Marmara Üniversitesi Yayın No: 600
Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 13

PROF. DR. ADNAN TEZEL'E ARMAĞAN



İstanbul - 2000

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
MALİYE ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ
Yayın No: 13

PROF. DR. ADNAN TEZEL' E ARMAĞAN

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

İstanbul-2000

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
MALİYE ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ
Adına Sahibi:
Turgay Berksoy

Yönetim Yeri:
T.C.
Marmara Üniversitesi
Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi
Ressam Namık İsmail Sok. No:1 Bahçelievler -İstanbul

Baskı Öncesi Hazırlık:
Öğr. Gör. Candan Selimbeyoğlu

Basım Yeri:
Marmara Üniversitesi
Döner Sermaye İşletmesi
Teknik Eğitim Fakültesi
Matbaa Biriminde Basılmıştır.

ISBN:975-400-211-8
Araştırma Merkezi Yayın No:13

Temmuz-2000, İstanbul

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İÇİNDEKİLER

Prof. Dr. Adnan Tezel Kimdir? VII

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL
" Prof. Dr. Adnan Tezel' in Anısına" IX

Prof. Dr. Turgay BERKSOY
" Sunuş" XI

Yrd. Doç. Dr. Hüseyin AKYILDIZ
" Yabancılaşmadan Kurtuluş Çabaları ve Sonuçları" *1-16*

Prof. Dr. Mehmet Emin ARTUK, Arş. Gör. A. Caner Yenidünya
" Mukayeseli Hukuk ve Türk Hukukunda Yangın Cürmü" *17-48*

Arş. Gör. Erkan AYDIN
" Örtülü Kazanç Dağıtımı ve Şirket- Ortak İlişkileri Açısından Örtülü Kazanç Dağıtımına Bakış" *49-58*

Arş. Gör. Besim Bülent BALİ
" Privazition of Social Security Systems: The Case of Turkey" *59-86*

Dr. Funda BAŞARAN
" Artan Oranlı Vergi Tarifesi, Verginin Mali Güçle Oranılı Olması İlkesinin Zorunlu Bir Sonucumu dur?" *87-102*

Jean- Claude Fıcher, Çeviren: Arş. Gör. Harun CANSIZ
" Avrupa' da Yükseköğretimin Maliyeti ve Finansmanı" *103-116*

Dr. Mustafa ÇELEN, Dr. Abdülkadir IŞIK
" Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Vergi Reformu" *117-132*

Yrd. Doç. Dr. Özhan ÇETİNKAYA
" Kaydedilen Ödenek Kavramıve Bütçede Yapılan Değişikliklerin Ekonomik Büyüklüklere Etkisi" 133-144

Dr. M. Ezhan DOĞRUSÖZ
" Veraset ve İntikal Vergisinde Beyan Süreleri" 145-156

Yrd. Doç. Dr. M. Sena EKİCİ, Arş. Gör. Murat DEMİR
" Rant Kollama Sürecinde Baskı Grupları" 157-172

Dr. M. Mustafa ERDOĞDU
" The Emergence of South Korea as a Major Automobile Producer and The Role of the Korean State in Its Development" 173-198

Dr. Cristopher FERRARD
" The Scottish Parliament and The Tie Break Up of the United Kingdom: Why and When?" 199-210

Prof. Dr. Mahir FÜSUNOĞLU, Arş. Gör. M. Fatih CİN
" Türk İmalat Sanayi Özel Kesim Fiyatlandırma Davranışlarının Post-Keynezyen Görüş Açısından Değerlendirilmesi ve Bir Uygulama" 211-228

Arş. Gör. Adnan GERÇEK
" Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Rusya Federasyonu Vergi Sisteminin Genel Değerlendirilmesi" 229-240

Arş. Gör. Abdülkerim GÖV
" Türkiye' de Sağlık Hizmetlerinin Kamu Ekonomisi İçerisindeki Yeri ve Önemi" 241-252

Doç. Dr. Ayşe GÜNER
" Türkiye' de Kamu Yatırımları İle Ekonomik Büyüme İlişkisi Üzerine Ampirik Bir Çalışma (1963-1993)" 253-260

Doç. Dr. Gülsen GÜNEŞ
" 4369 Sayılı Yasa İle Getirilen Değişikliklerin "Verginin Anayasal İlkeler) Açısından" İrdelenmesi" 261-270

Arş. Gör. İsmail GÜNEŞ
" Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedeni" 271-292

Yrd. Doç. Dr. İbrahim GÜNGÖR
" Verilerin Sınıflandırılmasında Optimizasyon" 293-300

Arş. Gör. Kamil GÜNGÖR
" Avrupa Birliği' nin Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Yardımları ve Türkiye" 301-314

Arş. Gör. Birol KOVANCILAR
" Çevresel Kirliliğin Kontrolünde Standartlara Alternatif Olarak Vergileme ve Çevresel Vergi Araçları" 315-332

Dr. Willem G. KUIPER
" Some Complications in the Application of Articles 11 and 12 of The OECD Model Convention" 333-354

Arş. Gör. Erol KURUBAŞ
" "Uluslar Arası" İlişkilerin Temel Birimi Olan "Ulus" Üzerine Kavramsal ve Kuramsal Bir İnceleme" 355-374

Prof. Dr. Naci B. MUTER; Yrd. Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR
" 21. Yüzyıla Doğru Türkiye' de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaşlaştırılması" 375-386

Doç. Dr. Ayşegül MUTLU
" Sağlık Hizmetlerinin Toplumsal Refah Üzerindeki Etkileri" 387-396

Arş. Gör. Mustafa ALİ SARILI
" What Kind of Changes Should Be Made in The Tax Administration of Turkey for The Benefit of Taxpayers and Public" 397-400

Arş. Gör. Ufuk SELEN
" Ekonomik Globalleşme Sürecinde Rusya Banka Sistemi" 401-416

Dr. Veysi SEVİĞ
" Vergi Yasalarında Geriye Yürümezlik Konusu" 417-424

Yrd. Doç. Dr. Şaban SİTEMBÖLÜKBAŞI
" Siyasal Kültür Paradigmaları ve Sinyal Değişim" 425-444

Arş. Gör. İhsan Erdem SOFRACI
" Bütçe Açığı Finansman Yöntemleri ve Enflasyonist Etkileri" 445-456

Dr. Elif SONSUZOĞLU
" A Different Approach to The Tanzi Effect From The Taxpayers' Point of View: Inequality Arising From The Different Tax Collection Dues" 457-464

Doç. Dr. Billur YALTI SOYDAN
" Avrupa Topluluğu Hukuku Bakımından Katma Değer Vergisinde İfa Yeri" 465-500

Prof. Dr. Selahattin TUNCER
" Varlık Vergisi Üzerine Bir Deneme" 501-512

Dr. Hakan UZELTÜRK
" Taxation of International Transportation Income Under The United Nations and The OECD Model" 513-546

Dr. Mehmet YÜCE
" Enflasyonun Senede Bağlı Alacak ve Borçlar Üzerindeki Etkisini Gidermeye Yönelik Bir Araç Olarak Reeskont Uygulaması ve İşleyişi" 547-564

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

PROF. DR. ADNAN TEZEL KİMDİR?

1941 yılında İstanbul' da doğan Prof. Dr. Adnan TEZEL, orta öğrenimini İstanbul Robert Koleji'nde yapmıştır. Yükseköğrenimini ise, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde tamamlamıştır.

İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Maliye Kürsüsünde 1970 yılında asistanlık görevine başlamış, daha sonra aynı Akademide Öğretim Üyesi olarak hizmet vermiştir. 1978 yılında İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisinde aldığı doçentlik ünvanını takiben, 1988 yılında da Marmara Üniversitesinde Mali Hukuk Anabilim dalında Profesörlük ünvanını kazanmıştır.

Prof. Dr. Adnan TEZEL, meslek hayatının yanı sıra idari alanda da çeşitli görevler yapmıştır. Söz konusu hizmetleri arasında, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü ve Marmara Üniversitesinde Rektör Yardımcılığı belirtilebilir. Kendisi aynı zamanda Rektörlük Dış İlişkiler Danışmanlığında da bulunmuştur.

Merhum hocamız, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi bünyesinde çeşitli çalışmalarda görev almıştır. Her şeyden önce Üniversitemizde sürdürdüğü öğretim üyeliğinin yanı sıra, ayrıca Maliye Bölümü Başkan Vekilliği, Mali Hukuk Anabilim Dalı Başkanlığı ve Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yönetim Kurulu Başkanlığı da yapmıştır.

Prof. Dr. Tezel, Marmara Üniversitesi bünyesinde Hukuk Fakültesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü ve Avrupa Topluluğu Enstitüsünde de öğretim üyeliği yapmıştır.

Hocamız, gerek öğretim üyeliği ve gerekse de idari alandaki hizmetlerinin yanı sıra, konusuyla ilgili mesleği konusunda uluslar arası alandaki çalışmalara da yakın ilgi duyan ve bu çalışmaları takip eden bir kişiydi. Bu hususta hocamızın, Institute International Institute

of Public Finance (Uluslar arası Maliye Enstitüsü) üyeliği ile International Fiscal Association (Uluslar arası Maliye Birliği) üyeliklerini de burada belirtmek gerekir. Ayrıca kendisi International Bureau of Fiscal Documentation (Uluslar arası Mali Dokümantasyon Bürosu) muhabirliğinde de bulunmuştur.

1997 yılında aramızdan ayrılan merhum Tezel, evli ve bir çocuk babasıydı.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

PROF. DR. ADNAN TEZEL'İN ANISINA *

Değerli dostum, meslektaşım, kardeşim Adnan Tezel için ne yazabilirim diye düşündüm. Yirmi yedi yılı aşkın süre birlikte çalıştık, birlikte asistanlık, öğretim üyeliği ve yöneticilik yaptık. Ortak akademik çalışma ve projelerde yer aldık.

İlk tanışmamızdan son görüşmemize kadar hep birbirimize "bey" diye hitap ettik. Halbuki diğer meslektaş ve arkadaşlarımla bu resmiyeti yaşamıyordum. Şahsiyeti, vekarı ve kibarlığı beni böylesine bir saygıya mecbur etmişti. Amiri olduğum dönemlerde de münasebetlerimiz hep böyle gelişti.

Bir hukuk mezunu olarak 1970 yılı Martında İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Maliye Kürsüsüne asistan olduğunda, İşletme-Muhasebe ile iç içe bir vergi hukuku alanındaki başarısı konusundaki endişelerimi kısa sürede yok etti. Maliye Teorisinde derinleşti. Uluslararası Maliye Enstitüsü kongrelerinin hemen tamamına katıldı. Bana yurt dışından yeni teori kitapları dahi getirip hediye etmişti. Maliye biliminin çağdaş gelişimini yakından izlerdi. Mükemmel İngilizce'si ile Uluslararası Vergi hukuku camiasının seçkin bir üyesi olmuştu. Türk vergi sistemini ve hukukunu uluslararası metinlere tercüme eden müstesna bir bilim adamı idi.

Adnan Bey, bilim adamı yetiştiriciliği, seçiciliği üstün seviyede olan bir meslektaşımdı. M.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler ve Hukuk Fakültelerinde yetiştirdiği, kazandırdığı, pırıl pırıl genç akademisyenler, İstanbul Üniversitesindeki meslektaşlarımız bu vasfını müşahhas örnekleridir.

O, bir vakıf hukuku üstadı idi. Daha akademik kariyerinin başında "Vakıflar ve Sorunları" adlı ortak çalışması ile ödül almıştır. Bilfiil de çeşitli vakıfların, üniversitemiz vakıflarının kuruluş, yönetim ve denetiminde görev aldı.

Adnan Bey kardeşim mensup olduğu kuruma sadakati güçlü bir meslektaşımızdı. Bir İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademili, bir

* Bu anı yazısı Yaklaşım Dergisinin Temmuz 1997 tarihli sayısında yayınlanmıştır.

Marmara Üniversiteli oluşu, o heyecan ve coşkuyu duyuşu ile her törene katılması, her ortak sevinci, kederi ve tasayı paylaşması ile kanıtlanırdı.

Bir üniversite yöneticisi olarak bana, kurumdan duyduğu coşku ve iftiharı yansıtması "göğsüm kabardı" demesi, bana büyük bir müşevvik olmuştu.

Ölümler hep erkendir ama Adnan Bey' in erken ufülüne inanamadık, alışamadık. Onunla bir hoşgörü, vekar ve dürüstlük abidesini kaybettik. İnsanlık yeri, akademik yeri kolay telafi edilemeyecek. Enginliği, ufku, kültürü, inceliği ve vekarı hep hatırlanacak. Onu çok sevdik ve saydık.

Adnan Bey kardeşim Allah'ın vasi rahmeti üzerine olsun. Sen, seni çok seven ailenin, arkadaşlarının, Marmara Üniversitesi'nin ve tüm Maliye ve Vergi Hukuku camiasının gönüllerinde hep yaşayacaksın sevgili kardeşim....

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölüm Başkanı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Elinizde bulunan bu kitap Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünün seçkin öğretim üyesi değerli çalışma arkadaşımız, hocamız Prof. Dr. Adnan TEZEL' in anısına yayımlanmıştır. Çok genç sayılabilecek bir yaşta kaybettiğimiz Hocamızı kişiliğinin yanı sıra Üniversitemiz bünyesinde yaptığı katkıları ile de hatırlayacağız. Ben burada sadece bazılarını belirtmek istiyorum. Çünkü, bu nitelikte bir bilim adamının üniversitemize ve kendi alanında bilim dünyasına katkılarını listeleyebilmek kolayca başarılabilecek bir iş değildir.

Prof. TEZEL, seçkin bilim adamı kimliğinin yanında Kurumumuzda çeşitli idari görevler üstlenerek önemli hizmetleri ifa etmiştir. Bunlardan, Üniversitemiz Rektör yardımcılığı ve Rektör vekilliği, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yönetim Kurulu Başkanlığı ilk akla gelenler arasındadır.

Vergi hukuku alanında yıllarca verdiği dersleri ile yetiştirdiği öğrencilerinin yanı sıra, vergi hukuku doktrini alanında da yazdıkları, Hocamızın bize en büyük mirasıdır. Doçentlik tez konusu "Türk Vergi Hukukunda Dış Vergileme" olan Hocamızın, uluslararası vergi hukuku alanındaki çalışmalara olan ilgisini de burada zikretmek gerekir. Yazdığı çeşitli eserleriyle Türk Vergi Hukukuna olan katkılarının yanı sıra, yurtdışına yaptığı seyahatlerinde vergi hukuku alanındaki gelişmeleri de izlemeye çalışan bir bilim adamıydı. Maliye alanındaki çeşitli konuların ve bilimsel gelişmelerin tartışıldığı, Maliye Sempozyumlarına gerek katılımı gerekse de tartışmalara olan iştiraki ile de her zaman kendi alanındaki konuların iyi bir izleyicisi olmuştur.

Merhum TEZEL' in vurgulanması gereken diğer önemli bir özelliği ise, bir bilim adamına yakışır ağırbaşlı ve vakur halinin yanı sıra sahip olduğu güler yüzlü kişiliği ile de herkes tarafından sevilen bir insan olabilmeyi başarmış olmasıdır. Vefatından sonra saygıyla anılan ve özlenen bir kişi olmasında bence onun sahip olduğu bu özelliğinin de önemi büyüktür.

Kendisine tekrar Allah'tan rahmet ve kederli ailesine sabırlar diliyoruz. Anısı önünde saygıyla eğiliyoruz. Nur içinde yatsın.

Prof. Dr. Turgay BERKSOY
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi
Yönetim Kurulu Başkanı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

YABANCILAŞMADAN KURTULUŞ ÇABALARI VE SONUÇLARI

Yrd. Doç. Dr. Hüseyin AKYILDIZ*

I. YABANCILAŞMA KAVRAMI

Yabancılaşma insanın özü ile varlığının yada bireyin kendi gerçek koşullarına göre oluşması gereken kişiliği ile kendi yanılgılı hayat tarzına göre oluşmuş kişiliği arasındaki uyumsuzluğun sonucu olarak ortaya çıkan ruhsal bir bozukluktur. Yabancılaşma sürecinde bireyin öznel bir varlık mı; yoksa nesnel bir varlık mı olarak rol oynadığı tartışmalıdır[1]. Bireyin öznel varlık olarak rol oynamasına ağırlık verilmesi halinde yabancılaşma olgusu ile toplum düzeni arasındaki ilişki zayıflamakta; yabancılaşma daha çok psikolojik bir sorun olmaktadır[2]. Tam tersine yabancılaşma sürecinde bireyin nesnel bir varlık olarak; edilgen bir konuma girmesi halinde toplum düzeni (çevre koşulları) ön plana çıkmakta ve yabancılaşmanın ortadan kaldırılması yada etkilerinin azaltılması için toplum düzeninin ya değiştirilmesi yada insancıllaştırılması öngörülmektedir. Biz burada daha çok toplum düzeni bağlamındaki yaklaşımları ele alarak; bu yaklaşımların teoride ve uygulamadaki içeriğini ve sonuçlarını ele almaya çalışacağız.

Bu bağlamda; yabancılaşma, endüstri toplumunda yaşayan çağdaş insanın yaşamını yöneten kör güçlerin objesi haline gelmesi anlamını ifade etmektedir[3]. İnsan kişiliğinin elverişsiz koşullar içerisinde çarpıklaşması, insanın yabancılaşması anlamına gelmektedir[4]. Mills, çocukluk yıllarındaki ilk sosyalleşme ile kazanılan ve toplumsal etkenlerin de belirlemesiyle kazanılan ruhsal yapının, insanın kendi dışındaki nesne ve sujelerle ilişkilerinde edilgin kaldığı ölçüde, yabancılaşma süreci içerisinde bozulacağını ve sağlıksızlaşacağını ifade etmektedir[5]. Hümanistik psikologlar da bireyin doğasının temelde iyi, akılcı,sosyal ve yüksek düzeyde gelişim gücüne sahip görmekte ve bireyin içsel isteklerine göre değil de; çevrenin isteklerine

* S.D.Ü. İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi Bölümü Öğretim Üyesi.

[1] Geniş bilgi için bkz: FROMM, Erich: **Marx's Concept of Man**, New-York, 1961,s.47; FROMM, Erich: **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, Onur Matbaası, İstanbul, 1984, s. 55; ADLER, Alfred: (Çev. Belkıs Çorakçı) **Kişilik Bozuklukları Ve Toplumsal Bütünleşme**, Say Yayınları, İstanbul,1983,s.117-157; TOLAN, Barlas: **Çağdaş Toplumun Bunalımı, Anomi Ve Yabancılaşma**, AİTİA, Kalite Matbaası, Ankara, 1980, s. 166.

[2] TOLAN, s. 166.

[3] FROMM, **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, s. 72.

[4] HORNEY, Karen: (Çev. Selçuk Budak) **Çağımızın Nevrotik Kişiliği**, Özak Yayınevi, Ankara, 1994, s. 71-72,167; HORNEY, Karen: (Çev. Ayda Yörükan) **Çağımızın Tedirgin İnsanı**, Yüksel Matbaası, İstanbul, 1980, s. 42,275.

[5] TOLAN, s. 164-165.

göre davranmasını, o bireyin varoluşuna aykırı bir davranış; yani bireyin yabancılaşması olarak ele almaktadır[6]. Gerçekten de modern psikiyatri araştırmalarına göre, bireyler "yaparak" ve "yaratarak" özsallaşamıyorlar ve yaratıcı güçlerinin sonucunu yansıtan bir dış dünyayla karşı karşıya değiller ise ruhsal depresyon içerisine girmektedirler. Bu bağlamda yabancılaşmanın temelinde bireysel öz'ün yaratıcılık ve etkinliğinin bastırılması ve işlevsiz hale getirilmesi vardır[7].

2. YABANCILAŞMANIN NEDENLERİ

Hegel ve Marx'a göre yabancılaşma uygarlık tarihinin beraberinde getirdiği insansal evrimin zorunlu yazgısıdır. İnsanlık tarihi insanlığın gittikçe gelişmesi; ama aynı zamanda yabancılaşması anlamına gelmektedir[8]. Marx'a göre yabancılaşmanın doruk noktasına ulaştığı evre iş bölümü ve uzmanlaşmanın en yüksek düzeye ulaştığı kapitalist toplum düzenidir. Özel mülkiyet, iş bölümü ve uzmanlaşma yabancılaşmanın temel nedenleridir[9].

Özel mülkiyet, iş bölümü ve uzmanlaşma kapitalist üretim biçiminin üç temel karakteristiğidir. 20. Yüzyıl kapitalist-endüstrileşme sürecinde ortaya çıkan daha büyük etkinlik ve sistemizasyon ihtiyacı, 1914 yılında Henry Ford tarafından geliştirilen "montaj bandı" ile Frederick Winslow Taylor'un öncülüğünü yaptığı "bilimsel yönetim" tekniklerini beraberinde getirmiştir. Bu iki gelişme emeğin yatay ve dikey olarak bölünmesine yolaçmıştır. Taylor'a göre zihinsel emek (yöneticiler) ile bedeni emeğin ayrılması ve işçilerin kendi karar ve insiyatiflerinin yerini bilimin alması gerekmekteydi[10]. Bu bağlamda kapitalist süreçte ortaya çıkan rasyonalite-prodüktivizm ideolojisinin doğurduğu sonuç, bireyi kurulu düzenin bir dişlisi durumuna indirgemek; yani bireyin yabancılaşması olmuştur[11].

Marx'a göre; bilim, üretim tarzının belirlenmesinde kullanıldığı oranda, işçinin işe ilişkin entelektüel yeteneklerinden uzaklaşmasıyla sonuçlanmaktadır[12]. Kapitalist süreçte işçinin emeği, kendin işçinin dışında, işçiye karşıt, işçiden bağımsız, yabancı ve düşman bir güç olarak ortaya koymaktadır[13]. Yani iş bölümü ve bilimsel yönetim teknikleri emeğin yabancılaşmasına yol açmaktadır. Yabancılaşmış emek de, insana doğayı, kendi kendisini, kendi etkin işlevini, yaşam faaliyetini; dolayısıyla, insanı tür'e yabancılaştırmakta; tür yaşamını bireysel yaşamın aracı durumuna getirmektedir. Ayrıca insanın emeğinin ürününe, yaşam

---

[6] BAYAT, Bülent: **Çimento Ve Otomotiv Sektörlerinde Çalışan İşçiler Arasında Yabancılaşmanın Karşılaştırmalı Olarak Araştırılması** (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara, 1996, s. 66-67.
[7] TOLAN, s. 200.
[8] TOLAN, s. 142; FROMM, **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, s. 70.
[9] TOLAN, s. 145-153,176.
[10] NAURATIL, Marcia j: "Work, Alienation and Human Service Professions", **New Directions in Information Management**, Num. 20, Greenwood Press, London,1985,s. 15.
[11] TOLAN, s. 141-142.
[12] NAURATIL, s. 14.
[13] ULUTAN, Bozhan: **Marxizm ve Leninizm**, Yüksel Matbaası, İstanbul, 1980, s. 36-38.

faaliyetine, tür varlığına yabancılaşmasının doğrudan sonucu insanın insana yabancılaşmasıdır. Marx, yabancılaşmayı, emeğin toplumsal içeriğini onun bireysel, somut-deneysel biçimine düşman duruma getiren üretim faaliyetinin çelişkisi olarak ele almaktadır[14]. Marx'a göre, özel mülkiyet yabancılaşmış emeğin hem nedeni ve hem de sonucudur[15]. Diğer deyişle, iş bölümü, uzmanlaşma ve özel mülkiyet sınıflara bölünmüş toplumları ortaya çıkarmış ve insanlar kendi sosyal koşullarının kölesi olmuş; yani yabancılaşmışlardır[16]. Kapitalist süreçte hem kapitalistler ve hem de proleterya birlikte yabancılaşmıştır. Bunlardan birincisi kendisini güçlü ve hakim konumda hissederken, ikincisi kendisini zavallılığın, güçsüzlüğün ve insanlık dışı durumunun acı gerçeği içerisinde hissetmektedir[17]. Diğer deyişle, kapitalist süreçte, yabancılaşma herkesin çektiği bir hastalıktır[18]. Marxist kuramda kapitalist toplumda değişim değerinin kullanım değeri üzerinde egemenlik kurması ve mallar ile insanın temel özelliği olan emek dahil herşeyin parasal ilişkiler aracılığıyla nesneleşmesi yabancılaşma olgusu olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda etkinlik bireyden ve toplumdan bağımsız nesnel bir kategoridir. Bu süreçte üretim insanı yalnızca bir meta olarak değil; aynı zamanda onu fiziksel ve manevi bakımdan insani yeteneklerini yitirmiş bir varlık olarak yaratır. Bireyler değişim değerinin nesneleştirdiği bu ilişkilerin kontrolü altındadırlar. Ancak insanı sadece nesneler evreni yönetmekte; aynı zamanda bizzat yarattığı toplumsal ve siyasal koşullar da sonuçta onun efendisi olmaktadır[19]. Marx'a göre; devlet, servet ve para; hepsi yabancılaşmanın tezahürleridir[20]. Özet ifadeyle, kapitalist süreçte insanlar, kendi yarattığı nesnelerin; sosyal, ekonomik ve siyasal kurum ve koşulların kölesi haline dönüşmekte; dolayısıyla yabancılaşmaktadır.

3.YABANCILAŞMADAN KURTULUŞ ÇABALARI VE SONUÇLARI

Felsefi-varoluşsal yaklaşımda yabancılaşma, insanın psikolojik doğası gereği sonsuza dek sürecek bir olgu olarak kabul edilmektedir. Sosyolojik yaklaşımlarda; yabancılaşma modern toplumsal örgütlenme biçimlerinin beraberinde getirdiği toplumsal kurum ve rollerin yarattığı bir olgu olup; kaçınılması mümkün olmayan bir süreçtir[21]. Gerçekten de toplumsal yaşam ortak düşünme zorunluluğu yaratmakta ve

---

[14] DAVİDOV, Yuri: (Çev. Sargut Şölçün) **Özgürlük Ve Yabancılaşma. Bilim Ve Sosyalizm Yayınları**, Ankara, 1990, s.58-70, 100.

[15] ESİN, Pars: **İş Bölümü, Yabancılaşma Ve Sosyal Politika**, Ankara, 1982, s. 35-36,39

[16] GÖZE, Ayferi: **Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, Ankara, 1980, s. 75; ESİN, s. 50.

[17] ULUTAN, s. 38-39.

[18] İZVEREN, Adil: **Toplumsal Törebilim**, AİTİA, Kalite Matbaası, Ankara, 1980, s. 264; FROMM, **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, s. 62-64,72; ULUTAN, s.37-38

[19] TOLAN, s. 149-156.

[20] ULUTAN, s. 36-37.

[21] TOLAN, s. 202-203.

insan bireysel varlığına yabancılaşmaktadır[22]. Weber ve Marxist olmayan araştırmacıların büyük çoğunluğunun da içinde olduğu sosyolojik-tarihsel yaklaşıma göre ise, yabancılaşma, insanlığın ve uygarlığın gelişmesinin bir bedeli olarak ele alınmaktadır. Buna karşın; Marxist kuramda yabancılaşma kapitalist sürecin doğurduğu kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu bağlamda, Marx'a göre; yabancılaşmanın temel nedeni kapitalist toplum düzeni olup; yabancılaşmadan kurtuluşun tek çaresi toplum düzenini değiştirerek sosyalist-komünist toplum düzeninin kurulmasıdır[23].

Yukarıda görüldüğü gibi hem yabancılaşmanın ve hemde yabancılaşmadan kurtuluş çaresinin çözümlenmesini, tek boyut halinde, toplum düzenine bağlayan yaklaşım marksist yaklaşımdır. Bu nedenle, aşağıda daha çok Marxist kuram'a ağırlık vererek çözümlememizi sürdüreceğiz. Bu bağlamda yabancılaşmaya karşı Marxist çözüm yolu olarak sunulan sosyalizm ve komünizm ile sosyalist fikir akımlarının etkisi altında 19. Yüzyıl kapitalizmine tepki olarak doğan ve yabancılaşmanın etkilerini azalttığına inanılan sosyal devlet modelini teorik ve ampirik boyutlarıyla analiz etmeye çalışacağız.

3.1. Sosyalizm-Komünizm Ve Sonuçları

Marx'a göre; kapitalizm, insan ilişkilerinin insani özünden soyutlanması olan yabancılaşmanın en ileri halidir[24]. Kapitalist süreçte, yabancılaşma duygusu, kapitalizmin kendisine karşı dayanılmaz bir güç haline gelerek yıkılışına neden olacaktır. Yabancılaşma kapitalist süreçte her kesin çektiği bir hastalık olmasına karşın; kendisini en ağır biçimde işçi sınıfında göstermektedir. Bu hastalık doruğa ulaştığında ancak, tedavi edilebilir. Diğer deyişle; tümüyle yabancılaşmış insan ancak; yabancılaşmayı yenebilir. Çünkü o, hem tümüyle yabancılaşmış ve hem de ruhsal dengesi yerinde biri olamayacağı için yabancılaşmayı yenmeye zorlanır[25]. Böylece, Marx'a göre, gittikçe yoğunlaşan yabancılaşma duygusu, sonuçta yabancılaşmayı ortaya çıkaran koşullara ve kurulu düzene karşı bir başkaldırıya dönüşecek ve yabancılaşmış yaşamın son noktası olan kapitalizme son verecektir[26]. Ancak yabancılaşmanın kendisine karşı devrim yapılan güç olması için, insanlığın tümüyle mülkiyetten yoksun bir kitle durumuna indirgenmiş olması gerekmektedir[27]. Kapitalist süreçte iş bölümü ve mülkiyetin birlikte ortaya çıkardıkları kapitalist sınıf ile emekçi proleterler arasındaki farklılaşma ve zıtlaşma, kapitalist rekabet ve temerküz ile iyice derinlik kazanarak; tekelci kapitalistlerin sayısının gittikçe azalmasına; buna karşın, mülkten yoksun proleterlerin sayısının ve sefaletinin iyice artmasına neden olacaktır. Bu gelişmeye paralel olarak, ekonomide meydana gelen tüketim daralması ve buhranlar daha yıkıcı ve tahripli hal alarak; bu süreçte en

---

[22] FROMM, Erich: (Çev. Şemsa Yeğin) **Umut Devrim**, Payel Yayınları, İstanbul, 1991, s. 16-17.
[23] TOLAN, s. 142,203; FROMM, **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, s. 132.
[24] TOLAN, s. 176
[25] FROMM, **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, s. 60-61; TOLAN, s. 147-148.
[26] TOLAN, s.198; GÖZE, s. 75.
[27] TOLAN, s. 198.

yoğun yabancılaşmayı yaşayan, ya sefalet ücretine talim eden yada işsiz olan yoksul proleterler, kapitalizmin mezar kazıcıları olarak, devrimci gücü teşkil ederken; yabancılaşmayı farklı boyutta yaşayan egemen güçler de (tekelci kapitalistler) kazandıkları mevki, imtiyaz ve sömürülerini devam ettirmek isteyen gerici güçleri teşkil edecektir. Bu iki sınıf arasındaki çatışma, neticede proleteryanın gerçekleştirdiği kanlı bir devrimle son bulacak ve böylece kapitalist özel mülkiyet sistemi ortadan kaldırılarak başkalarını sömürenlerin kendi malları da kamulaştırılacaktır[28]. Marx ve Engles kapitalizmden komünizme doğru üç safhada bir geçiş süreci öngörmektedir. Birincisi kapitalist kalelerin ve karakolların temizlendiği ve yeni müesseselerin kurulduğu proleterya diktatörlüğü dönemi; ikincisi, yeni müesseselerin geliştirilmesine devam edilen, yeni bir hayat anlayışı ve değer ölçülerinin insanların kafasına yerleştirildiği; ancak, halen ücret eşitsizliği ve burjuva kavrayışlarının devam ettiği; bu nedenle de proleterya diktatoryasının halen yürürlükte olduğu sosyalizm dönemi; üçüncüsü ise bireylerin tamamen özel mülkiyet ve iş bölümünün köleleştirici bağlarından tamamen kurtarıldığı; zihinsel ve bedeni zıtlıkların yok edildiği ve herkesin gücüne göre çalışıp, ihtiyacına göre kazandığı, insanın kendisine yabancılaşmasının yok edildiği ideal komünizm dönemidir[29]. Kapitalist toplumda insanlar sermaye birikimin aracı iken; komünist toplumda sermaye birikimi işçinin hayatını geliştirmesi ve zenginleştirmesinin bir aracı olacaktır. Kapitalist toplumda rekabet ve mübadele süreci içerisinde bireyler, daha önce tasarlamadığı sonuçlarla karşılaşırlarken; komünist toplumda üretim sürecinin planlanması ve ve kişilerin daha az çalışıp; boş vakitlerinde toplum ve çevre hakkında bilgi edinmeleri ve bilimde kaydettikleri ilerlemeler sayesinde, bireyler gerçekleştirdikleri bütün süreçlerin sonuçlarını önceden görebileceklerdir. Marxist öğretiye göre özgürlüğün esası budur. Özgürlük insanların kör güçler (piyasa koşulları) tarafından yönetilmeleri yerine, onları kollektif kontrolları altına almaları; yani kollektif üretim biçimini gerçekleştirmeleri anlamına gelmektedir[30].

Herşeyden evvel Marx'ın kuramında, kapitalist düzende proleter kitlelerin tümüyle mülkiyetten koparıldıklarında, onları devrime götüren öznel bir duygunun; yani yabancılaşma duygusunun en derin biçimde ortaya çıkacağı varsayılmıştır. Halbuki Marxist kuramcı Lukacs nesnel bir yabancılaşmanın varlığına rağmen; insanların böyle bir duygu içerisinde olmayabileceklerini ifade etmektedir[31]. Ayrıca Marx kapitalist süreçte en fazla yabancılaşmış toplum sınıfının işçi sınıfı olduğunu varsaymış ve proleterya ihtilalinde işçi sınıfını odak noktası olarak almıştı. Fromm, küçük veya büyük memur, satıcı, esnaf veya tüccarların, özellikle de hizmet sektöründe çalışanların tümüne yakınının, bugünkü nitelikli işçilerden daha fazla yabancılaştıkları kanaatindadır[32]. Bu durum Marx'ın öngördüğü şekliyle mülksüzleşmeyle yabancılaşmanın yoğunlaşması arasındaki doğru orantıyı belirli

[28] ULUTAN, s. 62-64.
[29] ULUTAN, s. 244-245; Ayrıca, devlet müdahalesinin devlet kapitalizmine ve emperyalizme yol açması ve takiben devlet kapitalizminden komünizme geçiş süreci için öngörülen Marxist şemaya ilişkin açıklamalar için bkz: DAVİDOV, s. 118-131.
[30] ULUTAN, s. 246, 335-336.
[31] TOLAN, s. 198.
[32] TOLAN, s. 158.

ölçüde yanlışlamaktadır. Aynı doğrultuda, Marcuse de, yaklaşımında işçi sınıfının Marx'ın beklediği doğrultuda yabancılaşmayı sona erdirecek güç olmaktan uzaklaştığını vurgulamaktadır. Ona göre, işçi sınıfı kurulu düzenin canlı karşıtı değildir artık. Kapitalist yöneticiler ve sermaye sahipleri de eski işlevlerini kaybederek; sermaye düzeninde birer bürokrata dönüşmekte; kin ve bölünme amacından yoksun kalmakta ve teknoloji örtüsü eşitsizliği ve köleliği gizlemektedir[33]. Kaldı ki, psikopatolojik bir durum olan yabancılaşma olgusu içerisinde ruhen sakatlanmış bir insanın nasıl sağlıklı düşünüp; nasıl sağlıklı bir tercih ve davranış içerisine gireceği de gerçekten kayda değer diğer bir boşluğu oluşturmaktadır. Yani yanılsamalı bilinçten nasıl bir yanılsamasız bir bilinç ortaya çıkacak; ortaya çıkan bilincin yanılsamalı mı yanılsamasız mı olduğuna kim, neye göre karar verecek; bütün bunlar cevapsız kalmaktadır. Dolayısıyla Marx'ın öngördüğü proleterya ihtilalinden komünizme uzanan otomatik süreç yabancılaşmaya alternatif olma şansını baştan kaybetmektedir.

Marxist kuramın içeriğinden anlaşılacağı üzere, Marx, Engles ve izleyicilerinde baskı ve şiddet rejimiyle insanların tamamen değiştirilebileceklerine ve insanlardaki mülkiyet duygusunun yok edilebileceğine kesin bir inanç duyulmaktadır. Halbuki biyolojik yaklaşımlarda insan davranışlarının belirlenmesinde genetik yapının çok önemli bir yeri vardır. Birbirine bağımlı ve hiyerarşik yapı arzeden güdüler aracılığıyla genetik girdiler insanı kısmen belirli şekillerde yönlendir ve kısmen de özgür bırakır. Bu kısmi özgürlük genetik determinizmin bir sonucudur. Douglas'ın ileri sürdüğüne göre, genetik yapı insanı özgürlük konusunda bir optimum seçmeye mecbur etmektedir. İnsan, mutlak olarak özgür değildir; ancak, özgür olmaya mahkum bir varlıktır. İnsanın seçme özgürlüğü genetik determinizmin demirden kanununa sıkı sıkıya bağlı bir hususdur.[34] Bu bağlamda, insanların baskı ve şiddet rejimleriyle değiştirilmesi mümkün değildir. Tabi ki, mülkiyet düşmanlığı ister istemez bireysel hak ve özgürlüklere düşmanlığı da beraberinde getirmektedir[35]. Bu durumda ortaya çıkan merkezi, katı disiplinli, hayatın her alanına karışan totaliter bir örgütlenme insanların özgür seçim ve eylemlerini büyük ölçüde kısıtlamakta ve sonuç itibariyle insanların kendi varlıklarını kendi insansal eğilimlerine göre gerçekleştirmelerini engellemekte; yani insanların yabancılaşmalarına neden olmaktadır[36].

Ayrıca "iş bölümü" ve "bilimsel yönetim teknikleri" insanlığın kıtlıkla mücadelesinde ortaya çıkmış kaçınılmaz tercihlerdir. Bu bağlamda modern endüstriyel yapı, hem kapitalist ve hem de sosyalist toplumlarda iş bölümü ve bilimsel yönetim tekniklerini aynı oranda ihtiyaç konumuna sokmaktadır. Bu nedenle yabancılaşma her iki toplum düzeninin de sorunudur. Bu açıdan bakıldığında, emeği çalışmaya mecbur eden şey, kapitalist süreçte aç kalma korkusu iken, kollektif mülkiyete dayalı sosyalist süreçte proleterya diktatörlüğünün baskısıdır. Kapitalist

[33] TOLAN, s. 159-161
[34] DOUGLAS, Jack D: **The Myth of the Welfare State**, New-Jersey, 1989, s.308-311
[35] ULUTAN, s. 248.
[36] TOLAN, s. 142,150.

düzende çalıştıran mülkiyet sahibi kapitalistler iken; sosyalist düzende proleterya diktatörlüğünün yöneticileri olmaktadır[37].

Novack, sosyalist ülkelerde, işçilerin en sade yaşam gereklerini elde etmek üzere günün büyük bölümünde çalışmaları ve birbirleriyle yarışma mecburiyeti içerisinde bulunmaları nedeniyle; idari, bilimsel, sanatsal ve benzeri işlevlerin uzmanlara bırakılacağını; uzman kesimin egemenliğinin ortaya çıkacağını belirterek; yabancılaşmanın varlığını sürdüreceğini ifade etmektedir[38]. Aynı şekilde Schaff'ın da belirttiği gibi, üretim araçları üzerinde özel mülkiyetin kalkması yabancılaşmanın ortadan kalkması için yeterli olmamıştır. Özel mülkiyetin yerine konan kollektif mülkiyetin devletin ve bürokrasinin artan kontrol, güç ve yetkisini beraberinde getirmiş olması; iş bölümü, uzmanlaşma ve emeğin meta niteliğini taşımaya devam etmesi yabancılaşmanın bu alanlarda yoğunlaşarak devam etmesine yol açmıştır[39]. Bu süreçte, birey kendini aşmak için yarattığı devlet ve parti aygıtının oluşturduğu bürokrasinin kölesi olmakla kalmamakta, aynı zamanda bu güçlere bireysel çıkar sağlayan bir mekanizmanın basit bir çarkı haline indirgenmektedir. Ayrıca sosyalist politikacı, bürokrat, teknokrat ve siyasi yaşamı olan diğer insanlar da hem nesnel ve hem de siyasal süreçte yabancılaşmaktadırlar[40]. Zeitlin'in belirttiği gibi, özellikle Stalinist rejimlerin niteliği olan iki yüzlülük, aldatmacılık ve yalanın diktatörlüğü, Sovyet halkını, birincisi; görünüşte resmi çizgiye uygun bir yaşam ve ikincisi de; Engizisyona götürülme korkusuyla gerçek düşünce ve duygularını anlatamadıkları için bastırılmış öfke ve tatminsizliklerden oluşan yaşam olmak üzere ikili bir yaşama mahkum etmiştir[41]. Halbuki Marx'a göre; insanın özünün bireysel varoluşunun bir aracı olmaması gerekiyordu. İşte sözkonusu süreç, Marx'ın bu konudaki düşüncesi ile komünist totalitarizm arasındaki çelişkiyi açıkça ortaya koymaktadır[42]. Mamafih, Vranick'nin değindiği gibi, insanoğlu tam olarak denetleyemediği güçler yarattıkça, yabancılaşma bütün toplum türlerinin temel sorunu olmaya devam edecektir[43].

Bu arada, özyönetim biçiminde örgütlenmiş sosyalist ekonomiler; yabancılaşmanın doğurduğu bazı sorunların çözümünde etkin bir araç olarak ele alınabilir. Ancak bu süreç de iş bölümü, uzmanlaşma ve merkezi planlamayı ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle yabancılaşmanın çözümünde özyönetim modeli de yetersiz kalmaktadır[44]. Kaldıki, geçmişte Yugoslavya'da uygulanan özyönetim modelinin akibeti 1980'li yılların ortalarından itibaren Doğu Bloku'nda yaşanan akibetin aynısı olmuştur. Sonuçta varılan nokta, sosyalist ve komünist rejimlerin arkalarında bıraktıkları bir yığın baskı, sıkıntı, yoksulluk ve karmaşa olmuştur. Bu bağlamda, sosyalist ve komünist toplumlar uygarlık yolunda hem hür toplumların gerisinde kalmışlar; hem de 1980'li yılların ortalarından itibaren başlattıkları,

---

[37] ULUTAN, s. 248.
[38] TOLAN, s. 239.
[39] TOLAN, s. 239-240.
[40] TOLAN, s. 243-244.
[41] TOLAN, s. 244.
[42] TOLAN, s. 150.
[43] TOLAN, s. 244.
[44] TOLAN, s. 240-244.

sosyalist-komünist rejimden tekrar kapitalist rejime geçiş sürecinde yaşadıkları yoğun anomi nedeniyle daha yoğun bir yabancılaşmayla karşı karşıya kalmışlardır[45].

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ayrıca Marxist şemanın üçüncü aşaması olan, bireylerin iş bölümünün köleleştirici bağlarından kurtulduğu ve herkesin gücüne göre çalışıp ihtiyacına göre tüketimde bulunduğu komünizm aşamasına dünyanın hiç bir yerinde geçilememiştir. Aksine dünyadaki mevcut sosyalist rejimler çökerek kapitalist toplum düzenine geri dönmüşlerdir. İktisadi kaynaklar kıt ve insan ihtiyaçları da sonsuz olduğu müddetçe, iş bölümü ve bilimsel yönetim teknikleri kaçınılmaz olacak ve dolayısıyla Marx'ın öngördüğü komünizm aşaması sadece bir ütopya olarak kalacaktır[46].

Sonuç itibariyle, teknolojik düzeyin belirlediği benzer endüstriyel yapılar, toplum düzeni ne olursa olsun, benzer yoğunlukta yabancılaşmaya yol açmaktadır. Hatta sosyalist-komünist toplum düzenlerinin refah yaratımında kapitalist toplum düzenlerine kıyasla daha yeteneksiz olması nedeniyle; sosyalist rejimlerde yaşanan yabancılaşmanın daha yoğun olduğu ifade edilebilir.

3.2. Sosyal Devlet Ve Sonuçları

Kuramsal olarak, sosyal devlet, bireysel temel hak ve özgürlüklerin yanısıra, bireylere kendilerini ezen bütün baskılardan kurtulmaları ve gerçek birer özgürlük sahibi kılınmaları amacıyla, bir takım ekonomik ve sosyal haklar tanıyan devletir[47]. Bu bağlamda piyasa mekanizması içerisinde üretim güçleri arasında bölüşülen gelirin toplumsal ihtiyaçlara göre yeniden dağıtılması; diğer deyişle toplumsal gelir dağılımında sosyal adaletin sağlanması, sosyal devletin en önemli boyutunu teşkil etmektedir. Bu amaçla sosyal devlet ekonomik ve sosyal hayatı birey ve toplum yararına düzenleyen devlettir. Piyasaların ve endüstriyel ilişkilerin düzenlenmesi; sosyal güvenliğin ve fırsat eşitliğinin sağlanması sosyal devletin en önemli boyutlarını oluşturmaktadır. Sosyal devletin en önemli görevi, toplumun güçsüz kesimlerini ihtiyaçlarının esaretinden kurtarmak ve yoksulluğu ortadan kaldırmaktır[48]. Sosyal devlet amacına matuf fonksiyonlarını icra ederken ekonomik ve sosyal hayata ilişkin müdahalelerini bir plan dahilinde gerçekleştirir. Bu planlar kamu sektörü için emredici; özel sektör için ise özendirici planlardır.

Buraya kadar kuramsal olarak amaç ve fonksiyonlarını kısaca özetlediğimiz sosyal devletin, kuramsal içeriğine baktığımızda; gelirin toplumun ihtiyaç yapısına göre yeniden dağıtımı, fırsat eşitliğinin ve sosyal güvenliğin sağlanması ve çalışma hayatının taraflarının sendikaları vasıtasıyla hem mikro ve hem de makro ölçeklerde yönetime katılmaları gibi süreçler nedeniyle; bireylerin ihtiyaçlarının esaretinden kurtulması ve maddi ve manevi olarak varlıklarını geliştirmeleri bağlamında, bireysel

---

[45] Geçiş sürecinde anomi ve yabancılaşma ile ilgili olarak geniş bilgi için bkz: TOLAN, s. 191-197,245-250.

[46] DAVIDOV, (Çevirenin Önsözü), s. 11-12.

[47] KOCAOĞLU, Mehmet: **Sosyal Politika**, TÜHİS Yayını, Ankara, 1997, s. 47-52.

[48] FLORA, Peter ve Arnold J. HEIDENHEIMER: **The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare State**, s.24-28; KOCAOĞLU, s. 74-85.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ve toplumsal yabancılaşmanın etkisini azaltıcı yönde tesir icra ettiği söylenebilir. Ancak; pratikte, sosyal devletin kendi iç dinamikleriyle ne yönde etkidiğini ve se tür sonuçlar ürettiğini analiz ettiğimiz takdirde, daha farklı kanaatlara ulaşmaktayız.

Herşeyden evvel sosyal devletin amacı yoksulluğun ortadan kaldırılmasıdır. Ancak uygulamada varılan sonuç tam tersidir. Örneğin Amerika"da 1970'li yıllar boyunca büyük harcamalarla yürütülen kırkdört temel yardım programına rağmen; yoksulluk sorununun iyice ağırlaştığı yönde bulgular mevcuttur[48]. Durum sadece Amerika'da değil; diğer ülkelerde de benzer haldedir. İkinci Dünya Savaşından beridir, sosyal adaletçi müdahalelerin en yaygın politika haline gelmesine rağmen; halen yoksulluk ortadan kaldırılamamıştır[50]. Dolayısıyla bireyin kendisini, kendi insansal öz'ü doğrultusunda özgürce gerçekleştirmesinin nesnel koşulları, asgari düzeyde de olsa, sağlanamamakta; dolayısıyla birey yoksulluğun esareti altında ister istemez yabancılaşmaktadır.

Sosyal devletin en önemli boyutunu teşkil eden, "yeniden gelir dağıtımı" fonksiyonu incelendiğinde de; uygulamada ortaya çıkan sonucun teorik amaçla çeliştiği görülmektedir. Yeniden bölüşüm, devletin doğrudan müdahalesi ve endüstriyel ilişkiler bağlamında sosyal devletin dinamik unsurlarını oluşturan ekonomik, sosyal ve siyasal baskı ve çıkar grupları ile hükümetler arasındaki baskı ve etkileşim süreçlerinde gerçekleşmektedir. "Sosyal Adalet" kavramı pratikte örgütlü grupların kendi sınıf veya gruplarına toplumsal hasılanın daha fazla bölümünün aktarılması yolunda yaptığı bir çağrıdır. Siyasal süreç içerisinde tekrar seçilebilmeye arzulu olan politikacılar, tabanda üyelerini tatmin ederek koltuklarını sağlam tutma eğiliminde olan baskı gurubu yöneticilerinin isteklerine son derece duyarlıdırlar. Bu nedenle bölüşüm, büyük oranda, iktidara gelmek için yarışan politik partiler ile siyasal baskı gücü fazla olan örgütlü çıkar gruplarının menfaatlerinin çakıştıkları noktalarda şekillenmektedir. Diğer deyişle, sözkonusu süreçte yeniden bölüşüm toplumsal ihtiyaçlara göre değil; tam tersine siyasal çıkarlara göre şekillenmektedir. Yani uygulamada yaşanan durum, Robert E. Lane'in işaret ettiği gibi; "sosyal adalet"ten ziyade "siyasal adalet"tir. Bu süreçte kamunun elinde toplanan fonlara vergi ve benzeri yollarla mecburen katkıda bulunanlar, çoğu kez bu fonların kimin lehine kullanıldığının farkında değillerdir. Bu nedenle, fonu oluşturanlar baskı gurubu olmaktan uzaktırlar. Buna karşın bu fondan yararlananlar sözkonusu fonların hem kimin elinde ve kimin lehine kullanılabileceğinin farkında ve hem de etkin birer baskı gruplarıdır. Bu sebeple,toplumun oluşturduğu fonlar kolaylıkla siyasal süreçte baskı gücü fazla olan gruplara daha fazla pay düşecek şekilde yeniden bölüşülebilmektedir. Friedman bu süreci "asimetri etkisi" dediği

---

[48] BARRY, Norman P. (Çev. Cevdet Aykan) **Yeni Sağ**, Ankara, 1989, s. 181-183; NAISBITT, John ve ABURDENE, Patricia: (Çev. Erdal Güven), **Megatrends 2000**, İstanbul-1990, s. 156; Ayrıca bknz: AKYILDIZ, Hüseyin: **Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi** (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1995, s. 49-50.

[50] DRUCKER, Peter F. (Çev. Belkıs Çorakçı) **Kapitalist Ötesi Toplum**, İstanbul, 1994, s. 186; ESİN, s. 123; ILO: **World Labour Report**, 1987, s.5.

terimle ifade etmektedir[51]. Burada görüldüğü gibi "adalet" kavramı ile "güç" kavramı çelişmektedir. Toplumda baskı gücü olmayan örgütsüz daha zayıf kesimler sosyal devletin fonksiyonlarından daha fazla yarar sağlaması gerekirken; aksine daha az; daha güçlü ve varlıklı toplum kesimleri ise daha az yarar sağlaması gerekirken; tersine daha fazla yarar sağlamaktadır. Bu bağlamda sosyal devletin amacı ve iç dinamiği birbi-riyle çelişmektedir. Dolayısıyla bu süreç hem devletin ve hem de birey ve toplumun yabancılaşması anlamına gelmektedir.

Sosyal devletin uygulamada ortaya çıkardığı diğer bir sonuç ise yukarıda değinilen siyasal süreçte sosyal devletin kendi kendini güçsüz duruma düşürmesidir. Sözkonusu süreç, yani; örgütlü baskı ve çıkar guruplarıyla siyasal iktidarlar arasındaki etkileşim süreci, çıkar grupları arasında daha fazla pay sağlama yarışını da beraberinde getirmektedir. Bu süreçte, toplumsal talepler sürekli aşırı büyüme eğilimi içerisine girer. Buna karşın; örgütlü yada örgütsüz bütün bireyler sözkonusu taleplerin külfetinden itinayla kaçınır. Sonuçta Bastiat'ın ifadesiyle, "herkesin devletin sırtından yaşamaya çalıştığı; fakat devletin herkesin sırtında yaşadığının unutulduğu" bir durum ortaya çıkar[52]. Bu süreçte önce eldeki kamusal kaynaklar tüketilir; daha sonra da izlenen sürekli iç ve dış borç-lanma ve açık bütçe politikaları sonucu ortaya çıkan büyük kamu finans-man açıkları nedeniyle ekonomi mali krizin içerisine sürüklenir[53]. Kriz dönemleri ise toplumlarda anominin; dolayısıyla yabancılaşmanın en fazla yoğunlaştığı dönemlerdir[54]. Halbuki sosyal devlet modeli, bir boyutuyla da, kapitalizmin içerisine girdiği devresel krizlere tepki olarak ortaya çıkmış bir modeldir[55]. Bu bağlamda kavramsal sosyal devlet ile uygulamadaki sosyal devlet süreci de birbiriyle çelişmekte ve yoğun bir yabancılaşmanın nesnel koşullarını oluşturmaktadır.

Diğer bir boyut olarak, endüstriyel ilişkiler alanında varlık kazanmış olan sendikal kuruluşların; gerek toplu iş sözleşmeleri vasıtasıyla üyelerine yüksek çıkarlar sağlayarak ve gerekse çalışma hayatıyla ilgili olarak işyeri, ülke ve uluslararası düzeylerde oluşturulan iş konseyleri yada ekonomik ve sosyal konseyler aracılığıyla yönetime katılarak; yabancılaşmanın tesirlerini azalttığı düşünülebilir[56]. Gerçekten de, sendikalar kollektif iş hukukunun kendilerine sağladığı mücadele araçlarını ve siyasal iktidarlar üzerindeki baskı gücünü kullanarak üyelerine aşırı çıkarlar sağlayabilirler. Dolayısıyla üyelerinin özgürlük alanını genişleterek; yabancılaşmanın onlar üzerindeki etkilerini azaltabilirler. Ancak, bu süreç, emek

---

[51] YAYLA, Atilla: **Özgürlük Yolu, Hayek'in Sosyal Teorisi**, Ankara, 1983, s. 175-176,182-183,186-189.

[52] YAYLA, Atilla: **Liberalizm**, Ankara, 1992, s. 129; Ayrıca baskı guruplarının siyasal nitelik kazanmalarına ilişkin bilgi için bknz: ESİN, s. 25-30.

[53] Kriz süreçlerinin ortaya çıkışına ilişkin olarak geniş bilgi için bknz: AKYILDIZ, Hüseyin: Reel Boyutlarıyla Türkiye Ekonomisinde Kriz Süreçlerinin Ortaya Çıkış Mekanizmaları, **SDÜ İİBF Dergisi**; SDÜ Basımevi, Isparta, 1997, s. 13-14

[54] Yabancılaşma türü olarak "anomi" kavramı için bknz: TOLAN, s. 195-197.

[55] HELM, Dieter: "The Economic Borders of the State", **The Economic Borders of State, Edited by Dieter Helm**, Oxford University Press, New-York, 1989, s. 28.

[56] Bknz: ESİN, s. 128-139.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

talep eden firmaların monopson olması halinde sadece monopsoncu sömürünün tamamını yada bir kısmını ortadan kaldırarak işleyecektir. Aksi halde; mal piyasasında monopol olan yada tam rekabet koşullarına tabii olarak faaliyette bulunan firmaların sözkonusu olması halinde; sözkonusu süreç işsizliğin artışıyla sonuçlanmaktadır. İşsizliğin yoğunlaşması yabancılaşmanın yoğunlaşması anlamına gelmektedir.

Ayrıca, sosyal devlet modelinin temel gerekçelerden birisini oluşturan Keynesyen doktrin doğrultusunda uygulanagelen iktisat politikaları bağlamında; suni enjeksiyonlarla ekonominin sürekli canlı tutulduğu; özellikle seçim ekonomilerinin uygulandığı dönemlerde; yani toplumun her kesiminin devletten birşeyler koparttığı bu süreçte, yabancılaşmanın tesirlerinin azaldığı söylenebilir. Ancak böylesi dönemlerde etkisi hafifletilmiş olan yabancılaşmanın daha sonra biriken iç ve dış borç stoku ve yığınlaşan kamu bütçe açıkları nedeniyle patlak veren mali ve iktisadi kriz dönemlerinde daha yoğun bir hal aldığı; bu bağlamda, uzun dönemde, toplumda yaşanan yabancılaşma olgusunun etkilerinin sosyal devlet süreciyle gerçekte azaltılmadığı; sadece zaman-sal olarak belirli bir dönemden diğer bir döneme transfer edildiği ifade edilebilir.

Sosyal devlet süreci içerisinde yabancılaşmanın görünüm değiş tirdiği diğer bir alan endüstriyel ilişkiler alanıdır. Örgüt üye ilişkisi bunun somut bir örneğini teşkil etmektedir. Örneğin işverenlerin karşısında güç birliği yapmak için sendikalarda örgütlenmiş olan işçiler, bu sefer de sendika yöneticilerine bağımlı hale gelmektedirler[57]. Gerçekten de ilk başta her nekadar demokratik bir süreçte seçilirlerse seçilsinler; seçimle göreve gelen yöneticiler örgüt yapılarını fiilen oligarşiye dönüştürmektedirler. Robert Michels, Avrupa ve Almanya'da sosyalist partiler ve işçi sendikaları üzerinde yaptığı araştırmalar sonucunda bu olguyu müşahade etmiş ve sözkonusu olguya "oligarşinin tunç kanunu" adını vermiştir[58].

Son olarak, sosyal devletin ekonomik ve sosyal hayata ilişkin gerçekleştirdiği merkezi planlamanın, insanların ekonomik ve sosyal süreçleri bütünsel olarak algılamasını kolaylaştırmanın yabancılaşmanın etkisini azaltabileceği ifade edilebilir. Ancak; burada da merkezi planlamanın piyasanın sinyalizasyon mekanizmasını ortadan kaldırarak bilgi akımını zayıflattığı ve böylece kaynakların etkin dağılımını önleyerek ekonomide verimliliği azalttığı yolunda güçlü tezler geliştirilmiştir. Hayek, bilgi ve haberlerin milyonlarca insan arasında dağılmakta olduğunu ve bunlardan her birinin sadece kendisini ilgilendiren bilgilerden haberdar olduklarını; dolayısıyla iktisadi bilgilerin tek kişi yada kurumda merkezileşebileceği fikrinin epistemolojik bir saçmalık olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca Micheal Polanyi de bilgiyi ifade edilen (articulated) ve edilemeyen (tacid) bilgi olarak ele almakta ve doğal süreçlerin her iki bilgiyi de kapsadığını ifade etmektedir. Dolayısıyla bireylerin davranışları öngörülemeyeceği için , plancıların planlarının arzulanan amaçlar yönünden sonuç doğurması mümkün değildir[59]. Bu bağlamda planlarla

[57] BAYAT, s.49; FROMM, **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, s. 125-126.
[58] ERYILMAZ, Bilal: **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993, s.24.
[59] BARRY, s. 35-36,47,139; YAYLA, **Özgürlük Yolu**, s. 142-143.

uygulamadaki sonuçlar arasındaki çelişkiler yabancılaşmanın diğer bir tezahürü olarak ortaya çıkmaktadır. Kaldıki, merkezi planlamanın kendisi bizzat, bireyin kendisini özgür iradesiyle gerçekleştirmesinin önündeki bir kısıtlamadır. Yani merkezi planlamanın kendisi yabancılaşmanın kaynağıdır.

Yukarıda özetlediğimiz bağlamda, ifade etmemiz gerekirse, sosyal devlet modelinde yabancılaşmanın etkilerinin hafifletilmesi kısa dönemde mümkün olsa da; uzun dönemde pek mümkün görünmemektedir. Sosyal devlet sürecinde, yabancılaşmanın etkileri sadece,aynı dönemde belirli toplum kesimleri ve uzun vadede de ekonomik canlanma dönemlerinden kriz dönemlerine doğru transfer edilmektedir.

4. SONUÇ

İnsanın özüyle varlığının çelişmesi sonucu ortaya çıkan ruhsal bir sorun olarak, yabancılaşma halen insanlığın çektiği yaygın bir hastalıktır. Bu sorunun temelinde yatan nedenlerin ağırlıklı olarak bireysel mi yoksa toplumsal mı olduğu tartışmalıdır. Diğer deyişle, yabancılaşma olgusu ve çaresi temelde insanın özünün çözümlenmesine bağlı bir hususdur. Ancak bu durum yabancılaşma olgusunun nesnel koşullar açısından ele alınmasına engel teşkil etmez. Bu bağlamda, toplum düzeniyle yabancılaşma olgusu arasında doğrudan ilişki kuran ve yabancılaşmadan kurtuluş için toplum düzeninin değiştirilmesini öneren temel kuram Marxist kuram olmuştur.

Marxist kuram, kapitalizmi yabancılaşmanın en yoğun hali olarak ele almakta ve kurtuluş yolu olarak da sosyalist-komünist toplum düzeni-ni öngörmektedir. Ancak insanın özünün kesin boyutlarıyla çözümlenemediği koşullarda, insanın özüne uygun bir toplum düzeninin öngörülmesi mümkün değildir. Bu nedenle kapitalizmden komünizme geçiş aşamaları Marxist teoride öngörüldüğü şekilde gerçekleşmemiştir. Ayrıca Marxist ideolojiye göre kurulmuş olan sosyalist-komünist rejimler yabancılaşmayı aşmak şöyle dursun; daha yoğun bir yabancılaşmayı da beraberinde getirmiştir. Adeta yabancılaşmanın en yoğun hali kapitaliz-min yerine sosyalizm-komünizm olmuştur.

Proleterya diktatörlüğü ile insanın özüne uygun insansal özgür eğilimlerini gerçekleştirmeleri gereği, birbirleriyle çelişen ve Marxist kuramı yanlışlayan bir olgu olarak karşımızda durmaktadır. Ayrıca özel mülkiyetin insan doğasından sökülüp atılması hem mümkün değil ve hem de mümkün olsa bile; sosyalist-komünist toplum düzenlerinde mülkiyetin ortadan kaldırılması yabancılaşmadan kurtuluş için yeterli bir durum değildir. Çünkü Marxist kuramda yabancılaşmanın temel nedenleri olarak yer alan "iş bölümü" ve "bilimsel yönetim teknikleri"nin uygulanımı sosyalist toplum düzenlerinin ortadan kaldıramadığı kaçınılmaz gereklerdir. Bu bağlamda hangi toplum düzeni uygulanırsa uygulansın; aynı düzeydeki endüstriyel gelişme aynı düzeyde yabancılaşmaya yol açmaktadır. Kaynaklar kıt ve insan ihtiyaçları sonsuz oldukça bu durum varlığın muhafaza edecektir. Bu nedenle yabancılaşmanın son erişi anlamında komünizm sadece bir ütopya ve temelsiz bir kurgudur. Kaldıki,

sosyalist-komünist toplum düzenlerinde, bireysel yaratıcılık tamamen bastırılmış; bireyler totaliter rejimlerin pençesinde köleleştiril-miştir. Global gelişme düzeyinde ele alındığında; bu toplumlar kapitalist toplumlara nazaran daha yoğun bir yabancılaşma duygusuyla karşı karşıya kalmışlardır. Bu nedenle, içinde yaşadığımız yüzyılda insanlık, insan adına gerçekleştirilen sosyalist-komünist toplum düzenlerinin arkalarında daha yoğun yabancılaşmış birey kitlelerini bırakarak çöktüklerine tanık olmuştur.

Diğer bir bağlamda, yine Marxist esintilerin etkisinde; kapitalist toplumların içerisinde yaşadıkları sosyal devlet modeli halen yabancılaş-manın etkilerini azaltan bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Ancak; özellikle, 1970'li yılların ortalarından itibaren dünyada yaşanan iktisadi ve mali krizler, siyasal sürece ilişkin iç dinamikleriyle sosyal devletin yabancılaşmayı, en azından etkin şekilde azaltmadığını; sadece aynı dönemde refahını artırabilen kesimlerden diğer yoksullaşan kesimlere ve uzun dönemde de suni enjeksiyonlarla yüksek ekonomik büyüme oranlarına erişilen dönemlerden; işsizlik ve yoksulluğun yaygınlaştığı kriz dönemlerine transferini sağladığını göstermektedir.

Sonuç itibariyle yabancılaşma endüstrileşme düzeyine bağlı olarak hem kapitalist, hem sosyalist-komünist ve hem de sosyal devlet süreçlerinin temel problemidir. Bu bağlamda yabancılaşma, ileride, yine teknolojik gelişmelerin; belki de sibernetik devrim sürecinin çözüme kavuşturacağı bir sorun olarak; halen insanlığın içerisinde yaşadığı bir dramdır.

KAYNAKÇA

ADLER, Alfred: (Çev. Belkıs Çorakçı) **Kişilik Bozuklukları Ve Toplumsal Bütünleşme**, Say Yayınları, İstanbul, 1983.

AKYILDIZ, Hüseyin: "Reel Boyutlarıyla Türkiye Ekonomisinde Kriz Süreçlerinin Ortaya Çıkış Mekanizmaları", **SDÜ İİBF Dergisi**, Isparta, 1997.

AKYILDIZ, Hüseyin: **Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi** (Yayınlanmamış Doktora Tezi) , Ankara, 1995.

BARRY, Norman P: (Çev. Cevdet Aykan) **Yeni Sağ**, Ankara, 1989.

BAYAT, Bülent: **Çimento Ve Otomotiv Sektörlerinde Çalışan İşçiler Arasında Yabancılaşmanın Karşılaştırmalı Olarak Araştırılması** (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara, 1996.

DAVİDOV, Yuri: (Çev. Sargut Şölçün) **Özgürlük Ve Yabancılaşma**, Bilim Ve Sosyalizm Yayınları, Ankara, 1990.

DOUGLAS, Jack D: **The Myth of the Welfare State**, New-Jersey, 1989.

DRUCKER, Peter F. (Çev. Belkıs Çorakçı) **Kapitalist Ötesi Toplum**, İstanbul, 1994.

ERYILMAZ, Bilal: **Bürokrasi**, Anadolu Matbacılık, İzmir, 1993.

ESİN, Pars: **İş Bölümü, Yabancılaşma Ve Sosyal Politika**, Ankara, 1982.

FLORA, Peter ve Arnold J. HEIDENHEIMER: **The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare State.**

FROMM, Erich: (Çev. Şemsa Yeğin) **Umut Devrimi**, Payel Yayınları, İstanbul, 1991.

FROMM, Erich: **Marx's Concept of Man**, New-York, 1961.

FROMM, Erich: **Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum**, Onur Matbaası, İstanbul, 1984.

GÖZE, Ayferi: **Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, Ankara, 1980, s. 75; ESİN, s. 50.

HELM, Dieter: "The Economic Borders of the State", **The Economic Borders of State, Edited by Dieter Helm**, Oxford University Press, New-York, 1989.

HORNEY, Karen: (Çev. Ayda Yörükan) **Çağımızın Tedirgin İnsanı**, Yüksel Matbaası, İstanbul, 1980.

HORNEY, Karen: (Çev. Selçuk Budak) **Çağımızın Nevrotik Kişiliği**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1994.

ILO: **World Labour Report**, 1987.

İZVEREN, Adil: **Toplumsal Türebilim**, AİTİA, Kalite Matbaası, Ankara, 1980.

KOCAOĞLU, Mehmet: **Sosyal Politika**, TÜHİS Yayını, Ankara, 1997.

NAISBIIT, John ve ABURDENE, Patricia: (Çev. Erdal Güven), **Megatrends 2000**, İstanbul, 1990.

NAURATIL, Marcia j: "Work, Alienation and Human Service Professions", **New Directions in Information Management**, Number:20, Greenwood Press, London, 1985.

TOLAN, Barlas: **Çağdaş Toplumun Bunalımı, Anomi Ve Yabancılaşma**, AİTİA, Kalite Matbaası, Ankara, 1980.

ULUTAN, Burhan: **Marxizm ve Leninizm**, Yüksel Matbaası, İstanbul, 1980.

YAYLA, Atilla: **Liberalizm**, Ankara, 1992.

YAYLA, Atilla: **Özgürlük Yolu, Hayek'in Sosyal Teorisi**, Ankara, 1983.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MUKAYESELİ HUKUK VE TÜRK HUKUKUNDA YANGIN CÜRMÜ (TCK.m.369 vd.)

Prof. Dr. Mehmet Emin ARTUK (*)
Arş. Gör. A. Caner YENİDÜNYA (**)

I. GENEL OLARAK

Yangın suçu, Türk Ceza Kanunu'nun "Ammenin Selâmeti Aleyhinde Cürümler" başlıklı Yedinci Babının, "Yangın, Su Baskını Ve Gark Ve Sair Büyük Tehlikelere Müteallik Cürümler" başlıklı Birinci Faslında (m.369 vd.) yer almaktadır. Suçun basit şeklini düzenleyen 369 uncu maddede; *"Bir binaya ve sair inşaata ve henüz biçilmemiş veya biçilmiş mahsûlata veya hububata ve erzak yığın veya ambarına ateş verip kısmen veya tamamen yakan kimse"nin* cezalandırılacağı belirtilmiştir.

Suçun unsurlarının tespitinde ateş konulması gereken nesneleri tek tek belirten TCK.nın mehazı 1889 İtalyan CK.dır (m.300-311). Belirtelim ki, daha çok eski ceza kanunlarının takip ettiği sayma metodu, günümüzde ortaya çıkabilecek kanun boşlukları nedeniyle oldukça sakıncalıdır. Zira burada sayılanlar dışında bir nesneye ateş konulması suretiyle de kişiler ya da mallar üzerinde umumi bir tehlikenin doğması mümkündür.

1997 TCK. Tasarısı'nda da (m.229) *"her türlü yapılara, biçilmemiş veya biçilmiş tarım ürünlerine veya hububata veya gıda maddeleri yığın veya depolarına ateş veren kimseye üç yıldan altı yıla kadar hapis cezası verilir"*[1] denilmek suretiyle kanaatimizce yerinde olmayarak bu metot tercih edilmiştir.

Bunun dışında TCK.nun yangın suçuna ilişkin düzenlemelerinin bazı noktalarda Mehaz'dan farklılık arz ettiği de görülmektedir. Nitekim 1889 İtalyan CK.nun 300/1. maddesinde ateş konulması gereken nesneler sayılırken, « ... her nevi inşaat ve henüz biçilmemiş mahsuller veya yakacak şeylerin yığın ve ambarları...»dan bahsedilmişken, TCK.nun 369. maddesinde «...sair inşaat ve henüz biçilmemiş veya biçilmiş mahsûlat veya hububat ve erzak yığın veya ambarı...»dan söz edilmiştir. Yine Mehaz'ın 300/2. maddesinde; "ibadete mahsus binalara" karşı gerçekleştirilen yangın fiilleri ağırlatıcı sebep olarak düzenlenirken, bu husus Majno Şerhinde[2] ve TCK.nun 370 inci maddesinde dikkate alınmamıştır.

(*) Marmara Üniv. Hukuk Fakültesi, Ceza ve Ceza Usul Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

(**) Marmara Üniv. Hukuk Fakültesi, Ceza ve Ceza Usul Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Elemanı.

1 Bkz. **Dönmezer,Sulhi-Yenisey, Feridun**, Karşılaştırmalı Türk Ceza Kanunu ve 1997 Tasarısı, Gerekçeler, İstanbul 1998, s.276.

2 Bkz. **Majno**, Ceza Kanunu Şerhi. Türk ve İtalyan Ceza Kanunları, Cilt:3, Ankara 1978, s.84 vd.

Yangın suçunun, yangınla nası ızrar suçundan farkını tespit bakımından özel bir düzenleme getiren Mehaz'ın 310 uncu maddesi de, TCK.nun 371 inci maddesine hatalı olarak, eksik bir şekilde alınmıştır. 1889 İtalyan CK.nun 310 uncu maddesinde *"geçen maddelerde yazılı hallerde eğer tehlikeye düçar olan şey ehemmiyetsiz olur, diğer hiçbir şey veya şahıs tehlikeye maruz kalmamış ise yukarıdaki hükümler yerine 424 üncü madde* (nası ızrara ilişkin düzenlemeler) *uygulanır"* denmektedir[3]. TCK.m.371'de ise, *"yakılan hususi binalar ya da mahsûlatın kıymetçe az olması"* sadece cezayı hafifletici bir hal olarak belirlenmiştir. Halbuki, yangın, bir tehlike suçu olduğuna göre, yakılan nesnenin değeri değil, fiil neticesinde ortaya çıkan tehlikenin boyutu cezanın tespitinde dikkate alınmalıdır ve esasen Kanunumuzun 413 üncü maddesinde "tehlikenin ehemmiyetsiz olması" cezayı hafifletici genel bir nedendir. Dolayısıyla yangın suçunda, 371 inci maddede yer alan hükme, ihtiyaç da yoktur[4].

1997 TCK. Tasarısı'nda da kanun yapma tekniği bakımından benzer bir hataya düşülmüştür. Gerçekten Tasarının 355 inci maddesinde "fiilden ortaya çıkacak tehlikenin ehemmiyetsiz olması" tehlike suçları bakımından genel bir cezayı hafifletici sebep olarak düzenlenmişken, 229 uncu maddenin 3 üncü fıkrasında da yangın sonucu meydana gelen zarar tehlikesinin azlığının cezayı hafifletici bir hal olarak dikkate alınması gereksizdir. Kanımızca 229/3'de yer alan hükme ihtiyaç yoktur.

Aşağıda TCK.m.369 vd. maddelerinde düzenlenen "Kasten Yangın Çıkarma Cürmü" incelenecektir.

2. KORUNAN HUKUKİ MENFAAT

Yangın suçunda korunan hukuki menfaat genel olarak, kişilerin ve malların belirsiz kapsamlı tehlikeye uğratılmalarının önlenmesidir. Zira yangın sonucunda, insanların hayatı veya sağlığı ya da büyük bir ölçüde mallar veya hayvanlar ya da diğer ekonomik menfaatler zarar tehlikesine düşebilecektir. Hatta bu fiil, insan yaşamı üzerinde önemli etkileri olan çevre üzerinde de olumsuz tesirler doğmasına neden olabilir. Dolayısıyla yangın çıkartma eyleminin cezalandırılması, tüm bu olumsuz etkilerin önlenmesi ve ammenin selametinin korunması bakımından şarttır. Diğer bir ifadeyle, belirli bir kimsenin değil ama bir bütün olarak toplumun ya da toplumun bir kesiminin selametini, güvenliğini sağlamak düşüncesi, bu fiilin cezalandırılmasının temelini oluşturmaktadır.

Mukayeseli hukukta da bu suçla korunan hukuki menfaatin ammenin selameti olduğu hususu yasal düzenlemelere yansımıştır. Örneğin, 1961 Çekoslovak CK.nun 179 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında; *"insanları kasten ölüm tehlikesine veya sıhhatlerine ağır bir zarara veya başkasının malını büyük bir oranda zarar*

3 **Majno**, C.:3, s.84 vd.

4 Aynı doğrultuda bkz. **Erman, Sahir-Özek,Çetin**, Ceza Hukuku Özel Bölüm. Kamunun Selâmetine Karşı İşlenen Suçlar (TCK.m.369-413), İstanbul 1995, s.45,46.

tehlikesine maruz bırakanın ammenin selametini tehlikeye düşürdüğü belirtilmiştir. Brezilya'da da, hakim kanaate göre, bu suçun ihdası ile amaçlanan, belirli olmayan ve böylece sayısı sınırlı bulunmayan şahıslarına tehlikeye uğratılmasının ve mallara karşı da önemli kapsamda bir zarar tehlikesi verilmesinin önlenmesidir. Danimarka'da kabul edilen görüş de aynı doğrultudadır[5].

3. TARİHİ GELİŞİM

a) Roma Hukuku

Yangın umumi tehlike suçlarının en eskilerindendir. Roma hukukunda yangın çıkarmanın kanuni düzenlemesi MÖ.450 yıllarında çıkarılan 12 Levha kanununa[6] kadar gitmektedir[7]. Antik Roma'da hususi suç (crimen privatum) olarak kabul edilen fiillere karşılık, yangın çıkarma cürmü daha o zamanlar kamusal bir suç (crimen publicum) olarak düzenlenmiştir. Bu dönemde, yangın çıkarma, binalara ateş koyma veya evlerde istif edilen tahılları kasten ateşe vermeden meydana geliyor ve ölüm cezasını gerektiriyordu. Fakat fiilin kamusal bir suç olması neticesinde zarar gören yangına karşılık hiçbir şey elde edemiyordu. İşte bu nedenlerle yangın çıkarma suçu Lex Aquilia de Damno'da (MÖ.286) ve muhtemeldir ki, 12 Levha kanununda hususi suçlar arasına konulmuş ve bu suretle nası ızrarın ağırlatıcı bir şekli olarak, zarar görene tazminat verilmesi öngörülmüştür[8].

Diktatör Sulla zamanında (MÖ.82-79) çıkarılan Lex Cornelia de Sicariis yangın çıkarmanın çeşitli şekillerini adam öldürmeye benzetmiş ve fiili adam öldürme cürümleri arasında düzenlemiştir[9]. Dolayısıyla bu dönemde bağımsız bir yangın suçundan bahsedilmesi şüphelidir. İmparatorluk devrinde de bu düşünce aşılamamıştır[10].Fakat bu düzenleme tarzının bir sonucu olarak daha o zamanlar

---

5 Bkz. **Heuermann, Rudolf**, "Die gemeingefährlichen Delikte", in: Materialien zur Strafrechtsreform. 2. Band, Rechtsvergleichende Arbeiten II. Besonderer Teil. Bonn 1955. s.433-435.

6 XII Levha Kanunu hakkında bkz. **İpek, Narcan**, " XII Levha Kanunu", in: Argumentum, Y.:3, S.:34, Mayıs 1993, s. 609-616.

7 **Liszt, Franz v.- Schmidt, Eberhard**, Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, Berlin und Leipzig 1927, s.708; **Bruch, Stephan**, Vorsätzliche Brandstiftungen. Ein Beitrag zur strafrechtlichen Regelung dieser Delikte unter besonderer Berücksichtigung historischer, kriminologischer und kriminalistischer Aspekte, Frankfurt 1983,s.6; **Okandan, G. Recai**, "Romalıların Suç Telâkki Ezikleri Fiiller ve Bunlara Terettüp Eyleyen Cezalar", Tahir Taner'e Armağan, İstanbul 1956, s.355; ; **Wilinski, A.**, Das Römische Recht, Leipzig 1966, s.89-94; "Roma Ceza Hukuku ve Ceza Usul Hukukunun Bir Kuşbakışı", (Çev: **Erdoğmuş, Belgin**), DHFD., S.:1, Diyarbakır 1983, s.332.

8 **Bruch**, s.6.

9 **Bruch**, s.6; ayrıca bkz. **Maurach, Reinhart- Schroeder, Friedrich-Christian**, Strafrecht Besonderer Teil, Teilband 2. Straftaten gegen Gemeinschaftswerte, 6. Aufl., Heidelberg-Karlsruhe 1981, s.12.

10 **Liszt.- Schmidt**, s.708.

kişilerin vücut tamlıklarının ve yaşamlarının tehlikeye uğratılmasının suçun cezalandırılmasında dikkate alındığını söylemek mümkündür[11].

Lex Cornelia de Sicariis'de suçun konusu olarak sadece binalar zikredilmişti. İmparatorluk devrine gelindiğinde, buna üzüm bağları ve tarlalar da eklendi[12].

İmparatorluk devrinde takriben MS.160-300 yıllarında, yangın suçu, hukukçular tarafından tartışılmış ve başkasının malına zarar verme, nası ızrar olarak özel suç (delictum privatum) kabul edilerek, failin mağdura tazminat vermesi gerektiği belirtilmiştir. Buna karşılık, yangınla insan hayatı tehlikeye girmiş veya ihlal edilmişse, eylem kamu suçu sayılmakta ve daha o zamanlar yangın çıkarma kasti ve kasti olmayan şeklinde bir ayırıma tabi tutulmaktaydı[13]. Ancak bu ihtimallerde de, faile karşı tazminat davası açılması mümkündü[14].

Şehir içerisinde, meskun yerlerde veya birçok şahsın oturduğu yerlerde, kasti yangın çıkarma kural olarak ölüm cezasını gerektiriyordu. Bu ceza, yüksek sınıflar için sürgündü. Aşağı sınıftaki failler ise, hayvanlara verilerek öldürülürlerdi[15]. Nitekim Neron da, bu usulü Romanın büyük yangınının suçlusu olarak, Hıristiyanlara uyguladı[16].

Şehir dışında işlenen yangın çıkarma fiilleri hafif şekilde cezalandırılırdı. Yaptırım, yüksek sınıfta olanlar için gözaltına alma müeyyidesiydi[17].

Mommsen yangın suçunun cezasında şu şekilde bir ayırım yapıldığını belirtmiştir: Şehirde kasti yangının cezası ölümdür. Ancak fail yüksek sınıfa dahil bir kimseyse sürgünle cezalandırılırdı. Şehir dışında yangın çıkarmanın yaptırımı da, yüksek sınıftaki kişiler için zorla çalıştırma, gözaltı, aşağı sınıftaki kişiler içinse, hayat boyunca madenlerde çalışma veya hayat boyunca gözaltıdır. Taksirle yangınlar ise, ağır şekilde cezalandırılmazdı[18].

b) Eski Alman Hukuku

Eski Alman Hukukunun[19] ilk devirlerinde yangın suçuyla ilgili kaynak bulunmamaktadır. Milattan sonra 500 yılına ait hukuk metinlerinde (Leges

---

11 **Bruch,** s.6.
12 **Meyer,Hugo-Allfeld,Philipp**, Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, 7. Auflage, Leipzig 1912, s.609.
13 **Bruch,** s.6.
14 **Okandan**, s.335.
15 **Bruch,** s.6; **Liszt.- Schmidt**, s.708.
16 **Bruch**, s.7.
17 **Bruch,** s.7.
18 **Mommsen, Theodor**, Römisches Strafrecht, Leipzig 1899, s.841.
19 Eski Fransız Hukukunda da, yangın, evlere veya mahsullere karşı olmasına göre bir ayırım yapılmaksızın ölüm cezasını gerektiriyordu. Sadece örf ve adete göre cezanın infaz tarzı değişiyordu. Buna göre, infaz ya asarak ya da yakarak gerçekleşiyordu. Bkz. **Imbert, Jean**, La peine de mort, Vendôme 1972, s.73. Kasten başkasının malını yakana ölüm cezasının verilmesi hususu, 1791 ve 1810 CK.larında da devam etmiştir. Doktrinde bu mevzuatın aşırılık ve eksikliklerle dolu olduğu belirtilmiştir. Aşırıdır, çünkü oturulan bir yere ateş

Barbarorum) kasten yangın, kamu düzenini bozan kötü bir fiil olarak kabul edilirdi. Batı Cermen kabilelerinde yangın çıkarma suçları genelde para cezasıyla cezalandırılırdı. Yani yangın özel suç olarak kabul ediliyordu. Sadece insanı tehlikeye koyan karakterdeki yangınlar, dini ceza hukukunun, kamu hukukunun alanına girerdi. Ancak halk hukuklarında bazen ölüm cezasına da rastlanırdı. Bu durumda fiil, kamu suçu vasfındaydı (örn. Lex visig (Feuertad) VIII, 2,1)[20].

Zamanla zarar görene, yangın çıkarana karşı kuvvet kullanma yetkisi tanındı. Buna göre, zarar gören, faili öldürebilirdi. Alman Hukukunun ilk zamanlarında fiilin geceleyin veya gizlice işlenmesi (mordbrand), yangının haksızlığını artırmaktaydı. Çoğu kaynaklarda yangının ağırlatıcı nedeni olarak görülen bu ihtimal (mordbrand) dışında, silahlı bir grup tarafından fiilin işlenmesine de, (waldbrand) rastlanmaktaydı. Bu da sık sık ortaya çıkan kavgalar sırasında gerçekleşirdi[21]. Saksonya aynasına göre, mordbrand'ın cezası tekerlek işkencesiyle ölümdür. Waldbrand'ın cezası ise, kafanın kesilmesidir[22].

Suçun cezasının belirlenmesinde kişilere verilen zararlar önemli rol oynardı. Nitekim Bavyera Hukukuna göre, insanların yaralanması para cezası ile cezalandırılırdı (Lex Baiuwariorum, 1,6)[23].

Para cezasının miktarında bir ayırım yapmak ve suçun kapsamını tespit amacıyla birçok halk hukukunda, ateşe verilen nesnelere göre bir ayırım yapıldı. O zamanlar için faydalı olan bu ayırıma göre, ekonomik ve dini ehemmiyeti büyük olan bazı nesneler, örneğin, binalar, kiliseler, binaların tek tek odaları, ormanlar, tarlalar özel olarak belirtildi. Alman Hukukunda binanın hür veya köleye ait olup olmamasına göre de, bir ayırım yapılmaktaydı. Bavyera Hukukunda, (Lex Baiuwariorum, I, 6) kilisenin malına karşı yangın çıkartılırsa ceza ağırlaştırılırdı. Zarar görene ödenen tazminat dışında, kaynaklarda kamu gücüne de bir para ödendiği görülmektedir[24].

---

koyarak orada bulunanları ağır bir zarar tehlikesine uğratan ile, şehir dışındaki bir samanı yığının yakan aynı ceza ile (ölüm cezası) cezalandırılmaktadır. Eksiktir, zira kendi malının yakılması durumunda kanun önemli bir boşluk içermektedir. Yüksek mahkeme bu eksikliği bertaraf etmek için verdiği kararlarda, sigortadan para almak için kendi malını yakanın fiilini dolandırıcılık olarak nitelendiriyordu. Parlamento 1832 ve 1863 değişiklikleriyle kasdi yangının değişik şekillerini farklı yaptırımlara bağladı ve kendi malına yangını da yangın suçları içerisinde düzenledi. Bkz. **Merle, Roger- Vitu, André**, Traité de Droit Criminel, Droit Pénal Spécial par André Vitu, C.II, Paris 1982, s.2016,2017.

20 **Bruch**, s.8.

21 **Bruch**, s.9.

22 **Maurach-Schroeder**, 6. Aufl., s.12.

23 **Bruch**, s.9; **Meyer-Altfeld**, s.610.

24 **Bruch**, s.10.

c) Ortaçağ Hukuku

Yangın suçunda da, kabileler arasındaki kişisel ceza hukuku; devletin ortaya çıkması ile yerini kamu ceza hukukuna terk etti. Bu değişim sonucu, kasti bir suç olarak kabul edilen yangına, Franklar zamanında uygulanan para cezası sistemi yerine, ölüm cezası verilmeye başlandı (M.S.900-1500)[25].

Netice olarak yangının çeşitli şekilleri arasındaki farklılığın önemi kalmadı. Farklılık cezanın infazının şeklini etkiledi. Yangının cezalandırılmasına ilişkin değişen bu düşünceler, özellikle tahtadan meydana getirilen şehirlerde yangının aşırı tehlikeliliğinden doğuyordu. Bu dönemde, suçun tehlikeliliği üzerinde durulmuyor, ortaya çıkan zarar dikkate alınıyordu[26].

Bundan başka ölüm cezasının tatbiki açısından suçun işlenme yeri ve özellikle fiilin konusu önemliydi. Ekseriya evlere veya oturulan binalara karşı gerçekleştirilen yangın fiilleri ölümle cezalandırılırdı. Suçun özel bir şekli olarak, kilise yangını da mevzuatta düzenlenmişti. Bunun dışında kimi mevzuatta bağlar, meyve bahçeleri, tarlalar fiil konusu olarak zikredilmişlerdi[27].

Kanton hukuklarında zamanla yangın suçu ile nası ızrarın farkının ortaya konulduğunu görüyoruz[28]. Ancak bu hukukların büyük bir kısmında yangın, hâlâ mala karşı suçlar arasında düzenlenmişti[29]. Örneğin Bern (m.189 vd.) yangın çıkarma suçunu nası ızrarın özel bir şekli olarak düzenlemişti. Kantonlardan St. Gallen (m.96 vd.), Thurgau (m.197 vd.) da aynı şekilde hareket etmişlerdi. Bu hukuklara göre, yangın çıkartma suçu bir zarar suçudur ve ateş özel tahrip vasıtasını teşkil eder, bu özel tahrip vasıtasıyla da belli bazı konulara zarar verme veya tahrip etme amaçlanır. Örneğin oturulan binalar, kilise, fabrika, ormanlar. Tehlike kavramı düşüncesi ve umumi tehlike bu kanunların kazuistik düzenlemesi yanında ara-sıra söz konusu edilir.

Diğer bazı kanunlarda yangın, mal aleyhine suçlardan sayılmakla birlikte, şahısların umumi güvenliğine ve mülkiyete karşı cürüm olarak düzenlenmişti. Burada umumi tehlike veya kamu selameti ön planda yer alıyordu. Örneğin, Zürich (m.211 vd.), Glarus (m.115 vd.).

Luzern (§107 vd.), Freiburg (m. 133-134 vd.) gibi kantonlar, yangını yeni meydana getirilen bir grup (ki bu gruba umumi tehlike suçları deniliyor) arasında düzenlediler. Bu kantonlar günümüz sistemini etkilemişlerdir.

---

25 **Bruch**, s.11.
26 **Bruch**, s.12.
27 **Bruch**, s.13.
28 **Hafter, Ernst**, Schweizerisches Strafrechts, Besonderer Teil, C.II, Berlin 1943, s.495.
29 **Hafter,II**, s.496.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

d) Müşterek Ceza Hukuku Dönemi

Glassatorler (MS.1100-1250) ve Postglassatorların ortaya çıkışında etkili olduğu müşterek ceza hukuku, Roma ve yaşayan Avrupa Hukukunun bir karışımından meydana gelmiş, daha sonra kanunlaştırılmaya başlanmıştır[30]. 15. ve 16. Yüzyılda yasalaştırılan, 1507 tarihli Constitutio Criminalis Bambergenis, daha sonra Constitutio Criminalis Carolina[31] olarak, Cermen İmparatoru V. Karl'ın (Şarlken) hükümranlığı döneminde[32] 1530 Augsburg ve 1532'de Regensburg meclisleri tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiş ve tam olarak üçyüz yıl Alman Müşterek Hukuku'nun temelini oluşturmuştur[33]. Yangın suçu da, 219 maddeden ibaret olan Constitutio Criminalis Carolina'nın 125 inci maddesinde yer almaktaydı. Hükme göre; kötü niyetli yangın çıkaranlar ateşe atılmak suretiyle ölüme mahkum edilirdi[34]. Böylece yangın suçunu işleyenin idam edileceği açıkça belirtilmişti[35].

Carolina'nın 125 inci maddesinden kasdi yangının mülkiyet ilişkisi, yangın çıkarmanın şekli ya da fiilin şehirde veya kırsal alanda işlenip işlenmediği nazara alınmadan cezalandırıldığı anlaşılmaktadır.

Ölüm cezası ateşe atılmakla icra edilirdi ve bu ceza bazen çok ağır gözükmekteydi[36]. Dolayısıyla müşterek hukuk uygulamasında, kimi zaman cezanın infaz şekli değişebilmekteydi. Örneğin, 17 yaşından küçük çocuklar, akıl hastaları, faal nedamet halinde bulunanlar ateşe atılmak suretiyle idam edilmezlerdi[37]. Alman hukuk biliminin ilerlemesiyle, cezanın ağırlığından kurtulmak için kasdi yangının eski şekillerine müracaat edilmeye başlandı[38].

Carolina'da taksirle yangın düzenlenmemişti. Ancak taksirle yangın ekseriyetle hukuk pratiğinde cezalandırılabilir bir fiil olarak kabul edilmişti. Diğer taraftan mülayyidesi, kasdi fiillerdeki ölüm cezasından daha hafifti. Taksirle yangın

---

30 **Önder, Ayhan**, Ceza Hukuku Genel Hükümler, C:I, İstanbul 1991, s.58.

31 Carolina'nın metni için Bkz. Die Peinliche Gerichtsordnung Kaiser Karls V. von 1532 (Carolina), (Yayına Haz.: **Radbruch Gustav**), Stuttgart 1967.

32 **Honig, Richard**, Hukuk Başlangıcı ve Tarihi, (Çev.: **Yavuz, M.**), 2.Baskı, İstanbul 1935, s.123 ,124.

33 **İçel, Kayıhan-Donay, Süheyl**, Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku. (Genel Kısım I), 2.Baskı, İstanbul 1993, s.48. Carolina, birinci kısmında ceza usul hukukunu, ikinci kısmında ise -ülkeler ya da şehirlerin kendilerine özgü bir ceza kanunu olmaması veya mevcut ceza kanunlarında boşluk olması halinde- Cermen İmparatorluğu'nda uygulanacak olan maddi ceza hukukunu ihtiva ediyordu. Buna göre, "Carolina" ancak ikinci derecede bir yürürlüğe sahipti ve İmparatorluğu teşkil eden memleket ve şehirlerin mahalli kanunlarının uygulanma imkanını ortadan kaldırmamıştı.Bkz.**Honig**, s.124.

34 **Liszt .-Schmidt**, s.708.

35 **Bruch**, s.14.

36 **Maurach-Schroeder**, 6. Aufl., s.12.

37 **Bruch**, s.15, dn.90.

38 **Bruch**, s.15.

çıkaran fail, eyleminin ağırlığına göre, sadece tazminat yükümlülüğü ile sorumlu olmaz, ayrıca ağır hapis, sürgün, hafif bedensel cezalarla da cezalandırılırdı[39].

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. MUKAYESELİ HUKUK

1. Yangın suçuna genelde kanunlar «amme selameti aleyhinde cürümler» arasında (örneğin, 07.12.1940 Brezilya CK.; 21.12.1937 İsviçre CK.; 1889 İtalyan CK.; 10.10.1930 İtalyan CK.; 17.8.1950 Yunan CK.;1974 Avusturya CK.; 10.3.1987 Alman CK.; 29.11.1961 Çekoslovak CK.; 16.3.1968 Bulgar CK.; 1961 Macar CK.; 30.09.1921 Arjantin CK.; 1.1.1997 Danimarka CK.) yer vermişlerdir. Buna karşılık bazı kanunlarda yangın suçunun "mala ya da mülkiyete karşı cürümler" arasında (örneğin, 8.6.1867 Belçika CK.; 16.09.1886 tarihli Portekiz CK.; 1994 Fransız CK.; 1996 Rusya CK.) düzenlendiği de görülmektedir.

2. Bazı kanunlarda suçun oluşması belirli nesnelere ateş konulmasına bağlıdır. Örneğin, Alman (m.306)[40], Bulgar (m.330)[41], Portekiz (m.463)[42], Belçika (m.510)[43] CK.ları gibi. Ancak tecrübe göstermiştir ki, tekniğin gelişmesiyle bu sistemde zorunlu boşluklar oluşacaktır ve bunların kıyas yasağı nedeniyle hakim tarafından doldurulabilmesi mümkün değildir[44]. Buna karşılık birçok kanunda sayma yolu (örneğin, Brezilya (m.250), 1930 İtalyan (m.423), Yunan (m.264), Avusturya

---

39 **Bruch**, s.16.

40 10.03.1987 şekliyle Alman CK.nun yangın suçunun basit şeklini düzenleyen 306 ncı maddesinde: *"Her kim başkasına ait, 1. Binaları veya barakaları, 2. İşletmeleri veya teknik tesisleri özellikle makineleri, 3. Emtia depolarını (antrepoları) veya stokları, 4. Motorlu vasıtaları, rayları, hava ve deniz taşıtlarını, 5. Ormanları, çalılıkları (fundalıkları) veya sulak alanları veya 6. Köy, gıda veya orman tesislerini ya da bir mamulleri ateşe verir veya bu suretle tamamen ya da kısmen tahrip ederse cezalandırılır"* denilmektedir.

41 1968 Bulgar CK.nun yangın suçunun basit şeklini düzenleyen 330 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında: *"Bir binaya, demirbaş eşyaya, emtialara, ziraî veya diğer mamullere, ormana, makinelere, maden ocağına veya diğer değerli eşyalara ateş koyan yangın çıkarmadan dolayı bir seneden sekiz seneye kadar hürriyeti bağlayıcı cezayla cezalandırılır"* denilmektedir.

42 1886 Portekiz CK.nun suçun basit şeklini düzenleyen 463 üncü maddesinde: *"1. Savunma tesislerinde, silah ve stok depolarında, arşivlerde, devlete ait fabrika veya gemilerde veya devlete ait eşyaları ihtiva eden veya bu amaca tahsis edilen binalarda veya herhangi bir yerde, 2. Bir binada veya oturulan bir yerde, 3. Yasal olarak vatandaşların toplantı yapmalarına tahsis edilen bir binada, 4. Mutad olarak oturulmasa dahi meskun mahalde bulunan ve oturmaya tahsis edilen binada kasten yangın çıkaran ve bu suretle binaları tamamen veya kısmen tahrip eden 16 yaşından 20 yaşına kadar ağır hapse mahkum olur. Bu maddenin 2 nci bendi hükmüne uygun olarak yolcuları nakletmekte kullanılan hareket halindeki veya henüz hareket etmeye başlayan bir trenin her vagonu içinde yolcu olmasa dahi oturulan yer sayılır (ek fıkra)"* denilmektedir.

43 1867 Belçika CK.nun suçun basit şeklini düzenleyen 510 uncu maddesinde: *"Yapılara, köprülere, bentlere, taşıt yollarına, raylara, tersiye havuzlarına, mağazalara, depolara, hangarlara, büyük veya küçük gemilere, araçlara, vagonlara, hava taşıtlarına veya diğer motorlu vasıtalara ateş koyan eğer yangın sırasında orada bir veya birden fazla kimsenin bulunduğunu tahmin etmek zorundaysa ... cezalandırılır"* denmektedir.

44 **Heuermann**, s. 437.

(m.169), İsviçre (m.221), Çekoslovak (m.179), Macar (m.190), Arjantin (m.186) CK.ları) takip edilmemiştir[45].

3. Yangın suçu, yangınla nası ızrar suçundan farklıdır. Bu iki suçun ayrılmasında esas nokta, yangının kamu selameti aleyhine işlenen cürümler arasında, nası ızrardan farklı bir fiil olarak kanunlarda yer almasıdır. Devletler çeşitli yollarla bu iki suç arasındaki farkı tespite çalışmışlardır. Örneğin, yangını, mala karşı cürümler arasında düzenleyen ve suçun oluşmasında, cezayı etkileyen hallerin belirlenmesinde ateş konulması gereken nesneleri sayma yolu ile tespit eden Portekiz CK.nda (m.470), belirtilenler dışındaki cisimlere ateş konulması ihtimalinde nası ızrar suçunun ağır şeklinin uygulanacağı belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle, söz konusu kanun, iki suç arasında "ateş konulan nesne"lere göre bir ayırım yapmıştır. Bunun dışında kanunlar (örneğin, 1937 İsviçre, Çekoslovak ve Yunan CK.ları gibi) yangın suçunun oluşması için, nası ızrardan farklı olarak umumi bir tehlikenin varlığını aramaktadırlar.

4. Yasal bir sorun da şudur: Kendi malına yangın suçu, başkasının malına karşı işlenen yangın suçunun yanında mı düzenlenmelidir? Bazı devletler ateşe verilen nesnenin faile ya da bir başkasına ait olması arasında fark gözetmezler. Bu kanunlardan kimi suçun oluşumu için somut tehlikenin varlığını ararken (örneğin, Yunan CK. m.264; Brezilya CK.m.250; Çekoslovak CK. m.179; Macar CK.m.190; Arjantin CK.m.186, Danimarka CK.m.181 gibi), diğerleri (örneğin Bulgar CK.m.330) soyut tehlikeyi yeterli görürler. Bazı kanunlarda ise, başkasının malının yakılması soyut tehlikeye bağlanırken, kendi malının yakılması somut bir tehlikenin doğması halinde suç teşkil eder. Örneğin İtalyan CK. (m.423), Avusturya CK. (m.169). Buna karşılık Portekiz CK. başkasına ait bir malın ve faile ait olsa bile oturulan bir bina veya yerin ateşe verilmesi halinde, fiilin cezalandırılması bakımından soyut tehlikeyi yeterli görürken, faile ait diğer herhangi bir nesnenin ateşe verilmesi ihtimalinde somut tehlikeyi aramıştır (m.468)[46].

Belçika CK.nda (m.511,512) ise, kendi malına ateş koyan failin, kötü veya hileli bir niyetle hareket ettiğinin tespit edilmesi halinde cezalandırılacağı öngörülmüştür.

5. Suçun tamamlanması kanun tarafından öngörülen neticenin gerçekleşmesi anıdır. Yangın, tehlike suçu olduğundan, yasal düzenlemede soyut tehlikenin yeterli görülmesine ya da somut tehlikenin aranmasına göre suçun tamamlanma anı değişecektir. Gerçekten kimi kanunlarda (1930 İtalyan CK., Avusturya CK., Alman CK., Bulgar CK.) suça konu nesnelere ateş konulması cürmün tamamlanması için yeterliyken, diğer bazı kanunlarda (Örneğin Macar CK., Arjantin CK., Brezilya CK., Yunan CK.) başlatılan yangının kişilere ya da mallara yönelik umumi bir tehlike doğuracak ağırlıkta olması aranır. Bu bakımdan konulan ateş henüz böyle bir tehlike doğuracak ağırlığa ulaşmadan, dışarıdan gelen bir etkiyle sönerse ya da tutuşmazsa eksik teşebbüs ortaya çıkabilecektir[47].

---

45 Ayrıca bkz. **Heuermann**, s. 435.
46 Ayrıca bkz. **Heuermann**, s. 436.
47 **Heuermann**, s. 439,440.

6. Faal nedamet yangın suçunda cezayı hafifletici bir hal olarak dikkate alınmıştır. Örneğin, Macar CK.'da, herhangi zararlı bir netice meydana gelmeden ihtiyarı ile umumi tehlikeyi izale eden failin cezasının kayıtsız şartsız indirileceği belirtilmiştir (m.190/5).

7. Yangın suçunun ağırlatıcı sebepleri mukayeseli hukukta çok çeşitlidir. Bu bakımdan aşağıda belli başlı sistemler üzerinde kısaca durulacaktır.

a) Cezanın artırılmasında kanunların en çok dikkate aldıkları husus ateşe verilen nesnenin niteliğidir. Buna göre, oturulan veya oturmaya tahsis edilen bir yere ya da binaya (Brezilya CK.m.250-II/(a), 1930 İtalyan CK.m.425/b.2, Alman CK.m.306a/b.1-3), resmi veya kamusal yararlanmaya tahsis edilen bir binaya (Brezilya CK.m.250-II/(b), 1930 İtalyan CK.m.425/b.1, Macar CK.m.190-2/(b)), sosyal ya da kültürel amaçlara yarayan eserlere (Brezilya CK.m.250-II/(b)), gemi, hava ulaşım aracı, tren veya umumi taşıt araçlarına (Brezilya CK.m.250-II/(c)), tren istasyonu, hava meydanı, liman gibi yerlere (Brezilya CK.m.250-II/(d), 1930 İtalyan CK.m.425/b.3), patlayıcı, yanıcı veya parlayıcı cisimlerin muhafaza edildiği depolara (1930 İtalyan CK.m.425/b.3, Arjantin CK.m.186/b.3), madenlere (Brezilya CK.m.250-II/(g), 1930 İtalyan CK.m.425/b.2), endüstri tesislerine (1930 İtalyan CK.m.425/b.2), tersanelere (Brezilya CK.m.250-II/(g), 1930 İtalyan CK.m.425/b.2), kaynaklara, su tesislerine veya suların depolanması ya da sevk edilmesine yarayan yapılara (1930 İtalyan Ck.m.425/b.2), tarlalara, otlaklara (Brezilya CK.m.250-II/(h)), ormanlara veya korulara (Brezilya CK.m.250-II/(g), 1930 İtalyan CK.m.425/b.2), kiliseye veya dini ibadete tahsis edilen binaya (Alman CK.m.306a/b.2), tarihi, ilmi veya sanatsal değeri olan mallara veya bunların muhafaza edildiği her hangi bir yere (Bulgar CK.m.330/b.3), resmi arşivlere, kütüphanelere, müzelere (Arjantin CK.m.186/b.3) ateş koyan failin cezası artırılacaktır.

b) Ceza kanunlarının ağırlatıcı neden olarak dikkate aldıkları bir diğer husus da, yangın sonucunda bir veya birçok şahsın ölümü ya da sağlığının bozulması veyahut ölüm ya da müessir fiil tehlikesine uğratılmasıdır. Örneğin, Yunan CK., yangın fiilinden insanlar hakkında bir tehlike doğabiliyorsa ya da bunun sonucunda bir kimsenin ölümü gerçekleşmişse failin cezasının artırılmasını öngörmektedir (m.264). Yine Avusturya CK.na göre, yangın bir şahsın ölümüne veya çok sayıda kimsenin ağır müessir fiile uğramasına neden olmuşsa ya da fiil sonucunda bir çok kimse tehlikeye düşmüşse fail beş seneden on beş seneye kadar, ancak fiil sonucunda bir çok kimse ölmüşse, on seneden yirmi seneye kadar hürriyeti bağlayıcı cezayla veya müebbet hapisle cezalandırılacaktır (m.169/3). Benzer düzenlemelere örneğin, Alman (m.306a/2, 306b, 306b/2, 306c), İsviçre (m.221/2), Belçika (m.518), Çekoslovak (m.179/2,3), Arjantin (m.186/4,5) ve Portekiz (m.466) Ceza Kanunlarında da rastlanmaktadır.

c) Kimi kanunlar cezanın artırılmasında failin saikini ya da amacını dikkate alırlar. Buna göre, başka bir suçu gerçekleştirmek veya gizlemek gayesiyle (Alman CK.m.306b/f.2,b.2), kendisi veya başkası için maddi bir kazanç elde etmek amacıyla (Brezilya Ck.m.250/I) yangın çıkaran failin cezası artırılacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

d) Yangın suçunda cezayı artıran diğer sebepler; failin yangının söndürülmesini engellemesi (Alman CK.m.306b/f.2,b.3), fiilin organize bir grubun üyesi olarak (Çekoslovak CK.m.179/2) ya da organize bir örgüt tarafından işlenmesi (Fransız CK.m.322-8), kısa bir süre içinde eylemin tekrarlanması (Çekoslovak CK.m.179/2), fiilin seferberlik zamanında işlenmesi (Çekoslovak CK.m.179/3), yangının başka bir cürümle bağlantılı olarak çıkarılması (Macar CK.m.190/2), ateşin geceleyin konulması (Belçika CK.m.513) şeklindedir.

8. Cezayı hafifletici nedenler genelde zararın azlığı (İsviçre CK.m.221/3, Portekiz CK.m.469) ya da ateşin yayılma tehlikesi göstermemesi (Portekiz CK.m. 469) olarak belirtilebilir.

5. SUÇUN FAİLİ

Kasten yangın suçunun faili herkes olabilir. Kanunda bu konuda bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak ateş konulan nesne, faile ait se, suçun oluşumu bakımından fiilin kbaşkasını şahsen veya malen zarara veya tehlikeye uğratmış olması şarttır (TCK.m.381/1). Bunun dışında failin sıfatı (TCK.m.412) ağırlatıcı neden (örneğin, failin yakılan malın muhafazasıyla görevli bir kimse olması) olarak dikkate alınmıştır.

6. MADDİ UNSUR

Bir binaya ve sair inşaata ve henüz biçilmemiş veya biçilmiş mahsûlata veya hububata ve erzak yığın veya ambarına ateş verip kısmen veya tamamen yakan kimse suçun maddi unsurunu gerçekleştirmiş olur.

TCK., ateş konulması gereken nesneleri sınırlı olarak belirtmiştir. Bunlar dışındaki eşyaların yakılması halinde suç oluşmayacaktır[48].

Bina; herhangi bir malzemeyle yapılmış, insan veya hayvanların barınmasına, içinde her hangi bir işin yapılmasına veya her hangi bir eşyanın muhafazasına

---

48 Yargıtay da verdiği kararlarda 369 ve 370 inci maddelerde sayılan nesneler dışında kalan eşyaya ateş konulmasını yangın suçu kapsamında değerlendirmemiştir: "...PTT. idaresine ait telefon direklerinin TCK.nun 369 ve müteakip maddelerinde sayılanlardan olmadığı ... düşünülmeden yazılı şekilde hüküm kurulması.." Yarg.9.CD.9.3.1993,354/1269 (**Malkoç, İsmail-Güler,Mahmut**, (Uygulamada) Türk Ceza Kanunu Özel Hükümler-3, Ankara 1996, s.2804); "Yangın çıkan kamyonun TCK.nun 369 ve 370 nci maddelerinde tahdidi olarak belirlenen şeylerden bulunmadığı nazara alınmadan yazılı şekilde mahkumiyet hükmü tesisi bozmayı gerektirmiştir" Yarg. 9.CD., 31.05.1990, 1479/2326 (**Savaş, Veral-Mollamahmutoğlu, Sadık**, Türk Ceza Kanununun Yorumu, 3. Cilt, Ankara 1999, s.3383); "Telefon direğinin TCK.nun 369. ve müteakip maddelerinde belirtilen şeylerden olmadığı gözetilmeksizin, yazılı şekilde hüküm tesisi bozmayı gerektirmiştir" Yarg.9.CD.5.4.1990, 815/1417 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3383); "Selvi ağacı, TCK.nun 369 uncu maddesinde belirtilen şeylerden değildir" Yarg. 9.CD.29.1.1990, 3766/437 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3383); "Meşe dalları, 369. maddede yazılı mahsûlattan değildir" Yarg.4.CD.28.9.1955, 9014/15159 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3384).

elverişli olan tamamlanmış yapıdır[49]. Bu özellikleri taşıyan bir yapının toprak altında ya da üstünde olmasının önemi yoktur[50]. Ayrıca binanın henüz boş ya da kullanılmıyor olması da fark etmez. Böylece, evler, hamamlar, yer altı geçitleri, fabrikalar, şantiye barakaları, kulübeler bina kavramı kapsamındadır. Buna karşılık sağlam bir yapıda bulunmayan ve toprağa bağlı olmayan, bir yerden diğer bir yere taşınması mümkün olan nesneler (örneğin, kıyıya bağlanmış olan tekne, vagon, karavan) bina sayılmaz[51]. Kanunda müştemilattan bahsedilmemiştir. Ancak müştemilatı da binaya dahil saymak gerektiği doktrinde belirtilmiştir[52]. Kanımızca konuta bitişik veya onun yakınında bulunan mahaller (örneğin, balkon, koridor, evin sokakla bağlantısını sağlayan merdivenler, dış kapı önündeki sahanlık, avlu, etrafı duvarla çevrili bahçe) binaya dahil sayılabilirse de, binadan uzak bir yerde bulunan (örneğin, çardak) müştemilatı bu kapsamda mütalaa etmek olanaksızdır[53].

Yargıtay, çeşitli kararlarında bahçede bulunan çardağın[54], tek göz damdan ibaret tandırlığın[55] bina olmadığını belirtirken, ağıl[56], evin deposunu[57] bina kapsamında mütalâa etmiştir.

İnşaatın sözlük anlamı yapılmakta olan binadır[58]. Ancak kanun "sair inşaat"tan bahsettiğine göre, yanmağa müsait –tamamlanmış ya da tamamlanmamış olsun- inşaa elverişli her şey bu tabire dahildir[59]. Bu husus Mehaz Kanunda (m.300/1) "her nevi inşaat" tabiri kullanılmak suretiyle açıkça belirtilmiştir. Şu halde, yapı, sınai, fenni ve sair alanlara ilişkin her türlü tesis inşaattır[60]. Yargıtay verdiği bir kararda seyyar büfeyi inşaattan saymıştır[61].

---

49 **Erman-Özek**, s.14; Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi, C.:3, İstanbul 1985, s.1651.

50 **Soyaslan, Doğan,** Ceza Hukuku Özel Hükümler, 2. Baskı, Ankara 1997, s.364.

51 **Erman-Özek**, s.15.

52 **Soyaslan**,s.364;**Gözübüyük, Abdullah Pulat**,Türk Ceza Kanunu Açıklaması,C.:4,Ankara tarihsiz, s.7.

53 Mehaz Kanunun hazırlık çalışmaları sırasında müştemilâtın kanun metninde yer alıp almaması hususu tartışma konusu olmuş, ancak bunun ne zaruri, ne de makul olacağı düşünülmüştür. Zira binaya sirayet etmesi amacıyla müştemilâta ateş konulmuşsa, binaya ateş konulmuş demektir. Eğer binaya yakın bir şey yakılmak istenmiş, ateş binaya sirayet etmişse "taksirle yangın" gerçekleşmiştir. Bkz. **Erem, Faruk**, Türk Ceza Kanunu Şerhi, Özel Hükümler, C.:2, Ankara 1993, s.1739.

54 Yarg. 4.CD.14.12.1945, 11984/11341 (**Köseoğlu, Cemal**, Hâşiyeli Türk Ceza Kanunu, 8. Baskı, İstanbul 1955, s.392,393).

55 Yarg.9.CD.19.4.1990, 953/1707 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3383).

56 Yarg. 2.CD. 29.3.1946, 2887/2876 (**Köseoğlu**, 8. Baskı, s.393).

57 Yarg.CGK.7.2.1983, 8-479/3 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3390 vd.).

58 Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi, C.:9, İstanbul 1985, s.5718.

59 **Erem**, II, s.1739.

60 **Gözübüyük**, IV, s.8.

61 Yarg.4.CD.28.10.1953, 8513/10163 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3385).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Mahsûlat, topraktan sağlanan her türlü ürünü ifade eder[62]. Kanunumuz, Mehazdan farklı olarak [63], mahsûlatın biçilmemiş veya biçilmiş olması arasında fark gözetmemiştir.

Kanunda «hububat ve erzak yığın veya ambarına» ateş konulmasından da bahsedilmiştir. Hububat, buğday, arpa, mısır, çavdar gibi un elde edilen taneli bakilerin[64], erzak ise, bozulmadan uzun süre saklanabilen yiyeceklerin[65] genel adıdır. Suçun oluşması failin hububat ve erzak yığınına veya bunların konulduğu, saklandığı yere (ambar) ateş koymasına bağlıdır. Belirtelim ki, Mehaz Kanunda, «yakacak şeylerin yığın ve ambarları» suçun konusunu oluşturmaktadır ve kanımızca bu düzenleme, suçla korunan hukuki menfaate daha uygundur. Zira yakacak yığın ve ambarlarına ateş konulması, kişiler ve mallar bakımından önemli bir tehlike doğurabilirse de, bir sebze yığınının yakılmasında böyle bir tehlikenin varlığından söz edilemez. Ayrıca biçilmiş mahsulat koruma altına alındıktan sonra, bir de ayrıca bunların yığın ve ambarlarının kanunda zikredilmesi karışıklığa neden olmaktadır[66].

Böylece suçun maddi unsurunun hareket kısmı, kanunda sayılan bu nesnelerin ateşe verilmesi, kısmen veya tamamen yakılmasıdır. Ancak belirtelim ki, cürmün oluşması, ateşe vermenin ya da yakmanın belirli bir ağırlığa erişmesine, yani yangın boyutunda bulunmasına bağlıdır. Cismin, kişiler ve mallar üzerinde umumi bir tehlike doğurmaya elverişli şekilde yanmağa başlaması şarttır. Zira yangın, ammenin selametine karşı bir cürümdür. Böyle bir tehlikenin mevcut olmadığı hallerde, artık yangın suçundan değil, yangınla nası ızrardan bahsedilebilir. Örneğin, çalı çırpı veya kağıt parçalarının yakılması[67].

Acaba yakılan ateş ne zaman yangın olarak nitelendirilebilir?

---

62 Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi, C.13, İstanbul 1985, s.767. Yargıtay verdiği kararlarda nelerin mahsûlattan sayılacağını ortaya koymuştur: "...Yanan arsız ve arı kovanlarının TCK.nun 369.maddesinde sayılan "mahsûlat"tan bulunma(ma)sına göre... yazılı şekilde hüküm tesisi (TCK.m.383) kanuna aykırıdır." Yarg.9.CD.26.5.1998, 4536/1722 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3382); "Sanığın müştekinin traktörü römorkunda bulunan ve mahsûlattan olan sapa (saman) ateş vererek, bunların ve römorkun yanmasına sebebiyet verdiği iddia edilmiş bulunduğuna göre ...TCK.nun 516/1k maddesiyle hüküm tesisi bozmayı gerektirmiştir." Yarg.9.CD.8.3.1984,1119/1576 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**,III, s.3384); "Oz, Türk Ceza Kanununun 369. maddesinde yazılı mahsûlat kabiliadendir" Yarg.6.CD.23.10.1962,4708/4558 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3384); "Tesiri nisbeten az olan buğday ve arpa ekinlerini bile şümulüne alan 369 uncu maddeki (mahsulat) tabirinin tesiri sahibine münhasır kalmayan zeytin ağaçlarına şamil olmadığına kabul etmenin meyve bahçeleri(ndeki) ... yangınları cezasız bırakma mahiyetinde olmasına binaen tebliğnamedeki (yanan şeylerin 369 ve 370 inci maddelerde tâdât olunan yerlerden mâdut olup olmadığının düşünülmemiş olmasına mütedair) mütalaa yerinde görülmemiştir" Yarg.4.CD.11.5.1952, 5074/5074 (**Köseoğlu**, 8. Baskı, s.393).

63 1889 İtalyan CK.nun 300/1 inci maddesinde "henüz biçilmemiş mahsûlat"tan bahsedilmektedir.

64 Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi, C.:9, İstanbul 1985, s.5409.

65 Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi, C.:6, İstanbul 1985, s.3795.

66 **Erman-Özek**, s.15,16.

67 **Erman-Özek**, s.9 vd.

Bir kısmına göre; yanıcı maddenin uzaklaştırılmasına mukabil, ateşe verilen cisim tek başına yanmağa devam ediyorsa ve yakıları ateş diğer cisimler üzerinde de etkili olabilecek nitelikteyse yangından söz edilebilir. Bu şart gerçekleştikten sonra, suçun oluşması bakımından nesnenin alev alev yanması aranmaz, kor halinde, içten içe yanma da kafidir[68].

Diğer bir kısmına göre ise, yangın, ateş konulan nesnenin alev alev yanmasıdır. Cismin içten içe yanarak kömürleşmesi bu suçu oluşturmaz. Ateş, dışarıya da etkili olabilecek şekilde cismi sarmalıdır. Alevin yükseklere çıkmasına ihtiyaç yoktur. Ancak ilgili konuya ateş sirayet etmemişse, sadece cismi yakmak amacıyla kullanılan maddelerden kaynaklanan alevler, yangın suçunu oluşturmaz. Örneğin, evin önündeki odun yığınları ateşe verildiğinde, bu alevler eve sirayet etmemişse, yani konutun bir bölümü (pencere, kapı vs.) yanmaya başlamamışsa suç oluşmaz[69].

Kanaatimizce, yanıcı maddeler uzaklaştırıldıktan sonra ateşe verilen nesne yanmağa devam ediyorsa ve yakılan bu ateş özel araçlar kullanmadan ya da normalin üstünde bir çaba sarf etmeden söndürülemiyorsa, başka nesnelere de sirayet etme, yaygınlaşma eğilimi gösteriyorsa, artık ammenin selametini tehlikeye uğratacak bir yangının varlığından söz edilebilir. Zira ancak bu çeşit bir yangın, kişilerin yaşam hakları, vücut tamlıkları, beden ve ruh sağlıkları ve eşyalar bakımından tehlike arz etmektedir. Böyle bir nitelik taşımayan yakmalar, ateşe vermeler ise, yangın cürmünü değil, fiilin niteliğine göre, adam öldürme (TCK.m.448-455), müessir fiil (TCK.m.456-459) ve nası zarar (TCK.m.516) suçlarından birini oluşturabilir[70].

Ateşe verilen nesnenin kime ait olduğu önemli değildir. Ancak nesne, faile aitse, bu durumda suçun oluşması için somut tehlikenin varlığı aranır (TCK.m.381). Buna karşılık, başkasının malına ateş konulmasında soyut tehlike yeterlidir. Diğer bir anlatımla, başkasının malına ateş koymada, yasa koyucu tipteki hareketin yapılmasıyla korunmak istenen menfaatin (ammenin selameti) tehlikeye maruz kaldığını kabul etmekte ve hakime bu konuda araştırma yetkisi tanımamaktadır. Kendi malına ateş koymada ise, icrai ya da ihmali hareketin gerçekleştirilmiş olması suç tipinin ihlali ve cezalandırma bakımından yeterli değildir. Hakim bu hareket sonucunda "başkasının şahsen veya malen zarara veya tehlikeye" uğrayıp uğramadığını somut olayın özelliklerini dikkate alarak araştıracaktır[71]. Ayrıca somut tehlike suçlarında, korunan konu üzerinde objektif olarak, gerçek bir tehlike meydana gelmiş olması şart olduğuna göre, failin eylemi ile ortaya çıkan tehlike

---

68 **Liszt.- Schmidt**, s.709.

69 **Wachenfeld, Friedrich,** Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, München 1914, s.513.

70 **Erman-Özek**, s.9-10.

71 "Başkasını şahsen veya malen zarara veya tehlikeye koymadığı sürece, bir kimsenin kendi malını tahribinin suç teşkil etmeyeceğine ilişkin TCK.nun 381 inci maddesi hükmü gözetilerek sanığın kısmen yaktığı kendine ait müstakil iki katlı evde çıkan yangının başkalarını tehlikeye koyma olasılığının, gerektiğinde olay yerinde keşif yapılarak saptanması ve sonucuna göre karar verilmesi gerekirken, yazılı biçimde eksik soruşturma ile mahkumiyet hükmü kurulması ... yolsuzdur" Yarg.8.CD.12.6.1996, 7626/8804 (**Malkoç-Güler**, III, s.2825).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

arasında nedensellik bağı da kurulmalıdır[72]. Son olarak belirtelim ki, bir malın faile ait bulunması, mülkiyetinin ona ait olmasıdır. Failin üzerinde herhangi sınırlı ayni hakkının bulunduğu ya da iştirak veya müşterek halinde mülkiyetine sahip olduğu mallar başkasının sayılır[73].

Yakılan nesnenin taşınır veya taşınmaz mal olması ya da değerinin azlığı veya çokluğu önemli değildir. Değerin azlığı 371 inci maddede cezayı hafifletici neden olarak dikkate alınmıştır.

Yangın, icrai bir suç olmakla birlikte, ihmal suretiyle de işlenebilir[74]. Örneğin, başkası tarafından bir cisme ateş konulduktan sonra, yangını söndürmekle yükümlü olan itfaiye erlerinin ya da bu konuda sözleşmeyle bağlı olan özel görevlilerin, neticeyi önleme imkanına sahip olmalarına rağmen, müdahaleden kaçınmaları.

Yangın her türlü araçla çıkarılabilir. Yakılmak istenen nesneye doğrudan doğruya ateş konulabileceği gibi, başka bir şeyin yakılması suretiyle de, bu mala ateşin sirayet etmesi sağlanabilir. Hatta failin bizzat mağduru araç olarak kullanması da mümkündür. Örneğin, havagazının açık bırakıldığı bir ortamda, mağdurun kıvılcım çıkmasına neden olacak bir harekette bulunmasının ya da binanın elektrik donanımında yapılan bazı değişikliklerle, elektrik düğmesine basılması ile yangın çıkmasının sağlanmasında olduğu gibi[75]. Ancak yangın çıkartmak amacıyla patlayıcı, infilak edici maddeler kullanılırsa, bu durumda kasten yangın cürmü değil, 372 nci maddede yazılı suç (bina ve eşyayı tahrip maksadıyla yanıcı, patlayıcı maddeler kullanma) oluşur.

Kanunumuzda ilgili nesnelere umumi tehlike doğuracak şekilde ateş konulduktan sonra bunların "kısmen dahi yanması" yeterli görülmüş, tamamen yanma aranmamıştır. Bu bakımdan yangın niteliğini almaya elverişli şekilde icra hareketleri tamamlandığında verilen ateşin hacmi ne olursa olsun suç da tamamlanır[76]. Ancak her halükarda, konulan ateşin "yangın" niteliğini almaya ya da diğer bir anlatımla umumi tehlike doğurmaya elverişli olması şarttır.

---

72 Bu konuda geniş açıklama için bkz. **Hirsch, Hans Joachim**, "Gefährdungsdelikte", "Tehlike Suçları İle İlgili Suç Tiplerinin Ceza Hukukunun Sistematiğine Uygunluğu Konusu", (Çev.:**Yenisey, Feridun**) (Yayınlanmamış Konferans Metni), s.1 vd.; **Önder**, II, s.54 vd.; **İçel, Kayıhan-Özgenç, İzzet-Sözüer, Adem-Mahmutoğlu, Fatih S.-Ünver, Yener**, İçel Suç Teorisi, 2. Kitap, İstanbul 1999, s.78 vd.

73 Nitekim TCK.nun 494 üncü maddesinde, kişinin müşterek veya iştirak halinde mülkiyetine sahip olduğu mallara karşı hırsızlık fiilini işleyebileceği kabul edilmiş (b.2), ancak bu, hırsızlık suçunun takibi şikâyete bağlı hafif şekli olarak düzenlenmiştir.

74 **Wolff, Hagen**, StGB. Leipziger Kommentar Großkommentar, 11. Neubearbeitete Auflage, 7. Lieferung, 1993, s.90.

75 **Erman-Özek**, s.16,17.

76 Bkz. **Erman-Özek**, s.18.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

7. MANEVİ UNSUR

Suçun manevi unsuru genel kasttır. Failin, yangın haline dönüşmeye elverişli bir ateş yakmayı istemesi ve bu hareketinden yangın sonucunun doğacağını veya yangın tehlikesinin meydana geleceğini bilmesi yeterlidir[77]. Yoksa umumi bir tehlikeye sebebiyet verdiğini bilmesi aranmaz[78].

Failin taksirli bir hareketi sonucu yanmaya başlayan nesneleri, imkanı olmasına rağmen söndürmemesi ve sonuçta yangının yaygınlaşmasına yol açması ihtimalinde, taksirle başlayan eylem, eklenen kast dolayısıyla, kastlı bir suç halini alacak ve kasten yangın çıkarma suçu oluşacaktır[79].

Failin saikinin suçun oluşmasında etkisi yoktur. Ancak adam öldürmek ya da bir kimseyi müessir fiile uğratmak amacıyla yangın çıkarılması halinde, TCK.m.369 vd. değil, TCK.m.450/6 ya da TCK.m.456, 457 uygulanacaktır. Böyle bir saikle başlatılan yangın, diğer nesnelere sirayet etme ya da hedeflenenler dışındaki kimselerin ölümü veya yaralanması tehlikesine veya neticesine neden olursa, bu takdirde doktrinde bir görüşe göre, bir yangın fiiliyle kanunun iki ayrı hükmü ihlal edilmiş olacağından (TCK.m.450/6 ya da 456,457 ile 369) fikri içtima hali gerçekleşecektir[80]. Kanaatimizce burada gerçekleşmesi muhtemel ve zorunlu neticelere göre bir ayırım yapmak suretiyle, failin doğrudan ya da dolayısıyla kastından ötürü, sadece TCK.nun 450/6 ya da 456, 457 nci maddelerinden sorumlu tutulması yeterli olup, fikri içtima kurallarına müracaat etmeğe ihtiyaç yoktur.

Failin sigorta bedelini ya da haksız bir menfaati elde etmek saikiyle kendi malını ateşe vermesi de ağırlatıcı neden olarak düzenlenmiştir (TCK.m.381/2).

8. SUÇU ETKİLEYEN HALLER

Yangın suçunun cezasını etkileyen haller çok çeşitlidir. Cezayı artıran sebeplerin tespitinde yakılan nesnelerin niteliği (TCK.m.370,378), failin saiki (TCK.m.381/2), suçun işlenme zamanı (TCK.m.411), failin sıfatı (TCK.m.412) dikkate alınmıştır. Bunlar dışında TCK.nun 382 nci maddesinde, yangın sonucunda bir şahsın, hayatının tehlikeye konulmuş olması ya da ölümü, netice sebebiyle cezanın artırılmasını gerektiren bir hal olarak belirlenmiştir. Hafifletici sebepler de TCK.nun 371 ve 413 üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, yakılan nesnelerin kıymetinin az olması (TCK.m.371), tehlikenin önemsiz olması ya da failin faal nedameti (TCK.m.413) cezanın hafifletilmesini gerektirir.

---

77 Erman-Özek, s.21.
78 Bkz. Erem, II, s.1745.
79 Erman-Özek, s.22.
80 Erman-Özek, s.21.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

a) Ağırlatıcı Sebepler

aa) Yangın sonucunda bir kimsenin hayatının tehlikeye konulmuş olması ya da ölüme sebebiyet verilmesi:

TCK.nun 382 nci maddesinde, *"369, 370, 371, 372, 373, 376, 377, 378, 379, 380 ve 381 inci maddelerde yazılı olan fiiller bir şahsın hayatını tehlikeye koymuş olduğu takdirde muayyen olan ceza yarısı derecesinde artırılır ve bu ceza kanunen muayyen olan cezanın azami haddini geçebilir. Ölüme sebep olmuş ise ceza müebbet ağır hapistir"* denilmektedir.

Cezanın artırılabilmesi için fiil sonucunda bir şahsın hayatı tehlikeye uğramış olması ya da ölüme gerekir. Ancak birden fazla şahsın hayatı tehlikeye uğratılmış olmasının önemi yoktur. Bu durumun cezanın takdirinde dikkate alınması yerinde olacaktır[81].

Suçun gerçekleşmesinde, kişiler ve mallar üzerinde umumi bir tehlike doğurmaya elverişli bir yangının varlığı arandığından, kişilerin hayatı tehlikeye uğratılmalarının ayrıca ağırlatıcı neden olarak düzenlenmesi çelişki olarak görülebilir. Ancak kasten yangın suçunun basit şeklinde "yangın tehlikesi"nin cezalandırıldığı düşünülürse, bu yangının kişileri hayatı tehlikeye uğratmaması da mümkündür. Örneğin, içinde kimsenin bulunmadığı ya da ıssız bir yerdeki binanın ateşe verilmesinde yangın tehlikesi ortaya çıkabilirse de, hiç kimsenin hayatı bir tehlikeye uğramayacağı açıktır. Şu halde, yangının insan hayatını tehlikeye koymaya elverişli olmasıyla, bizzat buna maruz bırakması arasında fark vardır ve dolayısıyla hayatı tehlikenin gerçekleşmesi halinde cezanın artırılması çelişkili olmamaktadır[82].

«Hayatı tehlikeye hemen fiille birlikte veya daha sonra gerçekleşen, fakat daima doğrudan doğruya insanın hayatı önemdeki organlarından birinin kısmen veya tamamen zarar görmesini sonuçlayan veya muhtemelen ölüme sebebiyet verebilecek nitelikte olan hallerdir[83].

Yangının bir kimsenin hayatını tehlikeye koymuş sayılabilmesi için kişinin doğal sebepler (rüzgarın yön değiştirmesi, şiddetli bir yağmurun başlaması), üçüncü kişilerin yardımı ya da kendi çabaları ile ölmekten kurtulmuş olması gerekir. Diğer bir ifadeyle, mağdur kurtulmadığı ya da kurtarılmadığı takdirde ölümünün büyük bir ihtimal dairesinde olması lazımdır[84].

Ağırlatıcı nedenin tatbikinde hayatî tehlikenin varlığı arandığından, bu dereceye varmayan yaralanmalarda 382 nci madde uyarınca ceza artırılamaz. Bu bakımdan, ölüm ya da müessir fiil neticesinin meydana gelmesi değişik ihtimallere göre değerlendiren Mehaz Kanunun 327 nci maddesinin Kanunumuza alınmamış olması önemli bir eksikliktir[85].

---

81 **Gözübüyük**, IV, s.42; **Erem**, IV, s.1761.

82 Bkz. **Erman-Özek**, s.24; **Erem**, IV, s.1761, 1762.

83 **Gözübüyük**, IV, s.42.

84 **Erman-Özek**, s.24.

85 Mehaz'ın 327 nci maddesinde, *"366 ncı maddenin 4 ncü numarasında ve 373 ncü maddede yazılı hükümler müstesna olmak üzere, 300'den 306'ya kadar ki maddeler ile 308,*

Kanunumuza göre, ölümün vukuu halinde ceza daha da artırılacaktır. Belirtelim ki, 382 nci maddenin mehazı olan 309 uncu maddede bu husus düzenlenmemiş olup, sorun 327 nci madde kapsamında çözümlenmiştir.

TCK.nun 382 nci maddesinde yer alan ağırlatıcı nedenin tatbiki bakımından failin, hayati tehlikeyi ya da ölüm neticesini istemiş olması aranmaz[85]. Çıkarılan yangın ile meydana gelen hayati tehlike ya da ölüm neticesi arasında illiyet bağının mevcudiyeti şart ve yeterlidir. Ayrıca mağdurun hayati tehlikeye maruz kalması ya da ölümü, fail tarafından başlatılan illi serinin bir sonucu olduğu müddetçe nedensellik bağının mevcudiyeti kabul edilir. Örneğin, yangın çıkarıldıktan sonra mağdurun; değerli mallarını kurtarmak isterken ya da telaşlanıp pencereden atlamak suretiyle veya korkup kalp krizi geçirerek veyahut itfaiyenin veya ambulansın gecikmesi sonucunda ölmesi durumunda, nedensellik bağının kesilmediği ve bu neticelerin failin hareketinin doğal sonuçları içerisinde yer aldığı açıktır[86]. Buna karşılık, kimsenin oturmadığı bir binada yangın çıkarıldıktan sonra, bu yangının

---

312, 313 üncü maddelerde ve 315'den 321'inci maddeye kadar ki maddeler ile 325 inci maddede yazılı fiillerden biri bir kimsenin ölümüne intaç etmiş veyahut yara, bere gibi sıhhate muzır olacak başka bir arıza husule getirmiş olursa, o maddelerde tayin edilen cezalar ölüm halinde iki kat olarak verilir. Ve diğer hallerde açığı birinden yarısına kadar artırılır. Şu kadar ki, birinci halde ağır hapis cezası beş seneden ve ikinci halde üç seneden aşağı olamaz.

Eğer fiil müteaddit şahısların ölümünü veyahut yalnız birinin ölümünü ve bir veya birkaç kimsenin yaralanmasını mucip olmuş ise, ağır hapis cezası on seneden aşağı olamaz. ve asıl ceza zaten bu müddetten fazla ise, o cezanın azami haddine kadar hükmolunabilir.

Eğer fiil müteaddit şahısların sadece sıhhatini ihlal veyahut yaralanmasına sebep olmuş ise, ağır hapis cezası altı aydan aşağı olamaz. Ve asıl ceza beş seneden zaten fazla ise bu ceza müddeti on beş seneye kadar çıkarılabilir" denilmektedir.

86 Nitekim fail böyle bir saikle hareket ediyorsa, fiilinin TCK.nun 450/6 ncı maddesine uyacağını yukarıda belirtmiştik. Ayrıca bkz. **Gözübüyük**, IV, s.43.

87 **Erman-Özek**, s.25,26. Yargıtay verdiği bir kararda; "Olay gecesi sanık (A) ile öldüğü için hakkındaki kamu davası ortadan kaldırılan (P)'nin ellerinde silahlar olduğu halde müdahil (H)'nin evi önüne gelerek onu dışarı çağırdıkları, aralarındaki düşmanlık nedeniyle (H)'nin dışarıya çıkmaması üzerine (A) ile (P)'nin , (H)'nin evinin alt katında bulunan ahıra girerek burasını tutuşturdukları ve ondan sonra olay yerinden uzaklaştıkları müdahil ile karısının ifadelerinden anlaşıldığı gibi şahidin de sanıkların olay yerinden uzaklaştıklarını gördüğünü açıklamış bulunmasına göre, sanık (A)'nın ölen sanık ile birlikte aralarındaki husumet nedeniyle müdahilin evinin alt katını teşkil eden ahırını tutuşturarak kasten yangın çıkardıkları, gerçi bu yangın sırasında (H) ile (M)'nin ahırda bulunan hayvanları kurtarmak için girdikleri ahırda asfeksiden öldükleri göz önünde bulundurulunca maktullerin hayvanları kurtarmağa girmedikleri takdirde ölümlerinin düşünülmeyeceği cihetle, maktullerin ölümlerinden yangını çıkaranların sorumlu tutulmamaları açık bulunmakta ise de, geceleyin süknaya mahsus hane ve müştemilâtında yangın çıkardığının kabulü gereken sanık (A)'nın eylemi TCK.nun 370 inci maddesine uygun bir fiil oluşturduğu halde olayın bu yönü üzerinde durulmayarak TCK.nun 456/6 ncı maddesinden açılan davanın sabit olmadığından bahisle yazılı şekilde beraatına karar verilmesi yasaya aykırıdır" demiştir. Bkz. Yarg.1.CD.21.12.1976, 3883/4078 (**Şanal, Şemsettin-Aydınöz, Selçuk**, Notlu ve İçtihatlı Türk Ceza Kanunu, İstanbul 1979, s.418). Olayda çıkartılan yangınla mağdurların ölümü arasında illiyet bağı mevcut olduğundan, bu karara iştirak etmemekteyiz. Aynı doğrultuda bkz. **Erman -Özek**, s.25, dn.35.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

başka binalara da sirayet etme tehlikesi mevcut olmamasına rağmen çevrede bunu izlemek üzere toplananlardan birinin kendi tedbirsiz davranışları sonucunda ölmesi ihtimalinde nedensellik bağının mevcudiyetinden bahsedilemez[88].

Çıkardan yangın sonucunda şeriklerden birinin ölmesi ihtimalinde de, TCK.nun 382 nci maddesinde yazılı hal objektif nitelikte olduğundan, diğer bir ifadeyle failin iradesinin bu neticeyi kapsaması gerekmediğinden, diğer şeriklerin cezasının artırılması gerekir[89].

bb) Yakılan nesnelerin niteliklerine göre cezanın artırılması

TCK.nun 370 ve 378 inci maddelerinde, yakılan nesnelerin çeşitli niteliklere sahip olmaları ağırlatıcı neden olarak kabul edilmiştir[90].

TCK.nun 370 inci maddesinde fiilin; "süknaya mahsus bir binaya yahut ümmeye müteallik binalara veyahut ümmenin istimaline mahsus bir mahalle veya sanayi tezgahlarına ve tüccar ambarlarına, iştial ve infilaki kabil şeylerin mahzenlerine ve tersanelere ve şimendifer arabalarına ve madenlere ..." karşı işlenmesi halinde cezanın artırılacağı (beş seneden aşağı olmamak üzere muvakkat ağır hapis) ifade edilmiştir. Yine kanunumuzun 378 inci maddesinde de suçun "askeri müesseselere ve Hükümet ambarlarına ve Devlet tersanelerine ve fabrikalarına ve sefinelerine" karşı işlenmesi durumunda cezanın daha da artırılacağı (yedi seneden onbeş seneye kadar ağır hapis) belirtilmiştir.

Aşağıda bu maddelerde geçen mahaller ve ağırlatıcı nedenin tatbik koşulları açıklanacaktır.

Kişilerin içinde oturması amacına tahsis edilen her türlü yapı «*süknaya maksut bina*» kavramı kapsamındadır. Belirtelim ki, binanın ebinə vasfında olması şart olmakla birlikte küçük ya da büyük olması veya yapıldığı malzemenin niteliği önemli değildir. Ayrıca ateş konulduğu sırada, içinde hiç kimsenin oturmuyor olması da ağırlatıcı nedenin tatbikini engellemez[91]. Ancak her halde fiil anında oturmaya tahsis edilmiş olması aranır[92]. Yargıtay, diğer bağımsız bölümlerinde ailelerin oturduğu bir binadaki deponun[93] veya dükkanın[94], yılın belirli dönemlerinde

---

88 **Erman-Özek**, s.26.

89 **Erman-Özek**, s.26,27.

90 TCK.nun 377 nci maddesinde düzenlenen "su üstü yapılarını tahrip cürmü"nün maddi unsurunda "yakma"dan bahsedilmişse de, söz konusu eylem bağımsız bir suç olduğundan, yangın suçunun cezasını artıran haller arasında incelenmeyecektir.

91 Doktrinde bir görüşe göre, yakılan binanın içinde suçun işlendiği sırada kimsenin oturmuyor olduğunu bilen fail hakkında 370 değil, 369 uncu madde uygulanmalıdır. Bkz. **Erem**, II, s.1741.

92 Yargıtay da bir kararında ağırlatıcı nedenin tatbik koşullarını ortaya koymuştur: "...Oturmaya mahsus binadan maksat, oturmak için ayrılmış bulunan binadır. Bu binada fiilen oturulmakta olması şart değildir. Ayrıca bina mülkiyetinin içinde oturanlara ait olup olmamasının önemi yoktur. Gerçekte burada mala karşı değil, fakat kamunun selâmetine karşı cürüm söz konusudur. Binanın inşa malzemesinin, şeklinin, büyüklüğünün önemi yoktur. Zira önemli olan tehlikedir. Yangın sırasında binada insan bulunmuş olması da şart değildir" Yarg. 8.CD.30.12.1975, 7997/7843 (**Şanal-Aydoğdu**, s.418,419).

93 Yarg.CGK.7.2.1983,8-479/3 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3390 vd.).

otel ya da ev olarak kullanılan yerin[95] yakılmasında ağırlatıcı nedenin oluşacağını belirtmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

"*Ammeye müteallik bina*"lar resmi dairelerdir. Bunlar ammenin menfaatine tahsis edilmiş binalardır. Ancak bu ağırlatıcı neden bakımından "bina"nın vasfı değil, özgülendiği amaç dikkate alındığından, buraların yukarıda anlamı açıklanan "bina" şeklinde olması gerekmez. Örneğin, bir deprem sonucu okul, hastane, adliye gibi yerlerin yıkılması üzerine, bunların görmüş oldukları hizmetlere çadırda devam edilmesi zarureti ortaya çıkıp da, çadır ateşe verildiğinde 370 inci maddeye göre cezanın artırılması gerekir[96].

"*Ammenin istimaline mahsus mahal*"den anlaşılan kamunun yararlanmasına açık olan yerlerdir. Buralar kamu kuruluşlarına ait olabileceği gibi (örneğin, müzeler, devlet hastaneleri, park ve bahçeler) özel şahıslara da (örneğin, sinema, alış veriş merkezi, özel okul ya da hastaneler) ait bulunabilir[97]. Yangın çıkarılan yerin böyle bir kullanıma tahsis edilmiş olması ağırlatıcı nedenin tatbiki bakımından yeterlidir, yoksa fiilin işlendiği sırada yararlanmanın devam ediyor olması aranmaz[98].

"*Sanayi tezgahları*" imalathane anlamındadır[99]. Büyük veya küçük her türlü fabrika ve sanayi tesisleri veya laboratuarlar bu kapsamdadır[100]. Yangının bu tesisin üretime ayrılan kısımlarında çıkarılması şart değildir; depo, yemekhane, büro gibi, üretimle doğrudan bağlantılı olmayan tali kısımlara ateş konulması halinde de ağırlatıcı neden tatbik olunur. Ayrıca söz konusu sanayi tesislerinin devlete ya da özel teşebbüse ait olması arasında fark yoktur. Ancak bu tesis devlete ait bir fabrika ise, artık 370 inci madde değil, 378 inci madde hükmü uygulanacaktır[101].

---

94 "Sanığın yakmaya teşebbüs ettiği bodrumlu dükkanının bulunduğu binanın 5 katlı olduğu ve meskun olarak kullanıldığı anlaşılmasına göre, yakılan kısmın kullanım şeklinden etkilenerek, TCK.nun 370 inci maddesi yerine TCK.nun 369 uncu maddesi ile ceza tayin edilmesi, bozmayı gerektirmiştir" Yarg.8.CD.3.11.1992, 10043/12514 (**Erdurak, Yılmaz Güngör**, Türk Ceza Kanunu, 3. Baskı, Ankara 1994, s.594,595).

95 "Yakılan yerin söknaya mahsus yerlerden bulunduğu, senenin bazı aylarında oturulduğu anlaşıldığı halde, TCK.nun 370 inci maddesi yerine 369 uncu madde ile ceza tayini bozmayı gerektirmiştir" Yarg.8.CD.7.3.1985, 348/1121 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3396); "Yakılan binanın yılın belirli aylarında ev ve otel olarak kullanılan söknaya mahsus bir yer olmasına karşılık TCK.nun 370 inci maddesi yerine 369 uncu maddesi ile ceza tayini, bozmayı gerektirmiştir" Yarg.8.CD.26.6.1984, 3595/3559 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3396); "Senenin yarısından fazla bir müddet meskun olarak kullanılan binanın yakıldığı zaman boş olmasının adi bina sayılmasına yol açmayacağı cihetle 369. Maddeye dayanılarak ceza verilmesi gerekeceği yolunda olan itirazlar yerinde görülmemiştir" Yarg.1.CD.28.2.1952, 2063/2063 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3397).

96 **Erman-Özek**, s.29.

97 "Çay üzerindeki ammenin geçmesine mahsus köprüyü kasten yakmak Ceza Kanununun 370 inci maddesine uygun bir suçtur" Yarg.1.CD.30.4.1946, 942/764 (**Sanal-Aydınöz**, s.419).

98 **Erman-Özek**, s.30; **Soyaslan**, s.366.

99 **Erem**, II, s.174.

100 **Gözübüyük**, IV, s.14; **Soyaslan**, s.366.

101 **Erman-Özek**, s.31.

"Tüccar ambarları" içerisine ticaret mevzuu olabilecek malların konulduğu depolardır[102]. Söz konusu mallar sınai nitelikte olabileceği gibi, tarım ürünü de olabilir. Önemli olan bunların ticaret konusu olarak bu depolara konulmuş bulunmalarıdır[103]. Ayrıca ağırlatıcı nedenin tatbiki bakımından, fiilin işlendiği sırada deponun boş olması da önemli değildir. Bu amaca tahsis edilmiş olması kafidir.

"İştial ve infilak kabil şeylerin mahzenleri" parlayıcı (örneğin, benzin, tiner, havagazı) ve patlayıcı (örneğin, tüpgaz, barut) maddelerin konulduğu yerlerdir. Ağırlatıcı nedenin tatbiki bakımından buralarda saklanan maddelerin parlayıcı veya patlayıcı olması şarttır, yoksa kolay yoldan ateş alması (örneğin, kağıt) yeterli değildir[104]. Ayrıca yangının çıkarıldığı sırada ilgili mahzenin boş olması da önemli değildir.

"Tersaneler" ticaret ve savaş gemilerinin, özel teknelerin inşa edildiği, bakım ve onarımlarının yapıldığı yüzer veya kuru havuzlar, inşa ve indirme kızakları ve gemiler için gerekli donanımlar yapan, fabrikalar içeren, geniş bir alana kurulmuş tesislerdir[105].

"Şimendifer arabaları" içinde insan, hayvan, eşya taşınabilen demiryolu araçlarını, trenleri ifade etmektedir. Fiilin işlendiği sırada bunların dolu ya da boş olması önemli değildir.

"Madenler" yer altında bulunan her türlü mineral ya da fosillerdir[106]. Ancak bu tabir maden ocaklarını kapsar şekilde anlaşılmalıdır. Madenlerde çıkarılan yangınların buralarda çalışanların ve çevredekilerin hayatları bakımından daha büyük tehlikelere yol açabileceği düşünülerek, bu ağırlatıcı neden ihdas edilmiştir[107]. Kanunda her hangi bir sınırlama getirilmediğinden, madenin henüz işletilmekte olup olmaması ya da özel şahıs veya devlet tarafından işletiliyor olması önemli değildir.

"Askeri müesseseler" içerisinde milli savunmayla ilgili herhangi bir faaliyetin ya da hizmetin yapıldığı yerlerdir. Bunların bina şeklinde olmaları şart olmadığından, askeri atış poligonları, talim yerleri, askeri havaalanları ve limanları, askeri müessese sayılır. Fakat içerisinde her hangi bir askeri faaliyet ya da hizmet yürütülmeyen ordu evleri ile lojmanlar "askeri müessese" tabirine dahil değildir[108]. Ancak belirtelim ki, TCK.nun 11.6.1936 tarih ve 3038 sayılı kanunla değişik 131 inci maddesinin düzenlemesi dikkate alındığında, 378 inci maddede yer alan bu ağırlatıcı nedenin uygulanma imkanının kalmadığı görülmektedir. Zira 3038 sayılı kanunla değişik 131 inci madde, askeri tesislerin tahrip edilmesini veya kullanılamayacak hale getirilmesini bağımsız bir suç olarak düzenlemiştir. Böylece daha sonraki bir hüküm olduğu düşünülürse, 131 inci maddenin 378 inci maddeyi "askeri müesseseler" bakımından zımnen ilga ettiğini kabul etmek gerekir. Ayrıca

---

102 **Erem**, II, s.1742.

103 Nitekim tarım ürünleri ticari amaçla değil de, saklanmak üzere bir depoda tutuluyorsa, burası "hububat ambarı" sayılacağından TCK.m.369'a göre uygulama yapılır.

104 **Erman-Özek**, s.32.

105 Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi, C.:18,s.11447.

106 Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi, C.:12, s.7642.

107 **Erman-Özek**, s.34.

108 **Erman-Özek**, s.38.

milli müdafaayı ihlal kastıyla askeri müesseseleri tahrip etmeyi askeri suç olarak düzenleyen Askeri Ceza Kanununun 59 uncu maddesi hükmü de, özel düzenleme olduğu için, kapsamına giren eylemlerde, TCK.m.131 ve 378'e göre, öncelikle uygulanacaktır.

Yangın suçunun *"hükümet ambarlarına ve devlet tersanelerine ve fabrikalarına ve sefinelerine* (gemilerine[109])" karşı işlenmesi de, 378 inci maddede ağırlatıcı sebep olarak düzenlenmiştir. Ancak ifade edelim ki, bir ambarın, tersanenin, fabrikanın veya geminin ateşe verilmesinde ortaya çıkan umumi tehlike, bunun devlete ya da özel şahsa ait olmasına göre artıp azalmamaktadır. Dolayısıyla bu sayılanların devlete ait olması halinde, cezanın daha da ağırlaştırılması kanımızca yerinde değildir[110]. Maddede geçen "hükümet ambarı" tabirini, devlete ait depolar şeklinde anlamak yerinde olacaktır. Zira, idari teşkilat dikkate alındığında, hükümetin bir ambarın maliki olması mümkün değildir. "Tersane" kavramıyla ilgili olarak yukarıda yaptığımız açıklamalar dikkate alınmalıdır. "Sefine", devlete ait gemileri ifade etmektedir. Fabrika ise, 370 inci maddedeki "sanayi tezgahları" anlamında kullanılmıştır.

cc) Failin saikine göre cezanın artırılması:

Kendi malını ateşe veren kimsenin, bu fiilden ötürü başkaları şahsen veya malen zarara ya da böyle bir tehlikeye maruz kalmışlarsa, kasten yangın suçundan sorumlu olacağını yukarıda ifade etmiştik. Kanun koyucu "sigorta bedelini almak yahut haksız bir menfaat elde etmek" amacıyla umumi bir tehlike doğuracak şekilde kendi malını yakanın cezasının artırılacağını 381 inci maddenin ikinci fıkrasında hükme bağlamıştır. Ağırlatıcı nedenin tatbiki bakımından ortada 381 inci madde kapsamında bir yangının mevcudiyeti aranır. Failin kendi malını, böyle bir yangın tehlikesi ortaya çıkmaksızın sigortadan para almak ya da diğer haksız bir menfaat elde etmek amacıyla yakması durumunda, 381 inci madde değil, diğer şartlar da gerçekleşmişse TCK.nun 504 üncü maddesi tatbik olunur.

Son olarak belirtelim ki, ağırlatıcı nedenin uygulanması bakımından failin, amacına ulaşıp ulaşmaması önemli değildir[111].

---

109 Meydan Larousse, Büyük Lügat ve Ansiklopedi, C.17,s.10287.

110 Aynı doğrultuda bkz. **Erman-Özek**, s.38,39. 1997 TCK. Tasarısı'nın 232 nci maddesinde de, kanaatimizce yerinde olmayarak fiilin, "...kamu kurum ve kuruluşlarına ait fabrika, atölye, tersane veya depolara veya hava alanlarına veya limanlara veya köprü, baraj, metro, tünel veya karayollarına veya her türlü su, enerji tesislerine karşı..." işletmesi ağırlatıcı neden olarak kabul edilmiştir.

111 Doktrinde *Erman*, failin, haksız menfaati ya da sigorta bedelini elde ettiği hallerde, ayrıca 504 üncü maddenin 2 nci fıkrasından da cezalandırılması gerektiğini belirtmiştir. Bkz. **Erman-Özek**, s.40. Kanaatimizce burada, gerek 381 inci maddede, gerekse 504 üncü maddede failin saiki dikkate alındığından ve her iki düzenlemede de failin menfaati elde edip etmemesi cezayı etkili olmadığından, amacına ulaşan fail hakkında, ayrıca 504 üncü maddenin uygulanması doğru değildir. Umumi bir tehlike doğuracak şekilde kendi malını ateşe veren kimse, bu hareketini haksız bir menfaat elde etmek kastıyla yapmış ise, sadece 381 inci maddeye göre cezalandırılmalıdır. Zira 381 inci madde, konuyla ilgili olarak 504'e göre özel düzenlemedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

dd) Suçun işleme zamanına göre cezanın artırılmasını gerektiren haller

TCK.nun 411 inci maddesinde; *"işbu bahsin ilk iki faslında beyan olunan cürümlerden bazısı gece vakti veya umumi tehlike veya felaket ve umumi heyecan zamanında ika olunmuşsa muayyen olan ceza altıda birden üçte birine kadar artırılır"* denmektedir.

"Gece vakti", TCK.nun 502 nci maddesinde gösterilmiştir. Buna göre, *"gece vakti"*, güneşin batmasından bir saat sonra başlayan ve güneşin doğmasından bir saat evvele kadar devam eden zaman dilimini ifade eder. Fiilin gece vakti işlenmesinin cezayı ağırlatıcı bir hal olarak düzenlenmesinin nedeni, "gece vakti"nin suçun işlenmesini kolaylaştırması, buna karşılık müdahaleyi zorlaştırması ve kişilerin kendilerini tehlikeye karşı koruma imkanlarını zayıflatmasıdır[112].

*"Umumi tehlike zamanı"*ndan kasıt, halka olağanüstü zarar veren veya vermesi ihtimali bulunan hadiselerin varlığıdır. Örneğin, bir kasırganın ya da şiddetli fırtınanın etkisi altındaki bir yerde yangın çıkarma.

"Umumi heyecan" her hangi bir şekilde halkı büyük telaşa düşüren, önemli derecede endişelendiren hallerdir. Örneğin, genel bir ayaklanmanın olduğu sırada fiilin işlenmesi.

"Umumi felaket", belli bir yerde bütün halkı veya halkın bir kısmını tehdit eden ağır umumi tehlikedir[113]. Örneğin, deprem, toprak kayması, çığ felaketleri gibi.

Bu tür umumi tehlike, heyecan ya da felaket zamanlarında fiilin işlenmesi, faile kolaylık sağlamakla birlikte, kişilerin kendilerini savunma olanaklarını azaltacağından ve ortaya çıkan umumi tehlike ve felaketlerin şiddetini artıracağından, ağırlatıcı neden olarak düzenlenmiştir.

Son olarak belirtelim ki, 411 inci maddede yer alan ağırlatıcı neden sadece kastlı suçlarda uygulanabilir[114].

---

112 "Suç geceleyin işlenmiş olmasına göre 411 inci maddenin tatbik edilmemesi yolsuzdur" Yarg. 4. CD. 11.9.1953, 6300/8117 (**Özütürk, Nejat**, Türk Ceza Kanunu Şerhi ve Tatbikatı, II, Ankara 1966, s.421).

113 Söz konusu kavramların anlamı için bkz. **Gözübüyük**, IV, s.128.

114 " TCK.nun 383/2 nci maddesiyle tayin edilen cezanın, kasdi suçlara münhasır olup kasıtsız suçlarda uygulama alanı bulunmayan aynı kanunun 411 inci maddesi ile artırılması, bozmayı gerektirmiştir" Yarg.9.CD.1.4.1993, 705/1636 (**Erdurak**, 3. Baskı, s.660); "Kasıtlı olmayan suçlarda 411 inci madde ile ceza artırılamaz" Yarg. 4.CD.29.1.1959, 9538/1210 (**Şanal-Aydınöz**, s.457); "TCK.nun 411 inci maddesinin kasıtlı suçlara münhasır olduğu gözetilmeden 383 üncü maddeye göre verilen cezanın, mezkur madde ile artırılması bozmayı gerektirmiştir" Yarg. 4.CD.18.10.1958, 10563/9548 (**Gözübüyük**, IV, s.128); "Sanığa, tedbirsizlik ve dikkatsizlik sonucu yangına sebebiyet vermekten tayin ve takdir olunan cezanın taksirli suçlarda tatbik yeri bulunmayan TCK.nun 411 inci maddesi ile artırılmasında .... isabet görülmemiştir" Yarg.9.CD.4.5.1995, 3189/3234 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3825); "Tüm dosya münderecatına göre taksirli suçlarda TCK.nun 411 inci maddesinin uygulanmayacağı nazara alınmadan tayin edilen cezanın artırılmak suretiyle mahkumiyet kararı verilmesinde isabet görülmemiştir ..." Yarg.2.CD.6.2.1998, 1503/903 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3825).

ee) Failin sıfatı dikkate alınarak cezanın artırılması gereken haller:

TCK.nun 412 nci maddesinde, *"işbu bahsin ilk iki fıkrında yazılı fiillerden biri o fiilde kullanılan veya herhangi bir resmi işte bulunan veya muayyen maddelerin muhafazası ile mükellef olan bir kimse tarafından işlenmiş ise ceza altıda birinden üçte birine kadar artırılır"* denmektedir.

Bu ağırlatıcı sebebin kabul nedeni, failin sıfatının suçun işlenmesinde sağladığı kolaylıktır[115]. Zira fail, yangında kullanılan maddelerin muhafazasıyla sorumlu ya da her hangi bir resmi işte görevliyse ya da çalıştırılıyorsa ortaya çıkacak umumi tehlikenin boyutları artacaktır.

Yangında kullanılan maddelerin muhafazasıyla sorumlu olmaktan anlaşılan, her hangi bir yerde bulunan yangın söndürmeye yarayan aletlerin korunması, işler durumda bulunmalarının sağlanması hususunda yükümlü olmaktır. Örneğin apartman kapıcıları, iş hanları ve garaj bekçileri, gemi adamları bu kapsamdadır[116].

Her hangi resmi bir işte bulunan ya da kullanılan-çalıştırılan[117] kimseler ise, yangını söndürmekle görevli olan kişilerdir. Ağırlatıcı nedenin uygulanması bakımından failin icra etmiş olduğu meslek-görev önemlidir, yoksa resmi ya da özel bir işletmede çalışması fark etmez. TCK.nun 412 nci maddesinin mehazı olan 1889 İtalyan CK.nun 329 uncu maddesinde de; "...bu bapta belirtilen hizmet ve işlerin yapılması veya malzemenin muhafazası ile yükümlü kişi..."den söz edilmiştir[118]. Nitekim yangını söndürmekle görevli olmayan, ama ne şekilde olursa olsun resmi bir işte çalışan failin cezasını artırmak, hükmün konuluş gayesine de aykırıdır. Şu halde, kanunumuzdaki mevcut çeviri hatasını daraltıcı bir şekilde yorumlamak ve hükmü açıklachğımız şekilde anlamak zaruridir[119].

b) Hafifletici Sebepler

Yangın suçunda cezayı hafifletici sebepleri yakılan malların değerinin azlığı (TCK.m.371), ortaya çıkan tehlikenin ehemmiyetsizliği (TCK.m.413) ve fiaal nedamet (TCK.m.413) olarak belirtebiliriz. Aşağıda bu hafifletici sebeplerin tatbik koşulları üzerinde durulacaktır.

aa) Değerin az olması

TCK.nun 371 inci maddesinde; *"yakılan hususi binalar ve mahsulat kıymetçe az olduğu suretle fail 369 uncu maddede üç aydan ve 370 inci maddede altı aydan*

---

115 **Soyaslan**, s.367.
116 **Erman-Özek**, s.43.
117 **Gözübüyük**, IV, s.129.
118 **Erman-Özek**, s.42,43.
119 **Erem**, II, s.1736. Nitekim Yargıtay vermiş olduğu bir kararda; "Sanıklar(dan) ... Kazım'ın makinist, Mustafa'nın da şeftren gibi meslek, sanat ve (resmi işte) bulunmaları halinden doğduğu, bu resmi işleri dışında kendilerinin (muayyen maddelerin muhafazası ile mükellef) bulunmadıkları gözetilmeden suçlarının teşekkülüne vücut veren ve suç unsurunu teşkil eden bu resmi işlerinden dolayı haklarında tayin olunan cezanın ayrıca 412 nci madde ile artırılması, yasaya aykırıdır" demektedir. Bkz. Yarg.1.CD.14.1.1974, 1736/28 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3826).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

üçseneye kadar hapsolunur" denmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, Mehaz İtalyan CK.nda yangın suçunun, yangınla nası ızrar suçundan farkını tespit bakımından özel bir düzenleme getiren 310 uncu madde, TCK.nun 371 inci maddesine hatalı olarak hafifletici neden şeklinde alınmıştır. Ammenin selametine karşı bir suç olan yangında, mal aleyhine suçların özgü bir hafifletici nedenin kabulü yerinde değildir. Yangın, tehlike suçu olduğuna göre, yakılan nesnenin değeri değil, fiil neticesinde ortaya çıkan tehlikenin boyutu cezanın tespitinde dikkate alınmalıdır ve esasen Kanunumuzun 413 üncü maddesinde "tehlikenin ehemmiyetsiz olması" cezayı hafifletici genel bir nedendir. Delayısıyla yangın suçunda, 371 inci maddede yer alan hükme, ihtiyaç da yoktur[120].

Hafifletici nedenin uygulanabilmesi için yakılan şeyin "hususi bina ya da mahsulat" olması şarttır. Bu kavramların ne anlama geldiğini yukarıda açıklamıştık. Bu niteliklere sahip olmayan bir nesnenin yakılmasında hafifletici neden uygulanamaz.

Ateşe verilen hususi bina ya da mahsulatın kıymetçe az olması da gerekir. Malın değeri suçun işlendiği andaki rayice göre saptanır[121]. Kıymetin belirlenmesinde yakılmak istenen hususi bina ya da mahsulatın bütünürün mü, yoksa bilfiil yakılan kısmın mı dikkate alınacağı konusu ise tartışmalıdır. Bir düşünceye göre, değeri dikkate alınacak olan; bina veya mahsulatın yakılan kısmı değil, tamamıdır. Zira 371 inci madde, tamamının değeri önemsiz olan bir bina veya mahsule ateş verilmesinin kamu selametine olan tesir derecesini nazara almaktadır[122]. Yargıtay da verdiği kararlarda bu görüşü benimsemiştir[123]. Diğer bir

---

120 Aynı doğrultuda bkz. **Erman-Özek**, s.45,46.

121 Yargıtay vermiş olduğu kararlarda yıllara göre yanan özel binalar ve mahsulat bakımından değerin tespitine ilişkin rayiçleri belirlemiştir. Örneğin, Yarg.8.CD.'nin 4.2.1988 tarih ve 10493/876 sayılı kararında; "... uygulayıcının cezalarla eylem arasında hakça bir denge kurabilmesi açısından TCK.nun 371 inci maddesinin uygulanmasında günün ekonomik koşulları ve paranın satın alma gücü dikkate alınarak değerlendirme yapılması gerekmesine, bu koşullar gözlenerek Dairemizce yanan özel binalar ve mahsulat yönünden 1986 yılı için 650.000 Liraya kadar, 1987 yılı için 1.000.000. Liraya kadar ve 1988 yılı için 2.000.000. Liraya kadar olan değerler ilke olarak az kabul edildiği, böylece yanan yerin ve mahsulün değerinin 572.500 lira olması karşısında TCK.nun 371 inci maddesinin sanık hakkında uygulanması gerektiğinin gözetilmemiş olması, bozmayı gerektirmiştir" denilmektedir. Karar için bkz. **Erdurak, Yılmaz Güngör**, Türk Ceza Kanunu 2. Baskı, Ankara 1991, s.585. Nitekim Yargıtay'ın başka bir kararında da; "TCK.nun 371 inci maddesinin uygulanmasında günün ekonomik koşulları ve paranın satın alma gücünün gözlenip değerlendirme yapılmasının gerekmesi ve dairemizce yakılan süknaya mahsus özel binalar yönünden 1992 yılı için 60.000.000. Liraya kadar değerlerin ilke olarak az kabul edildiği, yakılan binanın suç tarihindeki yapı olarak değerinin 7.580.312 lira olduğu tespit ve kabul olması karşısında TCK.nun 371 inci maddesinin sanık hakkında uygulanması gerektiğinin gözetilmemiş olması, bozmayı gerektirmiştir..." denilmektedir. Bkz. Yarg.8.CD.16.02.1994, 7543/1303 (**Malkoç-Güler**, III, s.2814).

122 **Gözübüyük,** IV, s.19.

123 "Ceza Kanununun 371 inci maddesinin uygulanabilmesi için hasıle gelen zararın değil, yakılmak istenen binanın tamamının değerinin nazara alınması gerekir" Yarg.1.CD.11.4.1963, 224/892 (**Öztürk** , II, s.427); "Kasten yangın suçlarında vukua getirilen zararın değil, yakılmak istenen binanın değerinin uygulamaya esas alınacağı gözetilmeden TCK.nun 370

fikre göre ise, maddede muhtemel değil, gerçekleşen zarar dikkate alınmıştır. Zira yanan binanın ya da mahsulatın tamamının değeri dikkate alındığında, bu maddenin tatbik imkanı günümüz şartlarında ortadan kalkmaktadır. Ayrıca, muhtemel zararın dikkate alındığı bir çok halde de, ortada yangın olmadığından hükmün uygulanma kabiliyeti yoktur. Örneğin, ürünün ya da binanın çok önemsiz bir kısmı yakıldığında ve bu ateş derhal ve kolaylıkla söndürüldüğünde, ortada ammenin selametini tehlikeye sokan bir durum olmadığından "yangın suçu" oluşmayacaktır[124].

Kanaatimizce, yangın suçuna vücut verebilecek şekilde bir bina ya da mahsulat kısmen yakıldığında, değerin takdirinde sadece bu kısmın nazara alınması gerekir. Zira fiil sonucunda ortaya çıkan zararın nazara alındığı bu hükme, yangın suçu bakımından ihtiyaç olmamakla birlikte, eylemin ammenin selametine olan etkisine önem vererek maddenin tatbik imkanını ortadan kaldıracak şekilde yorum yapılması yerinde değildir.

bb) Ortaya çıkan tehlikenin azlığı

TCK nun 413 üncü maddesinde; *"İşbu babın ilk iki faslında yazılı fiillerden ileri gelecek tehlike gayet ehemmiyetsiz olur(sa).. ceza üçte birinden yarısına kadar indirilebilir"* denmektedir.

Hafifletici nedenin tatbiki bakımından, yangın sonucunda bir zararın doğmamış olması ve doğan tehlikenin de gayet önemsiz olması şarttır. Şayet çıkan yangın sonucunda kişilere veya eşyalara zarar verilmiş ya da bunlar önemli bir tehlikeye uğratılmışsa 413 üncü maddeye göre cezanın indirilmesi mümkün değildir. Ayrıca burada, yangının çıkartılmasıyla ortaya çıkan tehlikeden doğması muhtemel zararın önemli olup olmadığı da değerlendirilmelidir. Bu bakımdan, söz konusu tehlikenin ehemmiyetsiz olup olmadığını belirlemek oldukça güçtür[125].

Kanunda, "cezanın indirilebileceği"nden söz edilmiştir. Bu bakımdan söz konusu hafifletici halin, somut olayda gerçekleşmesi halinde hakim cezayı azaltmak zorunda bırakılmış değildir. Şu halde, burada kanuni bir hafifletici sebep değil, şartları belirlenmiş bir takdiri hafifletici sebebin bulunduğunu kabul etmek gerekir. Yargıtay verdiği kararlarda, 413 üncü maddedeki koşullar gerçekleştiğinde hakimin cezayı indirmek zorunda olduğunu belirtmektedir[126].

cc) Faal nedamet

TCK nun 413 üncü maddesinde; *"İşbu babın ilk iki faslında yazılı fiillerde..fail neticelerini men veya tahdit etmek için hasıl ve ciddi bir surette mesai sarf eylemiş bulunursa, ceza üçte birinden yarısına kadar indirilebilir"* denmektedir.

---

inci maddesi yerine 371 inci maddesi ile uygulama yapılması, bozmayı gerektirmiştir" Yarg.8.CD.24.1.1991, 10067/319 (**Erdurak**, 2. Baskı, s.584).

124 **Erman-Özek**, s.47.

125 **Erman-Özek**, s.48.

126 Bkz. 129 no'lu dipnotta yer alan Yargıtay Kararları.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yangın çıkaran failin, fiilinin neticelerini önlemeye yönelik ciddi bir çaba sarf etmiş olması hafifletici sebebin tatbiki bakımından şart ve yeterlidir[127]. Failin, bu gayretlerine rağmen kişiler ya da mallar üzerinde olumsuz tesirler doğması önemli değildir. Önemli olan yangının sonuçlarını sınırlayabilmek ya da önleyebilmek bakımından etkili ve ciddi bir gayretin sarf edilmiş bulunmasıdır[128]. Bu husus somut olayın özellikleri dikkate alınarak hakim tarafından takdir edilecektir. Ayrıca burada şahsi cezayı hafifletici bir hal söz konusu olduğundan, sadece faal nedamet gösteren şerikler bundan yararlanacaktır.

Failin böyle bir çabası bulunduğu takdirde, 413 üncü maddenin lafzına göre hakim cezayı indirmek zorunda değilse de, Yargıtay verdiği kararlarda aksi görüştedir[129].

9. SUÇUN ÖZEL GÖRÜNÜŞ ŞEKİLLERİ

a) Teşebbüs

Doktrinde yangın suçunun ne zaman tamamlanmış sayılacağı hususu tartışmalıdır. Bir düşünceye göre, yangın suçu, kanunda belirtilen nesnelerin yakılmasıyla işlenmiş olur. Failin yangına sebebiyet verecek şekilde ilgili nesnelere ateş koyması kafidir. Konulan ateşin yangın halini almasına bir engelin mani olması halinde nakıs teşebbüsten söz edilebilir. Kanunda (TCK.m.369) belirtilen nesnelerin kısmen yanması yeterli görüldüğünden, tamamen yanma aranmadığından bu saçta tam teşebbüs gerçekleşemez[130].

---

127 "Sanığın yangın ve infilak neticelerini men ve tehdit etmek için ara sokak içindeki alev alan tüp gaz dolu kamyonunu etrafı açık meydana götürüp bırakmasının hususi ve ciddi bir surette mesai sarfı kabulü ile hakkında TCK.nun 413 üncü maddesinin uygulanması gerektiğinin düşünülmemesi, bozmayı gerektirmiştir" Yarg.9.CD.30.11.1984, 5417/5817 (**Erdurak**, 2. Baskı, s.666); "Yangının söndürülmesi için çaba sarf ettiği anlaşılan sanık hakkında TCK.nun 413 üncü maddesinin uygulanma olanağı bulunup bulunmadığının tartışılmaması .. bozmayı gerektirmiştir" Yarg.9.CD.6.5.1997,6568/3224, YKD., C.25, S.2, Şubat 1999, s.273.

128 "Aşamalardaki savunmalarında yangını söndürmek için yardım ettiğini bildiren sanığın bu savunması tanıklardan sorulmak suretiyle araştırılarak sonucuna göre TCK.nun 413 üncü maddesinin uygulanma olasılığının bulunup bulunmadığının tartışılması gerekirken böyle bir araştırma yapılmadan soyut düşüncelerle müdahilin akar ve hayvanlarının tamamen yanmış olduğu bu nedenle sanığın yasanın anladığı anlamda yangını söndürmek için ciddi bir gayret sarf ettiğinin kabul edilmediğinden bahisle yazılı şekilde hüküm kurulması, bozmayı gerektirmiştir" Yarg.8.CD.27.1.1987, 5808/417 (**Erdurak**, 2.Baskı, s.666).

129 "Sanığın yangını söndürmek hususunda gayret sarf ettiği şahadetle anlaşılmış bulunmasına göre, 413 üncü maddenin tatbikinden vazgeçilmesi yolsuzdur" Yarg.4.CD.7.2.1953, 134/1272 (**Özütürk**, II, s.561); "Sanığın yangını söndürmek için ciddi şekilde uğraştığı ifade edilmiş, mahkemece de olay bu suretle kabul edilmiş bulunduğu halde sanık hakkında TCK.nun 413 üncü maddesinin uygulanmaması yasaya aykırıdır" Yarg.4.CD.30.1.1973, 10407/478 (**Şanal-Aydınöz**, s.458).

130 **Erman-Özek**, s.17,18.

Bir fikre göre, suç ilgili nesneye ateş konulduğu anda oluşur. Bu ana kadar yapılan hareketler, kısımlara ayrılabiliyorsa eksik teşebbüsten söz edilebilir. Ancak suça tam teşebbüs bu düşünceye göre de mümkün değildir[131].

Diğer bir görüşe göre ise, TCK.nda suçun maddi unsuru "ateş verip ... kısmen veya tamamen yakmak ..." olduğundan, "ateş verme" ile icra hareketleri tamamlanmış olur. Ateş konulan nesne kısmen ya da tamamen yandığı anda ise, suç gerçekleşir. Bir engelin çıkması nedeniyle ateş konulamazsa eksik teşebbüs (örneğin, bir binayı yakmak üzere benzini etrafa döken failin elinden çevreden yetişenler tarafından kibritin alınması), ateş konulduktan sonra ilgili nesne kısmen ya da tamamen yanmazsa tam teşebbüs (örneğin, ateş konulduktan sonra, fakat bina kısmen dahi yanmadan etraftan gelenlerce yangının söndürülmesi) söz konusu olacaktır[132].

Kanaatimizce, failin ilgili nesnelere umumi tehlike doğurabilecek şekilde ateş koyduğu anda suç tamamlanır. Kanunumuzda ateş konulan nesnenin "kısmen ya da tamamen yanması" aranmıştır. Bu bakımdan elverişli vasıtalarla ateş konulduğu ya da yangın başladığı anda "kısmen" yanma da gerçekleşeceğinden bu suça tam teşebbüs mümkün değildir. Çeşitli mani sebeplerin ortaya çıkması ile failin ilgili nesneye ateş koyması engellenirse eksik teşebbüs gerçekleşir. İfade edelim ki, ortada umumi tehlike doğurabilecek nitelikte bir hareket bulunmadığında, bu suçla korunan hukuki menfaat ihlal edilmediğinden, yangın suçuna elverişli bir davranışın varlığı her somut olayın durumuna göre araştırılmalıdır. Bu araştırma sonucunda söz konusu hareketten umumi bir tehlike doğması mümkün değilse, artık eylem, nası ızrar olarak nitelendirilir.

Yargıtay vermiş olduğu kararlarda bu suça tam ve eksik teşebbüsün mümkün olduğunu belirtmiştir[133].

b) İştirak

Yangın suçu iştirak bakımından bir özellik arz etmez[134].

---

131 **Liszt.- Schmidt** s.709.

132 **Erem**, II, s.1743,1744; **Gözübüyük**, IV, s. 9; **Özütürk**, II, s.420.

133 "Yangın, zuhurundan sonra etraftan yetişilerek söndürülmüş ve bu suretle suç tam teşebbüs derecesinde kalmış olmasına göre, 62 nci madde yerine 61 inci maddenin tatbiki yolsuzdur" Yarg.4.CD.14.12.1948, 2942/13201 (**Özütürk**, II, s.426); "Evin bir odasına koyduğu benzine batırılmış bez parçalarını yakarak tutuşturan sanığın eyleminin sözü edilen evi yakmaya tam teşebbüs derecesinde kaldığı gözetilmeden eksik teşebbüs kabul edilerek TCK.nun 62 nci maddesi yerine 61 inci maddenin uygulanması bozmayı gerektirmiştir" Yarg.4.CD.4.5.1983, 2311/2633 (**Savaş-Mollamahmutoğlu**, III, s.3403); "Sanığın nefi yağını koridordaki kilim ve ayakkabıların üzerine dökmek suretiyle binayı kasten yakmayı amaçladığı, ancak binanın beton olması ve tanıkların olayı zamanında fark edip önlemeleri üzerine sonucun oluşmaması karşısında tehlikenin ehemmiyetsizliği de nazara alınarak sanığın TCK.nun 370, 411, 62, 413 üncü maddeleriyle cezalandırılması gerekirken ... hüküm kurulması bozmayı gerektirmiştir" Yarg.8.CD.14.10.1983, 6958/8054 (**Erdurak**, 2.Baskı, s.584).

134 Doktrinde, başlayan yangının bitimine kadar, bu suça iştirakin mümkün olduğunu belirten görüşlere rastlanmaktadır. Bkz. **Wolff**, s.96; **Erem**, II, s.1745. Ancak kanımızca,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

c) İçtima

Yangın suçunun başka suçlarla birlikte işlenmesi mümkündür. Örneğin, hırsızlık yapmak için girdiği binadan çıkarken, delilleri yok etmek için burayı ateşe veren, hem hırsızlık hem de yangın suçundan sorumlu olacaktır[135].

Yangın çıkarmak amacıyla konuta girilmesi halinde de, konut dokunulmazlığını ihlal, yangın suçunun unsuru ya da ağırlatıcı nedeni olmadığından, failin hem kasten yangın suçundan hem de konut dokunulmazlığını ihlalden dolayı cezalandırılması gerekir[136]. Yargıtay bu ihtimalde sadece, yangın suçundan dolayı hüküm kurulması gerektiğini belirtmiştir[137].

SONUÇ

Yangın suçunda korunan hukuki menfaat genel olarak kişilerin ve malların belirsiz kapsamlı tehlikeye uğratılmalarının önlenmesidir. Zira bu fiil sonucunda insanların hayatı veya sağlığı ya da büyük bir ölçüde mallar veya diğer ekonomik menfaatler zarara uğrayacak veyahut en azından böyle bir zarar tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır. Dolayısıyla yangın fiilinin cezalandırılması, tüm bu olumsuz neticelerin önlenmesi bakımından zaruridir.

TCK.nda suçun oluşumu bakımından ateş konulması gereken nesneler sayma metodu ile saptanmıştır. İleride ortaya çıkabilecek kanun boşlukları bakımından bu yöntemin oldukça sakıncalı olduğunu düşünmekteyiz. 1997 TCK. Tasarısı'nda da aynı metodun takip edilmesi kanaatimizce yerinde olmamıştır.

Yangın suçu, ammenin selametini tehlikeye koyan bir fiil olduğuna göre, "yangın" kavramının "ateşle tahrip"den farklı olması gerekir. Gerçekten «yangın» denildiğinde, çevreye yayılma eğilimi gösteren, özel araçlar kullanmadan ya da normalin üzerinde çaba sarf etmeden söndürülemeyen bir yanma söz konusudur. Böyle bir nitelik taşımayan ateşe vermeler sonucunda bazı mallar kısmen ya da tamamen tahrip olsa veyahut kişilerin yaşamı veya ruh ve beden sağlıkları zarara uğrasa bile, artık ammenin selametini tehlikeye koyan bir eylemden söz edilemez.

---

müteraadi saç niteliği bulunmayan bu cürme yangın başladıktan, diğer bir ifadeyle icra hareketleri bitikten sonra iştirak edilmesi mümkün değildir. Her ne kadar, suç tamamlandıktan sonra yangın neticesi devam etmekteyse de, bu durum yangın cürmüne müteraadi suç karakteri vermez. Zira burada, belirli nesnelere ateş koyan failin, neticeyi fiilen ortadan kaldırma ikidan da yoktur. Bkz. **İçel-Özgenç-Sözüer-Mahmutoğlu-Ünver**, s.79 vd.

135 "...Sanıkların hırsızlık amacıyla şikayetçiye ait mağazaya girdikler, çaldıkları eşyaları sanık İbrahim'in çalıştığı dükkanın deposuna sakladıkları, ertesi gün tekrar mağazaya girerek kasayı açmaya çalıştıkları, parmak izlerini yok etmek için yangın çıkardıkları tüm dosya kapsamıyla sabıta erdiğinden Özel Daire bozma kararında açıklandığı şekilde sanıkların her iki suçtan cezalandırılmaları gerekirken yazılı şekilde önceki hükümde direnilmesi isabetsiz olup, hükmün bozulmasına karar verilmelidir" Yarg.CGK.28.03.1994, 8/54-79 (**Malkoç-Güler**, III, s.2812).

136 Ayrıca bkz. **Artuk, Mehmet Emin-Gökcen, Ahmet-Yenidünya, A. Caner**, Ceza Hukuku Özel Hükümler, Ankara 1998, s.248 vd.

137 "Sarığın amacının binayı yakmak olduğu anlaşıldığına ve kabul de bulunduğuna göre; ayrıca geceleyin konut dokunulmazlığını bozmak suçundan mahkumiyet hükmü kurulması doğru değildir" Yarg.8.CD.7.2.1995, 14500/1559, YKD., C.21, S.5, Mayıs 1995, s.834.

Zararın niteliğine göre, adam öldürme (TCK.m.448-455), müessir fiil (TCK.m.456-459) ve nası ızrar (TCK.m.516) suçlarından biri oluşabilir.

Failin ilgili nesnelere umumi tehlike doğurabilecek şekilde ateş koyduğu anda suç tamamlanır. Hareketin kısımlara ayrılabildiği hallerde nakıs teşebbüs gerçekleşebilirse de, bu suça tam teşebbüs mümkün değildir.

Ateşe verilen nesnenin kime ait olduğu önemli değildir. Söz konusu nesne, bizzat faile ait de olabilir. Ancak bu ihtimalde, suçun oluşması için somut tehlikenin varlığı aranır (TCK.m.381). Başkasının malına ateş konulmasında ise, soyut tehlike yeterlidir. Diğer bir anlatımla, başkasının malına ateş koymada, yasa koyucu tipteki hareketin yapılmasıyla korunmak istenen menfaatin (ammenin selameti) tehlikeye maruz kaldığını kabul etmekte ve hakime bu konuda araştırma yetkisi tanımamaktadır. Kendi malına ateş koymada ise, icrai ya da ihmali hareketin gerçekleştirilmiş olması saç tipinin ihlali ve cezalandırma bakımından yeterli değildir. Hakim bu hareket sonucunda "başkasının şahsen veya malen zarara veya tehlikeye" uğrayıp uğramadığını somut olayın özelliklerini dikkate alarak araştıracaktır.

Yangın suçunun cezasını etkileyen haller çok çeşitlidir. Fakat hafifletici nedenler arasında, yakılan nesnenin kıymetinin az olmasının, cezayı indirici bir sebep olarak dikkate alınması (TCK.m.371) yerinde değildir. Zira bu tür bir hafifletici neden daha çok mala karşı suçlarda öngörülebilir. Halbuki kanunumuzun sistemine göre, yangın, ammenin selametine karşı bir cürümdür.

Yangın suçuna iştirakin her şekli mümkün olmakla birlikte, yangın başladıktan sonra, bu suça iştirak edilmesi olanaksızdır. Zira yangın neticesi bir süre devam etmekte ise de, bu husus yangın cürmüne mütemadi suç niteliği vermez.

YARARLANILAN KANUNLAR

Almanya

Die Peinliche Gerichtsordnung Kaiser Karls V. von 1532 (Carolina), herausgegeben und erläutert von Gustav Radbruch, Stuttgart 1967.

Strafgesetzbuch mit Erläuterungen von Dr.Karl Lackner, 15., neubearbeitete Auflage des von Dr.Eduard Dreher und Dr.Hermann Maassen begründeten Werkes. München 1983.

Arjantin

Das argentinische Strafgesetzbuch, von den gesetzgebenden Körperschaften angenommen am 30.September 1921 und verkündet am 29. Oktober 1921 (Çev.:Heinz Mattes). Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher, Nr.LXXI, Berlin 1957.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Avusturya

Kodex des österreichischen Rechts (herausgegeben von Werner Dorall): Strafgesetzbuch . Stand vom 1.1.1990, Wien, Orac-Verlag.

Belçika

Code Pénal, Textes en vigueur au 31 Mai 1995, par Françoise Tulkens et Marie - Aude Beernaert, Bruxelles, Antwerpen-Apeldoorn 1995.

Brezilya

Das brasilianische Strafgesetzbuch vom 7. Dezember 1940 (Çev.: Dietrich Lang-Hinrichsen), Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher, Nr.LXI, Berlin 1953.

Bulgaristan

Das bulgarische Strafgesetzbuch vom 16. März 1968 (Çev.:Thea Lyon-Anton Lipowschek), Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher, Nr.XCIII, Berlin 1973.

Çekoslovakya

Das tschechoslowakische Strafgesetzbuch vom 29. November 1961 (Çev.:Erich Schmied), Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher, Nr.LXXXV, Berlin 1964.

Danimarka

Code pénal danois (Çev.: Richaume Lambert-N.V.Boeg), in: Les Codes Pénaux Européens présentés par Marc Ancel-Yvonne Marx, C.I, Paris 1956.

Fransa

Code pénal, Paris Librairie Dalloz, 1971-72.
Code pénal. Edition Dalloz. Paris 1991-1992.
Code pénal. Edition Dalloz. Paris 1996-1997.

İsviçre

Code pénal suisse du 21 Decémbre 1937, publié par la chancellerié fédérale modifiant le code pénal suisse (du 18 Mars 1971), 1971.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

StGB. Schweizerisches Strafgesetzbuch mit einschlägigen weiteren Erlassen. Herausgegeben und kommentiert von Dr.Robert Hausen und Dr.Jorg Rehberg. Orell Füssli Verlag 1993.

İtalya

Code pénal d'Italie (30 Juin 1889) (Çev.:Jules Lacointa). Paris MDCCCXC.

Das italienische Strafgesetzbuch vom 19.Oktober 1930 (Königl. Dekret Nr. 1398) (Çev.:Roland Riz). Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher, Nr.XC, Berlin 1969.

Macaristan

Das Strafgesetzbuch der ungarischen Volksrepublik (Çev.: Ladislaus Mezöfy), Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher, Nr. LXXXIII, Berlin 1964.

Portekiz

Das portugiesische Strafgesetzbuch vom 16. September 1886, (Çev.:Dierk Basedau), Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher, Nr.LXXIX, Berlin 1962.

Rusya

Strafgesetzbuch der Russischen Föderation Angenommen von der Staatsduma am 24.5.1996 Gebilligt vom Föderationsrat am 5.6.1996 (deutsche Übersetzung von Friedrich-Christian Schroeder-Thomas Bednarz) Freiburg im Breisgau 1998.

Yunanistan

Das griechische Strafgesetzbuch vom 17. August 1950 (Çev.:D. Karanikas) Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher, Nr.LIX, Berlin 1953.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÖRTÜLÜ KAZANÇ DAĞITIMI VE ŞİRKET-ORTAK İLİŞKİLERİ AÇISINDAN ÖRTÜLÜ KAZANÇ DAĞITIMINA BAKIŞ

Erkan Aydın[1]

Değerli Hocamın anısına saygıyla...

GİRİŞ:

Kurumlar Vergisi Kanunu'nun (KVK) 15.maddesinde kurum kazancının tespitinde indirilmesi kanunen kabul edilmeyen gider unsurları düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme gereğince sermaye şirketleri tarafından dağıtılan örtülü kazançların kurum kazancının tespitinde gider olarak indirilmesine izin verilmemektedir. Örtülü kazancın ne olduğu ise KVK'nın 17.maddesinde düzenlenmiştir. Aşağıda yasal düzenleme başlığı altında yer alan ilgili maddeden de anlaşılabileceği gibi KVK'nın 17.maddesinde örtülü kazanç dağıtımı sayılan haller hakkında ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. Söz konusu maddede örtülü kazanç dağıtımı şekilleri ve örtülü kazanç dağıtan kurum ile örtülü yoldan dağıtılan kazancın muhatapları arasındaki ilişkilere yer verilmiştir[2].

Örtülü kazanç dağıtımını kısaca bir sermaye şirketine ait olan vergilendirilmemiş kazancın, kardan pay verme ya da sermayenin geri ödenmesi yolları dışında ortaklara ya da onların yakınlarına aktarılması ve bu şekilde kurum kazancının bir kısmının kurumlar vergisi matrahının dışında bırakılması olarak tanımlamak mümkündür[3]. Örtülü kazanç dağıtımı yoluyla bir sermaye şirketinin vergilendirilmemiş kazancı, açık kazanç dağıtımı veya sermayenin geri ödenmesi biçiminde olmaksızın ortaklara veya onların yakınlarına kaydırılır. Bu işlem hukuki bir işlem hüviyeti altında yapıldığı için dışarıdan bakıldığında örtülü olarak kazanç dağıtıldığının farkına varılmaz[4].

Bu çalışmada öncelikle genel olarak örtülü kazanç dağıtımının ne olduğu ve hangi hallerde yapılan ödemelerin örtülü kazanç dağıtımı sayılacağı incelenmeye çalışılmış, ardından şirket ortak ilişkileri açısından örtülü kazanç dağıtımı ele alınmıştır.

---

[1] Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Araştırma Görevlisi

[2] Özbalcı, Yılmaz: Kurumlar Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Ankara, 1998, s.375

[3] Sönmez, Erdal/ Ayaz, Garip: "Ortaklar Cari Hesabının Örtülü Kazanç Dağıtımı Karşısındaki Durumu", Vergi Dünyası, S.194, Ekim 1997, s.56

[4] Öncel, Mualla: Kurumlar Vergisi Açısından Sermaye Şirketlerinde Örtülü Kazanç ve Örtülü Sermaye, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, 1978 s.5

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1.YASAL DÜZENLEME:

Daha önce de belirtildiği gibi örtülü kazanç dağıtımı KVK' nın 17.maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede yer alan düzenleme gereğince aşağıda sayılan hallerde kurum kazancının kısmen veya tamamen örtülü olarak dağıtıldığı kabul edilecektir:

1.Şirket, kendi ortakları, ortaklarının ilgili bulunduğu gerçek ve tüzel kişiler, idaresi, murakebesi veya sermayesi bakımından vasıtalı vasıtasız olarak bağlı bulunduğu veya nüfuzu altında bulundurduğu gerçek ve tüzel kişiler ile olan münasebetlerinde emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek veya düşük fiyat veya bedeller üzerinden yahut bedelsiz olarak alım, satım, imalat, inşaat muamelelerinde ve hizmet ilişkilerinde bulunursa;

2.Şirket 1 numaralı fıkrada yazılı kimseler ile olan münasebetlerinde emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek veya düşük bedeller üzerinden kiralama veya kiraya verme muamelelerinde bulunursa;

3.Şirket 1 numaralı fıkrada yazılı kimselerle olan münasebetlerinde emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek veya düşük faiz ve komisyonlarla ödünç para alır veya verirse;

4.Şirket ortaklarından veya bunların eşleri ile usul ve fürusundan ve üçüncü dereceye kadar (dahil) kan ve sıhri hısımlarından şirketin idare meclisi başkan veya üyesi, müdürü veya yüksek memuru durumunda bulunanlara emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek aylık, ikramiye, ücret verir veya benzeri ödemelerde bulunursa.

2.ÖRTÜLÜ KAZANÇ DAĞITIMI MÜESSESESİNE GENEL BİR BAKIŞ:

2.1.ÖRTÜLÜ KAZANÇ DAĞITIMININ MEVCUT SAYILABİLMESİ İÇİN ARANAN ŞARTLAR:

Örtülü kazancın mevcut sayılabilmesi için gereken şartlar KVK'nın 17.maddesinde sayılmıştır. Şirket aleyhine emsaline göre ve göze çarpacak derecede düşük bedelle mal ve hizmet satılması veya yüksek bedelle mal ve hizmet alınması şeklinde ifade edilen örtülü kazanç dağıtımının var olabilmesi için özetle aşağıdaki şartların gerçekleşmesi gerekir[5]:

1. Örtülü kazanç dağıttığı varsayılan kurumun sermaye şirketi olması gerekir.

2. Örtülü dağıtıldığı varsayılan kazancı elde edenin şirket ile ilişkisinin bulunması gerekir.

[5] Maç, Mehmet: Güncel Kurumlar Vergisi, Denet Yayıncılık, İstanbul, 1996, s.174

3.Örtülü kazanç dağıtımına konu teşkil eden işlemin alım, satım, imalat, inşaat, hizmet, kiralama veya kiraya verme, ödünç para alma veya verme ve yahut ücret ödeme işlemi olması ve işlem bedelinin şirket aleyhine olmak üzere emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek veya düşük olması gerekir.

Diğer taraftan yukarıdaki şartların gerçekleşmesinin yanında hazinenin bir vergi kaybının olup olmamasının örtülü kazanç dağıtımının gerçekleşmiş olduğunun var sayılması için gerekli bir şart olup olmadığı tartışmalıdır. Örtülü kazanç dağıtımı sebebiyle, örtülü yoldan kazanç dağıtan şirket nezdinde oluşan vergi kaybı örtülü yoldan kazanç sağlayan kişi ya da kurum bünyesinde de vergilendirilmez veya örtülü kazanç dağıtımı nedeniyle miktar olarak eksik vergilendirilirse burada hazinenin vergi kaybının ortaya çıktığından söz edebiliriz[6].

Uygulamada genellikle yukarıdaki şartlar ile birlikte hazinenin bir vergi kaybına uğramış olmasını (yani örtülü yoldan dağıtılan kazancın, bu kazancı elde eden tarafından ödenen vergisi ile örtülü olarak kazanç dağıttığı iddia edilen kurum tarafından ödenmesi gereken kurumlar vergisinin karşılaştırılması sonucu vergi kaybının varlığının belirlenmiş olmasını) örtülü kazanç dağıtımının gerçekleşmesi için var olması gereken bir şart olarak görülmektedir[7]. Danıştay verdiği bir kararında bir holding bünyesinde faaliyet gösteren şirketlerin birbirlerinin finans ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla aralarında sürekli borç alıp vermelerini finans ihtiyacı karşılanan şirketlerin kurumlar vergisi mükellefi olmaları ve vergi kaybına neden olmamaları nedeniyle örtülü kazanç dağıtımı olarak değerlendirmemiştir[8].

2.2. ÖRTÜLÜ KAZANÇ DAĞITIMI YAPABİLECEK KURUMLAR VE ÖRTÜLÜ KAZANÇ ELDE EDEBİLECEK OLANLAR:

Bilindiği üzere KVK'nın 15.maddesinde kurum kazancının tespitinde kanunen kabul edilmeyen giderler düzenlenirken söz konusu maddenin 3 numaralı bendinde sermaye şirketleri tarafından dağıtılan örtülü kazançlar kurum kazancından indirilmesi kabul edilmeyen giderler arasında belirtilmiştir. Diğer taraftan kurumlarda örtülü kazanç dağıtımını düzenleyen KVK'nın 17.maddesinde örtülü kazanç dağıtımı sayılan haller sıralanırken şirketin örtülü kazanç dağıtımı yapabileceği hallerden bahsedilmektedir. Söz konusu yasal düzenlemelerden yola çıkarak sadece sermaye şirketlerinin yani anonim, limited ve paylı komandit şirketlerin örtülü kazanç dağıtımı yapabileceği sonucuna varmak mümkündür[9]. Dolayısıyla sermaye şirketleri dışında kalan kurumlar için örtülü kazanç dağıtımı

---

[6] Türkiş, İbrahim: "Örtülü Kazanç Dağıtımında Vergi Ziyaı ve Hazine Kaybı Kavramlarının Danıştay Kararları İle Birlikte Değerlendirilmesi", Vergi Sorunları Dergisi, S.84, Eylül 1995, s.60

[7] Kızılot, Şükrü: Kurumlar Vergisi Kanunu ve Uygulaması, Ankara, 1991, s.1250

8 Danıştay 4.Daire, 1988/5411 Esas, 1989/4343 Karar sayılı Karar (Danıştay Dergisi, S 78-79, 1990, s.214

[9] Özbalcı, age, s.375

yapılmak mümkün olmadığından söz konusu kurumlar için örtülü kazanç dağıtımı iddiasıyla tarhiyat yapılması da mümkün olamayacaktır[10].

Ancak sermaye şirketleri dışındaki kurumların örtülü kazanç dağıtımına benzer işlemler yaparak noksan vergi ödeme yoluna gitmeleri durumunda, örtülü kazancı düzenleyen yasal hükme göre değil fakat genel hükümlere muvazaa iddiasıyla tarhiyat yapılması mümkündür.

Örtülü kazançtan söz edilebilmesi için şirketi zarara uğratan (yani örtülü kazancın konusunu teşkil eden) işlemlerde, şirket aleyhine emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek menfaat elde eden tarafın KVK'nın 17.maddesinde belirtilen gerçek ve tüzel kişilerden biri olması gerekmektedir. Şirketten ticari gereklere uymayacak şekilde yüksek kazanç elde eden gerçek veya tüzel kişi KVK'nın 17.maddesinde belirtilen kişilerden biri değilse şirket vergilendirme açısından kabul edilebilir bir ticari zarara uğramış sayılır ve bu zarar kazancın tespitinde gider olarak indirilebilir.

Esasen bir şirketten örtülü kazanç elde edebilecek kişiler şirket üzerinde hakimiyeti olan bulunan ortaklardır[11]. Çünkü örtülü kazanç dağıtımı yoluyla şirketten kar payı elde ederek kurumlar vergisine tabi tutulacak kurum kazancını azaltmak niyetiyle hareket edebilecek ve buna gücü yetebilecek olanlar sadece şirket üzerinde hakimiyeti olan ortaklardır.

Yasal düzenlemeye göre alım, satım, imalat, inşaat, hizmet, kiralama, kiraya verme, ödünç para alma ve ödünç para verme işlemleri bakımından örtülü kazanç elde edebilecek kişiler şirketin ortağı olan gerçek ve tüzel kişiler ile şirketin idaresi, murakebesi veya sermayesi bakımlarından dolaylı ya da dolaysız olarak bağlı bulunduğu veya nüfuzu altında bulundurduğu gerçek veya tüzel kişilerdir.

Kurumları örtülü kazanç elde etmeye en fazla elverişli olanların şirketin ortağı olan ve şirket üzerinde hakimiyeti bulunan kişiler olduğunu daha önce ifade etmiştik. KVK'nın 17.maddesi hisselerinin büyüklüğüne veya küçüklüğüne bakılmaksızın bütün ortakların örtülü kazanç elde edebileceğini düzenleyerek büyük hisseye sahip olan ortakların küçük hisse sahibi olan ortakları kullanarak örtülü kazanç sağlamalarını önlemek istemiştir.

Diğer taraftan şirket ortaklarının örtülü kazanca konu olan işlemlerde bizzat yer almayıp ilgili bulundukları kişileri (ortakların yakın akrabalarını, ortaklık ilişkisi içinde bulunduğu gerçek ve tüzel kişileri, arkadaşlarını, komşularını vs) işlemin muhatabıymış gibi göstererek şirketten para sızdırmalarını önlemek için söz konusu kişiler için de örtülü kazancın söz konusu olacağı yasal düzenlemeye bağlanmıştır.

Ayrıca şirketi idare edenler (yönetim kurulu üyeleri, genel müdür ve üst düzey yöneticiler) örtülü kazanç dağıtımına yol açacak işlemleri yapabilecek

[10] Maç, age, s.17.4
[11] Maç, age, s.17.5

konumdadırlar[12]. Bu nedenle söz konusu kişilerin yaptığı işlemlerin örtülü kazanç dağıtımına sebep olup olmayacağı da incelenebilecektir.

KVK'nın 17.maddesinin 4 numaralı bendine göre şirketin yönetim kurulu başkanı veya yönetim kurulu üyesi, genel müdürü veya önemli mevkideki memurları olan kişiler aynı zamanda şirketin ortağı, ortaklardan birinin eşi, usul, füruu veya üçüncü derece dahil olmak üzere kan veya sıhri hısmı ise ve bu sayılan kişilere emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek ücret verilirse bu ücretlerin emsal ücreti aşan kısmı örtülü kazanç sayılacaktır.

Son olarak KVK'nın 17.maddesinde yer alan yasal düzenleme ile şirketin murakebe bakımından vasıtalı ya da vasıtasız bağlı bulunduğu gerçek ve tüzel kişiler ile şirketin denetçileriyle olan ilişkileri örtülü kazanç dağıtımı bakımından kavramak istenmiştir[13].

2.2. ÖRTÜLÜ KAZANÇ DAĞITIMINA KONU OLABİLECEK İŞLEMLER:

Örtülü kazanç dağıtımına konu olabilecek işlemler KVK'nın 17.maddesinde de belirtildiği üzere alım, satım, imalat, inşaat, kiraya verme, kiralama, ödünç para verme ve ödünç para alma ile ücret ödemedir.

Şirket, ortakları ile veya KVK'nın 17.maddesinde sayılan diğer ilgililer ile alım, satım, inşaat ve hizmet muamelelerinde bulunursa ve bu muamelelerde şirket aleyhine emsaline göre göze çarpacak derecede düşük veya yüksek fiyat uygulanırsa, ayrıca yine yukarıda söz edilen ilgililer ile kiralama veya kiraya verme işlemlerinde bulunursa veya ödenen ya da alınan kira şirket aleyhine emsaline göre göze çarpacak derecede düşük veya yüksek olursa örtülü kazanç dağıtımı söz konusu olacaktır.

Örtülü kazanç dağıtımına konu olabilecek diğer bir işlem ise şirketin ortakları ya da KVK'nın 17.maddesinde belirtilen diğer ilgililerle şirket aleyhine emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek ya da düşük faiz oranı ve komisyonlarla ödünç para alma veya verme ilişkilerine girmesidir.

Son olarak şirketin ortaklarından ve bunlarla kan bağı bulunanlardan yönetim kurulu üyesi, yüksek memur ve memur olanlara emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek aylık, ikramiye, ücret veya benzeri ödemelerde bulunulması durumunda örtülü kazanç dağıtımı söz konusu olacaktır.

Ancak örtülü kazanç dağıtımından söz edebilmek için yukarıda saydığımız işlemlere taraf olan gerçek veya tüzel kişilerin bundan önceki bölümde belirtilen kişiler yani örtülü kazanç sağlayabilecek konumda bulunan kişiler olması gerekmektedir. Bunun yanında örtülü kazanç dağıtımına yol açan işleme konu olan

[12] Özbalcı, age.s.387
[13] Özbalcı, age. s.389

bedelin kurum aleyhine ve emsaline göre göze çarpacak derecede düşük veya yüksek olması gerekmektedir[14].

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yasal düzenlemede, daha önce sözü edilen ödemelerin, emsaline göre düşük ya da yüksek olması durumunda örtülü kazanç dağıtımının ortaya çıkacağı belirtilmektedir. O halde "emsal"in ne olduğunu da belirlemek gerekmektedir.

Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 267.maddesi emsal bedeli ve emsal ücreti kavramlarını düzenlemektedir. Söz konusu düzenlemede "emsal bedeli, gerçek bedeli olmayan veya bilinmeyen ve yahut doğru olarak tespit edilemeyen bir malın değerleme gününde satılması halinde nazaran hâiz olacağı değerdir" şeklinde tanımlanmıştır.

VUK'un 267.maddesinde yer alan düzenlemede emsal bedelinin belirlenmesinde belirli bir sıranın takip edileceği belirtilmektedir. Ancak söz konusu maddede bir malın satılması durumunda emsal bedelinin nasıl belirleneceği düzenlenmiş ve KVK'da yer alan düzenlemede bahsedilen hizmet, kiralama, kiraya verme, ödünç para alma ve ödünç para verme işlemlerine ilişkin bir belirlemede bulunulmamıştır. Bu nedenle emsal tanımlamasını KVK'nın 17.maddesine göre farklı ölçütler ile ele almak gerekmektedir. Bu ölçütler "kurum içi ölçütler" ile "diğer kurumlara dayalı ölçütler"dir[15]. Kurum içi ölçütlerde, kurumun madde metninde sayılan örtülü kazanç sağlayabilecek olan kişilerle üçüncü kişiler arasında uyguladığı fiyatların karşılaştırılması yapılabilecektir. Bu durumda emsal alınabilecek ölçüt üçüncü kişiler ile yapılan iş ve işlemler için yapılan ödemeler olacaktır. Yasal düzenlemede belirtilen kişilere, yani örtülü kazanç sağlayabilecek konumda olan kişilere göze çarpacak derecede farklı bir fiyat uygulanması durumunda emsal olarak üçüncü kişilere uygulanan fiyat alınacaktır.

Sonuç olarak, kurum içi ölçütler iş ya da işlemlerin türlerinin aynı olduğu, aynı türden iş ya da işlemlerin birden çok kerelerde yapıldığı ve iş ya da işlemlerin örtülü kazanç sağlayabilecek kişiler ve üçüncü kişilerle birlikte yapıldığı kurumlar açısından kullanılabilecektir.

Örtülü kazanç dağıtımı yaptığı iddia edilen kurum ile üçüncü bir kurumun karşılaştırması yapılırken emsal olarak alınan kurumun yeterli derecede benzer olması gerekmektedir. Bunun yanında farklılık olsa dahi bu farklılığın ölçülebilir nitelikte olması gerekmektedir. Danıştay verdiği bir kararda[16] emsal karşılaştırmasında, emsal seçilen kurumların iş hacimlerinin, karlılıklarının, öz varlıklarının gelişmesindeki çabukluk ve istikrarın, verilen hizmetin kapsamının, kalitesinin ve özelliklerinin kullanılabilecek ölçütler olabileceğini belirtmiştir.

---

[14] Maç,age, s.17.9

[15] Erdem, Doğan: "Örtülü Kazanç Dağıtımında Emsal Uygulaması", Vergi Sorunları Dergisi, S.95, Ağustos 1996,s.24

[16] Danıştay 4.Daire, 1995/418 Esas, 1997/8 Karar Sayılı Karar (Danıştay Dergisi, S. 94, 1998, s.209-215)

3.ŞİRKET ORTAK İLİŞKİLERİ AÇISINDAN ÖRTÜLÜ KAZANÇ DAĞITIMI:

Bundan önceki bölümlerde örtülü kazanç elde edebilecek olan ilgililer, örtülü kazanç dağıtımına konu olabilecek işlemler ve örtülü kazanç dağıtabilecek olan kurumlar incelenmeye çalışıldı. Daha önce de belirtildiği gibi bir şirketten örtülü kazanç sağlayabilecek olan en önemli grup şirket üzerinde hakimiyeti olan yani şirketi bizzat idare eden ortaklardır. Bunun sebebi şirketi idare eden ve şirkete hakim olan ortakların örtülü kazanç sağlayabilecek işlemleri yapmaya en elverişli konumda bulunmalarıdır. Zaten örtülü kazanç dağıtımını düzenleyen KVK'nın 17.maddesinde örtülü kazanç elde edebilecek olanlar sayılırken ilk olarak şirket ortaklarından bahsedilmiştir. Yasal düzenlemede şirket ortakları ile birlikte ortakların ilgili bulunduğu gerçek ve tüzel kişiler, şirketin idaresi ve murakebesi veya sermayesi bakımlarından vasıtalı veya vasıtasız olarak bağlı bulunduğu veya nüfuzu altında bulundurduğu gerçek ve tüzel kişiler sayılmış ise de uygulamada genellikle şirket üzerinde hakimiyeti bulunan ortakların örtülü kazanç sağlama yoluna gittiği ve yukarıda sayılan kişileri de zaman zaman örtülü kazanç sağlamak için paravan olarak kullandıkları görülmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi şirketin ortakları ve şirketten örtülü kazanç sağlayabilecek diğer ilgililer KVK'nın 17.maddesinde belirtilen alım, satım, imalat, inşaat muameleleri ve hizmet ilişkileri, kiralama ve kiraya verme işlemleri, ödünç para alma ve verme işlemleri, ödünç para alma ve verme işlemleri ile ücret ödeme işlemleri nedeniyle şirketten örtülü yoldan kazanç sağlama yoluna gidebilirler. Bundan önceki bölümde ortakların ve örtülü kazanç sağlayabilecek diğer ilgililerin durumları genel olarak incelenmeye çalışıldı. Bu bölümde ise şirket-ortak ilişkileri açısından örtülü kazanç dağıtımında özellik arz eden konular incelenmeye çalışılacaktır.

3.1.ŞİRKET ORTAKLARININ ŞİRKETTEN KAR DAĞITIM KARARINA DAYANMAYAN ÇEKİŞLERİ:

Ticari hayatta ortakların şirketten borç para almaları ve şirkete borç para vermeleri sık rastlanan bir durumdur. Ortakların şirketten aldıkları borç paraları çekilen kıymetler olarak kabul etmemek gerekir. Söz konusu borç paraların şirket tüzel kişiliğinin üçüncü kişilerden alacağı olarak kabul edilmesi gerekmektedir[11].

Bilindiği üzere KVK' nın kanunen kurum kazancından indirilmesi kabul edilmeyen giderleri düzenleyen 15.maddesinin 3 numaralı bendinde sermaye şirketleri tarafından dağıtılan örtülü kazançların kurumun kurumlar vergisine tabi kazancının tespitinde indirim konusu yapılamayacağı belirtilmiştir. Diğer taraftan KVK'nın örtülü kazanç düzenleyen 17.maddesine göre şirketin, ortaklarına veya diğer ilgili kişilere vermiş olduğu borçlara karşılık, emsaline göre göze çarpacak

[11] Tekgündüz, Metin: "Kurumlar Vergisi ve Örtülü Kazanç Dağıtımı", Vergi Sorunları Dergisi, S.79, Nisan 1995, s.129

derecede düşük oranda faiz alması veya hiç almaması, düşük oranda alınan veya hiç alınmayan faiz kadar örtülü kazanç dağıtıldığının kabul edilmesi gerekir. Diğer bir ifade ile kurumun ortağına vermiş olduğu kredi düşük faizli ya da faizsiz ise mutad faiz oranına yakın bir miktarda sağlanan menfaatin ortaklara örtülü yoldan verildiği kabul edilir[18].

Danıştay verdiği muhtelif kararlarında[19] bir şirketin ortağı olan gerçek ve tüzel kişilere faizsiz ya da düşük oranlı faizle borç para vermesini örtülü kazanç dağıtımı olarak nitelendirmiştir. Diğer taraftan şirketin gerçek ya da tüzel kişi olan ortağından emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek oranlı faizle borç alınması da Danıştay tarafından verilen bir çok kararda örtülü kazanç dağıtımı sayılmıştır[20].

O halde şirketler tarafından ortaklarına borç para verilmesi olarak nitelenen bu durumda uygulanacak faiz oranı ne olacaktır? Örtülü kazanç dağıtımında uygulanacak olan emsal faiz oranının tespit edilmesinde ilk olarak işletme içi emsallere bakılması gerekmektedir[21]. Bir başka ifade ile şirketin kullanmış olduğu kısa vadeli kredilere uygulanan faiz oranının emsal faiz oranı olarak alınması gereklidir. Bilindiği gibi kısa vadeli alacaklar, işletmenin bir yıl veya normal faaliyet dönemi içerisinde tahsili beklenen alacaklarını ifade etmektedir. Kısa vadeli kredilere uygulanan faiz oranının emsal faiz oranı olarak kabul edilmesinin nedeni VUK'un 174.maddesi gereğince vergilendirmede dönemsellik ilkesinin (yani bir takvim yılının bir vergilendirme dönemi olarak kabul edilmesi) benimsenmesidir.

İşletme içi emsalin bulunamaması durumunda ise piyasada geçerli olan resmi faiz oranı emsal faiz oranı olarak kabul edilecektir[22]. Burada Merkez Bankası'nın kısa vadeli krediler için öngördüğü faiz oranının uygulanması gerekmektedir.

3.2.ORTAKLAR TARAFINDAN ŞİRKETE DÖVİZ CİNSİNDEN VERİLEN BORÇLAR:

Bilindiği gibi KVK'nın örtülü kazanç dağıtımını düzenleyen 17.maddesinin 3 numaralı bendine göre şirketin ortaklarından emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek faiz oranı ile borç alması örtülü kazanç dağıtımı olarak kabul edilmiştir. Emsal faiz oranını aşan kısım için ödenen meblağ KVK'nın kanunen kurum kazancından indirilmesi kabul edilmeyen giderleri düzenleyen 15.maddesine göre

---

[18] Sönmez/Ayaz, agm, s.56

[19] Danıştay 3. Daire, 1987/208 Esas, 1988/482 Karar Sayılı Karar (Kızılot, Şükrü Danıştay Kararları ve Özelgeler, Yaklaşım Yayınları, Ankara,1994, s.1484); Danıştay 4. Daire Danıştay Danıştay 4.Daire, 1988/4804 Esas, 1989/2584 Karar Sayılı Karar (Kızılot, Danıştay Kararları... age. s.1498) Danıştay 4.Daire, 1990/1391 Esas, 1991/1987 Karar Sayılı Karar (Danıştay Dergisi, S. 84-85, 1992, s.240-241); Danıştay 3. Daire, 1993/724 Esas, 1994/387 Karar Sayılı Karar (Danıştay Dergisi , S. 90, 1996, s.370-372)

[20] Danıştay 4.Daire, 1988/4804 Esas, 1988/5013 Karar Sayılı Karar (Danıştay Dergisi, S.74-75, 1989, s.213,214)

[21] Sönmez/ Ayaz, age, s.57

[22] Özbalcı, age. s.396

ATILIM ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

söz konusu borcu alan kurumun, kurumlar vergisine tabi kazancının tespitinde gider olarak indirilemeyecektir. Ayrıca ortağın şirkete borç olarak verdiği paranın karşılığında elde ettiği faizi alacak faizi olarak göz önünde bulundurması ve beyan ederek vergisini ödemesi gerekmektedir[23]. Bu durum ortakları şirkete Türk Lirası cinsinden değil de döviz cinsinden borç para vermeye yönlendirmektedir.

Olaya önce şirkete döviz cinsinden borç para veren ortak açısından bakalım. Ortağın belli bir tarihte döviz olarak (örneğin 1 milyon Amerikan Doları) borç para vermiş ve bir süre sonra şirketten alacağını yine aynı miktarda döviz (1 milyon Amerikan Doları) olmak üzere tahsil etmiş olduğunu düşünelim. Burada borç verildiği tarihteki döviz kuru ile şirketten alacağın tahsil edildiği tarihteki döviz kuru farklı olursa, borç veren ortak lehine kur farkından doğan bir miktar fazlalık ortaya çıkacaktır. Ancak söz konusu borç verme olayında ortağın döviz cinsinden bir kazancı olmadığı için ortağın şirketten örtülü kazanç sağladığı ve elde ettiği bu kazancın vergiye tabi tutulması gerektiği iddia edilemeyecektir. Danıştay'ın görüşü de bu yöndedir[24].

Sonuç olarak döviz cinsinden borç alan şirket açısından baktığımızda döviz olarak borç veren ortağa şirketin faiz ödemediğini görmekteyiz. Dolayısıyla örtülü kazanç dağıtıldığından söz etmek imkanı yoktur. Ayrıca ortağın kur farkı nedeniyle elde ettiği kazancı da faiz olarak nitelendirmek mümkün değildir. Ancak şirket döviz cinsinden ortağından aldığı borç para karşılığında, dövizin aynen ödenmesi yanında buna ek olarak ayrıca belli oranda bir faiz ödenmesi söz konusu ise ödenen faiz için emsal faiz oranına göre kıyaslama yapılacak ve emsaline göre göze çarpacak derecede yüksek olan kısım için örtülü kazanç dağıtımı nitelendirmesinde bulunulabilecek ve söz konusu faizin kurum kazancından indirilmesi yasal düzenleme gereğince mümkün olamayacaktır.

SONUÇ:

Bilindiği üzere KVK'nın 15.maddesi kurum kazancının tespitinde indirilmesi kanunen kabul edilmeyen giderleri düzenlemiştir. Söz konusu giderlerin en önemlilerinden biri örtülü olarak dağıtılan kurum kazançlarıdır. Örtülü kazanç dağıtımı müessesesi ise KVK'nın 17.maddesinde düzenlenmiştir. Kurumlar vergisi uygulamasında sıkça rastlanılan bir durum olan örtülü kazanç dağıtımını yapabilecek olan sermaye şirketleridir. Örtülü kazanç dağıtımını bir sermaye şirketine ait olan vergilendirilmemiş kazancın Kurumlar vergisi matrahını azaltma amacına dönük olarak ortaklara ya da KVK'nın 17.maddesinin 1 numaralı bendinde sayılan diğer ilgililere aktarılması olarak tanımlamamız mümkündür.

---

[23] Kızılot, Şükrü: "Ortaklardan İşletmeye Borç Alınan Dövizler", Yaklaşım, S.38, Şubat 1996, s.31

[24] Danıştay 4. Daire, 16.6.1995 Tarih, 1994/3894 Esas, 1995/2937 Karar Sayılı Kazar (Yaklaşım, S.38, Şubat 1996 s.136); Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 14.4.1995 Tarih, 1994/201 Esas, 1995/124 Karar Sayılı Karar (Yaklaşım, S.38, Şubat 1996, s.138)

Ancak örtülü kazanç dağıtımı müessesesinin anlayış ve uygulamasında gerek ekonomik etkiler gerekse örtülü sermaye müessesesi ile örtülü kazanç dağıtımı müessesesi arasındaki hassas ilişkiler nedeniyle sorunlar çıkmaktadır[25]. Dolayısıyla örtülü kazancı bu genel tanımı dışında uygulamada ortaya çıkan her olayın kendi özelliğine göre yorumlayıp tespit etmek gerekmektedir. Danıştay içtihatlarıyla konunun daha iyi anlaşılmasına ve sınırlarının netleştirilmesine katkıda bulunmakta ve uygulamayı yönlendirmektedir.

KAYNAKÇA:

Erdem, Doğan: "Örtülü Kazanç Dağıtımında Emsal Uygulaması", Vergi Sorunları Dergisi, S.95, Ağustos 1996,

Kızılot, Şükrü: Kurumlar Vergisi Kanunu ve Uygulaması, Ankara, 1991

Kızılot, Şükrü: "Ortaklardan İşletmeye Borç Alınan Dövizler", Yaklaşım, S.38, Şubat 1996

Maç, Mehmet: Güncel Kurumlar Vergisi, Denet Yayıncılık, İstanbul, 1996

Polat, İ.Hakkı: "Vergi Alacağı Uygulamasının Örtülü Kazanç Dağıtımı Anlayışına Etkisi", Vergi Dünyası, S.195, Kasım 1997

Öncel, Mualla: Kurumlar Vergisi Açısından Sermaye Şirketlerinde Örtülü Kazanç ve Örtülü Sermaye, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, 1978

Özbalcı, Yılmaz: Kurumlar Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Ankara, 1998

Sönmez, Erdal/ Ayaz, Garip: "Ortaklar Cari Hesabının Örtülü Kazanç Dağıtımı Karşısındaki Durumu", Vergi Dünyası, S.194, Ekim 1997

Tekgündüz, Metin: "Kurumlar Vergisi ve Örtülü Kazanç Dağıtımı, S.79, Nisan 1995

Türkiş, İbrahim: "Örtülü Kazanç Dağıtımında Vergi Ziyaı ve Hazine Kaybı Kavramlarının Danıştay Kararları İle Birlikte Değerlendirilmesi", Vergi Sorunları Dergisi, S.84, Eylül 1995

[25] Polat, İ.Hakkı:"Vergi Alacağı Uygulamasının Örtülü Kazanç Dağıtımı Anlayışına Etkisi", Vergi Dünyası, S.195, Kasım 1997, s.105

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

PRIVATIZATION OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS: THE CASE OF TURKEY

Besim Bülent BALİ, MSc.*

I. INTRODUCTION

In its broadest sense, social security is the response, by social means, to an aspiration for security, for confidence that one's quality of life would not be totally eroded by any social or economic eventuality. More practically, social security means the protection which society provides for its members against economic and social distress caused by loss or substantial reduction of earnings resulting from illness, maternity, injury, unemployment, old age, and death.

Defining social security by objectives is broader than the common definition by instruments whereby social security is described in terms of specific public programs involving social assistance, social insurance and redistribution (Kotlikoff, 1987).

A typical social security program provides five types of benefits (Puffert, 1988). These benefits, in order of most common usage, are:

- work-injury benefits
- pensions for old-age, disability, and death of the family's main income earner
- sickness and maternity cash benefits, and medical care
- family allowances benefits for raising children which are generally available in the industrialized countries, countries in Africa with a French colonial heritage, and much of South America
- partial earnings replacement during short spells of unemployment is common in the industrialized countries.

In conjunction with providing social security, which is more or less a formal and permanent arrangement, many countries establish proactive employment and income generating activities (transfers, retraining, public works) as part of their social safety nets. These programs are intended to provide relief to the vulnerable populations following major shocks (such as transformation of a centrally planned economy into a market-based economy, major macroeconomic adjustments, natural disasters, etc.). The importance of the social safety net topics deserves a separate,

* Marmara University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, bbali@marun.edu.tr

hence, more elaborate treatment. Most of the components of a social safety net, nevertheless, can also be dealt within the domain of social security.

Restructuring old-age income provisions, and reforming public pension schemes are worldwide phenomena. The publicly owned, defined benefit,(1) Pay-As-You-Go (PAYG) systems(2) have problems both in industrialized and developing countries. Both industrialized and developing countries are either implementing or have already implemented reforms on their public retirement schemes(3). The reform programs are designed to increase the solvency, efficiency, and equity of the systems, while expanding coverage to the vulnerable population, often within tight budget constraints. The reforms call for cost effectiveness (reducing expenditures in many cases) while providing wider and better protection.

Addressing social security reform is one of the most politically difficult undertakings. Yet it is required, for many countries, to stabilize the budget deficit and to restore the long-term viability of their social security systems. Moreover, many reforms are to be carried out while the economy is undergoing various austerity policies.

According to Holzmann (1988) there are two main reasons for these reforms;

- The social and economic framework in which retirement schemes operate has changed substantially in recent decades(4).

- The aging of the population has created additional pressure for reform(5). A shift in the age structure is particularly alarming for public pension schemes which are financed on a PAYG basis.

Social security reform(6) is now a major area of debate in Turkey, because the current scheme constitutes an important drain on the public budget. In 1996, transfers to social security institutions (mostly for public pensions, as the health care system is rough equilibrium) equaled 2.5 % of GDP. Ceteris paribus, this is estimated to rise to 5.7 % of GDP by the year 2020 (OECD, 1996: 58)(7).

Western countries are contemplating strong adjustments in pension systems. These adjustments take place in the following issues,(8)

- To rely on large productivity gains

- To increase retirement age

- To rely more extensively on funding in countries where PAYG is currently the dominant form of pension funding

The desirability as well as the feasibility of these adjustments must be discussed in the context of the general economic and political environments of countries. A necessary precursor to reform is substantial political consensus. According to Thompson (1983: 1425-1426) no such consensus exists for four reasons;

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

- There is more than one way to conceptualize how the costs and benefits of a public retirement income system ought to be distributed, and different conceptualizations yield different implications for what is equitable.

- There is little agreement about the effects of the current system on labor supply and savings, and even if there were agreement that its effects were undesirable, often it is not clear that proposed alternative structures would have less serious undesirable effects.

- Public retirement systems serve more than one objective, so that even if it could be agreed that a given reform would better serve one of the objectives, adoption of that reform may involve an unacceptable sacrifice of another objective.

- A public retirement system is necessarily a political institution: a structural reform that in principle would produce a more desirable distribution of costs and benefits may be unsustainable in practice because it may generate political instability.

Raising the mean age at retirement has two effects:

- raising the number of contributors
- reducing the number of pensioners

As Blanchet and Kessler (1992; 24) point out the first effect is only potential. It will be effective if the economy is able to create employment for the additional labor force resulting from delayed retirement. The second effect is clear and straightforward but it may encounter two difficulties:

- It may go against deep-seated demands by people for early retirement.
- It may go against the desire of employers who, generally, are reluctant to keep old workers too long. The problem is that seniority rules concerning wages renders employment of older workers relatively less profitable for employers.

In summary, raising retirement age can not be implemented without both important changes of choices of people, and also changes in age-relations on the labor market itself. In order to put the system on to a viable actuarial basis there are some radical propositions: to partially or completely privatize the social security system.

The remaining part of this paper is organized as follows. In the next section we examine very briefly the Turkish social security system based on PAYG principle. In section III, we explore the idea of privatizing retirement income. In section IV, we discuss the Chilean pension reform that can serve as an important model for any other countries considering whether to partially or completely privatize their social security systems. In section V, reform proposals from a public choice perspective are analyzed by focusing on the concept of voting equilibrium. Section VI summarizes our main results.

II. TURKISH SOCIAL SECURITY SYSTEM

Turkey is a rapidly growing middle income country with a population of about 62 million. Turkish social security system (old age, disability and death) began in late 1940s(9). 81.3 % of the population in Turkey are under the umbrella of social security services. According to a report released by the Labor Ministry, a total of 52,300,000 people are covered by three main social insurance type social protection systems (public sector employees, private sector employees, self employed). Social insurance benefits include pensions, short-term cash benefits and health care services. Social assistance is a fairly restrictive system providing low level means-tested benefits only to the old and disabled poor.

Employees in industry, commerce and service sector are covered by SSK (Social Insurance Institution). There are special systems for public employees (Emekli Sandığı-Retirement Fund), the self-employed (Bağ-Kur), farmers, agricultural workers, bank, insurance company, and stock exchange employees. The armed forces have their own institution (OYAK). Coverage is optional for foreigners who work for a foreign employer. Participation is mandatory for all employees of public or private firms.

The major characteristics of the public pension schemes may be summarized as follows:

- The contribution rate is fixed de facto and the deficits of the last years had to be financed from general revenues.

- The average benefit ratio (ratio of the average pension to the average insured earnings) is high, ranging from 67 percent to 95 percent on average depending on the scheme.

- A large number of retirement pensioners draw their pensions at relatively young ages because of liberal eligibility conditions introduced to reduce unemployment rates.

- There is a widespread tendency to under-declare earnings because of a weak relationship between contributions and benefits and because of weak compliance procedures.

Because of the focus on wages and salaries, coverage is concentrated in the urban and formal sectors of the economy. Those working in agriculture are one of the largest groups of workers excluded from social security coverage and include both persons working on their own account and persons working as laborers often in a casual or seasonal capacity. The principal social security scheme in Turkey(10) (the SSK) was extended to seasonal agricultural workers on a voluntary basis from October 1983. The contribution payable by the worker is set at 20 percent of the lowest earnings level and need only be paid for 15 days a month i.e. 180 days a year. Entitlement to old age benefit may arise on retirement after 15 years of insured membership during which contributions must have been paid for at least 3600 days. Self-employed farmers in Turkey were also brought within the scope of the Bag-Kur

from October 1983. They are required to contribute 15 percent of their chosen income level and earn entitlement to a pension on retirement of up to 70 percent of this earnings level depending on the length of insured membership. In Turkey, there is only limited cross subsidization of these provisions by other sections of the insured population and compliance/participation rates in these schemes are very low.The main sources of funds are contributions by insured workers and their employers. Employers and employees must contribute a predetermined percentage of the employee's salary to the institutions on a monthly basis. There is no state contribution.

Contribution Rates Under SSK

Years	Employer Rate (%)	Employee Rate (%)
1970-72	12-17	9
1973-74	13-18	10
1975-80	16-21	12
1981-88	19.5-25	14
1989	19.5-27	14

Source: SSK

Women and men can retire after 20 and 25 years of service, respectively. These work-life obligations are barely one-half those in most OECD countries and allow people to retire and draw benefit in their early 40s. Individuals who take on a new private sector job after early retirement from the public sector are not obliged to make further public pension contributions despite working and drawing pension. The financial positions of SSK and Bag-Kur are untenable. Late collection of premiums due to high inflation and low penalties and a rapidly rising ratio of inactive versus active insured workers led to a financing crisis. Collection rates for SSK are around 70 %, due partly to large State Economic Enterprises (SEEs) and municipalities. Collection rates of Bag-Kur are worse. They are only 10 %, due to ineffective administration and the practice of paying arrears immediately before retirement with negligible penalties. Under SSK and Bag-Kur, pensionable salary is usually determined on the basis of a relatively short period just prior to a contributor's retirement; this practice can be abused by employees who overstate their income or arrange to be paid an abnormally high salary in this period, and underreport earnings in earlier periods. The asset allocation of SSK reflects its role as a purchaser of government debt. According to the Law No. 4792 by 40 % of its assets SSK has to purchase government bonds whose interest rates are very low.

Years	Average Interest Rates	Changes of Government Bills	in CPI
1982	15.4	21.9	
1983	30.0	31.4	
1984	30.0	48.4	

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1985	30.0	45.0
1986	34.2	34.6
1987	33.4	38.9
1988	34.7	73.7
1989	50.2	64.3
1990	50.5	60.4
1991	57.9	71.6
1992	30.0	66.0

Source: SSK

According to the pension model developed by ILO for Turkey, in the long run, the insured population will be unable to finance meaningful pensions for all pensioners if the present system is not changed:

- To make the system financially self-sustainable would require a contribution rate greater than 100 percent.
- To maintain the contribution rate at an acceptable level would require a multiplication of the present already substantial annual transfers from government revenues or deficit.

The sources of the problems are well known. The patronage is evident; the higher management positions of social security institutions are political parcels which are distributed among members of the governing party or coalition of parties. In other words, the administrative positions are distributed according to the political needs of new governments. The continuity of the institutions and the cost of their administration are affected seriously by this fact. The political intervention in the economic cycle affects also the social security system, i.e. law of premature retirement in 1992 accepted by the coalition government of True Path Party (DYP) and Social Democratic Populist Party (SHP).

The existing scheme is fraught with shortcomings, such as

- low retirement ages
- incoherent contribution levels relative to benefits
- low premium collection rates
- ineffective sanctions for late premium payments
- political interference in writing-off past premium arrears
- administrative deficiencies
- weak and complex legislation

A sweeping reform of the social security system is obviously needed. The Turkish economy can simply not afford a system that permits workers to retire in their forties; and retired workers can not afford to live on the benefits now provided by the system.

The ILO was mandated by the Government of Turkey in September 1994 to study possible reforms of the existing system of retirement pensions and the program of social assistance for the low-income earners, the disabled, the poor and the elderly. Project activities, funded by IBRD, started in June 1995, and a final report was submitted to the Treasury of the Government of Turkey in March 1996. Parallel to the study of the ILO on reform options on social security, a study of possible reform options on health care in Turkey was undertaken by the Australian Health Care Insurance Commission, HIC. In February 1996 the two consultants, the ILO and HIC, collaborated and submitted to the Treasury, a joint report that examines the feasibility of the simultaneous report of both social security and health care. If is envisaged that the ILO will execute a second follow-up phase of the project once the Government of Turkey clarifies its strategy with regard to ILO outcomes.

Three different reform options are discussed in the ILO study:

- Option 1: restructured PAYG scheme
- Option 2: individual savings account
- Option 3: multi-tier system with a defined benefit component and a mandatory savings component

It is assumed under the three options that the standard pensionable age would be set initially at 55 for men and 53 for women, rising to 60 and 58 respectively over a ten-year period. Early retirement on a correspondingly reduced pension would be permitted, but only if the reduced pension were equal to at least the minimum pension. Currently, participants are entitled to an unreduced pension once they satisfy the minimum contribution conditions. There are cases where an unreduced pension is payable before the age of 50.

All reform options assume for the new pension system a contribution rate equal to 21.5 %. Expenditure exceeding the contribution income will have to be financed from general revenues, including the liquidation of acquired rights under option 2. Maximum and minimum levels of insurable earnings are assumed to be initially raised and then adjusted annually in line with average earnings.

Option 3 is a mixture of a defined benefit component (like option 1) and a defined contribution component (like option 2).

The pension model projections of ILO indicate that the overall financial impact of all the reform options, as measured by the total accumulated deficit in 2050, is very similar assuming that the contribution rate charged under each of the proposed new schemes remains constant, i.e. 21.5 %. The overall accumulated deficit of the pension system can be substantially reduced over the coming decades by the introduction of alternative pension formulae, by the increase of the pension

age, and by simultaneous measures to increase the contribution income. Nevertheless, this long-run analysis indicates that it is unlikely that any reform could be implemented which would allow the deficit to be completely eliminated within the time span of the projections at the assumed level of contribution rates.

The situation under Option 2 is a little more complex. Considering again the projected financial position in the year 2050, the accumulated deficit arising from the "frozen" old schemes exceeds the accumulated reserves in the new savings scheme by a percentage of GDP which is closely comparable with the deficits projected under each of the other options. However, it is important to keep in mind the separate nature of these two components. The investment of the large sums representing individuals' contributions to the new scheme envisaged under this option would inevitably have a profound and lasting impact on the capital market. Concurrently, the financing of the "frozen" old scheme will entail the need for substantial public borrowing, and in the long run, the mandatory retirement savings system would supply, directly or indirectly, a substantial proportion of the resources to satisfy that demand.

As a matter of fact, annual deficits are more substantial with Option 2 during the transition period when benefits of the old scheme have to be financed entirely from the government subsidies. In the long run, the scheme is in equilibrium since retirement benefits are then paid from the individual balance accumulated at time of retirement. For Options 1 and 3, there will still be annual deficits at the end of the projection period unless more substantial transfers are paid during the transition period so that the new scheme can become partially funded.

Under Option 1, the projections indicate that the long-term development will lead to average replacement rates that are substantially lower than expected. The average replacement rate will also be lower under Option 2, but the general levels of pension will be highly dependent on investment yields and hence on long-term economic performance.

Under Option 1, the replacement rate is greater for low income people than for the other income groups because of the minimum pension provisions. It is also greater for females than males because of presumed child credits. Under Option 2, the replacement rate is the same for all income groups, and it lower for females than males because of their lower retirement age and their greater life expectancy. The replacement rate expressed as a function of the number of contributory years increases more steeply under Option 2.

Finally, reform Options 1 and 3 show positive individual balances at all income levels; albeit to a much more limited extent than under the present system. This means that at present contribution and compliance rates, the schemes still require a government subsidy. Under Option 2 the new scheme is in actuarial balance, but the deficit of the current scheme then has to be financed entirely from government subsidies (for details see ILO, 1996).

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

For the moment some other measures have been taken to increase rents charged on property owned by SSK, to widen the wage base and the number of contributors, and to accelerate premium collections via tighter control and auditing. Arrears of the municipalities will be deducted from their budgetary allocations. A draft bill to raise the minimum Bağ-Kur retirement age and premiums has been submitted to Parliament for discussion and approval. A draft bill on reform of SSK is also under preparation.

III. PRIVATIZING RETIREMENT INCOME

Most analysts are persuaded that interfering with the free market is justified by the efficiency gains from correcting certain market failures and the equity gains from some form of mandatory, public sector provision for retirement(11). They cited several economic, political and social explanations for the existence of social security programs financed by PAYG plans as follows:

- reducing population uncertainty (Smith, 1982)
- reducing output uncertainty (Enders and Lapan, 1982)
- compensating for myopia (Pechman, Aaron and Taussig, 1968; Diamond, 1977; Feldstein, 1987)
- voting equilibria (Browning, 1975)
- altruism(12) (Veall, 1986)

Others (Buchanan, 1968; Friedman, 1972; Browning, 1973; Robertson, 1981) found the case for government intervention unconvincing, however, and would either phase out the existing social security program or convert it into a program selling retirement bonds(13). They would have accomplished this by issuing current workers and retirees government bonds equal to the discounted present value of future benefits commitments. For example, in Friedman's plan, workers would be free to provide or not provide for their own retirement; those who would make insufficient private provision would be supported by Supplemental Security Income (SSI) program(14).

The main idea behind this proposal is the concept of consumer sovereignty; the advocates of the proposal believe that if young participants in the existing public pension plans (PAYG systems) were allowed to withdraw and invest voluntarily in their own preferred, privately marketed insurance plans, they would be able to secure a rate of return that is substantially higher than the rate of return under the existing plan(15).

This initiative aims at reducing the costs of the system for the participants, heightening public awareness and improving the rights of contributors to pension schemes as well as anticipating a greater reluctance on the part of the working

population to fund those in retirement. There is also a desire to reverse the growing gap in the actuarial link between contributions made and benefit received.

The central point is the greater "freedom of choice" in order to allow greater occupational mobility. The supporters of the new policy stress the importance of giving people more choice in the way they save for their old age(16).

The proposals to shift the control over pension savings to individuals represent a conflict between two principles:

- Economic resources are in the ultimate ownership of society that through government can choose to distribute them as it chose.
- Resources are the property of individuals to which government only has access for limited purposes.

Some people may prefer to belong to a private pensions arrangement which did not mix their fate with the fates of those less fortunate or well placed than themselves. However, the prospect of being responsible for successfully investing their savings towards retirement via private pension arrangements may be far too daunting for most people; or, at least, some people may continue to place a high value on the guarantee of state pension.

A moderate approach can be found in a recent World Bank study (1994). World Bank's recommendation is the following: Most countries should have as a long-term goal the creation of a three-pillar pension system, where each pillar is an instrument to achieve a different aim. The first pillar should be government-managed and tax-financed, with the purpose of redistributing income to the poor old. The second pillar would be a mandatory privately managed but heavily regulated and fully funded system with the purpose of assuring individual savings and insurance. The third pillar would consist of voluntary saving and insurance, which calls for government supply of services such as solvency regulation and investor protection. According to the authors, this system would minimize the burden on the state, while at the same time, encourage the private sector to be involved in the provision of social security benefits. The minimum subsistence benefit package would be designed to assure limited but effective protection against the risks most costly and most prone to the poor.

Estelle James (1997), leader of the World Bank team that produced the often-cited 1994 report, offers four reasons to prefer full funding over PAYG financing:

- to prevent governments from making pension promises now that they will not be able to keep later
- to prevent large unplanned intergenerational transfers
- to help build national savings
- to enable lower contributions by drawing on investment returns

She also offers four reasons to prefer private management:

- to obtain higher investment returns (for the same risk) as political interference would be reduced
- to avoid encouraging deficit finance and wasteful spending in the government
- to hasten development of the local financial market
- to build a lobby for international diversification of investments

James points out that three conditions must be met for the proposal to succeed:

- at least a rudimentary capital market must exist (bank certificates of deposit and government treasury bills)
- the buildup of a reliable regulatory body must be feasible, as regulation is essential to limit fraud and conflict of interest between fund managers and members
- a first pillar for redistribution must be possible to supply a noncontributory floor for the old poor.

This kind of policies may lead to a dual society -of insiders who are increasingly able to enjoy private pensions and health care, and outsiders who rely almost entirely on state benefits. To eliminate this situation pension reformers must address the following options:

- what pillars to embrace
- the size of the mandatory pillars relative to the voluntary pillar and relative to each other
- the type of public pillar (means-tested, uniform payment to all eligible beneficiaries, earnings-related benefits)
- the second pillar –privately managed or publicly managed, investment policies
- tax treatment of mandatory pillars vs. voluntary pillar
- regulation of the voluntary pillar

In any case, the private retirement scheme created in Chile in 1981 set a precedent for governments with more radical liberalization plans. However, these plans have been stymied by strong opposition: unions, in the belief that such plans undermine certain principles of social security, are striving to maintain and improve public schemes.

The following is a brief overview of the "Chilean model" or the creation of compulsory retirement savings accounts.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

IV. THE CHILEAN SCHEME

Because of its financial success and because of the philosophy of retirement income provision that it represents, the Chilean pension reform has attracted worldwide attention, particularly among countries lacking a well-developed pension system. The Chilean pension system has been proposed as a model for Poland and other Central and Eastern European countries, and it has been adopted in modified form in Mexico, Argentina and other Latin American countries(17).

Chile's first private pension scheme saw the light under the Pinochet's military government. After a significant fiscal surplus had been built; Legislative Decree No. 3500 of November 1980 (which came into force in May of 1981) led to a sweeping reform of the pension scheme by establishing a system based on individual retirement accounts for each insured pension.

The center of the reform is a privatized mandatory savings plan, together with a market for indexed annuities for conversion of accumulations into retirement income streams. Wage or salary-earners are required to pay 10 % of their earnings up to an earnings ceiling(18) (there is no employer's contribution) into a privately managed pension fund -an Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)(19). All employee pension contributions are tax deductible. AFPs, after deducting their commission, invest the money and cumulate the proceeds in a separate account for each worker. AFPs also provide disability and survivors' benefits, according to rules set down by the government. Workers must pay a commission charge to the AFP as an additional contribution of 2.5 to 3.7 % of their wages to finance this disability and survivors' insurance. The commission charges are set by the competing AFPs, with the government regulating their structure, but not their level(20). Workers are free to select any AFP and to switch among them. On becoming eligible to receive pension benefits, a worker can choose between a sequence of phased withdrawals or a real annuity.

Chilean workers were given five years, until 1986, to decide whether to remain with the former scheme or join the new one. The new one is intended to replace the old one entirely, which already admits no new members and is to be phased out with the last of its retirees. Separate schemes have been maintained for the armed forces and the police.

The transition from the old to the new scheme is financed by the state, which oversees general management. To encourage long-time contributors to the state pension system to change over to the new system, the government issued "bonos de reconocimiento" (recognition bonds) to those wishing to move. The value of a "bono" is determined by the recipient's salary and contribution history; the amount of the annuity to which the recipient is entitled upon retirement is determined by the value of the "bono" plus accumulated contributions and interest on the recipient's

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

pension fund. The annuity is indexed. The state also guarantees a minimum pension to members who have contributed to the AFP for at least 20 years. Unlike the purchased annuities, the minimum pension is not indexed, but adjusted by the government from time to time. The retirement age is 65 years for men, and 60 years for women(21).

The new system has proved to be very popular. After five years, about 60 % of Chile's labor force was participating in the new system, by the end of 1990, about 79 % was (Mackenzie, 1995; 12).

When the Chilean funded pension system began in 1981, allowable investments were strictly controlled to limit financial risks. The majority of assets were invested in government bonds, with the next largest amount invested in bank deposits, both indexed against inflation. The large share of pension assets invested in government bonds was partly because the poorly developed capital markets in Chile offered few other financial assets in which to invest. No funds were invested in stocks until 1986.

The portfolio mix of Chilean pension funds continues to be restricted by law. The rules are primarily designed to assure that pension funds are conservatively invested with at least some diversification, and to assure that the investments are made primarily within Chile. The rules generally specify maximum limits on investments. The government has changed these limits several times, gradually making them more flexible.

The Chilean government permits pension funds to invest outside the country. In 1994, a minimum of 6 % and a maximum of 12 % of a plan's assets could be invested internationally. The government restricts the types of foreign investments allowed, again to control risks.

Pension Portfolio Restrictions in Chile, 1994

Asset type	Maximum percentage of pension portfolio
Mortgages	80
Bonds of private and publicly owned business	50
Government bonds	45
Common stocks	30
Foreign securities	12
Securities of a single company	7

Source: Turner and Watanabe, 1995; 26.

For some years critics and supporters of the Chilean system have been engaged in a heated debate. Supporters claim it has achieved an undeniable success, replacing an uneven, discriminatory and bankrupt system with one that is efficient and uniform. According to Holzmann (1997; 150) various advantages for the Chilean pension reform of 1981 are claimed by domestic and foreign observers. At the political level, three effects stand out:

- The reform is a time-consistent and credible one, it provides a break in the deadlock of traditional reform attempts.
- The reform isolates retirement provisions to a large extent from political interference and risk.
- The reform sensitizes workers to financial issues and enterprise performance and reduces to some extent the dichotomy between capital and labor.

At the economic level; three points are to be mentioned;

- The reform establishes a close link between contributions and benefits, reducing the labor market distortions with which traditional unfunded programs are considered to be fraught.
- The reform accelerates financial market developments and efficiency of resource allocation.
- The reform affects positively national saving and capital accumulation, contributing to economic growth(22).

Critics see the high rate of return generated during little more than a decade as offering no guarantee for 20 to 40 years hence, when the bulk of insured persons will begin to receive their pensions. They also point out that the scheme does not promote solidarity and the distribution of risk between generations, nor among the various social strata. The absence of employers' contributions is criticized, along with the high cost to the state of the entire transition period, draining funds from the budget for health, education and other social services, a continuing loss estimated at US $1.5 billion annually. Another frequent argument is that the Chilean reform ignores the principles established in ILO Conventions (Gillion and Bonilla, 1992; 192-193)(23).

The results posted by the Chilean financial sector during the past decade are viewed as a one-off phenomenon, which would be difficult to replicate and sustain in other countries or under less favorable conditions. The average real rates of return achieved by the AFPs since their inception are as follows;

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Year	Real Return (%)
1981	12.7
1982	26.5
1983	22.7
1984	2.9
1985	13.4
1986	12.0
1987	6.4
1988	4.8
1989	6.7
1990	17.7
Average	12.6

Source: Gillion and Bonilla, 1992; 179.

Further analysis shows that the real rate of return on high incomes is on average 40 % higher than that on low-income accounts (Vittas and Iglesias, 1992; 29). The very high rates of return obtained during the scheme's first decade are the product of three overlapping policies:

- The government's intensive program of privatization, which created new investment opportunities
- The encouragement given to the AFPs to channel a significant part of their investments, directly or indirectly, into these new opportunities
- The reduction of real rates of interest

On the other hand, because the Chilean scheme is still young, the resources required to pay the benefits are much lower than those invested.

Privatization is generally thought as a route to greater efficiency and lower costs. But, perhaps the most surprising aspect of the Chilean reform is the high cost of running a privatized social security system, higher than the "inefficient" system that it replaced. Valdés-Prieto (1993) has estimated that the average administrative charges per effective affiliate while active are US $89.10 per year (for 1991) which is 2.94 % of average taxable earnings. This is close to 30 % of the 10 % mandatory savings rate. The cost per person compares unfavorably with administrative costs in well-run unified government managed systems. For example, the Social Security Administration in the United States reports a cost of US $18.70 per person per year on the same basis.

There are a number of elements that lie behind this cost differential between private insurance markets and compulsory government systems;

- The economies of scale that come with a single compulsory system without choice
- The costs that arise from competitive attempts to attract more customers- advertising, salespersons and the like(24)
- The low demand for insurance, which is a basis for having a mandatory program in the first place

The AFPs' operations are relatively concentrated. At the end of 1990, there were 14 companies, of which the three largest accounted for about 65 % of the market. Economies of scale could be achieved by establishing an industry-wide collections agent, whose operations and collection fees would be regulated by the government. It is generally accepted that the Chilean approach, as Diamond (1993) states, gets high marks for defending the system from political risk and for its effects on capital accumulation and on the functioning of the capital market; but it gets low marks for the provision of insurance(25) and for administrative cost. The Chilean model requires a well-developed financial system and a climate of financial stability and is thus not suited to all countries, nor would it work well in countries with large informal economies. The new scheme contains substantial promises relating to an uncertain and distant future. The full costs of the scheme will not be apparent until well into the next century.

We can draw some lessons from the Chilean case for the ongoing debate on the reform of Turkish system. The Chilean reform, which seemed to be the leading pattern in the early 1990s, is no longer the sole alternative. In any case, the state continues to play the crucial roles of assuming the pre existing social security debt, regulating mandatory as well as voluntary pension funds, offering guarantees and eventually a "safety net" for those who fail to qualify for regular programs. State functions go beyond a simple regulatory function.

Offering open-ended guarantees over the long-run has imposed considerable financial liabilities on the state, the magnitude of which is hard to estimate. Even in the case of the Chilean reform, for which the most information is available, we lack a clear picture of its fiscal costs. The fiscal burden incurred by the state in assuming the "invisible debt" to those insured under the old system will certainly be of a significant scale, and promises to back the new systems are even more difficult to evaluate.

It is characteristic of the definitely privatizing reforms that the traditionally agreed tripartite control of the social security institutions has been abandoned. In Chile, proposals have been made to give trade unions more power in controlling private funds by allowing affiliation to occur on a collective basis instead of limiting AFP- choice to strictly individual decisions.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

The dismantling of tripartite or government-run social security structures in favor of private funds has effects on the macro-structures and the balance of power in a society. Such long-term effects can not yet be evaluated, but initial experience suggests that "grupos financieros", national conglomerates and international financial groups have been able to play enhanced roles in oligopolized financial markets. Thus it would be essential to establish supervision of their activities and perhaps ultimately imposing conditions upon those funds, to commit them to a positive role in socio-economic progress and preventing their withdrawal from social responsibilities. The same is also valid for public and tripartite funds that require "good governance" structures in order to prevent their degeneration into "states within the State".

The initial goals associated with the reforms claimed that higher investment and saving together with further development of capital markets would be achieved. The only result that seems to be realized from the Chilean experience has been a push towards further institutionalization in the capital market.

Another unresolved point is the safety of pension levels in fully funded schemes, which depend heavily on compliance and on the rates of return achieved. Within an internationally volatile financial environment and should the alleged tendency of national interest rates toward international (lower) levels become real, it is not at all clear whether fully funded schemes can provide higher and safer pensions than the old PAYG programs.

Advocates of the Chilean reform suggest that when the implicit rate of return on social security falls below the market rate of return, social security participants would be better off by investing in the market rather than participating in social security. However, this analysis comparing the rates of return to funded and unfunded social security is incomplete. It does not consider social security as an asset in a portfolio of assets. In particular, evaluation of social security as an "investment" should consider not only its rate of return but also its riskiness and the covariance of its return with other assets in the household portfolio. Even with a low rate of return, social security may be a valuable part of a retirement income portfolio because of its low risk in many countries and the low or negative correlation of its rate of return on other assets.

The optimal role of PAYG benefits in retirement income varies across time and across countries. It varies as the risks and covariances of social security and capital market assets vary. Even well developed capital markets, however, have considerable risks. In the United States with its large, well developed and reasonably well regulated stock market, between 1950 and 1990 declines in the Standard & Poors 500 index of 10 percent or more occurred every year and a half on average and declines of 20 percent or more occurred on average every six and a half years (T. Rowe Price, 1997).

Capital markets in many countries are not well regulated, do not trade many different stocks, and have relatively light trading in some stocks. The emerging stock markets are more volatile than the well developed stock markets. In 1995 when the

International Finance Corporation stock market price index for the United States increased 34 percent, 35 of the world's 78 national stock markets lost money (Turner, 1997; 8).

V. PENSION REFORM PROPOSALS FROM A PUBLIC CHOICE PERSPECTIVE

Public choice theory offers a completely different approach to policy reform. Instead of attempting to specify a detailed blueprint for reform and throwing it into the political arena, attention is concentrated on improving the institutions and procedures through which political decisions are made. With the public choice approach, no attempt is made to identify the "ideal" level of benefits and taxes. What is sought is a method of political decision making and policy administration that will tend to produce acceptable results. Since what constitutes "acceptable" or "ideal" results presumably depends on the needs and values of the public, and we do not know those needs and values, what is required is a political mechanism that can be counted on to cater to the public's preferences, whatever they may be.

This public choice approach can be applied to pension system reform. According to Browning (1979, 204) two general sources of political bias in present institutions of social security have been identified:

- public misunderstanding
- the incentive of the elderly to favor a large unfunded system

In this section the second source of political bias will be analyzed. In other words, the crucial importance of age in the decision-making process will be demonstrated.

The most obvious mechanism by which the level of social security can be determined is through a system of voting. Although systems of voting differ widely, the literature focuses only upon simple majority voting and the median voter outcome.

The earliest analysis of these issues is given in Aaron (1966) who shows that since a social security program with positive benefits always provides a transfer to the old, median-age voters may find it in their favor to vote for the continued existence of a program despite its total effect being to reduce the welfare of all households.

An explanation offered for the support of a public pension plan financed by PAYG is the median voter model introduced by Browning (1975). In his paper, the following assumptions are made:

- Society is composed of three individuals, one young, one middle-aged, and one retired.
- Population size does not change over time.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

- All individuals have identical preferences with respect to lifetime consumption patterns.

- Each individual compares the costs of alternative tax rates (if he is not yet retired) to the transfer he would receive. Each individual makes these comparisons on the belief that the tax rate, once determined, will not be changed again during his lifetime.

- This comparison, coupled with the individual's preferences determines his preferred tax rates.

- Under the majority decision rule, the median of the preferred tax rates for the three individuals alive and voting in any year is selected.

Browning shows that age is the explanatory variable for the determination of the voters' preferences for financing method and the size of the pension payment. He starts from the operation of a PAYG system that is assumed to be intertemporally efficient. He says that decision-making with regard to the benefit level will lead to a higher level than anyone at the start of his working life would wish for himself. The median voter (the voter of median age) will in a PAYG system have an interest in increasing benefit level of the scheme. This is so, because the median voter will be paying the extra premiums needed to finance the benefit increase for a rather short time period, which implies that the return on these extra premiums will be higher for him than for a young person at the start of his life who has to pay these extra premiums during his whole working life. The bill of this benefit increase is thus disproportionately paid by the young. In deriving this result, the assumption is implicitly made that the capital market is not perfect, i.e. the young can not borrow on the capital market to compensate for high premium rates during working years.

He concludes that an individual favors an increase in the tax rate as he becomes older since he must pay higher taxes for a shorter number of years before receiving the higher transfer that this tax rate accomplishes.

According to this point of view older persons stand to gain from expanding the PAYG system, even though that may not be in the long-run interests of the young and future generations. Political pressure from the elderly to expand the system can not be avoided. The political procedures used to determine social security policy can be modified so that greater weight is given to long-run considerations. Among those currently voting, only the relatively young have a strong personal stake in taking into account of long-run effects; thus, the political decision process should reflect more strongly the lifetime interests of those who will pay taxes over a long period as well as receive benefits in retirement.

Browning (1979) says that there are numerous procedures for making political decisions that would modify the system in this general direction. Two ways in which this could be done can be briefly mentioned. First, the level of social security taxes could be decided by majority vote in an annual referendum in which only those below a certain age –say, forty or fifty- are permitted to vote. Alternatively, a voting procedure in which three-fourths of the entire voting

population must approve of the level of taxes for the policy to be enacted could be used. Both of these procedures would have the effect of reducing the political impact of the desire of the elderly to expand the system.

In Turkey, the number of people who vote in the elections is about 32 million, the labor force is 22 million of which 20.9 million are employed. On the other hand, the number of registered taxpayers (people paying into the social security institutions) is only 8.7 million. In other words, only 25 % of all voters are paying taxes. By the end of 1995, 26.5 % of all SSK pensioners belong to the age group of 41-50. This panorama is an example of median voter domination in Turkey.

VI. CONCLUSION

The three main goals of pension systems are

- Redistribution (from the rich to the poor to prevent poverty in old age)
- Providing a savings vehicle (to allow individuals to redistribute across their own lifetime to avoid poverty in old age)
- Insurance (providing a social safety net for those who become unable to work)

Pension systems take many different forms, from large PAYG, defined benefit systems common in much of Continental Europe, where contributions from workers are used to pay for pensions for current retirees; to fully funded privately managed systems in much of Latin America, where individuals actually save and invest funds in their own retirement; to means-tested general revenue-funded pensions for all residents over the age of 65 as in Australia.

As public social security systems appear increasingly unsustainable, policy makers are seeking ways to ensure financial security for the citizens leaving the workforce, and to ensure that funds are available in these systems in the future to pay out to those who have contributed to them all their working lives.

Pension systems and the challenges they face vary significantly around the world. The four main challenges to pension system reform are

- Fiscal concerns (short- and long-term for public systems)
- Economic concerns (the need to reduce distortions to the labor supply and generate savings for investment, leading to higher growth)
- Distribution concerns (privileges, coverage, intra-and intergenerational distribution)
- Political concerns (building consensus for pension reform)

There are many issues to be addressed in discussing the various reform options. These include correlation of benefits to earnings and contributions;

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

administration and financing of the scheme; coverage; implications for poverty; labor markets, and growth; redistribution; relation to other programs; and level of government guarantees.

The Turkish social security system was devised during late 1940's as one way to meet the problem of how to provide for the aged, the disabled, and the dependent. But, it is being increasingly questioned for its inequities and insufficiencies. Some domestic and foreign experts want the present system to be changed in order to meet growing social and economic complexities.

As reform and private sector involvement in pension schemes are getting off the ground in several countries, a new system -endowing the individual contributor with explicit property rights over accumulated funds and several freedoms of choice which might protect him/her from inefficient administration and from political intervention- is now a major area of debate in Turkey.

Historically the state has been the major force behind the inception and expansion of social security in Turkey. Since current social security structures are subject now to great stresses, the function of the state has been put into question by the "regulatory-state" approach to social security system. Will a withdrawal of public action in the provision of social security actually diminish the role of the state? A new arrangement in the functions that the state and private institutions perform in social security schemes would change more than mere ownership, since coverage and access patterns, compliance incentives and compliance restrictions may acquire new meanings. Traditionally, agreed decision structures such as tripartite institutions may also be subject to change. The institutionalization of social security under a "welfare-state" or a "regulatory-state" regime will bring with it a debate about new functional reassignments and illustrates the dimension of social security.

Financial imbalances are the main reason pressing for an urgent reform of social security systems in Turkey today. Nevertheless, social reforms are not cost-neutral for the state. One component is the "invisible debt" accumulated to those insured? A second cost component is associated with closing down the old system and starting up a new one. A third cost is related to the provision of social services and income-replacement to those who are unable to be insured and those who are not qualified to receive benefits under the new systems.

The concept of "targeting" social expenditures and contributions has been conceived as a means to reallocate resources towards the promotion and reintegration, of the most vulnerable and other poor groups into a changing social environment. An initial question is where to draw the line between social insurance (on a contributory basis) and social assistance (on a non-contributory basis)? What would constitute a better targeting of both types of social security expenditure in Turkey and where would the contributions have to come from?

When starting a pension system de nouveau, policy makers can choose between full funding or PAYG financing, between defined contribution or defined benefit pensions, between government-managed or privately managed pensions, and

between monopoly or competitive supply of pension services. However, most policy makers start from an existing pension system and must choose whether and how to reform it. An important policy question is whether initial conditions could make a large difference when choosing an option.

A reform of the financing method raises complicated issues. A reform that moves from full funding toward PAYG financing is "soft" as it allows the authorities to spend the initial pension fund and it is always easy to find politically advantageous uses for newly found resources. The reverse movement, from PAYG financing to full funding, is hard, just as reducing the public debt-GNP ratio is hard. The political calculus is also discouraging because the benefits are obtained far into future, when the ruling politicians will no longer be in power.

Provided that we are willing to consider a social welfare function which corresponds to that of the representative consumer who derives utility from consumption when young and old, there is a place for PAYG benefits in the presence of myopia.

Endnotes

(1)In defined benefit plans, a guarantee that a benefit based on a prescribed formula will be paid is given by the insurer or by the pension agency. On the contrary, a defined contribution plan is a pension plan in which the periodic contribution is prescribed and the benefit depends on the contribution plus the investment return.

(2)PAYG is a financing method whereby current outlays on pension benefits are paid out of current revenues from an earmarked tax, often a payroll tax. The tax is meant to be adjusted as necessary to ensure that current revenues do not fall short of current benefits. PAYG scheme can be seen as an implicit contract between three generations. The working population agrees to pay the pensions of the retired population, on the understanding that their pensions will subsequently be paid by the next working generation. As Creedy and Disney (1985; 56) point out the idea of a social contract between generations may be a convenient device for pedagogic purposes; but there is no assurance that the fictitious promises will be met.

(3)See, among others, Thompson 1983, Creedy and Disney 1985, Papadakis and Taylor-Gooby 1987, Holzmann 1988, Blanchet and Kessler 1992, Iyer 1993, Maydell 1994, Mackenzie 1995.

(4)Rising budgetary constraints at the level of both social security schemes and the general public budget are prominent in this consideration.

(5)The aging of the population has three components; (1) "aging from above" since life expectancy will continue to rise in the coming decades; (2) "aging from below" as in all OECD countries fertility rates have been falling since the 1960s and are now well below replacement level in most countries; and (3) the march of the baby-boom generation through the age structure. Since for most countries this last

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

effect is of crucial importance, even a rapid return of the fertility rate to replacement level or above could not prevent a significant aging of population in the decades to come.

(6)The term "social security" is generally used to describe all of the various public income security and health programs. In this paper we will focus on government-provided retirement income programs.

(7)In many OECD countries, pension rights represent a major medium-term threat for fiscal stabilization, due to the rapidly raising average age of the population. For Turkey, this problem is more distant, but with very short working life contributions, the system is actuarially insolvent.

(8)See Marchand and Pestieau (1991) for a number of possible adjustments.

(9)First laws: 1949 (old age) and 1957 (disability and survivors). Current law: 1964.

(10)SSK has 6,216,094 people paying into the fund and 2,731,793 people who receive retirement, widow and orphan pensions.

(11)The state provision of an adequate flat-rate pension is often thought to be justified by most of the four reasons suggested by Diamond (1977): raising revenue, redistributing income, correcting market failures and paternalism.

(12)Voluntary intergenerational transfers can arise when consumers have altruistic feelings about other generations. These feelings can extend both to previous generations and to following generations. Voluntary gifts from young to old is the essence of a PAYG program. Altruism has been represented as a positive consumption externality by Veall (1986).

(13)In judging the role of private schemes, there is the further argument that private schemes may help to stimulate growth because they are funded (see Holzmann, 1997).

(14)Friedman's proposal for reform (1972: 41) is to eliminate the payroll tax completely, to end the existing complex structure of benefits and entitlements, to get the government out of the pseudo-pension business, and to combine the valid elements in the benefit structure with a single comprehensive program of assistance to the indigent. According to him, "like most government programs, social security accumulated vested interests and grew and grew and grew."

(15)Friedman (1972) sees OASDI (Old-Age, Survivors and Disability Insurance) program as an "orwellian doublethink" and asks the following question: "The fundamental issue is: as we look toward the future, do we want our society to develop in such a way that individuals separately will have greater responsibility or do we want it to develop in such a way that the collective entity is more dominant or more omnipresent?"

(16)The attempt to enhance freedom of choice is itself ambiguous. It is not a result of any popular movement or self-organization; but it was initiated from above

by government agencies and was dominated by the established lobby groups: employers' organizations and powerful financial institutions.

(17)See, among others, Gillion and Bonilla 1992, Castillo 1993, Diamond 1993, Holzmann 1997.

(18)The monthly ceiling is fixed at 60 Unidades de Fomento (UF). The UF is a reference unit whose value is adjusted daily according to the consumer price index. These units are extensively used in Chile in commercial transactions and in indexing all kinds of financial contracts. Participants in the pension scheme may make additional voluntary, tax-deductible contributions. Until 1990, these contributions were limited to an additional 10 % of earnings, but since 1990 there has been no limit on these contributions.

(19)The reform eliminated the payroll tax entirely, but employers were obliged to pass on their share to employees by increasing gross salaries; the employees' contribution rate under the new system is less than the total payroll tax for both employers and employees under the old.

(20)In March 1992 the three largest AFPs charged on average 2.79 % of taxable remuneration for additional contributions and $ 110 as fixed commission. At that time, other AFPs were charging on average 3.31 % and $ 137.50 respectively (Castillo, 1993).

(21)The life expectancy at birth is 72 years in Chile (World Development Report 1997; 215).

(22)Contrary to the common belief about the effects of the pension reform, the empirical findings suggest that the direct effect of financial market developments on the private saving rate was negative in the Chilean case. These results are supported by an alternative approach that disaggregates the impact of pension reform on the national saving rate along the System of National Accounts (SNA) lines. The data indicate that net pension savings were negative until 1989 and small afterward. These approaches independently suggest that the conventionally assumed impact of a Chilean-type pension reform on private (and national) saving may not hold (Holzmann, 1997: 175).

(23)On the basis of the available information, the new scheme does not comply with the provisions of these Conventions on at least the following points:

- A pension is not always paid on a permanent basis while Conventions Nos. 102 and 128 require that in all circumstances a periodical payment be made throughout the contingency.

- The replacement rate of the pensions granted is indeterminate: that required by Convention No. 102 is 40 per cent of final earnings and that by Convention No. 128 is 45 per cent.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

• Workers have to pay 100 per cent of the contributions, while Conventions Nos. 102 and 128 stipulate that contributions borne by workers shall not exceed 50 per cent.

• According to Conventions Nos. 102 and 128, representatives of the persons protected shall participate in the management of the schemes, or be associated therewith in a consultative capacity, when the administration is not entrusted to public institutions. In the Chilean scheme, neither workers nor employers participate in the administration of the scheme.

(24)Iglesias and Lacana (1991) report that about 30 % of the AFPs' personnel are sales staff and publicity expenditure is high, resulting in an increase in real terms of 73 % for sales expenses between 1988 and 1990 (quoted in Gillion and Bonilla, 1992; 181).

(25)Pension risks can be analyzed according to their source. Risks arise from uncertainties of labor supply and demand, from uncertainty as to life expectancy, from financial market variables, and from political change. As Bodie (1990) points out, there are many sources of income uncertainty that a risk-averse individual confronting retirement would like to insure against:

• Coverage risk is the statistical risk of a labor force participant falling outside the coverage of mandatory retirement saving.

• Replacement rate risk is the possibility that the retiree will not have enough income to maintain his/her standard of living after retiring comparable with that enjoyed during his/her preretirement years.

• Investment risk is the possibility that the amount saved for retirement will be inadequate because the assets in which money is invested perform poorly.

• Longevity risk is the risk that the retiree will live longer than expected, and thus exhaust the amount saved for retirement before he/she dies.

• Inflation risk is the risk of price increases, which erode the purchasing power of the lifetime savings.

REFERENCES

Blanchet, D. and D. Kessler (1992). "Pension systems in transition economies: Perspectives and choices ahead," Public Finances/Finances Publiques, 47, pp. 21-33.

Bodie, Z. (1990). "Pensions as retirement income insurance," Journal of Economic Literature, XXVIII (March), pp. 28-49.

Browning, E. K. (1973). "Social insurance and intergenerational transfers," Journal of Law and Economics, 16, pp. 215-237.

Browning, E. K. (1975). "Why the social insurance budget is too large in a democratic society," Economic Inquiry, 13, pp. 373-388.

Buchanan, J. M. (1968). "Social insurance in a growing economy: A proposal for radical reform," National Tax Journal, 21, pp. 386-395.

Castillo, R. B. (1993). "'Analysis of national private pension scheme: the case of Chile' Comments," International Labour Review, 132, pp. 407-416.

Cohen, W. J. (1972). "First lecture," in Social Security: Universal or Selective? by Wilbur J. Cohen and Milton Friedman, Amer. Enter. Inst., Washington, D.C.

Creedy, J. and R. Disney (1985). Social Insurance in Transition: An Economic Analysis, Clarendon Press, Oxford.

Diamond, P. (1965). "National debt in a neoclassical growth model," American Economic Review, 55, pp. 1126-1150.

Diamond, P. (1977). "A framework for social security analysis," Journal of Public Economics, 8, pp. 275-298.

Diamond, P. (1993). "Privatization of social security: Lessons from Chile," NBER Working Paper, No. 4510.

Enders, N. and H. E. Lapan (1982). "Social security taxation and intergenerational risk sharing," International Economic Review, 23, pp. 647-658.

Feldstein, M. S. (1982). "Social security and private saving: Reply," Journal of Political Economy, 90, pp. 630-642.

Feldstein, M. S. (1985). "The optimal level of social security benefits," Quarterly Journal of Economics, 100, pp. 303-320.

Feldstein, M. S. (1987). "Should social security benefits be means tested?," Journal of Political Economy, 95, 468-484.

Friedman, M. J. (1972). "Second lecture," in Social Security: Universal or Selective? by Wilbur J. Cohen and Milton Friedman, Amer. Enter. Inst., Washington, D.C.

Gillion, C. and A. Bonilla (1992). "Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile," International Labour Review, 131, pp. 171-195.

Holzmann, R. (1988). "Pension policies in the OECD countries: Background and trends," IMF Working Paper, No. WP/88/85.

Holzmann, R. (1997). "Pension reform, financial market development, and economic growth: Preliminary evidence from Chile," IMF Staff Papers, 44, pp. 149-178.

Iyer, S. N. (1993). "Pension reform in developing countries," International Labour Review, 132, pp. 187-207.

James, E. (1997). "Public pension plans in international perspective: problems, reforms, and research issues," in The Economics of Pensions: Principles, Policies and International Experience edited by Salvador Valdés-Prieto, Cambridge University Press, Cambridge.

Kotlikoff, L. J. (1987). "Social security," in The New Palgrave: A Dictionary of Economics, Vol. 4, Macmillan, London.

Mackenzie, G. A. (1995). "Reforming Latin America's old-age pension systems," Finance and Development, (March), pp. 10-13.

Marchand, M. and P. Pestieau (1991). "Public pensions: choices for the future," European Economic Review, 35, pp. 441-453.

Maydell, B. von (1994). "Perspectives on the future of social security," International Labour Review, 133, pp. 501-510.

Papadakis, E. and P. Taylor-Gooby (1987). The Private Provision of Public Welfare: State, Market and Community, Wheatsheaf Books Ltd., Sussex.

Pechman, J. A., H. J. Aaron and M. Taussing (1968). Social Security: Perspectives for Reform, Brookings Institution, Washington, D.C.

Puffert, D. J. (1988). "Social security finance in developing countries," mimeo, The World Bank, Washington D.C.

Robertson, A. H. (1981). The Coming Revolution in Social Security, McLean, VA: Security Press.

Samuelson, P. A. (1958). "An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money," Journal of Political Economy, 66, pp. 467-482.

Smith, A. (1982). "Intergenerational transfers as social insurance," Journal of Public Economics, 19, pp. 97-106.

Thompson, L. H. (1983). "The social security reform debate," Journal of Economic Literature, XXI, pp. 1425-1467.

Turner, J. and N. Watanabe (1995). Private Pension Policies in Industrialized Countries: A Comparative Analysis, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan.

Valdés-Prieto, S. (1993). "Administrative charges in pensions: Chile, The US, Malaysia and Zambia," mimeo, The World Bank, Washington D.C.

Veall, M. R. (1986). "Public pensions as optimal social contracts," Journal of Public Economics, 31, pp. 237-251.

Vieras, D. and A. Iglesias (1992). "The rationale and performance of personal pension plans in Chile," mimeo, The World Bank, Washington D.C.

World Bank (1994). Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Policy Research Report by Estelle James et al., The World Bank, Washington, D.C.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ARTAN ORANLI VERGİ TARİFESİ, VERGİNİN MALİ GÜÇLE ORANTILI OLMASI İLKESİNİN ZORUNLU BİR SONUCU MUDUR?

Dr. Funda BAŞARAN*

I. KONUNUN ORTAYA KONULMASI VE SINIRLANDIRILMASI

Matrah arttıkça ortalama vergi oranının da yükselmesini ifade eden *artan oranlı tarife*, kökenleri çok eskilere uzanmakla birlikte[1], özellikle 19. yy.da bilimsel yöntemlerle incelenmeye başlanmış bir tarife şeklidir[2]. Bu dönemde tarım toplumundan endüstri toplumuna geçiş nedeniyle yaşanan sosyal çatışmalar çerçevesinde artan oranlı tarifenin uygulanması yönündeki inanç artmış[3], sosyalistler, özel tüketim vergilerinin ailenin asgari yaşam haddini dikkate almadıklarını ileri sürerek, bunların artan oranlı tarife ile ikame edilmesi gerektiğini savunmuşlardır[4]. Bugün özellikle gelir vergilemesi alanında, Türkiye dahil[5] pek çok ülkede[6] artan oranlı tarife uygulanmaktadır.

---

*Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Vergi Hukuku Anabilim Dalı

[1] Nitekim *Tekin* Fazıl (Artanoranlılık ve Türk Gelir Vergisindeki Uygulaması, Eskişehir 1978, 8), M.Ö.596 yılında Solon Atina'da artan oranlı *vergilemeye* rastlandığına işaret etmektedir.; *Musgrave* Richard A. (Kamu Maliyesi Teorisi I, Çeviren: *Şener* Orhan, İstanbul 1987, 124) ise, artan oranlı *tarifenin* kökenlerini, Guicciardini'nin 16. yy. ın ilk yarısında yazılmış makalesine kadar geri götürmenin mümkün olduğunu belirtmektedir.

[2] *Tekin*, 8

[3] *Lang* Joachim, in:Tipke/Lang, Steuerrecht, 15.Aufl., Köln 1998, § 9 Rz. 74!

[4] *Tipke* Klaus, Steuerrechtsordnung, Bd I, Köln 1993, 413; Dolaylı vergilerdeki tersine artan oran nedeniyle az gelirliler yüksek gelirlilerden daha fazla vergi ödedikleri için, hiç olmazsa doğrudan vergiler alanında artan oranlı tarife uygulayarak bu haksızlığı düzeltmek gereklidir (*Vaizoğlu* Halil, Kamu Maliyesi Teorisi, 10. B., İstanbul 1998, 313; *Ergüney* Akif, Kamu Maliyesi, 15.B., Ankara 1994, 75; Benzeri şekilde, dolaylı tüketim vergilerinin iktisadi mali güce uygun olmadığı ve böylece oransızlıklara yol açtığı gerekçesiyle artan oranlı gelir vergilemesi lehinde *Wagner* Adolph, Finanzwissenschaft, Zweiter Teil, 2. Aufl., Leipzig 1890, 454)

[5] Ülkemizde gerçek kişilere ait gelirlerin vergilendirilmesinde artan oranlı tarifenin uygulanması, 1934 tarihli KazVK'na (Kanun no: 2395, Kabul tarihi: 22.3.1934, Yayım tarihi: 25.3.1934) dek uzanmaktadır. Ancak KazVK'da (md. 31-38), -takip edilen sedüler sistem çerçevesinde- yalnızca bazı gelir unsurları (örneğin hizmet erbabının gelirleri) için artan oranlı tarife uygulanmıştır. Bütün gelir unsurları bakımından artan oranlı bir tarife uygulanması ise, 5421 sayılı GVK (Kabul tarihi: 3.6.1949, Yayım tarihi: 9.6.1949) md.89 ile söz konusu olmuştur. Bu Kanun'un gerekçesinde, artan oranlı tarife, *sosyal adalet ve fedakarlıkta eşitlik* ilkelerinin „tabii ve zaruri bir neticesi" olarak ortaya konulmuştur (bkz. *Kızılot* Şükrü, Gelir

Artan oranlı vergileme/tarife, farklı pek çok teori temelinde savunulmuştur[7]. Ancak, maliyeciler, artan oranlılığı özellikle fedakarlık teorisi ve bununla bağlantılı olarak marjinal fayda teorisi çerçevesinde meşrûlaştırmaya çalışmışlardır.

„Fedakarlık" kavramı ile, muhtemel fayda kaybı, başka bir deyişle vergi nedeniyle uğranılan fayda kaybı kastedilmektedir. Fedakarlık, ya toplam vergi yükünün özel ekonomi üzerindeki etkisinde ortaya çıkmaktadır, ki burada vergilerin mükelleflerin tamamı üzerinde asgari bir yüke yol açması gerekmektedir (küçük fedakarlık teorisi); ya da vergi mükellefinin ihtiyaçlarını tatmin potansiyeli üzerindeki bireysel etkide ortaya çıkmaktadır, ki bu varyasyonda amaç, bireysel fayda kaybında eşitliği sağlamaktır (eşit fedakarlık teorisi)[8]. Eşit fedakarlık teorisine göre, mali güce göre vergilendirme, eşit fayda kaybına, ihtiyacı tatmin potansiyalinin eşit azalımına götürmelidir. Başka bir deyişle, fedakarlıkda eşitlik, vergi nedeniyle ortaya çıkan yarar kaybının eşit olması halinde sağlanacaktır[9].

Fedakarlık teorisini kesin bir şekilde uygulayabilme ve hangi *vergi oranının* ihtiyaçları tatmin potansiyalinde eşit azalım etkisi göstereceği sorusuna somut bir cevap imkanı, öncelikle -gelir için fayda eğrileri yaratılarak- marjinal fayda teorisi (Grenznutzentheorie) vasıtasıyla sağlanmış, bu teori, fayda eşitliğini adeta matematiksel olarak tesbit etmeyi sağlayıcı metodik bir enstrüman sunmuştur[10]. Marjinal fayda teorisi çerçevesinde ileri sürülen çeşitli fedakarlık teorisi varyasyonları yoluyla, özellikle gelir vergilemesindeki vergi oranı sorunu (artan oranlı vergi) incelenmiştir[11]. Marjinal fayda teorisine göre[12], bir malın değeri, insanın kendi ihtiyaçları çerçevesinde bu mala atfettiği fayda ile ölçülmelidir. Bir kimse ne kadar çok varlıklıysa, onun servetinin son

---

Vergisi Kanunu ve Uygulaması, Ankara 1994, md.103-104, 2085). 5421 sayılı Kanun'dan sonra yürürlüğe giren ve halen uygulanmakta olan 193 sayılı GVK da da (Kabul tarihi: 6.1.1961, RG. S.10700) artan oranlı tarife muhafaza edilmiştir (bkz. GVK md.103).

[6] Örneğin Almanya EStG § 32a EStG; Avusturya, § 33 EStG; İsviçre, BV 41 Abs.5 lit. C ve BG v. 7.10.1983, AS 1984, 584 ; Fransa, Code General des Impots, md.197. Bazı ülkelerde ise, artan oranlılık açıkça anayasada öngörülmektedir. Örneğin bkz. 1978 tarihli İspanyol AY md.31, I, 1947-1967 yılları arasında yürürlükte kalan İtalyan AY md.53, 1976-1982 yılları arasında yürürlükteki Portekiz AY md.106, I ve md.107, I, III, 1988 tarihli Brezilya AY md.153, § 2, I (*Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 419-420)

[7] *Tekin* (9 vd.), bunları, „fayda teorisi, fedakarlık teorisi, ödeme gücü teorisi, artık gelir teorisi, sosyal önem teorisi, sosyo-politik teori ve giderme teorisi" şeklinde sıralamaktadır.

[8] *Dirk* Dieter, Leistungsfaehigkeitsprinzip als Massstab der Steuernormen, Köln 1983 (Diss.), 24

[9] *Dirk*, 24

[10] *Dirk*, 16, 25

[11] *Dirk*, 25

[12] *Sayar* Nihat S., Kamu Maliyesi, C.I, 5.B., İstanbul 1975, 119 vd ; *Kodaroğlu*, 312; *Erginay*, 74-75

parçalarına atfettiği değerde o kadar azdır[13]. Gelir bakımından konuya bakıldığında, gelirin marjinal faydasının gelir seviyesi arttıkça azaldığını belirtmek gereklidir. Artan gelirle birlikte ihtiyaç yoğunluğunun azaldığının kabulü, artan oranlı tarife ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Artan oranlı tarife, vergi adaletini sağlamaya hizmet etmektedir[14].

Artan oranlı tarifenin verginin mali güçle orantılı olması ilkesinden kaynaklandığı düşüncesi de, özellikle fedakarlık teorisi temelinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü, fedakarlık teorisi[15] bir yandan da -başta 19 yy. maliye doktrininde[16] - verginin mali güçle orantılı olması ilkesini gerekçelendirmek üzere ileri sürülmüştür[17]. Başka bir

[13] Nitekim fedakarlık teorisinin kurucusu olarak gösterilen Jean Jacques *Rousseau* (Discours sur L'économie politique, 1755), verginin servet büyüklüğüne göre derecelendirilmesini; servet büyüdükçe, değerinin yaşamsal ihtiyaçların tatmini bakımından önemsizleştiğini ifade etmektedir. „Asgari yaşamsal ihtiyaçlar" vergi dışı kalmalı, buna karşılık „lüks ihtiyaçlar" gayet yüksek oranlarla ve „lüzumsuz ihtiyaçlar" ise tamamıyla vergilendirilmelidir. (Bkz. *Lang*, in: Tipke/Lang, § 9 Rz. 741)

[14] Bu konuda bkz. *Soyar*, 124 vd. (131); *Dirk*, 56; *Wagner*, 443 vd. ile 455-457. Ancak, yazarın artan oranlı gelir vergilemesini fedakarlık teorisi temelinde değil, aksine, sosyo-politik açıdan mali güce uygun eşit bir vergilemeyi gerçekleştirme görüşü çerçevesinde savunmakta olduğuna işaret etmek gerekir (Ayrıntılı bir analiz için bkz. *Dirk*, 26 vd.). Unutmamak gerekir ki, -eşitlik temelinde- mali güçle orantılı olma ilkesine uygun bir vergilemenin ne şekilde yapılması ve burada mali gücün nasıl bir ölçek sunması gerektiği konusunu sosyo-politik açıdan ilk defa *Wagner* incelemiştir.

Artan oranlı tarife lehine sunulan diğer gerekçelerin bazıları şu şekilde ortaya konulabilir: 1. Eksik rekabet koşulları nedeniyle, piyasa mekanizması sayesinde adil bir gelir ve servet dağılımının kendiliğinden gerçekleşebilmesine imkan yoktur. Bu eşitsizliği düzeltecek araçlardan biri de artan oranlı tarifedir; 2. Bugünkü iktisadi düzen içinde geliri yüksek olanların (zenginlerin, sermaye sahiplerinin) geliri düşük olanlara oranla daha fazla gelir sağlama olanakları bulunduğundan, vergi adaletini sağlamak için onlardan daha fazla vergi alınmalıdır; 3. Zamanımız devletlerinin sosyal devlet olmaları itibariyle daha fazla ödev ve görevleri olup, bu nedenle daha fazla finansman ihtiyacı içinde bulunmaktadırlar. Artan oranlı tarife yoluyla devlet daha fazla vergi gelirine kavuşacaktır. Bkz. örn. *Nadaroğlu*, 312-314; *Ergüney*, 74-75; *Soyar*, 119 vd., 124 vd.; *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 413 vd.; *Wagner*, 453 vd., özellikle 456-457; *Popitz* Johannes, Einkommensteuer, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III.Band, 4. Aufl., Jena 1926, 401 vd. (424 vd.); *Dirk*, 56-57

[15] Fedakarlık teorisinin üç varyasyonu sunulmuştur, -artık kabul edilmeyen- „mutlak eşit fedakarlık (gleiches absolutes Opfer)", „nisbi eşit fedakarlık" (gleiches relatives Opfer) ve „eşit marjinal fedakarlık (-gleiches marginales Opfer-Opferminimumprinzip)". Her üçünün temelinde de, bireysel gelir ve bundan kaynaklanan fayda arasında belli bir ilişkinin bulunduğu ve artan gelir fayda eğrisinin düşen bir gidişatı gösterdiği kabulü bulunmaktadır (*Schmidt* Kurt, Die Steuerprogression, 1960, 23 vd'e atfen *Dirk*, 37vd.). Ayrıca bkz. *Turhan* Salih, Vergi Teorisi ve Politikası, İstanbul 1987, 215 vd., özellikle 218-219

[16] *Mill* John Stuart, Principles of Political Economy, People's Edition, London 1886, 484 (*Pohmer* Dieter/*Jurke* Gisela, Zu Geschichte und Bedeutung des Leistungsfachigkeitsprinzips, Finanzarchiv, Bd. 42 (1984), 445 vd. (479)); *Dirk*, 24

[17] *Pohmer/Jurke*, 479; *Neumark* Fritz, Grundsaetze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, 135; *Dirk*, 24 vd.

deyişle, her ikisi de aynı teorik temellere dayanmakta ve hatta özellikle maliye doktrinindeki hakim görüşe[18] göre, gelir vergisi alanında artan oranlı tarife, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin gerçekleştirilmesinin sağlayıcı tekniklerden birini teşkil etmektedir.

Bu bağlamda, artan oranlı tarifeye karşı eleştirilerin son yıllarda giderek artması[19] ve marjinal fayda teorisinin gerçekliğinden gittikçe daha fazla şüpheye düşülmesi, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin de sorgulanmaya başlamasına yol açmıştır. Nitekim, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin „bütün gelir sahiplerinde gelir arttıkça gelirin marjinal faydasının düştüğü varsayımı"na dayanmasının, ilkenin zayıf tarafını oluşturduğu ve bunun hemen herkes tarafından kabul edildiği belirtilmektedir[20]. Çünkü, gelirin marjinal faydasının azaldığına dair kesin bir teorik kanıt olmadığı gibi, ortalama ve marjinal fayda eğrilerinin seyri hakkında bilgi veren ampirik araştırmalar da bulunmamaktadır[21]. Bu nedenle, tarifenin dayanak noktası

---

[18] Örn. *Popitz*, 424 vd.; *Kirchhof* Paul, Steuergleichheit, Stuw 1984, 297 vd. (313); Türkçe yazında bkz. *Sayar*, 119 vd., 131; *Nadaroğlu*, 311 vd.; *Ulusatım* Özhan, Kamu Maliyesi, Ankara 1997, 300-301; *Önceü Kumralu Çağan*, Vergi Hukuku, 6.B., Ankara 1998, 53; *Kızılot Şükrü*, Vergi Usul Kanunu ve Uygulaması, Ankara 1994 md.103-104, 2088

[19] Özellikle son yıllardaki „liberal devlet" anlayışı çerçevesinde artan eleştirileri şu şekilde kısaca ortaya koyabilmek mümkündür: 1. Liberal görüşü savunan yazarlara göre, piyasa mekanizması sayesinde adil bir gelir dağılımı kendiliğinden gerçekleşeceğinden, artan oranlı bir tarifeye bu açıdan gerek yoktur. Verginin tarafsız olması gerekirken, artan oranlı tarife ile müdahale gündeme gelmektedir.; 2. Artan oranlı tarife vergi kaçakçılığını artıracaktır; çünkü, yüksek oranlar bir elkoyma şeklini aldıkça, insanlar bundan kurtulmak için her türlü yola başvuracaklardır. Böylece vergi ahlakı zedelenecektir.; 3. Artan oranlı tarifeler keyfi ve indi olmaları nedeniyle, tasarrufa ve böylece yatırıma engel olacaklardır. 4. Böyle bir tarife, sosyalist görüşleri bir gerçekleştirme aracı olarak ortaya çıkmaktadırlar. Vergi adaleti ve verim peşinde koşarken, bu şekilde sosyal düzenin yıkılması tehlikesi ortaya çıkmaktadır. 5. Liberal görüş taraftarlarına göre devlet faaliyetlerinin sınırlı olması gerektiğinden, devlet harcamaları da nisbi vergilerle karşılanabilecek düzeyde olacak ve artan oranlı tarifeye ihtiyaç olmayacaktır.

Bkz. *Nadaroğlu*, 311-312; *Erginay*, 75-76; *Sayar*, 121-122; *Föhl* Carl, Kritik der progressiven Einkommensteuer, in: Finanzarchiv 14, 88 vd. ile *Hayek* Friedrich August, Ungerechtigkeit der Steuerprogression, in: Schweizer Monatshefte. 32. Jahrgang, 1952, 508 vd. (*Dirk*, 56, dpn.33, 34); *Boadway* Robin/*Bruce* Neil, Welfare Economics, Basil Blackwell, 1984, 5'e atfen *Karakoy* Eser (*Sonkuzoğlu* Elif), Çeşitli Ülkelerde Anayasal İlkeler ve Türk Vergi Sisteminin Bu Açıdan Değerlendirilmesi, 13. Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998, 9; İstanbul-2000, 217. *Wöhe* Günter'e göre (Kritische Anmerkungen zu einigen grundsaetzlichen Maengeln des geltenden Steuersystems, FS für Ross, Wiesbaden 1991, 287 vd. (300 vd.)), özellikle toplam gelirin vergilendirilmesi noktasında artan oranlı tarife büyük problemler yaratmaktadır. Yazının diğer eleştirileri için bkz. 300-301; *Lang* ise (in:Tipke/Lang, § 9 Rz.744), tarifenin para değerindeki düşüşlere uyumlaştırılamadığı ortamlarda, eğer önlemalınmazsa, artan oranlı tarifenin gizli bir vergi yükselmesine yol açacağına dikkat çekmektedir. Çünkü, para değerindeki düşüşleri dengelemek amacıyla gelir ve ücretler yükseltildikçe, gelir ve ücreti yükselen bu kimseler daha yüksek tarifeden vergi ödemeye başlayacaklardır.

[20] *Turhan*, 224

[21] *Turhan*, 224; *Wöhe*, 299; *Dirk*, 38

olarak görülen verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin anayasalardan çıkarılması önerilmektedir[22].

İşte bu makale, artan oranlı tarifenin gerçekten de verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin zorunlu bir sonucu olup olmadığını ve böylece artan oranlı tarife nedeniyle verginin mali güçle orantılı olması ilkesine yöneltilen eleştirilerin haklı olup olmadığını araştırmayı amaçlamaktadır. Artan oranlı tarifenin sistem içinde muhafazasına devam edilmesi gerekip gerekmediği makalenin çerçevesi dışında kalmakta olup, ayrı bir inceleme konusudur.

II. VERGİNİN MALİ GÜÇLE ORANTILI OLMASI İLKESİNİN TARİHİ GELİŞİMİ, ANLAMI VE BU ÇERÇEVEDE ARTAN ORANLI TARİFE İLE ARASINDAKİ İLİŞKİ

A. Verginin Mali Güçle Orantılı Olması İlkesinin Tarihi Gelişimi Ve Maliye Bilimi İle Eski Vergi Hukuku Doktrininde İlkeye Verilen Anlam

Verginin mali güçle orantılı olması ilkesi[23], daha ilkçağlardan beri (örneğin Platon ve Aristo'da) dile getirilmekte olan „yükün mali güce göre eşit dağılımı" düşüncesinin bir ürünüdür[24]. Ancak bu düşünce, ilk olarak 1971 yılında ve iki farklı yerde ciddi bir şekilde ifade edilmiştir; *Adam Smith*'in 1971 tarihli eserinde ve 3/4.9.1791 tarihli Fransız Anayasasında. *Adam Smith*'e[25] göre, tebaların yönetim yüklerine mümkün olduğunca „in proportion to their respective abilities" (mali güçleriyle orantılı olarak) katılmaları gerekmektedir. 3/4.9.1971 tarihli Fransız AY'sının girişine konulan -ve İnsan Hakları Bildirgesi'ne dayanan- insan hakları bildirisi md.13'de, kamusal yüklerin -„doit etre 'egalement repartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultes"- vatandaşlar arasında mali güçlerine göre eşitçe paylaştırılması, ve temel hakların 2. noktasında yük dağılımının „en proportion de leurs facultes (mali güçleri oranında)" olması gerektiği ifade edilmektedir. Buradaki „ability" ve „faculte" kelimeleri „mali güç" şeklinde anlaşılmış ve daha sonra geliştirilerek „vergilemenin mali güçle orantılı olması ilkesi (/mali güce göre vergilendirme ilkesi)" şeklinde pek çok

---

[22] *Karakaş*, 9-10

[23] İlke ve ilkenin tarihçesi hakkında kapsamlı bilgi için bkz. *Dirk*, Leistungsfaehigkeit als Massstab der Steuernormen; *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 411 vd.; *Pohmer/Jurke*, 445 vd.

[24] *Neumann* Friedrich Julius, Steuer nach der Steuerfaehigkeit, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd.I, Jena 1880, 511 vd.'a atfen *Dirk*, 6-7

[25] *Smith* Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Volume IV, Basil 1791, 164 (*Pohmer/Jurke*, 445 vd. (449))

anayasada[36] yerini almıştır. İlke, Türk AY md.73, f.1'de de açık bir şekilde yer almaktadır: „Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür."

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

„Mali güç" kavramının içeriği, maliye doktrininde farklı şekillerde doldurulmuştur. Ancak, genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, „mali güçle orantılı vergileme"nin temelde iki farklı şekilde ortaya konulduğunu belirtmek mümkündür[37]. Şöyle ki; bazı yazarlar verginin mali güçle orantılı olması ilkesini „vergi yükü dağılımında başvurulan kapsamlı bir ölçek", başka bir deyişle *genel bir vergi adaleti ölçeği* olarak kullanılırken, bazı yazarlar ise ilkeyi, temelleri fedakarlık teorisi çerçevesinde ortaya konulan -vergiyle- *yükümleme konsepti* (Belastungskonzeption) şeklinde anlamaktadırlar[38]. Bu ikinci grupta, ilke, yalnızca takip edilen fedakarlık teorisi türüne göre değil, aynı zamanda bireysel ya da sosyal fayda değerlemesine (Nutzenbewertung) göre de farklı şekillerde somutlaştırılmaktadır.

Maliye doktrinindeki özellikle fedakarlık teorisine dayalı yaklaşımlar başlangıçta vergi hukuku doktrininde kabul görmüştür. Ancak, zamanla vergi hukuku bilimi kendisini maliyeden ayırmaya başlamış ve kendi önceliğini „hukuki metaryellerin sistemleştirilmesi ve kullanılması", maliye biliminin görevini ise „bu metaryellerin içeriğini belirleme" anlayışı içine girmiştir[39]. Bu yaklaşımda, kavramların içeriğini belirleme görevine sahip maliye bilimi, böylece adil bir vergi dağılımının maddi temellerini ortaya koymaktadır. Ancak, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin modern vergi hukukunda genel bir „dağıtım prensibi (Verteilungsprinzip)" olarak değerlendirilmeye başlanması, maliye biliminin bazı konularda yeterli açıklamalarda bulunamadığı sonucuna götürmüştür. Şöyle ki, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin temel bir prensip olarak yorumlanması konusu ile, -kanun koyucunun (belli bir hiyerarşik yapıya sahip) „sisteni taşıyan" kararları ve maliye bilimindeki bireysel görüşler yoluyla- ilkeyi somutlaştırma ya da bunu tamamıyla ihmal etme konusunda

---

[36] Örneğin 1975 tarihli Yunan AY md.4, f.5; 1947 tarihli İtalyan AY md.53, f.1; 1978 tarihli İspanyol AY md.31, f.1; 1988 tarihli Brezilya AY md.145, § 1; 1984 tarihli Fransız Chartası, md.2. Bir çok ülkede ise, anayasada yer almamakla birlikte eşitlik ilkesinden hareketle anayasal bir prensip olarak kabul edilmektedir. Örneğin Almanya, Avusturya, İsviçre. (Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 485 vd.)

[37] *Pohmer/Jurke*, 479 vd. Ancak yazarlar, böyle bir farklılığın anglo-sakson doktrininde yapılmadığını, burada, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin, dogma tarihi koşullarına bağlı olarak gerçekleşen daralma çerçevesinde, „ability to pay" anlamındaki fedakarlık teorisi şeklinde anlaşıldığına dikkat çekmektedirler. Yazarlara göre (*Pohmer/Jurke*, 480), ilkenin bu şekilde farklı anlamlarda kullanılması, Alman maliye doktrinine mahsus bir fenomendir. Ayrıca bkz. *Sonnazoğlu Elif*, Mali Güce Göre Vergilendirme İlkesi, İstanbul 1997, 40 (yayımlanmamış doktora tezi).

[38] *Pohmer/Jurke*, 479; Ayrıca, verginin mali güçle orantılı olması ilkesini fedakarlık teorisinden ayırma yönündeki görüşler için bkz. *Dirk*, 40 vd.

[39] Bkz. *Dirk*, 43 vd.

maliye bilimi hiç bir açıklayıcı model sunamamaktadır[30].

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu bağlamda, özellikle *Tipke*'nin etkisiyle vergi hukukunda son dönemde, hukuki materyallerin sistemleştirilmesi ve bu yapılırken verginin mali güçle orantılı olması ilkesini „düzen(i)-sağlayıcı- prensip(i)(Ordnungsprinzip)" olarak değerlendirme eğilimi başlamıştır[31]. Ancak bunun için, ilkenin "anlaşılması gereken" *kavramsal* bir ilke olarak değil, aksine *dinamik* bir anlam içinde, *kanun koyucu tarafından somutlaştırılmaya ve doldurulmaya muhtaç bir çerçeve prensip* olarak kabul edilmesi gerekmektedir[32]. Bu somutlaştırma yönünde alınan kararlar ise, sistematik olarak düzenlenmesi gereken basamaklı/hiyerarşik bir süreç ortaya koymaktadırlar: „Kanun koyucu, somutlaştırılarak sınırlandırılmış bir çerçeve içinde kararlar almakta, bu kararlarla kendisini daha sonraki somutlaştırmalar (kararlar) için bağlamakta, böylece, o kendi karar alanını kendisi gittikçe daraltmaktadır. Başka bir deyişle, verginin mali güçle orantılı olması ilkesi, bir *sistem prensibi* olarak tutarlı bir değerlendirme sıralamasına (Wertungsabfolge) yol açmaktadır."[33] *Bu yaklaşım, maliye biliminin fedakarlık teorisi çerçevesinde ortaya koyduğu yaklaşımdan tamamen farklıdır*: çünkü, artık belli ve açık bir içeriğe sahip bir ilke değil, aksine, adil bir yük dağılımını sağlamaya ilişkin -ve kanun koyucunun hiyerarşik bir yapı içindeki kararları yoluyla somutlaşacak olan- temel bir düşünce vasıtasıyla kanun koyucunun „şekillendirme serbestisi"nin *sınırlandırılması* söz konusudur.[34] Bugünkü vergi hukuku biliminde verginin mali güçle orantılı olması ilkesi, ilk planda kanun koyucunun biçimlendirmesi gereken bir "düzen(i) kurucu" prensiptir[35].

---

[30] *Dirk*, 44-45; Nitekim *Walz* W.R. (Steuergerechtigkeit und Rechtsanwendung, 1920, 7) şöyle demektedir (*Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 479, dpn.22'den nakles) :„Maliye bilimindeki fedakarlık teorisine dayalı görüşler, -vergi hukuku yorumlanırken takip edilen özel amaçlar için elverişsiz olan- gerçek bir resme (Wirklichkeitsbild) ihtiyaç duymaktadır. Burada vatandaşların kendileri için kullanmak üzere özel iktisadi alanda kazandıklarından vazgeçmeleri ve böylece geri çekilerek özel iktisadi alandan kaçınmaları önemliyken, vergi hukukunda, egemenliksel yüklümlendirmenin hukuki temellere dayandırılması zorunludur: kamu yararı için niteliksel olarak eşit sorumluluk." „Böylece, *dağıtıcı adalet (iustitia distributiva)* somut bir şekilde *denkleştirici adalete (iustitia commutativa)* dönüşmektedir" (*Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 479) (Dağıtıcı ve denkleştirici adalet kavramları için bkz. *Aral* Vecdi, Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine, İstanbul 1985, 38 vd.)

[31] *Dirk*, 52 vd.; Bkz. Tipke Klaus, Steuerrecht-Chaos, Konglomerat oder System, StuW 1971, 1 vd. (özellikle 4 vd.); a.y. Steuerrechtswissenschaft und Steuersystem, FS für Wacke, Köln 1972, 211 vd.; a.y., Steuerrechtsordnung, Bd.I, 110 vd. ile 478 vd.

[32] *Dirk*, 52

[33] *Dirk*, 52

[34] *Dirk*, 53

[35] *Dirk*, 58

B. Modern Vergi Hukukuna Göre Verginin Mali Güçle Orantılı Olmasının İlkesinin Anlamı ve Böylece Artan Oranlı Tarifenin İlkenin Zorunlu Bir Sonucu Olmaması

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Modern vergi hukuku biliminde verginin mali güçle orantılı olması ilkesi, fedakarlık teorisinden bağımsız[36], vergi adaletinin gerçekleştirilmesine hizmet eden bir ilke olarak *eşitlik ilkesinin bir sonucu* şeklinde ortaya konulmaktadır. Adalet öncelikle „eşitliği" öngörmekte, başka bir deyişle, „herkese eşit davranılan" bir düzende adaletten söz edilebilmesi mümkün olmaktadır. Vergi hukukunda eşitlik ilkesi, bir yandan herkesin kanunlar önünde eşit olmasını ve vergi kanunlarının herkese eşit şekilde uygulanmasını; diğer yandan ise eşitlik ilkesine uygun maddi vergi kanunları çıkarılmasını, mükelleflerin hukuken ve fiilen eşit şekilde vergilendirilmesini öngörmektedir[37]. Neye göre eşitlik sorusunun cevabı ise, „mali güce göre eşitlik"dir; eşit davranılıp davranılmadığı „mali güç" ölçeğine göre saptanacak, mali gücü aynı olanların eşit, farklı olanların farklı şekilde vergilendirilmesi halinde eşitlik ilkesi gerçekleşmiş olacaktır[38].

Nitekim Türk AYM de birçok kararında[39], eşitlik ilkesinin, „aynı hukuksal durumda olan kişilerin aynı kurallara bağlı tutulması, değişik hukuksal durumda olanların ise değişik kurallara bağlı tutulması" şeklinde ortaya koymakta; buradaki

---

[36] Nitekim, konuya toplam gelirin (dünya gelirinin- Welteinkommen) vergilendirilmesi açısından bakıldığında, dünya gelirinin vergilendirilmesi ilkesinin, fedakarlık teorisi çerçevesinde anlaşılan ve yorumlanan bir verginin mali güçle orantılı olması ilkesiyle bağlantılandırılmasının artık imkan olmadığı ortaya çıkmaktadır (*Vogel* Klaus, Über „Besteuerungsrechte" und über das Leistungsfaehigkeitsprinzip im internationalen Steuerrecht, FS für *Klein* Franz, Köln 1994, 361 vd. (366-367). Toplam mali gücü dikkate almakla birlikte, yapılan fedakarlığın ülkeler arasında bölüştürülmesi fedakarlık teorinin şartları çerçevesinde düşünülemez bir durumdu. Oysa günümüzde, mükellefin bir ülkede ikamet edip de birçok ülkeden gelir elde etmesi ve bu gelirin farklı ülkelerce vergilendirilmesi mümkündür. Adil bir vergilendirme, mükellefin diğer ülkelerde vergilendirilip vergilendirilmediğini dikkate almaksızın toplam geliri matrah olarak kabul edilmesine imkan vermemektedir. Buda, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin her zaman fedakarlık teorisi çerçevesinde anlaşılıp değerlendirilmesine imkan bulunmadığını göstermektedir.

[37] *Tipke* Klaus, Gleichmaeßigkeit der Steuerrechtsanwendung, Perspektiven der Steuerrechtsanwendung, Perspektiven der Finanzverwaltung, Analysen und Prognosen im Spiegel von Wissenschaft, Hrs. H. *Vogelgesang*, Köln 1992, 95 vd. (96); *Lang*, in:Tipke/Lang, § 4 Rz.70; BVerfG 84, 239; 93, 121, 134; BverfG v.27.6.1991, BStBl II 1991, 654 vd.

[38] Bkz. *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 478 vd. ve burada anılan Alman AYM kararları; *Lang* Joachim, Vergi Adaletinin Anayasal Temelleri, 13. Maliye Sempozyumu, 8-9 (çev: *Başaran* Funda) ; *Schaumburg* Harald, Das Leistungsfaehigkeitsprinzip im internationalen Steuerrecht, FS für *Tipke* Klaus, Köln 1995, 125 vd. (130); *Dirk*, 165 vd.; *Soydan* Billur Yaltı, Vergi Adaleti Kavramında Soyutan Somuta: Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarını Eşitlik, Özgürlük ve Sosyal Devlet Kavramları İle Okumak, 13. Maliye Sempozyumu, 84-85.

[39] Örneğin AYM t.13.7.1995, E.1994/85, K.1995/32, RG t.28.9.1996, S.22771, 45 vd. (57); t. 6.6.1991, E.1990/35, K.1991/33, RG t.27.10.1994, S.22094, 15 vd. (19); t.27.9.1988, E.1988/16, K.1988/29, RG t.26.12.1988, S.20031, 33 vd. (41)

hukuksal durumdan „mali güç"ü anlamak gerektiğine işaret etmektedir. AYM'ne[40] göre, „Vergide eşitlik ilkesi, yükümlülerin vergi ödeme güçleri dikkate alınmak suretiyle vergilendirmenin yapılmasını öngörür. Başka bir deyişle, kişilerin genel vergi yüküne kendi ödeme güçlerine göre katılmalardır.Bu durumda, Anayasa'da öngörülen verginin „mali güce göre ödenmesi", „herkesin vergi ödemesi" ilkesiyle birlikte vergilendirmede adalet ve eşitlik ilkesine uygunluğu gösterir ....Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı bu ilkelere uyularak sağlanır. Vergide eşitlik ilkesi, mali gücü aynı olanların aynı, mali gücü farklı olanların ise ayrı oranda vergilendirilmesidir." „Mali güç" ise, ... "ödeme gücünün" kaynağı, dayanağı, nedeni ve varlık koşuludur. Ekonomik değer düzeyini de kapsayan, vergi ödeme gücünü ortaya koyan sahip olunan değerler toplamıdır. Vergi yükümlülüğünün uygulamadaki ölçütü sayılan mali güç, ekonomik değer düzeyine göre kişi ve kuruluşların yükümlülüğünü belirler. Yasakoyucu, bu olguya göre vergi salar, bu güç oranındaki değişik önlem ve yöntemlerle vergilendirmeyi düzenler, toplanmasını gerçekleştirir."[41]

Benzeri şekilde kaynak Alman AYM içtihatlarında da[42], eşitlik ilkesi keyfilik yasağı şeklinde ortaya çıkmıştır. Mahkeme'nin son yıllardaki içtihatlarına göre[43], eşit şekilde davranılmamasını *meşrulaştıracak şekil ve ağırlıkta farklılıklar* olmaksızın gruplardan bir kısmına farklı şekilde davranılması eşitlik ilkesine aykırıdır. Eşitlik adaletin bir gereği olduğundan, herkes için geçerlidir ve bu bağlamda gerçekleştirilebilmesi için ilkelere ihtiyaç duymaktadır. Başka bir deyişle, herkese eşit şekilde davranılabilmesi için, aynı ilke, kural ve kriterlerin herkese uygulanması gerekmektedir[44]. İlke olmaksızın, karşılaştırma gerçekleştirilemez. Gelir vergisi bakımından eşitlik ilkesinin uygulanması kriteri, „mali güç"tür; „mali güce göre" eşit davranılması gereklidir. Başka bir deyişle, verginin mali güçle orantılı olması ilkesi eşitlik ilkesinin uygulanmasında bir karşılaştırma kriteridir[45].

Alman Vergi Hukuku'nda mali güce göre vergilendirme ilkesinin sadece maliye ya da felsefede değil, bir *anayasal* ve böylece *bütün vergiler bakımından* uyulması gerekli bir prensip olarak kabul edilmesi, *Klaus Tipke*'nin vergi hukukuna bir kazandırımı olarak ortaya konulmaktadır[46]. *Tipke*'ye[47] göre, verginin mali güçle orantılı olması ilkesi gereğince, bireysel vergi yükü, -gelirden ödenecek olan- vergi edimlerinin

---

[40] AYM t.6.7.1995, E. 1995/4, K.1995/28, RG t.2.2.1996, S.22542, 30 vd. (34); t.6.7.1995, E.1994/80, K.1995/27, RG t. 2.2.1996, S.225422, 21 vd. (26)

[41] AYM t.7.11.1989, E.1989/6, K.1989/42, RG t.6.4.1990, S.20484, 11 vd. (24)

[42] BVerfGE 3, 135 vd.; 9, 244; 18, 46; 37, 114; 38, 257; 42, 72; 49, 283; 54, 26

[43] Örneğin BVerfGE 55, 88; 60, 133 vd.; 65, 112 vd.; 66, 242; 68, 301; 72, 89 vd; 75, 105; 78, 247; 83, 401; 84, 199; 88, 87; 89, 15, 22 vd.

[44] *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 344

[45] Bkz. dpn. 39

[46] *Schaumburg*, 125 vd. (126)

[47] *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 478

gelirle orantılı şekilde yerine getirilebilmesi yeteneğine göre belirlenmelidir. Vergiler yalnızca gelirden ödendikleri için, vergi edimlerini yerine getirebilme kabiliyeti gelir elde edilmesine bağlıdır; bu kabiliyet -kullanılabilir- gelirin yüksekliğine bağlı olarak artacaktır. Maliye biliminde ileri sürüldüğü üzere, mali gücün, mükellefin şahsi ihtiyaçlarını tatmin etmesi için emrine amade olan gelire göre belirlenmesini kabul etmek mümkün değildir; çünkü, bu „ihtiyaçları tatmin" formülü son derece belirsizdir[48]. Yalnızca maddi ihtiyaçlar mı, yoksa manevi ve psikolojik ihtiyaçlar mı dikkate alınacaktır, ya da yalnızca tüketim ihtiyacı mı yoksa aynı zamanda servet elde etme ihtiyacı da mı kabul görecektir, belirsizdir. Mali güce göre vergilendirme ilkesi, mükellefin *bireysel* mali gücüne göre vergilendirilme anlamına gelmektedir[49]. Vergiler ya yalnızca gelirden, ya da biriktirilmiş gelir olarak varlıktan (servetten) ödendiklerine göre, burada, „adil bir vergi dağılımı" için vatandaşların gelirlerinin ya da varlıklarının hangi kısmını vergi olarak ödeyecekleri sorusunun cevaplandırılması gerekmektedir[50]. Bunun için de öncelikle matraha[51] ve vergi oranına ihtiyaç vardır; ancak, ilke, belli bir tarifeyi emretmemektedir[52]. Verginin mali güçle orantılı olması ilkesi vergi hukukunda somutlaştırılırken artık artan oranlılık ve yeniden dağıtım üzerinde değil, aksine, mali güce uygun vergi çeşitleri ile, doğru bir şekilde biçimlendirilmiş vergisel mali güç kriterlerinin tespiti ve vergiyle yükümlendirilebilecek mali güce sahip olmaması halinde (örneğin asgari yaşam haddinde) vergi mükellefinin korunması üzerinde durulacaktır[53].

Verginin mali güçle orantılı olmasından hareketle artan oranlılığa ulaşmak mümkün değildir[54]. Artan oranlı tarifenin verginin mali güçle orantılı olması ilkesiyle

---

[48] *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 478

[49] *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 496 vd.

[50] *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 496

[51] Gelir vergisi alanında matrah tayin edilirken, kuşkusuz gerçek ve safi gelirin (objektif safilik ilkesi) dikkate alınması gereklidir. Başka bir deyişle, henüz elde edilmemiş olan gelirlerin vergilendirilmesi mümkün olmadığı gibi, gelir elde edilmesi için yapılan giderler ve zararlar indirilmeden bir vergilemeye gidilmesi de mümkün değildir. Alman vergi hukukunda, objektif safilik ilkesinin yanısıra sübjektif safilik ilkesi de gerek Alman AYM gerekse doktrin tarafından kabul edilmiş olup, buna göre, mükellefin „kullanılabilir gelir"inin vergilendirilmesi mümkündür. Bu bağlamda, asgari yaşam haddinin vergi dışında bırakılması gerektiği gibi, mükellefin bazı kanuni bakım yükümlülükleri sebebiyle yapmış olduğu harcamaların da vergi matrahından indirilmesini kabul etmek gereklidir. Mükellefin özel amaçlarla kullanmak zorunda olduğu kısım „kullanılabilir gelir" olmayıp, bu nedenle matraha tabi değildir. Ayrıntılı bilgi için bkz. *Lang*, in:Tipke/Lang, § 9 Rz. 40 vd.

[52] *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 496, 498. Buna karşılık *Dirk*'e göre (141), mali güce göre vergilendirme ilkesi, „sosyal açıdan zayıf durumda olanların korunması ve zenginlerin de durumlarına uygun şekilde vergilendirilmesi" şeklinde anlaşıldığında, vergiyle yükümlü tüm kesimleri dikkate alacak bir çözüm tarife yoluyla gerçekleştirilebilir.

[53] *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 497; *Lang*, in:Tipke/Lang, § 4 Rz. 84

[54] *W. Blum/H.Kalven*, The Uneasy Case for Progressive Taxation, The University of Chicago Press 1953, 8 vd. (*Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 417)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bağlantılandırılması *tek taraflı ve haksızdır*[55]. Mali güce göre vergilendirme ilkesinin artan oranlılık işlevi, -artık bir anlamı kalmamış olan- *tarihi* bir işlevdir[56]. *Mevcut modern vergi hukuku anlayışına göre, verginin mali güçle orantılı olması ilkesi, vergi tarifesinin nasıl şekillendirileceği konusunda somut hiç bir ifadede bulunmamaktadır*[57].

Nitekim, verginin mali güçle orantılı olması ilkesiyle ne tür bir tarifenin uyumlu olabileceği konusunda farklı görüşler mevcuttur. Artan oranlı tarife yanlısı görüşler[58] bile, sabit oranlı bir tarifenin de mali güce göre vergilendirmeyi sağlamakta olduğunu ifade etmektedirler; çünkü, başka bir mükellefden on kat daha fazla kazanan bir vergi mükellefi on kat daha fazla vergi ödemektedir. Böylece, mali gücü yüksek olan bu kimse bu güçle orantılı olarak otobandaki her kilometre, her öğrenim yeri, her sokak lambası kısaca her türlü kamusal edim için on kat daha fazla meblağ ödemekte, buna karşılık kamusal edimlerden on kat daha fazla da *yararlanmamaktadır*. Benzeri şekilde *Becker*[59] *ve Lang*[60] da, eşitlik ilkesi ile verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin artan oranlı bir tarifeyi değil, tam aksine düz oranlı bir -mali amaçlı- vergi oranını gerektirdiğini ifade etmektedirler. Buna karşılık *Tipke*[61], artan oranlı tarifenin, sosyal devlet gereklerine uygun şekilde yorumlanan verginin mali güçle orantılı olması ilkesiyle uzlaştığı görüşündedir. Ancak, bu sözlerin hiç bir şekilde, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin kanun koyucuyu bir artan oranlı bir tarifeye zorladığı şeklinde değerlendirilmemesi gerekir.

Nihayet, mali güce göre vergilendirme ilkesinin eşitlik ilkesini gerçekleştirme kriteri olması bağlamında, artan oranlı tarifenin eşitlik ilkesinin bir gereği olarak kabul edilip edilemeyeceğine gelince, buna da olumsuz bir cevap vermek gereklidir. Nitekim

---

[55] *Tipke* Klaus, Steuerrecht, 11. Aufl., 61 (*Becker* Helmut, Steuerprogression und Steuergerechtigkeit, FS für *Klein* Franz, Köln 1994, 379 vd. (387 dpn.29)); *Lang*, in:Tipke/Lang, § 9 Rz.741'de ve hazırladığı Vergi Kanunu Tasarısı'nda (Entwurf eines Steuergesetzes, § 103) basamaklı bir tarife sisteminin önenmekte, bunun hem daha transparent hem de daha basit olacağını savunmaktadır.

[56] *Lang*, Vergi Adaletinin Anayasal Temelleri, 7; *Leisner* Walter, Von der Leistung zur Leistungsfaehigkeit-die soziale Nivellierung, StuW 1983, 97 vd. (100). Yazar, hem mali güce göre vergilendirme ilkesine hem de artan oranlı tarifeye karşı olmakla birlikte, artan oranlı tarife ile mali güce göre vergilendirme ilkesi arasında -artık- bir bağlantı olmadığını görüşündedir.

[57] *Tipke*, Steuerrecht, 11. Aufl., 61 (*Becker*, 387, dpn.29) ; *Schmidt*, Steuerprogression (*Becker*, 383) , *Lang*, in:Tipke/Lang, § 4 Rz. 84; *Dziadkowski* Dieter, Einkommensteuertarif, Grundfreibetrag und Existenzminimum der Familie, BB 1991, 811; *Kaneti* Selim, Vergi Hukuku, 2.B., İstanbul 1987, 33

[58] *Wohe*, 287 vd. (299)

[59] *Becker*, 387

[60] *Lang*, in: Tipke/Lang, § 4, Rz.197 ve § 9, Rz.741; a.y., 13. Türkiye Maliye Kongresi I. Oturum'un tartışmalar kısmı.

[61] *Tipke* , Steuerrechtsordnung, Bd.I, 411 vd.

Kirchhof[62], kanun koyucunun eşitlik ilkesine bağlılığının, vergi kaynaklarının kullanımı ve vergilemenin şiddeti konularında *geniş*, buna karşılık, vergi konusu, vergi mükellefi ve vergi matrahının tanımlanması konularında ise *dar* olduğuna dikkat çekmektedir. Bu nedenle eşitlik ilkesi vergi oranını ve vergi tarifesini daha az belirlemekte, buna karşılık öncelikli olarak vergi oranı farklılıkları için *kriterler* içermektedir. Başka bir görüşe[63] göre ise, eşitlik ilkesinin artan oranlı tarifeyi gerektirmesi bir yana, böyle bir tarife kanun önünde eşitlik ilkesine aykırıdır.

III. ARTAN ORANLI TARİFENİN SOSYAL DEVLET İLKESİNİN BİR GEREĞİ OLMASI

Bugün vergi hukuku doktrininde[64] kabul edilen ve bizim de katılmakta olduğumuz görüşe göre, artan oranlı tarife/vergileme *sosyal devlet ilkesinin* bir gereğidir. Sosyal devlet ilkesi, gelirin -ve servetin- adaletli şekilde yeniden dağılımını sağlamakla görevlidir. İşte artan oranlı tarife, sosyal devlet ilkesinin bu yeniden dağıtım amacının/görevinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Artan oranlı tarife normu, yeniden dağıtımı amaçlayan "sosyal amaçlı" bir normdur[65].

Hukukumuzda *Kaneti*[66], bunu -*Tipke*'ye atfen- net bir şekilde şu sözlerle ortaya koymaktadır: „Mali güç çoğaldıkça, vergi yükünün de çoğalması gerekir. Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki, artan oranlı vergi tarifeleri, mali güce göre vergilendirme ilkesinin değil, sosyal devletin bir sonucudur (Anayasa md.2). Mali güce göre vergilendirme ilkesi, mali gücü daha fazla olanın, mali gücü az olana oranla daha fazla vergi ödemesini gerektiğini içerir. Ne var ki, bu ilke, artan oranlı olarak daha fazla

---

[62] *Kirchhof* Paul, Steuergleichheit, StuW 1984, 297 vd. (313). Ancak yazar (313), herhangi bir gerekçe sunmaksızın, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin artan oranlı vergilemeyi meşrulaştırdığını kabul etmektedir.

[63] *Hayek*, Özgürlük Anayasası, 1960 (*Savaş* Vural, Anayasal İktisat, İstanbul 1989, 76, 83); Artan oranlı tarife taraftarlarından *Wagner* da (450 vd. özellikle 451 ve 454), „eşit vergilemenin" vergilendirilenler arasındaki gelir, kazanım ve zilyetlik dağılımını değiştirmeyip, aksine bireysel vergi yükünün indirilmesinden önceki gibi bırakma olarak anlaşıldığı durumda, eşitliğin ve mali güce göre eşit vergilemenin, esas itibarıyla sabit oranlı (proportional) gerçek bir gelir vergilemesi ile gerçekleşeceğini ifade etmektedir. Mali güce göre saf *finansal* eşit vergilendirme söz konusu olduğunda, eşitlik ilkesi, eşit yükseklikte ancak gelir sahibi kimselerin tamamıyla düşük vergilendirilmesine ve özellikle sabit oranlı (proportional) gerçek gelir vergilemesine ulaştırmakta ve bu fayda teorisinin doğru bir sonucu olmaktadır. Yazar, artan oranlı tarifeyi, mali güce göre saf *sosyal* eşit vergilendirme bakımından öngörmektedir (455 vd.)

[64] *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Bd.I, 411 vd.; *Lang*, in:Tipke/Lang, § 4 Rz.197 ve § 9 Rz.741; a.y., 13. Türkiye Maliye Kongresi, I. Oturum'un tartışmalar kısmı.; *Becker*, 387; Türk vergi hukuku doktrininde *Kaneti* Selim, Türk Vergi Hukukunun Anayasal Temelleri, İkt. Mal., C.31 (Nisan 1984), 27 vd. (28, 33); *Gündüz* N. Kemal, Verginin Anayasal Çerçevesi, Vergi Sorunları, S.78, 101 vd. (109)

[65] *Lang*, in:Tipke/Lang, § 4 Rz. 197

[66] *Kaneti*, İkt. Mal., C.31 (Nisan 1984), 30

MARMARA ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ YAYINEVİ

ödeme yapılmasını zorunlu kılmaz. Artan oranlı tarife, sosyal hukuk devletinin, sosyal adaleti sağlamak ödevinden ve bu ödev için bir araç olarak gelirlerin yeniden dağıtılmasından yararlanmasından kaynaklanır." Bu yönde *Gündüz* de[67], vergilendirme ile ilgili düzenlemelerin, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımını sağlaması ve vergi ilkesi olmaktan önce sosyal hukuk devletinin gereği olduğuna, nitekim AYM'nin de, artan oranlı vergi tarifesini, mali güce vergi vergilendirme ilkesinin değil, aksine sosyal devlet ilkesinin bir sonucu olarak gördüğüne işaret etmektedir.

Gerçekten de, Türk AYM, artan oranlı tarifeyi verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin bir gereği olarak değerlendirmemektedir. Yüksek Mahkeme'ye[68] göre, *artan oranlı (mütenakki) vergilendirme* -en az geçim indirimi, sermaye iratlarının ücretlere göre farklı vergilendirilmesi, çeşitli istisna ve bağışıklığa ilişkin uygulamalarla birlikte- vergi yükünün *adalete uygun ve sosyal amaçlı dağılımının* bir aracı konumundadır.

Verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin artan oranlı bir tarifeyi gerektirip gerektirmediği sorusuna verilen cevap, zamanın sosyal ve iktisadi şartları içinde hep *siyasi bir karar* olmuştur[69]. Çünkü, vergi oranının tesbiti konusunda kanun koyucu geniş bir takdir yetkisine sahiptir ve bu yetkinin kullanımı esnasında siyasi eğilimler büyük rol oynarlar. Nitekim aynı noktaya işaret eden *Lang*'a[70] göre, hangi artan oranlılığın "doğru" olacağı, zenginlik ve yoksulluğun ne zaman „doğru" bir şekilde denkleştirilmiş olacağı ya da vergi kolaylıkları ve vergisel yükümler yoluyla ekonominin ne şekilde „doğru" yönlendirileceği soruları hukuk bilimi tarafından cevaplandırılmamaktadır. Bu konular genellikle siyasi ve daha kötü durumlarda ise ideolojik konulardır; ve gerek ekonomi gerekse toplum, bundan yarardan çok zarar görmektedir. Benzeri şekilde *Wöhe*[71] de, artan oranlı tarifenin haklı olup olmadığı konusunda, zamanımızda vatandaşların çoğunun artan oranlı tarifeyi sosyal piyasa ekonomisine (Marktwirtschaft) uygun bir vergilendirmenin gerçekleştirilmesinde geçerli bir araç olarak görmekte olduklarına; ancak burada, artan oranlılığın -etkileri çerçevesinde- adil olup olmadığı bakımından bir değer yargısının değil, aksine sadece, vatandaşların çoğunun ve böylece onların parlamentodaki temsilcilerinin adil bir vergi dağılımına ulaşmada artan oranı uygun bir araç olarak gördükleri konusunda ampirik bir

---

[67] *Gündüz*, 109

[68] AYM t.6.7.1995, E. 1995/4, K.1995/28, RG t.2.2.1996, S.22542, 30 vd. (34); t.6.7.1995, E.1994/80, K.1995/27, RG t. 2.2.1996, S.225422, 21 vd.(27); Buna karşılık, AYM, t.13.7.1995, E.1994/85, K.1995/32, (RG t.28.9.1996, S.22771, 45 vd. (55)) kararında, bu uygulamaların vergi yükünün adalete uygun dağılımıyla birlikte mali güce göre vergilendirmenin de araçları olduğunu belirtmektedir. Yüksek Mahkeme herhangi bir ayırım yapmamışsa da, verginin mali güçle orantılı olması ilkesine ilişkin diğer kararları ve anılan bu iki kararı dikkate alındığında, AYM'nin bu kararında yalnızca „en az geçim indirimi"ni verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin bir aracı olarak kabul ettiği sonucuna ulaşmak kanaatimizce mümkündür.

[69] *Becker*, 386; *Pohmer/Jurke*, 485; *Buch*, Die Perspektiven des Leistungsfähigkeitsprinzips im gegenwaertigen Steuerrecht, StuW 1992, 116/119 (*Becker*, 386)

[70] *Lang*, 13. Maliye Sempozyumu, 12

[71] *Wöhe*, 299-300

tesbitin mevcut olduğuna dikkat çekmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

IV. SONUÇ:

1. Modern vergi hukuku doktrininde, verginin mali güçle orantılı olması ilkesi fedakarlık teorisinden bağımsız olarak incelenmektedir. Fedakarlık teorisinden hareketle marjinal fayda görüşü çerçevesinde artan oranlı tarifeyi verginin mali güçle orantılı olması ilkesiyle buluşturmak, modern vergi hukukunda verginin mali güçle orantılı olması ilkesine verilen anlam karşısında mümkün değildir.

Kaldı ki, klasik marjinal fayda teorisi taraftarları bile bu görüşün artan oranlı tarifeyi mutlak bir şekilde şart koşmadığını kabul etmişlerdir[72]. Nitekim, artan oranlı tarifenin fikir babası sayılan ve böyle bir tarifeyi marjinal fayda teorisiyle gerekçelendirmekte olan *Smart*'a[73] göre, ek gelir kısımların nedeniyle ortaya çıkan marjinal faydayı yok etmek/azaltmak (Abnahme), mükellefin orantılı bir fayda kaybına uğramasını sağlamak için hiç bir şekilde artan oranlı tarifeyi gerekli kılmamaktadır. Yazar daha çok, kaldırılan marjinal faydaya rağmen artan oranlı veya hatta degresif bir vergilendirmeyi gerektiren durumlar olabileceğini ortaya koymaktadır. *Becker*[74] ise, artan oranlı bir vergilemeye karşı olmadığını düşündüğü *Haller*'in[75] bu sonucu onayladığını ve yazarın, ek gelir kısımlarının azalan marjinal faydasının hiç bir şekilde artan oranlı gelir vergilemesini gerektirmediği; marjinal fayda eğrisinin (Grenznutzenkurve) belli gidişatlarında (Verlaeufe), nisbi eşit fedakarlığa ulaşmak için artan oranlı, hatta degresif bir vergilemenin gerekli olabileceği görüşünde olduğunu belirtmektedir.

2. Verginin mali güçle orantılı olması ilkesi, bir sistem prensibidir ve vergi yükünün adil ve eşit bir şekilde dağıtılmasını sağlayacak bir sistemin kurulması ve yürütülmesi için gerekli olan hukuki düzenlemeleri yönlendirici ve yorumlayıcı mahiyetedir. Bu bağlamda, ilke, özellikle mali güce uygun vergi çeşitlerinin saptanmasını, mali güç kriterleri ile vergi matrahının mali güce uygun şekilde hukuk kurallarıyla belirlenmesini öngörmekte ve bu böylece devletin vergileme yetkisine bir sınır getirerek mükellefi devlet karşısında korumaktadır. Ancak, verginin mali güçle orantılı olması ilkesi herhangi bir tarifeyi şart koşmamaktadır.

3. Kaldı ki tüm bunların yanısıra, ne tür bir tarifenin verginin mali güçle orantılı olması ilkesine uygun olduğu son derece tartışmalı bir konudur. Artan oranlı tarife kadar, sabit oranlı bir tarifenin de verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin gereği olduğu ileri sürülmüştür.

---

[72] *Becker*, 382-383; Bu görüşe atıfta bulunmakta *Dirk*, 38

[73] *Smart* A. J. Cohen, Bijdrage tot de theorie der progressi ve inkomstenbelasting, Den Haag 1889 (*Becker*, 382, dpn.14)

[74] *Becker*, 383

[75] *Haller*, Bemerkungen zur progressiven Besteuerung and zur steuerlichen Leistungsfaehigkeit, Fin.Arch. Bd. 20 N.F. (1959/60), 35 ff. (*Becker*, 383, dpn.16)

4. Artan oranlı tarife verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin değil, aksine sosyal devletin ilkesinin yeniden dağıtım amacının bir sonucudur. Artan oranlı tarife lehinde ileri sürülen görüşler[76] de, bu tarifenin verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin bir gereği olmadığını tüm açıklığıyla ortaya koymaktadır. Çünkü, gelir ve servetin yeniden dağılımını sağlamanın yanısıra, devlete daha fazla vergi geliri sağlamak ya da dolaylı vergilerin niceliğini (tersine artan oranlılık) kısmen telafi etmek, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin görevleri arasında yer almamaktadır.

5. Artan oranlı tarife, sonuçta siyasi bir karardır. Ülkemiz gelir vergisi uygulamasında gerçek kişilerin gelirlerinin vergilendirilmesi bakımından artan oranlı tarifenin seçilmiş olması da, kanımca siyasi ve GVK'nın yürürlüğe girdiği zaman diliminde doktrinde egemen görüşün ve pek çok ülkede uygulamanın bu yönde oluşuyla bağlantılı bir durumdur. Asgari geçim haddinin bile dikkate alınmayarak tarifenin sıfırdan başlatıldığı bir sistemde artan oranlı tarifeyi vergi adaleti gerekçesiyle savunmak ise, en azından samimiyetsizliktir ve konunun vergilenin mali güçle orantılı olması ilkesi ile bir bağlantısı olmadığına ayrı bir delildir. Oysa vergilemenin mali güçle orantılı olması ilkesinin bugünkü vergi hukuku anlayışı içinde somutlaştırılması gerekli bir ilke olması, onun, çıkar ve güç ilikilerine dayalı, objektif bağlantı noktaları eksik, maddi bir şekilde gerekçelendirilemeyen siyasi kararlarla ilişkisi olmadığını göstermektedir.

KISALTMALAR:

Aufl.	:Auflage (Baskı)
a. y.	:aynı yazar
AY	:Anayasa
AYM	:Anayasa Mahkemesi
AYMKD	:Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
B.	:Baskı
BB	:Der Betriebs-Berater
Bd.	:Band
Bkz./bkz.	: Bakınız
BVerfGE	:Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Alman AYM Kararları)
C.	:Cilt
çev.	:çeviren
dpn.	:dipnot

[76] Bkz. I. Bölüm ve orada dpn. 14

Fin. Arch.	:Finanz Archiv
FS	:Festschrift
GVK	:(Türk) Gelir Vergisi Kanunu
KazVK	:Kazanç Vergisi Kanunu
md.	:madde
RG	:Resmi Gazete
Rz.	:Randziffer
S.	:Sayı
StuW	:Steuer und Wirtschaft
t.	:tarih
vd.	:ve devamı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

AVRUPA'DA YÜKSEKÖĞRETİMİN MALİYETİ VE FİNANSMANI*

Yazan: Jean-Claude Eicher
Çeviren: Harun Cansız**

GİRİŞ

Avrupa'da yükseköğretim sistemleri (1) son 40 yılda büyük değişime uğramıştır. Bu değişim genellikle sayısal karakterlidir. 1965 yılından beri öğrenci sayıları hemen her ülkede on katlan fazla artmıştır (Bakınız Tablo I). Ülkeden ülkeye değişiklik arz eden orta öğretim çağında mezun olan öğrencilerin üçte biri ile üçte ikisi arasında değişen oranda yükseköğretimde elit kişilerin eğitiminden kitlesel yüksek öğrenime doğru bir geçiş yaşanmaktadır ve bu büyüme büyük bir yapısal değişim eşlik etmektedir. Çoğunlukla üniversite dışında kalan yeni kurslar yaratılmış olup, buralardaki öğrenci sayısındaki artış belli ülkelerde geleneksel kurslardaki artıştan daha fazladır. Bu sayı Tablo I'de de görülebileceği gibi tüm öğrencilerin yarısına ulaşmaktadır.

Bu kurslar genellikle mesleğe yönelik ve maliyetli fonlardır. Bu yüzden gelişimleri öğrenci sayısından çok maliyetlerde artışı zorunlu kılmıştır. Fakat aynı zamanda, üniversitenin iş piyasasının ihtiyaçlarına cevap vermede yetersizliği kaynakların verimli olmayan yönetimi ve yüksek maliyetleri, (konusunda artan eleştiriler) hızla artan ihtiyaçlar karşısında kişi başına düşen kamu fonlarında düşüş değerlendirme usulleri geliştirilmesine neden oldu. Bu yüzden Avrupa üniversiteleri 1970'lerden bu yana giderek artan bir mali krizle karşı karşıyadırlar. Ne var ki bu kriz beraberinde hemen hemen yalnızca kamu bütçeleri tarafından karşılanan geleneksel finansman sistemi hakkında bir sorgulamaya da yol açmamıştır.

AVRUPA'DA YÜKSEKÖĞRETİMİN FİNANSMANININ VE MALİYETİNİN GELİŞİMİ

Yükseköğretim pahalıdır. Bu, kamu bütçesinden eğitime ayrılan payın hesaplanması ve onun yerine tutan Gayri safi Yurtiçi Hasıla yüzde olarak temsil ettiği miktarın incelenmesi ile de görülebilir.

Tablo II'de 1950 ve 1970 yılları arasında yüksek öğretimin büyüyen rolü; 1970 ile 1986 arasında belli bir istikrar ve bu tarihten itibaren büyük bir sıçrama görülmektedir. Çoğu ülkelerde, bu aradaki dönemde talepte büyük bir düşüş olmamış ama Kamu harcamalarında belli bir ve maksatlı azaltma politikası

* The costs and financing of higher education in Europe, European Journal of Education, Mar 98, Vol. 33 Issue 1, p31, 9p

** Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ. İ. B.Fakültesi, Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

uygulanmıştır. Son zaman dilimi ise büyük bir yozlaşmanın ardından gelen bu sektöre büyük önceliğin verildiği bir yenileme dönemi olmuştur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo III bu gelişimi teyit etmektedir. 1960 ve 1970 yılları arasında ülke kaynaklarından yükseköğretime ayrılan pay hemen hemen her yerde iki katına çıkmıştır ve kaybolan zamanı telefi ediyor gözüken Avrupa'nın güney ülkeleri hariç % 1'den fazladır.

Bununla birlikte farklılıklar yüksek öğrenime konulan önceliklerde değilse bile teşekkülünde yaşam tercihleri gün yüzüne çıkarmaktadır. Mevcut kaynaklara kıyasla ortaya konan çabaların maliyeti öğrenci başına yapılan harcamanın kişi başına düşen Gayri safi Yurtiçi Hasılanın bir yüzdesi olarak ele alınıp analiz edilmesiyle daha kesin olarak belirlenebilir. Tablo IV 1975 ve 1992 yılları arasındaki bu oransal gelişimi göstermektedir. Daha az gayret hemen hemen her ülkede daha açıktır. Bu çabalar özellikle nitelik açısından gösterilen çabanın azlığı hemen her ülkede göze çarpar.

1992 yılında Fransa ve İspanya ile Finlandiya, Hollanda ve İsveç arasındaki fark iki katına ulaşmaktaydı. Kuzey ve güney arasındaki hala gözlenebilen bir farklılık var olsa da bu belirginlik şu anda daha azdır. (Mesela Portekiz Norveç'ten çok daha az harcama yapmal adır.)

Finansman kaynaklarına oranla yapılan harcamaların miktarını değerlendirme çok daha zordur. Birçok ülke finansal kaynaklarına oranlayarak eğitimi değerlendirmesini yeni gündeme aldıkları için zaman içerisinde sözü geçen olayı açıklığa kavuşturması imkansızdır. Şu an ki durum, ortak bir metodolojiye göre düzenlenmiş homojen göstergeleri sağlamayı amaçlayan INES programı çerçevesinde OECD tarafından elde edilen verileri vasıtasıyla tahlil edilebilir. Bu göstergeler yetersiz kaldıkları için dikkatle kullanılması gerekse de ilginç tahminler sağlamaktadır. 1996 yılında yayınlanan 1993 yılı verileri araştırmacının kamuya ve özele ait fonları sınırlamasını ve ayırabilmesini ve Yükseköğretim lehine ortaya konulan küresel çabaların maliyetini ortaya çıkarmasını kolaylaştırmaktadır.

Takip edilen Yükseköğretim politikasındaki değişikliği tespit etmeye yardımcı olacak diğer bir yaklaşım öğrenim harçlarındaki gelişimi tespit etmektir.

Avrupa ve diğer OECD ülkelerinin karşılaştırılmasına da yardımcı olan tablo kamu ve özel finansmanın payları Tablo V'te görülmektedir. Tablo 5 yükseköğretime ayrılan küresel fonların Kuzey Amerika da Avrupa'dakinden daha çok olduğunu ve Avrupa da ise bunun 0,9 ila 2,3 arasında değiştiğini ortaya koymaktadır.

Avrupa'daki kamu ve özel fonların yapılacak bir karşılaştırması kamu fonlarının tüm fonların 10'da 9' unu oluşturduğu Almanya, Avusturya, İtalya ve Türkiye gibi ülkelerle bu fonların 3'te 2 civarında dolaştığı Danimarka, İrlanda, İsveç, Macaristan, İzlanda gibi ülkeler arasında bir uçurum oluştuğunu ortaya koymaktadır. Çoğu ülkelerde bu oran 3/4 civarında seyretmekte ve bütüncül bir manzara arz etmemektedir.

öğrenciler bu harçları tamamen karşılayabilen veya günlük masraflarını karşılayabilen burslardan istifade ettiler. Bununla birlikte geçen 15 yılda bütçede getirilen kısıtlamaların neticesinde yapılan eleştiriler parasız eğitimin hem verimsiz hem de eşitliği bozduğunu göstermiş ve böylece belli bazı gelişmelerin önü açılmıştır. Sadece, Üniversite öğrencileri tarafından ödenen temel harçlar göz önüne alınırsa Avrupa ülkeleri (2) üç gruba ayrılabilir.

i. Üniversite öğreniminin ücretsiz olduğu ülkeler; Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Yunanistan, İngiltere, İsviçre.

ii. Harçların düşük olduğu ülkeler; Fransa (şu anda 150$)

iii. Harçların daha yüksek olduğu ülkeler; Belçika (1800$), İspanya (derse ve düzeye bağlı olarak değişen 450 $ ila 600$ arasında), İrlanda (1000$ ve 4000$), İtalya (üniversitelerce talep edilen 600$'lık harcın yanında ve bilim dalına göre 450$ ila 600$ arasında değişen zorunlu harç), Hollanda (1400$), Portekiz (600$)İsviçre (kanton ve derslere değişen 400$ ila 2000$ arasında).

Bu yüzden hiç harcın alınmadığı ve harçların nispeten yüksek olduğu ülkelerin neredeyse eşit olan sayısı oldukça geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Ama farklılıklar görüldüğünden daha çok, değişim çoğu zaman hızlı ve bazalde karmaşıktır. Bu durum üç örnekle açıklanabilir.

i. Hollanda da öğrenciler 4000$'lık asgari bir burs ve % 20'lik en fakir kesim, ilave bir 1200 $'lık para alırlar. Aynı zamanda geri ödemeli düşük faizli bir kredi sistemi de vardır.

ii. İtalya'da 1990'ların başına kadar neredeyse hiç olmayan harçlar o tarihten bugüne hızla artmaktadır.

iii. Portekiz'de ise yeni hükümet 1992'de kurulan nominal harçların alındığı sistemi sorgulamaktadır.

Ayrıca, öğrencilerin günlük masraflarını azaltmayı amaçlayan yardım sistemleri de bir ülke ile diğer ülke arasında farklılık göstermektedir. Harç miktarı ile yardım miktarı arasında gözle görülür bir ilişki de bulunmamaktadır.

Son olarak denilebilir ki şu anki durum bütün ülkelerde istikrar kazanmaktan çok uzaktır. Çünkü öğrenci harçları problemi harçların hiç olmadığı kimi ülkelerde bile gündeme gelmekte ve hararetli tartışmalara konu olmaktadır. 1995 yılında bir grup rektörün 800 ila 1500 dolar arasında harç alınması önerinde bulunduğu Almanya, Eğitim kuponu denilen bir sisteminde dahil olduğu harçlardan vazgeçilmesi konusunda 1995'ten beri tartışmaların yapıldığı Danimarka ve İngiltere bu ülkeler arasındadır.

Bu arada harçların yüksek olduğu iki ülke harçları sorgulamaktadır. Bunlar yeni Başbakanın harçları tamamen ortadan kaldırmayı vadettiği ve azalttığı İrlanda ile sol ağırlıklı çoğunluğun geçmişteki uygulamaları şiddetle sorguladığı Portekiz'dir.

Yükseköğretimin teşekkülünün ve finanse edilmesinin üzerinde yapılan tartışmaların daha süreklı olduğu bir ülke olan İngiltere'nin durumu daha ilginçtir.

Ateşli tartışmaların ardından, her iki ana parti çalışmalarının maliyetinin karşılanmasında öğrencinin katkıda bulunmasını desteklediklerini açıkladılar. Sir Ron Dearing'in başkanlığını yaptığı bir komisyon konu üzerinde düşünmek ve öneriler hazırlamakla görevlendirildi. Komisyon iki yıllık çalışmadan sonra Temmuz 1997'de iktidarın değişmesine müteakip raporunu sundu. Mevcut hükümetin projeleri Dearing'in komisyon önerilerinin kimi önemli noktalarıyla farklılık göstermekle birlikte öğrenciler için yapılan harcamalardan yaklaşık 5'te birini içine alan bölümü için zorunlu harç prensibini ve faizsiz kredi sistemi üzerine kurulu öğrenci yardım kurumunun reforma tabi tutulmasını kabul etti. Dearing Komisyonun önerileri ile hükümetin projeleri arasındaki iki önemli farkın burada bilinmesi gerekiyor. Harçlar öğrencinin ailesinin geliri ile orantılı olmalı, en fakir bundan muaf tutulurken en zenginin ödeyeceği miktar 1600 dolar olmalıdır. Günlük masrafları karşılamaya yetecek miktardaki kredilerin geri ödeme şekli de gelire bağlı olacak fakat bu defa muafiyet oranı da yükselecek ve geri ödeme süresi daha uzun olacaktır. Dolayısıyla İngiltere'de Yükseköğretimi finanse etme metodunda tam bir devrim ve Avrupa da bile daha yeri rastlanan uzun kamuoyu tartışmalarından sonra biçimlendirilen bir reformdu bu. Ne var ki farklılıklar şimdi daha baskındır. Ekonomik analizler yoluyla elde edilen verilere dayalı daha standartlaşmış çözümleri kim tasavvur edebilir ki?

OPTİMAL FİNANSMAN PRENSİPLERİ VE SINIRLARI

Ekonomik teori, piyasa kanunlarının keyfi bir şekilde uygulanmasını optimum düzeylere ulaşmasını engellediği durumlar için bir dizi analizler geliştirmiştir. Fakat bunlar sadece verimlilik ölçütleri üzerine kurulmuştur. Eğer eşitlik unsuru dikkate alınacak olunursa bu sonuçlar tekrar gözden geçirilip düzeltilmelidir.

KARMA FONLAR LEHİNDEKİ KAMU EKONOMİSİ GÖRÜŞLERİ

Yükseköğretime fon aktarmanın lehine ortaya konan kişisel görüşler zaten bilinmektedir. Bunlardan en önemlisi insanın sermaye olduğu teorisi üzerine kurulanıdır. Eğitim insana yapılan yatırımdır; üretkenliği ve dolayısıyla kazancı artırır. Rasyonel bir kişi masrafla kar arasındaki farkı azami düzeye çıkarmak için hangi düzeyde bilimsel çalışma yapacağına karar verecekse burada niçin iştirak etmediğini açıklamak imkansızdır. Diğer çok farklı iki görüş de burada ele alınabilir. birisi öğrencilere ödenen "maliyete katkı kotasıdır". Gönülden yapılan bağışın genellikle okul dışı tüketimi ve israfı beraberinde getirdiği herkesçe bilinen bir gerçektir. Eğitim alanında düşünürsek öğrenci veya onların ailesi ne kadar katkıda bulunursa öğrenim yapacakları alanı o kadar çok dikkatli seçecek ve çalışmalarını zaman kaybetmeden iyi bir şekilde sonuçlandıracaklardır. Diğer tartışma ise "alan tercihidir". Katkıda bulunan öğrenciler kendi istekleriyle uzlaşan bir alanı isteyebileceklerken kendileri için karşılıksız eğitim verilen öğrenciler kendilerine teklif edilen alanı kabul etmek zorunda kalacaklardır. Böyle bir baskı kurumsal politikalarda yapılacak değişikliğe olumlu katkıda bulunabilir. Aksi taktirde bu husus öğretim kurullarında çoğunluğu elinde bulunduran üniversite oligarşisi; bireysel düzeyde de öğretim üyesi tarafından sonuçlandırılacaktır.

Bundan başka üç temel görüş daha vardır. İdari güçlerin kurumlar üzerinde güçlü bir denetimin olduğu ülkelerde her türden harçları onların özekliğini ve yenilik yapmak için kapasitelerini artırır. Hatta insan sermayesini eğitmekte çıkarları varsa diğer özel sektör fonlarına da başvurabilirler. Bu özellikle mezunların gelecekteki işverenleri olan ve bu durumdan istifade eden firmalarla ilgili bir durumdur. Yukarıda tartışılan görüşlere karşılık Kamu Ekonomisi teorisyenleri kamu finansmanı lehine başka görüşler ortaya koyarlar. İki guruptа toplanabilen bu görüşler öğrenim piyasasının tam ve eksiksiz olmaktan çok olduğu varsayımı üzerine kuruludur.

Bilgi daima tamamlanmaya açık bir olgudur. Bilgi hiçbir zaman tamam değildir. Öğrenenler açısından daha geçerli olan bu görüşe göre öğrenciler sunulan hizmetlerin kalitesini takdir etmekten ve özellikle aldıkları eğitimin onlara sağlayacağı kazanımları değerlendirmekte yetersizdirler. Bu avantajlar ve özellikle diplomaları vasıtasıyla elde edilecek yüksek kazanç şeklinde ortaya çıkacak kazançlar çoğu için uzak ufuklardaki kazançlar olup sonucu belirsizdir. Çünkü bu bir noktaya kadar diğer öğrencilerin davranışına bağlıdır. Herhangi bir bilim dalından zayıf bir şekilde mezun olan kişilerin yüksek gelir beklentileri diğer adayların da bu bilgiye aynı şekilde yaklaşmaları onların yüksek gelir şanslarını hayli azaltmaktadır. Çünkü finanse edenler borçlu olanların ödeme gücünden gelecekteki ödeme güçleri konusunda tam bir malumat sahibi olmadıkları için bu borç verenlerin öğrenci kredilerinin maliyetini artıran bir risk primini eklemelerine sebebiyet verir.

Diğer görüşte olumlu dış tesirlerin var olduğu gerçeğidir. Eğitimin hep mezuniyet diplomasını elinde tutan kişilerden çok başka insanların çıkarlarını koruduğu ve tatmin sağladığı söylenir. Bu faydalanmalar bilginin tekamülüne, ekonomik büyümeye, istihdam piyasasında daha fazla geçişenliğe, cahil kalmış bir köy toplumuna bilgili bir kişinin sunacağı yardıma, yüksek düzeydeki öğrenim sayesinde suç oranlarındaki düşüşe kadar çok değişik türlerde katkılarda bulunabilir. Bu harici etkiler sebebiyle sadece her bir öğrencinin kişisel kazanımlarını dikkate alan bireysel taleplerin toplamı optimal sosyal talep düzeyinden daha düşüktür. Sübvansiyon niteliğindeki kamu müdahalesi öğrenci harcamalarının azalmasını ve talebin denge düzeyine gelmesine imkan sağlamaktadır.

Kamu maliyesi görüşü Yüksek öğrenimin kamu finansmanı lehine öne sürülen bir diğer değerlendirmedir. Mezun olan öğrencilerin öğrenimlerini devam ettirmeleri halinde piyasada daha fazla para kazanacakları ve gelirde artan bir vergi oranı olduğu varsayılırsa sonuçta öğrenciler daha fazla vergi ödeyeceklerdir ki, onların ileride gelirlerinde ödeyecekleri vergi mevcut Kamu Harcamalarından daha yüksek olduğu için yüksek öğrenim devlet tarafından finansmanının haklı çıkaracaktır.

Bu tür fikirler hem çeşitli hem de ciddidir. Yine de sorun kamu finansmanın özel sektör finansmanının yerini alması değil, piyasanın birtakım kusurlarını gidermek olduğu için yapılan teklifler yüzde yüz kamu finansmanını zaten öngörmektedir. Bu analizler bazı özel durumların dışında Yükseköğretimin finanse edilebilmesi problemine en güzel yaklaşımın ortak finanse etmenin olacağını açık seçik göstermektedir. Fakat iki büyük engel ortaya çıkmaktadır. Birincisi yapılan analizler örnek verilen her durum için kamu ve özel fonlarının kesin oranını

edilebilmesi problemine en güzel yaklaşımın ortak finanse etmenin olacağını açık seçik göstermektedir. Fakat iki büyük engel ortaya çıkmaktadır. Birincisi yapılan analizler örnek verilen her durum için kamu ve özel fonlarının kesin oranını belirlemekte yetersizdir. Bununda başlıca sebebi dış faktörlerin varlığı ispat edilse bile yapılarının kesinlikle belirlenmesinin çoğu zaman imkansız olması ve bireysel kazanımlar olmasıdır (3). İkincisi eğitimde yatırımı sadece verimlilik açısından değerlendirirsek bu da eğitim üzerine kurguladığımız düşüncelerin özünde yer alan eşitlik probleminin ihmaline yol açar.

EŞİTLİK ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

İktisatçılar geçen birkaç yılda eşitlik meselesi üzerine kafa yormaya başladılar. John Neville Keynes'in pozitif ve normatif analiz kavramları arasında yaptığı ayırım herhangi bir değer yargısından tamamen yalıtılmış olan pozitif ekonomi savunucuları tarafından nedense unutulmuşa benziyordu. Ama bugün görüyoruz ki ortada ekonomik analizlerde değer yargısının yokluğunun "pozitif yanılsama" 'nın bir bölümünü oluşturduğu ve iktisatçıların değerlerle de ilgilenmesi gerektiği buradan da eşitlik gibi verimliliğin de bir değer olduğu gerçeği üzerinde oluşmaya başlayan genel bir fikir birliği vardır. Bu da gösteriyor ki, hiçbir şey eşitlik gibi üzerinde daha az anlaşmaya varılmış değerlerin aleyhine verimlilik gibi belli değerlerin ayrıcalıklı konuma geçmesini hiçbir şey maruz gösteremez (4).

Günümüzde hak ve adalet kavramı üzerine geliştirilen teoremler temel hakları ve temel ihtiyaçları karşılama haklarını sağlamanın, insan toplumlarının örgütlenmesinde temel ilkeler olduğunu kabul etmeleri icap eden ekonomistler tarafından kullanılmaktadır (5). Fakat eğitim hakkı insan hakları evrensel beyannamesi ile birçok ülkenin Anayasasında temel haklardan birisi olarak resmen kabul edilmiştir. Adalet prensibi ile eğitim hakkının sınırlarını belirleme işi tartışmaya açık bir konu olmasına rağmen eşitler arasında eşit muamele kavramı üzerinde yaygın bir fikir birliği vardır. Bu eğitim alanında herkesin kabiliyetleri ile eşit oranda eğitimlerini sürdürebilmelerini sağlamaları anlamına gelir. Kaynak sağlama yönüne gelince yukarıdaki kavram ileri derecede zihin özürlü olmamaları şartıyla herkese asgari düzeyde bir temel okul dönemi karşılıksız olarak temin edilmesini gerektirir. Zorunlu eğitim dönemi sonrasında ise eşitlik kavramı kişinin kendi öz kaynaklarının eğitimi sürdürmeye engel teşkil etmemesini ifade eder. Bu yüzden fakir öğrencilere mali yardımın yapılması zorunludur. Ne var ki bunun hiçbir zaman eşitlik suretinde gerekliliği savunulabilen öğrenim harçlarının tamamen alınmaması veya yapılan yardımların sonradan geri ödenmemesi anlamına gelmeyeceği de akıldan çıkarılmamalıdır. Öğrenciler kendi eğitimleri süresince, eğitim masraflarını karşılamayabilirler bununla birlikte mezun olan öğrencilerin ilerideki kazançlarının bütünüden belli bir kısmı almış oldukları yardımı kısmen geri ödemelerinin de önünü kapamaz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SONUÇ

Avrupa'da Yükseköğretime kaynak tahsisi bir karışıklık ve değişim döneminden geçmektedir. Fakat son gözlem ve ekonomik analizler ışığında beş önemli nokta vurgulanabilir.

i. Öğrencilerin eğitim maliyetini karşılamaya katkısı birçok Avrupa ülkesinde olması gereken optimum düzeyin hala altındadır. Öğrenci harçları değişik biçim ve yöntemler adı altında artış göstermektedir.

ii. Bu eylem kamu kaynakları üzerindeki finansal yükün çok ağır olması ve bahsettiğimiz verimlilik ve eşitlik sebepler yüzünden artmaya devam edebilecektir.

iii. Birçok ülkedeki cari öğrenci yardım sistemleri gözden geçirilmesi ve harç kavramının geçirdiği evrime orantılı bir şekilde yasal yönden takviye edilmelidir.

iv. Birleşik bir Avrupa inşa etme fikri sürdürülmek isteniyorsa öğrenci yardım sistemleri ve harçların birbiriyle uyumlu hale getirilmesi elzemdir.

v. Özellikle öğrenci harçlarının düzeali ve kredilerin geri ödeme biçimleri de dahil birçok problemin tartışılması hale devam etmektedir.

NOTLAR

(1) Burada sosyalist bloğun üyesi olmayan ülkeleri hesaba katıyoruz.

(2) Hala oldukça karışık bir durum arz eden eski sosyalist ülkeleri dışarıda bırakıyoruz.

(3)Bir yıllık Yükseköğretim için dengelenmiş bir rakam oluşturmak için kurgulanmış modeller hem realiteden uzak ve hem de uygulanması oldukça güçtür. Bu tür bir araştırmanın son bir örneği Rothschild ve White'nin 1995 yılında yaptığı çalışmada bulunabilir.

(4) Bakınız, Midy ve Schneider-Bunner (1997)

(5) Bakınız, Kolm (1997)

Tablo I. Avrupa'da 1955- 1994 Yılları Arasında Öğrenci Sayılarındaki Gelişim Açıklamalar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

A-1955, B- 1955, Toplam C-1985,U D-1985, Toplam E- 1994, U
F-1994, Toplam G- 1955/94, Toplam

U-(Unesco'nun tanımına göre)Üniversiteler ve denk Kurumlar;a1993;b1992

Ülkeler	A	B	C	D	E	F	G
Almanya	--	173,353	1, 336,395	1,550,211	1,539,463(a)	1,867,491(b)	10,6
Avusturya	--	19,124	160,904	173,215	210,639	227,444	11,9
Belçika	--	37,761	103,598	247,499	123,638	285,098	7,6
Danimarka	--	17,864	91,450	116,319	133,128	169,619	9,5
İspanya	--	62,236	882,798	935,126	1,263,507(a)	1,469,468(a)	23,6
Finlandiya	--	16,628	92,230	127,976	124,370	197,367	11,9
Fransa	--	193,886	978,519	1,278,581	1,395,103	2,083,232	10,7
Yunanistan	--	21,055	110,917	181,901	--	314,002	14,0
İrlanda	--	11,040	39,120	70,301	56,190(a)	117,641(a)	10,7
İtalya	--	139,018	1,176,726	1,185,304	1,668,906	1,681,944	12,1
Norveç	--	5,513	41,658	94,658	77,951	176,722	32,1
Hollanda	--	72,512	168,858	404,866	187,958	512,403	7,1
Portekiz	--	18,914	70,244	103,585	273,118	276,263	14,8
İngiltere	--	132,917	352,419	1,032,491	--	1,614,652	12,1
İsveç	--	22,647	--	183,697	--	234,466	10,4
İsviçre	--	16,021	74,806	110,111	91,037	148,664	9,3

Kaynak: UNESCO İstatistik Yıllığı ,Belçikanın hariç; 1994/1995 Eğitim Üzerine Genel İstatistik Yıllığı, Belçika Fransızca Konuşan Cemiyetler Bakanlığı

Tablo II. Avrupa'da Yüksek Öğretime Ayrılan Kamu Bütçesinde Eğitimin Payı (Yüzde olarak). 1950-1993 Arasındaki Gelişim

Ülke/ Yıllar	1950	1960	1970	1975	1986	1993
Almanya	9,4	13,2	18,4	17,5	20,8 b	23,7
Avusturya	12,9	11,0	13,4	14,7	16,6 b	18,6
Belçika	8,8 a	6,0	13,3	15,3	17,3	17,3
Danimarka	7,9	9,1	20,8	20,8	20,7	25,0
İspanya	17,5	8,8	18,2	15,1	--	15,3
Finlandiya	4,6	4,6	9,8	12,8	18,5	28,7
Fransa	7,8	12,0	16,6	14,1	12,9 b	16,7
İrlanda	--	--	13,9	17,7	17,7 b	21,5
İtalya	--	8,8	8,8	13,3	10,2 b	13,7
Norveç	7,2	7,8	12,2	13,3	14,5	25,9
Hollanda	8,4	14,8	22,1	28,3	26,6 b	32,1
Portekiz	12,2	9,6	--	10,9	12,7 b	14,2
İngiltere	--	--	24,8	21,1	21,4 b	22,3
İsveç	4,4	8,0	14,5	12,3	12,9	15,8
İsviçre	--	--	17,5	17,0	18,1 b	20,3

Kaynak: UNESCO İstatistik Yıllığı. a 1953 ; b 1985; c 1984

Tablo III . 1960-1993 Yılları Arasındaki Yüksek Öğretime Yönelik Kamu Harcamaları (Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın Yüzdesi Olarak)

Ülke/ Yıllar	1960	1970	1980	1986	1993
Almanya	0,51	0,71	0,71	0,85 a	1,09
Avusturya	- -	0,63	0,81	1,03	1,02
Belçika	0,34	0,77	1,04	0,95	0,97
Danimarka	0,35	1,46	1,21	0,51	2,12
İspanya	- -	0,22 -	0,32	0,45	0,72
Finlandiya	0,30	0,62	1,04	1,02	2,41
Fransa	0,28	0,55	0,39	0,43	0,80
İrlanda	- -	0,68	1,16	1,24	1,38
İtalya	- -	0,38	0,40	0,40	0,71
Norveç	0,42	0,72	0,98	0,90	2,34
Hollanda	0,87	0,59	2,17	1,62	1,77
Portekiz	0,21	0,19	0,46	0,59	0,77
İngiltere	- -	1,29	1,25	- -	1,20 c
İsveç	0,42	1,13	0,84	0,88	1,33
İsviçre	0,68 b	0,74	0,93	0,87	1,14

Kaynak: UNESCO İstatistik Yıllığı. a 1985 ; b 1964; c 1992

Tablo IV.Öğrenci Başına Kamu Harcaması (Kişi Başına Düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'nın Yüzdesi Olarak) . 1975 -1992 Yılları Arasındaki Gelişim

Ülke/ Yıllar	1975	1985	1992
Almanya	0,43	0,34	0,29 a
Avusturya	0,52	0,38	0,34
Belçika	0,54	0,39	0,29
Danimarka	0,65	0,49	0,44
İspanya	0,20	--	0,23
Finlandiya	0,29	0,39	0,55
Fransa	0,31	0,30	0,22
İrlanda	0,61	0,52	0,41
İtalya	0,28	0,23	0,35
Noreç	0,46	0,34	0,33
Hollanda	0,89	0,55	0,54
Portekiz	0,48	0,50	0,42
İngiltere	0,94	0,51	0,43
İsveç	0,39	0,42	0,50
İsviçre	0,70	0,47	0,44

Kaynak: IREDU Veritabanı 1997 a 1990

Tablo V. OECD Ülkelerinde 1993 Yılında Yükseköğretimin Finansman Modelleri

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

A-Kamu Finansmanı (Toplamın Yüzdesi Olarak), Kurumların Finansmanındaki Harcamalar
B-Kamu Finansmanı Toplamın Yüzdesi Olarak), Sübvansiyonlar
C-Kamu Finansmanı (Toplamın Yüzdesi Olarak), Toplam
D-Özel Finansman (Toplamın Yüzdesi Olarak), Kurumlara Yapılan Ödemeler
E- Özel Finansman (Toplamın Yüzdesi Olarak), Diğer Harcamalar
F- Özel Finansman (Toplamın Yüzdesi Olarak), Toplam
G- Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın Yüzdesi Olarak

	A	B	C	D	E	F	G
Kuzey Amerika							
Kanada	57	16	73	13,5	13,5	27	3,0
Amerika	46	04	50	46	04	50	2,6
Pasifik Ülkeleri							
Avusturalya	61	06	67	22	11	33	1,8
Japonya	40	m	40	60	m	60	1,0
Avrupa Birliği							
Almanya	89	01	90	10	m	10	1,01
Avusturya	91	n	91	08	01	09	1,21
Danimarka	62	n	62	n	38	38	2,1
İspanya	73	n	73	18	09	27	1,1
Finlandiya	78	m	78	01	21	22	2,31
Fransa	75	n	75	17	08	25	1,2
İrlanda	63	05	69	19	12	31	1,6
İtalya	87	02	89	11	m	11	0,92 (1)
Hollanda	71	05	76	02	22	24	1,84
Portekiz	80	n	8	10	10	20	1,0
İngiltere	64	18	82	n	18	18	1,1
İsveç	65	n	65	30	05	35	2,3
Diğer OECD Ülkeleri							
Macaristan	69	n	69	15,5	15,5	31	1,3
İzlanda	56	n	56	04	40	44	1,25
Türkiye	89	a	89	a	11	11	0,9
Ülke Ortalaması	69	03	72	15	13	28	1,55
Diğer Ülkeler							
Kore	21	01	22	78	n	78	1,41

Kaynak: OECD- Eğitime Bakış- OECD Göstergeleri 1996 (1993 Verileri). n: gösterdi edilebilir; m: mevcut olmayan; a:itiraz etmeksizin; 1:eksik veri

REFERANSLAR VE BİBLİYOGRAFYA

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

EICHER, J.C. (1990) Finansal Kriz ve Onun Avrupa Yükseköğretimindeki Sonuçları, Higher Education Policy, 3, pp.22-29

EICHER, J.C.(1995) Avrupada Yükseköğretimin Finansmanı (Yayında).

EICHER, J.C.& CHEVAILLIER, T. (1993) Zorunlu Eğitim Sonrası Finansmanın Yeniden Teşekkülü, International Journal of Education Research, 19, pp, 455-519.

FIALAIRE, J.(1995) Öğretim Hukuku Düzeni ve Savoirs Üniversitesi Harçları, No.1

GOEDEGEBURRE, L. , KAISER, F., MAASSEN,P., MEEK, L., VAN VUGHT, F. & DE WEERT, E. (1994) Yükseköğretim Politikası- Uluslararası Karşılaştırmalı Bakış (Oxford, Pergamon Press).

KAISER, F. FLORAX, R., KOELMAN, J. & VAN VUGHT, F. (1992) Yükseköğretim Üzerine Yapılan Kamu Harcamaları (London, Jessica kingsley Publishers).

KOLM, S.C. (1997) Normatif Ekonomilerin Modern Adalet Teorisi, H.BROCHIER, R. FRYDMAN, B. GAZIER & J. LALLEMENT Yönetiminde Basılmış (Editions Economica)

MIDY, F. & SCHNEIDER- BUNNER, C. (1997) Eşitlik ve Etkinlik Uzlaşımı İçin Çoğulcu Bir Yaklaşım Olan Sante Vers Karar Yardımı, Cilt I.

MONK, D.H.(1990) Eğitim Maliyesi (New York, MacGraw Hill).

ROTHSCHILD, M. & WHITE, L.J.(1995) Yükseköğretim ve Diğer Hizmetlerde Fiyat Analizi, Journal of Political Economy, Vol 103, no. 3, June.

TEICHLER, U.(1988) Yükseköğretim Sistemlerinin Değişmekte Olan Desenleri (London, Jessica Kingsley Publichers).

TROW, M.(1993) 1990'lardaki Yükseköğretim Reformu Üzerine Düşünceler; İsveç Örneği, Yükseköğretim ve Araştırma Üzerine Çalışmalar, No. 3 (newsleter of the Council for Studies of Higher Education of Sweden).

WILLIAMS, G. (1992) Yükseköğretim Finansmanının Değişen Deseni (Buckingham, The Open University Press).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE VERGİ REFORMU

Dr. Mustafa ÇELEN* Dr. Abdülkadir IŞIK**

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabaları sonuca büyük sermaye gereksinimi duymaları ve bu ülkelerde demokrasiye paralel artan kamu harcamaları bu ülkelerde büyük boyutta bir finansman açığı doğmasına yol açmıştır. Bu açığın iki yolla kapatılması mümkündür. Bunlardan birincisi kamu borçlanması,(iç ve dış) ikincisi ise vergi gelirlerinin arttırılmasıdır. Bu çalışma vergi gelirlerinin arttırılması için gelişmekte olan ülkelerdeki vergi reformlarını incelemeyi amaç edinmiştir.

Çalışma temelde üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde vergi reformu kavramı başlığı altında vergi reformu tanımı, vergi reformunun devamlılığı, vergi reformunun teknik yönü, ve vergi reformunun siyasal yönü incelenmeye çalışılacaktır. İkinci bölümde gelişmekte olan ülkelerde vergi reformu başlığı vergi reformu ve gelişme politikaları, gelir dağılım kalıbı, vergilemede gelir bazı-tüketim bazı , kurumlar vergisi , ürün vergisi ve mülk ve arazi vergileri incelenecek ve bölümün sonunda bir değerlendirme sunulacaktır. Son bölümde ise, gelişmekte olan ülkelerde vergi reformunu engelleyen faktörler başlığı altında var olan vergi sisteminin kusurları, reformu engelleyen zihinsel ve tarihsel güçlükler, siyasi engeller, uyumsuz tavsiyeler ve idare ile mükellef yönünden zayıflıklar incelenecektir.

1. VERGİ REFORMU KAVRAMI

Vergi Reformu kavramı en dar anlatımıyla vergi sisteminde yapılan köklü değişiklikler olarak ifade edilebilir. Burada dikkate değer diğer bir kavram ise, vergi sistemi kavramıdır. Vergi sistemi, kısaca, bir ülkede belli bir zamanda mevcut olan tüm vergilerden oluşan bir bütünü ifade eder ve bu bütün içinde, ülkeler devletlerden; merkezi idare ile mahalli idarelerin ve kendisine yetki devredilen kamu kurumlarının tahsile yetkili oldukları tüm vergi , resim, harç, fon ve benzeri mali yükümlülükler yer alır.[1] Vergi reformu kavramı işte bu vergi sistemini yeniden şekillendiren bir çaba olarak değerlendirilebilir.

1. 1. VERGİ REFORMU TANIMI

* Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü
** Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü

[1] Halil Nadaroğlu, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1992, s. 5

Vergi reformu denildiğinde bir vergi sistemindeki köklü düzeltme ve iyileştirme hareketleri anlaşılmaktadır. Bu durumda reform sözcüğünü belli kurumlarda -ki vergi sistemi de bunlardan biridir- öngörülen radikal nitelikteki iyileştirmeye yönelik düzeltme ve yeniden düzenlemeleri ifade eden bir deyim olarak kabul etmek gerekir. Radikal nitelikteki düzeltme, iyileştirme ve değiştirme şayet siyasal, sosyal, dini vb. kurumlar için söz konusu olursa, sırasıyla siyasal reform sosyal reform ve dini reformdan söz edilir. Reform deyimi eski dilde düzeltme ve iyileştirme anlamındaki ıslahın çoğulu olan ıslahat sözcüğü ile ifade edilmiştir. Nitekim Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat'ı izleyen dönemde vergileme alanında gerçekleştirilmek istenen köklü değişiklikler için "mali ıslahat" deyiminin kullanılmış olması da bu görüşü doğrulamaktadır. Bir vergi sisteminde yapılan düzeltme ve iyileştirmenin reform niteliği kazanabilmesinin önkoşulu köklü ve geniş kapsamlı olmasıdır. Aksi halde gerçekleştirilecek köklü değişiklikleri ve uygulamaya konulacak bazı yeni kurumları mevcut sistemin günün koşullarına karşı yapılmış bir revizyonu olarak kabul etmek gerekir. Ancak, bu izah tarzını, reformun önemli, revizyonun önemsiz olduğu şeklinde yorumlamamak gerekir. İçinde bulunulan bazı koşullarda sistemin revizyonu da en az reform kadar, hatta daha da önemli hale gelebilir.[2] Bunu revizyonun yapıldığı eksenin vergi sistemi içerisindeki yeri belirler.

Vergi reformunun tanımı konusunda bundan başka görüşler de ileri sürülmüştür. Bunlardan en önemlisi hiç şüphesiz Alan Peacock'un tanımıdır. Peacock'a göre vergi reformu denilen "ürün" ya da GSYİH (Gayri safi yurtiçi hasıla) içindeki vergi oranında ya da vergi sisteminin yapısında, veyahut da her iki konuda yapılması önerilen önemli bir değişikliği ifade eder. Bu vergi reformu ürünlerinin "alıcıları" iktidardaki hükümetler ya da seçim sonucu iktidarı ele geçirmeyi uman muhalefet partileridir. Vergi reformunu arz edenler, bağımsız maliye teorisyenleridir. Bu iktisatçılar ya ücretsiz öğütler verirler ya da hükümetin veya muhalefetin kurmuş olduğu bir komisyon ya da bu tür bir çalışma grubuna, bu işe özgü olarak atanırlar. Vergi reform piyasasında, Maliye ya da İktisat Bakanlığına bağlı ve vergi konusunda pratik yönden uzmanlıkları olan ve bu nedenle de vergi reform önerilerinde güçlü bir kazanılmış ilgileri bulunan bürokratlarda önemli bir rol oynar.[3]

Diğer bir tanım da Kenan Bulutoğlu'nun ortaya koyduğu tanımdır. Yazara göre vergi reformu; vergi yükünün sosyal tabakalar üzerindeki ağırlığının bir tabakadan diğer bir tabakaya kaydırılmasını ifade eder.[4]

---

[2] A. g. e., s. 6

[3] Alan Peacock, *Fiscal Theory and The Market for Tax Reform*, International Institute of Public Finance'nin 1979 Taormina Kongresinde sunulan bir bildiri Ömer Faruk Batırel tarafından Türkçeye çevrilmiş ve İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi tarafından basılan "Ord. Prof. Dr. Nihat Sayar'a Armağan" adlı kitapta yayınlanmıştır.

[4] Kenan Bulutoğlu, "Siyasal Süreçte Vergi Reformu" adlı tebliğ 21- 23 Ocak 1981 yılında İstanbul'da yapılan Vergi Reformu Kongresi'ne sunulmuş ve İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Kamu Maliyesi Enstitüsü tarafından *Vergi Reformları* adlı kitapta yayınlanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu arada belirtmek gerekir ki, vergi reformu tek amaçlı bir kavram değildir. Bu sebepten ötürü vergi reformlarında zaman zaman birbirleriyle çatışan amaçlar görülebilir. Vergileme ile optimal hasılayı sağlamak, adil gelir dağılımının gerçekleştirilmesine vergileme ile yardımcı olmak, istikrarın sağlanmasında ve optimal kaynak dağılımında vergilemeden yararlanmak, vergi yargısı da dahil olmak üzere vergi hukukunda köklü değişiklikler yapmak, sermaye birikimine yardımcı olmak ve yatırımları yönlendirmek gibi amaçlar bu konuda birer örnek olarak gösterilebilir. Vergi reformlarında çoğu kez bunlardan birkaçı -özellikle birbiriyle çatışmayanların-bir arada gerçekleştirilmesi amaçlanır. Hemen belirtelim ki, yukarıda sayılan amaçlar arasında bazen, öngörülenin aksine çatışma da söz konusu olabilir. Bu da vergi reformlarının güç ve hassas dengeler üzerine kurulmasını gerektiren yönlerinden biridir. Birini düzeltirken diğerini bozmamak sanıldığı kadar kolay değildir. Vergi reformlarında öngörülen amaçların izlenen iktisat politikası ile sosyal politikaya ters düşmemesi de yine dikkat edilmesi gereken önemli bir hususdur.[5] Bu çerçevede vergi reformunun iktisadi, sosyal ve siyasal amaçların bir kesişim kümesinde ortaya çıktığı söylenebilir.

1.2. VERGİ REFORMUNUN DEVAMLILIĞI

Vergi reformunu karakterize eden unsurlardan biri de "devamlılığı"dır. Bir diğer söyleyişle, vergi reformu bir defa gerçekleştirilmekle sona eren bir olay değildir. Çünkü vergi sistemi uygulanmakta olduğu toplum yapısının adeta mali bir fonksiyonudur. Dolayısıyla toplum yapısındaki değişiklikleri incelemesi kaçınılmazdır. Bu sebepledir ki, hemen her ülkede ve her dönemde, ülke gündeminin devamlı maddelerinden biri de vergi reformu sorunudur. Çünkü süresi ve süreci değişmekle birlikte, bütün toplumların sosyal siyasal ve hukuki yapılarında ve kurumlarında değişiklikler olmaktadır. Son yıllarda giderek gelişen ve yayılan globalleşme olgusu da sözü geçen "devamlılığı" canlı tutan bir diğer faktördür.[6] Bu faktörün etkisiyle gerek ulusal, gerekse uluslararası vergileme yapılarında meydana gelebilecek değişiklikler vergi teorisindeki gelişmelerin eksenini belirleyecektir.

1.3. VERGİ REFORMUNUN TEKNİK YÖNÜ

Bir vergi reformunun gerçekleştirilmesi için yapılan çalışmalar başlangıçta bütünüyle teknik bir görüntü arz eder. Bu aşama, ülkenin mevcut sisteminin ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal yapısındaki ve uluslararası plandaki gelişmeleri izleyebilecek duruma getirilebilmesi için teknik düzeyde yapılan araştırmaları içerir. Bu çalışmalarda vergi ilminin, vergi hukukunun, vergi tekniğinin, vergi psikolojisinin ve vergileme sanatının bilimsel nitelikteki objektif kurallarını göz önünde tutmak gerekir. Bu konudaki güçlük, ülkenin sosyal siyasal ve ekonomik yapısının o an içindeki bulunduğu durumun ve aşamanın gerçekçi olarak

[5] A.g.e., s. 62
[6] Nadaroğlu, a.g.e., s. 8

saptanmasıdır. Tecrübeler bunun sanıldığı kadar kolay olmadığını, siyasal hatta ideolojik nitelikteki çeşitli eğilimlerin tarafsız olması gereken teşhisleri etkileyip sapmalara sebebiyet verdiğini göstermektedir. Aynı görüş ve endişeler, durumun saptanmasını izleyen tekniklerden hangisinin -ya da hangilerinin- uygulanması gerekeceğinin belirlenmesi, bir diğer söyleyişle tercihlerin saptanması aşaması içinde geçerlidir. Bütün bu endişeler, gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelere oranla daha da belirgindir.[7] Bu çerçevede vergi reformunun teknik yönünü siyasal yönünden bağımsız düşünmek oldukça zorlaşmaktadır.

1.4. VERGİ REFORMUNUN SİYASAL YÖNÜ

Vergi reformunun siyasal yönünün başarısı siyasal süreçle ilgilidir. Çünkü, teknik düzeydeki çalışmalar bütünüyle başarılı bir biçimde sonuçlandırılmış olsa dahi, bir vergi reformunun gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Bunların yürürlüğe konulabilmesi için siyasal süreç içinde ön görülen usullere uygun olarak bir dizi kararın alınması gereklidir. Vergi reform ve düzenlemeleri politikanın bir ürünüdür. Bir vergi reformu oluşurken içinde bulunulan politik çevrenin de bu düzenlemeler üzerindeki etkisi tartışılmaz bir olgudur.[8] Kanun tasarılarının parlamentonun çeşitli komisyonlarında ve kurumlarında görüşülüp karara bağlanması gibi. İşte bu aşamada, teknik düzeydeki en başarılı çalışmaların dahi ne hale gelebileceğini -daha doğrusu getirilebileceğini- önceden kestirmek mümkün değildir. Ancak genel olarak, siyasal kurumları çeşitli aşamalardan geçip belli bir olgunluğa erişen ve çoğunluğa dayalı güçlü hükümetlerin iş başında bulunduğu ülkelerde bu konudaki zayiatın mümkün olan en aza inebileceği söylenebilir. Vergi reformunun siyasal yönüyle ilgili olarak, sonunun siyasal partileri oy maksimizasyonu açısından yorumlayan görüşlerde ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre "..vergi reformu kavramının içeriğini bir çıkar çatışmasını, yani bir kısım vergi yükünün bir gruptan alınıp öbürüne aktarılmasını vurgulamaktadır.... bu nedenle vergi reformu hassas bir konudur, mutlaka bir siyasal işlem ve uzlaşmayı gerektirir.... hiç bir hükümet böylesine duyarlı ve tehlikeli bir konuya gönül rahatlığı ile girmek istemez... kendisini bu işe siyasal desteği çekme tehdidi ile toplumsal güçler iterler...". Mahiyeti yukarıda açıklanan siyasal baskı nedeniyle vergi reformuna gidilen hallerde kuşkusuz vardır. Ancak, her vergi reformu hareketi böyle bir sebebe bağlı olarak açıklanamaz. Devletin değişen ve gelişen fonksiyonları, uluslararası arenadaki değişiklikler, vergi tekniğindeki sebepler de vergi reformu yapılmasını zorunlu kılabilirler. Çoğu kez de vergi reformuna, bütün bunların birbirine karışmış hali sebep olabilir.[9]

---

[7] A.g.e., s. 9

[8] Holcombe Randall G., "Tax Policy from a Public Choice Perspective", *National Tax Journal*, v. 51, 1998, ss.359-60.

[9] Bulutoğlu, a.g.e. s. 67-68

2. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE VERGİ REFORMU[10]

Gelişmekte olan ülkelerdeki vergi reformu vergi yapısının düzenlenmesi ile ilgili spesifik problemleri içerir. Burada temel problem, gelir gereksinimi ve bu gelir gereksiniminin gelişme politikaları içerisine nasıl uydurulabildiğidir. İşte bu alan alternatif vergilerin yatırım ve tasarruf üzerindeki etkilerini içerir. Burada önemli bir amaç da vergi yükünün dağılımının iyi bir şekilde sağlanmasıdır. Bu da vergi yapısının temel değişkenlerinin tekrar bir kompozisyona tabi tutulmasını gerektirir. Bunu yaparken yapılan reformun hem pratik olarak uygulanabilir olmasına hem de politik esnekliği olmasına dikkat edilmiştir.

2.1. VERGİ REFORMU VE GELİŞME POLİTİKALARI

Bu başlık altında politika uyumlaştırmaları gelir hedefi ve vergi gayreti, tasarruf ve yatırım oranları ve iç ve dış denge incelenmeye çalışılacaktır.

2.1.1. HASILA HEDEFİ VE VERGİ GAYRETİ

Vergi politikaları hasıla hedeflerini referans almadan belirlenemez. Bunun için gelişme planları yapılırken ilk önce göz önünde bulundurulması gereken şey bütçe planlarıdır. Bu bütçe planlarında gelir hedefi temel belirleyicilerden biridir.

Gelir hedefi belirlenirken gelişmekte olan ülkenin vergi kapasitesi ve vergi gayreti göz önünde bulundurulmalıdır. Bu gibi ülkelerde vergi gayreti ve kapasitesi düşüktür. Bunun en önemli nedeni bu gibi ülkelerde gayri safi yurt içi hasılanın düşük gerçekleşmesidir. Çünkü gayri safi yurt içi hasılanın o ülkenin vergi kapasitesini temsil ettiği varsayılır.[11] Bundan dolayı vergi politikası belirlenirken tutarlı bir yapı kurmak için vergi gayretini hasıla hedefini belirleyen bir veri olarak göz önünde bulundurmak gerekir.

Gelişmekte olan ülkelerde vergi gelirlerindeki artışların büyük bir kısmı uluslararası ticaret-özellikle ithalat- ve özel tüketim vergilerindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Örnek vermek gerekirse düşük gelirli ülkelerde 1985 yılındaki vergi gelirlerinin yüzde 38'i dış ticaret vergilerinden yüzde 13'ü ise özel tüketim vergilerinden kaynaklanmaktadır.[12] Bu veriler vergi hasıla hedefi ve vergi gayreti belirlenirken seçilecek vergi yapısının tutarlı olmasına işaret etmektedir.

---

[10] Bu bölümün hazırlanmasında şu makaleden geniş ölçüde yararlanılmıştır. Richard Musgrave, "Tax Reform in Developing Countries", *The Theory of Taxation for Developing Countries*, David Newbery, Nicholes Stern (ed.), A World Bank Research, Publication, Washington, 1987, s.242-278

[11] Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Geliştirilmiş 8. Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 1992, s. 300

[12] Ajay Chhibber, Javad Khalilzadeh-Shirazi, "Public Finance", *Restructuring Economies in Distress*, Edit by V. Thomas, A. Chhibber, M. Dailami, J. Melo, World Bank Publications, Washington, 1991, s.34

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. 1. 2. YATIRIM VE TASARRUF DÜZEYİ

Vergi reformu yapılırken göz önünde bulundurulması gereken diğer bir ilişkide yatırım-tasarruf düzey ile ekonomik düzey arasındaki ilişkidir. Gelişmekte olan ülkelerde tipik olarak tasarruf oranı düşüktür. Böyle ülkeler gelişmişlik düzeylerini yükseltmek için daha yüksek düzeyde yatırıma ihtiyaç duyarlar. Bunun iki yolu vardır. Birincisi kamu tasarrufunu arttırarak bir fazla meydana getirip bu fazlalıkları yatırıma dönüştürmek, ikincisi ise, ülke içindeki gerekli yatırım düzeyi için gerekli tasarruf eksikliğini dışarıdan borçlanarak karşılamaktır. En sağlıklı yol bu fazlalığın ülke içi tasarrufları arttırarak veya bütçe fazlası vererek sağlamaktır.[13] Bunun için yapılacak vergi reformu ülkedeki tüketimi kısıp tasarruf ve yatırımları artırıcı yönde olmalıdır. Ayrıca uygulanan vergi politikası özel sektörü yatırıma yönlendirici özellikler taşımalıdır. (teşvikler gibi)

2. 1. 3. İÇ VE DIŞ DENGE

Vergi reformu yapılırken iç ve dış denge dikkat edilmesi gereken diğer bir husustur. Bundan dolayı iç piyasaya gelir ve tüketim vergileri ile dış piyasaya konulan gümrük vergileri ülkede uygulanan ekonomi politikasıyla uyum gösterecek niteliklere haiz olmalıdır.

2. 2. DAĞILIM KALIBI

Bu başlık altında gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımı ve vergi yükü dağılımı incelenmeye çalışılacaktır.

2. 2. 1. GELİR DAĞILIMI

Gelişmekte olan ülkelerde elde edilen veriler hem yetersiz hem de doğruluğu kesin değildir. Bu ülkelerdeki alışılmış tablo, en altta düşük gelirli nüfusun 2/3 'lük bir bölümü, ortada gelişmiş ülkelerdekine göre düşük gelirli küçük bir orta sınıf ve en üstte toplam gelirin yaklaşık % 50 'sini alan küçük bir yüksek gelir grubu şeklindedir.

Gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımı ile ilgili veri eksikliği vergi yükünün dağılımı ile ilgili çalışmayı güçleştirir. Bu yüzden analiz gelir dağılımını modelleme ile başlar. Ekonomide bazı sektörler için (Örneğin kamu çalışanlar ve büyük işletmelerde çalışanlar) modellemesi kolaydır. Diğer sektörler için yapılan tahminler dolaylı verilere dayanmak zorundadır. Tahmini bölüşüm modelleri sektörlerden bulunduktan sonra işgücü , istihdam ve ulusal gelir verileri eklenerek ulusal bir tablo çıkarılır. Sonuçta düzgün olmayan dağılım modellerinin çıkarımı, değişik sektörler arası farklılıklardan kaynaklanan eşitsizlikler gerçeği ile kolaylaşır. Gelişmekte olan

[13] Stephen R. Lewis, *Taxation For Development*, Oxford University Press, New York, 1984. s. 35

ülkelerdekine göre gelir dağılımı tepeye doğru daha da çarpıklaşır ; model aşağılarda daha da düzgündür.

2. 2. 2. VERGİ YÜKÜNÜN DAĞILIMI

Vergi yükünün dağılımı tahmini toplanan toplam verginin gelir dilimlerine dağılımını içerir. Böyle bir vergi dağılımı için temel veriler kazanç tiplerine göre gelir dağılımı, gelir dağılımına göre harcamalar ve mülkiyet dağılımını içerir. Vergi yükü tahmininde daha az kullanılan alternatif bir yaklaşım, belirli bir bileşim hacim ve yerleşimdeki ailelerin yüklerinin kararlaştırılmasını kapsar. Her iki yaklaşım içinde tahmin prosedürü metodolojik güçlükler içerir.

2 . 3. GELİR BAZI - TÜKETİM BAZI

Geleneksel olarak vergi yazını geniş tabanlı gelir vergisinden en iyi vergilendirme tipi olarak söz edilse de, yakın zamandaki yazın, gelişmekte olan ülkeler için tüketim bazının daha tercih edilir olduğu söylenmektedir.

Bu durumda odak, yüksek gelirden yapılmış tüketimin vergilendirilmesinde olmaktadır. İdeal olan bu tip vergiler artan oranlı harcama vergisi tipindedir. Kişisel harcama vergisi gelişmekte olan ülkeler için olası bir çözümdür. Ama bu durumda hedef lüks tüketimi vergilemek olmalıdır.

Harcama (full-fledge) vergisinin ikamesi, satın alma (purchase) vergisi şeklinde olabilir. Önemli bir katkıda, aşamalı mülk vergisi de dahil olmak üzere farklı varlık vergisi formları ile sağlanabilir. Lüks tüketim ağır bir ithal unsuru taşıdığından ve kıt döviz kalkınma için hayati önem taşıdığından lüks tüketim vergisi kullanımı ayrıca önem taşır.

2. 4. KİŞİSEL GELİR VERGİSİ

Gelişmekte olan ülkelerde öncelikle göz önünde bulundurulması gereken, tipik olarak vergi tabanında büyük delikler olduğu, ekonominin belirli sektörlerinin gelir vergisi kapsamından kaçabildiğidir ki, tek tip vergi kapsamına istenebilir olması öncüllünü bozar. Bu yüzden kişisel gelir vergisi bu gibi ülkelerde tek tip vergi olarak uygulanamaz.

2. 4. 1. TAM BAZLI KAPSAM (FULL BASE COVERAGE)

Gelişmekte olan ülkelerde GSMH vergilendirilebilir gelir olarak yansıtılmamalıdır. Çünkü vergilendirilebilir gelir ne kadar kapsamlı tanımlansa da GSMH 'nın 1/3 ünden fazlasına tekabül etmez. Bu taban kaybının ortaya çıkma sebepleri iki madde halinde açıklanabilir.

1. Ekonominin bazı sektörlerinde oluşan gelir ya hiç muhasebeleştirilemez ya da yetersiz şekilde muhasebeleştirilir.

2. Aslında vergi tabanının parçası olması gereken bazı gelir formları genellikle kayıt dışı kalır.

2. 4. 2. VERGİLENDİRİLMESİ ZOR GRUPLAR

Bunlar tipik olarak gelişmekte olan ülkelerde özel bir öneme haiz küçük perakende işletmeler, esnaflar ve çiftçilerdir. Bunlar için vergi idaresinin gelir belirleme şartların (ki bu şartlar endüstrileşmiş ülkelerin koşullarında çıkarılmış ve onlara uygundur) rafine olarak uygulanan metotlardan farklı olanları gerektirir. Bu durumda beş işçi veya daha azını çalıştıran küçük vergi mükelleflerine özel bir tür verginin (belki de bu götürü vergi olabilir) uygulanması gerekir.

Biraz daha büyük vergi mükellefleri grubu için gerekli olan, tahmini vergiyi kullanarak bir sistem dizayn edilmesidir. Bu yüzden büyük vergi mükelleflerine bu vergileme türü uygulanmamalıdır.

2. 4. 3. ENFLASYON

Yüksek enflasyona maruz kalma yönelimleri ve hesapları korumada uzun idari aksamalar göz önünde bulundurulduğunda, vergi idaresinde enflasyonun ortaya çıkardığı güçlükler, gelişmekte olan ülkeler için özel bir önem kazanır. Bu yüzden enflasyonun kontrolü, yeterli bir vergilendirmeye ihtiyaç gösterdiği kadar yumuşak hareket eden bir vergi sistemini kurmayı da amaçlar.

2. 4. 4. ÖZEL TASARRUFUN TEŞVİKİ

Tasarrufta gelir vergisi teşviklerinde beklenebilecek en iyi şey tasarrufu kayıt dışı piyasalardan organize tasarruf kurumlarına yöneltmektir. Bu da gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye yetersizliğinin giderilmesinde bir çözüm olarak algılanması gerekir.

2. 6. KURUMLAR VERGİSİ

Gelişmekte olan ülkelerde şirket vergilemesi, şirketin yasal formunu göre düzenlenir. Yapılan bu düzenlemeler kurumlaşmayı teşvik edici yönde olmalıdır. Böylelikle gerçek kişilerden bağımsız tüzel kişilere dayanan üretim yapıları teşkil edilebilir. Bu yapıların ömürleri gerçek kişilerin yaşam sürelerine nazaran daha uzun ve sağlıklıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. 6. 1. YAPI

Büyük şirketlere nasıl bir vergileme uygulanacağına dair sorunlar vardır. Bu sorunlar kişisel gelir vergisinden bağımsız mutlak bir kurumlar vergisi uygulamalı mı, yoksa bu iki vergileme biçimi birlikte mi kullanılmalı üzerinde yoğunlaşır. Verginin entegrasyonu gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş olanlara göre daha zayıftır.

Ortalama bir kurumlar vergisi oranı ile klasik yaklaşım, gelişmekte olan ülkeler için daha uygundur. Diğer bir problem hangi düzeyin büyük şirketlerin bir alt düzeyi olarak kabul edilip, ayrımcı ve caydırıcı olmadan bir kar vergisi uygulanacağıdır. Burada vergileme, kişisel gelir vergisi kapsamında değerlendirilebilir.

2. 6. 2. ENFLASYON

Enflasyon ortamında gelir vergisi tabanının tanımlanması büyük önem kazanmaktadır. Olay özellikle verginin reel değerinin aşınması ile ilgilidir. Enflasyon ortamında verginin tahakkuk ile tahsilat aşamaları arasında meydana gelen gecikme ülkedeki gelir vergisinin reel hasılatında düşmelere yol açmaktadır. Bu hasılattaki düşme şu formülle hesaplanabilir.[14]

$$R = \frac{1}{(1+p)^n}$$

Burada; R -------- Verginin reel değerini

p -------- Aylık enflasyon oranını

n -------- Ay olarak gecikme süresini gösterir.

Tahsil ve tahakkuk süresi arasındaki gecikme ne kadar uzun ise, toplanacak verginin reel değeri o kadar küçülür. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde enflasyon süregelen bir olgu ise, stopaj usulü ile vergilemeye veya tahsil ve tahakkuk aşamalarını birleştiren bir vergi yapısına yönelinmesi önerilebilir.

---

[14] Vito Tanzi, *Inflation and Personal Income Tax: An International Perspective*, Cambridge University Press, London, 1980, s. 76.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. 6. 3. ULUSLARARASI ŞİRKETLER

Gelişmekte olan ülkelerde yabancı şirketleri çoğu dışarıdaki yabancı şirketlerin kolu olan çokuluslu şirketlerdir ve bunlar kurumlar vergisine tabi olurlar. Problem, ev sahibi ülkenin -ki katma değeri düşüktür- kazançtan nasıl makul bir pay alacağıdır. Vergileme sermaye girişini caydırıcı olmamalıdır.

Uluslararası şirketlerin vergilendirilmesi ile ilgili üç problem vardır; İlki ülkenin yabancı yatırım gelirlerinden nasıl makul bir pay alacağıdır. Burada klasik sistemin öngördüğü klasik kurumlar vergisi önerilir. İkincisi, hisse senetlerinin elde ettiği kar payının vergilendirilmesidir. Üçüncüsü ise, doğal kaynakların ihracının vergilendirilmesidir. Bu gibi ülkelerde yabancı şirketler bu üç problemi göz önüne alarak vergilendirmeye tabi tutulmalıdır.

Uluslararası şirketlerin vergilendirilmesinde önemli bir husus da genel bir uluslararası vergi politikası ile uyumlaştırılmasıdır. Böylelikle vergi cennetlerinin sınır ötesi yatırımları düşük vergileme bazında kendilerine çekmeleri ve maliyette vergi bazlı rekabetin sağladığı teşvikler azalacaktır.[15]

2. 6. 4. KAMU GİRİŞİMLERİ

Gelişmekte olan ülkelerde kamu girişimleri de düzenli kurumlar vergisine tabi olmalıdır. Vergi sonrası kar ayrı bir konu olarak ele alınmalıdır. Fiyatlama mekanizması yoluyla tüketim vergisi ve sübvansiyonlar tüketiciye yansıtılmalıdır.

2. 6. 5. YATIRIM TEŞVİKLERİ

Yatırım teşvikleri ülkenin kalkınma stratejisi ile uyumlu olmalıdır. Çeşitli şekillerde uygulanabilir; yatırım indirimi veya vergi muafiyeti. Bu yatırım teşvikleri içerisinde bölgesel teşvikler sermayeye dayanan teşviklerden ziyade istihdama dayalı teşvikler olmalıdır.

2. 7. ÜRÜN (PRODUCT) VERGİSİ

Ürün vergileri gelişmekte olan ülkelerde önemli rol oynar. Ürün vergilerinin konulması gelir vergilendirilmesinden kolay ve hasılası yüksektir. Bu yüzden bu gibi ülkelerde ürün vergisine sık sık başvurulur. Ama bu vergilerin tabanı ara maldan daha ziyade nihai tüketim malları üzerine olmalıdır.[16]

---

[15] Michael Boskin, "New Directions in Tax Policy", *World Tax Reform*, Edited by Michael Boskin & Charles Mclure, An International Center for Economic Growth Publication, California, 1990, s. 23

[16] Ehtisham Ahmad, Nicholas Stern, *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge University Press, Great Britain, 1991, s. 317

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. 7. 1. GENEL TÜKETİM VERGİSİ

Endüstrileşmiş ülkelerde genel tüketim vergisi olarak alınabilir. Gelişmekte olan ülkelerde perakende seçeneği mevcut değildir. Çünkü bu ülkelerde perakende yapılar küçük, kayıt dışı ve istikrarsızdır. Dolayısıyla eğilim KDV yaklaşımı üzerinedir. Bir başka şekilde düşünülürse, KDV metodu üretim aşamasında vergilendirmeyle de birleştirilebilir.

2. 7. 2. BÖLÜŞÜMLE İLGİLİ TARAFLAR

Bu genel yaklaşımın dezavantajı, geniş tabanlı tek tip tüketim vergisinin yüksek gelir gruplarının tüketimini yeteri kadar vergileyememesi şeklinde ortaya çıkar. Bunu düzeltilmesini mümkün kılan geniş tabanlı tüketim vergisi yüksek gelirli bütçelerde büyük ağırlığı olan tüketim mallarına uygulanabilecek *ad valorem* bir vergi setiyle desteklenmesidir.

2. 7. 3. GÜMRÜK TARİFE YAPISIYLA ENTEGRASYON

Mal vergilendirilmesini tarife yapısıyla entegre ederken temel prensip satış (sales) ve özel tüketim (excise) vergilerinin, ithal ve yerli mallara eşit oranda uygulanmasıdır. Temel ve tek tip tarife haddine ilaveten ek vergi uygulanabilir, ama bu, ülkedeki ekonomik yapıların korunma hedefine uygun şekilde dizayn edilmelidir. Lüks ithal malları ek vergi uygulanabilen yapı çerçevede vergilendirilebilir.

2. 8. MÜLK VE ARAZİ VERGİLERİ

Servet üç ayrı şekilde vergilendirilebilir. Bunlar; gayrimenkul vergileri, muhtemel servet veya net krymet (net worth) vergisi ve en önemlisi arazi vergisidir.

2. 8. 1. GAYRİMENKUL VERGİLERİ

Gelişmekte olan ülkelerde gayrimenkul vergileri genellikle mahalli idarelerle ilgili bir konudur. Emlak vergileri yüksek gelir düzeyindeki insanların tüketimlerine ulaşmanın bir yoludur. Emlağın kolay ve ulaşılabilir bir şekilde varlığı nitelemesi dolayısıyla, tüm vergi reformları sınırlandırılmış ve mutedil artan oranlı bir emlak vergisi içerir.

2. 8. 2. SERVET VERGİSİ

Bu gibi ülkelerde net servetin üzerinden alınma gelir vergisi ile de entegre edilebilir. Pratikte bu tür vergi, fiziksel olmayan servet üzerindekine ulaşmak zor olduğundan, gayri menkul vergisini azaltıcı etki gösterir.

2. 8. 3. ARAZİ VERGİSİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Gelişmekte olan ülkelerdeki tarım sektörünün genişliğinden dolayı, arazi gelirleri önemli bir potansiyeldir. Araziden elde edilecek gelire yalnızca gelir vergisi kullanarak ulaşmak imkan dahilinde olamamaktadır. Bu tür vergiler zor vergilendirilen gruba girer. Tam rekabet piyasasında verginin, gerçek gelir ve potansiyel tam kullanım geliri üzerinden alınması farklı sonuçlar doğurur. İstenilen araziden kapasite kullanımına göre tam vergi alınmasıdır. Mülk vergilemesi için kadastro sisteminde bir reform yapılmalıdır ki, bu da oldukça maliyetlidir.

Arazi vergilemesinde diğer bir yönü, mali sistemi kullanarak geleneksel sektörü (küçük arazi sahipliliği) modern ekonomiye entegre etmektir.

2. 9. DEĞERLENDİRME

Yukarıda yaptığımız, vergi düzeyini parçalara ayırarak analizdir. Bu parçalar kalkınmanın amaçlarıyla olan bağlantıları aracılığıyla yeniden bir araya getirirler. Burada iç ve dış denge ve yapısal amaçlar üzerine etkileri de kapsam içindedir. Parçalar, yük dağılımının özel sektörden ayrılan kısıtlı kaynak kapasitesi ve bozuk gelir dağılımı ile uyumunu sağlayacak şekilde bir araya getirilirler .

Amaçları gerçekleştirmek için, özel politikalar sonucu vergilemede farklılıklar meydana gelebilir. Eşit ve geniş tabanlı bir vergileme uygulanmalıdır ki bu, bütün gelir kaynaklarını kapsayan gelir vergi tabanı ve bütün ürünleri kapsayan satış vergi tabanına dayandırılmalıdır. Böylelikle gelişmekte olan ülkelerde başarılı bir vergi reformu gerçekleştirilebilir.

Vergi reformu ile gelişmekte olan ülkelerde vergi sisteminde yapılmak istenilen değişmeler şöyle özetlenebilir; [17]

- Üretimin vergilenmesinde tüketimin vergilenmesine kayış. Lüks tüketim malların KDV'nin ve özel tüketim vergilerinin birlikte uygulanarak eşitliğin sağlanmasıdır.
- Geniş tabanlı kişisel gelir vergisinin uygulanması, en üst marjinal vergi oranlarında indirim düşük oranlı vergileme ve istisna ve muafiyetlerin daraltılmasıdır.
- Düşük oranlı rasyonalize edilmiş, sektörler ve varlıklar arası (asset and sectoral neutrality) tarafsız ve basitleştirilmiş kurumlar vergisinin uygulamaya geçirilmesidir.
- Kişisel gelir vergisinde ve kurumlar vergilerinde enflasyon muhasebesinin uygulanmasıdır.
- Temettü gelirlerindeki çifte vergilendirmenin önlenmesidir.

[17] Ajay Chhibber, Javad Khalilzadeh-Shirazi, a.g.e., s.35

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

- Tarifelerin düştürülüp basitleştirilmesi, koruma amaçlı değil de gelir amaçlı tarifelerin uygulanması, lüks mallara yüksek tarife ve özel tüketim vergisi uygulanmasıdır.

- Vergi yönetiminin güçlendirilmesidir.

3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE VERGİ REFORMUNU ENGELLEYEN FAKTÖRLER

Bu bölümde vergi reformunu engelleyen faktörleri beş ana başlık altında açıklanmaya çalışılacaktır.

3.1. VAROLAN VERGİ SİSTEMİNİN KUSURLARI

Gelişmekte olan ülkelerde vergi sistemleri gereksiz şekilde karmaşık yapıdadır. Bazı vergi sistemleri , birbirleriyle nasıl bir ilişki içinde olduklarına veya ekonomik amaçlarla uyumluluğuna dair çok yetersiz çalışmalarla zaman içinde kabul edilmiş oldukça fazla hatta yüzlerce vergiyi içerir . Bazı tür vergi ve benzeri yükler ayrı tabana veya daha kötüsü birbirinden çok önemli farklarla ayrılan tabanlara yüklenebilir. Düzenlemelerin pek çoğu önemsiz miktarda hasılat sağlayabilir.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda sorunların çeşitliliğinden dolayı vergi idaresi zayıf ve vergi mükellefinin itaati yetersizdir. Alışılagelmiş işler gereğinden fazla elemanla görülürken teknik işlerle ilgili bölümler eleman yetersizliği içine girmektedir. Yetişmiş eleman genellikle yetersiz ve ücret çok düşüktür. Ülkelerin sömürge mirasınca etkilenen gelir örgütleri, farklı vergilerin sorumluluğunu, her kurumun merkezi otoritesi fazlasıyla mevcut iken, bu kurumlar arasında dağıtabilir. Vergi yasalarına gönüllü şekilde uyma ruhu zayıf ve çağdaş hesaplama ve bilgi kaynakları yetersizdir.[18]

3.2. REFORMU ENGELLEYEN ZİHİNSEL VE TARİHSEL GÜÇLÜKLER

Zihinsel karmaşıklıklar ve tahlili sorunlar vergi reformunun başarısını doğrudan etkileyebilir. Tarihsel güçlükler hem makro hem de mikro ekonomik düzeyde oluşur. Gelişmekte olan ülkelerde vergilendirilmiş ve vergilendirilmemiş malların arz ve taleplerinin güvenilir elastikiyet ve çapraz elastikiyet tahminleri nadiren mevcut iken mallar üzerinden alınan vergilerdeki değişmelerin ekonomik tesirleri ve gelir etkisi sorun yaratıcı niteliktedir. Diğer bir güçlük çeşidi, varolan getirilmesi söz konusu olan vergilerin etkilerinin kantitatif tahminlere esas olacak

[18] Richard Goode , "Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Reformu Engelleri", (çev.) Turgay Berksoy, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* , Sayı: 3, İstanbul , 1986, s. 196

olan ev halkı gelirinin bölüşümü, tüketici bütçeleri, vergi önlemlerinin getireceği hasılat üzerine detaylı istatistiksel verinin yokluğudur.[19]

Yine de bu güçlükler çözülmüş değildir ve titiz çalışan bir uzman kadrosuyla bu güçlüklerin ve karmaşıklıkların üzerinden gelinebilir.

3. 3. SİYASAL ENGELLER

Siyasal engeller vergi reformlarının önemli yavaşlatıcılarındandır. Biraz cüretkar bir ifade ile bunlar, hükümet edenlerin bu güçleri elinde bulundurma isteği, çıkar gruplarının faaliyetleri ve bürokrasinin elit tabakalarının kendi güç ve imtiyazlarını korumak ve bunları artırmak şeklindeki arzuları gibi bir amaçlar ve değerler çarpışmasını içerir. Vergilemede baskı ve çıkar gruplarının ilgisi çok hassas ve vergi reformunun engellenmesinde özellikle çok önemlidir. Az gelişmiş ülkelerde meseleleri açıkça ifade etmek ve ilgiliyi bir arada toplamak için gerekli kurumlar politik olarak olgun toplumlara kıyasla daha az ve zayıftır. Fakat bu idealist liderlerin veya teknokratların vergi politikasının formülasyonu üzerinde söz sahibi olmadıkları anlamına gelmez. Çıkar gruplarına örnek olarak akla önce büyük toprak sahipleri ve çok uluslu şirketlerin temsilcileri gelebilir, fakat askerler de - özellikle pek çok gelişmekte olan ülkelerde güçlüdür - ve politik ve bürokratik elit tabaka da etkilidir.[20]

Bu zorluklar nedeniyle sağlıklı bir vergi reformunun yapılmasında siyasal engeller ve baskı grupları çok büyük etkiye sahiptir.

3. 4. UYUMSUZ TAVSİYELER

Gelişmekte olan ülkelerin vergi reformlarında yavaş gelişmelerin diğer bir nedeni siyasetçilerin aldığı tavsiyelerin önemli bir kısmının niteliğidir. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunlunda - kesinlikle hepsi değil - ya tamamen ya da belli miktarda mali uzman yetersizliği vardır. Hükümetler resmi nitelikte vergi araştırmaları ve planlama birimlerini kurmamışlardır. Vergi politikası üzerine tavsiyeler genellikle konu üzerinde yeterli uzmanlık ve tecrübesi olmayan kamu görevlilerinden veya meseleyi dar açılardan alan işi başından aşkın vergi idarecilerinden ya da farklı görüş, uzmanlık ve tecrübelerdeki yabancılardan gelir. Yabancı uzmanlar, ülkenin tarihine ve kurumlarına yabancı olmaları ve politik liderlerin kendilerini bağımlı saydıkları sınırlamalara duyarsız olmalarından dolayı başarısızlığa düşebilirler.[21]

Yerli bürokratların deneyimleri ve konu üzerindeki bilgileri yeterli olmadığından onlarında vergi reform tasarısı üzerindeki teklifleri büyük uyumsuzluklar gösterir. Bu da reformun başarısını engelleyen diğer bir etkendir.

---

[19] A. g. e., s. 200
[20] A. g. e., s. 201
[21] Goode, a. g. e., s. 203-204

3. 5. İDARE VE MÜKELLEFLER YÖNÜNDEN ZAYIFLIKLAR

Etkin bir vergileme hiç şüphesiz etkin bir vergi örgütünü ve bunların kontrolü altında geniş bir mükellef kesimin varlığını gerektirir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, vergi idaresi yeterince iyi örgütlenmiş bir yapıya sahip değildir. Bu da mükelleflerin yeterince denetlenememesi ve etkin bir vergilemenin yapılanamaması sonucunu doğurur. Bu yüzden zayıf bir vergi idaresi vergi reformunun uygulanmasını ve bu reformun mükelleflere yansıtılmasının engeller. İşte bunun için vergi reformunun başarısı vergi dairesinin bu zayıflıklarının bertaraf edilmesiyle yakından alakalıdır.

Bu konuda etkinliği sağlamanın en basit yolu vergi cezalarıdır. Gelişmekte olan ülkelerde cezaların tipinin ve büyüklüğünün belirlenmesinde azami dikkat harcanması gerekmektedir. Aksi halde mükellefi yakalama ve ona ceza ödetme ihtimali düşecektir. Eğer mükellef yakalanabiliyorsa cezalar verimli olabilmekte ve vergiye uyum artmaktadır.[22]

SONUÇ

Bu çalışmada , vergi reformu kapsamında bir araştırma alanı olan ve özellikle 1950'lerden sonra ilgi odağı haline gelen gelişmekte olan ülkelerde vergi reformu hakkında kısaca bilgi verilmiş ve bu çerçevede gelişmekte olan ülkelerde vergi reformları ve bu reformları engelleyen faktörler ortaya konulmuştur.

Son yıllarda artan kamu harcamaları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devlet bütçesinin büyük miktarda açık vermesine yol açmıştır. Devlet harcamalarını karşılamada vergi hiç şüphesiz en önemli araçtır. Bu aracı harcamaları karşılayacak şekilde yapılandırmak, gelişmekte olan ülkelerde vergi reformu kavramını ortaya çıkarmıştır.

Vergi reformu başta da tanımlandığı gibi vergi sisteminde yapılan köklü düzeltme ve iyileştirme hareketleri olarak ifade edilir. Vergi reformunun yapılmasında reformun teknik yönü ve siyasal yönü büyük önem taşır. Vergi reformu dinamik bir kavram olduğundan aynı zamanda bir devamlılık arz eder.

Gelişmekte olan ülkelerde yapılan vergi reformlarında temel amaç bütçenin gelir gereksinimini sağlamak ve bu gereksinim ile gelişme politikaları arasındaki koordinasyonu gerçekleştirmek olarak ortaya konulabilir. Bu reformlar alternatif vergi politikaları arasında bir seçim şeklinde gerçekleşir. Bu seçim yapılırken ülkenin daha önceki vergi yapıları göz önünde tutulur ve aksayan yönleri değiştirilir ve ülke içinde yeni bir vergi çatısı oluşturulur. Bunu yaparken ülkedeki iç ve dış dengeler ve gelir dağılım yapılarına özel önem vermek gerekir.

Gelişmekte olan ülkelerde vergi reformunu engelleyen çeşitli faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler ; varolan vergi sisteminin kusurları , zihinsel ve tarihi

---

[22] Richard Gordon, "Income Tax Compliance and Sanctions in Developing Countries", *Taxation in Developing Countries*, Fourth Edition, Edited by Richard Bird and Oliver Oldman, The John Hopkins University Press, Maryland, 1990, s. 463

güçlükler, siyasal engeller , uyumsuz tavsiyeler ve idare ve mükellef yönünden zayıflıklar şeklinde kategorize edilebilir. Bu faktörler, iyi yetişmiş bir bürokrat kadrosu ve güçlü bir siyasi idare ile bertaraf edilebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

AHMAD Ehtisham, STERN Nicholas, *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge University Press, Great Britain, 1991

BOSKIN Michael, "New Directions in Tax Policy", *World Tax Reform*, Edited by Michael Boskin & Charles Mclure, An International Center for Economic Growth Publication, California, 1990

BULUTOĞLU Kenan: "Siyasal Süreçte Vergi Reformu" *Vergi Reformları*, İİTİA Ekonomi Fakültesi Yayınları, No: 3, İstanbul, 1981

CHHIBBER Ajay, Javad Khalilzadeh-Shirazi, "Public Finance", *Restructuring Economies in Distress*, Edit by V. Thomas, A. Chhibber, M. Dailami, J. Melo, World Bank Publications, Washington, 1991

GOODE Richard, Turgay Berksoy (çev) "Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Reformu Engelleri" *M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı : 3, İstanbul, 1986

GORDON Richard, "Income Tax Compliance and Sanctions in Developing Countries", *Taxation in Developing Countries*, Fourth Edition, Edited by Richard Bird and Oliver Oldman, The John Hopkins University Press, Maryland, 1990

HOLCOMBE, Randall G., "Tax Policy from a Public Choice Perspective", *National Tax Journal*, vol. 51, 1998

LEWIS Stephen, *Taxation For Development*, Oxford University Press, New York, 1984

MUSGRAVE Richard, "Tax Reform in Developing Countries", *The Theory of Taxation for Developing Countries*, A World Bank Research Publication, Washington 1987

NADAROĞLU Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Genişletilmiş 8. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 1992

NADAROĞLU Halil, *TOBB Vergi İhtisas Komisyonu Raporu* , Ankara , 1992

PEACOCK Alan, Ömer Faruk Batırel (çev) , "Maliye Teorisi ve Vergi Reform Piyasası *Ord.Prof. Dr. Nihad Sayar'a Armağan*, İİTİA Ekonomi Fakültesi Kamu Maliyesi Enstitüsü Yayınları No: 2, İstanbul, 1980

TANZI Vito, Inflation and Personal Income Tax: An International Perspective, Cambridge University Press, London, 1980

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYDEDİLEN ÖDENEK KAVRAMI VE BÜTÇEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN EKONOMİK BÜYÜKLÜKLERE ETKİSİ

Özhan ÇETİNKAYA*

GİRİŞ

Konunun içeriğine değinmeden önce çalışmanın bu başlık altında ele alınmasının iki nedeni olduğunu belirtmekte fayda olduğu kanısındayız. Birincisi, bütçe gerekçelerinde ödeneklerle ilgili kavramların içeriği, ikincisi bütçede yıl içinde yapılan ödenek değişiklikleri miktarlarının son yıllarda dikkat çekecek düzeyde artmasıdır. Birinci durumla ilgili olarak , bütçe gerekçelerinin konsolide bütçe ödenekleri ile ilgili kısımlarının incelenmesinde kullanılan ödenek kavramlarının *"başlangıç ödeneği"* , *"ek ödenek"* , gelirli ve gelirsiz olarak ayrımı yapılan *"kaydedilen ödenek"* ve *"yıl sonu ödeneği"* olduğu görülmektedir. Bu kavramlardan ilk bakışta başlangıç, ek ve yıl sonu ödenek kavramları ile ne anlatılmak istendiği anlaşılmaktadır. Fakat bağşedilen gelirli ve gelirsiz *"kaydedilen ödenek"* kavramı ile ne ne anlatılmak istendiği tam olarak anlaşılmamaktadır. İkinci durumla ilgili olarak ise, bütçe gerekçelerindeki rakamların büyüklüğüne bakıldığında bu ödenek ile ek ödenek rakamlarının umursanacak seviyede olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumdan hareketle biz bu çalışmada, konsolide bütçede yapılan değişiklikleri ve özellikle *"kaydedilen"* olarak ifade edilen ödenekleri ele alıp, kullanılan bu kavramla neyin ifade edilmek istendiğini ortaya koyarak yapılan değişikliklerin bütçe ilke ve işlevlerinin önemi olarak ifade edebileceğimiz *"bütçe disiplini ve ekonomik dengeler"* açısından değerlemesini yaparak ekonomik büyüklükleri ne ölçüde etkilediğini ortaya koyacağız. Bu anlamda ilk olarak bütçede yapılan değişiklikleri ele alırsak:

I- BÜTÇEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN KAVRAMSAL BOYUTU

Genel olarak bütçe, belirli bir dönemde (genellikle 1 yıl) yapılacak işler için toplanması tahmin edilen gelirlerle, bu işler için harcanacak paraların (kullanılacak ödeneklerin) gösterildiği bir liste olarak tanımlanmaktadır. Bu listenin devlet tarafından yapılması ve gerekli aşamalardan geçerek kabul edilmesi, ilgili ülkede yapılacakların listesinin bir kanun şeklinde ortaya çıkmasını gerektirir. Devlet bütçesi olarak adlandırılan liste şeklindeki bu kanun, yasalaşmadan önce tasarı olarak yasama organına sunulduğunda bir dönemde gerçekleştirilecek hizmetler ve bunlar için toplanacak gelirler belirlenir ve aralarında denge oluşturulur. Fakat bu

* Yrd.Doç.Dr.,Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğr.Üyesi.

dengeyi ve listelemeyi yapmakla görevli yürütme organı bu işleri ne kadar gerçekçi yapsada yinede ihtiyaçlara tam olarak cevap vermez. Diğer bir deyişle bütçe tahminlerinde her zaman isabetsizlikler söz konusu olabilir. Bu isabetsizlikler bazen bütçeyi hazırlayanların bilerek bunu yapmaları , bazen hatalarından yada tahminleri iyi yapamamalarından, bazende olağanüstü ekonomik dalgalanmalardan kaynaklanabilir.[1] İsabetsizliklerin olağanüstü ekonomik dalgalanmalardan dolayı ortaya çıkması mümkündür ve kabul edilebilir. Fakat isabetsizliğin bütçe hazırlayanlarin bilerek bütçeyi o şekilde hazırlamalarından kaynaklanması ise kabul edilebilir bir durum değildir. Fakat belli büyüklükte isabetsizliklerin bütçeyi hazırlayanlarin hatalarından yada bütçede tahmin edilmeyen durumlarda oluşması söz konusu olabilir. Bu durumında ortaya çıkan hizmetin yapilmasi için genel muhasebe kanunu ve bütçe kununlarina bazi maddeler konmuştur. Bu maddeler vasitasiyla bütçede yil içinde ortaya çikan durumlarla ilgili değişiklikler yapma söz konusu olabilmektedir. Fakat kanunlarin sağladigi bu kolaylıklarin hazirlayicilar tarafindan kötü niyetlerle kullanilmasi gerçek bütçe anlayişi açisindan isabetsizlikleri artirmakta ve sakincalarida beraberinde getirmektedir.[2] Bu noktalardan hareketle 1050 Sayili Genel Muhasebe Kanunu (GMK) ve bütçe kanunlari ile yürütmeye taninan bütçe uygulamalarinda değişikliklik yapabilme ile ilgili durumlar kisaca şöyle belirtilebilir ;

A- EK VE OLAĞANÜSTÜ ÖDENEK KAVRAMI

1050 Sayili Genel Muhasebe Kanununun 36.maddesine göre tertibi bütçede bulunup yetersizliğinden dolayi ilave olarak alinan ödenek "ek ödenek" , bütçenin hazirlanmasi ve kabulü sirasinda öngörülmeyen yeni bir hizmet için alinan ödenek "olağanüstü ödenek" olarak adlandirilmaktadir. Buna göre, ek ödenek bütçeyle öngörülen ödeneklerin ihtiyaçlari karşilayamamasi nedeniyle ayni konuda yeniden alinan ödenektir. Olağanüstü ödenek ise bütçenin hazirlanmasi ve onaylanmasi sirasinda düşünülmemiş olan yeni bir hizmetin ortaya çikmasi durumunda bu hizmetin görülmesi için alinan ödenek olmaktadir.[3]

Hükümet ek ve olağanüstü ödenek taleplerini gerekçeleri ile birlikte hazirlayarak meclise başvurmak zorundadir Yani ek ve olağanüstü ödenek taleplerinin, kanun tasarisi olarak hazirlanip bütçe kanununun geçtiği aşamalardan geçerek kanunlaşmasi gerekmektedir.

---

[1] Bedi N. Feyzioğlu, Nazım, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984, s.273.

[2] Bütçe yýlý içinde ek yada kaydedilen ödeneklerin dýþýnda yürütmenin ödeneksiz harcama yolu ile bazý hizmetleri görme alýþkanlýðý da bütçenin ilke ve iþlevlerinin önemini azaltmýþtýr. Fikri Uçar, *Mali Dünyam*, Mali Hukuk Dergisi, Sayý:75, Yýl:1998, s.25.

[3] Emsal Büyüklü Mehmet Kamiloğlu, 1050 Sayýlý Genel Muhasebe Kanunu Açýklamasý, Muhasebat Genel Müdürlüðü, Ankara, 1987, s.34.

B- YEDEK ÖDENEK KAVRAMI

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1050 Sayili Genel Muhasebe Kanununun 37.maddesinde, "bütçe kanunlarında belirtilecek hizmet ve amaçlar için genel ve katma bütçelere gerektiğinde aktarma yapılmak üzere Maliye Bakanliği bütçesinin ilgili tertiplerinde yedek ödenek bulundurulabilir. Bu ödeneklerden aktarma yapmaya Maliye Bakani yetkilidir" ifadesi kullanilmiştir. Anlaşilacaği üzere bu ödeneğin kullanilmasinda ilgili dönem içinde kanun çikartilmasi söz konusu olmamakla Maliye Bakanliğinin bütçesinde yer alan bu ödenekten ihtiyaç duyulan hizmetler için konan ödeneklerin yetmemesi durumunda ödenek eklemesi yapmadan aktarma yolu ile sorun çözüme kavuşturulabilmektedir.

C-DÜŞÜNÜLMEYEN GİDERLER ÖDENEĞİ KAVRAMI

1050 Sayili Genel Muhasebe Kanununun 38. maddesinde, "düşünülmeyen gider bölümüne bütçenin hazirlanmasi sirasinda öngörülmeyen ve tahmin edilmeyen ve bütçelerde tertipleri bulunmayan hizmetlerin karşiliği konulur" ifadesine yer verilmiştir. Buna göre Maliye Bakanliğinin yetkisi dahilinde gider cetvelinin "öngörülmeyen giderler karşiliği" adli faaliyetinde yer alan ödenekten, yerine getirilmesi Bakanlar Kuruluna birakilan olağanüstü hizmetleri karşilamak üzere gerekli harcama kalemleri açip bunlara aktarma yapilabilmektedir.[4]

D-ÖDENEK ÜSTÜ HARCAMA KAVRAMI

1050 Sayili Genel Muhasebe Kanununun 48.maddesinde "belirli satiş aidati, orani kanunla saptanmiş ödenti ve ikramiyeler, geri verilecek paralar, mahkeme harçlari, devlete ait bina ve arazi vergileri, emekli-dul ve yetim ödenekleri yetmediği takdirde ilave olarak harcanmasina gerek görülecek tutari ödemeye Maliye Bakani yetkilidir" ifadesi kullanilmiştir. Bu madde kanunun 45.maddesinde belirtilen "bütçede yer almayan hiç bir işe harcama yapilamaz" ifadesinin istisnasini oluşturmaktadir.[5] Fakat bütçe uygulamalara bakildiğinda ödenek üstü harcama Maliye Bakaninin yetkisi ile yillardir uygulamada yapilmakta, başlangiç bütçe rakamlari hep aşilmaktadir[6]

Açiklamalari GMK'na bağli olarak yapilan ve yil içinde bütçede yapilan değişiklikler olarak ifade edilen ödeneklerden ek ve olağanüstü ödenekler meclisten izin alinarak uygulamaya geçirilirken , yedek ve düşünülmeyen giderler ödenekleri ile olağanüstü harcama yetkisini kullanma Maliye Bakanina birakilmiştir. Bunlardan ek ve olağanüstü ödeneklerin yapilari gereği normal olarak bütçe hazirlanirken ve hazirlanmiş bütçelerde adlari geçmemekte diğerleri Maliye Bakanliğinin bütçesinde gözükmektedir. Bütçenin hazirlanmasi sonucunda ortaya çikan rakamlar "bütçe başlangiç ödeneğini" oluştururken yil içinde ek yada olağanüstü ödenekler ortaya

[4] 1050 Sayili Genel Muhasebe Kanunu, madde:39.
[5] Binnaz Büyüklü-Mehmet Kamiloğlu, a.g.e., s.44.
[6] Uçar, a.g.m.s.25.

çıkarsa bunlar başlangıç ödeneğine ilave edilerek "yıl sonu ödeneği" oluşturulmaktadır. Bunların hepsi kanunlarda yer alan ve kullanılan kavramlardır. Fakat çalışmanın başında da belirtildiği üzere yıl içinde bütçe rakamlarının değişmesine neden olan , ne GMK'nda ne de bütçe kanunlarında yer alan buna rağmen bütçe gerekçelerinde ve kamu hesaplarında kullanılan "kaydedilen ödenek" kavramı vardır. Bu ödeneğin içeriği ise şöyle belirtilebilir ;

E- KAYDEDİLEN ÖDENEK KAVRAMI VE İÇERİĞİ

Bu kavramla ilgili olarak herhangi bir tanımlama yada açıklama ne GMK'nda ne bütçe kanunlarında ne de bütçe kitaplarında yer almamaktadır. Kaydedilen ödenek kavramının ortaya çıkışı tamamen GMK'ndaki bazı konularla ilgili maddelerin uygulamaya geçirilmesinde uygulamacıların kullandıkları [7] bir kavramdır. Bu kavramla ilgili durum ve içerik şöyle belirtilebilir ;

Kaydedilen ödenek kavramının yasal dayanağı daha öncede kısaca bağsedildiği üzere GMK dur. Daha açık ifade edilirse bu kanunun 55.maddesidir. Bu madde "Kamu yararına ait hizmetlerde kullanılmak üzere yapılan bağış ve yardımlar gelir bütçesinde özel bir bölüme konulup şart kılındığı hizmetin gider bütçesinde ödeneği varsa bu ödeneğe eklenir, yoksa ayrı bir bölüme kaydolunarak şart kılınan yere harcanır. Bu tür ödeneğin yıl sonunda kalan tutarı ertesi yıllarda açılacak özel bir bölüme aktarılıp sarfedilir" demektedir. Gerek bu kanunun bu maddesine gerekse çeşitli kanunlarda yada bütçe kanunlarında yer alan hükümlere dayanılarak cari yıl içinde ortaya çıkan durumlarla ilgili olarak bütçeye gelirli ve gelirsiz olmak üzere ödenek kayıtları söz konusu olabilmektedir. "Bu şekilde yapılan işlemler başlangıçta bütçede hiçbir şekilde yer almamakta yıl içinde saymanlığa yatırılan paralar bütçenin (B) cetveline gelir, (A) cetveline ise ödenek ve gider kaydedilmektedir. Yılı içinde harcanmayan ödenek , gelirleriyle birlikte ertesi yıla devredilmektedir. Başlangıçta bütçede yer almayan ve yılı içinde devreye giren ve harcamalar arasında gösterilen bu ödeneklerin konsolide bütçenin kendi kaynaklarıyla bir ilişkisi bulunmamaktadır"[8]

Kaydedilen ödeneklerin içeriğini oluşturan hizmetler ve kanunları şöyle belirtilebilir ;[9]

1- Şartlı Bağış ve Yardımlar

Devlet bütçesi hazırlanırken herhangi bir hizmet için ödenek ayrılmaması ve o hizmeti devletin üstlenmemiş olması durumunda, hizmeti karşılayacak kişi yada

---

[7] Kaydedilen ödenek kavramı/nın kullanılması ile ilgili bu bilgi 14.5.1998 tarihinde yapılan XII.Maliye Eğitimi Sempozyumda Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden edinilmiştir.

[8] Süleyman Akpınar, Bütçelerde Özel Gelir-Özel Ödenek Uygulamaları, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1993/4, Ankara, 1993, s.7.

[9] Akpınar, a.g.e., s.8.

kurumlar söz konusu olduğunda hizmetin maliyetini oluşturan tutar hizmetle ilgili kurumun saymanlık veznesine yatırılır. Diğer bir deyişle bütçeye gelir kaydedilirken diğer taraftanda ilgili kuruluşun bütçesinin sonuna açılacak özel bir bölüme ödenek kaydedilir. Hizmetin tamamlanması durumunda ödenek artığı varsa iptal edilir. Fakat bu durum çok fazla olmaz. Çünkü hizmeti gerçekleştirmek üzere yardımda bulunanlar iş sürdüğü sürece ödemelerde bulunurlar iş bittiğinde otomatikman ödemelerde kesilir. Bu konuyla ilgili tarak bir kişi yada kurumun bir bina yapiminda ilgili bakanlığa nakden bağışta bulunması örnek olarak verilebilir.

2- İlgili Kanunlar Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kayıtları

Buna göre bir hizmetin karşılanması için konsolide bütçe kaynakları kullanılmadan kabul edilen kanunlarla gelir sağlanarak konsolide bütçeye özel gelir kaydedilmesi bunun yanında ilgili kuruluşun bütçesinin sonuna açılacak bir bölüme ödenek kaydedilmesi söz konusudur. Bu durumla ilgili olarak 30.5.1985 Tarih 3212 Sayili Kanunla uygulamaya geçirilen, Milli Savunma Bakanliğinin ihtiyaç fazlasi silah ve mühimmatlarini satmasi ve bunlardan elde edeceği geliri gelir bütçesinde açacağı kaleme gelir, gider bütçesinde açacağı bölüme ödenek kaydetmesi örnek olarak verilebir. Kanunlarla ilgili olarak, Harita Genel Komutanliği Kanunu, Askerlik Kanunu, Futbol Müsabakalarinda Müşterek Bahisler Tertibi Hakkinda Kanun, Telsiz Kanunu, Akaryakit Tüketim Vergisi Kanunu, Tasarruflarin Teşviki ve Kamu Yatirimlarinin Hizlandirilmasi Hakkinda Kanun örnek olarak verilebilir.

3- Akaryakit Tüketim Vergisinden Ayrilan Payla Finanse Edilen Hizmetler

3074 Sayili Akaryakit Tüketim Vergisi Kanununca vergi hasilatinin bir bölümü genel bütçenin B cetvelinde gelir olarak gösterilirken, bir bölümüde çeşitli kuruluşlar arasinda belli oranlarda paylaştirilmaktadir. Paylar ayrildikça (Örneğin, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne % 2.40, Vakiflar Genel Müdürlüğüne % 0.40 gibi.) bunlar ilgili kuruluşun saymanliğina yatirilip buütçenin B cetvelinde açilan bir bölümüne özel gelir, A cetvelinin sonuna açilan özel bölüme ödenek yazilir. Kanuna göre ayrilan paylar ilgili hizmetlere harcanmak üzere ödenek olarak kaydedilmiştir.

4- 3418 Sayili Kanun Gereğince Elde Edilen Eğitim , Gençlik-Spor ve Sağlik Hizmetleri Vergisinden Ayrilan Payla Finanse Edilen Hizmetler

Bu maddeye göre , her türlü alkol, tütün ve tütün mamullerinin teslimi ve ithalati eğitim, gençlik-spor ve sağlik hizmetleri vergisine tabidir. Vergi daireleri tarafindan tahsil edilen vergi Maliye Bakanliği Merkez Saymanliğina tahsil edildiği ayi takiben bir ay içinde yatirilir. Yatirilan paralar bütçeye gelir yazilirken bir yandanda Başbakanlik, Milli Eğitim Bakanliği ve Sağlik Bakanliği bütçelerine bir kismi ödenek kaydedilir, bir kismi da bu birimlerin hizmetlerinde kullanilmak üzere Geliştirme ve Destekleme Fonu içindeki bir hesaba aktarilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

5- Kamu Ortaklığı Fonu ile Diğer Fonlardan Sağlanan Kaynaklarla Finanse Edilen Hizmetler ve Projeler

1993 yılından itibaren bütçe içi ve dışı fon uygulamalarında meydana gelen değişikliklerle bütçe dışında yer alan bazı fonların bütçe içine alınması sağlanmıştır. Bu uygulama ile fonların kaynaklarının bütçeye gelir ve gider yazılması için bütçe kanunlarında uygulamaya dönük hükümler konulmaktadır. Kamu ortaklığı fonu ile toplu konut fonunun sağladığı kaynaklarla çeşitli kurumlar bir çok hizmet görebilmektedir. Fondan aktarılan kaynaklar Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kurumların bütçelerinde özel bölüme gelirli ödenek olarak kaydedilir.

6- Protokol Yapılarak Genel veya Katma Bütçeli Kuruluşlar Dışındaki Diğer Kamu Kurumları ile Mahalli İdarelere ve Şahıslara Yapılacak İşler İçin Yatırılan Paralar

Genel ve Katma bütçeli kuruluşlara iş yaptırmak üzere anlaşan mahalli idarelerin, özel kişi ve kuruluşların iş bedellerini ilgili kuruluşun saymanlığına yatırmaları, yatırılan bu paraların ise bütçeye gelir kaydının yapılması söz konusudur. Bu gelir Maliye Bakanlığınca gelirli ödenek olarak kaydedilir. Bu ödenek sadece belirlenen işin yapılmasında kullanılabilir.

7- Özel Gelir Kaydedilmesi ile Yılı İçinde Harcanmayan Özel Gelir ve Ödenek Bakiyelerinin Ertesi Mali Yıla Devredilmesi

İlgili kanunlarla yılı içinde bir hizmetle ilgili sağlanan gelir, genel bütçenin (B) işaretli cetvelinde yılı içinde açılacak özel gelir kalemine, katma bütçeli idare tarafından kullanılacaksa o idarenin bütçesinin (B) işaretli cetveline yıl içinde açılacak özel gelir kalemine özel gelir kaydedilir. Yılı içinde bitmeyen bir işle ilgili olarak yeterli ödenek ve dolayısıyla gelir varsa, bu gelir ve ödeneğin hizmet yada iş tamamlanıncaya kadar ertesi yıla devri sözkonusudur.

8- Özel Ödeneklerin İptal Edilmesi

Yılı içinde bir hizmet ve konuyla ilgili bütçeye yapılan gelir ve ödenek kayıtları ile ilgili olarak hizmetin tamamlanmış yada kalan ödenekle yapılacak bir işin olamayacağı anlaşılırsa gelirlerle ödeneklerin iptal edilebilmesi için ilgili yıl bütçe kanunlarına bir madde konulmaktadır. İptale ise Maliye Bakanı yetkilidir.

Teoride belirtilen adi ile kullanımına rastlanmayan fakat uygulamada uygulamacılar tarafından bazı kanunlara dayanılarak oluşturulan ve adlandırılan *"Kaydedilen Ödenek"* kavramı ve içeriğinin bu şekilde açıklanması ile birlikte belirtilmesi gereken bir durum ise bu ödenek isminin bütçe gerekçelerinde 1980'li yıllarda *"Otomatik Ödenek"* olarak kullanıldığı daha sonra bu ismin *"Kaydedilen Ödenek"* olarak değiştirildiğidir.

Çalışmanin buraya kadar olan kisminda daha önce açiklandiği gibi bütçedeki değişikliklerin çeşitleri ve literatürde adi kullanilmayan kaydedilen ödenek kavramina değinildi. İkinci kisimda ise bu değişikliklerin ve kaydedilen ödeneğin büyüklüğü ve kamu mali dengelerinin sağlanmasinda önemli role sahip olan bazi ekonomik büyüklüklerle etkileşimleri üzerinde durulacaktir.

II- BÜTÇEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE EKONOMİK BÜYÜKLÜKLERE ETKİSİ

Bu kisimda ilk olarak içeriğini ek ve kaydedilen ödeneklerin oluşturduğu bütçedeki değişikliklerin büyüklükleri ortaya konacak, ikinci olarak da bu değişikliklerin enflasyon ve ve borçlanma gibi bazi ekonomik büyüklüklerle olan etkileşimleri incelenecektir.

A- KAYDEDİLEN VE EK ÖDENEKLERİN YILLAR İTİBARİYLE GELİŞİMLERİ

Çalişmanin başinda konunun kavramsal açidan açiklanmasinin yaninda rakamsal açidanda ele alinacağı belirtilmişti. Bu incelemenin nedeni hem ek ödeneklerin ve kaydedilen ödeneklerin büyüklüğünü görmek hem de bu yolla harcama yetkisini artirma yolunu seçen hükümetlerin bütçe disiplini ve mali dengeler ne ölçüde değiştirdiklerini ortaya koymaktir. Bu bağlamda ilk olarak 1975 ve sonrasinda ek ve kaydedilen ödeneklerin yil sonu konsolide bütçe ödeneği içindeki paylari ele alinirsa;

Başlangiç, Ek ve Kaydedilen Ödeneklerin Yilsonu Konsolide Bütçe Ödeneği İçindeki Paylari %

Yillar/Öd	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Baş. Öd.	72.0	70.6	63.2	58.0	54.0	56.4	83.6	88.1	80.6	73.9	81.6
Ek Öd.	8.2	5.1	0.5	0.0	0.1	0.0	7.3	0.3	6.9	12.8	0.0
Kay.Öd.	19.7	24.3	32.3	42.0	45.7	43.6	9.1	11.6	12.5	14.3	18.4
Yil.son.Öd.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Yillar/Öd	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Baş. Öd.	79.9	82.0	90.3	82.6	93.6	75.6	93.7	78.2	85.5	73.6	85.3
Ek Öd.	0.0	0.9	0.9	6.3	0.0	15.8	0.0	16.7	10.4	21.0	10.9
Kay.Öd.	20.1	18.0	9.7	11.1	6.4	8.6	6.3	5.1	4.1	5.4	3.8
Yil.son.Öd.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: 1987-1998 Mali Yillari Bütçe Gerekçeleri

MARMARA ÜNİVERSİTESİ İLAHİYAT FAKÜLTESİ VAKFI

Bütçe gerekçelerinden hazırlanan tabloya göre ilgili yıllarda kullanılan ödeneklerin durumlarına bakıldığında yıl içinde kullanılan toplam ödeneklerin % 100 ünün başlangıçta belirlenen ödenek olmadığı anlaşılmaktadır. Tabloya göre hemen hemen her yıl başlangıçta tahmin edilen ödenekler yıl sonunu getirememiş, ancak ek ödenek istenmesiyle yada kaydedilen ödenek yoluyla yıl içinde harcamalar yapılabilmiştir. Yıllar içinde 1975-1987 döneminde genellikle kaydedilen ödenek yoluyla ödeneklerin artırıldığı görülmektedir. Bu dönemde ek ödeneğe daha az oranda başvurulmuş fakat 1984 yılında % 12.8 ile en yüksek orana ulaşılmıştır. 1987 ve sonrası dönemde ise kaydedilen ödenek işlemine 1975-1987 dönemine göre daha az başvurulmuş, ek ödenek uygulamasına ise daha çok başvurulmuş 1995 yılında % 21'e ulaşılmıştır. (Bu ödeneklerin bu gelişimlerinin ve paylarının etkisi bir sonraki kısımda ele alınacak ve etkilerinin ne olduğuna değinilecektir.) Konuyu açıklamada ikinci olarak 1975 sonrasındaki ek ve kaydedilen ödeneklerin konsolide bütçe başlangıç ödeneğine oranları ele alınırsa;

Ek ve Kaydedilen Ödeneklerin Konsolide Bütçe Başlangıç Ödeneğine Oranları %

Yıllar/Öd	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Baş. Öd.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ek Öd.	11.5	7.2	0.8	0.0	0.5	0.0	8.7	0.3	8.5	17.6	0.0
Kay.Öd.	27.4	34.4	48.1	72.3	84.6	77.3	10.9	13.2	15.5	19.6	22.5
Yılson.Ö.	138.8	141.6	148.9	173.3	185.1	177.3	119.7	113.5	124.0	137.2	122.5
Yıllar/Öd	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Baş. Öd.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ek Öd.	0.0	0.0	0.0	7.6	0.0	20.9	0.0	21.4	12.2	28.6	12.7
Kay.Öd.	25.2	22.8	10.8	13.4	6.8	11.4	6.7	6.5	4.7	7.4	4.5
Yılson.Ö.	125.2	122.0	110.8	121.0	106.8	132.3	106.7	127.9	116.9	135.9	117.2

Kaynak: 1987-1998 Bütçe Gerekçeleri

Tablo'nun incelenmesi sonucunda, 1975-1996 yılları arasında başlangıç ödeneğinin ortalama olarak %32 oranında aşıldığı görülmektedir. Bu aşan kısmın daha önceki tabloda da gösterildiği gibi büyük çoğunluğu 1975-1990'a kadar kaydedilen ödeneklerden, 1990' dan sonra ise ek ödeneklerden oluşmaktadır. Her iki tablonun birlikte incelenmesi sonucunda üzerinde durulması gereken bir durumun ortaya çıktığı görülmektedir. Bu, bütçe başlangıç ve yıl sonu ödeneklerinin karşılaştırılmasında "kaydedilen ödeneklerin" hesap dışına alınması durumunda bütçenin başlangıç ve yıl sonu rakamlarının birbirlerine daha yakın olduklarıdır. Konuya bu açıdan bakılmasının nedeni, bahsi geçen "kaydedilen ödenek"lerin bütçe kanunlarının dışında bazı kanunlardan beslenmeleri, bütçe yapılırken bütçe içinde gösterilmemeleri fakat sonuçta konsolide bütçede gösterilmeleri zorunluluğunun olmasıdır. Bu uygulama bir bakıma "kendi kendini kandırma" ile ifade edilecek bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bu konu basit olarak şöyle açıklanabilir;

Aslında bir kurumun hazırlayacağı bütçe, kaydedilen ödeneklerle birlikte düşünülerek hazırlanabilir. Nereden para geleceği ve nereye para harcanacağı başlangıçta bütçede gösterilebilir. Fakat bu durumda ilgili kurum, bütçedeki gelir ve gider yapma hakkını rahatça kullanamaz. Oysa bütçede önceden gösterilmeyen yıl içinde ortaya çıkıp harcanan ödeneklerin rahatlığı sözkonusu olduğundan diğer bir deyişle bütçe ilke ve işlevlerinin katiliğinden kurtulmak amaç olduğundan bu ödeneklerin bütçe dışında yer aldırılıp yıl sonunda bütçe hesaplarında gösterilme yolu seçilmiştir. Ek ödenekle ilgili olarak ise, bu ödeneklerinde önemli derecede bütçede yer aldıkları 1990'a kadar dalgalı bir seyir izledikleri fakat 1990'dan günümüze bu ödenek uygulamasına fazla başvurulduğu (toplam bütçe ödeneklerinin 1994 yılında %10.4'ü ile en düşük, 1995 yılında % 21 ile en yüksek olmuştur) söylenebilir.

B-BÜTÇEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN EKONOMİK BÜYÜKLÜKLERE ETKİSİ

Bu başlık altında daha önce açıklamaları yapılan bütçedeki değişikliklerin kamu mali dengeleri üzerindeki etkilerine değinilmektedir. Kamu mali dengeleri ile ifade edilmek istenen ise gelir-harcama eşitliğidir. Bu eşitliğin bozulmasında önemli role sahip olan bu değişikliklerin enflasyon ve borçlanma gibi bazı büyüklüklerle olan etkileşimleri üzerinde durulmaktadır. Başka bir anlatımla burada, bütçede yapılan değişikliklerin kamu mali dengelerinin bozulmasına neden olan yada bozulmasının göstergesi olan enflasyon ve borçlanma üzerindeki etkilerine değinilmektedir.

Bu amaçla daha önce 1975 yılından itibaren ele aldığımız bütçe değişiklikleri ile ilgili rakamlarla, enflasyon ve borçlanma rakamlarının yıllar itibariyle karşılaştırması yapılırsa;

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Konsolide Bütçede Yapılan Değişiklikler , Enflasyon ve Borçlanma İlişkisi

Yıllar / Büyüklük	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Yap.Değ. Baş.Öd.Or.	38.9	41.6	48.9	72.3	85.1	77.3	19.6	13.5	24.0	37.2	22.5
Enflasyon	10.2	15.4	24.2	52.4	64	90	34	32.3	29.9	42.9	29.3
Kon.B.Borç Ger./GSMH	1	1.5	5.4	2.0	4.1	3.7	1.9	1.8	2.7	5.3	2.9
Yıllar / Büyüklük	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Yap.Değ. Baş.Öd.Or.	25.2	22.0	10.8	21.0	6.8	32.3	6.7	23.9	16.9	36.0	20.2
Enflasyon	32	68.3	68	62.3	48.6	59.2	61.4	60.3	149.6	64.9	84.9
Kon.B.Borç Ger./GSMH	3.6	4.5	4.0	4.5	4.2	7.4	6.1	9.2	9.0	9.2	9.0

Kaynak: Enflasyon oranları için: Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllıkları, 1987-1997; ve 1997 Yıllık Ekonomik Rapor. Konsolide Borçlanma Gereği oranları için; Erdoğan Öner, Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği , XII.Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi, 1996, s.177.

Konsolide bütçede yapılan ödenek değişikliklerinin, enflasyon ve borçlanma ile olan etkileşimlerini incelemek üzere hazırlanan tablodaki, rakamlar kullanılarak yaptığımız regresyon ve korelasyon analizi sonucunda[9] ; ödeneklerdeki değişimlerin borçlanmayı etkilediği (ödenek değişikliklerinin artış halinde olduğu yıllarda borçlanmanın arttığı, azalmanın olduğu yıllarda borçlanmanın azaldığı) , ödeneklerdeki değişimlerin enflasyonu etkilediği (ödenek değişikliklerinin artış halinde olduğu yıllarda enflasyonun arttığı, azaldığı yıllarda enflasyonun azaldığı) ve ödenek değişiklikleri sonucunda borçlanma ve enflasyonun birbirleriyle etkileştikleri,* borçlanmadaki değişimin enflasyonu, enflasyondaki değişimin borçlanmayı etkilediği (ödenek değişikliklerinin artış halinde olduğu yıllarda, borçlanmanın arttığı, borçlanmanın arttığı yıllarda enflasyonun, enflasyonun arttığı

[9] Çalışmasın içinde yaptığımız regresyon ve korelasyon analizinin detayına çalışmanın ana konusunu oluşturmadığından dolayı yer vermedik. Analize çalışmanın sonucu ve zenginleştirmesinin sağlanması açısından başvuruladuğunu belirtip, analizin sonucunu şöyle ifade edebiliriz:
Regresyon ve Korelasyon analizi ile, (X=Ödenek, Y= Enflasyon, Z=Borçlanmadır.)
X= 36.13 + 0.24Y - 3.52 Z , Y= 9.02 + 0.20X + 7.95Z , Z= 2.07 - 0.02X +0.06Y
şeklinde bir sonuç çıkmıştır. Bu analiz üç büyüklük arasında etkileşimin olduğunu, fakat kuvvet açısından etkileşimin % 100 olmadığını göstermektedir.

yillarda borçlanmanin arttiği) ortaya çikmaktadir. Fakat etkileşim konusunda belirtilmesi gereken durum, tablodan da anlaşilacağı üzere bu büyüklükler arasindaki etkileşimlerde kesin olarak biri arttiği ya da azaldiği zaman diğeri de artar ya da azalir diyemeyiz. Örneğin bazi yillarda enflasyon bir önceki yila göre artmiş fakat ödenek artişi ya da borçlanmada artiş olmamiştir. Bu durum diğerleri içinde söz konusudur. Bu açidan yaptiğimiz analiz sonucu, bize bu büyüklükler arasinda etkileşimlerin çok kuvvetli olmadiğini (ki tablodaki rakamlardan da etkileşimin % 100 olmadiği anlaşilmaktadir) göstermiştir.

SONUÇ

Yaptiğimiz bu çalişma ile, kamu hesaplarinda ve yayinlarinda kullanilan "**Kaydedilen Ödenek**" kavramini açiklamayi , bu kavraminda içinde yer aldiği *"bütçede yapilan değişiklikler"* in gelişimini izlemeyi ve bazi ekonomik büyüklüklere etkisinin ne olacağini ortaya koymayi amaçlamiştik. Bu araştirmamiz sonucunda kaydedilen ödenek kavraminin ne Genel Muhasebe Kanununda, ne bütçe kanunlarinda ne diğer kanunlarda ne de bütçe kitaplarinda bu adla kullanilmadiği fakat uygulamacilarin bazi kanunlarin tanidiği avantajlarla ödenek harcama ve gelir elde etme işlemlerini bu adla bütçeye kaydetmeyi uygun gördükleri sonucuna vardik. Sonuca vardiğimiz diğer durum araştirmanin ikinci kismi ile ilgilidir. Buna göre bütçede yapilan değişikliklerin bazi ekonomik büyüklüklere etkisinin olup olmadiğinin araştirilmasi neticesinde ilgili yillarda yapilan bu değişikliklerin hem enflasyonla hem borçlanmayla etkileşim içinde olduklari, değişikliklerin borçlanmayi kuvvetle etkilediği, borçlanmaninda enflasyonu kuvvetle etkilediği sonucuna vardik.

Araştirmamizin sonucunda bu elde ettiğimiz sonuçlara getirebileceğimiz öneri yada öneriler ise,ekonomik dengelerin sağlanmasi açisindan (borçlanmanin azaltilmasi, enflasyonun düşürülmesi v.s) devlet bütçesinde gerçek plan ve programlar doğrultusunda gerçek harcama ve gelir rakamlarinin belirlenerek kararli ve tutarli politikalarin uygulanmasinin artik kaçinilmaz olduğu, yillardir birçok akademisyenin önemle üzerinde durduğu bütçe ilke ve işlevlerinin de ortaya koyduğu bütçenin gerçekçi, samimi, doğru olarak hazirlanmasina önem verilmesi, uygulamacilar ile yürütmeden sorumlu kişilerin gerçekçi olarak uyum içinde çalişmalaridir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAKÇA

Büyüklü Şinasi - Kamiloğlu Mehmet, 1050 Sayili Genel Muhasebe Kanunu Açiklamasi, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987.

Feyzioğlu Bedi N., Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984.

Uçar Fikri, *Mali Disiplin*, Mali Hukuk Dergisi, Sayi:75, Yil:1998

Öner Erdoğan , Kamu Kesimi Harcama-Gelir ve Borçlanma Gereği, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi, 1996.

Akpinar Süleyman, Bütçelerde Özel Gelir-Özel Ödenek Uygulamalari, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayi:1993/4, Ankara, 1993.

1050 Sayili Genel Muhasebe Kanunu

1976-1998 Yillari Bütçe Gerekçeleri

Devlet İstatistik Enstitüsü Yillikları, 1987-1997.

1997 Yillik Ekonomik Rapor

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

VERASET ve İNTİKAL VERGİSİNDE BEYAN SÜRELERİ

M. Ezhan DOĞRUSÖZ*

I- GİRİŞ

Servet vergilerinin çeşitli ülkelerde görülen en eski ve en tipik örneklerinden biri Veraset ve İntikal Vergisidir[1].

Bir kimse şayet veraset yolu ile –miras, vasiyet veya miras mukavelesi- bir kısım servet unsurlarına sahip olursa veraset vergisi; bağış veya diğer bazı yollarla servete sahip olursa intikal vergisi ödemektedir[2].

Verginin veraset yoluyla ivazsız mal kazanılmasından olduğu gibi, yaşayanlar arasındaki ivazsız intikallerden de alınmasının asıl sebebi, miras bırakacak olanların hayatta bağışlar yaparak bu vergiden kaçınma imkanını ortadan kaldırmaktır. Bu sebepten, hemen her ülkede mirastan vergi alınırken hayattakiler arasında yapılan bağışlar da vergi konusuna dahil edilir[3].

Veraset tabiri sözlük anlamında, mirasta hak sahibi olma olarak tanımlanabilir. Eş anlam olarak da, varislik, mirasçılık sözcükleri verilebilir[4]. Veraset, en basit tanımıyla bir kimsenin ölümü ile mamelekinin (mal varlığının) mirasçılarına geçmesidir. Ölüm ile birlikte miras hukuku kuralları işlemeye başlar ve ölene ait malvarlığı ile birlikte şahsına bağlı olmayan hak ve borçlar bütün olarak mirasçılarına geçer. Gaiplik yani kişinin kaybolması da tıpkı ölüm gibi mirasın geçişine sebep olur[5].

Karşılığında bir şey vermeden veya bir şey yapmadan herhangi bir malın bir kimseden diğer bir kimseye geçmesine ivazsız intikal denir. Diğer bir deyimle, bir malın bağışlama veya herhangi bir yolla bir kimsenin karşılıksız olarak edinmesi ivazsız iktisaptır[6].

Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu (V.İ.V.K.) md.1, verginin konusunu şu şekilde belirlemektedir: "Türkiye Cumhuriyeti tabiiyetinde bulunan şahıslara ait mallar ile Türkiye'de bulunan malların veraset tarikiyle veya herhangi bir suretle

---

* Arş. Gör. Dr., M. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

[1] **ERGİNAY, Akif.**, Vergi Hukuku, 16 Baskı, Ankara 1998, s.271

[2] **NADAROĞLU, Halil.**, Kamu Maliyesi, Teorisi, 10. Baskı, İstanbul 1998,s.352

[3] **BULUTOĞLU, Kenan.**, Türk Vergi Sistemi, İstanbul 1967, s. 310 - 311

[4] **ÖZZEYBEK, Muammer.**, Veraset ve İntikal Vergisi Uygulama Yorum ve Açıklama, İstanbul 1976,s.60

[5] **MAÇ, Mehmet – JAMALİ, Tarık.**, Veraset Hibe ve Ölüm, 26.11.1999, s. 13

[6] **KARAGÖZOĞLU, H. Fevzi.**, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu ve Uygulaması, Ankara 1979, s.84

olursa olsun ivazsız bir tarzda bir şahıstan diğer şahsa intikali Veraset ve İntikal Vergisine tabidir.

Bu vergi, Türk tabiiyetinde bulunan şahısların ecnebi memleketlerde aynı yollardan iktisabedecekleri mallara da şamildir.

Türkiye Cumhuriyeti tabiiyetindeki bir şahsın Türkiye hudutları dışında bulunan malını veraset tarikiyle veya sair suretle ivazsız bir tarzda iktisabeden ve Türkiye'de ikametgahı olmayan ecnebi şahıs bu vergi ile mükellef tutulmaz."

Belirtmek gerekir ki, veraset ve intikal vergisinin uygulanması, geniş ölçüde miras hukukuna ve ivazsız intikallere ilişkin özel hukuk kurallarıyla ilgili bulunmaktadır[7].

Veraset ve intikal vergisinde vergi alacağı, veraset yolu ile intikallerde ölümün vuku bulmasıyla, diğer surette meydana gelen intikallerde, malların hukuken iktisap edildiği tarihte doğar[8].

Veraset ve İntikal Vergisi Kanununun 5. maddesi, verginin mükellefini veraset tarikiyle (yoluyla) veya ivazsız (karşılıksız) bir tarzda mal iktisap eden şahıs olarak belirlemektedir.

Bu yazıda, esas olarak, veraset ve intikal vergisinde önem taşıyan konulardan birini oluşturan, veraset ve intikal vergisinde beyan süreleri konusu ele alınmaya çalışılmıştır.

II- VERASET VE İNTİKAL VERGİSİNDE BEYAN SÜRELERİ

1- Genel Olarak Beyan Süreleri

V.İ.V.K.'nun 7 ve 14. maddeleri uyarınca, veraset ve intikal vergisi beyan esasına tâbi bir vergidir.

V.İ.V.K. md.7/1 uyarınca, "Veraset tarikiyle veya sair suretle ivazsız bir tarzda mal iktisap edenler, iktisap ettikleri malları, Spor Toto Teşkilatı ile yarışma ve çekilişi düzenleyen, gerçek ve tüzel kişiler ikramiye kazananların ikramiyelerinden kesilen vergileri, bir beyanname ile bildirmeye mecburdurlar."

Ayrıca, V.İ.V.K. md. 14 uyarınca, "Vergi, mükellef tarafından verilen beyanname üzerine tarh olunur." Daha önce de belirttiğimiz gibi, veraset ve intikal vergisinin mükellefi, V.İ.V.K.'nun 5. maddesi uyarınca, veraset tarikiyle veya ivazsız bir tarzda mal iktisabeden şahıstır. **ARICA**, bu tanımlamayı sadece veraset ve intikal vergisi yönünden geçerli saymanın yerinde olacağını çünkü maddedeki mükellef kavramının sadece veraset ve intikal vergisi yönünden çizilmiş olduğunu, özellikle veraset yolu ile vaki intikallerde ölüm olayının, sadece veraset ve intikal

[7] **KANETİ, Selim.**, Vergi Hukuku, İstanbul 1986/1987, s.311

[8] **KURT, Hasan.**, Veraset ve İntikal Vergisinde Ceza Uygulaması, Mükellefin Dergisi, Eylül 1997, S.57, s.85

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

vergisini doğurmakla kalmayıp, aynı zamanda mirise ait mükellefiyete ilişkin bazı yükümlülüklerinde mirasçılarca yerine getirilmesini zorunlu kıldığını belirtmektedir. ARICA, dolayısıyla bazı durumlarda, mirasçıların aynı intikal olayına ilişkin olarak birden ziyade vergiye ilişkin yükümlülüklerde mükellef sıfatını kazandıklarını ifade etmektedir[9]. Beyana dayanan vergiler arasında bulunan veraset ve intikal vergisinin tam beyana dayanan bir vergi olduğu söylenemez. Gerçekten, süresinde beyanname verilmiş olsa bile beyan dışı bırakılmış mallar olup olmadığının veya beyanname verilmeyen hallerde intikal eden malların neler olduğunun idarî tahkikatla saptanması ve duruma göre ikmalen veya re'sen tarhiyat yapılması gerekmektedir[10].

V.İ.V.K.'nun 9. maddesinde, veraset ve intikal vergisi beyannamesinin verilme süresine ilişkin olarak bir düzenleme getirilmiş bulunmaktadır. Söz konusu maddeye göre, beyanname verme sürelerinin üç grup altında toplanarak belirlendiği söylenebilir. İlgili madde uyarınca, veraset yoluyla meydana gelen intikallerde, diğer suretle meydana gelen intikallerde ve yarışma, çekiliş ve futbol müsabakalarında olmak üzere, her bir grup için farklı sürelerin belirlenmesi yoluna gidilmiştir.

A- Veraset Yoluyla Meydana Gelen İntikallerde

a) Ölüm Halinde

Ölüm, miras hukukunun uygulanmasını gerektiren bir hukuki olay olduğundan veraset ve intikal vergisinin konusuna giren bir hüviyet taşımaktadır. Çünkü ölüm ile mirasçıların intikal eden tereke için veraset ve intikal vergisi doğmaktadır[11].

aa) Ölüm Türkiye'de Meydana Gelmiş İse

Ölüm olayının Türkiye'de meydana gelmesi halinde, eğer mükellefler Türkiye'de bulunuyorlarsa, beyannamenin ölüm tarihini takip eden dört ay içinde verilmesi gerekmektedir (V.İ.V.K. md. 9/1-a).

Ölüm olayının Türkiye'de meydana gelmesi halinde, ortaya çıkabilecek ikinci bir ihtimal olarak, mükelleflerin Türkiye'de değil de yabancı bir memlekette bulunmaları da söz konusu olabilir. Böyle bir durumda ise, beyannamenin ölüm tarihini takip eden altı ay içinde verilmesi gerekmektedir (V.İ.V.K. md. 9/1-a).

b) Ölüm Yabancı Bir Memlekette Meydana Gelmiş İse

Başka bir ihtimal olarak, ölüm olayı Türkiye'de değil de yabancı bir memlekette gerçekleşmiş olabilir. Böyle bir ihtimalin gerçekleşmesi halinde, mükellefler de Türkiye'de ise, beyannamenin ölüm tarihini takip eden altı ay içinde verilmesi gerekmektedir (V.İ.V.K. md. 9/1-b).

---

[9] **ARICA, Mehmet Nadir.**, Veraset ve İntikal Vergisinde Vergiyi Doğuran Olay ve Verginin Mükellefi, Vergi Sorunları, S.119, Ağustos 1998, s.10

[10] **AKAKÇA, Hayrettin.**, Veraset ve İntikal Vergisi Uygulamasında İvazsız İntikal, Maliye Dergisi, S.32, Mart-Nisan 1978, s.44

[11] **KIZILOT, Şükrü.**, Vergi Usul Kanunu ve Uygulaması, C.I Ankara 1991, s.340

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ölüm olayının yabancı bir memlekette meydana gelmesi halinde, mükelleflerinde Türkiye dışında ve ölenle aynı yabancı memlekette bulunmaları durumunda ise, beyannamenin ölüm tarihini takip eden dört ay içinde verilmesi gerekecektir (V.İ.V.K. md. 9/1-b).

Ölüm olayının yabancı bir memlekette meydana gelmesi durumunda, gerçekleşmesi muhtemel üçüncü bir ihtimal, mükelleflerin ölenin bulunduğu yerin dışında başka bir yabancı memlekette bulunmaları ihtimaldir. Böyle bir durumda, beyannamenin ölüm tarihini takip eden sekiz ay içinde verilmesi gerekecektir (V.İ.V.K. md. 9/1-b).

b) Gaiplik Halinde

Kaybolma olayının ölüm tehlikesi içinde meydana gelmesi veya kendisinden uzun bir süreden beri haber alınmayan bir kimsenin ölmüş olduğunun büyük bir ihtimal içinde olması halinde, gaiplik kararı verilebilecektir (M.K. md. 31/1). İlgili madde uyarınca, gaiplik kararının, hakları ölüme bağlı kimselerin talebi üzerine mahkeme tarafından verilmesi gerekecektir.

Gaipliğin meydana gelmesi durumunda, beyannamenin, gaiplik kararının ölüm siciline kaydolunduğu tarihi takip eden bir ay içinde verilmesi gerekir (V.İ.V.K. md. 9/1-c).

Gaip olan mirasçının veya murisin daha sonra ortaya çıkması durumunda, yapılması gereken işlemlere ilişkin olarak, V.İ.V.K.'nun 21. maddesi bazı düzenlemeler getirmektedir.

Gaip mirasçının sonradan ortaya çıkması halinde, önceden diğer mükellef adına tahakkuk ettirilen vergiler, gaip mirasçının vereceği beyannamedeki bilgilere ve intikal değerine göre ya da ilgili idarece yapılacak idari tahkikat ve değerleme işlemleri sonucuna göre düzeltme işlemine tabi tutulacaktır[12].

Gaip durumunda bulunan kişinin muris olması ve daha sonradan ortaya çıkması durumunda ise, nüfustaki ölüm kaydının silinmesi halinde, daha evvel alınmış olan vergilerin, talep edilmiş olması halinde mükellefe geri verilmesi mümkündür.

B- Veraset Yoluyla Meydana Gelen İntikaller Dışında Başka Şekilde Ortaya Çıkan İntikallerde

Veraset yolunun dışında, sağlararası ivazsız intikal hallerinde, beyannamenin, malların hukuken iktisap edildiği tarihi takip eden bir ay içinde verilmesi

[12] **ARICA, Mehmet Nadir.**, Veraset ve İntikal Vergisinde Gaip Kişinin Mirasçılığı, Vergi Sorumlusu ve Mükellefiyetinin Başlangıcı, Vergi Sorunları,S.124, Ocak 1999, s.8

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

gerekmektedir (V.İ.V.K. md.9/2). Ancak, ilgili madde, Vergi Usul Kanununun 13,15,17 ve 18. maddelerinin saklı olduğunu da belirtmektedir[13].

C- Yarışma, Çekiliş ve Futbol Müsabakalarına Ait Müşterek Bahislerde

Gerçek veya tüzel kişiler tarafından düzenlenen yarışma ile çekilişlerde ve ayrıca futbol müsabakalarına ilişkin olarak gerçekleştirilen müşterek bahislerde,belirtilen yarışma, çekiliş ve futbol müsabakalarının gerçekleştirildiği günü takip eden ayın 20. günü akşamına kadar beyannamenin verilmesi gerekecektir (V.İ.V.K. Md.9/3).

28 no'lu Veraset ve İntikal Vergisi Genel Tebliği uyarınca[14], yarışma kavramı, çekiliş yada kur'a yöntemine baş vurulmaksızın önceden ilan edilen bilgi, yetenek, güzellik gibi bazı kriterlere göre müsabakalarda üstünlük gösterenlerin (bir seçici kurul tarafından belirlenen iştirakçilere ikramiye verilmesi dahil) seçilmelerini ifade etmektedir. Çekiliş kavramı ise, çekiliş, bahis, iştirak, kur'a ve benzeri yöntemlere dayanan düzenlemelerle katılımcıların bir bedel ödemeden veya ödedikleri bedelden daha yüksek bir değerde mal edinmelerini belirtmektedir. Aynı tebliğde ikramiye kavramı ise, düzenlenen yarışma ve çekilişler karşılığında taahhüt edilen ve kazananlara verilmesi gereken nakit dahil her türlü menkul ya da gayrimenkul mallar ile sair bütün hak ve alacakları ifade etmektedir.

28 no'lu Veraset ve İntikal Vergisi Genel Tebliğine göre, yarışma ve çekilişin, yardım toplanması, kamu hizmetlerine destek olunması, eğlence, kültür, tanıtım, anma veya kutlama amaçlarıyla düzenlenmiş olması ya da kamu kurum ve kuruluşları vakıflar ve dernekler (kanunla kurulanlar dahil), cemaatler, spor kulüpleri, okul aile birlikleri, emekli ve yardım sandıkları, görsel ve yazılı basın kuruluşları tarafından düzenlenmiş olması vergilendirilmesine engel değildir. Ayrıca ilgili genel tebliğ uyarınca, yarışma ve çekiliş dolayısıyla ödenen ikramiyelerin vergilendirilmesi için bunları düzenleyen gerçek kişilerin Türkiye Cumhuriyeti uyruğunda bulunması zorunlu olmadığı gibi tüzel kişilerin kanuni veya iş merkezlerinin Türkiye'de bulunması da şart değildir.

2- Ek Beyan Süresi

V.U.K. md.342/1 uyarınca, veraset ve intikal vergisi beyannamesinin verilmesinde ek beyan süresinin uygulanması da söz konusu olabilmektedir. İlgili madde uyarınca veraset intikal vergisinin mükelleflerine beyanname verme süresinin sonundan başlayarak 15 günlük bir ek süre verilmektedir.

Beyannamenin belirtilen bu ek süre içinde verilmesi halinde belirtilen maddeye göre vergi kaybı meydana gelmeyecektir.

---

[13] Söz konusu maddelere yazıda, "Beyanname Verme Süresinde Ortaya Çıkabilecek Özel Durumlar İle Veraset ve İntikal Vergisinde Sürelerin Uzamasını Gerektiren Haller" başlığı altında değinilmektedir.

[14] Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu Genel Tebliği, Seri No:28, Resmi Gazete Tarih: 31.12.1998, Mükerrer Sayı:23570

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

V.U.K. md. 342/2 uyarınca mükelleflere tebliğ edilmek şartı ile yeniden 15 günlük bir süre verilebilir. Bu durumda ilgili madde uyarınca, Kanun mükelleflere ikinci bir ek beyan süresi imkanı da tanımaktadır.

Veraset ve İntikal Vergisi yükümlüleri için ikinci ek süre verilmesinin ve bunun da yönetimin tebliği tarihinden itibaren başlamasının kabul edilmesinin nedeni, bu verginin gelir, kurumlar ve katma değer vergisi gibi sürekli vergilerden olmaması ve aynı zamanda kişilerin yaşamları boyunca yalnız (belki) birkaç kez bu verginin yükümlüsü olmalarıdır[15].

Veraset ve İntikal Vergisi Kanununda beyanname verme süresi içinde beyannamenin verilmeyip, buna karşılık Vergi Usul Kanununda belirtilen ek beyan süreleri içinde veya bu süreler bittikten sonra beyannamenin verilmesi halinde, uygulanacak olan cezalarda farklılık gösterecektir.

3- Beyanname Verme Süresinde Ortaya Çıkabilecek Özel Haller İle Veraset ve İntikal Vergisinde Sürelerin Hesaplanması

Daha önce de değindiğimiz gibi, V.İ.V.K. md. 9/2 veraset ve intikal vergisi beyannamesinin verilmesine ilişkin sürelerle ilgili olarak, V.U.K.'nun 13,15,17 ve 18.maddelerini saklı tutmuştur. V.U.K.'nun söz konusu maddeleri yükümlülüklerin yerine getirilmesi ile ilgili olarak, mücbir sebep ve zor durum nedeniyle sürelerin uzaması ve ayrıca sürelerin hesaplanmasına ilişkin esaslara ait düzenlemeler getirmektedir.

A- Veraset ve İntikal Vergisinde Sürelerin Uzamasını Gerektiren Haller

a) Mücbir Sebebin Varlığı Halinde Beyanname Verme Süresi

Vergi Usul Kanunu mücbir sebep kavramına ilişkin bir tanımlama getirmemiştir. Buna karşılık, V.U.K.'nun 13.maddesi, mücbir sebep sayılabilecek bazı hallere ilişkin örnekler vermektedir.

Mücbir sebep kavramı ile ilgili olarak çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Mücbir sebep, bir tanımlamaya göre "önceden bilinemeyen ve önlenmesine olanak bulunmayan dış etkenlerden doğan zorlayıcı sebep" olarak belirtilebilir[16].Başka bir tanımlamayla ise," genel olarak bir olayı veya durumu gerektiren, onu doğuran başka bir olay veya durumu zorlayan, zorlaştıran, hatta hukuki bir işlemi taraflarının iradesi dışında etkileyen, hukuki işlemin oluşmasını saptırabilen olaylar mücbir sebep olarak tanımlanabilir[17].

V.U.K.'nun 13.maddesi uyarınca; " mücbir sebepler:

---

[15] **YILMAZ, Recep.**, Veraset ve İntikal Vergisinde Beyanname Verilme Süresi, Vergi Sorunları, Haziran 1997, S.105, s.43

[16] **BAĞDATLI, Selahattin.**, Hukuk Sözlüğü, İstanbul 1997, s.321

[17] **BELLEK, Münir.**,Mücbir Sebep Nedir? Vefat Mücbir sebep midir? Mükellefin Dergisi, Kasım 1995, S.35, s.39

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1- Vergi ödevlerinden her hangi birinin yerine getirilmesine engel olacak derecede ağır kaza, ağır hastalık ve tutukluluk;

2- Vergi ödevlerinin yerine getirilmesine engel olacak yangın, yer sarsıntısı ve su basması gibi afetler;

3- Kişinin iradesi dışında vukua gelen mecburi gaybubetler;

4- Sahibinin iradesi dışındaki sebepler dolayısıyle defter ve vesikalarının elinden çıkmış bulunması;

gibi hallerdir. "

V.U.K. md. 13, mücbir sebep oluşturan halleri sınırlayıcı bir şekilde saymamıştır. Söz konusu madde, mücbir sebep sayılabilecek hallere örnekler verdikten sonra, " gibi haller....." diyerek mücbir sebep teşkil edecek hallerin geçerlik alanını geniş olarak tutmaktadır. **ARICA**, "gibi haller...." e veraset ve intikal vergisini esas alarak uygulamadan şu örnekleri vermiştir.

-Ticari bir işletme intikali söz konusu olduğunda; beyanname verme süresi boyunca işyerinde grev varsa ve bu nedenle mirasçılar işyerine girip çıkamıyor, defter ve belgeler üzerinde tasarrufta bulunamıyorlarsa;

-Murise kendisinden daha önce ölen muristen intikal eden malların mirasçıların bilgisi dahiline girmemiş olması;

-İlgili vergi dairesinin bulunduğu mahal dışında ikamet eden ve beyannamesini posta ile göndermek durumunda olan mirasçının, posta idaresindeki grev nedeniyle beyannamesini gönderememesi[18].

V.U.K.'nun 15.maddesine göre, V.U.K.'nun 13.maddesinde belirtilen ve mücbir sebep teşkil eden hallerden herhangi birinin meydana gelmesi halinde, mücbir sebep hali ortadan kalkıncaya kadar süreler işlemeyecektir. Böyle bir durumda da, tarh zamanaşımı işlemeyen süreler kadar uzamış olacaktır. Tarh zamanaşımı, V.U.K.'nun 114.maddesine göre, beş yıldır. Şöyle ki, V.U.K. md. 114/1 uyarınca, "Vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler zaman aşımına uğrar" Veraset ve intikal vergisinde de beş yıl olan tarh zamanaşımının, mücbir sebebin gerçekleşmesi halinde işlemeyen süreler kadar uzaması söz konusu olacaktır. Mücbir sebep teşkil eden durum ortadan kalktıktan sonra, daha önceden mücbir sebep nedeniyle durmuş olan süreler tekrardan işlemeye başlayacaktır.

Mücbir sebep halinin sona erdiğinin tespitinin mükellef açısından tevsik edilmesi mücbir sebeple ilgili olarak kanuni hakların kazanılması açısından önemlidir. Çünkü, bu tarihin tespiti, vergilendirme ile ilgili ödevlerin tamamlanması

---

[18] **ARICA, Mehmet Nadir**., Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları, 2.Baskı, Ankara 1989, s.145

ve bu gecikmeden dolayı kanun önünde cezalı duruma düşmemek için bir başlangıç noktası sitelığinde olmaktadır[19].

b) Zor Durum Halinde Beyanname Verme Süresi

Veraset ve intikal vergisi beyannamesinin verilme süresi ile ilgili olarak süreye etki edebilecek diğer bir hususta, Vergi Usul Kanununun 17.maddesinde düzenlenmiş olan zor durum halidir.

Vergi Usul Kanunu, zor durum oluşturacak halleri saymamıştır. Bunları somut olayın özelliklerine göre vergi idaresi takdir edecektir. Mücbir sebep dışında kalan ve yükümlünün vergi ödevlerini yerine getirmesini engelleyen bir çok sebep zor durum olarak kabul edilebilir. Örneğin, yükümlünün eşinin ya da çocuğunun ağır hasta olması gibi haller zor durum sayılabilecektir[20].

Zor durum halinin süre üzerindeki etkisi ile ilgili olarak bir düzenleme getiren V.U.K. md.17 şu şekildedir:

"Zor durumda bulunmaları hasebiyle vergi muamelelerine müteallik ödevleri süresi içine yerine getiremiyecek olanlara, kanuni sürenin bir katını geçmemek üzere, Maliye Bakanlığınca münasip bir mühlet verilebilir.

Bu mühletin verilebilmesi için:

1- Mühlet isteyen, sürenin bitmesinden evvel yazı ile istemde bulunmalıdır.

2- İstemde gösterilen mazeret, mühlet verecek makam tarafından kabule layık görülmelidir.

3- Mühletin verilmesi halinde verginin alınması tehlikeye girmemelidir.

Maliye Bakanlığı mühlet verme yetkisini tamamen veya kısmen mahalli maliye teşkilatına devredebilir."

Kanunun veraset ve intikal vergisi yönünden önemi, intikal eden malların değişik şehir ya da ülkelerde olması nedeniyle yasal beyan süresinde yeterli bilgi edinememe; değer tespitinin uzun süre alması; murisin alacak ve borçları hakkında sağlıklı bilgi sağlanamaması gibi durumlarda ortaya çıkmaktadır[21].

Beyanname verilmesi ile ilgili olarak zor durum sebebiyle verilen süre ne kadar olursa olsun, verilen süre içinde, bir mücbir sebep hali doğarsa, bu halin

---

[19] **ALPTÜRK, Ercan.**, Mücbir Sebepler, Mücbir Sebeplerin Sonuçları ve Ceza Uygulaması, Vergi Sorunları, Nisan 1997, S.103, s.109

[20] **ATAR, Yavuz.**, Vergi Hukuku, 2.Bask., Konya 1994, s.102

[21] **YILMAZ, Recep.**, a.g.m., s.45

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

doğduğu tarihte zor durum sebebiyle verilmiş olan süreden henüz işlememiş olan kısım mücbir sebep halinin kalkmasından sonra da geçerli olur[22].

B- Veraset Ve İntikal Vergisi Beyannamesinde Pişmanlık Hükümlerinin Uygulanması Halinde Süre

Vergi Usul Kanununun 371. maddesinde düzenlenen pişmanlık ve ıslaha ilişkin hükümler uyarınca, beyana dayalı olan vergilerde, vergi ziyaı cezası kesilmesine neden olacak kanuna aykırı hareketlerini kendiliğinden ve dilekçe ile yetkili olan makamlara haber veren ve ayrıca ilgili maddenin öngördüğü şartları yerine getiren mükelleflerler hakkında vergi ziyaı cezası kesilmeyecektir.

Pişmanlık ve ıslah ile hem ziyaı uğratılan vergi bir an önce tahsil edilmiş olmakta, hem de vergi uyuşmazlığının çıkması idare aşamasında önlenmiş olmaktadır[23].

Vergi Usul Kanununun 342. maddesinde belirtilmiş bulunan ilk 15 günlük ek süre içinde veraset ve intikal vergisi beyannamesinin verilmesi halinde vergi ziyaı (kaybı) meydana gelmeyecektir. Ayrıca ortaya çıkabilecek bir başka hal olarak, veraset ve intikal vergisi beyannamesinin, V.U.K. md. 342/2 uyarınca mükellefe tebliğ edilmesi şartı ile verilen ikinci 15 günlük ek süre içinde veraset ve intikal vergisi beyannamesinin verilmesi halinde de vergi kaybı meydana gelmeyecektir. Belirtilen bütün bu hallerde, vergi kaybı meydana gelmeyeceği için pişmanlık ve ıslaha ilişkin olan hükümler bakımından uygulama alanı ortaya çıkmayacaktır. Ancak buna karşılık, veraset ve intikal vergisi beyannamesinin ikinci 15 günlük ek süre de dolduktan sonra verilmesi halinde ise, vergi kaybı ortaya çıkacağı için, pişmanlık hükümleri bu aşamada uygulama alanı bulabilecektir.

C- Veraset Ve İntikal Vergisinde Sürelerin Hesaplanması

V.İ.V.K. md. 9/2 uyarınca, V.U.K.'nun 18. maddesinde belirtilen ve sürelerin hesap edilmesine ilişkin olarak belirlenmiş olan esaslar, veraset ve intikal vergisi beyannamesinde de uygulama alanı bulacaktır.

V.U.K. md.18, sürelerin hesap edilmesine ilişkin olarak şu hususları öngörmektedir:

"Vergi kanunlarında yazılı süreler aşağıdaki şekilde hesaplanır:

1- Süre gün olarak belli edilmişse başladığı gün hesaba katılmaz ve son günün tatil saatinde biter;

2- Süre hafta veya ay olarak belli edilmişse başladığı güne son hafta veya ayda tekabül eden günün tatil saatinde biter. Sürenin bittiği ayda, başladığı güne tekabül eden bir gün yoksa süre o ayın son gününün tatil saatinde biter;

---

[22] ÖZBALCI, Yılmaz., Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Ankara 1998, s.180

[23] KIRBAŞ, Sadık., Vergi Hukuku, Ankara 1997, s.199

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3- Sonu belli bir gün ile tayin edilen sürelerde, süre o günün tatil saatinde biter;

4- Resmi tatil günleri süreye dahildir. Şu kadar ki, sürenin son günü resmi tatile rastlarsa tatili takibeden ilk iş gününün tatil saatinde biter."

III- BEYANNAME VERİLMESİNİN GEREKMEDİĞİ DURUMLAR

Daha önce de belirtildiği üzere, V.İ.V.K.'nun 7. maddesi uyarınca, Spor-Toto Teşkilatı ile yarışma ve çekilişi düzenleyen gerçek ve tüzel kişiler, ikramiye kazananların ikramiyelerinden vergi kesmek ve kestikleri vergileri bir beyanname ile bildirmek zorundadırlar. Buna karşılık, gerek Spor-Toto Teşkilatının verdiği ikramiyelerde, gerekse de yarışma ve çekilişlerde kazanılan ikramiyelerde, ikramiye kazananlar tarafından beyanname verilmesi gerekmemektedir. Çünkü, bu durumlarda vergilendirme, yapılan stopaj işleminden ibaret olmaktadır.

V.İ.V.K.'nun 3. maddesinde sayılan ve veraset ve intikal vergisinden muaf tutulan şahıslar için beyanname verilmesi söz konusu olmayacaktır.

Aynı şekilde, V.İ.V.K.'nun 4. maddesi uyarınca, ilgili madde de gösterilen ve ayrıca istisna sınırının altında kalan intikaller, veraset ve intikal vergisinden istisna tutulmuştur. Ancak, miras kalan mal varlığı, istisna sınırlarını aşmasa da, yine beyanname verilmesinde pratik açıdan yarar vardır. Zira aksi takdirde, miras kalan gayrimenkullerin mirasçılarca satışı aşamasında veya miras kalan mevduatın çekilmesi esnasında, ilgili birimlerce aranan "ilişiksiz belgesi"nin Vergi İdaresinden alınmasında çeşitli sıkıntılar yaşanabilmektedir.

IV- VERASET ve İNTİKAL VERGİSİ BEYANNAMESİNDE CEZA UYGULAMASI

V.U.K.'nun 352. maddesine göre, veraset ve intikal vergisi beyannamesinin kanuni sürenin sonundan başlayarak 15 günlük ilk ek süre içinde verilmesi halinde ikinci derece usulsüzlük cezası kesilecektir. Buna karşılık, veraset ve intikal vergisi beyannamesinin V.U.K. md. 342/2'de belirtilmiş bulunan ikinci 15 günlük ek beyan süresi içinde verilmesi halinde ise, V.U.K.md.352 uyarınca birinci derece usulsüzlük cezası kesilmesi gerekecektir.

Veraset ve intikal vergisi beyannamesinde, ceza uygulamasına ilişkin olarak diğer bir durum da vergi ziyaı cezasıdır. Vergi ziyaı, V.U.K. md. 341/1'de, "vergi ziyaı, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesini veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır. Vergi ziyaı suçunun cezası da V.U.K.'nun 344. maddesinde belirtilmiştir. Veraset ve intikal vergisi beyannamesinin ikinci ek 15 günlük sürenin geçmesine rağmen verilmemesi halinde vergi ziyaı meydana gelecektir. Genç belirtmek gerekir ki, veraset ve intikal vergisi beyannamesinin kanuni süre içinde

verilmiş olmasına karşın eğer intikal eden mallar, beyannamede eksik olarak beyan edilmişse bu da vergi ziyaı suçunu oluşturacaktır.

Veraset ve İntikal vergisi beyannamesinin kanuni süre içinde verilmemesi hali, V.U.K'nun 30. maddesi uyarınca re'sen vergi tarhı yoluna gidilmesini gerektirecektir. Veraset ve intikal vergisi beyannamesinin kanuni veya ek süreler içinde verilmiş olmasına rağmen, eğer verilmiş olan beyannamede vergi matrahının tespitine dair bilgiler gösterilmemiş ise bu durumda, re'sen vergi tarhını gerektirecektir. Ayrıca, re'sen tarhiyat yapılması halinde gecikme faizi uygulaması yoluna da gidilecektir. V.U.K. md.112/3 uyarınca ikmalen, re'sen veya idarece tarhiyat yoluna gidilmesi halinde, dava konusu edilmeksizin kesinleşmiş olan vergilerde kendi vergi kanunlarında belirtilen ve tarhiyatın ilişkili bulunduğu döneme ait normal vade tarihinden son yapılan tarhiyatın tahakkuk tarihine kadar gecikme faizi uygulanacaktır. Dava konusu yapılmış olan vergilerin ödeme yapılmamış kısmı için de, gene kendi vergi kanunlarında belirtilen ve tarhiyatın ilişkili bulunduğu döneme ait olarak normal vade tarihinden yargı organı kararının tebliğ edildiği tarihe kadar gecikme faizi uygulanması yoluna gidilecektir. Konuya ilişkin olarak, bir Maliye Bakanlığı muktezasında, veraset ve intikal vergisi mükelleflerinin idarece beyana çağrıldıktan sonra, ikinci 15 günlük ek süreden sonra beyanname vermeleri halinde, mükelleflerin beyanı üzerine yapılacak tarhiyat için gecikme faizi alınması yoluna gidileceği belirtilmektedir. Muktezada, mükellefin beyan ettiği vergiye uygulanması söz konusu olacak gecikme faizi için başlangıç tarihinin, idarece yapılan beyana çağrı tarihinden sonraki 15 günlük ikinci ek sürenin sonu olacağı belirtilmiştir. İlgili muktezaya göre, ayrıca, Takdir Komisyonu kararına göre matrah farkı çıkması durumunda, yapılacak olan tarhiyat için uygulanacak gecikme faizinde başlangıç tarihini, gene idarece yapılan beyana çağrı tarihinden sonraki 15 günlük ikinci ek sürenin sonu teşkil edecektir[14].

V- VERASET ve İNTİKAL VERGİSİNDE ÖDEME SÜRESİ

V.İ.V.K.'nun 19. maddesinde 4369 sayılı Kanun ile getirilmiş bulunan değişiklik sonucu, veraset ve intikal vergisi, verginin tahakkuk etmesinden itibaren üç yıl içinde ödenecektir. Verginin ödenme zamanları ise, söz konusu değişiklikten önce olduğu gibi gene, iki eşit taksitte olmak üzere Mayıs ve Kasım aylarıdır.

Ayrıca, V.İV.K.'nun 19. maddesinde, gerçek ve tüzel kişiler tarafından düzenlenen yarışma ve çekilişlerde kazananlara ödenecek olan ikramiyeler ile Spor -Toto Teşkilatı tarafından futbol müsabakalarına ilişkin müşterek bahisler nedeniyle dağıtılacak ikramiyelerden kesilecek vergilerin beyanname verme süresi içinde ödenmesi gerekeceği de belirtilmektedir.

---

[14] Maliye Bakanlığının 13.11.1987 tarih ve 73753 sayılı Muktezası (Mükellefin Dergisi, S.71, Kasım 1998, s. 171)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

YARARLANILAN KAYNAKLAR

AKAKÇA, Hayrettin; Veraset ve İntikal Vergisi Uygulamasında İvazsız İntikal, Maliye Dergisi, Sayı 32, Mart-Nisan 1978

ALPTÜRK, Ercan; Mücbir Sebepler, Mücbir Sebeplerin Sonuçları ve Ceza Uygulaması, Vergi Sorunları, Sayı 103, Nisan 1997

ARICA, Mehmet Nadir; Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları, 2. Baskı, Ankara 1989

ARICA, Mehmet Nadir; Veraset ve İntikal Vergisinde Gaip Kişinin Mirasçılığı, Vergi Sorumlusu ve Mükellefiyetin Başlangıcı, Vergi Sorunları, Sayı 124, Ocak 1999

ARICA, Mehmet Nadir; Veraset ve İntikal Vergisinde Vergiyi Doğuran Olay ve Verginin Mükellefi, Vergi Sorunları, Sayı 119, Ağustos 1998

ATAR, Yavuz; Vergi Hukuku, 2. Baskı, Konya 1994

BAĞDATLI, Selahattin; Hukuk Sözlüğü, İstanbul 1997

BELLEK, Münir; Mücbir Sebep Nedir? Vefat Mücbir Sebep midir?, Mükellefin Dergisi, Sayı 35, Kasım 1995

BULUTOĞLU, Kenan; Türk Vergi Sistemi, İstanbul 1967

ERGİNAY, Akif; Vergi Hukuku, 16. Baskı, Ankara 1998

KARAGÖZOĞLU, H. Fevzi; Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu ve Uygulaması, Ankara 1979

KANETİ, Selim; Vergi Hukuku, İstanbul 1986/1987

KIRBAŞ, Sadık; Vergi Hukuku, Ankara Ekim-1997

KIZILOT, Şükrü; Vergi Usul Kanunu ve Uygulaması, Cilt 1, Ankara 1991

KURT, Hasan; Veraset ve İntikal Vergisinde Ceza Uygulaması, Mükellefin Dergisi, Eylül 1997, Sayı 57

MAÇ, Mehmet-JAMALİ Tarık; Veraset Hibe ve Ölüm, 26.11.1999

Mükellefin Dergisi; Sayı 71, Kasım 1998

NADAROĞLU, Halil; Kamu Maliyesi Teorisi, 10. Baskı, İstanbul 1998

ÖZBALCI, Yılmaz; Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Ekim 1998

ÖZZEYBEK, Muammer; Veraset ve İntikal Vergisi Uygulama Yorum ve Açıklama, İstanbul 1976

YILMAZ, Recep; Veraset ve İntikal Vergisinde Beyanname Verilme Süresi, Vergi Sorunları, Sayı 105, Haziran 1997

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

RANT KOLLAMA SÜRECİNDE BASKI GRUPLARI

Yrd.Doç.Dr. M.Sena EKİCİ*
Murat DEMİR**

I.GİRİŞ

Rant kollama, toplumdaki sosyo-ekonomik düzeni yozlaştırarak bireysel veya toplu halde çıkar sağlamaya yönelik girişimlerin ortaya çıktığı bir süreçtir. Bir bütün olarak bu süreci inceleyen rant kollama kuramı, bireylerin ve grupların çeşitli araçlarla politik süreci etkileyerek çıkar elde etme çabalarını ve bunun etkilerini konu edinmektedir.

Kamusal tercihler ekolü içerisinde geliştirilen rant kollama kuramına göre, politik süreçte aktif rol alan politikacıların, bürokratların, seçmenlerin ve çıkarları doğrultusunda organize olmuş grupların büyük ölçüde davranışlarını kamusal alandan çeşitli biçimlerde özel çıkar sağlama çabaları şekillendirmektedir. Özel çıkarları artırma güdüsünün ön planda olduğu bu süreçte politikacıların oylarını artırmaya, bürokratların etkinlik çevrelerini genişletmeye, baskı ve çıkar gruplarının ise faydalarını maksimize etmeye çalıştıkları görülmektedir. Özel çıkarları artırmaya yönelik söz konusu faaliyetler zaman içerisinde politik süreci aşındırarak, yozlaşmasına neden olabilmektedir. Bu bağlamda rant kollama kuramı, devletin ekonomideki ağırlığı arttıkça genişleyen rant kollama faaliyetlerinin yol açtığı olumsuz etkileri özellikle ön plana çıkarmaktadır.

Rant kollama sürecinin taraflarını, rant dağıtan kesim (politikacı ve bürokratlar) ve rant kollayan kesim (baskı ve çıkar grupları) olmak üzere ikiye ayırarak incelemek mümkündür. Politikacı ve bürokratlar rant kollama sürecinin rant dağıtımında yer alan aktörler olmalarına rağmen, rant elde etme arayışları onlarında çoğu zaman bir sür baskı grubu olarak ele alınmalarına neden olmaktadır.

Rant kollama sürecinde baskı gruplarının davranışlarını incelemeye çalıştığımız bu çalışmada ilk olarak genel çerçevesiyle rant kollama kuramı üzerinde durulmuş ve kuramın öncülerinin rant kollamaya ilişkin çeşitli tanımlamalarına yer verilmiştir. Daha sonra ise, rant kollama sürecinin tarafları incelenerek, bu süreçte baskı gruplarının davranışlarında belirleyici olan unsurlar üzerinde durulmuştur.

* Harran Üniv. İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi
** Harran Üniv. İ.İ.B.F. Araştırma Görevlisi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2.RANT KOLLAMA KAVRAMI

Rant kollama konusunda ilk kuramsal çalışma, 1967 yılında Gordon Tullock tarafından yapılmıştır. "Monopollerin, Tarifelerin ve Hırsızlığın Refah Maliyetleri" isimli makalesinde Tullock, rant kollama terimini kullanmamakla birlikte, baskı ve çıkar gruplarının tarife kollama ve monopol ayrıcalıkları elde etme faaliyetlerini incelemiş, buna yönelik olarak yaptıkları harcamaların toplumsal açıdan etkilerini ortaya koymuştur (Tullock, 1993 a: 3-11).

Rant kollama terimi ise ilk kez, 1974 yılında Anne Krueger tarafından kullanılmıştır. Krueger, "Rant Kollayan Toplumun Politik Ekonomisi" isimli makalesinde baskı ve çıkar gruplarının, hükümet tarafından dağıtılan monopol ayrıcalıklarını ve ithalat lisanslarını elde etmek için girişikleri faaliyetleri rant kollama olarak tanımlamıştır (Krueger, 1974: 291-304).

Krueger söz konusu çalışmasında, baskı ve çıkar gruplarının, monopol ayrıcalıklarını ve ithalat lisanslarını elde edebilmek için özellikle politik süreçte etkili olmaya çalıştıklarını, buna yönelik olarak da çeşitli lobiler oluşturarak kaynak israf edici harcamalarda bulunduklarını belirtmekte ve bir bütün olarak bu harcamaların toplam refah düzeyini azalttığını ve ekonomik gelişmeleri olumsuz yönde etkilediğini vurgulamaktadır.

Tullock ve Krueger'den sonra rant kollama üzerinde duran diğer bir ekonomist Richard Posnerdir. Posner, Krueger'den hemen sonra 1975 yılında yayınladığı "Monopollerin ve Düzenlemelerin Sosyal Maliyetleri" isimli makalesinde monopollerin ve devletçe yapılan diğer bazı düzenlemelerin ekonominin temeli üzerinde yarattığı etkileri incelemiştir. Posner'e göre rant kollama, devletin yapay olarak ortaya çıkardığı monopol ayrıcalıklarını ele geçirmek için yapılan mücadeledir. Posner, baskı ve çıkar gruplarının hükümetçe dağıtılan çeşitli rantları ele geçirebilmek için sürekli bir rekabet halinde olduklarını ve bu rekabetten kazançlı çıkabilmek için de büyük miktarda kaynak kullandıklarını belirtmektedir. Bu süreçte verimli kullanılamayan kaynaklar ise, sonuç olarak toplumsal israfa yol açmaktadır (Posner, 1975: 807-827).

Rantı aşırı fırsat maliyetinin bir bedeli olarak gören James M. Buchanan ise, rant kollamayı da devletçe yaratılan bir takım monopollerin doğuracağı kazançları ele geçirmeye çalışan grupların söz konusu amaca yönelik faaliyetleri şeklinde tanımlamıştır. Burada aşırı fırsat maliyetleri ile kastedilen, bir üretim faktörü sahibinin toplumsal hasıladan normal piyasa koşullarında elde edemeyeceği bir pay almasının yol açtığı toplumsal maliyettir. Yani bir bireyin veya grubun üretime olan katkısının üzerinde bir getiri elde etmesi anlatılmaktadır. Ancak bunun toplama maliyeti yalnızca gelir bölüşümünün bozulması değil, aynı zamanda toplam hasılanın da azalmasıdır. Aşırı fırsat maliyetlerinin oluşması, monopol imtiyazlarının oluşturulmasında olduğu gibi çoğu kez devletin müdahaleleri sonucunda gerçekleşmektedir. Tullock, Krueger ve Posner gibi Buchanan da rant kollamanın bireysel çıkarları maksimize ederken toplumsal açıdan bir israfa neden olduğunu belirtmektedir. Buchanan'a göre, rant kollama faaliyetleri, kamu kesiminin ekonomi içindeki payı ile doğrudan ilişkilidir (Buchanan, 1994: 281-283). Bu ilişki, kamu kesiminin kontrolünde bulunan kaynaklar genişledikçe çeşitli birey

İKTİSAT FAKÜLTESİ YAYINEVİ

ve gruplara değişik yollarla aktarabileceği kaynakların artmasına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Devletin elindeki kaynakların ekonomideki payının fazla olmaması halinde bile devletin düzenleyici gücünün çok geniş bir alanda kullanılması, diğer bir deyişle, liberal ekonomik düzenden uzaklaşılması rant kollama fırsatlarını genişletmektedir.

Rant kollama, mevcut sosyo-ekonomik düzeni (mülkiyet haklarının yapısını) değiştirerek, zayıflatarak ya da belli bireysel veya grupsal rekabet avantajlarını koruyarak bireysel ya da toplu halde çıkar veya kâr elde etmeye yönelik girişimlerin ortaya çıktığı bir süreçtir (Monissen, 1991: 128-129). Rant kollama faaliyetleri tamamen verimsiz olduğu gibi kimi zaman verimli faaliyetlerden kaynakların çekilmesine de yol açmakta, hatta politik karar alıcılara bir gelir transferiyle (bu bir yolsuzluktur) sonuçlanabilmektedir (Pedersen, 1995: 305). Toplumsal hasılayı artırmaktan çok toplumsal israfa neden olan rant kollama faaliyetleri kapsamında tüketilen kaynaklar, rant kollama faaliyetleri sonucu elde edilen kazançtan çoğu zaman büyüktür (Tullock, 1993 b: 22).

Rant kollama kuramına farklı bir bakış açısı getiren Jagdish N.Bhagwati ise, rant kollama faaliyetlerini başka bir isim altında "doğrudan verimli olmayan kâr sağlama faaliyetleri" (Directly Unproductive Profit Seeking: DUP) olarak ele almaktadır. (Bhagwati, 1994: 183-195). DUP faaliyetleri kapsamında, devletin dış ticaret alanına müdahale etmesiyle ortaya çıkan rantları ele geçirmeye yönelik rant kollama faaliyetleri incelenmektedir. Bhagwati'ye göre, DUP faaliyetleri çerçevesinde politik süreçte ortaya çıkan birçok ekonomik olayın analizi yapılabilir. Rant kollama bunlardan bir tanesidir ve DUP faaliyetlerinin bir alt başlığı olarak ele alınabilir. Bhagwati'ye göre, rant kollama faaliyetleri bazı durumlarda refah artışlarına bile yol açabilir. Örneğin, rant kollama sürecinde kullanılan kaynakların alternatif maliyetleri sıfır veya sıfırın altında bir değerdeyse bu kaynakların rant kollama sürecinde tüketilmesi toplumsal israfa yol açmayacaktır. Böyle bir durumda tüketilen kaynaklar, ekonomiyi pareto optimumuna yönelten bir süreci bile ortaya çıkarabilir*. Görülmektedir ki, Bhagwati'den önce yapılan çalışmalarda varılan ortak nokta, rant kollama faaliyetlerinin kaynak israf ederek, toplumsal israfa yol açtığı şeklindeyken, Bhagwati, rant kollama faaliyetlerinin belli şartlar altında toplumsal refahı artırabileceğini ileri sürmektedir.

Kamu kesiminin zaman içinde genel ekonomi içerisindeki payının artmasıyla birlikte rant kollama faaliyetleri, birçok alanda kendini göstermeye başlamıştır. Bireyler tek tek ya da baskı ve çıkar grupları biçiminde örgütlenerek, hükümet tarafından oluşturulan bir monopol hakkını ele geçirebilmek için verdikleri mücadeleye benzer mücadeleleri, yine hükümet politikalarıyla biçimlenen sosyal yardımlar veya vergi indirimleri ya da yatırım teşvikleri gibi değişik çıkarları ele

*Alternatif kullanım alanında üretime katkısı negatif olan bir kaynağın sosyal hasılaya katkısı sıfır olan bir rant kollama faaliyetine tahsisi, ekonomiyi daha yüksek bir etkinliğe kavuşturur. Bu da ekonominin kaynaklarının en verimli biçimde kullanılması durumunu ifade eden pareto optimalitesine daha yakın bir noktaya gelinmesini sağlayabilir.

geçirebilmek için de vermektedirler. Politik süreçte ortaya çıkan bu faaliyetler de şüphesiz rant kollama faaliyetlerinin bir parçasıdır.

Bu bağlamda ve buraya kadar yapılan açıklamalar paralelinde rant kollama kavramını genişleterek yeniden tanımladığımızda, rant kollama, bireylerin devletten ekonomik, mali ya da sosyal nitelikli bir transfer ekle edebilmek için lobicilik yaparak, kaynak israf edici harcamalarda bulunmasıdır.

3.RANT KOLLAMA SÜRECİNİN TARAFLARI VE BASKI GRUPLARI

3.1.Rant Kollama Sürecinin Tarafları

Rant kollama sürecinde yer alan aktörleri, rant dağıtanlar ve rant kollayanlar olmak üzere ikiye ayırabiliriz (Aktan, 1994: 166-167). Politikacılar ve bürokratlar genel anlamda rantları ortaya çıkaran ve dağıtan kesimlerdir. Buna karşılık münferit özel kişi ve firmalar ile baskı ve çıkar grupları ise, rant kollayan kesimde yer almaktadırlar.

Elie Appelbaum ve Eliakim Katz "Rant Yaratarak Rant Kollama" isimli makalelerinde rant kollama sürecinin taraflarını, seçimlerdeki tercihleri ile tüketiciler, rant kollayarak kârlarını maksimize etmeye çalışan firmalar ve özel çıkar beklentisi ile politik gücünü veya bütçesini maksimize etmeye çalışan kamu düzenleyicileri şeklinde belirtmişlerdir (Appelbaum, Katz, 1987: 685-689). Anlaşılacağı üzere burada gelirini maksimize etmeye çalışan politikacılar ve bürokratlardan oluşan kamu düzenleyicileri hem rant dağıtımında hem de rantların paylaşımında yer alan aktörlerdir. Çıkar maksimizasyoncusu tüketiciler ve firmalar ise yalnızca rant kollayan taraflardır. Ancak tüketiciler ve firmalar bir biçimde ortaya çıkmış olan rantları kollayan aktörler olarak kalmayıp, sıkça rant kollama alanlarının oluşturulması için de çaba harcayarak, politikacı ve bürokratları harekete geçirebilmektedirler.

Rant dağıtımında yer alan politikacılar ve bürokratlar aynı zamanda politik sürecin de önemli yapı taşlarıdır. Bilindiği üzere, politik süreç, piyasa ekonomisi şartlarına göre üretilemeyen ve fiyatı belirlenemeyen, buna bağlı olarak da üretimi kamu ekonomisince üstlenilmiş olan bir takım mal ve hizmetlerin üretim düzeyinin belirlendiği bir süreçtir (Ayrıntılı bilgi için bkz.; Sakal, 1994: 15-23). Bu süreçte politikacılar ve bürokratlarla birlikte seçmenler ve çıkarları doğrultusunda organize olmuş gruplar da (baskı ve çıkar grupları) aktif rol alarak, politik sürecin işleyişine katılmaktadırlar. Bilindiği gibi piyasa ekonomisinde temel amaç üreticiler için kâr maksimizasyonu, tüketiciler için fayda maksimizasyonudur. Politik süreçte ise politikacıların, bürokratların, seçmenlerin, baskı ve çıkar gruplarının temel amaçları kâr ve çıkar maksimizasyonudur (Eğilmez, 1997: 1-4).

Politikacı ve bürokratlar her ne kadar rant kollama sürecinin rant dağıtımında yer alan aktörler olarak görünseler de çoğu zaman davranışlarını şekillendiren temel unsur rant elde etme arayışlarıdır. Bu bakımdan çoğunlukla rant kollama süreci ile

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

örtüşen politik karar alma sürecinin aktif özneleri olan politikacılar ile bürokratları da, rant kollama sürecindeki rolleri açısından değerlendirmek ve bu süreçte nasıl bir tür baskı grubuna dönüştükleri üzerinde durmak gerekmektedir.

Siyasal iktidarı ellerinde tutan politikacılar yeniden seçilebilmeyi garantilemek için oylarını; bürokratlar, doğrudan ya da dolaylı bir takım çıkarlarını koruyabilmek için bütçelerini; seçmenler, kamusal mal ve hizmetlerden elde edecekleri faydayı; baskı ve çıkar grupları da devletten elde edecekleri rantları maksimize etmeye çalışmaktadırlar (Aktan, 1992: 51). Anlaşılacağı üzere politik süreçte de esas olan özel çıkarları artırma güdüsüdür ve rant dağıtımında yer alan politikacıların ve bürokratların davranışlarını büyük ölçüde bu özel çıkarları artırma çabaları yönlendirmektedir.

Siyasal partileri oluşturan politikacıların bireysel faydalarını artırabilmeleri seçimlerde oylarını maksimize ederek, kamusal faaliyeti arz etme, diğer bir deyişle rant dağıtabilme tekelini elde edebilmelerine bağlıdır. Bu içgüdü ile hareket eden siyasal partiler, seçimleri kazanarak iktidara gelmek için kendilerine oylarına çoğunluğunu kazandıracak olan mali ve sosyal programları benimsemeye eğilimindedirler. Bu aşamada, bazı politikacılar, daha fazla oy toplama düşüncesi ile vergilerde bir indirim yapacakları konusunda söz verirlerken, bazıları kamu harcamalarını da artıracaklarını ileri sürecekler (Ataç, 1976: 147-148), bazıları da seçmenlerin kendilerine doğrudan özel fayda sağlayan mesleki veya bölgesel rantları ele geçirebilme konusundaki baskı ve taleplerini olumlu yanıtlayarak bunları yerine getirme konusunda garanti vereceklerdir (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Çelebi, 1991: 91-94).

Bu vaatlerle başta baskı ve çıkar grupları olmak üzere birçok kesimden oy alarak iktidara gelen siyasal parti veya partiler, çeşitli rant kollama alanlarının ortaya çıkmasına da gerekli zemini hazırlamış bulunmaktadır.

Bu aşamada çeşitli taleplerinin yerine getirilmesi konusunda seçimlerden önce siyasal partilerden gerekli güvenceleri alan ve bu doğrultuda söz konusu partiyi destekleyerek iktidara taşıyan baskı ve çıkar gruplarının davranış ve tutumları çoğu zaman belirleyici olmakta, diğer bir deyişle rant kollama alanları bu davranış ve tutumlar çerçevesinde söz konusu grupların ele geçirebileceği bir duruma getirilmektedir.

Çeşitli baskı ve çıkar gruplarının desteğiyle seçimleri kazanarak iktidara gelen siyasal parti, aynı zamanda kamusal malları arz etme ya da kamusal faaliyetleri yürütme tekelini de eline geçirmiş bulunmaktadır. Siyasal parti (hükümet) kamusal kaynaklara sahip olmak yoluyla elde ettiği bu tekelci gücü iktidarda kalabilmek ve bir dahaki seçim dönemi geldiğinde yeniden seçilebilmek için de kullanmaktadır. Bu bağlamda baskı ve çıkar grupları ile siyasal partiler arasında seçim öncesi başlayan ilişkilerin seçimden sonra da yeni boyutlar kazanarak devam ettiğini ve gelecek seçim dönemi yaklaştığında da maksimum düzeye çıktığını söyleyebiliriz.

Rant dağıtımında yer alan politikacılar, gerek seçim öncesinde iktidara gelebilmek için, gerekse de seçim sonrasında iktidarda iken yeniden seçilebilmek

için olabildiğince çok baskı ve çıkar grubuna ulaşmaya çalışmaktadırlar. Yukarıda belirtildiği gibi söz konusu grupları etkileyebilmek için çeşitli yöntemlere başvurmaktadırlar. Bu aşamada rant dağıtımında yer alan politikacıların, aynı zamanda rant kollayan bir yönlerinin de bulunduğu düşünülebilir.

Politikacılar, kendilerini destekleyerek iktidara taşıyan baskı ve çıkar gruplarına seçimlerden sonra krediler, kadro ihdası, vergi affı, teşvikler, izinler gibi pek çok kamusal kaynağı ve olanağı seferber ederken bir yandan rant dağıtımında aktif rol almış bulunmakta, diğer yandan da gelecekteki çıkarları için yatırım yaparak rant kollamış olmaktadırlar. Diğer bir deyişle, politikacılar, başlıca amaçları olan iktidarı ele geçirebilmek için bir takım taahhütlerde bulunmakta, amaçlarına ulaşıp iktidarı ele geçirdikten sonra da bu taahhütlerinin gereğini yerine getirmek zorunda kalmaktadırlar. Burada politikacıların faaliyetleri, rant kollama faaliyetleri bağlamında ele alınabilir.

Politikacılar, bireysel çıkarları doğrultusunda verdikleri sözleri devlet bütçesi aracılığıyla yerine getirmektedirler. Baskı ve çıkar gruplarında olduğu gibi politikacıların da bireysel çıkarlarını maksimize etme düşüncesiyle hareket etmeleri ve bu amaçla kamusal kaynakları kullandırmaları bir nevi rant kollama faaliyetidir. Bu kapsamda tüketilen kaynaklar (politikacıların baskı ve çıkar gruplarına bütçe yoluyla yaptığı haksız transferler) ise, diğer rant kollama faaliyetlerinde olduğu gibi sosyal açıdan bir israfa yol açarak, toplumsal refahı azaltmaktadır.

Rantların dağıtımında politikacılarla birlikte bürokratlar da oldukça önemli bir yere sahiptir. Siyasal iktidarlar seçmenlerinin kamu kesiminden talep ettiği çeşitli gereksinimlerini bürokratlar aracılığıyla yerine getirmektedirler. Bu bağlamda bürokratları, kamusal mal ve hizmet üretiminde siyasal iktidar ile seçmenler arasında yer alarak iktidarın üretilmesini istediği mal ve hizmetleri üreten, üretimi organize eden kişiler olarak tanımlamak mümkündür (McNutt, 1996: 99).

Benzer bir başka tanımda ise Anthony Downs, bürokratı, zamanının çoğunu görev aldığı birimde geçirerek siyasal iktidarın isteklerini yerine getirmeye çalışan uzman kişi olarak ele almaktadır (Downs, 1967: 25). Bürokratların görev aldıkları birimdeki performanslarını net bir şekilde ölçmenin oldukça güç olduğunu ileri süren Downs'a göre, bürokratlar bir yandan, diğer büroların fonksiyonlarını ele geçirmeye çalışmak, diğer yandan da mevcut fonksiyonlarını korumak ve kollamak suretiyle bütçelerini olabildiğince geniş tutmaya çalışırlar. Çünkü faydaları ancak bu şekilde artmaktadır.

Siyasal iktidarın politikalarını uygulamaya koyan ve devletin günlük hizmetlerini gören bürokratlar ve diğer memurlar bir bütün olarak bürokrasiyi oluşturmaktadırlar (Savaş, 1989: 15). Kamusal nitelikli mal ve hizmet üretiminde bulunan bürokrasiyi, piyasa ekonomisinde faaliyet gösteren firmaların kamu ekonomisindeki karşılığı olarak değerlendirmek de mümkündür (Şener, 1996: 182). Devletin ekonomik hayata girişimci ve düzenleyici olarak girmesi, bürokrasinin gelişiminde oldukça önemli bir faktördür (Eryılmaz, 1994: 151). Demokratik toplumlarda bürokrasinin büyüklüğü kamusal faaliyet düzeyine bağlı olup kamusal mal ve hizmetlerin arzı arttıkça, bürokrasinin boyutları da genişlemektedir (Blau, Marshall, 1956: 164).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bürokratlar için bütçe büyüklüğü iki açıdan önem taşımaktadır. Eskisine göre bütçesini ve personel sayısını artıran bürokrat, öncelikle daha yüksek ücret alacak ve personel artışına bağlı olarak daha fazla boş zamana sahip olacaktır. Bunlar bürokratın bütçe maksimizasyonu ile elde ettiği doğrudan faydalardır. Bunun yanında bürokratın daha büyük bir bütçeye sahip olması, sunduğu hizmetlerden yararlanan kişilerin çıkarlarına, buna bağlı olarak da kendi çıkarlarına daha etkin olarak hizmet etmesini sağlayacaktır. Bu bağlamda elde edilecek faydalar ise, daha ziyade parasal nitelikte olmayan prestij, güç, yetki, atama hakkı gibi dolaylı faydalardır (Blais, Stephane, 1991: 4-5).

Devlet bütçesinin büyüklüğü ve bileşimi genelde bürokrasi ile iktidar arasındaki bir pazarlık sürecinde belirlenmektedir. Bürokratlar, iktidarla bütçe konusunda girişmiş oldukları pazarlıktan çoğu zaman kazançlı çıkmaktadırlar. Diğer bir deyişle, siyasal iktidar, bu süreçte bürokratları etkin bir şekilde kontrol edememektedir. Rant dağıtımında yer alan siyasal iktidarın, bürokrasiyi de rant dağıtımında bir aracı olarak görmesi ve bu bağlamda da gerçekten bürokrasiyi denetim altına almak istemeyişi söz konusu kontrolü gevşeten en önemli nedenlerden birisidir (Savaş, 1989: 17). Bürokratın bütçesini maksimize etmesi, bir yandan siyasal iktidarın oy maksimizasyonuna diğer yandan ise, baskı ve çıkar gruplarının fayda maksimizasyonuna hizmet etmektedir. Diğer bir deyişle, aynı noktada baskı ve çıkar gruplarının, bürokratların ve siyasal iktidarın çıkarları buluşmaktadır.

Siyasal iktidarın politikalarını uygulamaya aracılık eden bürokrasinin genişlemesi, siyasal iktidarın bürokratlar aracılığıyla rant dağıtarak oy kazanma potansiyelinin artması anlamına gelmektedir. Bürokrasiyi genişletmek suretiyle oyların maksimize edilmesi, siyasal iktidarların kullandığı yaygın bir araçtır. Çünkü, bürokrasinin genişlemesiyle birlikte artan kamusal hizmetlerden yararlanacak olan seçmen, çoğu defa, bu hizmetlerin maliyetini karşılayan vergi mükellefi değildir. Burada hizmetten yararlanan az sayıdaki ancak etkin baskı ve çıkar grubudur. Hizmetlerin maliyetini karşılayan kesim ise söz konusu faaliyetler ve bunların maliyetleri ile ilgili fazla bilgi sahibi olmayan büyük bir seçmen kitlesidir. Bürokrasinin sunduğu hizmetten yararlananlarla maliyetine katlanan vergi mükelleflerinin aynı kimseler olması, siyasal iktidara, bürokrasiyi olabildiğince genişletme imkanı vermektedir (Savaş, 1989: 18).

Sürekli olarak bütçesini genişletme gayreti içerisinde olan bürokrat, bunu başarabildiği ölçüde daha güçlü, yetkili ve itibarlı olacak, buna bağlı olarak da çalıştığı birimin imtiyazları artacaktır. Diğer bir deyişle bütçesini artırmayı başaran bürokratın etki alanı bu oranda genişleyecektir.

Bürokratlar, elde etmiş oldukları bu yetkileri, kimi zaman iktidar adına çoğu zaman da kendi adlarına kullanarak rant dağıtımında politikacılarla birlikte aktif rol almaktadırlar. Özellikle politik yozlaşmaların yoğun olduğu gelişmekte olan ülkelerde bürokratlar, kamunun tekelinde olan kaynakları kişisel ilişkilerinin iyi olduğu firmalara, ya da yakınlık hissettikleri baskı ve çıkar gruplarına yönlendirme konusunda siyasal iktidarı etkilemekte ve bir takım özel çıkarlar karşılığında söz konusu kaynakları (rantları) dağıtmaktadırlar.

Rant dağıtımında yer alan bürokratların bütçelerini maksimize etmeye çalışmaları, onların da politikacılar gibi rant kollayan yönlerinin bulunduğuna işaret etmektedir. Bürokratlar, bir nevi rant kollama faaliyeti sayılabilecek bütçe maksimizasyoncu davranışlarında amaca ulaşabilmek için birçok yöntem kullanmaktadırlar.

Burada kullanılan en klasik yöntem, faaliyetlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan ödenektee çok daha fazlasını talep ederek maliyetleri olabildiğince fazla göstermektir. Bunun yanında bürokratlar, kamusal mal ve hizmet talebinde bulunan bireylerin isteklerini yerine getirirken ihtiyaç duydukları kadro, bina, araç-gereç vb. konularda gerekli mali yardımı alamadıklarını, güç şartlar altında faaliyetlerini yürüttüklerini belirterek seçmenleri yanlış bilgilendirmekte ve bu yolla da bütçe ödeneklerinin artırılması için seçmenleri araç olarak kullanıp, bunları siyasal iktidar üzerinde baskı oluşturmaya yönlendirmektedirler (Johnson, 1991: 289-290). Bürokratların kendilerinin de rant kollayıcılar olduğunu gösteren bir diğer örnek de, bütçe dönemi sonunda kullanılmamış ödenekleri kullanmakta acele etmeleri ve burada etkinlik düşüncesinden büsbütün uzaklaşmalarıdır (Çelebi, 1991: 102).

Anlaşılacağı üzere, gerek siyasal iktidar, gerekse bürokratlar bir yandan yasal düzenlemelerle tekellerinde bulunan kamusal kaynakları kullandırmak suretiyle rant yaratmakta ve dağıtmakta, diğer yandan söz konusu kaynakları kendi çıkarlarını (oy-bütçe) maksimize edecek şekilde kullandırmak suretiyle de rant kollamakta ve bir tür baskı grubuna dönüşmektedirler.

3.2. Rant Kollama Sürecinde Baskı Grupları

Genel anlamda rant kollayanları, bireysel olarak rant kollayanlar ve toplu halde rant kollayanlar olmak üzere ikiye ayırabiliriz (Aktan, 1994: 15).

Bireysel olarak rant kollayanlar, başkalarıyla işbirliğine gitmeden ve herhangi bir örgüt içerisine girmeden, bireysel olarak yalnızca kendi imkanları ve gücüne dayanarak, doğrudan devletten ya da devlet aracılığıyla başkalarından bir çıkar elde etmeye çalışan kişi ve firmalardır. Bireysel olarak rant kollayanların girıştiği faaliyetler genel olarak çok büyük bir maliyet ortaya çıkarmaz. Bu nedenle, rant kollama literatüründe çoğu zaman toplu halde rant kollama durumu ele alınmaktadır. Ancak, toplu halde rant kollama için geçerli olan pek çok nokta bireysel rant kollamada da büyük ölçüde geçerlidir. Rant kollamada her iki durumda da çoğu zaman aynı kurumlara yönelinmekte ve aynı yöntemler kullanılmaktadır.

Toplu halde rant kollayanlar ise, ortak menfaatleri etrafında birleşerek, devlet bütçesinden veya devlet aracılığıyla toplumun diğer üyelerinden bir çıkar elde etmeye çalışmaktadırlar. Söz konusu birlikteliğe siyaset terminolojisinde baskı ve çıkar grubu denilmektedir.

Baskı ve çıkar grupları, toplumsal konumlarına ve içinde bulundukları siyasal rejimin özelliklerine göre değişik yapı ve türde ortaya çıkmaktadırlar (Kışlalı, 1994: 245). Baskı ve çıkar gruplarının işlevleri ve politik süreci rant kollama aracı olarak kullanmak için başvurdukları yöntemler bazen birbirlerine benzerken çoğunlukla

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yapısal özelliklerinden yani türlerinden kaynaklanan nedenlerle farklılık kazanmaktadır.

Baskı gruplarının varlığı çok eski dönemlere kadar uzanmasına karşın, bu grupların büyük sayılara ulaşması ve etkilerinin artması 20. yüzyıla, daha doğrusu çağdaş endüstri toplumuna özgü bir gelişmedir (Esin, 1974: 25). Baskı ve çıkar grupları, demokrasi ile yönetilen ülkelerde demokrasinin sağlıklı işleyişi bakımından vazgeçilmez kurumlardır.

Baskı grubu, temel olarak, ortak çıkarlara sahip bireylerin katılım maliyetlerini paylaşmak ve tercihlerini daha etkin açıklayabilmek için bir araya geldikleri topluluk olarak tanımlanabilir. (Buchanan, Tullock, 1962: 283). Bu tanımla birlikte baskı gruplarıyla ilgili çeşitli tanımlamalar da yapılmıştır. Bunlardan bazıları aşağıda verilmiştir:

Baskı grupları, bir veya daha fazla ortak amacı paylaşan ve bulundukları toplum içinde kendi görüşlerini ve davranış biçimlerini korumak, yaymak ve geliştirmek için belli bir faaliyet içinde olan gruplardır (Arı, 1997: 133).

Diğer bir tanımda baskı grupları, belli bir uyum ve ortak amaç çerçevesinde bir araya gelerek politik süreçte etkili olmaya çalışan toplumsal gruplar olarak ele alınmaktadır. (Ball, 1988: 103).

Baskı grupları, birbirine ortak çıkarlarla bağlı olan üyelerden oluşan ve siyasal iktidarı ele geçirmeyi amaçlamadan siyasal sistemi etkilemeye çalışan topluluklar olarak da tanımlanmaktadır

(Turan, 1976: 132). Baskı grupları, siyasal partilerle karıştırılmaması gereken ve iktidar mücadelesinin dışında kalan örgütlerdir. Baskı grupları demokratik yolla iktidarı ele geçirmeye çalıştıkları anda baskı grubu niteliğini yitirip siyasal parti haline dönüşürler (Çam, 1995: 451).

Baskı ve çıkar gruplarının ortaya çıkma nedenlerinden biri olarak bireylerin politik süreç içerisinde alınan kararları tek başlarına etkileyememesi gösterilmektedir. Çünkü, bireyler kendi çıkarları açısından uygun olan politikaları değerlendirebilmek için gerekli bilgilere sahip olmadıkları gibi verecekleri bir tek oyun fazla bir etkisinin olamayacağını da bilmektedirler. Özellikle kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payının artmasıyla birlikte, politik süreçte alınan kararların, bireysel çıkarlar üzerindeki etkileri artmaktadır. Bireysel çıkarların, kamu kesiminde alınan bir takım kararlarla korunması, aynı türden çıkarlara sahip olan bireylerce oluşturulan çıkar grupları tarafından daha etkili bir şekilde başarılmaktadır. Buna göre bireyler, ortak çıkarlarına göre gruplar oluşturarak bir yandan kendi çıkarlarını maksimize edecek hukuksal düzenlemeleri şekillendirirken, diğer yandan da sayısal olarak belli büyüklükte bir oy kitlesi oluşturarak beklentilerinin siyasal iktidarca dikkate alınmasını sağlamaktadırlar (Bulutoğlu, 1988: 123).

Baskı ve çıkar gruplarının rant kollama sürecinde sergiledikleri davranışlarında genel olarak belirleyici olan, sonuçta ele geçirilecek olan rantın büyüklüğüdür. Bu güdü ile şekillenen davranışların, ön plana çıkan, bir kısmı

ampirik olarak gözlenmiş bir kısmı da kuramsal modellerden çıkarılan bazı temel özellikleri bulunmaktadır. Burada özellikle bunlar üzerinde durulmaktadır.

Devletten bir rant elde etme mücadelesi içinde olan seçmenler, değişik şekillerde örgütlenerek bir baskı grubu oluştururken, firmalar da politik süreçte alınan kararları etkileyerek bir rant elde edebilmek için benzer organizasyonlar oluşturmaktadırlar. Politik süreçte ağırlığını hissettirmek isteyen firma bunu iki şekilde gerçekleştirmektedir: Firma, ya kendi bünyesinde lobi faaliyetleri yapacak bir birim oluşturmakta, ya da lobi hizmetleri veren bir kurumdan yardım alarak siyasal iktidarı etkilemeye çalışmaktadır (Johnson, 1996: 326). Burada, firma bünyesinde bir lobi birimi kurmanın, siyasal iktidarı etkileyerek belirlenen rantları elde etmede çok daha etkin olduğu, ancak diğer yönteme göre daha maliyetli olduğu ifade edilebilir.

Rant kollama rekabetinden kazançlı çıkabilmek için oluşturulan baskı gruplarının, sonuç olarak, ekonomik rant elde etmesi beklenmektedir. Bilindiği gibi, burada, kamusal faaliyetlerin yararları kazananlara yönelirken; maliyetleri çok sayıda vergi mükellefine ve tüketicilere dağılmaktadır. Baskı gruplarının elde edeceği yararlar üretimin sınırlanıp fiyatların yükseltilmesi, yüksek tarifeler, ithalat kotaları, sosyal yardımlar gibi büyük bir çeşitlilik gösterir. Ancak, baskı gruplarının bu ayrıcalıkları elde etseler de bunun sonuçlarından tam olarak yararlanamadıkları ileri sürülebilir. Örneğin Kanada için 12 yıllık bir dönemi kapsayan bir çalışmada, rant peşinde koşan çeşitli grupların, oluşan rantların büyük bir kısmını ele geçiremedikleri saptanmıştır. Bunun olası bir açıklaması, hükümetlerin, yalnızca politik kazançlar sağlayacaklarsa söz konusu gruplara yardım etmeyi kabul etmeleridir (Beck, Cannolly, 1996: 19-33).

Politikacı ve bürokratlar, yalnızca, seçilme şanslarını artıracaksa ya da maddi bir çıkar elde edeceklerse baskı gruplarının rant kollamaya elverişli isteklerini programlarına alıp uygularlar. Bunun yanında, seçime giren aday için büyük önem taşıyan belli konuların varlığı da rant kollayan baskı gruplarının, adayın seçildikten sonra ilgili konulardaki tercihlerini kendi çıkarlarına uygun şekilde değiştirmelerini güçleştirmektedir (Glazer, 1993: 139-148).

Rantların tamamının dağıtıldığı fakat tümünün tek bir baskı grubu tarafından elde edilmediği, yani birden fazla kazananın olabileceği ve rant kollama mücadelesine katılmanın serbest olduğu bir ortamda rant kollayan baskı gruplarının sayısı ve aralarındaki rekabet artacaktır (Clark, Riis, 1996: 182). Bu rekabet, bir yandan bu amaçla yapılan toplam harcamaları artırırken diğer yandan politik sürece işlerlik kazandırarak karar alma aşamasında rasyonelliğin sağlanmasına yardımcı olacaktır. Çünkü gruplar, bireylerin tercihlerini daha rasyonel ve çıkarları daha çok kollayacak şekilde ortaya koymalarına yardımcı olmaktadırlar (Bulutoğlu,1988: 123).

Devlet bütçesinin büyütülmesi imkanları sürdükçe, rant kollayan baskı gruplarının temel amacı, bu genişlemeden bir pay elde etmektir. Devlet bütçesi ile ilgili olarak, rant kollama, gelir ve ikame etkisi olmak üzere iki bileşenden oluşmaktadır (Vedder, Gallaway, 1991: 283-285).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devlet harcamalarında bir dönemden diğerine ortaya çıkan toplam artış, gelir etkisidir. Devlet harcamalarının GSYH'daki payı arttıkça, rant kollama fırsatları da büyümektedir. Bu noktada rant kollayan baskı grupları, birbirleriyle rekabet etmemekte, çalışmalarını artan kamu harcamalarına yönlendirmektedirler.

İkame etkisi ise, gelir etkisi sabit tutularak (yani bütçe büyüklüğü sabitken), belli bir kamu harcamasının diğer harcamalar azaltılarak artırılmasıdır. Bütçe gelirinin sınıra geldiği bu aşamada, baskı grupları, bu kez birbirleriyle mücadeleye girişmekte ve oy ticareti ile bütçe harcamalarının başka gruplardan kendilerine doğru yeniden tahsisine çalışmaktadırlar.

Kısacası, gelir etkisi pozitif olduğu sürece mücadele zayıf olacaktır. Bireyler bu aşamada çoğu zaman bireysel olarak hareket ederken ikame etkisi için de bir girişimde bulunmayacaklardır. Ancak, kamu kesiminin daha fazla büyümesi güçleşince gelir etkisi sıfıra yaklaşacak, hatta bazen negatif olabilecektir. Bu durumda bireyler örgütlenmeyi daha avantajlı bulacak ve oluşturulan baskı grupları birbirleriyle kıyasıya mücadele edecek, ikame etkisini kendi lehlerine çevirmeye çalışacaklardır.

Grupların rant kollama faaliyetleri milli gelirin büyüme hızıyla ve bireylerin gelir dağılımındaki göreli konumları ile ilişkilidir. Büyüme hızlandıkça rant kollama girişimleri azalmaktadır. Öte yandan gelir dağılımının üst basamaklarında olanlar daha fazla rant kollama faaliyetine girişmektedir. Bir çıkar grubu politik süreci belli bir düzenlemenin yapılması lehinde etkileyebilir. Ancak, düzenlemeler çok farklı unsurlar göz önüne alınarak yapılır ve etkili grupların amaçlarına bütünüyle ulaşması mümkün olmayabilir (Cairns, 1989: 315-334).

Siyasal partiler arasındaki iktidar mücadelesi, baskı gruplarını daha da etkin hale getirmektedir. Seçimlerden önce siyasi partilerle bireysel rant-oy alışverişine girişen ve bu yönde kendilerine yakın bulduklan partilerle anlaşan baskı grupları, seçimlerden sonra oylarıyla iktidara gelen siyasi iktidar üzerinde yoğun bir baskı uygulayarak, çıkarlarını koruyan ve hatta artıracak uygulamaların ve buna yönelik yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlamaya çalışırlar (Mueller, Murrell, 1986: 127-135).

"Özellikle gelişmekte olan ülkelerde politik olarak iyi organize olmuş gruplarla iyi organize olmamış gruplar arasında bir fırsat eşitsizliği vardır. Çünkü bu tip ülkelerde, söz konusu grupları bir disiplin altına alacak yasal çerçeve yine bu grupların engellemeleri nedeniyle oluşturulamamaktadır. Bu ülkelerde partilerin zayıflığı, baskı gruplarını daha da etkili hale getirmiştir. Yine gelişmekte olan ülkelerdeki istikrarsızlıkların kökeninde, etkin baskı gruplarının süregelen çıkarlarını koruyabilmek için sistemin istikrar kazanmasını bilinçli olarak engellemelerinin yattığı vurgulanmaktadır (Kimenyi, Mbaku, 1993: 385-405).

Siyasal partiler, genellikle etkin baskı gruplarının çıkarlarını gözetirlerken, bu gruplarda çıkarlarını gözeten siyasal partiyi, başta parasal kaynaklar olmak üzere çeşitli yönlerden (propaganda, miting, oy gibi) destekleyerek kendileri için rant kollayan bir aracı durumuna getirmişlerdir. Ekonomi politikalarının büyük ölçüde siyasi partilerle baskı grupları arasındaki ilişkilere göre belirlendiği bu ülkelerde,

siyasal iktidarın temel amacı özel çıkarları gözetmek olmuştur (Bianchi, 1984: 10-13).

Baskı grupları arasında çoğu zaman kıyasıya geçen rant kollama rekabetinin, bazı durumlarda azaldığı görülmektedir. Rant elde edebilmek için baskı grupları arasındaki rekabet eşanlı değil de bir dizi hareketin ardı ardına yapılması esasına dayanıyorsa, gruplar arasındaki rekabet yumuşar ve toplam rant kollama harcaması azalır. Bu durumda kendini zayıf gören taraflar (siyasi iktidarı etkileme gücü daha az olan taraflar) ilk hareketlerinden sonra rekabetten çekilir. Bu da rant kollama sürecinde kullanılan kaynakları (para-zaman) azaltır. Kazanan grup ise siyasi iktidarı etkilemek için yapacağı harcamanın altında bir harcamayla rant elde edebilir (Leininger, 1993: 43-44).

Rant kollama harcamalarının rant miktarından farklılaşmasına yol açan bir diğer etken de insanların risk karşısındaki davranışlarıdır. Normal olarak belli bir rantı ele geçirmek için rantın değerine yakın hatta bazen eşit bir kaynağın israf edildiği söylenmektedir. Ancak rant kollayanların riskten kaçan kişiler olması durumunda söylenen maliyet abartılı olmaktadır. Çünkü bu durumda oyuncular bekledikleri rantın altında bir harcamaya razı olacaklardır (Long, Vousden, 1987: 971-985).

Baskı ve çıkar grupları rant kollama bağlamında incelendiği için bunların genelde olumsuz yönleri üzerinde durulmuştur. Ancak, baskı gruplarının sahip oldukları temsil, iletişim, denetim, ve siyasal katılımı artırma gibi işlevleriyle demokratik siyasal sistemin işlemesinde ve gelişmesinde ne derece önemli kurumlar oldukları unutulmamalıdır. Dolayısıyla, bu grupların varlığı rant kollama faaliyetleri ile yol açtıkları açıkça görülen ekonomik zararlara karşın hoş görülebilmektedir.

4.SONUÇ

Rant kollama kuramı, Gordon Tullock, Anne Krueger ve Richard Posner gibi ekonomistlerce geliştirilerek, politik yozlaşmaların bir türü olarak ele alınmış ve politik süreçte yapay biçimde rantlar oluşturarak bunu ele geçirme çabası olarak tanımlanmıştır. Kamu kesiminin sınırlarının genişlemesine bağlı olarak ortaya çıkan politik yozlaşmalar, rant kollayanların faaliyet göstereceği rant kollama alanlarını genişletmektedir.

Politik süreçte rol alan aktörler, rant kollama faaliyetlerindeki konumları açısından rant dağıtımında rol alan ve rant kollayan aktörler olarak sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırmada politikacılar ve bürokratlar sürecin rant dağıtanlar tarafında yer alırken, seçmenler (tüketiciler) ile firmalar rant kollayan tarafı oluşturmaktadır. Seçmenlerin ve firmaların ortak çıkarlar etrafında bütünleşerek birlikte hareket etmeleri ise baskı ve çıkar gruplarını ortaya çıkarmaktadır. Politikacı ve bürokratlar rant kollama sürecinin rant dağıtımında yer alan aktörler olmalarına rağmen çoğu zaman davranışlarını şekillendiren temel unsur rant elde etme arayışlarıdır. Dolayısıyla politikacı ve bürokratların, rant kollama sürecinde de aktif rol alarak bir tür baskı grubuna dönüştüklerini söyleyebiliriz. Baskı ve çıkar grupları rant kollama faaliyetleri ile siyasal iktidarı, bürokrasiyi ve parlamentoyu etkilemeye

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

çalışmaktadırlar. Bir ülkede, sistemde en büyük ağırlığı taşıyan kurum hangisi ise rant kollama çabalarının en fazla yöneldiği kurum o olacaktır. Rantların dağıtımında belirleyici olabilen bu kurumların etki altına alınabilmesinde grup halinde hareket etmek, bireysel çabalara göre daha etkili olmaktadır. Rant kollama sürecinde kullanılabilecek araçların çeşitliliği rant kollayan baskı ve çıkar gruplarının etkinliğini artırmakta ve söz konusu süreçten kazançlı çıkmalarını kolaylaştırmaktadır.

Baskı ve çıkar grupları, rant kollama sürecinin önemli aktörleri olmalarına karşın, temsil, iletişim, denetim ve siyasal katılımı artırma gibi işlevleriyle toplumun çeşitli kesimlerinin istek ve eğilimlerini bünyesinde toplayarak sistemin yetkili birimlerine aktarmakta ve siyasal iktidarı belli ölçüde denetlemektedir. Baskı ve çıkar gruplarının rant kollama faaliyetleri ile neden oldukları toplumsal maliyetlere karşın fazla tepki görmemelerinin altında, büyük ölçüde, siyasal sistemin işleyişini kolaylaştıran ve toplumsal düzenin devamlılığında önemli rolü olan söz konusu işlevler yatmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAKÇA

Aktan, Coşkun C. **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Ankara, Takav Matbaası, 1994.

Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi 1980-1990 Türkiye Deneyimi, İstanbul, Afa Yayıncılık, 1992.

"Rant Savaşları", **Forum**, Ekim 1994, ss.12-19.

Appelbaum, E., Katz, E., "Seeking Rents by Setting Rents", **Economic Journal**, Vol:197, 1987, ss.685-689.

Arı, Tarık. **Amerika'da Siyasal Yapı Lobiler ve Dış Politika**, 2.Baskı, İstanbul, Alfa Basım Yayım, 1997.

Ataç, Beyhan, "Kamu Kesimi, Politika ve Bürokrasi", **Prof.Dr. Suat Mirza'nın Anısına Armağan Cilt:I, Eskişehir, İ.İ.B.F Yay.**, No:42 1976, ss.145-155.

Ball, Alan R. **Modern Politics and Government**, Fourth Edition, New Jersey, Chatham House Publishers, 1988.

Beck, R.L., Carnolly, J.M., "Some Empirical Evidence on Rent Seeking", **Public Choice**, Vol:87, No:1-2, 1996, ss.19-33.

Bhagwati, Jagdish N. "Doğrudan Kar Sağlama Faaliyetleri", (çev. Asuman Altay) İçinde Aytaç Eker ve Çoşkun C. Aktan, **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, Ankara, Takav Matbaası, 1994, ss.183-197.

Bianchi, Robert. **Interest Groups and Political Development in Turkey**, New Jersey, Princeton University Press, 1984.

Blais A., Stephane, D., **The Budget Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence**, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1991.

Blau, P., Marshall, W.M., **Bureaucracy in Modern Society**, New York, Random House, 1956.

Buluroğlu, Kenan. **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1988.

Buchanan, J.M., Tullock, G., **The Calculus of Consent Logical Foundations of Constitutional Democracy**, U.S.A ,Ann Arbor Paper Backs Michigan University Press, 1962.

Buchanan, James.M. "Rant Kollama ve Kar Kollama", (çev. Aytaç Eker) İçinde: Aytaç Eker, ve Coşkun C. Aktan, **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, Ankara, Takav Matbaası, 1994, ss.277-286.

Cairns, Robert.D. "Dynamic Rent-Seeking" **Journal of Public Economics**, Vol.:39, 1989, ss.315-334.

Clark, D.J., Riis, C., "A Multi-Winner Nested Rent Seeking Contest", **Public Choice**, Vol:87 No:1-2,1996, ss.177-184.

Çam, Esat. **Siyaset Bilimine Giriş**, Genişletilmiş 4.Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 1995.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Çelebi, Kemal. "Kamusal Tercihler ve Kamu Ekonomisinin Genişliği: Türkiye Örneği", **Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Manisa, 1991.

Downs, Anthony. **Inside Bureaucracy**, Boston Little, Brown and Company, 1967.

Eğilmez, Mahfi. "Oy Yetki ve Kâr Maksimizasyonu Üzerine", **Hazine Dergisi**, Sayı:7, Temmuz 1997, ss.1-4.

Eryılmaz, Bilal. "Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık", içinde: Aytaç Eker, (ed.), **Politik Uzlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, İzmir Dokuz Eylül Üniv. İ.İ.B.F. Ekim 1994, ss.147-170.

Esin, Pars. **Türkiye'de İşveren Sendikacılığı**, Ankara, Sevinç Matbaası, Ankara Üniv., S.B.F Yayınları, No:373, 1974.

Glazer, Amihayi. "On the İncentives to Establish and Political Rent Seeking Games", **Public Choice**, Vol:75, No:2, 1993, ss.139-148.

Johnson, David.B. **Public Choice An Introduction To The New Political Economy**, London, Mayfield Publishing Company, 1991.

Kışlalı, A.Taner. **Siyaset Bilimi**, 4.Baskı, Ankara, Zirve Baskı ve Cilt, 1994.

Krueger, Anne. "The Political Economy of Rent Seeking Society", **American Economic Review**, Vol:64, No:3, 1974, ss.291-304.Long, N.V., Vousden, N., "Risk Averse Rent-Seeking with Shared Rents" **Economic Journal**, Vol :97, December 1987, ss.291-304.

Leisinger, Wolfgang. "More Efficient Rent Seeking: A Munchhausen Solution", **Public Choice**, Vol:75, No:1, 1993, ss.43-62.

McNutt, Paddy A. **The Economics of Public Choice**, United Kingdom, Edward Elgar Publishing Company, 1996.

Mwangi, S., Kimenyi, J., Mbaku, M., "Rent-seeking and Institutional Instability in Developing Countries", **Public Choice**, Vol:77 No:2, 1993, ss.385-405.

Monissen, Hans G. "Rent Seeking General Equilibrium: A Didactic İllustration", **Public Choice**, Vol:72, No:2-3, 1991, ss.111-128.

Mueller, D.C., Murrell, P., "Interests Groups and the Size of Government", **Public Choice**, Vol:48, No:1-3, 1986, ss.125-145.

Pedersen, Karl. R. "Rent Seeking Political Influence and Inequality: A Simple Analytical Example", **Public Choice**, Vol:82, No:3-4, 1995, ss.281-305.

Posner, Richard A. "The Social Costs of Monopoly and Regulation", **Journal of Political Economy**, Vol:83, August 1975, ss.807-827.

Sakal, Mustafa. Politik Karar Alma Sürecinde Bürokrasi Bütçe Büyüklüğü İlişkisi", **Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İzmir, 1994.

Savaş, Vural. **Anayasal İktisat**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1989.

Şener, Orhan. **Kamu Ekonomisi**, 5.Baskı İstanbul, Beta Yayınları, 1996.

Tullock, Gordon. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", İçinde: Charles Rowley (ed.), **Public Choice II**, U.S.A., Elgar Publishing Limited, 1993 a, ss.3-25.

Tullock, Gordon. **Rent Seeking**, (ed. Charles Rowley), U.S.A., Edward Elgar Publishing Limited, 1993 b.

Turan, İlter. **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, 3.Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 1976.

Vedder, R., Gallaway, L., "The War Between Rent Seekers", **Public Choice**, Vol:68, No:1-3, 1991, ss.283-289.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

THE EMERGENCE OF SOUTH KOREA AS A MAJOR AUTOMOBILE PRODUCER AND THE ROLE OF THE KOREAN STATE IN ITS DEVELOPMENT

Dr. M. Mustafa ERDOĞDU*,**

ABSTRACT

Although the South Korean automobile industry was established only about three and a half decades ago, it has shown dramatic development as becoming the fifth largest automobile producer in the world during the second half of 1990s. Defining this as a path-dependent phenomenon, this paper attributes to the Korean state a central role in achieving such success. The paper investigates the role of the state in the development of the Korean automobile industry and explores the processes whereby the Korean developmental state became so successful.

1 INTRODUCTION

Both production and trade in the world automobile industry have been strongly dominated by the core producers of Japan, North America and Western Europe. However, despite the traditional dominance of the advanced countries in the industry, a developing country,[1] South Korea (hereafter Korea), emerged as a global automobile producer. The Korean automobile industry has almost come from nowhere to just behind the world leaders within thirty-five years. From its inception in 1962 at 1,777 units per year, its production had expanded to 2,812,714 units by 1998 (see Table 1). As a result, Korea overtook advanced countries such as Canada, Italy and the UK in terms of automobile production to become the fifth largest automobile manufacturer in the world.

This is a spectacular success especially given the fact that the automobile industry is strongly market-oriented and historically production has developed within large, affluent consumer markets in which high levels of demand have

* Marmara University, Ressam Namık İsmail Sk., No. 1, Bahçelievler, İstanbul, Turkey.

** I would like to thank Frederick I. Nixson and Karel Williams for very useful comments and suggestions for the earlier drafts of this paper.

[1] South Korea used to be classified as a developing country until very recently. However, according to Korean Business Review (June 1997), it has been finally classified as an advanced industrial nation by IMF.

permitted the achievement of economies of scale. Korea in contrast had a per capita GNP as low as $87 in 1962 and was even poorer than Ghana and India.[2]

Accordingly, the amount of capital investment necessary in the industry was barely available and domestic demand for cars was hardly enough to initiate automobile production in Korea in the 1960s. So, how could Korea manage to become a major automobile producer in such a short time?

This paper suggests that one of the main reason behind this success was the well-directed pro-active intervention of the Korean state in the industry since its establishment. As is amply documented (e.g. see, Pack and Westphal, 1986; Amsden, 1989, 1990, 1994, 1997; Wade, 1988, 1990; Woo, 1991; Evans, 1992, 1995; Castells, 1992; Koo and Kim, 1992; Henderson and Appelbaum, 1992; Onis, 1992; Chang, 1994; Rodrik, 1995), Korea's example represents a strong case for state intervention in setting and implementing national goals for economic development.

Thomas and Potter (1992: 141) suggest that 'the state may be a primary agent for development ... or a structural obstacle to development? The spectacular success of the Korean automobile industry implies that it has clearly not been an obstacle in the Korean case. In fact, this paper claims that such a result simply could not have occurred without the active involvement of the Korean state. As will be documented later, the Korean state intervened extensively in resource allocation and resource mobilisation. Investment programs were closely co-ordinated by the state on the basis of designated priorities in the development plans. Intervention has taken place in an unusually disciplined and performance-based manner and substantially influenced the course of transformation in the Korean automobile industry.

Naturally, the critical question that is bound to arise is "Why is state intervention successful in some countries while it is not in others?" As an attempt to find an answer to this question, the second section of this paper looks at the role of the state in economic development. The third section focuses on the Korean developmental state. The fourth section presents the Korean automobile industry and the role of the state in its development. Finally, the fifth section summarises the main findings of the study.

2 THE ROLE OF THE STATE IN ECONOMIC DEVELOPMENT

The predominant approach to economic policy in the 1950s and 1960s assigned to the state a substantial role in repairing market failures. Attention was especially directed to how the state could seek out dynamic externalities and exploit large divergences between private and social rates of return to investment (Fishlow, 1990: 62). However, the late 1960s and early 1970s saw a downgrading of the role

[2] According to Economist Intelligent Unit Country Profile 1997-98, Korean per capita GNP reached $10,630 at the end of 1996. This has been about 20 and 30 times higher than in Ghana and India, respectively. In 1997, Korea was 11th largest economy in the world on the basis of gross domestic product.

of the state in both developed and less developed countries (LDCs). The mainstream thinking of development policy decisively shifted from the prescriptions of the 1950s and 1960s towards a neoclassical view of "the appropriate" roles of markets and governments. The need for a special economics of development was denied (Wade, 1990: 8-9). Hence, in the 1980s developing countries have come under unprecedented pressure to integrate into the world economy and reduce state intervention.

In neo-liberal circles such policies are justified by reference to the history of industrialization in developing countries over the last four decades. It is argued that protectionist policies in pursuit of import substitution have not worked (except in their early stages) and export-oriented industrialization under liberal policies has been so successful that LDCs in general should follow this route. The operating assumption of imperfect markets has been replaced by the presumed inevitability of imperfect states. Indeed, according to some neoclassical economists, there are few inherent market failures and that existing market imperfections are often due to government actions that distort markets (see, for example, Srinivasan, 1985; Krueger, 1990). They are pessimistic about politicians' willingness to resist the temptation to misuse economic powers, and still more pessimistic about the ability of governments to detect opportunities which private entrepreneurs have missed.

According to neoclassical economics, the role of the state appears limited solely to the establishment and policing of requisite property rights and the maintenance of perfect market conditions. The neoclassical view of the state tends to be predatory in nature. That is, the individuals and groups making up the state are thought to pursue their interests even if these should clash with those of the vast majority of the society. The mechanisms of the state are therefore likely to be used to extract surplus to support the interests of the ruling elite (Grabowski, 1994: 414). Following this logic, many have concluded that the free market is the lesser of two evils, the implication being that governments should get out of development altogether.

However, the practice of some high-performing economies does not confirm this view. In contrast to the neoclassical view, those nations that have come relatively late to industrialization have pursued the most explicit and strongest national policies. For instance, the high-performing East Asian economies (especially, Japan, Korea and Taiwan) did not for the most part rely on free trade during the period of their rapid growth. The pursuit of rapid industrialization in these countries has followed a fairly regular pattern and in virtually every case the direct role of the state has been extremely prominent. The positive roles of governments in this countries' economic development were so obvious that even the most ardent advocate of the neoclassical view, the World Bank, had to admit the beneficial role of government intervention in the East Asian context by releasing a book named The East Asian Miracle in 1993. The book acknowledges that 'in most of the East Asian countries, in one form or another, the government intervened - systematically and through multiple channels' (p. 5).

This paper suggests that, among other things, neoclassical economics fails to recognize the seriousness of market failures in developing countries. As documented by some prominent figures of economics (see for example, Scitovsky, 1954; Arrow, 1962; and Stiglitz, 1987, 1989), there can be serious failures in the identification of appropriate signals within free markets. Inherent market failures are certainly not exceptional. In fact, as Scitovsky (1954: 146) put it, 'the exceptions are too great and obvious to be ignored, especially in underdeveloped countries'. One of the widely accepted reasons for market failure is the existence of public goods, which can only be supplied by the public sector.[3] Another very important source of market failure is externalities. As Stewart and Gani (1991: 569) indicate, '[e]xternalities occur where market-priced transactions do not fully incorporate all the benefits and costs associated with transactions between economic agents.' Stiglitz (1989: 198) notes that among the "commodities" for which markets are most imperfect are those associated with knowledge and information. He emphasizes that when spillovers of knowledge within a country are less than perfect (as one surely expects), then markets will never be perfectly competitive. Moreover, some sectors or products are far more important to the economy's future growth prospects than others. Such industries tend to generate major external benefits that the market mechanism fails to take into account. These key industries or sectors are typically those which require a large commitment of time and capital in production. If production decisions are left to the fortunes of the free market, investment in industries with high potential externalities may not be undertaken. The vast majority of investment will instead be directed towards projects that yield quick returns.

Neoclassical economics also tends to ignore the need of active efforts for establishing dynamic comparative advantages. On the other hand, as Sawyer (1996: 102) points out, '[i]n a world where international trade is no longer governed by comparative advantage given by the endowments of nature but rather by the creation of competitive advantage' there is a need for an industrialisation strategy which will aid the securing of competitive advantages. Similarly, Evans (1995: 9-10) suggests that '[i]n a world of constructed comparative advantage, social and political institutions – the state among them - shape international specialization. State involvement must be taken as one of the sociopolitical determinants of what niche a country ends up occupying in the international division of labour.' As Amsden (1994: 37-8) asserts [t]he march up the ladder of comparative advantage in East Asia has not been left to chance ... The price mechanism was not relied on either to trigger industrialization or to maintain its tempo'. Given the inherent uncertainty concerning future demand, firms are more likely to stick with existing and familiar product lines rather than venturing into new products or industries. Hence, non-market forces or mechanisms are needed to stimulate such shifts, to lead economic agents from shorter to longer-term investment and marketing strategies, and to channel projects from currently profitable activities into investment in those likely to become profitable over time.

[3] Even neoclassical economics does not deny the need for state intervention in this respect.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

The above argument forces us to look for an entity that has the ability and vision to take into account positive externalities for a country as a whole and support key sectors to establish certain comparative advantages over time. This paper attributes this central and active role to the state. As market failure is especially inherent in LDCs, this need to promote positive externalities and establish dynamic comparative advantage is of particular importance in such states. Recognition of the state's centrality inevitably leads to questions of state capacity. It is naive to expect correct state action without state capacity. Moreover, it is not just a question of being able to recognize correct policies. Even if we assume that the correct choice is made, the ability to implement policies is crucially dependent upon a high degree of state autonomy from societal or interest group pressures. Koo and Kim (1992) point out that the class character of the development alliance between the state and segments of capital shapes the dominant form of capital accumulation and it is the character of a regime rather than a state structure that determines whether or not the state is developmental. Evans (1995: 12) suggests that the transformative capacity of a state requires a combination of corporate coherence and external connectedness, to which he gives the name "embedded autonomy". He asserts that '[o]nly when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental.' Moreover, as is argued elsewhere (see Erdoğdu, 1999), for a State to become developmental not only these three features but also four other features are required. These are: legitimacy of the State, unity in society, motivation for economic development, and political stability. The extent to which these seven features are developed, as well as the manner and extent of their interaction with one another, determines the level of developmental capacity of a particular state in a particular period.

3 THE KOREAN DEVELOPMENTAL STATE

Korean state is well known for its successful interventions to achieve economic development. Korean policy-makers starting with the Park regime in the early 1960s, have been concerned to achieve rapid international competitiveness by catching up technologically with the industrial economies. To achieve these goals, the Korean government intervened in the economy extensively and allocated the scarce capital to industries that would generate the highest growth for the overall economy. It established a synergistic interaction between the state and the market and carried out necessary policy reforms that created and maintained an environment conducive to rapid economic growth. The state has heavily subsidised and directed a selected group of industries and has subsequently exposed them to international competition (Amsden, 1989; Wade, 1990).

In 1961, the Park regime established the Economic Planning Board for economic planning, foreign capital management and statistics. Korean banks were nationalised providing the government with exclusive control over the allocation of investable funds. The government quickly prescribed solutions to problems, constantly monitored their progress, and adjusted policies as necessary. It exercised powerful influences to direct the flow of economic resources to the industrial areas

that were strategic for rapid economic development. In addition, the government spread or socialised the risks attached to long-term investment. It steered the allocation of investment by methods that combine government and entrepreneurial preferences (see particularly, Amsden, 1989; and Wade, 1990). In this environment large and long-term investment projects were undertaken which would probably not have been undertaken in an economy with free trade and capital movements, because they would not have been consistent with short-term profit maximisation.

The success of state intervention in Korea can be attributed to three main factors: First, a strong state and state capacity that has a high degree of autonomy from foreign and domestic groups; Second, a relatively equal income distribution, primarily as a result of the land reform in 1948; and third, consensus on common goals as a result of considerable national unity in the society. The convergence of these three factors lends legitimacy to the state for intervention, helps to maintain political stability, and to create motivation for economic development. According to Lee and Lee (1992:113-4), Confucianist Chinese culture in Korea, to a certain extent helped to justify and legitimate political authority by stressing collective interests and the ruler's responsibility to take care of the needs of the ruled. They suggest that strong nationalism made it possible for Korea to view the state as a mobiliser for economic development that was accepted as for the common good.

Grabowski (1994; 415) suggests that in order for a strong state to evolve there must be a massive social dislocation that destroys the small special interest groups, thus allowing the state to pursue broad developmental goals. In Korea, as a result land reform, the landlord class (traditionally one of the most powerful groups in any less developed countries) simply ceased to exist. Thus, the state was free to pursue policies that would promote the economic interests of the vast majority of society (growth) rather than those aimed at the interest of a tiny elite. Moreover, as Evans (1992: 155) indicates, meritocratic civil service examinations have been used for recruiting incumbents into the Korean state since A.D. 788. Thus, the bureaucracy has been able to pick its staff from among the most talented members of the most prestigious universities. Despite a sevenfold increase in the annual number of recruits to the higher civil service between 1949 and 1989, only about 2 percent of those who take the exam are accepted. As a result, the Korean state could establish the vital ingredient of state capacity.

Koo (1987: 175) claims that the Korean state apparatus is distinguishable from its Latin American and Southeast Asian counterparts 'not only by their strength vis-à-vis internal social classes but also by their strong state commitment to economic development and the high degree of efficiency and discipline found in the state bureaucracy. Therefore, the military officers who seized power in 1961-1963 in Korea, seem to have been closer to nationalist military regimes than to the mainstream Latin American tradition of pro-oligarchic military coups. Hence, as Deyo (1987: 232) suggests, state intervention in Korea has presupposed a degree of autonomy from foreign and domestic groups sufficient to permit elite and politically insulated technocrats to formulate coherent development strategies.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

The next section gives a detailed account of how Korean automobile industry was set up and developed, and of the role of the state in this process.

4 THE SOUTH KOREAN AUTOMOBILE INDUSTRY AND ITS DEVELOPMENT

Korea has emerged as a major motor vehicle producer in a very short span of time. In 1975, Korea's motor vehicle production was negligible with only 37,279 units. As recently as 1985, Korea was producing only 378,162 motor vehicles. However, by 1998 Korean annual output had reached 2,818,275 units. As a result, Korea overtook advanced countries like Canada, Italy and UK in terms of automobile production and became the fifth largest automobile producer in the world after Japan, the USA, Germany and France. This remarkable achievement has been brought about mainly by the Korean state's special targeting of the industry, which will be documented below.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Table 1 Korean Motor Vehicle Production

Years	Passenger Cars	Commercial Vehicles
1962	1,730	67
1963	1,063	191
1964	216	33
1965	106	35
1966	3,117	311
1967	8,980	1,821
1968	11,630	6,027
1969	19,494	11,500
1970	14,485	14,312
1971	12,408	10,574
1972	9,525	9,123
1973	12,721	13,563
1974	9,069	21,221
1975	18,488	18,781
1976	26,701	22,844
1977	43,981	41,229
1978	87,823	72,135
1979	113,564	90,883
1980	37,225	65,910
1981	68,760	65,474
1982	94,460	68,130
1983	121,987	89,032
1984	158,583	106,858
1985	264,458	115,734
1986	457,383	144,163
1987	793,125	186,614
1988	872,014	211,581
1989	871,868	257,572
1990	986,731	334,819
1991	1,158,245	339,573
1992	1,306,352	422,044
1993	1,392,669	457,389
1994	1,805,895	935,768
1995	2,003,146	523,254
1996	2,384,799	548,085
1997	2,306,476	509,789
1998	1,625,000	331,900
1999	2,262,000	481,000

Source: Calculated from KAMA (1998); AAMA (1997) ; AMA (2000)

Note: Commercial Vehicle figures include special vehicles such as tractors.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

The Korean car industry is dominated by indigenous producers, Hyundai Motor Company (hereafter Hyundai) and Daewoo Motor Co., Ltd. (hereafter Daewoo). Although there are six companies currently operating in the industry, they are all owned by Hyundai and Daewoo (see Table 2). While export share of automobile production in Korea was 50 percent, share of imported cars in domestic market was less than 1 percent in 1997. After this brief overview of the current situation, let us look at the development of the Korean car industry in its historical context.

Table 2 Korean Domestic Passenger Car Production Capacity, 1998

Companies	Start-Up Date	License	Foreign Capital, %	Capacity
Hyundai	1967	--	9.92	1,880,000
Daewoo	1972	Honda	0.00	1,070,000
Kia*	1944	Ford & Mazda	3.61	830,000
Ssangyong**	1954	Mercedes-Benz	18.91	50,000
Asia***	1965		0.00	

Source: KAMA (1998); MBI (1996); IMB (1994); AEM (1997).

* Kia was bought by Hyundai in October 1998.

** SsangYong was bought by Daewoo in January 1998..

*** Asia was bought by Hyundai along with Kia in October 1998.

The history of Korea's automobile industry dates back to the 1930s when, under Japanese colonial rule, agencies existed for Ford and Chevrolet, and some maintenance shops were operated by the Japanese (McDermott, 1995: 25). After the outbreak of World War II, Japan began to produce some automobile parts in Korea. After 1945, technicians and salesmen who had worked either in parts manufacturing plants or in repair shops began to produce parts for the Korean and later for the US army. The procurement of automobile parts financed by the US army reached $1.2 million in 1957. US army standards and inspection contributed to improvements in products and process (Amsden and Kim, 1989: 581). The main impetus for development of automobile industry in Korea, however, came much later and the role of the State in this process has been crucial. The State intervened extensively in resource allocation and resource mobilisation. Investment programs were closely co-ordinated by the State on the basis of designated priorities in the development plans. Moreover, as Porter (1990: 475) observed, the State made investments in a range of industry-related R&D institutes, as well as the effort to encourage clustering through the establishment of industrial centres, built around technical and educational facilities. Furthermore, the Korean State also sought to secure the best terms of foreign technology licenses, which lowered the cost of obtaining technology and speeded up the process by which Korean firms developed their own technical capability.

The Korean State exerted a strong hand in shaping the automobile industry from the very beginning. To help promote the industry and to control its development, the State announced its Five-Year Plan for the Automobile Industry in April 1962. In order to back up this plan, it promulgated the Automobile Industry Protection Law in May 1962. The main features of the plan and the law were: 1) approval requirement for new entrants into the automobile industry; 2) inspection of the automobile and parts quality when produced; 3) regulation of production costs; 4) prohibition on the import of completely built up (CBU) vehicles; 5) tariff exemptions for the auto parts which are not possible to produce locally (Lew, 1992, 128). Moreover, the State set majority domestic ownership as a requirement for vehicle assembly (Waverman and Murphy, 1992: 287) and sponsored the creation of the Korean Automobile Industry Association to serve as an intermediary between the responsible State agency and the emerging private producers (Chu, 1994: 147).

The first modern assembly plant of Korea, Saenara Automobile Co. (hereafter Saenara), was established in technical collaboration with Nissan of Japan. Production commenced with semi-knock-down (SKD) kits of Nissan's Bluebird model in a plant with a capacity of 6,000 passenger cars a year in August 1962 (Amsden and Kim, 1989: 580). At the time the plant went into production the government instituted tight import controls on finished vehicles, duty-free import of components, and tax exemptions for the producer (Wade, 1990: 309). The State designated the Saenara as the sole producer of small-size vehicles; Shibal Automobile Co. as the sole producer of the large and medium-size vehicles; and Korea Machinery as the sole producer of diesel engines (Lew, 1992:129).

In December 1963, the government announced the 'Unitarization of the Automobile Assembly Plant', an attempt to merge the existing eight primitive assembly plants with Saenara's plant. This was a complementary policy to the Automobile Industry Protection Law of 1962. The unitarization policy covered both small-size vehicles and medium- and large-size vehicles. The policy's aim was to enhance the localisation of auto parts by assigning a whole line of production facilities to a single assembly plant. But the 1963 policy was withdrawn due to difficulties in the merger process among the local assemblers and problems incurred from license awarding. The government proposed another plan, 'The Automobile Industry Promotion Plan' in August 1964. Somewhat a continuation of the 1963 policy, it specified as follows: 1) In order to strengthen the auto parts industry, auto parts firms will be systematically affiliated to one assembler and will get financial aid from the government to enhance facilities. The single assembler will be in charge of meeting the entire domestic demand; 2) Shinjin Automobile Co. (hereafter Shinjin) will be designated as the sole assembler of automobiles. With this background, Shinjin, later to become Daewoo Motors, took over the Saenara plant in the following year (Lew, 1992:136-8). As domestic capacity expanded, the State established a domestic content schedule in 1966 which it implemented through various incentive policies. For instance, the preferential allocation of foreign exchange was tied to the degree of localisation achieved (Amsden and Kim, 1989: 581).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

An attempt by the Park Chung Hee government to consolidate the industry around one firm, Shinjin, as an assembler of Toyota cars was blocked by other Korean firms. Hyundai and others objected to Shinjin's monopoly and argued that the firm was too reliant on Toyota to manufacture a Korean car that would have many locally made components (Doner, 1993: 407). Confronting various pressures from firms and the bad reputation of Shinjin, in 1967 the State nullified the monopolisation policy and allowed other firms to establish auto assembly companies. In order to prevent the situation of too many firms operating in a small market, however, the State announced guidelines that established criteria for setting up new auto plants in April 1967 (Lee, 1993: 71). According to these guidelines, only the companies who have tie-up with the advanced countries are allowed to produce automobiles (Lew, 1992: 76).

On 27 December 1967, the State gave its permission to establish Hyundai Motor Company (hereafter Hyundai) on the condition that by May 1968, the company should build an automobile factory in co-ordination with Ford. In 1969, the State announced the Automobile Industry Basic Promotion Plan. The Plan had set two further phases of development: First, the construction of an engine plant and a body press plant along with mass production of auto parts culminating in one-hundred percent parts localisation. Second, the mass production of a single model. The plan set the target of localisation for each year: figures ranged from 38% in 1969 to 58% in 1970 (locally producing the rear axle and accessories), and to 100% in 1972 (producing the engine and body stamp) (Lew, 1992: 78-9, 143). The main objective of the plan was to accelerate complete domestic manufacture of small cars by 1972 and of standard automobiles by 1974, and to expand domestic content.[4] Through a number of incentives, emphasis was given to local sourcing and production volume was allocated according to the actual performance of the domestic content schedule (Morales, 1994: 137). Preferential access to foreign loans was given to the auto firms that satisfied the local content schedule (Lee, 1993: 72). As a result, the automobile parts manufacturing industry expanded rapidly, and the domestic content ratio increased to 60 percent in 1972. The rapid rate of localisation, however, led to higher production costs and lower quality which made exports markets more difficult at least initially. Moreover, because of the low level of domestic production, parts manufacturers were unable to achieve economies of scale, a problem compounded by frequent model changes as the assemblers switched licensing partners (Stern *et al*., 1995: 154).

To achieve economies of scale, the Ministry of Trade and Industry (MTI) announced in February 1970 that it would give monopoly rights for engine

[4] According to Lew (1992: 151), 'these policies, however, were short-lived and/or badly implemented because the government did not consider the current status of the industry, did not have the proper means of implementation, and did not have a vision of the industry's future'. While this is a valid criticism, it needs to be point out that it is over optimistic to expect in that period the ready availability of all the relevant knowledge about the best sequencing to establishing the automobile industry and political base to implement necessary policies. Besides, nobody is immune from the uncertainties of future and certainly private initiatives are not failure proof.

production to the best prepared company. The chosen firm was expected to dominate the industry because other assemblers would become dependent on the engine producer. Thus, each firm made a special effort to be chosen by the State. The consensus among policy makers at that time was that joint ventures were the best way to develop the auto industry for a late developer like Korea. Therefore, joint-venture operations were encouraged by the State. This policy prompted auto firms to find foreign partners (Lee, 1993: 72-3). The State's encouragement of joint-venture operations bore fruit in June 1972 when GM and Shinjin agreed on their 50-50 joint venture by each investing $24 million in the new firm, GM-Korea. Along with its direct investment, GM provided a $90m loan to GM-Korea for its credit sales (Lee, 1993: 74-5). An assembly plant at Bupyong, near Seoul, with an annual capacity of 35,000 vehicles, and an engine plant with a capacity of 50,000 units was opened in 1972 (Bloomfield, 1978: 266).

State policy towards the automobile industry changed dramatically in 1973-74, in the aftermath of the oil crisis and the State's plan to build-up heavy industry. In 1973, the Korean government adopted the Heavy and Chemical Plan which identified the automobile industry as a priority. A new set of guidelines, the Plan for Nurturing the Auto Industry, was set forth in the same year (Stern *et al.*, 1995: 153). The industry was then covered by the various special financing schemes set up for the promotion of the general machinery industry. The next year, a comprehensive sector-specific promotion plan, Long-Term Plan of the Automobile Industry was promulgated. With this plan, the government mapped out the blueprint for developing the industry over the next ten years and revealed its intention of using the limited domestic market to support the expansion of a few selected automakers. It outlined its ambitious goal of achieving full local production of small passenger cars (more than 90 percent domestic content) by the end of the 1970s and turning the automobile industry into a leading export sector by the early 1980s. The plan called for the production of so-called citizen cars at certain designated manufacturing sites. Those cars should be Korean models with more than 95 percent domestic content and with engines limited to 1.5 litres (Chu, 1994: 148). The plan also set an export target of 75,000 automobiles by 1981 and called for limiting the number of assemblers to four: Shinjin, Hyundai, Asia, and Kia (Stern *et al.*, 1995: 155).

This policy change represented a radical policy departure from assembly production on a CKD basis, which had characterised both policy and Korean automobile production until then (Amsden and Kim, 1989: 581). To augment this strategy, the State began to promote development of the supplier industry. To upgrade the quality of parts production and increase their export competitiveness, the State encouraged mergers and joint ventures (Morales, 1994: 138). Moreover, it required the companies to cooperate in the production of standardised parts and components and it empowered the Ministry of Trade and Industry serially to select certain items and their assigned producers for special promotion, with a complete import ban once the item met the government's price and quality standards (Wade, 1990: 310).

In implementing the new strategy, the MTI restricted manufacturing of small passenger cars to three primary auto firms: Hyundai, Kia, and GM-Korea. Each was

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

required to submit its citizen car development plan for approval. Once approved the producer was not allowed to introduce replacement models within the period set by the MTI. Moreover, the MTI launched a supplementary long-term plan for the parts and components sector in 1974. The plan included a domestic content schedule for parts and components producers (Chu, 1994: 148-9). Domestic content schedule was implemented through a variety of incentives such as import licenses, preferential access to foreign exchange, and 'administrative guidance' (Stern *et al*., 1995: 157). From 1974 onward, the MTI constantly selected new auto part and component items and their designated domestic suppliers for special promotion. These designated producers were to be governed by the domestic content schedule. Once the local production of a particular component met governmental standards, it was protected under a complete import ban. All three primary producers were also required to co-operate in joint-development of standardised parts and components (Chu, 1994: 148-9). These measures played a decisive role in promoting investment by parts manufacturers as well as increasing technology licensing (Stern *et al*., 1995: 157).

In accordance with the State's new strategy, two new vehicles soon made their appearance: the 'Brisa' brought out by Kia in 1974 and the Hyundai 'Pony', which went into production in 1975. While both companies continued to depend on imports of key components and on foreign technology and design assistance, both cars were uniquely Korean, not simply localised foreign designs. This was not true of the subcompacts eventually introduced by the one joint venture which was allowed to continue to operate in Korea's automobile industry: the 'Chevrolet 1700' and the 'Gemini' which followed it. Both cars embodied GM designs (Amsden and Kim, 1989: 582).

The 1974 policy had a crucial impact on the historical trajectory of the Korean auto industry in a number of ways. First of all, because of this policy, GM-Korea could not utilise its relative advantage as a joint-venture firm with the most powerful global firm. Instead, because of its self-reliance policy Hyundai was best suited to become a dominant firm in the Korean auto industry (Lee, 1993: 96). Hyundai showed an impressive performance for an infant producer and quickly absorb necessary technologies. From 1974 to 1976, Hyundai acquired technologies for engine block design, transmissions, and rear axles from Japan; factory construction and layout and internal combustion engines from England; and car designs from Italy. Eighteen technology transfers took place before the Pony's introduction. The experience that allowed Hyundai to absorb these technologies was gained through its technical assistance from Ford (Amsden and Kim, 1989: 585). The first indigenous Korean car Pony used a Mitsubishi power train, a body designed in Italy, and pressings, mechanical and electrical components from France and the UK. The project was managed by British engineers and led by an ex-British Leyland executive (Bloomfield, 1978: 268; Bhaskar, 1980: 334; Kang, 1989: 68; McDermott, 1995: 25-6).

One of the principal problem for Korea was its limited domestic market that was not large enough to make car production at the existing plants viable. Therefore, to realise scale economies and prepare domestic producers for future export expansion, the State gave export the highest priority and accordingly policies were

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

designed to encourage exports. Starting in 1977, all three firms were required to set their annual export targets. The initial targeted markets were LDCs such as Southeast Asian and Latin American countries. During the initial export drive, the companies were encouraged to set their export price below cost of production; they received heavy direct and indirect export subsidies (especially credit); and they were allowed to import a limited number of top-of-the-line models in kit for lucrative domestic elite sale, the number tied to their export performance (one imported Granada for five exported Ponies). In these circumstances the Korean producers invested heavily in anticipation of the export drive. And they really did set export prices below cost of production, with domestic sales subsidising exports. The Hyundai Pony cost $3,700 in 1979, sold domestically for $5,000, and sold abroad for $2,200 (Bhaskar, 1980: 335; Wade, 1990: 310). At the same time the Korean State had imposed market order on the industry and strictly regulated the terms of competition among domestic producers to ensure the industry would grow along the official line (Chu, 1994: 149).

With the infusion of subsidised credit and under a state-imposed market order, the Korean car producers have come forward with aggressive investment plans since 1974. The industry's total production capacity increased by 600% from 63,000 units in 1973 to 366,000 in 1980 while small passenger car production capacity increased by an even more astonishing 750%, from 31,000 in 1973 to 238,000 in 1980. By 1980, both Hyundai and Kia's citizen car models (Pony and Brisa) were produced with more than 90% domestic content, and Saehan's (formerly GM Korea) Gemini was close (85.5%). Responding to strong government incentives, all three major automakers began working on foreign marketing in 1975. Actual export sales started in 1977, with 9,136 units sold, increasing to 31,486 units in 1979 (Chu, 1994: 152). Since the South Korean labour force was far cheaper than its rivals, Korea obtained a competitive advantage. However, as Hillebrand *et al.* (1986: 17) indicate, despite low labour costs production costs were very high. Production costs for the Pony were $3,972 in 1979 when Toyota's comparable but superior Corolla model cost a mere $2,300. Nevertheless, Korea persevered along its export path and Hyundai showed a good performance for an infant producer, exporting 9,100 cars in 1977 and 33,000 cars in 1978. Although it was largely in developing areas, its Pony model were selling in 46 countries during the late 1970s (Bhaskar, 1980: 334-5).

In 1978, the state adopted measures to develop the subcontracting system as an effective means of promoting the parts and components industry. Fifty items were selected for subcontracting, while the production of functional items such as engines, transmissions, axles, and bodies was left to assemblers. The State also designated firms to specialise in the production of particular items. These designated firms were given access to numerous supporting measures, including subsidised loans, in the belief that the development of an effective subcontracting system would contribute to the standardisation of specialised parts and components. In addition, numerous technical licensing agreements and joint ventures, as well as the establishment of research centers by auto assemblers, assisted the progress of the

KARATAŞ ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

auto parts industry. Beginning in the mid-1970s, product quality improvement enabled exports of component parts to increase (Stern *et al.*, 1995: 157-8).

By the late 1970s, the Korean automakers accomplished most of the policy goals laid down in the 1974 long-term plan. The major Korean producers moved full speed toward the goal of more than 90% domestic content and positioned themselves well for expanding into the foreign market toward the end the 1970s. In 1979, the Korean government designated the automobile industry as one of ten strategic export sectors for the 1980s and announced an ultra-ambitious growth target - two million annual production and one million units exported by 1987. The investment spree was based on optimistic projections of future growth in the export market, even though initially foreign demand for Korean cars was slow to pick up. As a result, the average capacity utilisation rate during the 1975-80 period was only 40.1% (Chu, 1994: 152-3).

The Korean automobile industry was badly hit by the oil crisis of 1979 which sent world demand plummeting just as the country had invested heavily in increased capacity. The auto industry suffered a major set back and the investment spree came to a standstill under the 1980 stabilisation program. Indeed, capacity utilisation rates for passenger cars, never higher than 61.6 percent of capacity, fell to 23.5 percent in 1980 (Stern *et al.*, 1995: 160). This prompted another change in State policy. With severe over-capacity and projections of future declines, the newly installed Chon government moved swiftly to impose a comprehensive rationalisation plan on all of heavy industry in August 1980. The government designated the automobile industry a strategic export industry, and steps were taken to increase specialisation, develop mass production systems, and improve international competitiveness. Competition among producers was to be sacrificed for the achievement of greater scale economies to pare production costs. Hyundai and the GM-Daewoo joint venture were to be merged. Kia and Asia were to cease producing passenger cars altogether[3] (Amsden and Kim, 1989: 583; Chu, 1994: 154).

As a result of the State's rationalisation program, Kia (the second largest producer at that time) was ordered to stay out of small passenger car production until 1987, but to compensate it was given a monopoly in the light truck business, as Hyundai and Daewoo had been forced to vacate this sector (Chu, 1994: 154). Mergers were also part of the plan. Hence, Kia acquired Asia Motors and Dong-A took over Keohwa (McDermott, 1995: 25-30). In the meantime, the State instructed Hyundai to take over Saehan (formerly GM-Korea), the third largest auto producer, from the Daewoo group and negotiate with its foreign partner, GM, to form a new monopoly in the small passenger car market. Hyundai insisted that GM should be limited to a minority position in the merged company, with vehicle design and production managed entirely by Hyundai. The negotiations dragged on for six

[3] Most production engineers believe that automobile assembly requires minimum annual volumes of 200-300,000 units of a single, basic design and 1-2 million total vehicles. Even if all automobile production in Korea had been centralised in a single firm producing one model, minimum efficient scale would not have been even closely attained in the early 1980s (Amsden and Kim, 1989: 582).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

months as GM refused to accept minor partner status in the new company. After GM reportedly told the government it would leave Korea before going along with the reorganisation, the MTI called off the merger plan, and Saehan (which later was renamed Daewoo) remained a 50/50 joint venture between GM and Daewoo. However, the Korean State has since then persistently pressured GM to transfer management control to Daewoo. It did not take GM very long to learn that without a Korean management team co-operation from the State was hard to obtain. Consequently, management control was handed over to Daewoo in late 1982 (Amsden and Kim, 1989: 583; Chu, 1994: 154-5).

After the reorganisation, other supplementary measures soon followed. In 1981, the government reduced the excise tax on cars to stimulate domestic demand, halved the export targets, and greatly increased the volume of concessional credit (Wade, 1990: 311). Also in 1981, the MTI pumped $120 million in low-interest relief loans into the auto parts and components sector to bail out the troubled suppliers. Under the new and more streamlined market order, the investment spree was resumed as soon as the Korean economy began to recover from the recession. Late that year Hyundai launched its plan to build a US$550 million plant with a 300,000 unit annual capacity. To meet the government's downward adjusted but still ambitious export schedule, Hyundai also invested heavily to improve safety and emission performances and began establishing a marketing infrastructure in the potential foreign markets (Chu, 1994: 155).

Even though Hyundai developed the indigenous 'Pony' in 1976, it could not enter the crucial American market since the Pony failed to pass safety and emission tests. This factor forced Hyundai to strengthen cooperation with Mitsubishi for the 'Excel' project to produce a more advanced small car on a large scale of 300,000 per annum (Womack et al., 1990: 261-2). In April 1982, Mitsubishi Motors and Mitsubishi Corporation (the trading house) won approval from the government to acquire jointly a 10 percent equity share in Hyundai Motor in exchange for technical assistance. This marked a significant consolidation in a relationship which dated back to 1973. In this way, Hyundai could also take advantage of Mitsubishi's worldwide distribution network (IMB, 1985: 81). In the meantime, as soon as Daewoo took over the management of Saehan, it began pushing GM for an export-oriented expansion plan aimed at developed country markets. In 1984, GM signed up Daewoo to produce the Pontiac LeMans sub-compact for the US market. GM also signed a separate $40 million joint venture deal with Daewoo to make starter motors, ignition distributors, alternators, and other complex parts for its world-wide operations (Chu, 1994: 158-9).

From the early 1980s, Korea managed to expand production and enter the international market, particularly with Hyundai's completely restyled "New Pony" model that was launched in February and met the EEC noise, safety, and emission standards (Stern *et al.*, 1995: 161). Hyundai's Pony achieved a breakthrough in the Canadian market, selling 25,000 units in 1984 and 80,000 units in 1985 (Hillebrand *et al.*, 1986: 18). As a LDC vehicle producer, Hyundai is permitted to ship cars to Canada free of duty and other restrictions. But in return for its duty-free status, Hyundai undertook to procure selected components in Canada (IMB, 1985: 83).

In response to ample evidence of Korea's automobile manufacturing capability, Ford and Chrysler rushed to establish joint ventures with Korean partners to catch up with GM's already existing joint venture with Daewoo. Ford tried to line up with Hyundai, which declined; then reached agreement with the second biggest, Kia, with the help of its Japanese equity partner, Mazda, which had an 8 percent equity stake in Kia. Chrysler lined up with Samsung, but Samsung failed to get government permission to start an export oriented joint production plant (Wade, 1990: 311).

The State announced its trade liberalisation plan in 1985 to defuse an imminent trade war with the United States. However, the trade regimes for all strategic sectors including automobiles were to be governed by a new Industry Development Law enacted in 1986. This meant that the auto trade would be liberalised, at a planned pace. At the first step, the import ban on finished motor vehicles, in effect for almost a quarter century, was lifted at the end of 1986, starting with commercial vehicles. The next year, the liberalisation measure was extended to small passenger cars, with the exception of Japanese cars. To achieve economies of scale and to prevent excessive investment in facilities, the State introduced legislation in July 1986, prohibiting new entrants to car manufacturing. The State also assumed powers to implement rationalisation measures, if required (McDermott, 1995: 29).

The Korean automobile companies knew that unless they could enter the US market, the world's largest automobile market, it would be unlikely that they could become efficient producers. Thus, the biggest of them, Hyundai, began to plan a new model, the Excel, which would be built in a massive new factory in Ulsan, mostly for export to the United States and Europe. The Excel was almost entirely based on licenses from Mitsubishi in Japan (Womack et al., 1990: 261-2). In 1985, Hyundai finally met the more stringent US standards and exports to America began in the next year. Hyundai entered the US market through its own distribution system and broke the sales record for any new import (Chu, 1994: 159). The initial export target was 150,000 units, but nearly 170,000 units were sold the first year. The second year, 1987, saw sales of over 260,000 units, and in 1988, it sold 270,000 units. The appreciation of the yen and the voluntary export restraints imposed by the US against Japanese cars, which forced Japanese companies to move up to mid-sized cars, left the subcompact car market open, an export niche that Hyundai exploited with extreme success (Stern *et al.*, 1995: 161).

In 1986, the South Korean government had established an acting committee to assist the machinery, component and material industries by providing technology guidance and extending the Industrial Technology Promotion Funds. In the following year the committee of automobile parts manufacturers selected a number of items for localisation, a policy which was continued in 1988, when about 450 items were expected to be developed with potential savings of $385m for the import bill (IMB, 1989: 42). In the mean time, satisfied with the spectacular recovery of the industry and with the hope to provide added impetus for suppliers to improve product quality, the Korean Ministry of Industry permitted Kia back into the auto market on January 1987. Kia would build a small car based on the Mazda 121 to be

sold in the United States by Ford as the Festiva. In addition, Daewoo was allowed to build a second, smaller model, based on the German Opel Kadett, for sale in the United States through GM dealers as the Pontiac LeMans (IMB, 1985: 81). Along with Hyundai, therefore, Kia and Daewoo began exporting in 1987 (mainly to LDCs) and overseas sales grew dramatically to 11 times their 1984 level, making Korea in 1987 the ninth biggest producer of motor vehicles and the 12th largest auto exporter in the world (McDermott, 1995).

The MTI slashed the tariff rate for imports from a prohibitive 200% rate for small passenger cars to 100% at the end of 1987 and to 30% in 1988. On the surface, the cut in nominal rate was decisive. However, in addition to the 30% nominal protection rate, buyers of imported cars have to pay an extra acquisition tax and extra consumption tax for large and medium-sized cars, bringing the total rate to well over 70%. Even at this high protection rate, all imported cars encountered other non-tariff hurdles: inspection red-tape and such exotic measures as a government-sponsored antiforeign-luxury campaign that happened to be very effective as large corporation executives are expected to set the example for the rest of the society (Chu, 1994: 162-3). Thus, the market share for foreign automobiles stayed as less than 1 percent of the Korean car market even in the second half of 1990s.

By the end of the 1980s the Korean motor vehicle industry was experiencing major problems. Wage costs rose substantially as part of the country's transition to democracy and North American car demand declined dramatically in 1989, because of the perceived unreliability of the Korean vehicles. Hyundai of 1980s was an old-fashioned mass-producer, with low wages but a large number of hours expended per car. When the Korean currency began to strengthen rapidly against the dollar in 1988, and Korean auto workers demanded high wage increases, a large part of the Koreans' cost advantage disappeared. At that point, the question of quality emerged. The early Hyundai cars sold in the United States had very poor quality. In 1987, when the average Japanese car was reported by consumers to have about 0.6 defects, the Hyundai cars had 3.1. As the word began to spread, the Korean producers found it necessary to slash prices to sustain sales, just at the point when their production costs were soaring (Womack et al., 1990). The consequence was that Hyundai's exports to the United States fell from a peak of 264,282 units in 1988 to 108,549 in 1992 (Reitman & Lee, 1993: 17).

After the slump in exports to North America, the Korean government and companies tried to recover the loss in exports by developing other, new markets such as Eastern and Western Europe, Central and South America, the Middle East and Asia. Due to these efforts, the ratio of export depeadence on the US market declined from 85 percent between 1986 and 1988 to 26 percent in 1992 (Mizuno, 1995: 11). Although the excessive reliance on the US market was largely corrected, the decline of its exports to the US was a real concern for Hyundai. The company became convinced that to protect its access to the North American market, it would need to follow the Japanese transplants in building an assembly plant in North America. Its 100,000-unit Bromont, Quebec, plant opened in 1989 to assemble the mid-size Sonata, a new model it hoped would restore its fortunes in the North American market (Womack et al., 1990). However, the Canadian plant in 1990 was

operating at only 40 percent of its planned capacity and was hit by Chrysler's decision not to purchase 30,000 cars to sell under its own brand name in the United States (Dicken, 1992: 305). The plant could not revive Hyundai's fortune in the North American market and eventually had to be closed down.

The Korean State announced a programme in 1992 to enhance the motor industry's technological capability, with the aim of reducing dependence on foreign manufacturers. Under this programme, the government and the vehicle manufacturers pooled funds for the development of a range of technologies. The Korean government promised to provide $565m with $435m to come from the vehicle manufacturers. The program has been led and co-ordinated by the Korea Automotive Technology Institute, with support from the Ministry of Trade, Energy and Industry and the Ministry of Science and Technology (IMB, 1993: 19, 32; IMB, 1994: 61). In 1992, the joint-venture agreement between Daewoo and GM ended and Daewoo bought GM's shares. However, despite the divorce Daewoo continued its close relations with GM. It has maintained two joint ventures with GM in the motor parts industry and collaborated over technology transfers and bilateral parts supply (Kim, 1997: 283).

Prior to 1992, Korean passenger cars failed to increase their US market share because of lack of price competitiveness, and problems concerned with quality. In 1992 the lowest price of Korean passenger cars was almost the same, or rather higher in some cases, as that of Japanese cars of the same type. But in 1993 the price of Korean passenger cars fell relative to Japanese passenger cars because of the appreciation of the yen. The lowest price of a Hyundai Excell was still more expensive than that of Toyota Tercel or Honda Civic, but it became cheaper than Nissan Sentra or Toyota Corolla. However, the quality of Korean cars was inferior to that of Japanese cars[5] (Mizuno, 1995: 11-2). This made it difficult for Korean vehicle producers to compete in the advanced country markets. Therefore, the Korean vehicle producers swiftly changed their export strategy in the 1990s from 'large volume exports to major markets' to small volume exports to diversified markets' and began exploring new markets. The 1990s have seen a steady improvement in export performance, with exports in 1997 amounting to 1,316,891 units, of which 1,092,838 units were passenger cars (KAMA, 1998: 30). According to KAMA (1998: 5), this upward trend was attributable to enhanced product competitiveness through continued introduction of new models and establishment of independent sales networks in the overseas markets as well as aggressive market promotion.

While Korean car manufacturers have advanced to export markets successfully, their way of entering the world market is different from that of Japanese car manufacturers, which are able to develop high technology. Korean companies have to make inroads into foreign markets while at the same time introducing technology from overseas and paying large royalties. As Mizuno (1995:

[5] According to 'frequency-of-repair' data of Consumer Union of US (1994), the Hyundai Excel had a repair rate over 20 percent higher than average in the small-car category, the worst among the 15 models (Mizuno, 1995: 12).

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

14) indicates, this is a risky management strategy making Korean companies vulnerable since they still lag behind the world frontiers in terms of high technology. Nevertheless, the Korean car producers are able to maintain and advance their presence in the world market mainly because of the State policy which supports the industry. For instance, although the Korean car market was officially opened to imports in 1987 (MBI, 1996: 93) and all of the import regulation was lifted in 1995 (Hyun, 1995: 41), its domestic market remains extremely difficult to penetrate for Western auto makers. This is despite the fact that there has been considerable related pressure from the WTO and the US government. For years, buyers of imported goods have been viewed as disloyal to the country. Those wanting to buy an imported car were frequently subjected to a tax investigation to find out how they could afford such a luxury (MBI, 1996: 93). Moreover, imported cars are subject to a complex system of compound taxes and duties, which results in prices so high that Western car makers can only justify importing large, luxury cars to sell to rich Koreans for whom money is no object. The taxes price smaller imported vehicles out of the market against the cheap domestic-built cars. As a result, imported cars still account less than 1% of the market (Automotive Emerging Markets, September 1997: 26).

From 1993, aggressive FDI to secure overseas production sites was started by Daewoo, and Hyundai responded by entering the contest for overseas production in 1995 (Kim, 1997: 253). The two companies have advanced into the less developed nations in joint ventures with other relevant car parts companies, in bids to facilitate car production technology in such countries. While Hyundai has set up auto plants in 12 nations with a total capacity of 455,000 units a year, Daewoo has been more aggressive and set up auto plants in 9 nations with a total production capacity of 823,000 units a year (Automotive Emerging Markets, September 1997, p. 25). Since the domestic market is thought to be near saturation point, exports will have to spearhead the industry's further development.

The largest three Korean automobile manufacturer's average ratio of R&D cost to total sales amount reached 4.6 percent in 1995 (Kim, 1997: 276), higher than those in the US and France which recorded 4.0 and 3.9 percent, respectively, reflecting the efforts for development of new technology by the Korean firms (*KT&I*, 1996: 16). Korean-made cars have recently reached a standard of high quality equal to the level of those produced in the advanced nations and particularly in the field of small passenger cars. According to *Automotive Emerging Markets* (February 1998: 3), in Western markets, Korean cars are seen as 'cheap and cheerful' - while in developing markets, they are seen as successfully walking the line between low price and technological advancement.

After a decade of rapid and ambitious growth, however, the Korean motor industry is presently experiencing major difficulties. The global ambitions of the major auto makers have led to over-investment in facilities both in Korea and overseas. This excess capacity presents a serious problem for Korean automobile producers. Domestic demand bears little correlation with the installed capacity within Korea. Since the domestic market is thought to be near saturation point, exports will have to spearhead the industry's further development. To increase export, however, is not easy to achieve

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

even with very competitive prices since export markets are increasingly difficult to penetrate because of import restrictions that are implemented. The financial turmoil that started in Asia in 1997 has hit the Korean automobile producers very hard. Domestic demand for cars more than halved in the first half of 1998 (*MBI*, 1998, 4th quarter: 216). As a result of these difficulties, the industry underwent drastic consolidation. The troubled Ssangyong was bought by Daewoo in January 1998. The 3rd largest automobile producer, Kia, bankrupted and eventually was sold to Hyundai in October 1998. Samsung was in talks with Daewoo in December 1998 to swap its fledging car company with an electronics company of Daewoo. Hyundai has implemented a massive redundancy programme and all the automobile producers have reduced wages by as much as 30 percent. Due to the severely depressed domestic market, Korean automobile producers reduced their output by more than 40 percent in 1998. Nevertheless, these shortcomings are not likely to remove Korean motor vehicle producers from the global scene since they have established a sound production base and accumulated technological capabilities to make them technology-intensive producers. Therefore, after a few years of consolidation, the Korean automobile industry will most likely heal its wounds and regain its growth pace. Indeed, the quick recovery of the production in 1999 (see table 1) shows how strong the Korean automative industry is.

5 CONCLUDING REMARKS

Although the South Korean automobile industry was established barely thirty-five years ago, it has shown a dramatic development and is currently the fifth largest automobile producer in the world. This paper regards this as a path-dependent phenomenon and attributes to the Korean state a central role in this success. The success of the Korean state is mainly based on its ability to establish clear performance criteria for its selective interventions, and to monitor performance. By exacting performance criteria, usually in the form of export targets, and supporting those firms that met them, the Korean state has not allowed the automobile industry to stagnate and forced companies to show progress to maintain state support. The companies that have not performed well have been allowed to go bankrupt and their assets given to their competitors. State intervention even took the form of forcing automobile companies to withdraw from the business to improve capacity utilisation, as happened with Kia Motors in 1981.

The Korean State intervened and guided the industry systematically. Despite some failures, the support the Korean State provided the automobile industry with has been fairly well targeted and continuous, although it has been diminishing over time. To create comparative advantage, the Korean State protected the automobile industry in the early stages of its development. This protection induced expansion in domestic production, and along with it cost-reducing learning. The essential point is that the Korean State actively promoted such learning. In promoting the automobile industry, Korean economic officials always had at their disposal an extensive array of policy instruments. The application of these instruments was co-ordinated into a coherent package that was finalised into a series of official sectoral plans.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

The pattern of State intervention and policy networks in the automobile sector in Korea can be viewed as an extension of what we found at the macro-level. This varying degree of continuity is clearly associated with the degree of centralisation in both the State economic bureaucracy and the private sector. According to Chu (1994: 162), the Korean State and private carmakers have worked together to make national control, full local production, and international competitiveness compatible. The MTI continued to limit the involvement of other conglomerates in auto manufacturing to ensure an orderly market (Chu, 1994: 162).

It needs to be pointed out that sector-specific institutional arrangements for formulating and implementing industrial policy were also shaped by global dynamics and existing economic organisations of the sector. Nevertheless, these external factors did not make State actions powerless and meaningless. It only meant that the Korean State had to act within a constrained environment which it had to take it into account. For instance, facing mounting US pressure for trade liberalisation and currency appreciation, the MTI has tried to minimise the trade-off between the need for a reciprocal bilateral trade relationship and the need for an effective protection of the domestic automobile market. The State announced its trade liberalisation plan in 1985 to defuse an imminent trade war with the United States. However, this was carried out at a planned pace. Officials at MTI have continued to enjoy a firm grip on the timetable of trade liberalisation and industry deregulation. They always keep domestic carmakers well-informed as well as prepared. Moreover, even when eventually, the MTI slashed the tariff rate for imports from a prohibitive 200% rate for small passenger cars in the early 1980s to less than 15% in the 1990s, all imported cars encountered other non-tariff hurdles: inspection red-type and such exotic measures as a government-sponsored antiforeign-luxury campaign. As Chu (1994: 163-4) observes, '[k]eeping the lucrative domestic car market off-limits to foreign competitors, especially the Japanese, has been just one important ingredient of that winning strategy...More important, the concerted planning between State agencies and private automakers was minimally affected by the political liberalisation at the end of the 1980s. In Korea, the past performance of the automobile industry has secured domestic support for the existing sectoral plan at a time when the authoritarian political structure has been substantially weakened'.

It is true that some external factors helped Korean automobile industry to succeed. For instance, the impact of the voluntary export restrictions on Japanese car exports to the US, allowed Korea to exploit a marketing niche. However, as Stern *et al.* (1995: 161) indicate, 'without the prior growth and maturation of the industry, in part fostered by the HCI drive, Hyundai and the automobile sector as a whole would not have been in a position to take advantage of the marketing opportunity when it arose'. The important point is that as a result of having a developmental state Korea avoided the pitfalls that beset many other countries pursuing technologically advanced industrial development and by effectively applying performance criteria it forced automobile companies to be internationally competitive in a relatively short period.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

To conclude, as the spectacular development of the Korean automobile industry provides a good example, the pace of industrial transformation can be accelerated by well-directed pro-active State intervention. This paper suggests that the success of state intervention is mainly based upon a society's ability to establish consensus on common goals and to collaborate among the key groups in society around those goals. A nation's given historical, political, and cultural conditions do not produce such consensus automatically. Nevertheless, under certain historical circumstances (which do not arise without rhyme or reason) state involvement in the process of accumulation is an essential ingredient in the promotion of economic development and transformation. The implementation of successful development policies is critically dependent upon the capacity of a state, its degree of autonomy from societal or interest group pressures and also its embeddedness in particular industrial networks. Moreover, the State needs to be perceived as legitimate by society at large, there must be sufficient unity and motivation for economic development, along with political stability. It is surely the combination of these factors that have provided the rhyme and reason for Korea's astonishing entrance in the world's economic stage.

REFERENCES

AAMA (1997) *World Motor Vehicle Data*. Detroit.

AMÜ (2000) "*News Bulletin*", Otomotiv Sanayii Derneği Yayınları, April, İstanbul.

Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.

Amsden, Alice (1990) "Third World Industrialization: 'Global Fordism' or a New Model?", *New Left Review*, July-August, pp. 5-31

Amsden, Alice (1994) "Upgrading and Diversifying in Late Industrialisation," in F. Senses (ed.), *Recent Industrialisation Experience of Turkey in a Global Context*, Wesport: Greenwood Press.

Amsden, Alice H. (1997) Editorial: Bringing Production Back in - Understanding Government's Economic Role in Late Industrialisation. *World Development*, Vol. 25, No. 4, pp. 469-480.

Amsden, Alice H. and Kim, Linsu (1989) A Comparative Analysis of Local and Transnational Corporations in the Korean Automobile Industry. In Dong-Ki Kim and Linsu Kim (eds.) *Management Behind Industrialization: Readings in Korean Business*, Seoul, Korea University Press.

Arrow, K. (1962) "The Economic Implications of Learning by Doing", *Review of Economic Studies*, Vol. 29, pp. 155-73.

Bhaskar, Krish (1980) *The Future of the World Motor Industry*, London: Kogan Page.

Bloomfield, Gerald (1978) *The World Automotive Industry*, David and Charles, Newton Abbot.

Chang, Ha-Joon (1994) *The Political Economy of Industrial Policy*, New York, St. Martin's Press.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Chu Yun-han (1994) The State and the Development of the Automobile Industry in South Korea and Taiwan, In J. Aberbach et al. *The Role of the State in Taiwan's Development*.

Deyo, Frederic C. (1987) "Coalitions, Institutions, and Linkage Sequencing - Toward a Strategic Capacity Model of East Asian Development", in Frederic C. Deyo (ed.), *The political economy of the new Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press.

Dicken, P. (1992) *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.

Doner, Richard (1992) Limits of State Strength: Towards an Institutionalist View of Economic Development. *World Politics*, Vol. 44, April, pp. 398-431.

Economist Intelligent Unit (1998) Country Profile 1997-98.

Erdoğdu, M. Mustafa (1999) The Developmental Capacity and Role of States in Technological Change: An Analysis of the Turkish and South Korean Car Manufacturing Industries, Unpublished PhD Thesis, Manchester University.

Evans, Peter (1992) "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", in S. Haggard and R. R. Kaufman (eds.) *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*, Princeton: Princeton Press.

Fishlow, Albert (1990) "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4, No.3, pp.61-74.

Grabowski, Richard (1994) "The Successful Developmental State: Where Does It Come From?", *World Development*, Vol.22, No.3, pp. 413-422.

Henderson, Jeffrey and Appelbaum, Richard P. (1992) Situating the State in the East Asian Development Process, in R. P. Appelbaum and J. Henderson (eds.), *States and Development in the Asian Pacific Rim*, London: Sage Publication.

Hillebrand, W., Ramn, J.F., Schmidt, G., Steiner, A., Zapf, H. (1986) "Development Prospects of the Automotive Industries in Turkey: Domestic Policies and International Cooperation", Berlin.

International Motor Business (various years), Economist Intelligence Unit.

KAMA (1996) *Korean Automobile Industry: 1996*. Seoul, Korea Automobile Manufacturers Association.

KAMA (1998) *Korean Automobile Industry: 1998*. Seoul, Korea Automobile Manufacturers Association.

Kang, T.W. (1989) *Is Korea the Next Japan?*, New York: The Free Press.

Kim, Kwang Suk and Hong, Sung Duk (1997) *Accounting for Rapid Economic Growth in Korea: 1963-1995*. Seoul, Korea Development Institute.

Koo, Hagen (1987) "The interplay of state, social class and world system in East Asian development: The cases of South Korea and Taiwan", in Frederic C. Deyo (ed.), *The political economy of the new Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Koo, Hagen and Kim, Eun Mee (1992) "The Developmental State and Capital Accumulation in South Korea", in R. P. Appelbaum and J. Henderson (eds.), *States and Development in the Asian Pacific Rim*, London: Sage Publication.

Korean Business Review, June 1997.

Krueger, Anne O. (1990) "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4, No.3, pp.9-23.

Lee, Keun and Hong Tong Lee (1992) "States, Markets and Economic Development in East Asian Capitalism and Socialism", *Development Policy Review*, Vol.10, pp.107-130.

Lee, Nae-Young (1993) The Politics of Industrial Restructuring: A Comparison of the Auto Industry in South Korea and Mexico, Published PhD Thesis, University of Wisconsin-Madison.

Lew, Seok-Jin (1992) Bringing Capital Back In: A Case Study of the South Korean Automobile Industrialization. Unpublished PhD Thesis, Yale University.

McDermott, Michael (1995) "The Development and Internationalization of the South Korean Motor Industry: the European Dimension", *Asia Pacific Business Review*, Vol. 2, Winter, pp. 23-47.

Mizuno, Junko (1995) The Present Conditions and Problems of the Automobile Industry in the Republic of Korea. In FDE Spot Survey, *The Automotive Industry in Asia: The Great Leap Forward*. October, FDE.

Morales, Rebecca (1994) *Flexible Production: Restructuring of the International Automobile Industry*, Cambridge: Polity Press.

Motor Business International, (various years) Economist Intelligence Unit.

Onis, Ziya (1992) "The East Asian Model of Development and the Turkish Case: A Comparative Analysis", *METU Studies in Development*, Vol.19, Num.4, 495-528.

Pack, H. and Westphal, L.E. (1986) "Industrial Strategy and Technological Change: The Theory versus Reality", *Journal of Development Economics*, Vol. 22, No.1, pp.87-128.

Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

Rodrik, Dani (1995) "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich", *Growth Policy*, pp. 55-107.

Sawyer, Malcolm (1996) "The Role of the State in a Market Economy," *Economics and Business Education*, Vol. 4, No. 15, Autumn.

Scitovsky, Tibor (1954) Two Concepts of External Economies. *Journal of Political Economy*. Vol. 62, pp. 134-51.

Srinivasan, T. (1985) "Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development", *Asian Development Review*, 3(2):38-58.

Stern, Joseph J., Ji-hong Kim, Dwight H. Perkins and Jung-ho Yoo (1995) *Industrialization and the State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive*, Harvard University Press.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Stewart, Frances and Ghani, Ejaz (1991) "How Significant Are Externalities for Development", *World Development*, Vol. 19, No. 6, pp. 569-594.

Stiglitz, Joseph E. (1987) "Learning to Learn, Localized Learning and Technological Progress", in P. Dasgupta and P. Stoneman (eds.), *Economic Policy and Technological Development*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph E. et al (1989) "On the Economic Role of the State", in Arnold Heertje (ed.), *The Economic Role of the State*, Basic Blackwell.

Thomas, Alan and Potter, David (1992) "Development, Capitalism and the Nation State", in T. Allen and A. Thomas (eds.), *Poverty and Development in the 1990s*, Oxford: Oxford University Press.

Wade, R. (1988) "The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan", in Hughes, H. (ed.), *Achieving Industrialisation in Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

Womack, J.R., Jones, D.T. and Roos, D. (1990) *The Machine that Changed the World*, New York: Rawson Associates.

Woo, Jung-En (1991) *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, New York: Columbia University Press.

World Bank (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, A World Bank Policy Research Report, New York: Oxford University Press.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

THE SCOTTISH PARLIAMENT AND THE TIE BREAK UP OF THE UNITED KINGDOM: WHY AND WHEN?

Dr. Christopher FERRARD

This essay is dedicated to the memory of my dear friend ***Adnan Tezel****. It is intended to be a contribution to scholarship but rather as an update on the constitutional and political changes that are going on in Scotland for the benefit of many of my Turkish friends who I know are interested.*

INTRODUCTION

Major constitutional change is taking place in Scotland. Much of the reality of this change has not been noted by the UK press, never mind the international press. The main sources for information are still the *Scotsman* newspaper which is virtually unobtainable outside Britain. Turkish scholars interested in this subject may find more information by searching web sites on the internet by using various keywords such as "Scottish Parliament", "Scottish National Party" etc. Some key facts should be understood before reading this article:

The population of Scotland is approximately 10% of the UK.

The Scottish Nationalist Party is the most *left-wing* party with seats in the House of Commons.

A Brief History of Scotland

In the late 13th Century King Edward I of England attempted to bring the whole of the island of Britain under his control. He first conquered Wales and then set about the conquest of Scotland. At that time there was no universally recognized monarch, the Scottish nobility were not united and it was a comparatively easy task to take advantage of the division among to them to conquer the south of the country (1296). However a popular rebellion by William Wallace (*Braveheart*) proved that the conquest was far from successful and that the Scottish people were not prepared to accept English domination even if the Scottish nobility were. The rebellion was put down and William Wallace was taken to London and executed in 1305. However some years later Robert the Bruce, one of several claimants to the Scottish throne was able to raise an army and decisively defeat the English army at the Battle of Bannockburn in 1314. This assured Scottish independence for the next 400 years. Throughout this period Scotland tended to ally itself with France in the numerous wars between France and England, and was defeated on every occasion.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

In 1603 the Scottish King, James VI, also became King of England, creating a situation whereby England and Scotland were politically separate, had their own separate governments and parliaments but were under the same monarch. This situation lasted 104 years, during which period the two countries drifted further apart rather than come together. This can be seen in one important area, that of religion. While both the English and Scots adopted Protestant Christianity, the English settled for Lutheranism as the basis of the national religion and attempted to impose this form on their northern neighbors. The Scots violently opposed this attempt and successfully struggled over several decades to have a Calvinist form of Protestantism recognized as the state religion.

In 1707 the Scottish Parliament agreed to join England and effectively bring an end to Scotland's independent status. Scotland now ceased to exist politically. However the union of the parliament (actually the political annexation of Scotland by England) was not popular in Scotland and it was felt that the English had bribed the Scottish nobility to agree to a union which the Scottish people to agree to a union which the Scottish people would never agreed to and continued to be resented by them. This resentment manifested itself in a numerous anti-English riots in Edinburgh and more seriously two widespread rebellions in 1715 and 1745. The latter rebellion saw a Scots army invade England and almost forced the British king to flee London. The rebellion failed and England's revenge on Scotland, particularly the northern areas was savage. This was the last attempt by Scotland to assert its independence by violent means. For the next 200 years Scotland became the obedient and junior member of a partnership that was dominated by England. However the original intention of the union, the integration of both countries into one political, social and cultural unit was not entirely successful for the countries remained apart if not politically at least socially and culturally.

Differences between England and Scotland.

Geography

Probably the most important single factor that has allowed Scotland to keep its own identity within Great Britain is geography. A brief look at the map of Britain will show that there is a large natural sparsely-populated frontier between northern England and southern Scotland. This geography determined that even when the railways arrived in the middle of last century most Scots were too far from London to join in the cultural life of the capital. Towards the end of the century the national football league was set up and it was clear that Scotland would have to have its own league for the simple fact that England was to far away for the team to travel and return in one day. This meant that not only football but most sports were played separately from the English. A curious observation should be made here that while most English support Scottish teams when they play third parties. The Scots will inevitably support any team playing the English, without exception. While football may seem to be a trivial point, it is undoubtedly an enormous force for the expression of national identity and unity. The authorities who set up two separate

football leagues at the end of the last century cannot have envisaged how important it would become in maintaining cultural identity in Scotland.

There is a little problem in defining the border. Because English law and Scots law differ the border has always remained well defined for the simple purpose of determining under which jurisdiction a crime is to be dealt with. The terrorist attack on PanAm flight 103 which came down over the border town Lockerbie (21/12/1988) comes under the jurisdiction of Scots law. Had the bomb exploded one minute earlier it would probably have come under the jurisdiction of English law. Similarly when a serious crime is committed on board ship in British territorial waters, there are demarcated lines which determine whether the ship should make for the nearest English or Scottish port.

Culture

Both England and Scotland became Protestant in the 16th Century. However Scotland opted for the Calvinist rather than the Lutheran version of Protestantism and this meant that the cultural infrastructure was set up differently. Education, for example, was for the elite in England where until the middle of the 18th century there we only two universities, while Scotland had five universities and a system of secondary and primary schools throughout the nation. It was part of the Scottish system to allow any person, irrespective of rank or position on society, to advance himself by education. One of the British ambassadors to Istanbul in the first years of Selim III's reign was Sir Robert Liston, a Scotsman from a village just outside Edinburgh. He was in his youth a ploughman who by virtue of his education had advanced himself in the King's service and had been knighted. This would have been impossible if he had been English. The Calvinist church in Scotland does not recognize rank or degree and has no hierarchy, being in many ways, even today, a model of egalitarianism. This egalitarianism encouraged social mobility where the opposite was true in England: the church of England with its Archbishops, bishops and numerous other grades reflected society at large. It is true that Scotland had a nobility but after the union of the parliaments in 1707 they became increasingly identified with London so that the great noble landlords in Scotland were viewed as foreigners (English). This process was to continue throughout Scottish history up to the present century: as soon as a Scotsman acquired wealth through industry or trade he inevitably acquired the manners and speech of the dominant English elite. Thus Scotland was left with a society that was essentially free of many the class differences that still divide England. As we shall see this was to give Scotland a distinct political pattern.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Law

There is no such thing as a British law system. England has English law and Scotland has Scots law. Although there are many similarities in that there are juries in both systems and that the courts may look very similar, that is all. Scots law is based on Roman law, English law on common law. It had been the intention in 1707 to attempt to slowly unite both systems of law in other words impose English law in Scotland. If anything the systems diverged even more. As the English-dominated parliament was unable to meet the demands of the Scottish legal profession, judges began to legislate in their own courts with no reference to Parliament. Finally Parliament began to pass separate bills for Scotland.

The distinct legal system in Scotland has effected numerous facets of Scottish life. A visitor to the United Kingdom would very quickly notice that Scotland has its own distinct bank notes which do not display the monarch's portrait. This resulted from the fact that Scots Law dealt with banks differently than English law.

A separate legal system emphasized the lack of political decision making in Scotland. 650 British members of Parliament meet in London to legislate for both England and Scotland. Of these 650 only 72 are Scots. Thus Scots will always be outnumbered even when dealing with matters that are purely concerned with Scots law. In many ways with meant that Scots were essentially disenfranchised in that their vote would not count except when there was a small majority in Parliament. Another problem was that British Parliament could not afford to give time to Scottish legislation When the Scots were only 10% of the population.

The Rise of Scottish Nationalism

Scottish Nationalism as a political force arose after the Second Word War. At first a marginal movement with little prospect of achieving its aim of independent Scotland, by the 1970 it grew into a massive movement with a large support among all members of society. However they could never get more than about a third of the popular vote because of the entrenched nature of the two party system (Conservatives and Labour). This vote was translated into 12 seats out of 72 because of the first past the post system of electing in Britain. However the Labour Party was particularly sensitive to the demands of the Scottish nationalists because as the dominant party in Scotland they would suffer most by the independence of Scotland. In other words as Labour never expected to get a huge majority over the conservatives in the UK Parliament they desperately needed the Scottish Labour MP s to form a majority. The solution was to promise the Scots their own parliament in Edinburgh. This parliament was to be called the Scottish Assembly.

The 1979 Referendum

When Labour got into power in 1975 a Scottish assembly was part of their manifesto. This promise was easier to make than deliver. At first the English Labour

MPs were not happy at Scotland receiving special treatment. The question was raised as to why there should be 72 Scottish MPs voting on essentially English matters in the UK Parliament when the Scots had their own assembly where English MPs could not vote. The English Labour MPs were usually safe in their seats but the Scottish Labour MPs were directly threatened by the possibility of losing their seat to a Scottish nationalist and needed to deliver an assembly to the Scottish nation. It was decided to have a referendum in Scotland to decide whether the Scottish nation wanted this assembly or not. A condition was placed on the result of the referendum whereby *at least 40% of the registered electorate had to vote "yes"*. In the UK it is not compulsory to vote and the voting registers are not continually updated so that many registered names are of people who have died or cannot vote or have moved another address. It is technically impossible to get more than 90% turnout in an election. Furthermore there was always been a traditionally low turnout for elections in the UK. This 40% amendment to the devolution bill meant that it was virtually impossible for a "Yes" vote to succeed.

The referendum campaign saw virtually all the UK newspapers launch a massive "No" campaign so that When the results of the referendum came in there was a very slight vote in favor of having a Scottish Assembly. Because of the 40% condition the refereedum failed.

As an immediate result the Scottish Nationalists withdrew their support from the Labour government Which collapsed and in the following election Margaret Thatcher got in.

The Conservative Years 1979-1997

The conservatives had no sympathy for the Scottish demands for an assembly. Thatcher had a huge majority and did not need the Scottish votes. Furthermore the Conservatives had always believed strongly in the Union and the party in Scotland was called the Scottish Conservative and *Unionist* Party. Not only was Thatcher ideologically opposed to a Scottish assembly, she could afford to ignore the issue entirely.

With the huge Conservative majority in the UK Parliament Scotland was once more disenfranchised. The Scottish people had voted Labour but the UK Parliament was dominated by Conservatives. Throughout the 80's most Scots saw no point in voting for the Nationalists because, given that there was an overwhelming Conservative majority in parliament any vote would be wasted. The Scots returned to voting for Labour in the hope that they could get rid of the Conservatives. However in this period the Scottish Labour MPs realized that although the Scottish people were now voting Labour, as soon as Labour stood a chance of winning they would switch their vote to Nationalists. The Scottish people wanted Labour in provided Labour was prepared to give Scotland its own parliament. As soon as it looked as if Labour was likely to win, many votes would immediately go to the Nationalists to remind the Labour MPs of their promise.

The conservative refusal to concede any demands for autonomy, brought about e typical Scottish reaction. The frustration did not result in mass demonstrations (although there were a few peaceful marches) violence or rioting but in a determination to proceed with devolution despite Parliament in London. Towards the end of the 80's various groups in Scotland got together to work out a strategy for bringing about a Scottish assembly.

Scottish Constitutional Convention

In January 1989 a cross-party meeting was held to consider proposals for a convention. The Scottish National Party expressed their reservations concerning a convention and later withdrew, mainly on the grounds that they were seeking independence and not a devolution The Conservative Party had already made it clear they would take no part in the proposed Convention as they had absolutely no interest in changing the *status quo* in the way Scotland was being governed.

Following several informal meetings, the Convention held its first meeting on 30 March 1989 and adopted the following declaration:

"A Claim of Right for Scotland"

We gathered as the Scottish Constitutional Convention, do hereby acknowledge the sovereign right of the Scottish people to determine the form of government best suited to their needs, and do hereby declare and pledge that in all our actions and deliberations their interests shall be paramount.

We further declare and pledge that our actions and deliberations shall be directed to the following ends:

To agree a scheme for an Assembly or Parliament for Scotland:

To mobilize Scottish opinion and ensure the approval of the Scottish people for that scheme, and

To assert the right of the Scottish people to secure the implementation of that scheme.

The first Convention meeting held in the Church of Scotland Assembly Hall on the Mound in the center of Edinburgh was an impressive gathering of organizations and individuals representing a wide cross-section of Scottish society. Members of the Convention include the Labour Party, Scottish Liberal democrats, Scottish Democratic Left, Orkney and Shetland Movement,Scottish Green Party, Scottish Trades Union Congress; Regional, District and Island Councils and the Campaign for a Scottish Parliament. Members also includes the main Scottish Churches, the Federation of Small Businesses, ethnic minority representatives and the Scottish Women's Forum.

The Scottish Constitutional Convention was planning for the coming of the next Labour government and it set about to discuss all matters pertaining to Scotland. It worked quietly so that the English public was virtually unaware of its existence. The decisions of the Scottish Constitutional Convention were essentially those that were to be adopted by the Labour Government when they got into power in 1997.

The Scottish Labour Party was also preparing itself for the next election. During the Conservative government the Scottish Labour Party remained the stronghold of the UK Labour movement. Furthermore it was not affected by the militant radicalism that tore apart the English Labour movement in many parts of England. Scots Labour MPs had the security of safe seats which allowed them to get into positions of strength. By 1997 most of the key positions in the Labour shadow government were held by Scots. These Labour MPs were not threatened by the Conservative party but by the Scottish Nationalist Party. For the Scottish Labour Party the most important issue was a Scottish Parliament. The Scottish MPs were also looking for the future. they did not want to return to a situation where they would be deprived of political opportunity by successive Conservative governments as had happened between 1979 and 1997. However as no Labour governments has ever been re-elected for a successive second five-year term many Labour MPs decided that they would prefer to carry on their careers in government in a Scottish Parliament than in opposition in the UK parliament.

When Tony Blair (English but born and educated in Edinburgh) prepared for the Election in 1997 he was committed to bringing in a bill for Scotland Devolution *as the first piece of Labour legislation of the new Parliament*. He also foresaw that he would have to persuade the English Labour MPs of the necessity of Scottish devolution. This he did by providing for a referendum in Scotland so that the English MPs would be faced with the democratic decision of the Scottish people.

The Labour Government

On May 1st 1997, the UK overwhelmingly elected a Labour government. The Conservative manifesto had been based on anti-European sentiment and this had little appeal for most Scots. Scottish nationalism, far from being parochial inward looking movement had adopted the slogan "Independence in Europe". Scottish sentiment was very pro-European and was tired of the anti European anxieties of the English. Labour was offering little that was different from the Conservatives but they were relying on the fact that the electorate were ready for a change after 18 years of Conservative government. In Scotland the argument was about devolution: Labour had promised it, the Conservatives were not prepared to offer anything. The Scots electorate saw the Conservative position as nothing more than English nationalism. As a result the Conservative Party failed to win any seats in Scotland. The Conservatives had become a minority English party.

The Labour government was dominated by Scots. Tony Blair's first priority was to deliver Scottish devolution. A referendum was scheduled for September and

when it was held the result was overwhelming endorsement for a Scottish parliament. Two propositions were put forward:

"I agree that there should be a Scottish Parliament"

and "I agree that a Scottish Parliament should have tax varying powers".

The second proposition referred to income tax. It was proposed that the Scottish Parliament should be able to raise more or less income tax than the rest of the UK by 3%, so that if the standard rates in England were 23% and 40% in Scotland they could be 20%-26% and 37%-43%. In fact everyone accepted that taxation in Scotland would be higher. The percentage "yes" vote for devolution was 74.3% and for tax varying powers 63.5%. This proved for once and for all that the Scottish electorate not only wanted devolution but were prepared to pay for it with a higher level of taxation. The English MPs had to accept this as the will of the Scottish people and therefore unnegotiable.

The Scottish Parliament

The government then set about preparing the bill for a Scottish parliament. This was done very quickly as it was based on the work of the Scottish Constitutional Convention. The following areas of government were set up in two lists, those that were reserved to the British Parliament at Westminster and those that would be devolved to the Scottish Parliament at Edinburgh.

Devolved Matters (Scottish Parliament)

Health

Education and training

Local government

Social work and housing

Economic development and transport

Law and home affairs

Environment

Agriculture, forestry and fishing

Sport

The arts

All other matters not specifically reserved

MARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Reserved Matters (UK Parliament)

UK Constitution

Foreign policy

Defense and national security

Control and protection of borders

UK fiscal, economic and monetary system

Common markets for UK goods and services

Employment legislation

Social security

Others matters including the ordnance survey (the official maps of Britain), data protection, equality legislation, abortion and genetics.

The Electoral System and Other Provisions

- A new method of electing members of the Parliament was agreed. The Scottish Parliament will have 129 members - 73 elected by the first past the post system in existing Westminster boundary areas and 56 additional members elected from a larger geographical area through lists prepared by political parties and other organizations (7 from each of the 8 current European Parliament constituencies in Scotland). The additional members will be elected to reflect *a degree of proportional representation depending on the votes cast for each list.*

- Members will be elected for a fixed term of 4 years.

- Members can also be members of the UK or European Parliaments or a local authority councilor. (Many Scottish MPs in the UK Parliament may well choose to follow their political career in Scotland rather than the UK.)

- The Scottish Executive (the Scottish Government) will be accountable to the Scottish Parliament in much the same way as the UK Government is accountable to the UK Parliament.

- The Executive will consist of a First Minister and a team of Scottish Ministers including law officers, in other words, a Prime Minister and cabinet like any other government.

- The First Minister will be appointed by the Queen on the advice of the Presiding Officer and will normally be a leader of the party able to command the majority support of the Scottish Parliament (just as in the UK parliament).

- There will be just one chamber and no process of reviewing legislation after it is passed by the Scottish Parliament. Before legislation goes to the Queen for her signature it will go to a small committee of law lords to determine that the Scottish

Parliament has not encroached into an area that is reserved to the UK parliament. It is envisaged that the work of scrutinizing legislation will be done by committees before it is debated in the chamber.

The Present Situation

The bill for a Scottish Parliament has now recently gone though all its stages and there will be an Election in May of 1999. Parliament is to be opened by the Queen on first July. Since the refereadum in September 1997 there has been a change in Scottish public opinion. Up to September 1997 the Scottish Nationalists and Labour had decided to campaign together for a Scottish parliament. The Labour Party believed that a Scottish parliament was the only way to stop the break up of the United Kingdom, by giving some sort of autonomy to counteract the Nationalist aspiration for complete independence. The Scottish National Party wanted a Scottish parliament as the first step on the way to complete independence. Up to the referendum both parties were united in turning out a large "yes" vote. As soon as the referendum was over this solidarity broke up and the Scottish Nationalists began to push for complete independence. This was reflected in opinion polls which began to show that more Scots would vote for nationalists candidates than Labour candidates. In the summer of 1988 it was expected that out of the 129 seats, the Conservatives and Liberal Democrats would each get between 10 and 15 seats each and the rest of the seats would be split fairly evenly between the Scottish Nationalists and Labour. However as Labour goes into its third year of government by the time of the elections for the Scottish Parliament, its popularity can only fall. Unless the Scottish Nationalist Party make big mistakes (and they have a very good leadership which is extremely competent) it looks as if they can gain strength. An indication of the present situation is the result of the by-election for the European Parliament in the North East of Scotland which was held on 26th November 1998. This area is very nationalist and the Scottish Nationalist Party (SNP) won. What is interesting to note is their increase in votes over the general election in May 1997 and the European Parliament election in 1994.

Party	1994	May 1997	26th November 1998
SNP	92892(42.8%)	115940(28.2%)	57445(48%)
Labour	61665(28.4%)	118162(28.7%)	22086(18.5%)
Con	40372(18.6%)	98366(23.9%)	23445(19.8%)
LibDem	18008(8.3%)	72880(17.7%)	11753(9.8%)

What we see is that the support for Labour increased at the general election when a parliament was promised. However now that we have a parliament, the Labour vote is dropping. If it continues at this rate the Scottish Nationalist Party may

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

well have the largest number of members in parliament if not an outright majority. What will be interesting to see is whether any of the other two parties are willing to form a coalition with the Nationalists.

The Conservatives cannot form a coalition with the Labour party as they are ideologically opposed to Labour and cannot ally themselves with Labour in Scotland while they are the official opposition in the UK. However there is a strong movement within the Scottish Conservatives to cut themselves off from their English counterparts as the policies of English conservatism is a liability in Scotland. We may well see the Conservatives recreate themselves as a new party in Scotland. They have already accepted the Scottish Parliament as the will of the Scottish people and have openly admitted that they were wrong to oppose it.

The Liberal Democrats are committed to expanding the powers of the Scottish Parliament and in this respect they are closer to the SNP than they are to Labour.

Independence

The Scottish Nationalist Party is committed to independence. This they hope to archive by holding a referendum as soon as they have the power. The debate has ceased to deal with devolution. That has been archived and it seems that all parties are committed making the Scottish parliament a success. The debate is now about independence. It seems that the Government, in giving Scotland a powerful Parliament, has gone further than it really wanted to. Now it is attempting to limit the extent of the damage. The following is an example of a recent incident.

The BBC offers a national television news service at six o clock in the evening. At six thirty the English, Scottish and other regions have half an hour of regional news. The idea of national news, one program for the whole nation, has suddenly become a symbol of national unity. As soon as the creation of a Scottish parliament was announced the television programmers set about designing a Scottish Six o *Clock News*. If Scotland is passing its own legislation it makes no sense for Scots to listen to debates in the UK Parliament that will not affect their lives and then have to wait for the local news to discover what is happening in their parliament. The decision was taken out of the hands of the programmers and given to the Governors of the BBC. The government put pressure on the Governors to retain the old UK Six o *Clock News*. However the programmers are furious because, of course, the independent television companies will take the viewers away from the BBC.

It seems that the Government has created in the Scottish Parliament a monster that has acquired a life of its own. Whatever happens the Parliament cannot be abolished. Everyone agrees that it is here to stay. Its powers can only increase, and the only logical direction for it to go in is complete independence from England.

How will independence be achieved? The legislation for a Scottish Parliament has made it clear that constitutional changes are reserved to Westminster.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

However the referendum held in September 1997 established the fact that legislation has to reflect the "will of the Scottish people". It will be hard for any UK government to deny independence if a referendum were held in Scotland and returned a sizable majority for independence. It is only logical that if the will of the Scottish people is to be taken account of in matters of devolution then it must also be taken account of in matters of independence.

When will this happen? In may 1997 the answer would have been fifteen years time. After the referendum in September 1997 the prediction was reduced to five years. Now it is felt that independence could come anytime after July 1st 1999.

Republicanism

The Scottish National Party is committed to a Republic of Scotland. The leadership of the party is not. In October Prince Charles met the leader of the Scottish National Party in a meeting that was publicized but the subject of the discussion was kept secret. One presumes that Prince Charles was attempting to find out what the role of the monarchy would be in an independence Scotland. Would Scotland go back to 1707 when it shared a monarch with England but was independent or would Scotland opt for complete sovereignty? We cannot know what was discussed. However the role of the monarchy has become more critical than ever. If Scotland wishes to become independent it could do it more easily if it remained under the sovereignty of the British monarch. In which case the title, **United Kingdom**, could remain. Britain would be a United Kingdom consisting of a single monarch ruling over two independent nations (England and Scotland). In this way the English would find the transition from their role as Great Britain to England more acceptable.

Of course, once Scotland had obtained its independence it would be free to choose whatever government it wanted, which is likely to be a republic.

Conclusion

The British Government has created a Scottish Parliament. This will become the vehicle for the Scottish people to express their dissatisfaction with London-based rule. It is inevitable that in the near future Scotland will want to take its place as an enthusiastic member of the European Union and negotiate directly and positively with its partners in the Union rather than have to go through England which is still attempting to define its role within Europe.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TÜRK İMALAT SANAYİ ÖZEL KESİM FİYATLANDIRMA DAVRANIŞLARININ POST-KEYNEZYEN GÖRÜŞ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BİR UYGULAMA

Mahir FİSUNOĞLU*
M. Fatih CİN**

GİRİŞ

Son yıllarda Post-Keynezyen İktisadın fiyatlandırma yaklaşımları yeni araştırmalara ışık tutmakta ve bu alanda yapılan çalışmalar artmaktadır. Bu nedenle Post-Keynezyen fiyatlandırma yaklaşımlarının önemli noktaları açıklanmaktadır. Yine ekonometri alanında uzun dönemli denge ilişkisini araştıran Johansen eş-bütünleşme (cointegration) analizi yardımıyla yapılan çalışmalar çoğalmış bulunmaktadır. Çalışmamızda Post-Keynezyen fiyatlandırma modeli Türk İmalat Sanayii özel kesimine uygulanarak, özel kesim fiyatlandırma davranışları Johansen eş-bütünleşme analizi yardımıyla açıklanmaya çalışılmaktadır.

1. POST-KEYNEZYEN FİYATLANDIRMA YAKLAŞIMI

İkinci dünya savaşından 1970'li yılların ortalarına kadar iktisat teorisinde genel kabul görmüş olan Keynezyen İktisat, dünya ekonomisinin krize girmesiyle birlikte, daha önceden temelleri atılmış olan Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Hipotezi gibi Klasik Okul Geleneğinin devamı sayılabilecek görüşlerden ciddi eleştiriler almaya başlamıştır. Ancak dünya ekonomisinde kriz işaretlerinin alınmaya başlandığı bir zamana karşılık gelen 1970'li yılların başında, Amerika'da S.Weintraub ve P.Davidson ve İngiltere'de J.Robinson ve J.Eatwell gibi yazarlardan Neo-Keynezyen olarak isimlendirilen Hick-Hansen IS/LM çözümlemelerine ciddi eleştiriler yöneltilmeye başlanmıştır. Bu eleştirilerin sahipleri 1974 yılında "*Journal of Post-Keynesian Economics*" isimli bir dergi etrafında organize olmaya başlamışlar ve kendilerini Post-Keynezyen iktisatçılar olarak tanımlamışlardır. *Post-Keynezyen İktisat* ifadesinin bu dergiyi kuranlar açısından ifade ettiği anlamı J.Robinson *geçmiş ve gelecek arasındaki ayrımı dikkate alan bir analiz yöntemi* olarak tanımlamaktadır (Landreth ve Colander,1994).

Post-Keynezyen *fiyatlandırma* görüşlerinin temeli, 1930'lu yılların sonunda Neo-Klasik firma teorisinin varsayımlarına yönelik ciddi kaygılar ve eleştirilerin yöneltilmesiyle atılmıştır. Hall ve Hitch'in 1939 tarihli *Price Theory and Business Behavior* isimli çalışması bu konudaki eleştirilere önderlik etmiştir. Hall ve Hitch

* Prof.Dr., Çukurova Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü, P.K.393, Adana 01330
** Arş.Gör.,Çukurova Üniversitesi,İİBF İktisat Bölümü, P.K.393, Adana 01330

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

çalışmalarında, firmaların rakiplerinin davranışlarını dikkate almaksızın atomistik bir şekilde hareket etme gücüne sahip oldukları ve her dönemde marjinal maliyeti marjinal hasılaya eşitleyerek kısa ve uzun dönem karlarını maksimize etmeye çalıştıkları firma davranışlarını kabul etmemektedirler (Hall ve Hitch,1939).

Bu çalışmayı izleyen yıllarda maliyet yönelimli bir fiyatlandırma yapısı, Kalecki (1971) tarafından piyasaların eksik rekabet içinde bulunduğu ve sektörler arasında fiyatların belirlenmesine yönelik maliyet yapılarının farklı olduğu hipoteziyle şekillenmeye başlamıştır. Bu çalışmayı takiben, Eichner (1973;1976), Wood (1975) ve Harcourt ve Kenyon'un (1976) çalışmalarıyla Post-Keynezyen iktisadın mikro yapısı oluşmaya başlamıştır. Bu görüşlerin temel yapısını, nihai mal fiyatlarının, belli bir birim maliyet üzerine konan kar yüzdesi tarafından belirlendiği yaklaşımı oluşturmaktadır. Post-Keynezyenlere göre; rekabetçi firmaların fiyatı marjinal maliyete eşitleyen davranışları bir kural olarak değerlendirilmemelidir. Fiyatlar talepteki dalgalanmalara karşı oldukça duyarsız olmasına rağmen, maliyetlerdeki değişmelere karşı çok duyarlı olmaktadır (Yellen,1980).

Kalecki (1971), kısa dönem fiyat değişmelerini *maliyet* ve *talep yönelimli* olarak ikiye ayırmaktadır. Hammadde fiyatlarındaki değişmeler talep yönelimliyken, nihai malların fiyatlarındaki değişmeler maliyet yönelimli olmaktadır. Arz ise, tamamen farklı koşullar tarafından belirlenmektedir. Üretken kapasitenin tam kapasitenin altında kullanılmış olması sebebiyle, nihai malların üretimi esnek olmakta, talepteki bir artış fiyatları etkilemezken, üretim hacmini artırabilmektedir. Hammadde açısından ise durum farklılaşmaktadır. Kısa dönem arz esnekliğinin düşük ve talep düzeyinin yükseldiği dönem, stokların azalmasına ve dolayısıyla fiyatların yükselmesine neden olacaktır. Talepteki bir artış, fiyatların artış trendine girmesi sonucunda *beklentilere* bağlı olarak *spekülatif* nitelikte ikinci bir artış yaratacaktır. Bu durum kısa dönem üretimin, talebi yakalamasını zorlaştıracaktır (Kalecki, 1971:43-44).

Post-Keynezyen fiyatlandırma yaklaşımına göre; kurumsal evrim oligopolistik firmaların ortaya çıkmasına yol açarken, karar alma sürecinde yeni bir profesyonel sınıf ortaya çıkarmış, modern sanayi toplumunda Neo-Klasik firma tanımının yerini *megacorplar* almıştır. Fiyatlandırma davranışında megacorp, üretimde birim maliyet üzerine bir kar yüzdesi koyarak yatırım planlarının finansmanını da gözetmiş olmaktadır. Mark-up denilen bu oranı uygularken bir çok faktör etkili olmaktadır. Post-Keynezyen literatürde bu faktörler aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır (Eichner,1976'dan aktaran, Arestis,1992:148).

1. Üretilen malın ikamesi önemli olmaktadır. İkame edilebilirliği yüksek bir malın üretiminde mark-up oranının artırılması o mal için pazar payının daralmasına yol açabilecektir.

2. Piyasaya yeni firmaların girme ihtimali mark-up oranını etkileyebilmektedir.

3. Kamulaştırma ve fiyat denetimleri gibi hükümet müdahaleleri etkili olmaktadır.

4. Piyasadaki diğer firmaların davranış belirsizlikleri etkili olmaktadır.

5. Sınıfsal çatışmalar nedeniyle meydana gelen sendikal baskılar belirleyici olabilmektedir. Fiyatların oluşumunda gelirin ücret ve kar arasındaki dağılımı önemlidir.

Bu sistemde kısa ve uzun dönem ayrımına dikkat etmek gerekmektedir. *Kısa dönemde*, o andaki yatırımların finansmanı fiyatlandırma davranışında etkili olurken, yeni yatırımların gerçekleşmesini sağlamak, beklentileri de dikkate alacak bir şekilde uzun dönem fiyatlandırma sürecinde etkili olmaktadır. Dolayısıyla, kısa dönemde mevcut yatırımların finansmanı dikkate alınırken, uzun dönemde, beklentiler ve yeni yatırımların gerçekleştirilmesi fiyatlandırma sürecinde etkili olmuş olmaktadır.

Kalecki'de endüstrideki her firma, hammadde ve ücret maliyetleri (u) üzerine bir mark-up uygulayarak p gibi bir fiyat belirlemektedirler. Bu fiyat endüstrideki diğer tüm firmaların p^* gibi ortalama fiyatını dikkate alan rekabetçi bir fiyat olmaktadır. Kalecki bu ilişkilerin formülasyonunu,

$$p-u/u=f(p^*/p) \qquad (1.1)$$

denklemiyle ifade etmektedir. Eşitliğin sol tarafı firmanın uyguladığı mark-up oranı olmak üzere, sağ taraftaki ilişkinin artan bir fonksiyonu olarak belirlenmektedir. p'nin daha düşük olması daha yüksek bir mark-up uygulandığı anlamına gelmektedir. 1.1 numaralı denklemden 1.2 numaralı denklemi elde etmek mümkündür.

$$p=u[\,1+f(p^*/p)\,] \qquad (1.2)$$

Oligopolistik bir piyasa yapısındaki her firma için p^*/p oranı farklı olacaktır. Kalecki'nin elde ettiği bu sonucun açıklama gücünde bazı sorunlar bulunmaktadır. Buna göre, ortalama endüstri fiyatları ve firmanın mark-up oranları arasında nedensel bir ilişki ortaya konmamaktadır. Kalecki'nin öngörüsü daha düşük bir p oranında daha yüksek bir mark-up uygulanacağı yönündedir. 1.1 numaralı eşitliğin sağ tarafında p'nin azalması sol tarafta daha yüksek bir mark-up oranını gerçeklememekte bu ise *tetolajik* bir durum yaratmaktadır (Asimakopolos,1975:355).

Bununla birlikte Kalecki'nin fiyatlandırma teorisine asıl karkısı, mal fiyatlarının oluşumunda, gelir dağılımı ve ücretlerin üzerinde durmasıyla ortaya çıkmaktadır. Fiyatlar, ücretler ve kar paylaşımıyla ilişkilendirilmektedir. Ücretlerdeki bir değişim, istihdamı değiştirmek yerine fiyatlarda bir değişmeye yol açmakta, dolayısıyla, üretim ve istihdamın ücretlerden bağımsız olduğunu ileri sürmektedir (Sawyer, 1992).

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Eichner (1973)'e göre; kurumsal bir evrim sonucunda oluşan megacorpların üç önemli özelliği bulunmaktadır. *Birincisi*:, firma sahiplerinden yöneticilerin etkinliğine doğru bir yayılma bulunmaktadır. Yöneticinin amacı, karların maksimize edilmesini sağlamak değildir. Amaç dışsal koşulların elverdiği ölçüde yaşamayı ve büyümeyi sürdürmektir. Bu durumda, Neo-Klasik iktisattan farklı olarak, firmanın amacının uzun dönem büyüme maksimizasyonunu sağlamak olduğu ifade edilmektedir. Büyüme oranıyla, megacorplara giren nakit akımının harcama akımlarından büyük olması anlaşılmaktadır. *İkinci özellik*,, girişimciler talepteki mevsimlik ve konjonktürel dalgalanmaları karşılamak isteyeceklerinden sadece stok politikalarına değil, *yedek kapasiteye* ihtiyaç duyacaklardır. Eğer talep artışı girişimci tarafından karşılanamazsa, piyasaya yeni firmalar girecek ve piyasadaki firmaların pazar payını daraltabileceklerdir. Bu nedenle firma, içinde bulunulan dönemde en düşük maliyeti sağlayan işletme büyüklüğünü seçmemekte, yedek bir kapasiteye gereksinim duymaktadır. Oysa Neo-Klasik teori *U* şeklinde maliyet eğrilerinin oluşturulmasıyla her işletme büyüklüğünün bir tek üretim düzeyini optimum maliyetle gerçekleştirmek için kurulduğunu kabul etmektedir. Firma maliyet eğrilerinin U şeklinde olmaması bir üretim aralığına karşılık gelen *L* şeklinde maliyet eğrilerine sahip olduğunu ortaya çıkarmaktadır (Koutsiyannis,1987:134; Scherer,1971:77). Megacorpların *üçüncü* özellikle ise, endüstride oligopolistik bir yapının geçerli olması oluşturmaktadır. Dolayısıyla firma *fiyat alıcı* değil, *fiyat belirleyici* konumdadır. Firmanın fiyat seviyesini (*P*) belirleyen eşitlik, Eichner (1976)' da şu şekilde belirtilmektedir;

$$P=AVC+[(TFC+RCL)/ENRQ] \qquad (1.3)$$

AVC, ortalama ücretlerin toplamını ve hammadde maliyetlerini içeren ortalama değişken maliyetleri, *TFC* toplam sabit maliyetleri, *RCL*, kurumlar vergisini ve *ENRQ*, firmanın kapasite kullanım oranının belirlediği beklenen çıktı oranını göstermektedir. Firma ENRQ'yu tahmin ettikten sonra bunun üzerine ilave edeceği bir mark-up oranıyla fiyatı belirleyecektir.

Harcourt ve Kenyon (1976) çalışmalarında, yatırım harcamalarının belirlenmesine yönelik üç farklı karar alma sürecini birbirinden ayırmaktadır. Bunlar, eksik kapasite kullanımı, aynı ürünün üretilmesine yönelik farklı üretim tekniklerinin belirlenmesi ve maliyetlerin finansmanıdır. Yatırım sürecinin belirlenmesine yönelik bu üç unsur, fiyatlandırma sürecinde mark-up oranını da etkileyen unsurlardır. Kısa dönemde Harcourt ve Kenyon taleple fiyatlar arasında bir ilişki kurmamasına rağmen, uzun dönemde planlanan yatırım harcamalarını gelecekte beklenen talep seviyesine bağlamaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. POST-KEYNEZYEN FİYATLANDIRMA MODELİ

Post-Keynezyenler dışında, sanayii fiyatlarının maliyet yönelimli olduğunu ileri süren görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşlerin başında yapısalcılar (structuralists) olarak adlandırılan yaklaşım gelmektedir. Bu görüşe göre sektörler arasındaki yapısal darboğazlar önemli olmaktadır. Sanayii sektörünün hızlı büyümesi sonucunda tarım sektöründen girdi talebinin artması tarım ürünleri fiyatlarını yükseltecektir. Tarım ürünleri fiyatlarının yükselmesi ise; hem sanayiinin hammadde maliyetini artıracak, hem de fiyat indekslerinin yükselmesi sonucunda ücretlerin artması yönünde baskı oluşturacaktır. Bu iki fiyat artışı da sanayii fiyatlarının artması yönünde baskı oluşturacaktır. Sanayii fiyatlarını açıklamaya yönelik yapısalcıların görüşlerine karşın, Post-Keynezyenler sanayii fiyatlarını açıklarken maliyet unsurunu sadece sektör içi nedenlere bağlamaktadırlar.

Post-Keynezyenlere göre (Eichner,1976), sanayi fiyatları ücret maliyetlerine dayanan bir mark-up kuralınca belirlenmektedir. Sanayi fiyatları, parasal ücretler ve mark-up oranı ile pozitif, işgücü verimliliğiyle negatif ilişkili olarak belirlenmektedir. Post-Keynezyenlerin önemli bir özelliği, sanayii fiyatlarını etkileyen mark-up oranının firmaların yatırım ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak belirleniyor olmasını ileri sürmeleridir. Böylece firmanın mark-up oranı yatırımlar ve yatırım harcamalarını belirleyen dışsal fonların maliyeti olan faiz oranınca belirlenmektedir. Bu nedenle Post-Keynezyenler, sanayi fiyatları, faiz oranı, yatırımlar, verimlilik ve ücretler arasında uzun dönemli bir ilişki kurmaktadırlar. Firma mark-up oranını artırdığında ya da dışsal fonların maliyeti olan faiz oranı arttığında sanayi fiyatlarında bir artış meydana gelmektedir. Ayrıca, işçiler ücret pazarlıkları yoluyla parasal ücretlerini verimliliklerinden daha fazla arttırdıklarında sanayi fiyatları yükselme eğilimi gösterecektir.

Eş-bütünleşme (cointegration) analizi böyle uzun dönemli bir ilişkinin araştırılması için elverişli imkanlar sağlamaktadır. Eş-bütünleşme testleri için Engle-Granger ve Johansen en yüksek olabilirlik (maximum likelihood method) testleri uygulanabilir. Benzer biçimde bir hata düzeltme (error correction) modelinin kurulması, Post-Keynezyen kısa dönem ilişkilerin incelenmesine imkan vermektedir (Sen ve Vaidya,1995).

Post-Keynezyen sanayii fiyatlarının belirlenmesinde, ücret itişli bir sanayii fiyatları modeli aşağıdaki gibi ifade edilebilir;

$$P_i = K_i W_i / Z_i \qquad (2.1)$$

P_i sanayii malları fiyatları, K_i mark-up oranı, W_i işgücü başına parasal ücret ve Z_i işgücü verimliliği olarak alınmaktadır. Ücretler ve verimlilik, firmaya üretim sürecinin başında dışsal olarak verilmektedir. Ücretler, işveren ve işçiler arasında toplu pazarlık sonucunda belirlenmektedir. Bu belirlenme sürecini ise, kurumsal ve tarihi faktörler belirlemektedir. Verimlilik ise, uzun dönemli teknik gelişmeler

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tarafından belirlenmektedir. Kısa dönemli verimlilik değişmeleri ise, ekonominin çalışma dinamiğindeki bir artış sonucunda, daha az becerikli işçilerin ve eski donanımın üretimde kullanılmasıyla verimliliğin düşeceği yönünde bir beklentiyle açıklanmaktadır.

Post-Keynezyen fiyatlandırma modelinde, yatırımlar da fiyatları belirleyen faktörlerden biri olarak ele alınmaktadır. Firmanın kar beklentileri sürdükçe yatırım kararları da devam etmektedir. Post—Keynezyenlerde, Keynes'den farklı olarak yatırım kararı sermaye stokunun büyüklüğüyle ilişkilendirilmektedir. Karlılık düzeyinin yatırımları etkilediği iki farklı yol bulunmaktadır. Birincisi, *karlar* yatırımlara girişirken gerekli olan fonların kaynağı olarak görülmektedir. İkincisi, karların yatırımları etkilemesi firmanın gelecekle ilgili beklentilerine bağlanmaktadır (Arestis,1992).

Yatırım harcamaları için firmanın fon talebini karşılayabileceği iki kanal bulunmaktadır. Firma ya içsel fonlara başvuracak ya da dışsal fonlardan yatırım talebini karşılayacaktır. Eichner (1976); firmanın öncelikle içsel fonlara başvuracağını ifade etmektedir. Firma açısından gerçek bir maliyet unsuru olacak olan bu fonlar; (1) ikame faktöründen (2) piyasaya giriş faktöründen (3) hükümet müdahalelerinden etkilenmektedir. Bu üç faktör nedeniyle firma zarara uğrayabilmektedir. Firma ilk aşamada başvurduğu içsel fonlarını tükettiğinde ise, dışsal fonlara başvurmaktadır.

Firma, yatırım harcamaları için dışsal fonlara başvurduğunda veri bir faiz oranıyla karşılaşacaktır. Faiz oranları arttığında, firmanın yatırım maliyetleri artacağından bu mark-up oranlarına yansımaktadır. Dolayısıyla yatırımlar (I) ve faiz oranları (R), mark-up oranının (K) bir fonksiyonu olarak ifade edilebilmektedir.

$$P_f = f(R_i, I_i)W_f Z_c \qquad (2.2)$$

$K=f(R,T)$, $f_R>0$ ve $f_I>0$ olacaktır. Mark-up oranı, yatırımlar ve faiz oranının artan fonksiyonu olmaktadır. K'dan aşağıdaki fonksiyonel şekli elde edebiliriz:

$$K = e^{a_0} R^{a_1} I^{a_2} \qquad (2.3)$$

$$a_0, a_1, a_2 > 0$$

Eşitlik 2.3'teki ifade mark-up oranının, faiz oranı ve yatırımların artan bir fonksiyonu olduğunu ifade etmektedir. 2.3 numaralı eşitliği, 2.2 numaralı eşitlikte yerine koyup logaritmasını aldığımızda, 2.4 numaralı eşitliği elde ederiz.

$$P_i = a_0 + a_1 r_i + a_2 i_i + w_i - z_i \qquad (2.4)$$

Küçük harfler değişkenlerin logaritmik olarak ifade edildiğini göstermektedir. Formülasyonda ifade edilen ücret ve verimlilik arasındaki farkın fiyatları etkileyeceğini göstermektedir. Firmanın parasal ücretlerdeki artışı aynı oranda fiyatlara yansıtması piyasaya giriş ve ikame faktörü gibi nedenlerle zor olmaktadır. Bu nedenle, dışsal olarak verilen işgücü verimliliği altında kalan parasal ücretlerdeki bir artış, firmanın mark-up oranını azaltması yoluyla emilebilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar altında, genel bir mark-up ve fiyat eşitliği 2.5 ve 2.6 numaralı eşitliklerde gösterilmektedir.

$$K=e^{a_0}R^{a_1}I^{a_2}W^{-a_3}Z^{a_4} \qquad (2.5)$$

$$a_3\,,\ a_5 > 0$$

$$P=a_0+a_1r_t+a_2i_t+(1-a_3)w_t-(1-a_4)z_t \qquad (2.6)$$

Sanayii fiyatlarındaki bir hareketin, faiz oranında, yatırımlarda, verimlilik ve ücretlerdeki uzun dönemli bir değişmeyle açıklanması gerekmektedir. Burada uzun dönemli ilişki önemlidir. Çünkü zamanın her anında 2.6 numaralı eşitlik gerçekleşmeyebilir. Bir t anındaki fiyat uzun dönemli fiyatlardan daha yüksek olabilir.

2.1. Çalışmada Kullanılan Veri Setinin Tanımlanması ve Zaman Serisi Özellikleri

Çalışmada kullanılan serilerin biri hariç, tamamı DİE verilerine dayanmaktadır. Modelin yapısı gereği kamu sektörü verileri kullanılmamış sadece özel sektör verileri kullanılarak model çözdürülmeye çalışılmıştır. Kamu sektörü verilerinin kullanılmamış olmasının en büyük nedenlerinden birisi kamu yatırımlarının büyük oranda otonom olarak yapılması olmaktadır. Benzer şekilde kamu sektörü fiyatlandırma çalışmaları da sektörün yapısına bağlı olarak politik kararlarla alınabilmektedir.

Veri seti, 1985:1-1997:4 dönemini kapsayan üçer aylık serilerden oluşmaktadır. Sektörel fiyat indeksleri (P) 1987:100 bazlı olmak üzere DİE'den alınmıştır. Türkiye'de işletme kredileri faizlerinin oligopolistik bankacılık tarafından belirlenmekte olması nedeniyle kredi faizleri konusunda istikrarlı istatistikler bulunmamaktadır (Güneş, 1990). Bu nedenle faiz oranı (R) olarak, Merkez Bankasından elde edilen üçer aylık vadeli ticari tasarruflara uygulanan vergi öncesi reel faiz oranları kullanılmıştır. Özel sektör yatırımlarının belirlenmesinde (I), DİE'den elde edilen imalat sanayii yıllık sektörel toplam yatırımlar kullanılmıştır. Yatırımların üçer aylığa çevrilmesinde harcamalar yöntemine göre hesaplanan üçer

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

aylık gayri safi yurt içi hasıladaki (GSYİH) özel sektör yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payları dikkate alınmıştır. Her yıla ait üçer aylık özel sektör toplam yatırımlarının oranı imalat sanayi toplam yatırımları için aynı trendi taşıdığı kabul edilerek üçer aylığa çevrilmiştir. Serilerin reel hale getirilmesinde ise, harcamalar yöntemine göre üçer aylık olarak yayınlanan Cari ve 1987:100 bazlı özel sektör toplam yatırımlarından elde edilen özel sektör yatırım deflatörü kullanılmıştır. Devlet İstatistik Enstitüsünden elde edilen, 1991 sonrası üçer aylık imalat sanayi verileri yıllık olarak yayınlanan verilerle büyük farklılıklar göstermektedir. Bunun en büyük nedeni bu verilerin 3.500 firmayı kapsamasına rağmen yıllık verilerin 11.000 civarındaki tüm imalat sanayii verilerini kapsamasıdır. Bu nedenle yıllık verilerin üçer aylığa çevrilmesi çalışmanın güvenilirliği açısından daha sağlıklı görülmektedir. Ücret indeksi (W) olarak, DİE'den elde edilen 1992:100 bazlı indeksler kullanılmaktadır. Bu indekslerde değişkenlerin tutarlılığı açısından 1987:100 bazlı indeks şekline getirilmiştir. İstihdam edilen işgücü başına verimlilik (Z) ise, yine DİE'den elde edilen 1992:100 bazlı özel sektör üretim ve 1992:100 bazlı istihdam indeksleri kullanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır. Hesaplama yöntemi olarak Milli Prodüktivite Merkezi'nin çalışması (Aydın, 1996) dikkate alınmıştır. Verimlilik indeksi 1992 bazlı üretim ve istihdam indeksinin oranı olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle baz yılları değiştirilmeden bırakılmıştır.

Çalışmamızda faiz oranı dışındaki tüm seriler logaritmik olarak ifade edilmektedir. Önce tüm serilerin mevsimsellik içerip içermediğine SPSS programı yardımıyla bakılmakta eğer seriler mevsimsellik içeriyorsa, yine aynı programda Kanada İstatistik Kurumu tarafından geliştirilen X11 ARIMA yöntemine göre mevsimselliği giderilmekte ve bu mevsimselliği giderilmiş serilerle çalışılmaktadır. Serilerin mevsimsellik durumu tablo 1'de sunulmaktadır.

Tablo 1: İmalat Sanayii Ana Sektörüne Ait Serilerin Mevsimsellik Analiz Sonuçları

			yatırımlar (I)	ücret indeksi (W)	verimlilik indeksi (Z)
			Var	Var	Var

İmalat Sanayii özel sektörüne ait olan tüm serilerin koreelogramlarına bakılarak serilerin mevsimsellik içerip içermediği araştırılmış, faiz oranı dışında tüm sektörlere ait serilerin mevsimsellik içerdikleri belirlenmiştir. Bu durum logaritmik olarak ifade edilen serilerin birinci farkları alınarak elde edilen sonuçlarda daha da belirgin olmaktadır.

Johansen Eş-bütünleşme analizinin yapılabilmesi için, serilerden en az ikisinin birim kök içermesi yani I(1) olması gerekmektedir (Hansen;H. ve Juselius, K.:1995:1). Bu nedenle serilerin birim kök içerip içermediğine karar vermek

gerekmektedir. Birim kök testleri için KPSS testleri kullanılmaktadır. KPSS testlerinin kullanılmış olmasının nedeni, bu testlerin ADF testlerine göre daha güçlü ve gecikme uzunluğuna daha az duyarlı olmasıdır. Yt gibi bir serinin durağanlık testi için Ho boş hipotezi, Hı alternatif hipotezine karşı test edilmekte, boş hipotezin kabul edilmesi bu serinin I(0) düzeyinde durağan olduğu anlamına gelmektedir. Kritik değerler, KPSS kritik değerlerinden daha küçük olduğunda, KPSS testi durağanlık hipotezini red etmektedir. η_μ y_t serisinin trend içermediğini η_τ ise, y_t serisinin trend içerdiğini simgelemektedir (Silvapulle, P:1996; Kwiatkowsky, D. Ve diğerleri:1996).

RATS 4.20 bilgisayar programı kullanılarak elde edilen sonuçlar Tablo 2 ve Tablo 3'de sunulmaktadır. Tablo 2, %5 düzeyinde faiz oranı dışında tüm serilerin mean durağan olmadıkları gözlenmektedir. Aynı durum SLZ3 serisi dışında trend durağanlık için de geçerlidir. SLZ3 serisi %10 seviyesinde durağan olmamaktadır. Bu sonuçlara göre faiz oranı hem %5 hem de %10 düzeyinde durağan olmaktadır. Diğer serilerin birinci farkları alınarak durağan hale getirilmeye çalışılmaktadır. Tablo 3, serilerin birinci farkları alındığında %5 seviyesinde durağan hale geldiklerini ve I(1) düzeyinde sisteme girdiklerini göstermektedir.

Tablo 2: KPSS Birim Kök Test Sonuçları

KPSS TESTS		
Sektörler	η_μ	η_τ
SLP3	1.135	0.249
SLRI3	0.901	0.205
SLW3	1.135	0.249
SLZ3	1.091	0.121
RR	0.111	0.063
η_μ		η_τ
%5		%10
0.463		0.146

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 3: Birinci Farkları Alınmış Serilerin Durağanlık Test Sonuçları

KPSS TESTİ (Birinci Fark)		
Sektörler	η_μ	η_τ
SLP3	0.255	0.131
SLR3	0.291	0.136
SLW3	0.289	0.132
SLZ3	0.331	0.129

Uyguladığımız eş-bütünleşme analizinde uygun gecikme uzunluğunun seçimi, Johansen trace (iz) ve max istatistiklerini etkilediğinden önemli olmaktadır. Bu nedenle birden beşe kadar gecikme uzunlukları verilerek SC ve HQ (Hannan ve Quinn) testlerindeki en düşük değerler uygun gecikme uzunluğunun seçilmesine yardımcı olmuştur. Ayrıca Ljung-Box (LB) ve Lagrange Multiplier (LM) testleri kalıntıların otokorelasyonu için uygun bir ölçüm olmaktadır (Johansen, 1995:21). Sektörel sonuçlarla birlikte; kalıntılar, cari ve uygun verilerin grafikleri sunulmuştur. Ayrıca uygun gecikme uzunluğu seçildikten sonra öz-değerler matriksinin (eigenvalues of the companion matrix) birim çemberin içinde yer alıp almadığına bakılmış ve çemberin içinde yer aldıkları görülmüştür.

1994 yılı Türkiye Ekonomisinde önemli değişiklerin yaşandığı bir kriz yılı olmuştur. Ele alınan serilerin grafikleri bu yılda bir kırılmayı göstermektedir. Bu nedenle bu yıla sit kukla değişken kullanılmıştır. Kukla kullanılmadan denenen modele göre, kukla değişken kullanılmış model daha anlamlı sonuçlar vermektedir. Eş-bütünleşme ilişkisini analiz etmek için kurulan VAR modeli fiyatlar (p), faiz oranı (R), yatırımlar (i), ücret (w) ve verimlilik (z) sırasıyla kurulmuştur.

3. İMALAT SANAYİ ÖZEL KESİMİNDEN ELDE EDİLEN SONUÇLAR

Post-Keynezyen modeli İmalat Sanayi Özel Kesimine uyguladığımızda elde ettiğimiz sonuçlar aşağıda sunulmaktadır. Uygulamada RATS 4.20 istatistik programı kullanılmıştır. Johansen "max" ve "iz" istatistikleri Türk İmalat Sanayi Özel Sektörü toplamında eş-bütünleşme vektörünün olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum Post-Keynezyen modelin özel kesim toplamında fiyat davranışlarını açıkladığı ve uzun dönemli bir ilişkinin mevcut olduğunu göstermektedir. Normalleştirilmiş beta vektörü bize denklemin katsayılarını verirken, alfa uyarlanma hızlarını vermektedir.

Buna göre; imalat sanayi özel kesim toplamında aşağıdaki ilişki bulunmuştur;

$p=0.002r+0.271i+0.905w-1.452z$

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Denklemin katsayıları Post-Keynezyen modele uygun sonuçlar vermektedir. Uzun dönemli bir ilişkinin varlığının yanında, fiyatların açıklanmasına yönelik faiz oranının küçük bir etkiye sahip olduğu gözlenirken, ücretler ve verimlilik daha büyük bir etkiye sahip olmaktadır. Post-Keynezyen modelde beklenildiği gibi, fiyatlarla ücretler arasında pozitif, verimlilikle negatif ilişkili gözlemektedir. Verimliliğin katsayısı ücret katsayısından daha yüksektir. Bu durum uzun dönemde ücretlerle verimlilik farkında verimliliğin fiyatları negatif etkilemesiyle sonuçlanmakta, ancak yatırımlar ve faizler fiyatları pozitif etkilemektedir. Uzun dönemli uyarlanma hızlarına bakıldığında ise, en hızlı uyarlanmanın faiz oranlarında olduğu gözlemlenmektedir.

Koentegrasyon Vektörleri (β')				
P	R	I	W	Z
5.473	-0.009	-1.475	-4.921	7.895
-4.128	-0.306	2.002	3.052	1.762
0.015	0.032	-8.644	5.556	-25.720
2.534	0.016	-0.370	-4.431	11.046
-3.043	-0.053	-2.902	3.571	0.906

Uyarlanma Hızları (α)				
P	R	I	W	Z
0.001	-0.014	-0.036	-0.003	-0.000
2.228	4.255	0.793	-0.340	0.034
0.072	-0.039	0.017	-0.013	0.001
0.056	0.002	0.020	0.003	-0.001
-0.011	0.001	0.025	-0.011	-0.000

Özdeğer	λ_{max}	λ_{iz}	Koentegrasyon Vektör Sayısı	λ_{max} (.90)	λ_{iz} (0.90)
0.7341	63.58	158.60	R=0	30.774	65.063
0.6137	45.65	95.02	R=1	24.712	43.964
0.5386	37.13	49.37	R=2	18.697	26.791
0.2248	12.22	12.24	R=3	12.099	13.338
0.0004	0.02	0.02	R=4	2.816	2.816

R=Eş-bütünleşik Vektör Sayısını Göstermektedir

Uygun Gecikme Uzunluğu	Test Kriteri	
	SC	HQ
k=4	-12.58	-15.25

	P	R	I	W	Z
Normalleştirilmiş (β')	1.000	0.002	0.271	0.905	-1.452
Uyarlanma Hızı (α)	0.005	12.113	0.393	0.304	-0.062

SONUÇ

Post-Keynezyen fiyatlandırma teorisi 1930'lu yılların sonlarından itibaren başlamakta ve Neo-Klasik firma teorisine bir alternatif olma amacı taşımaktadır. Elli yılı aşkın bir süredir teorik tartışmalara konu olan fiyatlandırma teorisinin farklı teorik açılımları olmasına rağmen biz burada bazı temel noktalar üzerinde durmaktayız. Firmaların talep yönelimli fiyatlandırma yaklaşımından farklı olarak, maliyet yönelimli fiyatlandırma davranışını seçmeleri farklılıklardan en önemlisi olmaktadır. Ayrıca Post-Keynezyenler oligopolistik bir piyasada firmaların fiyatlandırma davranışlarını diğer makroekonomik değişkenlerle bağlantı kurarak açıklamaktadırlar. Bir diğer önemli sonuç, firmaların tek bir üretim noktasında bulunamayacaklarına yönelik saptamadır. Buna göre firmalar her zaman yedek bir üretim kapasitesini ellerine tutmaktadırlar. Firma açısından tek bir noktada marjinal maliyet/gelir eşitliği sağlanmamaktadır. Dolayısıyla kar maksimizasyonu yerini, firmanın büyümesini hedefleyen satış maksimizasyonuna bırakmaktadır. Belirtilen bu saptamalar ışığında, son yıllarda ekonometrik çalışmalarda ağırlıklı olarak yer alan eş-bütünleşme analizinin yardımıyla da Türk İmalat Sanayi Özel Kesiminin fiyatlandırma davranışları incelenmiştir. Bu sektördeki fiyatlar, faiz oranı, yatırımlar, ücretler ve verimlilikle açıklanmaktadır. Sonuçta Post-Keynezyen parametrelerle tutarlı sonuçlar elde edilmiştir. Sektör fiyatlarıyla, faiz oranı, yatırımlar, ücretler ve verimlilik arasında bir eş-bütünleşme ilişkisi mevcut görülmüştür. Türk-İmalat

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sanayii özel kesim sonuçları, Post-Keynezyen fiyatlandırma modelini destekler sonuçlar vermektedir. Zira; beklenildiği gibi fiyatlar, faiz oranı, yatırımlar ve ücretlerle pozitif, verimlilikle negatif ilişki içerisindedirler. Ücret katsayısının verimlilikten daha küçük çıkması, sektör toplamında firmaların faiz oranı ve yatırımlardan oluşan mark-up oranını düşürme zorunluluğunda kalmamasının da bir göstergesi olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKLAR

Arestis,P. (1992); "The Post-Keynesian Approach To Economics, Edward Elgar

Asimakopulos, A. (1975); "A Kaleckian Theory of Income Distribution" Canadian Journal of Economics, 8, 313-33

Aydın, A. (1996); İmalat Sanayii ve Alt Kollarında Verimlilik, Üretim, İstihdam ve İşçi-Saat Göstergeleri, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, No:595

Eichner, A. (1976);The megacorp and Oligopoly:Micro foundations of macro Dynamics, Cambridge University Press

Eichner, A. (1973);"A Theory of the Determination of the Mark-Up Under Oligopoly" Economic Journal, 83, 1184-200

Güneş, H.(1990); Türkiye'de Para Arzını Kontrol Araçlarının Etkinliği, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No:1990-9

Hall, R.L. ve Hitch, C.J. (1939); "Price Theory and Business Behavior" Oxford Economic Papers, 2, 12-33

Hansen, H. ve Juselius, K.(1995); CATS in RATS Cointegration Analysis of Time series, Estima Evanston, Illinois, USA

Harcourt, G.C. ve Kenyon, P. (1976); " Pricing and the Investment Decision" Kyklos, 29, 449-77

Johansen, S. (1995); Likelihood-Based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models, Oxford University Press

Kalecki, M. (1971); "Class, Struggle and the Distribution of National Income" Kyklos, 24, pp.1-8

Koutsoyiannis, A.(1987); Modern Mikro İktisat, Çev. Muzaffer Sarımeşeli, Teori Yayınları

Kwiatkowski,D. Ve diğerleri (1992); "Testing the null hypothesis of stationary against the alternative of a unit root" Journal of Econometrics, Vol.54, 159-178

Landreth, H. ve Colander, D.C.(1994); History of Economic Thought, Third Edirion, Houghton mifflin Company

Sawyer, M.(1992);" On the Origins of Post-Keynesian Pricing Theory and Macroeconomics" Recent Developments in Post Keynesian Economics içinde, Edt. Philip Arestis ve Victoria Chick, Edward Elgar Publishing

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Scherer, F.M.(1971); Industrial Market Structure and Economic Performance, Second Printing, Chicago

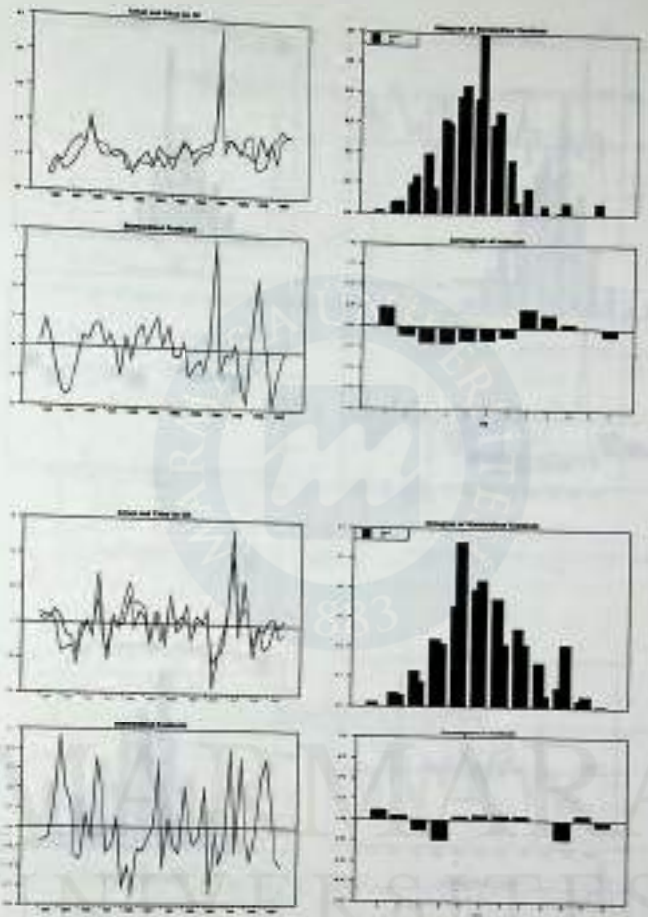
Sen, K.; Vaidya, R. (1995); "The Determination of Industrial Prices in India; A Post-Keynesian Approach" Journal of Post-Keynesian Economics, Fall, Vol.18, No.1

Silvapulle, P. (1996); "Testing for a Unit Root in a Time Series with Mean Shifts" Applied Economics Letters, Vol.3, 629-635

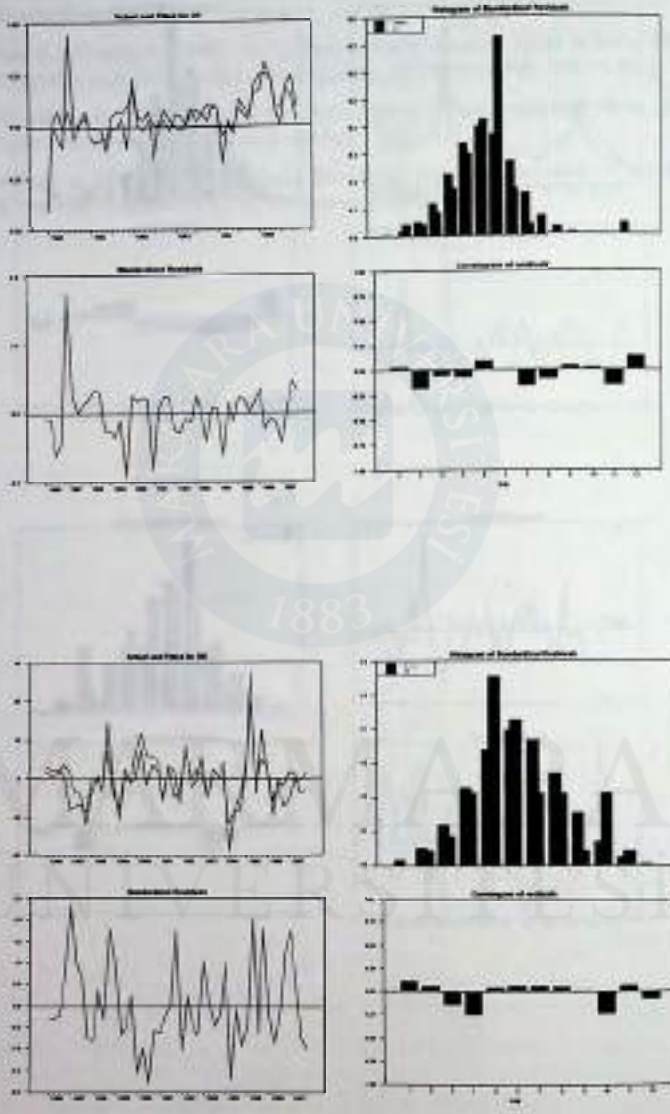
Yellen, J. (1980); "On Keynesian Economics and the Economics of the Post-Keynesians'", Appraisals of Post-Keynesian Economics, May

MARMARA UNIVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

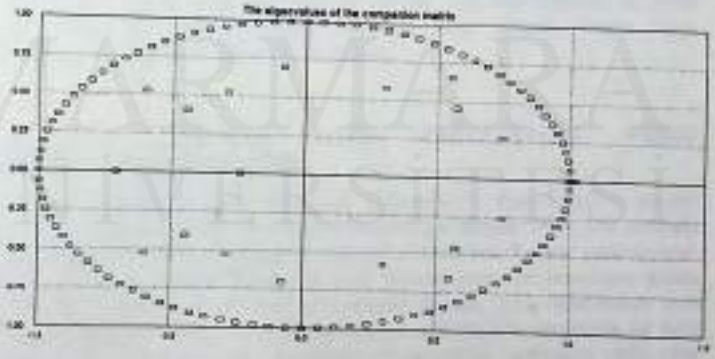


MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



MARMARA ÜNİVERSİTESİ İLAHİYAT FAKÜLTESİ





MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİNDE RUSYA FEDERASYONU VERGİ SİSTEMİNİN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ

Adnan GERÇEK*

I. GİRİŞ

Vergi sistemi, bir ülkede belirli bir zamanda uygulanan ve birbirini tamamlayıcı nitelikte fonksiyonlar ifa eden vergilerden oluşan ve bu vergileri uygulamakla görevli vergi idaresini, vergiler arasındaki etkileşimi, vergi idaresi-mükellefler ilişkilerini ve vergi denetimlerini kapsayan bir bütündür.

Vergi sistemleri ülkelerin ekonomik, sosyal, mali ve siyasal koşullarına paralel olarak zamanla değişiklikler gösterirler. Ülkelerin ekonomik ve sosyal yapısında köklü değişikliklerin meydana gelmesi halinde, bunlara vergi sisteminin ayak uydurabilmesi için gerekli reformların yapılması kaçınılmaz olur.

Nitekim, Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra oluşan ülkelerin piyasa ekonomisi modeline yönelmeleri, vergi sistemlerinde de temel değişikliklerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Rusya'da piyasa ekonomisine geçiş sürecinde izlenen ekonomi politikalarına paralel olarak vergi sisteminde de gerçek reformu niteliğini taşıyan değişiklikler yapılmıştır.

Bu çalışmanın amacı, Rusya'da piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki gelişmelere paralel olarak vergi mevzuatında yapılan yeni düzenlemeler ile vergi idaresinde oluşturulan yeni yapılanma hakkında bilgi vererek, Rusya vergi sisteminin genel bir değerlendirilmesini yapmaktır.

II. GEÇİŞ SÜRECİNDE RUSYA FEDERASYONU VERGİ SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde ekonomideki düzenlemelere paralel olarak, Rusya vergi sisteminde de köklü reformlara gidilmiştir. 1991 yılı sonunda "Rusya Federasyonu'nda Vergi Sisteminin Temelleri Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanunla, ABD ve Avrupa Birliği'nin vergi hukuku mevzuatı neredeyse aynen kopya edilerek Rusya'ya uyarlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, geçiş sürecindeki hızlı değişikliklere ayak uydurabilmek için kanununun 1. maddesinde vergileme ile ilgili hemen hemen her devlet kurumuna düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. 1992-1998 döneminde vergi yapısında ve vergilendirme mekanizmasında ciddi değişiklikler yapılmıştır. Ancak, uygulamanın kanun ve tebliğlerle düzenlenir olması ve bunları

* Uludağ Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

neredeyse her devlet müdürlüğünün çıkarabiliyor olması ciddi bir kargaşa ve kaosa sebebiyet vermiş ve mevzuat takip edilemez hale gelmiştir (Karabudak, 1998: 173). Bu süreçte birçok defa vergilemenin temel ilkeleri (adalet, eşitlik v.s.) ihlal edilmiştir.

Yapılan kanuni düzenlemelere göre verginin konusuna şu unsurlar girmektedir (Zakon RF ot 27.12.1991, No: 2118-1):

- gelir;
- belli malların değeri;
- mal ve hizmetlerin katma değeri;
- gerçek ve tüzel kişilerin mal, mülk ve gayrimenkulleri;
- mal, mülk ve gayrimenkullerin intikalleri;
- değerli kağıtlarla yapılan işlemler;
- özel birtakım faaliyetler;
- kanunla belirlenmiş diğer konular.

Bir unsur, belirli bir dönemde (ay, üç ay, altı ay veya yıl) sadece bir defa vergiye tabi tutulmaktadır. Rusya Federasyonu vergi sistemi, ülke çapındaki gerçek ve tüzel kişi vergi mükelleflerinden alınan vergi, resim, harç ve diğer ödemelerin bütününden oluşmakta ve devlet bütçesini finanse etmektedir. Vergi Sisteminin oluşturulmasında temel amaçlar; vergi sisteminin istikrarlı ve rasyonel olması, tüm mükellefleri kapsaması ve yatırımları teşvik ederek ekonomik gelişmeyi desteklemesi olarak belirlenmiştir (Tcernik, 1997: 48-49).

Bu amaçlar doğrultusunda, ülke koşulları da dikkate alınarak, vergi sistemi federal vergiler (merkezi idare tarafından alınan vergiler) ve yerel vergiler (yerel hükümetlerce alınan vergiler) olmak üzere iki ana grupta toplanmıştır. Geçiş sürecinde ortaya çıkan yasal boşlukların ve sorunların giderilmesi amacıyla birçok değişiklik yapılmış ve yeni vergiler ihdas edilmiştir. Böylece, Rusya Federasyonu vergi sistemi, vergi cahilliğine tipik örnek olacak şekilde onlarca vergiden oluşan ve kimsenin takip edemediği bir mevzuat haline dönüşmüştür. Bu gelişmeler sonucunda, vergi mevzuatını yeniden bir sistematiğe oturtma çalışmaları başlatılmış ve 1 Ocak 1999 yürürlüğe giren 146-FZ Sayılı Federal Kanun ile vergi usulü yeniden düzenlenerek federal ve yerel vergiler şöyle sınıflandırılmıştır;

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

FEDERAL VERGİLER	YEREL VERGİLER
1. Katma değer vergisi	
2. Tüketim vergileri	BÖLGE HÜKÜMETLERİN UYGULADIĞI VERGİLER
3. Kurum kazançlarına uygulanan vergi	1. İşletmelerin varlık vergisi
4. Sermaye vergisi	2. Emlak vergisi
5. Gerçek kişilerin gelir vergisi	3. Yol vergisi
6. Sosyal fonlar	4. Ulaşım vergisi
7. Devlet harçları	5. Satış vergisi
8. Gümrük vergileri	6. Şans oyunları işletmeciliği vergisi
9. Petrol ve türevlerinin kullanıcılarından alınan vergiler	7. Bölgesel lisanslardan alınan harçlar
10. Tabi madenlerin işletmesinden alınan vergiler	
11. Hidrokarbonlu üretimlerden sağlanan ek gelirlere uygulanan vergiler	
12. Su ve diğer biyolojik kaynakların kullanım haklarına uygulanan harçlar	YEREL VERGİLER
13. Orman vergisi	8. Arazi vergisi
14. Su vergisi	9. Gerçek kişilerden alınan varlık vergisi
15. Çevre vergisi	10. İlan vergisi
16. Federal lisanslarla ilgili harçlar	11. Veraset ve intikal vergisi
	12. Yerel lisanslar için alınan harçlar

Bu kanun ile yeniden yapılan sınıflandırmada da vergi mevzuatı karmaşık gibi görünse de, eski uygulamaya göre daha açık ve sistematik hale gelmiştir. Sıralanan vergilerin birçoğu özel ve arızi durumlar içindir. Yeni çıkan kanun şimdilik vergi türlerinin tespitiyle yetinmiştir. Çünkü 146-FZ Sayılı Kanun vergi kodeksinin sadece birinci bölümü olarak yürürlüğe girmiş olup, yıl içinde çıkarılması beklenen kodeksin ikinci bölümü ile vergilerin detaylarının açıklanması beklenmektedir (Karabudak, 1999: 145-146).

Bu nedenle, çalışmada Rusya vergi sisteminin iskeletini oluşturan ve devlet bütçesine en fazla gelir sağlayan Katma Değer Vergisi, Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisinin kısaca açıklanması ve değerlendirilmesi tercih edilmiştir.

III. KATMA DEĞER VERGİSİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Rusya Federasyonu'nda Katma Değer Vergisi, 6.12.1991 tarih ve 1992-I Sayılı "Katma Değer Vergisi Kanunu" ile yürürlüğe girmiştir. Katma Değer Vergisi, üretimin ve dolaşımın her aşamasında yaratılan mal, iş ve hizmetler ile bu faaliyetler için yapılan masraflar arasındaki farkı ifade eden katma değer üzerinden alınmaktadır.

Kanuna göre, her türlü mal, iş ve hizmetin teslim edilmesi KDV'nin konusuna girmektedir. Piyasa ekonomisi şartlarında mal, iş ve hizmetlerin fiyatları serbest bir şekilde belirlenmekte veya belirli mal ve hizmetlerin fiyatları devlet tarafından düzenlenmektedir. Vergiye tabi olan ticari muamele, mal ve hizmetlerin tutarına şu unsurlar da dahil edilmektedir: 1) diğer işletmelerden elde edilen kaynaklar; 2) borç faizleri; 3)ceza ve tazminatlar; 4) alınan avanslar. Yani, vergiye tabi tutar hesaplanırken mal ve hizmetin tutarına, her türlü gider de dahil edilmektedir (Tcernik, 1997: 172-173).

KDV Kanunu'nda verginin konusu dışında tutulan mal ve hizmet teslimatları bir liste halinde sayılmıştır. Bu listeye göre: işletmenin bünyesi içindeki mamûl veya yarı mamûllerin bir birimden diğer birime teslimi, Milli Savunma Bakanlığı'na yapılan teslimatlar, kömür üretimi ve teslimi, ihraç edilen mal ve hizmetler, yabancı diplomatlara sunulan mal ve hizmetler, toplu taşıma araçları ile sunulan hizmetler, kira ödemeleri, özelleştirme sonucu satılan kamu malları, banka ve sigorta işlemleri, patent ve lisans işlemleri, eğitim amacıyla sunulan hizmetler, araştırma geliştirme faaliyetleri, halka sunulan sağlık hizmetleri ve ilaçlar, kültür, sanat ve spor aktiviteleri, kolhoz, sovhoz ve diğer zirai işletmelerin malları, Rusya sınırları içinde tıbbi malzeme ve ilaçların, değerli taşların, zirai ürünlerin, eğitim araç ve gereçlerinin, kitapların, teknolojik araç, gereç ve makinelerin, bunlarla ilgili yedek parçaların nakil ve taşıma faaliyetleri KDV'den istisna tutulmaktadır (Zakon RF ot 6.12.1991, No: 1992-1).

KDV'nin mükellefleri şu şekilde belirlenmiştir:

1) Rusya Federasyonu kanunlarına göre imalat, ticaret ve hizmet faaliyetleriyle uğraşan ve tüzel kişiliği tescil edilen her türlü kişi ve kurumlar;

2) Kişisel işletme ve kurumların her türlü alt şubeleri;

3) Rusya Federasyonu'nda faaliyet gösteren her türlü yabancı kişi ve kurumlar;

4) Gümrük Kanunu'na uygun olarak Rusya Federasyonu sınırları içinde taşımacılık işleri yapan kişi ve kurumlar.

İktisadi faaliyetlerini tüzel kişilik tescil ettirmeden sürdüren gerçek kişiler, KDV açısından nihai tüketici olarak değerlendirilirler ve dolayısıyla mükellef sayılmazlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Günümüzde KDV şu tarifeye göre alınmaktadır:

- gıda maddeleri, listede belirtilen çocuk malları ve tüketime yönelik tarımsal ürünler %10 KDV'ye tabidirler.
- diğer mal ve hizmetler %20 KDV'ye tabidirler.

Devlet tarafından belirlenen fiyatlardan sunulan mal ve hizmetler ile Katma Değer Vergisi fiyatlara dahil olan hizmetlerde, KDV oranı %10 ve %20 yerine %9.09 ve %16,67 oranında uygulanır. Ödenmesi gereken KDV tutarı, mal ve hizmetlerin teslimatı sırasında alıcılardan alınan vergi ile mal ve hizmet alımı sırasında ödenen vergi arasındaki farktır (Teernik, 1997: 180-181).

KDV Kanunu'nda beyan dönemleri aylık ve üçer aylık olmak üzere iki farklı şekilde tespit edilmiştir. Küçük işletmeler, KDV beyannamelerini üçer aylık dönemler itibariyle 20 Nisan, 20 Temmuz, 20 Ekim ve 20 Ocak tarihlerinde verirler ve aynı süre içinde vergilerini öderler. Diğer mükellefler KDV beyannamelerini aylık dönemler itibariyle, işlemin yapıldığı dönemi takip eden ayın 20'sine kadar verirler ve aynı süre içinde vergilerini öderler (Karabudak, 1998: 174). Ödenen KDV'nin %75'i federal bütçeye ve %25'i yerel bütçelere aktarılır (Moody's Report, 1997: 5).

IV. GELİR VERGİSİ

Rusya Federasyonu'nda Gelir Vergisi, 7.12.1991 tarih ve 1998-I sayılı "Gerçek Kişi Gelirlerinin Vergilendirilmesi Hakkında Kanun" ile yürürlüğe girmiştir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, Rusya'da Gelir Vergisi Kanunu'nun kapsamı farklıdır. Çünkü, kişiler ticari işletme kurmak için girişimde bulunmaları halinde, bir tüzel kişilik tescil edilir ve bunlar kurumlar vergisine tabi olurlar. Bu nedenle, beyannameye tabi Gelir Vergisi mükellefi sayısı oldukça azdır. Nitekim, Rusya Federasyonu Vergi İdaresine göre 1994 yılında 115,7 milyon ücret geliri elde eden kişi vergi mükellefi olarak kayıtlara geçerken, gerçek kişi vergi mükellefi olarak tespit edilenlerin sayısı sadece 1,1 milyondur (Teernik, 1997: 49).

Gelir Vergisi Kanunu'na göre, verginin mükellefleri Rusya Federasyonu'nda faaliyet gösteren gerçek kişilerdir. Gerçek kişilerin Rusya Federasyonu'nun vatandaşları veya yabancı olmaları fark etmez. Rusya Federasyonu vatandaşları ve bir takvim yılı içinde 183 günden fazla Rusya'da oturanlar tam mükellef sayılırlar. Bu süreden daha az süre Rusya'da oturanlar ise dar mükellef sayılırlar. Tam mükelleflerin Rusya Federasyonu ve ülke sınırları dışından bir takvim yılı içinde nakit veya ayni olarak elde ettikleri gelirler, Gelir Vergisi'nin konusuna girmektedir. Dar mükelleflerin ise, sadece Rusya Federasyonu sınırları içinden elde ettikleri tüm gelirler Gelir Vergisine tabi tutulmaktadır (Zakon RF ot 7.12.1991, No: 1998-1).

Toplam gelirin hesaplanmasında, kişilere sosyal güvenlik kurumlarından yapılan ödemeler, işten çıkarılma sırasında ödenen tazminatlar, verilen yolluk ödemeleri, şehit ailelerine ödenen maaşlar, sağlanan lojmanlar, işsizlik sigortası olarak yapılan ödemeler, öğrencilere ödenen burslar, doğal felaketler durumunda

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yapılan yardım ve ödemeler dikkate alınmaz. Yine milli piyangodan elde edilen gelirler, temettü gelirleri, bazı zirai faaliyetlere (özellikle hayvancılık alanında) başladıktan sonra ilk 5 yıl süre içinde elde edilen gelirler, alınan bağış ve yardımlar yıllık toplam gelirin hesaplanmasında dikkate alınmaz.

Gelir Vergisi Kanunu'na göre savaş gazileri ve kahramanlarına, Çernobil kazası ile Leningrad kuşatması zedelerine ve toplama kamplarında bulunanlara, toplam gelirlerinden her ay için asgari ücretin 5 katı kadar indirim imkanı tanınır. Şehit aileleri ile sakat ailelerine, toplam gelirden her ay için asgari ücretin 3 katı kadar indirim hakkı verilir. Ayrıca, bütçe tarafından finanse edilen sağlık, eğitim ve kültürel faaliyetlere bağışlanan tutarlar ile emeklilik fonu kesintilerinin tamamı kadar ve 18 yaşının altındaki her çocuk (eğitim aşamasındakiler için 24 yaş) ve bakmakla yükümlü olunan her kişi için, her ay asgari ücret tutarında bir indirim yapılmasına izin verilmektedir.

Bunların dışındaki tüm Gelir Vergisi mükelleflerinin gelirlerinde, her ay için asgari ücret miktarında bir indirim yapılmasına izin verilir. Başka bir ifade ile, Rusya Federasyonu vergi sisteminde, en az geçim indirimi müessesesi, asgari ücret miktarına endekslenerek tespit edilmiş durumdadır (Tcernik, 1997: 247-257).

Bir takvim yılı içinde elde edilen ve vergiye tabi olan toplam gelir, şu tarifeye göre vergilendirilmektedir:

0 - 12 000 Ruble arası ..... % 12

12.000 – 24.000 Ruble arası..... % 20

24.000 – 36.000 Ruble arası..... % 25

36.000 – 48.000 Ruble arası..... % 30

48 000 Ruble ve fazlası ..... % 35

İşverene bağlı olarak çalışanlar ile arızi nitelikte kazanç elde eden kişilerin vergileri vergi sorumlusu tarafından stopaj yoluyla kesilir. Stopaj oranı, ücretlerde yukarıdaki tarifeye göre, arızi kazançlarda %20, temettü ve faiz gelirlerinde ise %15 olarak alınır (Karabudak, 1998: 177).

Gelir Vergisi mükellefleri, bir mali yıl içinde elde ettikleri tüm kazançlarını, takip eden yılın 1 Nisan'ına kadar ikametgahının bulunduğu yerdeki vergi idaresine beyanname ile beyan ederler ve üç eşit taksitte öderler. Sadece ücret ile arızi faaliyetlerden gelir elde eden kişiler, kazançlarının toplamı kanunda belirtilen asgari miktarın altında kalması halinde beyanname vermezler (Zakon RF ot 7.12.1991, No: 1998-1). Ödenen vergilerin %10'u federal bütçeye ve %90'ı yerel bütçelere aktarılır (Moody's Report, 1997: 5).

V. KURUMLAR VERGİSİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Rusya Federasyonu'nda Kurumlar Vergisi, 27.12.1991 tarih ve 2116-1 sayılı "İşletme ve Kurum Kazançlarının Vergilendirilmesi Hakkında Kanun" ile uygulamaya konulmuştur. Kurumlar Vergisi mükellefleri kişisel işletmeler ve kurumlar ile ayrı bilançoya sahip olan şubeleri olarak belirlenmiştir.

Kurumlar vergisinin konusu, işletme ve kurumların her türlü faaliyetinden elde edilen net kurumsal kazançtır. Üretim faaliyetleri dışından elde edilen kira, faiz, hisse senedi satış geliri gibi faaliyet dışı gelirler de toplam gelire dahil edilmektedir. Döviz olarak elde edilen gelirler o günkü Merkez Bankası kuruna göre Ruble'ye çevrilerek hesaplanmaktadır (Toemik, 1997: 186-187).

Aşağıdaki unsurlar Kurumlar Vergisinin konusuna girmezler: 1) şirkete ortaklar tarafından konulan sermaye; 2) bankalardan veya diğer şirketlerden alınan borçlar; 3) aynı tüzel kişilik altında şubeler arasında yapılan aktarmalar; 4) altyapı yatırımlarını finanse etmek için bütçeden yapılan tahsisatlar ve 5) iştiraklerden elde edilen kazançlar.

Kurumlar Vergisine tabi kazanç, yapılan faaliyetler sonucu elde edilen hasıladan bu faaliyetlerin sürdürülebilmesi için yapılan harcamaların düşürülmesi sonucunda bulunur. Kurumlar Vergisi Kanunu'na göre kanunen kabul edilen harcamalar şunlardır: 1) mal alımı ile ilgili giderler; 2) üretimin sürdürülebilmesi için gerekli genel gider harcamaları; 3) personel giderleri; 4) krediler için ödenen faiz giderleri; 5) kira giderleri ve benzerleri. Ayrıca, vergiye tabi gelirin hesaplanmasında şu harcamaların indirilmesine izin verilmektedir: 1) yatırım harcamaları; 2) eğitim, sağlık, spor, kültür ve konut ile ilgili resmi makamlarla anlaşmalar sonucunda yapılan harcamalar; 3) iyi niyetli bağışlar.

Diğer taraftan, toplam işçilerin %50'den fazlasının sakat olması durumunda vergiye tabi gelir %50 indirilmektedir. Zarar elde eden şirketler 5 yıl süreyle geçmiş yıl zararlarını kazançtan indirme imkanına sahiptirler. Kurumlar vergisinden dini kurumlar, sakatların sosyal amaçlı kurumları ve eğitim kurumları muaf tutulmaktadır.

Kurumlar Vergisi Kanununda tanınmış ayrıcalıklar dışında genel vergi oranı, net kazancın %35'i olarak tespit edilir. Buna göre, %13'lük (sabit) oranda elde edilen gelirler federal bütçeye ve %22'lik (değişken) oranda elde edilen gelirler yerel bütçelere aktarılır. Yerel hükümetler bu %22'lik değişken oranı %30'a kadar yükseltebilirler (Zakon RF ot 27.12.1991, No: 2116-1).

Kurumlar Vergisi mükellefleri (yabancı yatırım kurumları hariç) aylık veya üç aylık dönemler itibariyle geçici vergi öderler. Aylık geçici vergi uygulaması daha çok küçük işletmeler için uygulanmakta olup, bunlar aylık kazançlarını takip eden ayın 20'sine kadar beyan ederler ve vergilerini 25'ine kadar öderler. Üç aylık geçici vergi uygulamasını seçen kurumlar ise, her üç aylık dönemin başında kar tahminlerini beyannamc ile bildirirler ve avans şeklindeki vergi ödemelerini ilgili dönemdeki her ayın 15'ine kadar yaparlar. Yabancı yatırım kurumları ise geçici vergi uygulamasından istisna tutulurlar.

Kurumlar vergisinin genel beyan dönemi yıllık olup, ilgili takvim yılını takip eden Mart ayının 30'una kadar yıllık beyanname verilir ve ödenecek kurumlar vergisi 10 Nisan'a kadar ödenir. Yabancı yatırım kurumları ise, 15 Nisan'a kadar beyannamelerini verirler ve vergi dairesinin göndereceği ödeme emrinden itibaren 1 ay içinde vergilerini öderler (Karabudak, 1998: 175-176).

VI. RUSYA FEDERASYONU VERGİ İDARESİNİN YAPILANMASI

Rusya Federasyonu Vergi İdaresi'nin kanuni statüsü 21.3.1991 tarihinde çıkarılan "Rusya Federasyonu Vergi İdaresinin Yapılanması Hakkındaki Kanun" ve 31.12.1991 tarihinde çıkarılan 340 Sayılı Kararname ile belirlenmiştir. Bağımsız ve merkezi bir yapıya sahip olan Vergi İdaresi, federal bazda bir merkezi idare ile federe devletler, bölgeler ve şehirler bazında oluşturulmuş vergi idarelerinden oluşmaktadır. Rusya Vergi İdaresi merkezi idarenin bir parçası olup, Rusya devlet başkanı ile Rusya hükümetine bağlıdır. Temel görevi ise; vergi kanunlarının uygulamasını denetlemek, vergilerin doğru hesaplanması ile tam olarak ve zamanında vergi ve diğer ödemelerin hazineye yatırılmasını sağlamaktır (Zakon RF ot 21.3.1991).

Rusya Vergi İdaresi'nin yapılanmasına bakıldığında, ülke, bölge ve şehir bazında düzenlenmiş çok düzeyli hiyerarşik örgütleri birleştiren, merkezi bir sisteme sahip olduğu görülür. Her düzeydeki örgütün kendi görevleri ve özellikleri vardır. Ülke bazındaki vergi idaresi, vergilendirme işleminin yürütülmesinden ve denetimlerden sorumludur. Bölgesel bazdaki vergi idareleri, bölgedeki vergilendirme işlemlerini yürütmekten sorumludur. Şehir bazındaki vergi idareleri ise şehir merkezleri ve bağlı kasabalardaki vergilendirme işlemlerinden sorumludur (Tcernik, 1997: 120-122).

Rusya Vergi İdaresi'nin yapısı idari-coğrafi bir sınıflandırmaya dayanmaktadır. Buna göre, merkezi vergi idaresine; 1) bölgesel vergi idareleri, 2) federe devletlerin vergi idareleri ve 3) Moskova ve Sankt-Peterburg şehirlerinin vergi idareleri bağlıdır. Bu vergi idareleri ise daha alt düzeydeki vergi dairelerinden oluşmaktadır (Tcernik, 1997: 463).

Alt düzeydeki vergi daireleri vergi mükellefleri ile doğrudan ilişkiye girerek şu temel işlevleri gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar (Ukaz RF ot 31.12.1991, No: 340):

1) Vergi ve diğer ödemelerin bütçeye toplanmasını denetlemek,

2) Vergi ve diğer ödemelerin zamanında ve eksiksiz toplanmasını sağlamak,

3) Vergi ve diğer ödemelerin doğru bir şekilde hesaplanmasını sağlamak,

4) Mükelleflerin muhasebe kayıt ve defterlerini doğru bir şekilde tutmalarını, zamanında beyannamelerini vermelerini ve vergilerini ödemelerini sağlamak,

5) Alınan fazla vergi ve ödemelerin iade edilmesini sağlamak.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

6) Diğer yönetim, emniyet ve finans organları ile koordineli bir şekilde çalışarak vergi kanunlarının uygulanmasını sağlamak,

7) Vergi suçu işleyenleri adalet ve emniyet organlarına bildirmek,

8) Para cezalarını ayarlamak ve bunların etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak,

9) Vergi kaçakçılığını engellemek ve önlemek için gerekli denetimleri yapmak ve buna yönelik belgeleri ortaya çıkarmak,

10) İcra yoluyla el konulan malların paraya çevrilmesini sağlamak,

11) İşletmelerden, mali kurum ve bankalardan elde edilen bilgilerin karşılaştırılması sonucunda ortaya çıkan uyuşmazlıkları araştırmak,

12) İşletme ve kişiler, muhasebe kayıtlarının denetlenmesini reddetmeleri halinde, bunların mali kurum ve bankalarla olan faaliyetlerini durdurmak,

13) Vergilendirme süreci ile ilgili alt düzey idarelerden aylık bilgiler alarak analizleri ve gerekli düzenlemeleri yapmak,

14) Vergilendirme süreci ile ilgili kişilerden ve işletmelerden gelen önerileri ve şikayetleri değerlendirmek,

15) Vergi idaresinin çeşitli organları arasında gerekli koordinasyonu gerçekleştirerek işlemlerin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak.

Genel olarak Rusya Vergi İdaresi'nin temel görevleri ise;

- vergi mükelleflerinin kayıtlarını tutmak;
- vergi gelirlerinin kayıtlarını tutmak;
- vergi gelirlerindeki gelişmeleri analiz etmek;
- vergi gelirlerinin toplanması hakkında bilgi vermek;
- vergi sisteminin etkinliğini artırmak;
- vergi mevzuatı hakkında mükellefleri bilgilendirmek olarak belirlenmiştir.

Vergi idaresinin temel hedefi; vergi mevzuatını etkin bir şekilde uygulayarak ülkedeki kişileri, küçük ve orta boy işletmeleri, şirketleri ve kurumları desteklemek ve böylece ekonominin istikrarlı ve etkin bir şekilde gelişmesini sağlamaktır.

Bu amacı gerçekleştirmek için oluşturulan Otomatik İletişim Sistemi "NALOG" (VERGİ)'nin amaçları şunlardır (Tcernik, 1997: 464-465):

1) Vergi denetimlerinin verimliliğini ve etkinliğini artırmak,

2) Vergi mükellefleri ile ilgili bilgilerin güvenirliğini artırarak vergi denetimlerini desteklemek,

3) Vergi tahsilatı ile ilgili sürekli bilgi alınmasını sağlamak,

4) Muhasebe sisteminin standartlarını ve etkinliğini artırmak,

5) Vergi tahsilatı trendini analiz etmek ve bunu tahmin etme imkanlarını artırmak,

6) Her düzeydeki vergi denetimlerini tam bilgi ile desteklemek,

7) Yerel yönetimlere vergi tahsilatı ile ilgili zamanında bilgi vermek,

8) Vergi idaresinde kırtasiyecilik ve bürokrasinin azalmasını sağlamak,

9) Vergi idaresinde alınan kararların etkin bir şekilde uygulanmasını desteklemek.

VII. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinden sonra, Rusya Federasyonu liberal ekonomik modelin uygulanmasını benimsemiştir. Bu ekonomik modele paralel olarak 1980'lerden sonra batı ülkelerinde gündeme gelen vergi reformlarındaki ana yönelişler de dikkate alınarak, Rusya vergi sisteminde çağdaş vergileme prensiplerinin yerleştirilmesi amaçlanmıştır. 1980'lerde başta ABD olmak üzere birçok ülkede gündeme gelen vergi reformlarında, çağdaş vergi sistemlerinin temel prensipleri; yatay ve dikey eşitliğin sağlanması, etkinlik, tarafsızlık ve basitlik olarak belirlenmiştir (bkz. Akbay, 1995: 46-63).

Bu prensipler doğrultusunda, Rusya vergi sisteminde gerçek reform niteliğini taşıyan düzenlemeler yapılmıştır. Gelir ve Kurumlar Vergisi alanında ABD'deki sisteme benzer bir sistem oluşturularak, vergi tabanı mümkün mertebe geniş tutulmuş ve vergi tarifesi oldukça ılımlı bir şekilde düzenlenmiştir. Aynı zamanda, oldukça geniş kapsamlı sosyal amaçlı muafiyet ve istisnalara yer verilmiştir. KDV alanında ise Avrupa Birliği ülkelerindeki sisteme yakın bir sistem kurulmuştur. Vergilerin mali amacı da dikkate alınarak KDV oranları nispeten yüksek tutulmuştur. Buna karşılık, bu vergi alanında da geniş kapsamlı bağışıklıklar tanınmıştır.

Vergi mevzuatında yapılan yeni düzenlemeler, vergi idaresinde oluşturulan yeni bir yapılanma ile desteklenmiştir. Vergi idaresinin yapılanması idari-coğrafi bir sınıflandırmaya dayandırılarak, ülke, bölge ve şehir bazında hiyerarşik örgütlenmeye gidilmiştir. Vergilendirme ve denetim işlemlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi amaçlarını gerçekleştirmek için, çeşitli düzeylerdeki vergi idarelerinin görevleri ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Ayrıca, vergi idaresinin faaliyetlerini desteklemek amacıyla Otomatik İletişim Sistemi "NALOG" kurulmuştur. Kişilerin ekonomik faaliyetleri daha kolay takip edilebilmesi için, 1997 yılından itibaren tek vatandaşlık numarası kullanılmaya başlanmıştır. Böylece, vergi idaresinde otomasyon uygulamasına geçilerek vergilendirme işlemlerinde etkinlik sağlanmaya çalışılmıştır.

Rusya Federasyonu vergi sisteminde yapılan bu yeni düzenlemelerden sonra oluşturulan yapı değerlendirildiğinde, çağdaş vergileme prensiplerine uygun, yatay ve dikey adaleti sağlama ve optimal vergilemeyi gerçekleştirmeye yönelik önemli adımların atıldığı söylenebilir. Ancak, bir vergi sisteminin etkin çalışması için,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sadece bu prensipleri bilmek yeterli değildir. Aynı zamanda bu prensipleri içeren bir vergi sistemi yapısının kurulması ve bu sistemin etkin bir şekilde çalıştırılması da gerekmektedir.

İşte Rusya vergi sisteminde esas sorun bu noktada başlamaktadır. Çünkü, Rusya'daki ekonomik, sosyal ve siyasal koşullar son derece dinamiktir. Bu konjonktüre ayak uydurabilmek için ise vergi sisteminde çok sık değişiklikler gündeme gelmektedir. Böyle bir ortamda istikrarlı bir vergi mevzuatı yapısının kurulması ve bunun etkin bir şekilde uygulanması mümkün değildir. Nitekim, 1997 yılında "tahsil edilen vergi gelirlerinin" GSMH'ya oranı %10,8 düzeyinde kalırken, "zamanında ödenmeyen vergi borçlarının" oranı GSMH'nın %5'ini bulmuştur (Aron, 1998: 1-2). Daha piyasa ekonomisi kurumlarının tam olarak yerleşmediği, siyasal ve ekonomik istikrarın sağlanmadığı bir ülkede, vergi bilinci ve vergi ahlakının oluşması beklenemez. Bu nedenle, Rusya'da vergi kaçakçılığının ve kayıt dışı ekonominin çok yüksek boyutlarda olmasını doğal karşılamak gerekir.

Bütün bu olumsuzluklara rağmen, vergi mevzuatını daha istikrarlı, adil ve basit hale getirmek için sürekli yeni düzenlemeler yapılmaktadır. Ayrıca, vergi sisteminin etkin bir şekilde çalıştırılmasını ve kayıt dışı ekonominin önlenmesini desteklemek için vergi idaresinde otomasyon uygulamalarının alanı genişletilmektedir. Bu durumda, Rusya'da geçiş dönemindeki olağanüstü koşullara rağmen, çağdaş vergileme prensiplerine uygun bir vergi sisteminin oluşturulmasına yönelik çalışmaların başarıyla devam ettiği söylenebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAKÇA:

AKBAY, Mehmet (1995); **Vergi Reformlarının Ekonomik Temelleri ve Sonuçları**, Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayını No: 3, 1995.

ARON, Leon (1998); "Crisis of Confidence", Summer 1998, www.itaiep.doc.gov/bisnis/ country/rus9464.htm, ss. 1-8.

KARABUDAK , Metin (1998); "Rusya Federasyonu Vergi Sistemi – I", **Yaklaşım**, Yıl 6, S. 72, (Aralık 1998), ss. 173-177.

KARABUDAK , Metin (1999); "Rusya Federasyonu Vergi Sistemi – III", **Yaklaşım**, Yıl 7, S. 74, (Şubat 1999), ss. 145-148.

MOODY'S Report on the Russian Economy, June 1997, www.itaiep.doc.gov/bisnis/ rusmoody.htm, ss. 1-17

TCERNİK, D. G.(1997); **Nalogi: I. Teoreticeskie i Metodologiteeskie Osnovy Nalogovoy Sistemy; II. İnformatizatsiya Gosudarstvennoy Nalogovoy Slujby**, 3. izdanie (Vergi: I. Vergi Sisteminin Teorik ve Metodolojik Temelleri; II. Vergi İdaresinin Yapılanması ve Bilgilendirilmesi, 3.baskı), Moskva: Finansy i Statistika, 1997.

Zakon RF ot 27.12.1991, No: 2116-1 "O Naloge na Pribıyly Predpriyatiy i Organizatsiy" (27.12.1991 tarih ve 2116-1 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu).

Zakon RF ot 27.12.1991, No: 2118-1 "Ob Osnovah Nalogovoy Sistemy v Rossiyskoy Federatsii" (27.12.1991 tarih ve 2118-1 sayılı Rusya Federasyonu Vergi Sisteminin Temelleri Hakkında Kanun).

Zakon RF ot 6.12.1991, No: 1992-1 "O Naloge na Dobavlennuyu Stoimost" (6.12.1991 tarih ve 1992-1 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu).

Zakon RF ot 7.12.1991, No: 1998-1 "O Podohodnom Naloge s Fizitceskih Lits" (7.12.1991 tarih ve 1998-1 sayılı Gelir Vergisi Kanunu).

Zakon RF ot 21.3.1991, "O Gosudartvennoy Nalogovoy Slujbe RSFSR" (21.3.1991 tarihli Rusya Federasyonu Vergi İdaresinin Yapılanması Hakkında Kanun).

Ukaz RF ot 31.12.1991, No: 340 "O Gosudartvennoy Nalogovoy Slujbe Rossiyskoy Federatsii" (31.12.1991 tarih ve 340 sayılı Rusya Federasyonu Vergi İdaresinin Yapılanması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TÜRKİYE'DE SAĞLIK HİZMETLERİNİN KAMU EKONOMİSİ İÇERİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Abdulkerim GÖV*

1.GİRİŞ

Halk sağlığı konusunda Batıda meydana gelen gelişmeler yeterince izlenmediği için, tarihi seyir içerisinde; Osmanlı İmparatorluğunda beklenen sağlık önlemleri alınamamış ve sonuçta ürkütücü boyutlara ulaşan ciddi hastalıklarla karşı karşıya kalınmıştır.

Bir toplumda genel sağlık hizmetleri uygun düzeyde sağlanamadıkça, özel sağlık hizmetlerinin ya da hastalıkların tedavi giderlerinin düşürülmesi olanağı bulunmamaktadır.

Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında ülkemizdeki sağlık hizmetlerinin kalitesinin son derece yetersiz olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerle konsolide bütçeden sağlık hizmetleri için ayrılan pay yaklaşık yüzde on olmasına karşılık, bu oran ülkemizde yüzde dört kadardır. Bu da demektir ki sağlık hizmetlerinin düşük düzeylerde seyretmesinden öteye gidilememektedir. Diğer bir deyişle, Türkiye'de Konsolide bütçeden sağlık hizmetlerine ayrılan payın yetersizliği ise, bu hizmetlerin faydasının topluma yayılmasını önlemektedir.

Sağlık hizmetlerinin, kamu hizmetleri içerisinde bölünemez özelliğinden dolayı, gelişmiş ülkelerde genellikle sağlık hizmetleri özelleştirilmemektedir. Bu nedenle sosyal devlet anlayışı gereği, ülkemizde sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik uygulamalar durdurulmalıdır.

Biz bu çalışmamızda ülkemizdeki Sağlık hizmetlerinin genel bir değerlendirmesini, gelişmiş Avrupa ülkeleriyle kıyaslayarak incelemeye çalışıp, sonuçta bir takım görüş ve önerilerde bulunarak çalışmamızı yoğunlaştırma yoluna gittik. Aşağıdaki açıklamalarımız, saymış olduğumuz ana başlıklar altında konunun detayına yöneliktir.

2. GENEL OLARAK SAĞLIK HİZMETLERİ VE SAĞLIK KAVRAMI

2.1. Sağlık Kavramı

Dünya Sağlık Örgütü (WHO)'nun tanımına göre, sağlık: sadece hastalık ve sakatlığın yokluğu değil "İnsanların fiziksel, ruhsal ve sosyal bakımdan tam bir iyilik halidir".[1]

* Arş. Gör. Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü

Dünya Sağlık Örgütü, sağlıklı olmanın temelini beş koşulda belirtmektedir. Bunlar:

1. Hasta olmamak,

2. Sakat olmamak,

3. Bedenen iyi olmak,

4. Toplumsal yönden iyi olmaktır.

Başka bir tanıma göre ise, sağlıklı olmak, kişinin fiziksel ve toplumsal çevreye ilişkin olarak vücut ve kafasının düzenli biçimde çalışmasıdır.[2]

Hastalık, terimini tanımlamaya çalışırsak, ortaya çıkmış veya henüz çıkmamış faktörlerle oluşan, başlaması, gelişmesi, devam etme süresi ve sonu kendine özgü bir olaydır. diyebiliriz.

Hastalığın hekim dilindeki tanımı şöyledir: Hastalık doku ve hücrelerde yapısal, fonksiyonel ve normal olmayan değişikliklerin yarattığı haldir. Yapılan bu tanım biyolojik bir tanımdır, fakat hastalık biyolojik bir süreç değil aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel bir olgudur.[3]

Sağlık ve hastalık terimlerinin yanı sıra, sağlık hizmetlerinin de tanımlanması gerekmektedir. Sağlık hizmetleri, kişilerin veya toplumun hastalık ve sakatlıktan korunarak, kişilerin bedensel, ruhsal ve yönden dengeli bir şekilde yaşamını sürdürebilmesi için yapılan hizmetlerdir.

5.1.1961 gün ve 224 sayılı "Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Konusundan Kanun" sağlık hizmetlerini şöyle tanımlamaktadır. Sağlık hizmetleri, insan sağlığına zarar veren faktörlerin yok edilmesi ve toplumun bu faktörlerin tesirinden korunması, hastaların tedavi edilmesi anlamına gelmektedir.

Sağlık hizmetleri, toplumun içinde bulunduğu olumsuzlukları düzeltmeğe çalışırken, doktor, hemşire, ebe, sağlık personeli, hastane, sağlık ocağı, araç ve gereç, ilaç, tıbbi materyal ve destek hizmetlerinden yararlanmaktadır.

Sağlık hizmetlerinden toplumun yararlanma derecesinin, mevcut hizmetlerin kullanılma oranlarının, sağlık hizmetlerinde kullanılan kaynakların dağılımının, hizmetlerin maliyetlerinin, sağlık hizmetlerinin ekonomik ve sosyal kalkınmaya olan katkılarının incelenmesi sağlık hizmetlerinde mevcut durumun ve bu hizmetlerin öneminin kavranması açısından önem taşımaktadır.

---

[1] Mithat Çoruh, "Nüfus ve Sağlık", Türkiye'nin Gelişmesinde Nüfus Olgusu, Sağlık Bakanlığı Dergisi. Ankara 1983, s.1

[2] Erdinç Tokgöz, "Sosyal Gelişmede Sağlık", Türkiye 2. İktisat Kongresi, Sosyal Gelişme ve İstihdam Komisyonu Tebliğleri DPT yayınları, Yayın no:1783, Ankara, 1981, s.499

[3] Nusret Fişek, Halk Sağlığına Giriş, Ankara, 1983, s.1

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2.2. Sağlık Hizmetlerinden Yararlanmada Eşitlik

Gerek ilkel toplumlarda, gerekse en gelişmiş toplumlarda arzu edilen sağlıklı bir yaşamdır. Çünkü, birey sağlıklı olduğu sürece üreticidir, verimlidir ve diğer gereksinmelerin kendisi için bir anlamı olabilir. Sağlığı yerinde olan kişi, topluma uyum konusunda diğer görevlerini yapabilecek yeteneklerdedir. Kişilerin verimli ve üretici olabilmeleri için de bazı ihtiyaçların yerine getirilmesi gerekir. Sağlık Hizmetleri bu ihtiyaçların başında gelmektedir. Amaç, herkesin bu hizmetten ihtiyaç duyduğu ölçüde ve eşit şekilde yararlanmasıdır. Ancak gerçek hayatta bu eşitliğin sağlanabildiği söylenemez.

Sağlık hizmetlerinin en alt sosyal sınıftan, en üst sosyal sınıfa kadar eşit şekilde sunulması, ücretsiz sağlık hizmeti arzının geniş toplum yelpazesini kapsamı gerekir. Oysa, sağlık hizmetlerinin yetersiz kalması sonucu ekonomik gücü olanların kendi imkanlarıyla hizmeti satın aldığını, gücü olmayanların ise hizmet dışı kaldığını görürüz.

Sosyalist ülkeler de dahil olma üzere, hemen hemen bütün ülkelerde sağlık hizmetlerinde görülen eşitsizlik, gelir düzeyi, reklamlar, hükümet politikaları gibi sosyal-kültürel-ekonomik nedenlere bağlanabilir.[4]

Ülkemizde sağlık kuruluşlarının, hasta yataklarının, sağlık personelinin araç ve gereçlerinin dağılımı dengesizdir. Eğitim düzeyi düşük olanlar birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetlerinden daha az yararlanmaktadır. Örneğin, söz konusu kesim doğum öncesi bakım almamakta ve doğumların daha çok evde, kendi kendilerine yapmaktadırlar. Hizmetten yararlanma yine kırsal bölgelerde, gecekondularda ve Doğu Anadolu'da diğer bölgelere göre daha kötüdür. Bu bölgelere giden hizmetin kalitesi de (daha az doktor, röntgen ve laboratuar) görece daha düşüktür.[5]

Sağlık hizmetlerinde eşitlik, sadece hastalık halinin iyileştirilmesi ile sınırlı olmayıp, iş doyumu, sosyal yaşama katılma, fizik aktivite, zeka düzeyi, dengeli beslenme gibi pozitif hususlarda da eşitliği içermektedir.

Eren, bu bağlamda, hükümetlerin sosyal ve ekonomik adaletsizliği gidermeye yönelik politikalar uygulaması gerektiğini, ekonomik dengesizlikler düzeldikçe, gelir dağılımı daha adil hale geldikçe halkın sağlık göstergelerinin de iyileşeceğini belirtmektedir.[6]

Öte yandan, Dünya Sağlık Örgütü'ne göre, "herkese demokrasi", "herkese insan hakları", "herkese iş", "herkese konut", "herkese eğitim" olmadan herkese sağlık olmayacağı anlaşılmıştır.[7]

---

[4] Necati Dedeoğlu, "Herkese Eşit Sağlık", Toplum ve Hekim Dergisi, Sayı:54, Nisan, 1993, s.2
[5] a.g.m., s.3
[6] Nevzat Eren, "Sağlık Hizmetleri, Planlama ve Örgütlenmeye İlişkin Genel Yaklaşım Yöntemleri", Toplum ve Hekim Dergisi, Sayı:7 Şubat, 1977, s.6
[7] Necati Dedeoğlu, a.g.m., s.2

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2.3. Sağlık Hizmetlerinin Sunulma Biçimleri

Sağlık hizmetlerinin koruyucu, tedavi edici ve rehabilitasyon hizmetleri olma üzere 3 başlık altında inceleyebiliriz.

2.3.1. Koruyucu Sağlık Hizmetleri

Kişinin ve toplumun sağlığının korunup geliştirilmesi için kişiye ve çevreye yönelik olarak alınacak tedbirlerin tümünü ifade eder.[8]

Tedavi edici sağlık hizmetlerinden farklı özel ve kamusal fayda olarak birleşik ürün yaratmaz, tek ürün toplumda hastalık olasılığının azaltılmasıdır. Koruma hizmetlerinin üretimi kişilerin fizik varlıkları üzerinde değil daha çok çevrede gerçekleşir.[9]

Bu hizmetlerde toplumda hastalık görülme olasılığının azaltılması amaçlandığından, ödeme gücü olsun olmasın tüm toplu üyeleri bundan eşit ölçüde yararlanır, yani dışsal yarar söz konusudur. Bir başka deyişle koruyucu sağlık hizmetleri gelir dağılımındaki dengesizlikleri giderici özellik taşır.[10]

Koruyucu sağlık hizmetleri, tedavi edici sağlık hizmetlerinden daha verimli ve daha ucuzdur. Buna karşılık koruyucu sağlık hizmetlerinin sonuçları somut bir şekilde ölçmek çok zordur. Tedavi hizmetlerinin sonuçları ise somuttur, bunun için de hükümet politikalarında tedavi hizmetlerine ağırlık verilmektedir.

2.3.2. Doktorun Davranışı

Sağlık hizmetlerinin miktarını, tipini ve uygunluğunu belirleyen doktordur. Amacı, topluma faydası en yüksek hizmeti sunmak olmalıdır.

2.3.3. Hizmetin Belirsizliği

Hasta, tedavi boyunca kendine yapılan tedavinin gerçek maliyetini hesaplayamaz, tedavinin maliyetini hesaplayamadığı gibi, tedavinin niteliği konusunda da bilgi sahibi değildir.

Eğer hizmet tamamen kamulaştırılmış bir hizmet görünümüne bürünmüşse, hasta için maliyetin önemi yoktur. Çünkü hastanın tedavisi için öngörülen hizmetin maliyeti hastaya yansımamaktadır. Toplumun tümünü kapsayan belirsizlik hali, adil vergilendirilmiş fiyat mekanizmasıyla maliyeti topluma yaymakta, belirsizliği de asgariye indirmektedir.

---

[8] Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, Dördüncü Basılış, İstanbul, 1988, s.283

[9] a.g.e., s.283

[10] Nesrin Çilingiroğlu, "Sağlık Hizmetleri ve Sağlık Ekonomisi", Hacettepe Üniversitesi, Nüfus Etüdleri Enstitüsü, Nüfus Bilim Dergisi, Volume 10, 1988, s.46

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2.3.4. Hizmetin Dışsal Yapısı

Yarı kamusal mal niteliğindeki sağlık hizmetinin kişiye sağladığı faydanın yanında, toplumsal faydası da mevcuttur. Örneğin, bulaşıcı bir hastalıkta, hastalığın koruyucu sağlık hizmetleri vasıtasıyla önceden bilinmesi sonucunda, kişinin sağladığı faydaya topluma bulaşma riski azaldığı için toplumsal faydayı da eklemek gerekir. Bunun tam tersi de olabilir. Hizmetin gecikmesi durumunda kişinin zararı ve buna ek olarak hastalığın bulaşma riski sonucu toplumun zararı söz konusudur.

2.3.5. Fiyat Yapısı

Fiyat yapısını üç noktada toplayabiliriz;

1. Sağlık hizmeti sosyalize edilmiştir, hizmetin bedelini devlet öder.

2. Kişi talep ettiği sağlık hizmetinin bedelini tamamen kendisi karşılar.

3. Sigorta sistemi yoluyla hizmet bedeli üçüncü şahıslar tarafından ödenir.

3.SAĞLIK HİZMETLERİNİN KAMU MALİYESİNDEKİ YERİ

3.1. Kamu Maliyesi Açısından "Mal" Tanımlamaları ve Sağlık Hizmetleri

Milli ekonomiyi oluşturan iki ana kesimden biri piyasa ekonomisi, diğeri ise kamu ekonomisidir. Piyasa ekonomisi toplum üyelerinin bazı ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Çünkü, bu ihtiyaçları karşılayacak olan hizmetler, ana nitelikleri nedeniyle piyasa ekonomisi içinde sunulmamaktadır. İşte kamu ekonomisi bu durumda, toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve piyasa ekonomisinin ihtiyaçları karşılamadaki yetersizliklerini gidermek amacıyla görev yapmaktadır.

Gerek kamu ekonomisi olsun, gerekse piyasa ekonomisi olsun amaç, insan ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Fakat bu ihtiyaçlar karşılanırken, kamu ekonomisi toplumsal faydayı ön planda tutarken, piyasa ekonomisi kişisel faydayı baz alır. Kamu hizmetlerinin üretimini siyasal talep düzenlerken, piyasa üretimini piyasa talebi düzenlemektedir. Mikro düzeyde ele alırsak, kamu ekonomisine önce arz sonra talep, piyasa ekonomisinde ise önce talep sonra arz belirlenir.

Bizim amacımız sağlık hizmetlerinin hangi kategoride ve hangi kaynaklarla sunulacağını belirlemektir.

3.1.1. Tam Kamusal Mallar

Kamusal ve yarı kamusal mallardan, kamusal özellikte olanlar kesinlikle kamu ekonomisi tarafından üretilir ve bu malları özelliklerinden dolayı piyasa ekonomisi içerisinde üretilmelerine imkan yoktur.

Kamusal Malların özelliklerini sıralarsak:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

- Faydanın bölünmezliği
- Hizmetin fiyatlandırılması,
- Tüketim rekabeti olmaması,
- Fiyat ödemeyenlerin tüketiminden mahrum bırakılamaması,
- Pazarlanamamasını

sıralayabiliriz.

Kamu ekonomisi tarafından sunulan hizmetlerin faydasından tek tek kişilerin yararlanma olanakları yoktur.

Özel mallarda olduğu gibi, kamu malını tüketen bir kimse aynı maldan diğerlerinin de aynı oranda faydalanmasına engel olamamaktadır. Bu özellik sözü geçen mal ve hizmetlerin maliyetinden, diğer bir deyimle faydasının kolektif bir karaktere sahip olmasından ileri gelmektedir. Durum böyle olunca, bu özellikteki mal ve hizmetlerin kişilere sağladığı kolektif faydadan soyutlanıp, ölçülmesi, ayrıca da fiyat mekanizması yoluyla bedelini ödeyene satılması ya da sadece onun kullanımına sunulması mümkün değildir. Örneğin, milli savunma, diplomasi, iç güvenlik hizmetleri bu tür hizmetlerdir.

Doğal olarak faydanın bölünemediği bir malın fiyatlandırılması imkansızdır.

Kamusal malın üretiminden dolayı ortaya çıkan faydanın bölünememesinden dolayı tüketimde rekabet yoktur. Bu özelliğe sahip bir malın tüketiminin bir kişiye sağladığı yararı diğer kişileri de toplam maliyette hiçbir artış olmaksızın elde etmektedirler. Ayrıca hizmetten faydalananların sayısında artış oldukça, hizmetin sağladığı toplam fayda da artmaktadır.

Bazı hizmetlerin faydalarının küçük bir kısmının dahi fiyat ödeyen tüketiciye sunulabilmesi imkansızdır, ayrıca kullanılan üretim teknolojisi değiştirilse bile bu tür hizmetleri pazarlamak mümkün değildir. Tamamıyla pazarlanamaz nitelikteki hizmetler genellikle çevreyi etkileyen hizmetlerdir. Bu tür bir etkileme ya tüm yurt çapında gerçekleşir ya da belli bir bölgede olur. İlki bölünemez ulusal hizmetler, ikincisi ise bölünemez bölgesel hizmetlerdir.

Bulutoğlu'na göre, kamu hizmetlerinde arz, yasal zorunluluğa dayanır. Bu hizmetlerin finansman kaynağı yasal ödeme zorunluluğuna dayanan vergilerle karşılanır. Bu açıdan, tüm kamu hizmetlerinin yurttaşlara satılmasında yasal bir zor kullanır. Böylece, vatandaş ya istemediği bir hizmeti ya da istemediği bir miktarı olmak zorunda kalabilir ya da hizmette istemediği bir fiyatı ödemek zorunda bırakılır. Çünkü, vergi fiyatı hizmetin faydasına göre belirlenemez. Kamu hizmetleri bileşimi ya da finansmanı, yurttaşların büyük bir kısmı için kendi öz tercihlerinden farklı olduğundan istemedikleri bir alışverişi yapmış olmaktadırlar. Bazı kimseler de kamu hizmetlerini piyasada ödemeyi kabul edecekleri fiyattan daha ucuza alabilmektedirler.[1]

[1] Kenan Bulutoğlu, a.g.e., s.59

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kamu hizmetleri müşteri finansmanına ve düzenlemesine değil, siyasal finansmana ve siyasal talebe bağlıdır. Ayrıca hizmetin kamusal sayılmasının sebebi de bütçe finansmanıdır. Savunma, iç güvenlik, diplomasi hizmetlerini tam kamusal hizmet sayabiliriz.

3.1.2. Tam Özel Mallar

Tam özel malların üretiminde ana hedef kar maksimizasyonudur. Kamusal malların tam tersi özel malların faydası bölünebilir ve malın bedelini ödemeyen birey bu maldan fayda sağlayamaz. Ayrıca malın bedelini ödeyen kişi fayda sağladığı için birey açısından amaç en düşük bedelle en yüksek faydayı sağlamaktır, onun için de tüketiciler birbirine mutlak olarak rakiptirler.

Devlet bazı durumlarda aynen özel kesimde olduğu gibi hizmet üretiminde bulunur. Türk Hava Yolları, Posta Telgraf Telefon, Deniş İşletmeleri'ndeki gibi. Bu hizmetlerden yararlanmak için bedelini ödemek şarttır. Hizmet kamusal malların aksine bireylere bedeli karşılığında sunulur.

3.1.3. Yarı Kamusal Mallar ve Sağlık Hizmetleri

Kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetleri arasında da önemli nitelik farkları vardır. Kamu teşebbüslerinin ürettiği bazı mal ve hizmetlerle özel teşebbüsçe üretilen mal ve hizmetler arasında yapısal farklılık yoktur. Buna rağmen, savunma hizmetlerinde olduğu gibi kamu kesiminee sunulan bazı hizmetlerin piyasada üretilmelerine imkan yoktur. Çünkü bu hizmet piyasada pazarlanamaz ve faydası bölünemez. Sağlık hizmeti gibi, bazı hizmetler ise piyasada üretilip pazarlanabildiği halde, birçok ülkede bunlar kamu ekonomisi içinde de üretilirler.[12]

Sağlık hizmetleri sunulurken, ilk bakışta kamusal mal gibi faydası bölünmez görünse de pazarlanmaları, bölünmeleri ve fiyat yolu ile tüketiciye intikal ettirilmeleri mümkündür. Sağlık hizmetlerinin yarattığı faydanın bir bölümü bölünemez, bir bölümü de bölünebilir niteliktedir. Yarı kamusal mal niteliğindeki sağlık hizmetleri, hem kişilere özel fayda sağlar, hem de topluma dışsal fayda sağlar. Sağlık hizmetlerinin tüketilmesi sonucu ortaya çıkan fayda sağlık hizmeti tüketen bireyin dışına taşar ve kısmen topluma da yayılır.

Sağlık hizmetlerinde elde edilen faydanın bir kısmı özel fayda olup pazarlanabilir ve fiyatlandırılabilir niteliktedir. Diğer bir kısmı ise pazarlanamaz nitelikteki sosyal faydayı oluşturur. Dış faydası olan mallarda ölçülmesi imkansız olan fayda, topluma sağladığı ek sosyal faydadır. Hizmetin üretimi piyasa ekonomisine bırakılacak olursa, üretimi yapan birimler sadece pazarlayabilecekleri özel faydayı dikkate alırlar, sosyal faydayı göz ardı etmiş olurlar, bu da eksiz üretim demektir.

---

[12] Sevim Görgün, "Kamu Maliyesi Ders Notları",(Teksir) İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul, 1987, s.21

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3.2. Kamusal Faaliyetler ve Sağlık Hizmetleri

Sağlık hizmetleri kamu hizmetleri açısından sınıflandırılabilmesi için amaçların saptanması gerekir.

Sağlık hizmetleri:

- Herkesi kapsamalıdır.
- Sağlık hizmetlerinin bir biçimi olan tedavi hizmetleri dışsal karakteri nedeniyle tüm topluma yönelik bir hizmettir. Bunun için kamu malı olarak üretilmelidir.
- Temel tedavi hizmetlerinde gelir, amaç olmamalıdır. Tedavi hizmetlerinden geliri olsun olmasın herkes eşit ve ayrıcalıklara yol açmadan yararlanabilmelidir.
- Sağlık hizmetleri koruyucu ve tedavi edici hizmet olarak beraber düşünülmeli, hizmetin kesintisizliği ve ölçekleri açısından kaynakların en etkin kullanımını sağlayacak şekilde planlanmalıdır.

Koruyucu sağlık hizmetleri taşıdığı özelliklerinden dolayı tipik bir "kamusal mal" niteliğindedir. Bu hizmetin kamusal ma niteliğinde verilmesinin en önemli özelliği hizmetin bir bölge veya grup için bölünemez olarak üretilmesi, fertlere tek tek sunulması yerine belli bir kitle için arz edilmesi ve böylece maliyetlerin düşük tutulmasıdır.

Mikrobik hastalıklara karşı mikroplu çevrenin sağlık bozucu etkinin ortadan kaldırılması için başvurulacak kamusal tedbirler hem daha etkin hem dem daha ucuzdur.

Tedavi hizmetlerine baktığımızda bu hizmetlerin bireylerce eksik talep edildiği söylenebilir. Bunun nedeni kişinin, hasta olduğunu bilmemesidir. Yapılan araştırmalar hasta olduğunun farkında olmayanların ileri toplumlarda bile çok büyük oranlara ulaştığını göstermiştir. Başka bir deyişle toplumda ortalama kişi, "hastalık hastası değil", hastalık gafilidir.[13]

Toplumu oluşturan kişilerin belli dönemlerde muayene olmasının en önemli faydası, toplumu, hastalığının farkında olmayan kişilerin topluma yayacakları dış zararlardan korumaktır.

Sağlık hizmetlerinin kamu ekonomisi alanında finanse edilmesinin bir diğer sebebi ise, bazı hastalıklarda bulaşıcılık özelliğinin yüksekliği ve belirli aralıklarla yapılan muayeneler sonucu hasta olduğu anlaşılan bireylerin zorla tedavi edilmesidir. (Örneğin; kuduz, cüzzam, veba, kolera vb.) Tedavinin zor kullanılarak yapılması kamu ekonomisinin uygulayabileceği bir çözüm yoludur.

Daha öncede belirttiğimiz gibi, sağlık hizmetleri hem özel hem de kamu kesimi tarafından sunulmaktadır. Fakat, hizmetin sunulmasında kamu kesimi ağırlık

[13] Kenan Bulutoğlu, a.g.e., s.286

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

taşımaktadır. Sağlık hizmetlerinin bu şekilde kamu kesimi tarafından sunulmasının ana nedeni, hizmetin sağladığı kişisel faydanın yanında kişisel faydasının da mevcut olması ve gelir dağılımının dengesiz ve gelir seviyesinin düşük olduğu ülkelerde devletin, herkese tek tek asgari sağlık hizmeti sağlamak yükümlülüğünün altına girmesidir.

Sağlık hizmetlerinin ana hedeflerinden biri etkin kaynak dağılımıdır. Etkin kaynak dağılımında amaç, o malın üretilmesi sırasında oluşan sosyal maliyetin, malın üretilmesi sonucu oluşan sosyal faydaya eşit olmasıdır.

4. TÜRKİYE'DE SAĞLIK HİZMETLERİNİN FİNANSMAN POLİTİKALARININ SEYRİ

Türkler tarih boyunca Anadolu'da, çeşitli sağlık ve tıp eğitim tesisleri kurmuşlardır. Osmanlıların döneminde, şifaiye, bimarhane dürüşşifa, marstan adı altında vakıflarla desteklenen hastaneler kurulmuştur. Bu hastanelerde, her çeşit hasta, ücretsiz olarak bakım ve tedavi görür, ayrıca buralarda usta-çırak yöntemiyle hekim ve diğer sağlık personeli yetiştirilmiştir.

20. yüzyılda Türk sağlık sisteminde, önemli aşamalar yer almıştır. Yeni hastaneler açılmış ve modern anlamda tıp eğitimi başlamış, böylece, batılı anlamda hekim yetiştirilmeye başlanmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşuna dek, Batı Ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de parası olan, hekim hizmetlerinden kendi çabasıyla yararlanmaya çalışmıştır. Ayrıca vakıflar gibi hayır kurumlarının, yurt düzeyinde yayılması amaçlanmıştır.

Cumhuriyetin kurulması ile başlayan, Refik Saydam döneminde geliştirilen koruyucu hizmetler tamamen genel bütçeden karşılanmıştır. Tedavi hizmetlerinde de yine kamu finansmanı esas alınmıştır ancak, bu harcamalarda, yerel bütçelere ağırlık verilmesi düşünülmüştür. Bunun dışında, genel bütçelere ağırlık verilmesi düşünülmüştür. Bunun dışında genel bütçeden numune hastaneleri kurulmuş, il özel idareleri ve belediyelerin bunları örnek alarak, yerel hastaneler kurması teşvik edilmiştir. Hizmetlerin yapılanmasında kamu sektörü seçilmiş ve "Hükümet Tabiplikleri" örgütün temelini oluşturmuştur.[14]

1940'dan sonra geliştirilen sağlık merkezleri uygulaması ile tedavi edici hizmetlerin de bütçeden karşılanmasına çalışılmıştır. Tedavi edici hizmetlerin finansmanında, kişi, kendine yapılan hizmetin ücretinin ya tamamını hekime öder, ya da bir kısmını hastanenin döner sermayesine öder.

1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumunun kurulması ile kamu sigortacılığı uygulaması başlamıştır. Bundan sonra hükümet, kendi olanakları ile işçilere sağlık hizmeti veremeyeceğini göz önüne alarak sağlık sigortasını da sosyal sigortalar kapsamına almıştır. Türkiye'de kurulan sağlık sigortası diğer ülkelerden çok farklı

[14] Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi Komisyonu, ANKARA, 1990, s.8

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olarak kendi sağlık teşkilatını kurmuş, hastaya hekimini seçme hakkı bırakmamış ve hastayı kendi gösterdiği hekim ve hastaneye gitmek zorunda bırakmıştır.

1950'den sonra "Devlet Hastaneleri" uygulaması ile tedavi hizmetlerinin tamamen genel bütçeden karşılanması düşüncesi pekiştirilmiş ve hastane hizmetlerinin devlet eliyle tüm Anadolu'ya yayılması amaçlanmıştır.[15]

1960'dan sonra uygulanmaya sokulan "sosyalleştirme" tasarısı ile tüm sağlık harcamalarının, kamu sektörü tarafından karşılanması, hizmetlerin de kamu sektörü eliyle yürütülmesi düşüncesi yoğunlaşmıştır. Bu uygulama sonucunda, tedavi edici ve koruyucu sağlık hizmetleri tek elden ve bir bütünlük içinde yürütülecek ve yurt düzeyine yayılacaktır. Fakat sosyalleştirme, günümüzde bile hala başarıya ulaşamamıştır.[16]

1980 sonrasından itibaren, ekonomide tercih edilen özelleştirme girişimlerine paralel olarak, sağlık alanında da özel sektöre ağırlık verme çalışmalarında artış olmuştur. Hizmet sırasında ödeme sisteminin yaygınlaşması için ortam hazırlanmıştır, bunun doğal bir sonucu olarak, sermayenin bu alana akışındaki isteksizlik ve yavaşlık, halkın özel sektör tarafından sunulan sağlık hizmetlerine karşı gösterdiği talebin yetersizliği ve ödeme güçlüğü gibi sebeplerle hızlı bir özelleşme olamamıştır. Hekimlerin tek tek çalıştıkları özel muayenehanelerde, az sayıdaki özel hastaneler bir kenara bırakılırsa, Türkiye'de sağlık sektörünün temel karakterini değiştirecek ölçekte şirketler ve hastaneler yeterince geliştirilememiştir. Kısacası, esas çatışmayı oluşturan kamu finansmanı ve kamu sektörü karşısında, özel kesim belirleyici nitelik ve niceliğe ulaşamamıştır.

24 Ocak 1980 Kararları'nın bir sonucu olarak, bu tarihten sonra, sağlık hizmetlerinin tamamen kamu kesimi tarafından sunulması düşüncesinden vazgeçilmiştir. Buna paralel olarak, özel sektörün sağlık hizmetlerini sunması için çaba harcanmıştır. Bu yüzden de, sosyalleştirme çalışmaları askıya alınmış, sağlık ocaklarının, devlet hastanelerinin, dispanserlerin yapılarında ve çalışma sistemlerinde düzenlemeler yapılmıştır.

Özelleştirmenin doğal bir sonucu olarak, finansmanda hizmet başı ödeme öncelik ve önem kazanmıştır. Fakat 1980 sonrası sağlık hizmetlerinde özelleştirme çalışmaları teoride kalmış, ekonomik, sosyal vb. nedenlerle pratiğe geçirilememiştir.

2000'li yıllara yaklaştığımız şu günlerde, önce birimleri işletme haline dönüştürüp sonra da bunun özel finansmanla desteklenmesinin çıkar yol olmadığı anlaşılmıştır. Bundan sonra, tekrar kamu finansmanı önem kazanma seviyesinin altındaki yoksul ve yaşlılara yeşil kart uygulaması getirilmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus sayısı artırılmaya çalışılmıştır.

---

[15] Türk Tabipler Birliği Merkez Konseyi Komisyonu, a.g.e., s.8

[16] Orhan Şener, Kamu Ekonomisi, Beta Basım -Yayın Dağıtım A.Ş. 5. Baskı, İstanbul, 1996, s.97-98

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SONUÇ

İnsan hayatının değeri hiçbir şeyle ölçülemeyecek kadar önemli ve vazgeçilmez unsurdur. Dolayısıyla da insan için sağlıklı yaşamak temel bir hak olmuştur. Kişilerin hakkını güvence altına almak ise devletin görevidir. Bu gerçeğin son yıllarda daha iyi benimsenmesi sonucu sağlık hizmetlerine ayrılan pay önemli ölçüde artırılmıştır.

Sağlık hizmetlerinde esas amaç, tüm toplum üyelerinin sağlıklı yaşayabilmesi için, finansman sorununun en uygun modellerle çözümünün sağlanmasıdır. Ülkelerin seçmiş oldukları finansman modelleri o ülkenin sosyo-ekonomik yapısına, toplumsal gelişmesine göre farklılık göstermektedir. Gerek gelişmiş ülkelerde, gerekse gelişmekte olan ülkelerde genellikle koruyucu sağlık hizmetlerine baktığımızda ise, bazı ülkelerde sigorta sistemleri tüm toplumu kapsayacak şekilde yaygınlaştırılarak, bütün toplum sosyal güvence altına alınmaya çalışılmaktadır.

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin finansmanı, kamu gelirleri yani vergiler, zorunlu sigorta primleri ve kişilerin satın aldıkları hizmete karşılık yapmış oldukları direkt ödemelerden sağlanmaktadır. Sağlık güvencesi kapsamı dışındaki nüfusun önemli bir bölümü direkt ödeme yaparken, ödeme gücü olmayanların sağlık giderleri belli ölçüde çeşitli fon gelirlerinden yine devlet tarafından karşılanmaktadır. Bu farklı finansman türlerinin oluşturduğu sağlık harcamaları değişik kurum ve kuruluşlarca gerçekleşmekte, ülke genelinde tek tip bir organizasyon oluşturulamamaktadır. Bunun dışında, kendi sağlık kuruluşlarını işleten vakıflar, yabancı ve azınlık grupları ile özel sektör kuruluşları da sağlık hizmeti sunmaktadır.

Yeterli düzeyde ve kalitede koruyucu sağlık hizmeti üretimi ve bunun tüm topluma sunabilmenin yolu, hemen hemen bütün gelişmiş toplumlarda "Genel Sağlık Sigortası" uygulamasından geçmektedir. Genel Sağlık Sigortası'nın uygulamaya konuluşunda, organizasyon ve finansman açısından ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Buna rağmen, İngiltere, Fransa ve Almanya'da olduğu gibi hemen hemen diğer bütün ülkelerde ortaya çıkan özellik, yüksek maliyetler olmuştur. Özellikle, genel sağlık sigortasının uygulanışına paralel olarak, sağlık hizmetleri talebi artmış, tıbbi teknoloji hızla gelişmiş ve sağlık hizmetlerinin kendine özgü özellikleri bu sektöre ayrılan kaynakların çok büyük boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Gerçekten de gelişmiş ülkelerin sağlık hizmetlerine ayırdıkları payın GSMH içindeki oranı % 10'u aşmamaktadır ki, bu da sektörün sadece sosyal yönden değil, ekonomik yönden de ne kadar önemli olduğunu kanıtlamaktadır. Dolayısıyla da, böylesine önemli bir sektörün kaynak ihtiyacının çözümlenmesinde en büyük engel finansman sorununda yatmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin finansman sorununun çözümü özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha tartışmalıdır. Kıt olan kaynakların hangi sektörlere ve ne ölçüde dağıtılacağının belirlenmesi, izlenecek en rasyonel stratejilerin saptanması oldukça zordur. Bu ince ayrıntılar, sağlık sektöründe çalışan tüm sosyal bilimcilerin önünde tartışılan ve çözümü kolay olmayan sorulardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BİBLİYOGRAFYA

AKALIN, Güneri . **Yüksek Öğretim Karma Malına Fayda/Maliyet Analizinin Uygulanması**, Ankara, 1980

BULUTOĞLU, Kenan. **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1988
DPT. **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara. 1995

ÇİLİNGİROĞLU, Nesrin. **Sağlık Ekonomisi**, Hacettepe Üniversitesi, Nüfus Bilim Dergisi, Ankara,1993

ÇORUH, Mithat. . **Nüfus ve Sağlık**, Sağlık Bakanlığı Dergisi Ankara,1983

DEDEOĞLU, Necati.. **Herkese Eşit Sağlık**, Toplum ve Hekim Dergisi. Ankara,1993

EREN, Nevzat.. **Sağlık Hizmetlerine Yaklaşım Yöntemleri**,. Toplum ve Hekim Dergisi, Ankara,1993

ERGİNAY, Akif. **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986

GÖRGÜN, Sevim. Kamu Maliyesi Ders Notları, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi İstanbul, 1987

HEREKMAN, Aykut. Kamu Maliyesi, Sevinç Kitabevi, Ankara, 1986

JOSEPH, E. Stıalıstz. Çev:Ömer Faruk Batırel. **Kamu Kesimi Ekonomisi**, M.Ü. Yayınları, İstanbul, 1994

MUTLU, Ayşegül. **Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Değerlendirilmesi, 12. Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ**, Ankara/Belek, 1997

NADAROĞLU, Halil. Kamu Maliyesi Teorisi, Okan Yayıncılık, İstanbul, 1994

ŞENER, Orhan. **Kamu Ekonomisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1996 **Türkiye'de Optimal Kaynak Ayırımasdaa Sapmalar**. (Sosyal Hizmet Örneği), 12. **Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ**, Antalya/Belek, 1997

TOKGÖZ, Erdinç. **Sosyal Gelişmede Sağlık**, Türkiye 2.İktisat Kongresi, Sosyal Gelişme ve İstihdam Komisyonu Tebliğleri, DPT Yayınları Yayın no:1781, Ankara, 1981

Türk Tabipler Birliği, Merkez Konseyi Komisyonu, Ankara, 1990

YILDIRIM, Savaş. **Sağlık Hizmetlerinde Harcama ve Maliyet Analizi**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın no:2350, Ankara, 1994

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TÜRKİYE'DE KAMU YATIRIMLARI İLE EKONOMİK BÜYÜME İLİŞKİSİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR ÇALIŞMA (1963-1993)

Doç. Dr. Ayşe GÜNER*

GİRİŞ

Kamu yatırımları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi irdeleyen çalışmalar 1980'li yılların sonunda başlamış ve 1990'lı yıllarda devam etmiştir. Bu çalışmaların çıkış noktası ABD'de kamu yatırımlarında - özellikle de altyapı yatırımlarında - önemli miktarda kısıtlamalara gidilmesi ve buna paralel olarak ekonomik büyümede gözlemlenen yavaşlama olmuştur. Bu olgu sonucunda ABD'deki akademik çevreler sözü geçen ilişkiyi araştırmaya başlamışlar ve ilk kez kamu yatırımları üretim fonksiyonu içine dahil edilmeye başlanmıştır. Ulusal ve bölgesel düzeyde, ve bazen de sektörler itibariyle yapılan ampirik çalışmaların bir çoğunda kamu yatırımları ile ekonomik büyüme arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır.[1] Kamu harcamalarında ve ekonomik büyüme oranlarında benzer eğilimlerin, başta Avrupa olmak üzere, diğer ülkelerde de görülmesi üzerine, üretim fonksiyonunun kullanıldığı ampirik çalışmalar hızla çoğalmıştır. EK TABLO 1 bu yöntemle gerçekleştirilen bazı çalışmalar ve sonuçları hakkında bilgi vermektedir.

Bu çalışmada da benzer yöntemler kullanılarak Türkiye için (ulusal düzeyde) üretim fonksiyonu modelleri oluşturulmaya çalışılmıştır.

---

* Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü. Bu çalışmanın gerçekleştirilmesi sırasında yardımlarını esirgemeyen bölüm arkadaşlarım Besim Bülent Baki ve Mustafa Çelen'e yürekten teşekkür ederim.

[1] Gerçi tüm çalışmalarda sözü geçen ilişki istatistiksel olarak anlamlı ya da yeterince güçlü bulunmamıştır. Bu yöndeki ABD içerikli çalışmalar için bkz. Charles R. Hulten and Robert M. Schwab, "Public Capital Formation and the Growth of Regional Manufacturing Industries", National Tax Journal, Volume 41, December 1991, ss.121-135; Douglas Holtz-Eakin, Public Sector Capital and the Productivity Puzzle, NBER Working Paper (4122), 1992. Öte yandan sözü geçen dönemde ABD'nin ekonomik büyümesinde etkili olan başka nedenler de öne sürülmektedir. Örneğin Ron Cronovich, sözü geçen yıllarda ABD'nin Soğuk Savaş sırasındaki silah yarışları nedeniyle yetişmiş işgücü alımlarını arttırdığını, bunun sonucu olarak emeğin nispi ücret yapısında artış meydana geldiğini, bu durumun sektörler arası kaynak dağılımını değiştirerek, araştırma ve geliştirme maliyetlerini yükselttiğini ve sonuç olarak teknolojik gelişme ve ekonomik büyümede düşüş yaşandığını belirtmektedir. Ron Cronovich, "Economic Growth and the Human Capital Intensity of Government Spending", Atlantic Economic Journal, Volume 25, September 1997, ss.234-256.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kullanılan Veriler ve Oluşturulan Modeller

Bu çalışmada 1963-1993 yılları arasındaki veriler kullanılarak kamu kesiminin gerçekleştirdiği sosyal ve ekonomik yatırım faaliyetlerinin ekonominin üretim fonksiyonu üzerindeki etkisi tesbit edilmeye çalışılmıştır.

Ekonominin üretim fonksiyonu,

$$Y = f(L, Kp, Kg)$$

olarak tanımlanabilir. Burada L toplam istihdamı, Kp özel sektör sabit sermaye yatırımlarını, Kg ise kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarını ifade etmektedir. Buna ilave olarak, kamu kesiminin insan kaynağına yönelttiği harcamalar -eğitim ve sağlık harcamaları - da üretim fonksiyonuna dahil edilmiştir. Bu durumda üretim fonksiyonu

$$Y = f(L, Kp, SAH)$$

olarak belirlenmiştir (SAH=sosyal altyapı harcamaları).

Bu çalışmada kullanılan kamu kesimi ve özel sektör sabit sermaye yatırımlarına ilişkin veriler Devlet Planlama Teşkilatı yayınlarından elde edilmiştir. Toplam istihdama ilişkin veri seti Devlet İstatistik Enstitüsü Çalışma İstatistikleri'nden alınmıştır. Sosyal altyapı harcamaları ise sözü geçen yıllardaki konsolide bütçe eğitim ve sağlık harcamaları ile sınırlanmıştır. Yıllık ekonomik büyüme oranları ise yine Devlet Planlama Teşkilatı verilerine dayanmaktadır.

Çalışmada ilk olarak, tüm cari değerler Hazine Müsteşarlığı tarafından yayınlanan fiyat endeksi (1963=100) kullanılarak reel hale getirilmiştir. Böylece tüm veriler 1963 fiyatları ile belirlenmiştir (cari ve reel veri seti için bkz. EK TABLO 1 ve 2).

Veri setinin incelenmesi sonucunda yarı logaritmik modelin uygulanması daha uygun görülmüştür. Böylece, araştırılmak istenen ilişkilere göre iki ayrı model denemesine girişilmiştir. Bu modelleri şu şekilde ifade etmek mümkündür:

(1) $Y = \alpha + \beta_{kp} \ln K_p + \beta_l \ln L + \beta_{kg} \ln K_g + \mu$

(2) $Y = \alpha + \beta_{kp} \ln K_p + \beta_l \ln L + \beta_{sah} \ln SAH + \mu$

Model denemeleri sonucunda kamu kesimi sabit sermaye yatırımları açısından 1963-1981, 1982-1993 şeklinde, Chow yapısal testi ile, kırılma noktası tesbit edilmiştir. Bu nedenle, regresyona kırılmanın etkisini katarak 1963- 1993 regresyon aralığında çözebilmek için, kukla değişken (K) kullanılması yoluna gidilmiştir. 1963-1981 dönemi için kukla değeri 1, 1982-1993 dönemi için ise 0 olarak belirlenmiştir.

Ayrıca ekonomik büyümede bir dönem öncesinin büyüme oranının da önemli olduğu bilindiğinden, modelin açıklama gücünü arttırabilmek amacıyla, ekonomik büyümenin bir dönem önceki değerini de [Y(-1)] içeren modeller kullanılmıştır.

Son aşamada oluşturulan modelleri şu şekilde ifade etmek mümkündür:

(1) $Y = \alpha + \beta_{kp} \ln K_p + \beta_l \ln L + \beta_{kgk} \ln K_g K + \mu$

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

(2) $Y = \alpha + \beta_{Kp}\ln K_p + \beta_l \ln L + \beta_{KgK}\ln K_g K + \beta_{Y-1}\ln(Y-1) + \mu$

(3) $Y = \alpha + \beta_{Kp}\ln K_p + \beta_l \ln L + \beta_{SAHK}\ln SAHK + \mu$

(4) $Y = \alpha + \beta_{Kp}\ln K_p + \beta_l \ln L + \beta_{SAHK}\ln SAHK + \beta_{Y-1}\ln(Y-1) + \mu$

Bulgular

Tüm modeller en küçük kareler yöntemi kullanılarak elde edilmiştir. Model sonuçları aşağıdaki Tablo 2'de yer almaktadır. Modellerin açıklama gücü, R^2 ve düzeltilmiş R^2 değerlerinden de anlaşılacağı üzere yüksek değildir. Tüm modellerde kamu harcamalarının (hem sosyal altyapı harcamalarının hem de kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarının) katsayısı negatif çıkmıştır. Bu durum da genel teorik çerçevenin aksini ortaya koymaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, ekonomik büyümede bir dönem öncesi kaydedilen artış da önemlidir ve bir yıl önceki büyüme oranlarına ilişkin değerler modellere katıldığında, bu modellerin açıklama gücü artmıştır. Bu durumda, hem kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarının kullanıldığı modelde, hem de sosyal altyapı harcamalarının kullanıldığı modelde R^2 0.27'den 0.34'e çıkmıştır. F-testi sonuçları da regresyonun bir bütün olarak anlamlılığına işaret etmektedir. Toplam işgücünün büyüme üzerindeki etkisinin negatif olması ise şaşırtıcı bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 2

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
C	563.91	808.97	565.08	808.00
	(3.13)	(3.56)	(3.12)	(3.54)
Kp	6.14	9.22	6.13	9.18
	(2.2)	(2.97)	(2.21)	(2.95)
KgK	- 0.23	-0.322		
	(-2.66)	(-3.21)		
L	- 42.44	-61.51	-42.50	-61.40
	(-2.97)	-3.49)	(-2.97)	(-3.47)
SAHK			-0.13	-0.17
			(-2.65)	(-3.19)
Y (-1)		-0.40		-0.40
		(-1.99)		(-1.97)
R2	0.27	0.34	0.27	0.34
Düzeltilmiş R2	0.19	0.23	0.19	0.23
F		3.33	3.22	3.31 3.19
DW	2.55	2.15	2.55	2.15

not: t istatistikleri parantez içinde verilmiştir

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Değerlendirme

Kamu maliyesi teorisi devletin ekonomik büyümeyi sağlamak için çeşitli fonksiyonlar üstlenebileceğini söylemektedir. Devlet büyümenin önşartı olan yatırımlar için çeşitli teşvik sistemlerini kullanabilir ve böylece özel sektörü daha fazla yatırım yapmaya teşvik ederek tamamlayıcı bir rol oynayabilir. Öte yandan devlet bizzat kendisi de bazı yatırımları gerçekleştirebilir. Bu yatırımların büyük bir bölümü özel sektör yatırımlarını tamamlayıcı bir niteliğe sahiptir. Devlet enerji, ulaşım ve haberleşme alanlarındaki fiziki altyapı yatırımlarını gerçekleştirerek özel sektörü yatırıma özendirebilir ya da eğitim ve sağlık harcamaları ile sağlıklı, okur-yazar, bilgili ve tecrübeli bir işgücü yaratarak ekonomik verimliliğin artışına yol açabilir. Böylece devletin hem fiziki hem de sosyal altyapı yatırımlarının ekonomik büyümenin gerçekleşmesinde önemli katkıları bulunacaktır. Ancak üretim fonksiyonu kullanılarak gerçekleştirilen bu çalışmada ekonomik büyüme ile kamu kesimi yatırımları arasındaki ilişki negatif olarak tesbit edilmiştir. Bu durum bazı değerlendirmelerde bulunulmasına yol açmaktadır.

Özel sektör yatırımları, doğal olarak, ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir sonuç yaratırken, kamu kesiminin yatırımlarının katsayısının negatif sonuç vermesi ilginçtir. Böyle bir sonuç, kamu yatırımlarının maliyet-etkin gerçekleştirilmediği, kamu kesiminde kaynakların etkin bir şekilde kullanılmadığı ve israf edildiği düşüncesini gündeme getirmektedir. Kamu yatırımlarının gerekli yerde, gerekli zamanda ve gerekli süre içinde gerçekleştirilmemesi bu yatırımların ekonomiye katkısını yok etmektedir. Hatta, buna ilave olarak, hem bu kaynakların verimsiz bir şekilde kullanıldığını hem de bu yolla özel sektör yatırımlarının dışlandığını söylemek mümkündür. Öte yandan, kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde yüksek bir standardın tutturulamaması bu yatırımların kısa sürede ve sık sık bakım onarım hizmetlerini gerektirmektedir. Dolayısıyla kamu yatırımlarından en yüksek verimi alabilmek için bu yatırımları cari harcamalar ile desteklemesi gereği vardır. Tasarruf amacıyla cari harcamalarda kesintiye gidilmesi kamu harcamalarını verimsizleştirecektir.

Eğitim ve sağlık harcamalarından oluşan sosyal altyapının katsayısının da negatif oluşu benzer değerlendirmelere yol açmakta ve bu harcamaların verimli ve nitelikli olmadığı sonucunu doğurmaktadır. Bu tür harcamaların miktarından ziyade (bir başka deyişle inşa edilen okul ya da hastane sayısı, kullanılan alet, araç-gereçlerden ziyade), bunların kalitesi ve verimliliği ön plana çıkmaktadır. Ancak şunu da hatırlatmakta fayda bulunmaktadır: Bu çalışmada sadece konsolide bütçe içinde yer alan eğitim ve sağlık harcamalarına ilişkin veriler kullanılmıştır. Bu durumda sosyal güvenlik kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve KİT'lerin sunduğu sosyal altyapı yatırımları modeller içinde yer almamaktadır. Bu birimlerin gerçekleştirdiği harcamalar da modellere dahil edildiğinde farklı sonuçların elde edilmesi mümkündür.

Ekonomik büyümeye katkısı bakımından negatif sonuç veren bir başka değişken ise işgücü olmuştur. Bu durum gizli işsizliği, kamu kesiminde aşırı istihdamı ve işgücünün verimsizliğini gündeme getirmektedir. İşgücünün eğitim düzeyinde ve kalitesinde bir yükselme sağlaması ve produktif istihdam olanaklarının sağlanması halinde ekonominin performansının yükselmesi beklenebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Üretim fonksiyonu kullanılarak ekonomik büyüme ile kamu yatırımlarını ilişkilendiren bu çalışma bir ilk deneme niteliğini taşımaktadır. Oluşturulan modeller kamu yatırımlarının ekonomik büyüme ile negatif bir ilişki içinde olduğunu göstermiştir. Ancak ekonometrik modellerin ileride çeşitlendirilmesi mümkündür. Ayrıca farklı verilerin elde edilmesi ile farklı değişkenlerin kullanılması da mümkün olabilecektir. Örneğin kamu yatırımlarının ya da sadece fiziki altyapı yatırımlarının (ya da sadece ulaşım hizmetlerine ilişkin yatırımların) bölgeler itibariyle ve sektörler itibariyle (tarım sektörü, imalat sektörü vb.) etkilerini görmek mümkün olabilir. Bu tür bir çalışmanın gelecekteki çalışmalara ve kamu kesiminde gerçekleştirilecek harcamalara ışık tutmasını ummaktayız.

EK TABLO 1

Üretim Fonksiyonu Kullanılarak Gerçekleştirilen Bazı Çalışmalar

Çalışmayı Yapanlar	Düzeyi	Yıllar	Sonuç/Katsayı*
Aschauer	ABD/Ulusal	1949-1985	0.39
Berndt ve Hansson	İsveç	1964-1988	istatistiksel olarak anlamsız
Ford ve Poret	11 OECD ülkesi	1960-1989	sadece Belçika, Kanada ve İsveç için anlamlı
Holtz-Eakin	ABD/48 eyalet ve 9 bölge	1969-1986	istatistiksel olarak anlamsız
Hulten ve Schwab	ABD/Ulusal	1949-1985	güçlü bir ilişki bulunmamış
Munnell	ABD/Ulusal	1949-1987	0.31-0.39
Munnell	ABD/48 eyalet	1970-1989	0.15
Nazmi ve Ramirez	Meksika	1950-1990	anlamlı
Pinnoi	ABD/48 eyalet	1970-1986	istatistiksel olarak anlamsız
Prud'homme	Fransa/bölgesel	1981-1988	0.08
Ramirez	Meksika	1950-1990	pozitif ve Anlamlı
Sturm ve De Haan	Hollanda	1960-1990	ortak Bütünlenen değiller

* Katsayı kamu yatırımlarında bir birimlik artışın ekonomik büyüme üzerinde yaratacağı etkiyi sayısal olarak ifade etmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

EK TABLO 2

Araştırmada kullanılan veriler (cari fiyatlarıyla).

Yıllar	Sağlık Harcamaları	Eğitim Harcamaları	Büyüme Oranı (%)	Kamu Kesimi Sabit Sermaye Yatırımları	Özel Sektör Sabit Sermaye Yatırımları	İşgücü
1963	594.400.000	2.109.500.000	9,88	4.735.000.000	11.019.714.601	12.365.000
1964	806.600.000	2.512.000.000	4,08	5.428.000.000	9.987.099.483	12.573.000
1965	716.800.000	2.668.000.000	3,14	6.118.000.000	11.636.342.563	12.761.000
1966	826.500.000	3.192.400.000	11,99	7.855.000.000	15.979.120.622	13.014.000
1967	677.400.000	3.636.700.000	4,21	9.004.000.000	17.782.372.450	13.174.000
1968	793.800.000	3.887.400.000	6,67	11.156.000.000	20.799.390.510	13.396.000
1969	851.800.000	4.001.700.000	4,32	12.763.000.000	25.507.222.774	13.537.000
1970	1.061.600.000	5.137.200.000	4,44	14.442.000.000	30.796.172.768	13.768.000
1971	1.608.700.000	7.879.600.000	7,05	16.203.000.000	36.458.867.537	14.011.000
1972	1.786.600.000	8.564.800.000	9,17	20.027.000.000	50.222.431.411	14.405.000
1973	2.638.300.000	12.145.500.000	4,91	25.078.000.000	63.439.894.669	14.679.000
1974	3.125.500.000	14.346.600.000	3,28	33.039.000.000	76.898.719.693	14.985.000
1975	4.521.900.000	21.911.900.000	6,06	54.971.467.617	100.907.524.027	15.160.000
1976	5.294.900.000	25.516.600.000	9,00	77.561.395.922	145.729.953.064	15.380.000
1977	7.500.900.000	38.033.600.000	2,99	110.583.700.000	190.431.563.037	15.875.000
1978	14.526.700.000	56.685.300.000	1,23	138.466.272.115	266.470.424.223	16.085.000
1979	16.700.000.000	75.000.000.000	-0,49	228.169.600.000	392.302.960.884	16.320.000
1980	31.100.000.000	135.500.000.000	-2,78	462.155.900.000	693.776.659.450	16.523.000
1981	55.400.000.000	243.100.000.000	4,81	723.491.300.000	865.135.968.885	16.664.000
1982	90.000.000.000	291.700.000.000	3,09	868.913.800.000	1.165.110.807.791	16.837.000
1983	71.000.000.000	342.000.000.000	4,21	1.213.341.800.000	1.585.788.282.653	17.004.000
1984	101.000.000.000	478.000.000.000	7,11	1.777.138.900.000	2.506.821.559.173	17.260.000
1985	150.000.000.000	634.000.000.000	4,30	3.236.020.000.000	3.879.451.802.943	17.547.000
1986	220.000.000.000	961.000.000.000	6,76	5.221.765.000.000	6.449.474.455.448	17.865.000
1987	372.000.000.000	1.373.000.000.000	9,81	7.479.917.558.000	11.010.946.617.685	18.268.000
1988	641.000.000.000	2.650.000.000.000	1,45	11.451.220.380.000	22.386.473.463.781	18.541.000
1989	1.483.000.000.000	6.020.000.000.000	1,63	17.346.215.580.000	34.490.410.500.000	19.048.000
1990	3.213.000.000.000	12.843.000.000.000	9,37	27.685.970.100.000	62.308.171.000.000	19.525.000
1991	5.222.000.000.000	22.873.000.000.000	0,35	47.384.871.200.000	102.571.179.535.684	19.739.000
1992	10.499.000.000.000	44.379.000.000.000	6,40	81.294.867.000.000	172.111.384.654.417	19.769.000
1993	19.113.000.000.000	81.163.000.000.000	8,14	143.977.448.000.001	381.528.633.278.385	19.804.000

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

EK TABLO 3

Araştırmada kullanılan veriler (1963 fiyatlarıyla).

Yıllar	Sağlık Harcamaları	Eğitim Harcamaları	Büyüme Oranı (%)	Kamu Kesimi Sabit Sermaye Yatırımları	Özel Sektör Sabit Sermaye Yatırımları	İşgücü
1963	594.400.000	2.109.500.000	9,69	4.735.000.000	11.019.714.601	12.365.000
1964	798.613.861	2.487.128.713	4,08	5.374.257.426	9.888.217.311	12.573.000
1965	657.614.679	2.447.706.422	3,14	5.612.844.037	10.675.543.636	12.761.000
1966	718.695.652	2.776.000.000	11,99	6.830.434.783	12.155.757.063	13.014.000
1967	550.731.707	2.940.406.504	4,21	7.320.325.203	14.392.172.724	13.174.000
1968	623.039.370	3.045.196.850	6,67	8.784.251.969	16.353.850.638	13.396.000
1969	621.751.825	2.920.948.905	4,32	9.316.058.394	18.618.410.784	13.537.000
1970	727.123.288	3.518.630.137	4,44	9.891.780.822	21.093.269.019	13.768.000
1971	951.893.491	4.662.485.307	7,05	9.587.575.964	21.573.176.058	14.011.000
1972	897.788.945	4.303.919.598	9,17	10.063.819.095	25.237.402.719	14.405.000
1973	1.099.291.667	5.060.625.000	4,91	10.449.166.667	26.433.289.445	14.679.000
1974	1.001.762.821	4.598.269.231	3,26	11.230.448.718	24.647.025.543	14.985.000
1975	1.318.338.192	6.388.309.038	6,06	16.026.666.944	29.419.103.215	15.169.000
1976	1.333.727.960	6.427.355.164	9,00	19.486.497.713	36.707.796.742	15.380.000
1977	1.526.402.439	7.330.406.504	2,99	22.476.361.789	38.705.602.243	15.873.000
1978	1.934.314.248	7.547.976.032	1,23	18.417.596.167	35.482.080.456	16.085.000
1979	1.356.620.634	6.092.607.636	-0,49	18.535.304.630	31.868.640.202	16.320.000
1980	1.219.129.753	5.311.642.493	-2,78	18.116.656.213	27.196.239.100	16.523.000
1981	1.588.302.752	6.969.610.092	4,81	20.742.296.445	24.803.210.117	16.664.000
1982	1.144.426.642	6.676.585.031	3,09	19.888.162.051	26.667.676.992	16.837.000
1983	1.243.868.255	5.991.590.150	4,21	21.256.899.089	27.781.854.987	17.004.000
1984	1.163.862.641	5.508.181.609	7,11	20.478.689.048	28.887.088.721	17.260.000
1985	1.235.076.163	5.549.608.893	4,30	26.644.874.434	31.942.789.650	17.547.000
1986	1.429.685.469	6.345.126.072	6,76	33.954.007.018	41.912.363.241	17.865.000
1987	1.739.374.386	7.354.935.241	9,81	34.974.131.716	51.484.297.086	18.268.000
1988	1.785.079.095	7.379.812.170	1,45	31.889.756.578	62.064.146.452	18.541.000
1989	2.542.899.042	10.329.454.949	1,63	29.763.613.234	59.180.588.280	19.048.000
1990	3.709.990.784	14.829.571.003	9,37	31.966.160.574	71.830.607.343	19.323.000
1991	3.787.528.498	16.589.839.016	0,35	34.513.415.503	74.395.110.226	19.736.000
1992	4.718.059.865	19.943.116.368	6,40	36.532.436.348	79.500.638.685	19.769.000
1993	5.358.100.431	22.753.074.057	8,14	40.362.351.526	106.956.978.524	19.804.000

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAKÇA

Aschauer, David Alan. "Is Public Expenditure Productive?", Journal of Monetary Economics, 23:2, 1989, ss.203-217.

Berndt, Ernst R. and Bengt Hansson. Measuring the Contribution of Public Infrastructure Capital in Sweden, NBER Working Paper (3842), 1September 1991.

Cronovich, Ron. "Economic Growth and the Human Capital Intensity of Government Spending", Atlantic Economic Journal, Volume 25, September 1997, ss.234- 256.

Ford, R. and P. Poret. "Infrastructure and Private Sector Productivity", OECD Economic Studies, 17, 1991, ss.63-89.

Holtz-Eakin, Douglas. Public Sector Capital and the Productivity Puzzle, NBER Working Paper (4122), 1992.

Huben, Charles E. and Robert M. Schwab, "Public Capital Formation and the Growth of Regional Manufacturing Industries", National Tax Journal, Volume 41, December 1991, ss.121-135.

Munnell, Alicia H. "How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?", New England Economic Review, September/October 1990, ss.11-33.

Munnell, Alicia H. "Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment", New England Economic Review, January/February 1990, ss.3- 22.

Nazmi, Nader and Miguel Ramirez. "Public and Private Investment and Economic Growth in Mexico", Contemporary Economic Policy, Volume 15, January 1997, ss.65-76.

Pinaoi, Nat. "Public Infrastructure and Private Production: Measuring Relative Contributions", Journal of Economic Behavior and Organization, 23, 1994, ss.127-148.

Prud'homme, Remy. "Assessing the Role of Infrastructure in France by Means of Regionally Estimated Production Functions", D.P.Batten and C.Karlsson (eds.), Infrastructure and the Complexity of Economic Development, Springer, berlin, 1996, ss.37-47.

Ramirez, Miguel D. "Does Public Investment Enhance Productivity Growth in Mexico? A Cointegration Analysis", Eastern Economic Journal, Volume 24, Winter 1998, ss.63-83.

Storm, Jan-Egbert. Public Capital Expenditure in OECD Countries: The Causes and Impact of the Decline in Public Capital Spending, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4369 SAYILI YASA İLE GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLERİN "VERGİNİN ANAYASAL İLKELERİ" AÇISINDAN İRDELENMESİ*

Doç. Dr. Gülsen GÜNEŞ*

I. GENEL OLARAK 4369 SAYILI YASA [1]

1. Kapsamı

22.7.1998 tarihinde yasalaşan, hem genel vergi kanunlarını hem de bireysel vergilere ilişkin kanunları, bir ıslahat (reform) niteliğinde olmamakla beraber ama yeniden gözden geçirme suretiyle değişikliklere uğratan 4369 sayılı kanun 29.7.1998 tarihli ve 23417 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Bilindiği gibi vergi yasaları, hukuk dallarındaki klasik diğer yasalara göre daha detaylı ve değişken normlar içerirler ve temel ilkeler ile genel düzenek ve işleyiş sakli kalmak şartıyla sık sık değişirler.

Seksenyedi maddeden oluşan bu yasa ile yapılan değişiklikler toplam onbeş yasa ile iki yasa hükmünde kararnamede gerçekleşmiş bulunmaktadır. Bu, son yıllarda yapılan en kapsamlı ele alıştır ve yer yer vergi hukukunun bazı temel düzeneklerinde değişiklikler yapmıştır. Örneğin Gelir Vergisinde gelir unsurunun tanımı sayılabilecek bir ibareyi, daha teknik bir anlatımla verginin konusunu değiştirmiştir. Ancak hemen yine belirtmek gerekir ki bu yeni düzenlemeler reform niteliğinde değildir.

---

* Bu makale, İstanbul Barosu'nun 19 Aralık 1998 tarihinde düzenlemiş bulunduğu "Verginin Anayasal İlkeleri Açısından 4369 Sayılı Yasa İle Getirilen Değişikliklerin İncelenmesi, Uygulamada Çıkacak Tereddütler ve Çözüm Yolları" başlıklı Panelde (Marmara Üniversitesi Rektörlük Binası, Sultanahmet/İstanbul) sunulmuş bulunan tebliğ kısmen içermektedir.

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Vergi Hukuku Anabilim Dalında Öğretim Üyesi

1 Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Gider Vergileri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Damga Vergisi Kanunu, Harçlar Kanunu, 3505 Sayılı Kanun, Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazları Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Kanun, Belediye Gelirleri Kanunu, 1318 ve 4208 Sayılı Kanunlar ile 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Ana çizgileri ile amaçları

Yasanın genel gerekçesinde yer alan ifadelerden kısaca amaçlananlar olarak şunlar ortaya çıkmaktadır:

a. *Vergi tabanının genişletilmesi.* Böylece gelir tanımının genişletilerek tüm gelirin kavranması amaçlanmaktadır.

b. *Vergi oranlarının indirilmesi.* Gelir vergisi, kurumlar vergisi, veraset ve intikal vergisi, emlak vergisi, tapu harçları oranlarında köklü indirimler öngörülmektedir.

c. *Kayıtdışı ekonominin kayda alınması.* Herkesin belge düzeni içine alınması planlanmaktadır.

d. *Sistemin basit ve açık hale getirilmesi.* Kurumların dağıtılmayan kazançları üzerindeki gelir vergisi stopajı kaldırılarak kurumlar vergisi basitleştirilmekte, vergi sonrası kazançlar ise sadece dağıtım halinde stopaja tabi tutularak gelirin vergilemesinde gerçek kısmi entegrasyon sistemine geçilmektedir.

e. *Rekabeti bozan vergi kurumlarının düzeltilmesi.* Sermaye piyasası yatırım araçlarının vergilenmesinde mümkün olduğunca tarafsızlık ilkesi tesisi ve yine herkesin belge düzenine alınması öngörülmektedir.

f. Vergisini düzenli ödeyenlerin vergi yükünü arttırmadan vergi gelirlerini arttırmak.

II. VERGİ ÖDEVİNE İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER IŞIĞINDA 4369 SAYILI YASAYA BAKIŞ

A. Verginin Yasallığı İlkesi Yönünden

1. Temsilsiz vergi olmaz boyutu açısından

Yasanın uzunca bir süre, Ocak-Temmuz ayları arasında kamuoyunda tartışılmaya açık bırakılması ile ve baskı gruplarının, şekilsel de olsa üniversitenin ve diğer bazı mesleki kuruluşların görüşlerinin sorulması ile tartışma ve eleştiri ortamı yaratılması bakımından yasanın hazırlanması aşamasında demokratik bir uygulama şekli ile karşılaştığımızı söyleyebiliriz.

Ayrıca tüm bu eleştirilerden ve yorumlardan milletin temsilcisi olan milletin vekillerinin de etkilenmemiş olduğu düşünülemeyeceği gibi tasarı genel kurulda da yoğun bir biçimde ele alınmıştır.

Her ne kadar tasarının yasalaşma sürecinde sermaye baskı gruplarının etkin olması sonucu doğmuşsa da, kamuoyunun gündeminde uzun süre yer alması ve zaman zaman içerisinde yanlış yönlendirmeler de olsa, gelir idaresinin yazılı ve sözlü basın yoluyla yaptığı doyurucu sayılabilecek açıklamalar, ilgili çevrelerin ve kimselerin bilgilenmesini sağlamıştır. Bütün bunlar hukukun öngörülebilir olması ve hukuk güvenliğinin sağlanması açısından olumlu yönde bir gelişme olarak değerlendirilebilecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Verginin belirgin olması boyutu açısından

a. 4369 sayılı Yasada çok farklı yürürlük tarihi olan yasa hükümleri 86. ve 87. maddelerde belirlenmiş bulunmaktadır. Bu da doğal olarak hangi hükmün yürürlükte olduğu noktasında beraberinde bir karmaşayı da getirmektedir.

b. Yine bu yasada ibare değişiklikleri şeklinde yapılan düzenlemelerin karmaşası ile karşılaşılmaktadır, bunları yasaya işlemek kolay değildir.

Her ne kadar yasanın genel gerekçesinde *"Vergi sistemi yapılan birbirini parçalı düzenlemelerle gittikçe karmaşıklaşmış, uzmanlar bile sistemi anlamakta zorlanır hale gelmiş, buna bağlı olarak da mükelleflerin uyum maliyetleri aşırı derecede artmaya başlamıştır"* deniliyor olsa da yeni değişiklikleri getiren yasa maddeleri eskilerden aşağı kalmamakla onları aratır durumdadır.

c. Verginin ana ögelerinin saptanmamış olduğu durumlar vardır.

aa. Esnaf muaflığının koşulları yasada zaten belirlenmekle beraber, belgenin belediyeden nasıl alınacağı konusunda kıstaslara yer verilmemiştir. Dolayısıyla vergi ödevine ve muafiyete ilişkin ilkeler yasada bulunmadığı için verginin belirgin olması ilkesi açısından verginin yasallığı ilkesine aykırılık vardır. Bu kıstasları belediyelerin koyması halinde belediyelere verginin temel ögelerinden birisi olan muafiyet kapsamını ilgilileri sokup çıkartabilme imkanı doğmuş olacak, böylelikle keyfiliğe ve takdirliliğe meydan bırakılacaktır.

bb. Gelirin tanımındaki belirsizlik

Gelirin konusunda belirsizlik bulunmaktadır. Gelir kavramı iktisat ilminde tartışmalı bir konudur. Dar anlamda gelir kavramı, üretim etkenlerinin (veya onların bileşiminin ortaya çıkardığı ürünün) piyasaya arzedilmesinden elde edilen ölçülebilir değerler akımı (genellikle para) gelir sayılmıştır. Geniş anlamda gelir, bir dönem boyunca kişinin varlıklarını azaltmadan tüketebileceği miktardır (bir başka deyişle, tüketim harcamaları artı varlıklarındaki net artış) .Varlıkların değerindeki her çeşit artış gelir sayılmamış, ancak bu değer artışlarının belli şartlar altında paraya çevrilmiş olanları gelir sayılmıştır.[2]

Sınırlayıcı yöntemde gelir unsurları tek tek sayılır, tanımlanır. Bu sayımlama sınırlıdır. Benzetme yoluyla genişletilemez. Gelişmiş batılı ülkelerin tümü gelir vergisi yasalarını bu yaklaşıma göre düzenlemişlerdir.

Bu yaklaşım "vergi yasalarının yorumunda kıyas yöntemi kullanılamaz, yasada verginin konusu açık ve seçik belirtilmelidir" yolundaki evrensel vergi hukuku ilkesine uygundur.[3]

---

2 BULUTOĞLU Kesan, Türk Vergi Sistemi, 5. bası, İstanbul 1976, s. 86.

3 Ahmet Batrak, Cumhuriyet, 12.3.1998

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Gelir Vergisi Kanununda sayılan yedi gelir unsuru aşağıdaki şekilde dört kategoride toplanabilir.[4]

1. Teşebbüs gelirleri (ticari kazançlar ve zirai kazançlar)

2. Emek gelirleri (ücret ve serbest meslek kazançları)

3. Servet gelirleri (gayrimenkul sermaye iratları ve menkul sermaye iratları)

4. Sui generis kategori (diğer her türlü kazanç ve iratlar)

Sui generis ya da 'kendine özgü' kategori olarak adlandırdığımız dördüncü grupla ilgili olarak başlangıçta bir terminoloji sorunu ortaya çıkmaktadır. Diğer üç kategorinin aksine, bu sonuncuda, belli ortak kuramsal özellikleri taşıyan kazanç ya da irat türleri bulunmamaktadır, dolayısıyla adlandırma güçlüğü belirmektedir. Deyim yerinde ise, bu kategoriyi 'müteferrik gelirler' şeklinde adlandırmak da düşünülebilir. Bu son terim de, anılan kategori için kuramsal niteleme olanaksızlığını göstermektedir.

Gelir Vergisi Kanununun "diğer her türlü kazanç ve iratlar" başlığı altında düzenlediği dördüncü kategori için yukarıdaki nitelemeler genelde geçerli olmakla birlikte, bu üst başlık altında getirilen düzenlemeleri daha yakından incelediğimizde, anılan kategorinin ikili alt ayrıma tabi tutulabileceği görülür: Değer artışı kazançları ve ödeme gücündeki diğer her türlü artışlar. Buna göre, birinci alt ayrımındaki kazançlar,belli servet unsurlarının elden çıkarılmaları sırasında doğan değer farkının vergilendirilmesi için kanunda sayılmış bulunmaktadır. İkinci alt ayrım ise, deyim yerinde ise 'torba' niteliğini taşımaktadır.[5]

Gelir unsurlarının yasada tipleştirilmesi esastır. Vergi konusuna girecek bir kısım gelir ögelerinin saptanması konusunda vergi yönetimine yetki vermek anayasaya da aykırıdır. Torba niteliğini taşıyan bu ikinci alt ayrımın tipleştirilmediği için ve servet vergilemesine kayıldığı için kanımızca verginin yasallığı ilkesi verginin belirgin olması boyutu yönünden zedelenmektedir.

cc. Emlak vergisi

Genel beyan dönemini veya vergi değerini tadil eden sebeplerden birinin varlığı (satın alma, binaya asansör ekleme veya arsanın tevhidi, ifrazı gibi) nedeniyle yeni beyanname verilmesini izleyen yıllarda emlak vergisi matrahı her yıl, Vergi Usul Kanunu uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerleme oranında arttırılması suretiyle bulunacak ve bulunan bu matrah üzerinden vergi ödenecektir.[6]

Matrahın enflasyon oranında otomatikman artması, rayiç bedele ilişkin genel beyan düzenine, beyanname verme ruhuna aykırıdır. Dolayısıyla verginin ana

---

4 ÖNCEL Mualla/KUMRULU Ahmet/ÇAĞAN Nami, Vergi Hukuku, Ankara 1998, s. 245/246.

5 ÖNCEL /KUMRULU /ÇAĞAN, age, s. 246.

6 Ayrıntılı bilgi için bak. DOĞRUSÖZ, age, s. 70.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ögelerinden olan beyanname vermeyi düzenleyen usul ve ödev ilişkilerini düzenleyen hükümlerin içerisi boşaltılarak belirgin bir durum bozulmuştur.

3. Verginin alınması zorunluluğu boyutu açısından

a. Blokaj ya da mali milat yolu ile geçmişe sünger çekmek yöntemi ile verginin alınması zorunluluğu boyutu zedelenmektedir. Bununla Anayasanın 2. maddesinde yer alan sosyal hukuk devleti ilkesinin öngördüğü vergiyi alma yetkisi, görevi ve ödevi yerine getirilmemiş olmaktadır. Şöyle ki vergi yasaları uyarınca vergiyi doğuran olay gerçekleşmişse vergi idaresi artık ilgili vergiyi tahsil etmek zorundadır. Tek taraflı olarak ya da anlaşma ile bundan vazgeçemez. Şayet bir başka yasa ile bundan vazgeçeceği emri verilirse o zaman da vergilerini doğru ve zamanında, eksiksiz ödeyen yükümlüler açısından verginin genelliği, eşitlik ve adalet ilkeleri zedelenmiş olmakla kalmaz ayrıca sosyal hukuk devlet ilkesi de çiğnenir.

b. Uzlaşma

Uzlaşma verginin yasallığı ilkesinin istisnalarından birisi olarak doktrinde değerlendirilmektedir ve verginin alınması zorunluluğu boyutuna aykırılık oluşturmaktadır. Uygulamada eskiden yasada uzlaşmaya ilişkin koşullara tamamen uyulmadan öne gelen her meselede işletilen bu kurum ile verginin aslı muhafaza edilip uzlaşma komisyonları tarafından yalnızca cezaları kaldırılıyordu. Bu aynı zamanda mükellefler arasında eşitsizlik de yaratıyordu. Yeni düzenleme ile uygulamada yasada yer alan koşullar gözönünde tutularak hareket edilirse verginin yasallığı ilkesinin ve eşitlik ilkesinin zedelenmesi asgariye indirilebilecektir. Vergi cezalarının kaldırılmasının verginin aslına bağlanması olumlu bir gelişmedir.

4. Geriye yürüme

Verginin yasallığı ilkesinin bir sonucu olan geriye yürümeme ilkesinin VUK 30/7 çerçevesinde 1999 yılından itibaren yürürlüğe girecek olan GVK 80 ve 82' nin 1998 kazançlarına uygulanma düşüncesi nedeniyle gizli bir çiğnenme tehdidi altında bulunduğu söylenebilecektir.

Ayrıca geriye yürütülerek kaldırılan muafiyetlerin örneğin GVK 11'de olduğu gibi, ilkeyle ne derece uyum içerisinde olacağı tartışılabilecektir.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın da kararlarında genellikle yükümlünün aleyhine geriye yürümeye cevaz vermediği gözönünde tutulursa, yeni uygulamanın bu ve diğer yargı organlarına intikal edecek pek çok uyuşmazlığa yolaçmasını beklemek fazla bir kötümser bir davranış olmayacaktır.

B. Verginin genelliği ilkesi açısından

1. Gelir Vergisi 'nde sakatlık indiriminin serbest meslek kazançlarına da teşmil edilmesi, indirimden yararlananların genişlemesi açısından anayasal eşitlik ilkesi ile uyum içerisindedir. Çünkü serbest meslek kazancı da ücret gibi büyük ölçüde emek unsuruna dayanmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Verginin genelliği ilkesi uyarınca vergide istisnaların ve muafiyetlerin objektif nedenlere dayanma zorunluluğu vardır. Böylece sakatlık indirimi uygulanması büyük ölçüde bu objektif kıstasa dayanmış olmaktadır. Olumlu yönde değerlendirilebilecek bir değişikliktir.

2. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi'ne ilişkin bir değişikliğe gelince, 4369 sayılı Yasanın 64. maddesine göre; 6802 sayılı Kanunun 33 üncü maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen vergi oranını bankalar arası mevduat muameleleri, bankalar ile 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre kurulan aracı kurumlar arasındaki borsa para piyasası muameleleri ve diğer banka sigorta muameleleri için ayrı ayrı veya birlikte %1'e kadar indirmeye ve yukarıdaki oranı aşmayacak şekilde yeniden tespit etmeye yetkilidir."

Bu, bankalar arasındaki rekabeti etkileyebilecek bir hüküm gibi gözükmektedir. Birine %10, birine %5 gibi oranlar uygulanarak çarpıtılmaya çok müsait hale gelecek ve verginin genelliği ile eşitlik ilkesine aykırı bir görünüm oluşturabilecektir.

C. Vergi Yükünün Adaletli ve Dengeli Dağılımı İlkesi Açısından

KDVK 29. (Vergi İndirimi) maddenin 2. bendinin değiştirilen ikinci cümlesinde ; " Şu kadar ki, 28 inci madde uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından vergi nispeti indirilen teslim ve hizmetlerle ilgili olup yılı içerisinde indirilemeyen ve tutarı Bakanlar Kurulunca tesbit edilecek sınırı aşan vergi iade olunur. Maliye Bakanlığı bu fıkranın uygulamasına ilişkin usul ve esasları tesbit etmeye yetkilidir." denilmektedir.

Maddenin gerekçesine göre, indirimli oranda vergilendirilen malların teslimi ve hizmetlerin ifası ile uğraşan mükelleflerin, bu teslim ve hizmetler nedeniyle yaptıkları mal ve hizmet alımlarının (amortismana tabi iktisadi kıymet, genel gider, nakliye, basım, vs..) genel oranda vergiye tabi olması, bu mükellefler açısından indirilemeyen vergi sorununa yol açmakta ve bu tutar artarak devam etmektedir.

Yapılan düzenleme ile indirimli oranda vergiye tabi malların teslimi ve bu hizmetlerin ifası için yüklenilen KDV'nin 1 yıl içinde indirilememesi halinde, indirilemeyen KDV'den yıl içindeki bu teslim ve hizmetlerin bünyesine giren kısmın iadesine imkan sağlanmaktadır.

İade için asli şart, indirimli orandaki mal ve hizmet satışlarının yapılmış ve bu işlemler için yüklenilen vergilerin yıl içinde indirilememiş olmasıdır. İade edilebilecek tutarın, mükellefin indirimli orana tabi teslim ve hizmet bedellerinin genel oranda katma değer vergisine isabet eden kısmından fazla olamayacağı tabiidir.

Bazı temel gıda maddeleri veya gazete dergi gibi indirimli orana tabi ürünleri satanların, satışlarındaki indirimli oranı karşılık, girdileri dolayısıyla ödedikleri KDV'nin genel oranda (%15) olması sebebiyle, indirilemeyen vergi sorunu yaşadıklarını dikkate alan kanunkoyucu, yüklenilen KDV'nin bir yıl içinde

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

indirilememesi halinde, indirilemeyen verginin Bakanlar Kurulunca belirlenecek sınırı aşan kısmının mükelleflere iade olunmasını öngörmüştür.

Öte yandan, mükelleflerin yukarıda açıklanan sebeplerle 31.8.1998 tarihine kadar indiremedikleri vergiler, iade konusu yapılmayacak, ancak gelir ve kurumlar vergileri açısından gider olarak dikkate alınacaktır.[7]

Burada sadece temel gıda maddeleri ile ilgili olup indirilemeyen giderlerin iade olunacağı konusundaki hükmün kapsamı genişletilmiş,Bakanlar Kurulu tarafından vergi nispeti indirilen teslim ve hizmetler olarak belirlenmiştir.

Bir görüşe göre, tarafsızlık ilkesini zedeleyen bu sakınca giderilmiştir.[8]

Ancak basın sektöründe yer alan bazı büyük holdingler, bundan yararlanarak milyarlarca liralık KDV'yi iade alacaklardır. Sanki burada belli bir sektörün korunmak ve kollanmak istendiği gibi bir izlenim oluşmaktadır. Böylelikle de vergi yükü sözkonusu sektörün bazı birimlerinin üzerinden alınarak bu yük adaletsiz ve dengesiz bir şekilde dağıtılmış olmaktadır.

III. Genel Sonuç ve Yargısal Denetime İlişkin Öneriler

İç ve dış borçlanmalar nedeniyle genel bir mali kriz içinde çok ağır bir borçlanma yükü altında olan devletimizin etkin bir biçimde vergi toplaması şart olmuştur. Çünkü vergi sorunsuz ve ucuz bir devlet geliridir. Ancak tabiidir ki toplanacak bu vergilerin kamu hizmetlerinde kamusal giderleri karşılamak için kullanılması gerekmektedir. Yoksa ülke üzerinde yaşayan ve düzgün bir biçimde vergisini ödeyen mükelleflere bu ödedikleri paraların siyasal iktidarların saymakla bitmeyen yolsuzluklarına karışmasını izlemek işkencesini çektirmeye kimsenin hakkı bulunmamaktadır.

Anayasal emirlere uygun biçimde düzenlenen yasalar doğrultusunda vergisini ödeyen bireylerin gelirlerin harcanması aşamasını izlerken bunların yerindeliğinden kuşku duymaması gerekir.

Tarihte bir özgürlük simgesi oluşturan belge Magna Carta noktasına, hükümdarların zulüm, baskı şiddet altında aldığı adaletsiz vergiler nedeni ile gelinmiştir ve parlamentolar belli kurallar dahilinde (çoğunluğun kararıyla) alınması gereken vergilerin harcanması sırasında da israf ve aşırılığa kaçılmaması için yani genel olarak mali alandaki ifradı (aşırılığı) durdurmak için ortaya çıkmışlardır.

Mali alandaki aşırılıkları gerek verginin alınmasında gerekse harcanmasında önlemekle ve durdurmakla görevli olan parlamentolar günümüzde bizatihi kendileri bu ifradı yapmaya başlamışlarsa ya da yapanlar karşısında atıl kalmakta iseler bu soktada bir duraksama gündeme gelecektir ve yetkegirmenlerine karşı bir savaş olarak nitelendirilse bile hukukçulara büyük bir iş, ciddi bir görev düşecektir.

---

7 DOĞRUSÖZ Bumin, Vergi Reformu, Yorum ve Açıklamaları, İstanbul 1998, s. 65.

8 ÖNCEL/KUMRULU/AÇAĞAN, age, s. 411.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

En ilkel özgürlük arayışlı ortamlara geri dönülmek istenilmiyorsa, vergi yasalarının anayasal ilkelere uygun olup olmadıklarının yargısal denetimini hukuk kuralları elverdiği sürece yapılmasının sağlanması gerektiği akıldan çıkartılmamalı, mümkün olduğu kadar yargı kurallarının ve mekanizmalarının işletilmesine çalışılmalıdır. Bu noktada Anayasa Mahkemesinde anayasa aykırı vergi yasaları için iptal davası açılması imkanının genişletilmesi büyük önem kazanmaktadır ve bu yoldaki tüm kısıtlamaların kaldırılması gerekmektedir. Şöyle ki barolara, üniversitelere ve diğer baskı gruplarına hatta bireylere dava açma imkanını verecek düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.

Bu arada üzerine vergi yükü düşenlerin vergilerini ödemeleri, ancak ödenilen verginin yerinde harcanıp harcanmadığını izlemeleri gerektiği bilincinin yerleşmesi çok önemli bir aşama olarak ortaya çıkmaktadır. Vergisel alanda ve hatta biraz daha genişletirsek mali alanda ***yargısal denetim ortamı oluşturulması çabaları hukuk devletine doğru ilerleyişte*** belki bulunduğu hukuk dalı alanı itibariyle küçük ama temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından etkileri azımsanmayacak derecede büyük adımlardır.

Öneriler somutlaştırıldığında gerek mikro gerek makro düzeyde (bireysel vergilendirme işlemleri ve nesnel düzenlemeler açısından) alt düzenlemelerin üst düzenlemelere uygunluğun denetlenmesi esas alınmalıdır. Şöyle ki;

Re'sen, ikmalen, idarece tarhiyata karşı vergi mahkemelerinde dava açma (normal adi prosedür) süreci işletilmelidir. Böylece sübjektif işlemlerin yasalara uygunluğu denetlenmiş olmaktadır.[9]

Duraksamalar varsa beyannameler ihtirazi kayıt ile verilerek sonradan dava ortamı yaratılmalı ve gereğinde anayasaya aykırılık iddialı dava ortamı oluşturularak kuşku duyulan normların Anayasa Mahkemesince denetlenmesi olasılığı sağlanmalıdır.

Yine vergi mahkemesinde görülmekte olan dava sırasında kuşku duyulan normların anayasaya aykırılığı savı öne sürülebilir ve norm, şayet mahkemece ciddi bulunursa yüksek mahkemeye denetletilebilir. Ayrıca yine kuşku duyulan genel soyut idari düzenlemeler Danıştay'a kanuna aykırılıkları nedeniyle götürülebilir.

Yeteri kadar anlaşılmayan hususlar özellikle verginin yasallığı ilkesinin verginin belirgin olması boyutunun ihlali halinde karmaşık özelge ile idareden sorulabilir ve ileride tarhiyat ile karşılaşılsa bile cezadan kurtulunabilir.

Ekonomik kriz ortamı ileri sürülerek her zaman için Ekonomik Denge için Yeni Vergiler İhdası gibi geriye yürüyen yasalar gündeme getirilebilir. Bu nedenle hak kayıplarının (dava açma hakkının kaybının) engellenmesi için beyannamelerin mutlaka ihtirazi kayıtla verilmesi gerekmektedir. Ayrıca geriye yürümeyi önleme

---

[9] 4369 sayılı yasa götürü usul yerine getirilen basit usulle ilgili olarak vergi yargısına ilişkin yasalarda değişiklik getirmemektedir.Vergi yargısında BİM'nin itiraz yoluyla gördüğü davalar parasal sınır ve götürü usulün kalkması nedeniyle azalmıştır, Danıştay'ın yükü artmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bakımından vergi yasalarının hükümlerinin uygulanabilmesi için sadece bunların yürürlüğe konmalarının yeterli olmayıp ayrıca bunların uygulanabilir olmalarının ilgili yılın bütçe yasasında yer almalarına bağlı olduğunu ilk derece mahkemelerinin yargıçlarına izah etmenin gereği vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ İNEVİ

YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ[1]

Arş.Gör.İsmail GÜNEŞ[2]

ABSTRACT

The role and structure of local governments in any country largely reflect its history.Decentralisation should be seen in the contex of the intrinsic need for governments. Aim of the this paper that summary basic factors to effects local governments. These are legal, political, and economic effects.

I. YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır.

Literatürde yoğun olarak kullanılan yerel yönetim tanımı ise evrenselleştirilerek verilmektedir. Buna göre " Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireylerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel topluluklarca seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir" tanımlaması yapılmaktadır (Tüsiad,1992:21), (Özer,1992:28).

Yerel yönetimlere ilişkin evrensel nitelikler olarak belirtilen ve tanımlamada yer alan özellikler; Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği belgelerinde yer almaktadır. Tanımın incelenmesi ile belirtilen koşulların her ülke için geçerli olmadığını görebiliriz. Çünkü, yapılan bu tanımlama aslında bir kavramın değil kurumun açıklanmasıdır. Bu tanımlamaya temel oluşturan gelişmeler ise 19.yüzyılda Batı Avrupa'da yaşanmıştır. Bu nedenle yapılan tanımlama evrensel geçerliliği olan bir kavramın tanımı değil, batı tipi yerel yönetim kurumunu betimleyen bir tanımdır. Yerel yönetimlerin gelişimi belirli tarihsel süreci ifade etmektedir. Bu süreçte ülkeler farklı aşamalarda olabilirler. Tarihsel gelişim içerisinde ele alınması gereken yerel yönetim kavramının, evrensel geçerliliği varmış gibi sunulması yanıltıcı olabilir. Tüm bunların yanında evrensel geçerliliğin salt kurumsal boyut ile sınırlandırılması batı dışındaki sosyo ekonomik

[1] 1995 Yılında Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsünce kabul edilen "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Hizmetlerin Finansmanı" Adlı tez çalışmasına dayanılarak hazırlanmıştır.
[2] Arş.Gör. Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sistem ve pratiğinin kapsanması önünde ciddi bir engel gibi görünmektedir (Güler,1992:10).

Yerel yönetimlerin geniş bir siyasal-ekonomik sistemin parçasını oluşturmaları ve oldukça karmaşık yapı içerisinde yer almaları nedeniyle, yerel yönetimin çevresini oluşturan faktörlerden ayrı olarak incelenmesi gerçekçi bir yaklaşım tarzı oluşturmayabilir (Yıldırım,1990:7). Bu nedenle yerel yönetim kavramının incelenmesi öncelikle devlet kavramının incelenmesini gerekli kılmaktadır.

Devlet insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimidir ve siyasal bir organizasyondur (Tanilli,1993:9). Ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel amacıdır (Nadaroğlu,1994:3). Bu temel amacı gerçekleştirecek devleti dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür.Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsar. Yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar. Geniş anlamı ile devlet, örgütlü kamu gücünün bütününü ya da kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Yerel yönetimler bu kapsam içinde ele alınabilirler (Örnek,1988:82). Devleti diğer kurumlardan ayıran başlıca özellikleri ise devletin en geniş hacimli örgütlenme biçimi olması, ilen düzeyde işbölümü sonucu devletin faaliyetlerinin gerçekleşmesi ve tüm bunları yaşatabilecek erke sahip olmasıdır. Devletin bu erki elinde bulundurması ise egemenlik kavramı ile tanımını bulur.

Devlet herşeyden önce sosyal bir gerçekliktir. Bunun yanısıra devleti tarihsel bir gerçeklik olarak da ele almak doğru olur. Çünkü devlet, insanlık tarihinin belli aşamalarında ortaya çıkmıştır (Tanilli,1993:9). Tarihin değişik dönemlerinde devletin tanımlanmasında farklılıkların olması da devletin tarihsel bir gerçeklik olmasındandır. Günümüz çağdaş devlet tanımı bu tarihsel süreç içerisinde anlamını kazanmıştır. Şehir devleti ya da site olarak adlandırılan polis, eski yunan siyasal hayatında günümüzdeki devletin yerindedir. Polis sınırları belli bir toprak üzerinde kurulmuş siyasal, sosyal, askeri ve ekonomik bir bütündür. Sınırları içerisinde bir yada birden fazla şehri ve bu şehrin etrafında uzanan kırsal bölgeyi kapsar. M.Ö. V. yüzyılda Atina'da ortaya çıkan sofizm akımına göre ise devlet insan yapısıdır ve insanların güven içerisinde yaşayabilmeleri, az zahmetle çok iş başarabilmeleri için aralarında anlaşarak kurdukları bir kurumdur (Göze,1986:1). Platona göre ise toplumun oluşum nedeni, insanlar arasındaki işbirliği yapma zorunluluğudur. İşbölümü ve uzmanlaşma toplumu giderek büyütür. Bu işbölümü ise beraberinde sınıfları getirecektir. Toplumda iki tür sınıf olacaktır. Bunlar Üreticiler ve toplumu koruyan ve yönetenlerdir (Eflatun,çev:Eyüboğlu 1962:552).

Ortaçağda ise sosyal, siyasal, ekonomik ve yasal düzeni belirleyen sistem feodalizedir. Feodal düzende sosyal yapıyı belirleyen en önemli etken topraktır. Toprağı elinde bulundıranlar aynı zamanda siyasal iktidarın da sahibidir. J.Bodin, devleti; birçok ailenin ve onlara ortak mallarının egemen güç tarafından yönetilmesidir şeklinde tanımlar. Hobbes'a göre devletin varlık nedeni barış ve güvenliğin sağlanması, adaletin eşit dağılımı, muhtaç durumda olanlara yardım etmek ve toplumun mutluluğu için gerekli yasaları yapmaktır. J.J. Rousseau toplumsal sözleşme sonucunda sözleşmeye katılan kişilerin varlığı dışında sözleşme ile manevi ve kollektif bir gücün oluştuğunu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bu kollektif kişiliğin ise devlet olduğunu söyler. Saint Simon ise devletin siyasal ve hukuki kurumun ötesinde ekonomik bir kurum olduğunu ileri sürer. Marx'a göre sınıflara bölünmüş bir toplumda devlet, ekonomik bakımdan egemen olan sınıfın siyasal gücünü ifade etmektedir (Güze,1986:24-320).

Tarihsel süreç içerisinde, devlet tanımında görülen bu farklılıklara rağmen hangi yönetim sisteminde olursa olsun, yönetim kademeleri hiyerarşik bir şekilde düzenlenmiştir. Merkezden yönetim örgütü, devlet tüzel kişiliği adına yönetilen işleri yerine getiren bir örgütlenme biçimidir ve geniş anlamıyla merkeziyet, bir ülkenin siyasi, yasal ve yönetsel açılardan merkezden yönetilmesini ifade eder (Öncel, 1991:12). (Örnek,1988:111) Siyasal bir organizasyon olan devletin merkezi idareyi kurmasının temelinde ise " herhangi bir ülkede yaşayan insanların ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi amaçlar yatar" (Nadaroğlu,1994:3-15). Bu amaçların gerçekleştirilmesi için her ülkede yönetim görevi ve sorumluluğu genel yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt arasında paylaştırılmıştır. İnceleme konumuzu oluşturan yerel yönetimler böyle bir yapı içerisinde tarihi, sosyal, hukuksal ve siyasi faktörlerin etkisi ile biçimlenmiştir. Genel siyaset teorisyenleri de, yerel yönetime tarihi boyunca merkezi devletle yerel halk arasında bir ara kuruluş, alt bir merkezi yönetim birimi, yerel hizmet kurumu ve kendi kendini yöneten özerk topluluk gibi değişik yaklaşım ve tanımlar getirmişlerdir. Yerel yönetimlere doğrudan ilişkin temel çalışmalara baktığımızda, bu alanda çok sınırlı çalışma ve çabaya tanık oluyoruz. Bu çabaların önemli bir bölümü de "devlet" teorileri üzerine yapılan çalışmaların " yerel yönetim birimleri" ne uygulama girişimleridir. Bu girişimler sistematik bir teori oluşturma yerine, belirli kavramların, genellemelerin bir araya getirilmesi niteliği taşımaktadır. W.J.M. Mackenzie gibi bazı düşünürler ise ayrı bir yerel yönetim teorisi bulunmadığını, "yerel yönetimin ne olması gerektiğini çıkarsayabileceğimiz normatif bir genel teorinin; yerel yönetimin ne olduğu konusunda sınanabilir hipotezler çıkarabileceğimiz pozitif bir genel teorinin yokluğunu " ileri sürmektedirler (Yıldırım,1990:12). Tüm bunlara karşın günümüzde yerel yönetimler bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Gittikçe artan dinamizmini, içinde bulundukları toplumsal, ekonomik ve politik dizgelerden almakta ve bu dizgelerle olan yoğun etkileşimi nedeniyle de değişikliklere uğramaktadır (Uysal,1987:27).

2. YEREL YÖNETİMLERİN VARLIK NEDENLERİ

Yerel yönetimlerin varoluş sürecini toplum açısından bir amaç olarak değil bir araç olarak kabul etmek mümkündür. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışları, ülkenin yönetim yapısı içindeki yerlerini alışları da siyasal ve ekonomik nedenlerden ötürüdür. Siyasal neden özgürlükçü demokrasilerin temelinde yerel özgürlüklerin (Libertes Locales) yer alması gerektiği yolundaki inanç ve buna bağlı olarak "yerel kendi kendini yönetim" (Local self Government) ilkesidir. Ekonomik neden ise kıt kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesinin koşullarından biri olan arzın tüketici tercihlerine uydurulması gereğidir (Nadaroğlu- Keleş,1991:23-24).

Bir ülkede kamu yönetimi örgütlenirken iki zorunluluğun gözönünde

tutulmasında fayda vardır. Bunlardan birincisi, ülkede yürütülen idari faaliyetle asgari bir homojenlik sağlanması, diğeri ise ülkenin değişik coğrafya alanlarının özgül özlemlerinin ve farklılıklarının yönetime yansımasıdır. Yönetim faaliyetlerinde birlik ve homojenlik sağlanması gereksinimine merkezden yönetim, halkın yerel gereksinimlerini karşılama, isteklerini seslendirme, karar alma sürecine katılma gibi istemlerine de yerinden yönetim cevap verebilir (Örnek, 1988:83). Bu istemleri gerçekleştirecek olan yerel yönetimin üç anlamı içerdiği söylenebilir. Bunlardan birincisi yerel yönetimin kendini yöneten topluluk olması diğer bir deyişle özerk olması, ikincisi yerel nitelikli gereksinimleri karşılayan bir örgüt olması, üçüncüsü ise merkezi hükümetin bir alt birimini oluşturmasıdır (Uysal,1987:15).

Görüldüğü gibi yerel yönetimlerin ortaya çıkışlarında siyasal ve ekonomik nedenlerin çok önemli etkisi vardır. Ancak yerel yönetimlerin sayılan istemleri yerine getirebilmesi için, hukuksal düzenlemelerin varlığına gereksinim vardır. Bu ise yerel yönetimlerin varlık nedenleri incelenirken, ekonomik ve siyasal faktörlerin yanı sıra hukuksal boyutunu da ele almayı gerektirir.

2.1.HUKUKSAL FAKTÖRLER

Kamu hizmetlerinin görülebilmesi için devletin örgütlenmesinde, birbirinin karşıtı olan iki eğilim vardır. Bunlardan birincisi "merkezi yönetim", ikincisi ise "yerinden yönetimdir" (Öncel,1992:12). Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, yönetim biliminde "ademi merkeziyet" (decentralization) olarak bilinen kavramdır. Yerinden yönetim yerel nitelik taşıyan kamusal mal ve hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için, bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmesidir. Daha az yetkili otorite karşımıza yerinden yönetim kavramını çıkarır (Nadaroğlu,1994:20).

Bazı görev ve yetkilerin transferinin gerekliliği merkezi ve yerel yönetim birimlerinin aslında karşılıklı bir etkileşim içerisinde olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyişle "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" birbirinin karşıtı olan ve birbirinin güçsüz yanlarını tamamlamaya çalışan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de üstün yanları ve güçsüz yanları vardır. Birinin güçsüz yanları diğerinin güçlü yanlarını oluşturur" (Keleş,1992:15). Birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamaları nedeniyle her iki yönetim biçiminin kendi başına homojen bir şekilde uygulanmasından çok eklektik olarak bu iki yönetim biçiminin her ikisinden de faydalanılır. Çağdaş hukuk devletlerinde hukuk devleti olmanın temel ilkeleri; kanunların genel olmalarının sağlanması, temel hak ve özgürlüklerin güven altına alınması, yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ve idarenin hukuka bağlılığının sağlanmasıdır (Tanilli,1993:151-152). İdarenin hukuka bağlı olma ve yasaların anayasaya uygunluğu prensibinden hareketle bir ülkede yerinden yönetimin olabilmesi için o ülkenin yasalarının bu tip bir örgütlenmeye izin veriyor olması gerekmektedir. Bu yönetimin durağan olması anlamını içermez. Yönetim örgütü; sosyal koşullara, siyasal görüşlere, coğrafi zorunluluklara, kamu hizmetinin gereklerine ve teknik niteliklere göre zaman içerisinde değişebilir. Olası tüm bu değişikliklerinin yönetim kademelerine yansıtılması ise yasaların değiştirilmesi ve günün koşullarına uygunluğunun sağlanması ile olabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu durum ise bir dizi hukuksal ilişkinin sonucunu ifade etmektedir.

Yönetim bilimi bu çerçeve içerisinde yerel yönetimi iki şekilde ele almaktadır. Bunlar, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleridir.

2.1.1.YETKİ GENİŞLİĞİ : (Deconcentration, Delegation)

Merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Merkezi kuruluşların kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri, yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır (Keleş,1992:11). Yetki genişliğinin temelinde, merkezden yönetim sonucunda doğan bazı sakıncaları gidermek amacıyla, merkezi idarenin denetimi altındaki bazı birimlere bazı yetkilerin devredilmesi yer alır.

2.1.2.YERİNDEN YÖNETİM: (Devolution)

Yerinden yönetim, yasalar gereğince oluşturulmuş yönetim organlarının, merkezi yönetimin üstlendiği görevlerden başka işlevleri yerine getirebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal bir takım yetkilerle donatılmasıdır (Keleş,1992:11).Yerinden yönetim (decentralization) kavramı merkezden yönetimin karşıtı bir anlam içerir. Bu uygulamada yürütmeye ilişkin bazı görevler ve yetkiler artık seçimle göreve gelen yerel organlara aittir (Nadaroğlu,1994:22).

Bir ülkenin merkezi devletinin olması bu ülkenin yerel yönetiminin olduğu anlamına gelmeyebilir . Osmanlı imparatorluğu ve komünist ülkeler buna örnek olarak gösterilebilir. Bu ülkelerde "Principle of the Unity of the State" olarak bilinen "devletin birliği" ilkesi bütün bölgesel yönetim birimlerine işaret eden ortak bir sistemin ifadesidir (Proud Homme,çev:Özbudun,1991:3).

Yerinden yönetimin, yönetim bilimi yazınında iki türünden bahsedilmektedir. Bunlar, siyasal yerinden yönetim ile yönetsel yerinden yönetimdir.

Siyal Yerinden Yönetim: Siyasal yerinden yönetim kavramının daha iyi anlaşılması için devletlerin ve siyasal yapılardaki farklılıkların belirtilmesi gerekmektedir. Bu farklı siyasal yapılar; Üniter Devlet (Türkiye, Fransa, İngiltere, Yunanistan vd.), Federasyon (Amerika, İsviçre, Almanya vd.) ve Konfederasyon'dur.

Bu üç kavram siyasal egemenliğin yerleşme biçimine göre farklı şekillerde açıklanır.

Üniter bir rejimde egemenlik bütünüyle ulusal meclisin elindedir ve egemenliği siyasi iktidar temsil eder (Öztürk, 1992:65). Yerel yönetimler üniter yapıdaki devletlerde birer kamu tüzel kişiliğidir. Yerel yönetimlere değişik ölçülerde özerklik verilebilir. Bu özerklik yetki devri veya yetki genişliği (delegation) şeklinde olabilir.Üniter yapıdaki devletlere örnek olarak Türkiye, Fransa, İngiltere, Yunanistan, Bulgaristan ve Romanya gösterilebilir.

Federasyon ise uluslararası kişiliği olmayan federe devletlerin oluşturdukları bir devlet şeklidir (Nadaroğlu,1994:24). Federalizm, dar anlamda politik sistemlerin sürekliliğini sağlayan siyasal entegrasyonu ifade ederken, geniş anlamda siyasal bir hareket tarzıdır. Bu hareket tarzı, herhangi bir politik sistemi canlandıran belli şekillerdeki ortaklaşa ilişkileri gerektirir (Elazar,1984:2). Diğer bir deyişle federalizm; otoritenin anayasa tarafından yönetsel yetkilerle merkezi ve alt yönetsel birimlere ayrıldığı ve her ikisinin de asli yetkilerle donatıldığı bir bütündür (Peltason,1985:17).

Federal devletlerde, federe devletler içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdır. Federal devletlerde, eyaletlerin yasama ve yargı konularında bağımsızlıkları olmasına karşın yerel yönetimler hiçbir zaman bu haktan faydalanamazlar. Çünkü, bu erkler gerek federal, gerekse üniter devlet düzenlerinde, egemenlik hakkına sahip bulunan üst organlarca kullanılır. Bunlar ise federal devlet ya da eyaletlerdir. Yerel yönetimler, yalnızca egemen bir devletin, ya da yarı egemen eyaletin, belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimlerdir (Keleş,1992:57). Bağımsız karar alma ve yetkiler sadece belli konular için sağlanmıştır ve mutlak bir karar alma sürecini ifade etmez (Nice,1987:2). Bu paylaşım yönetimler arasında bazı düzenlemeleri gerekli kıldığı gibi yapılacak işlerde koordinasyonu gerektirir (Elazar,1984:1).

Üniter devletlerde yasama ve yargı güçleri sadece merkezi yönetim tarafından kullanılırken, federal devletlerdeki üye devletler, yasama ve yargı konusunda haklara sahiptir. Federasyonlara ABD, İsviçre, Almanya, Hindistan örnek olarak gösterilebilir.

Devletler birliği olan konfederasyon, uygulamada hemen hemen kalmamıştır. Çoğu kez ortak savunma amacıyla bir araya gelen bağımsız devletler topluluğu vardır. Buna örnek olarak Sovyetler Birliğinin dağılması sonucu oluşan Bağımsız Devletler Topluluğu gösterilebilir.

Yönetsel Yerinden Yönetim: Bu yönetim biçiminde, yasama ve yargı erkleri merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin sadece yürütmeye ilişkin yetkileri vardır (Karataş,1992:210). Yönetsel yerinden yönetim, merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları gereği gibi koruyamaması sonucunda ortaya çıkmış bir sistemdir (Nadaroglu,1989:32). Kavram olarak yerel yönetimler, yönetsel yerinden yönetim modelinden kaynaklanmaktadır. Derecelerine göre yönetsel merkeziyet eğiliminden uzaklaştıkça yerel yönetimlerin uygulama sahası giderek genişleyecektir. Bu durumda ise yerel yönetimleri açıklayan hukuki yaklaşım bir neden değil, ancak bir sonuç olmaktadır (Öncel,1992:14).

Yönetsel yerinden yönetim, yetkileri kullanan birimler açısından hizmet ve yer yönünden yerel yönetim olarak ikiye ayrılabilir.

i) Hizmet yönünden yerinden yönetimi: Belli bir kamu hizmetinin merkezi idarenin dışındaki bağımsız bir örgüt tarafından yerine getirilmesi esasına dayanır. Ticaret ve sanayi odalarının yaptıkları işler bu kapsamdadır. İşlevsel yerinden yönetim,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

fonksiyonel yerinden yönetim, hizmet adem-i merkeziyeti gibi değişik şekillerde adlandırılmaktadır.

ii) Yer yönünden yerinden yönetim: Bir yöredeki ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerin yeterli şekilde karşılanabilmesi için, hizmeti yerine getirmekle görevli kamu tüzel kişiliklerine özerklik tanınmasıdır. Bu yönetim şekli, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçesi olması esasına dayanır. Belediyeler ve köy yönetimleri buna örnek gösterilebilir. Gerçek yerinden yönetim, yerel yerinden yönetim, mahalli adem-i merkeziyet gibi değişik şekillerde adlandırılmaktadır.

Yer yönünden yerel yönetimin sonucu olarak yerel yönetimin bağımsız gelir kaynaklarının ve ayrı bütçesinin bulunması mali bakımdan özerkliğin bir işareti olarak kabul edilmekle birlikte tek ölçüsü değildir. Yetkilerin kullanılmasında ülkenin hukuk kuralları, sosyal ve ekonomik koşulları etkili olabilir. Ülkenin ortak yararlarının korunması amacıyla da merkezi yönetim yerel yönetim üzerinde denetim hakkına sahiptir. İdari denetim, yerel yönetimlerin almış oldukları kararların onaylanması veya bozulması, önceden izne tabi tutulması, ertelenmesi ve yerel yönetimlerin yürütme-karar organları ile ilgili olabilmektedir (Arslan,1978:56).

2.2. SİYASAL FAKTÖRLER

Yerel yönetimler ve siyasal faktörler konusundaki tartışmalar başlıca iki noktada odaklanmaktadır. Bunlar; yerel yönetim demokrasi ve yerel yönetim sivil toplum ilişkisidir. Bu ilişkiler siyasi faktörler kapsamında incelenecektir.

2.2.1. Yerel Yönetimler ve Demokrasi İlişkisi

Yerel yönetim ile demokrasi arasındaki ilişkiler konusunda tarihsel olarak üç temel görüşle karşılaşmaktayız.

i. Yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine tamamı ile ters düşer çünkü yerel yönetim gücünü geleneklerden alan bir kurumdur. ancak yerel olan demokrasiden bahsedilebilir diyen ve öncülüğünü J.Toulmin Smith'in yaptığı görüş (Yıldırım,1990:11).

ii. Yerel yönetimler siyasal geleneği temsil eden kurumlar olmalarına rağmen temelde kamu hizmeti sunan birer kurum olarak anlaşılmaları daha doğru olur. Demokrasinin çoğunluk, eşitlik gibi ilkeleri özde oligarşik eğilimli olan yerel yönetim sistemleriyle bağdaşmaz. Yerel düzeydeki politikanın demokrasiyi geliştirmekten çok dar çıkar çatışmalarını arttırması olasıdır. Demokrasi ile yerel yönetim arasında karşılıklı bağımlılık yoktur. Demokrasi yerel yönetim var olduğu zaman var olan, bulunmadığında ise yok olan bir şey değildir diyen Langrod, Moulin ve Wallen 'in savunduğu görüş (Yıldırım,1990:11).

iii. Özgürlük sağlayıcı, katılımcı, siyasal eğitimi getirici nitelikleri ile , demokrasi ile yerel yönetimler zorunlu ve kaçınılmaz ilişki ve içiçelik içindedir. vergi yükümlüleri yönetimde mutlaka söz sahibi olmalıdır diyen ve J.S.Mill ile savunulmaya başlanan görüş. Tocqueville, Keith-Panther Brick ve daha sonra Fabian sosyalistler yerel düzeyde bir halk yönetiminin demokrasi açısından önemli olduğunu vurgulamıştır (Yıldırım,1990:11), (Keleş 1992:46-47).

Günümüzde ise yerel yönetim konusundaki söylemler büyük bir çoğunlukla benzerlik göstermektedir. Yerel yönetimler ve demokrasi konusunda genel kabul gören söylemleri üç ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar;

1. Yerel Yönetimler, küçük yerleşim birimlerinden başlayarak kurulduğundan en küçük birimlere kadar kendi kendini yönetme ve katılımı sağlayıcı bir yapıya sahiptir,

2. Yerel yönetimler, temsili demokrasi yolu ile en ücra köşelere kadar halka demokrasiyi yaşayarak öğreten kurumlardır. Bu nedenle de demokrasinin beşiğidir.

3. Tarihsel olarak yerel yönetimler demokrasinin kökenini oluşturur. Demokrasi geleneğinin yerleşmesi tarihsel sürece dayanan yerel yönetim geleneğinin bir ürünüdür.

Yerel yönetimler ve siyasi faktörler ilişkisi, temelde yerel yönetimlerin halkın bireysel ve toplumsal olarak yönetime katılması ve yönetimi denetlemesi için, yerel yönetimlerin iyi bir okul olduğu ve yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olduğu savına dayanır. Bu kurumların demokrasinin temel kurumları kabul edilmesi inancının altında geleneksel, tarihsel ve ideolojik etmenler yer almaktadır. Bu nedenle bu savın kesin bir veri olarak kabul edilmesinin öncesinde sorgulanmaya ihtiyacı vardır. Yerel yönetimler hakkında her yerde ve her koşulda geçerli gibi sunulan bu temel varsayımlar gerçekte ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin her ülkede benzer özellikler göstermesini beklemek doğru olmaz. Ülkelerin yönetimsel farklılıklarının yanısıra, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimindeki farklılıklar da önem taşır.

Batı toplumlarında yerel yönetimler toplumun bir ürünü olarak doğal bir oluşum süreci göstermiş ve sağlam bir geleneksel yapıya kavuşmuş iken, doğu toplumlarında ve azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, devlet eliyle gerçekleştirilen yapay bir oluşum niteliği taşımaktadır (Güler,1992:20).

Yerel yönetimleri demokrasinin beşiği kabul etmekle, yerel yönetimler ile demokrasi arasında bire bir etkileşim olduğu sonucu çıkacaktır. Bu ise demokrasi kavramının eksik ele alınması ve demokratikleşmeyi sağlayan diğer faktörlerin gözardı edilmesi anlamı taşıyacağından bu tip bir tanımlama eksik kalabilecektir.

Siyasi katılımın artması yaygın bir argüman olarak kullanılmaktadır. Ancak bu güçlü yerel yönetimle güçlü demokrasi arasında mutlak bir korelasyonu öngören basite indirgeyici bir görüşe götürecek ölçüde abartılmamalıdır. Çünkü böyle bir bakış demokratikleşmeyi belirleyen bir çok karmaşık faktörün ihmal edilmesi ve küçümsenmesi anlamına gelir. Yerel politik katılımın nicel ve nitel yönleriyle bir çok durumda, ülke düzeyinde belirlenen faktörlerin etkisi altındadır (Şenatalar,1991:3). Batı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

demokrasilerinde yerel siyaset siyasi partilerin yapı ve konumlarının da etkisi ile ulusal siyasete sıkı sıkıya bağlanmıştır. Yerel yönetimler, batı temsili demokrasisinin yaşadığı genel bunalımdan kendilerini soyutlayamamışlardır. Bu ise demokrasi kuramı ile demokrasinin uygulanması arasında ortaya çıkan sapmalar, yerel yönetimler ve katılma arasındaki pozitif ilişkiye gölge düşürmektedir (Güler,1992:18).

Diğer taraftan tabakalaşmış toplumlarda, her düzeydeki yönetim siyasetin gerçeklerinden aynı ölçüde etkilenir. Bu toplumlarda iktidar tıpkı servet gibi eşitsiz dağılmıştır. Yerel ekonomik güçler ayrıcalıklarını, hiyerarşiyi ve tutuculuğunu sürdürmek için yerel siyaset kurumlarını egemenlikleri altına alırlar (Smith,1985:25). Birçok üçüncü dünya ülkesinde yerel yönetim eskiden beri varolagelen patron izleyici ilişkilerini güçlendirmekten başka bir işe yaramamıştır. Bu ilişkilerinse demokratik içeriği olduğunu ileri sürmek olanaklı görünmemektedir (Kalaycıoğlu,1991:2).Yakın dönemde Fransa'nın yaşadığı yerelleşme tecrübesi bu konuda bizlere önemli ipuçları verebilir. 1982 yılında başlatılan geniş çaplı yönetsel değişikliklerle, merkezi üniter devletin klasik örneğini oluşturan bu ülkede kapsamlı yerinden yönetim reformları gerçekleştirildi. Başlangıçta bu girişimin yerel demokrasiyi geliştirmek, karar mekanizmalarını halka yaklaştırmak yönünde övgüye değer bir siyasal ve yönetsel reform olduğu kanısı yaygındı. Reformun gerekçelerini ise;

i. Siyasi-yönetsel planda devletin rolünü önemsizleştirme,

ii. Canlı bir demokrasiye doğru adım atma,

iii. Karar merkezlerini yurttaşa yaklaştırma fikri oluşturmaktaydı.

Reformun sonuçları ise beklentileri karşılamadı ve istenmeyen sonuçlar ortaya çıktı. Coudert'a göre "Devlet yerel düzeyde sarsılmıştı, yönetsel yetkileri ve otoritesi konusunda kararsızdı. Ortaya yeni bir iktidar sahipleri kategorisi çıkmıştı" yazar bunlara feodal beyler adını veriyordu (Bozkurt,1991:152). Diğer önemli bir sonuç ise seçilmiş kişilerin genel ya da ulusal çıkarları, yerel çıkarların üstüne koyamamalarıydı. Bunun yanısıra bu kişiler bölgelerinde kurdukları dağıtım mekanizmasının bir sonucu olarak kendi siyasi partileri içerisinde derebeylik oluşturmaları, seçim dönemlerinde ve adaylık sürecinde partilerine olan bağımlılığın hızla azalması sonucu artık kendi partilerine maddi kaynak aktaran kişiler olmuşlardı. Fransa deneyimini en kısa şekilde yerinden yönetim reformları, yerel demokrasiyi değil yerel iktidarın güçlenmesini sağlamıştır şeklinde de özetlemek mümkündür (Bozkurt,1991:152-155).

Temelde yerel demokrasiyi geliştirecek hareketlere karşı olmak sözkonusu değildir. Fransa deneyimi günümüzde ülkemizde de benzer istemlerin dile getirildiği göz önüne alınırsa önem kazanmaktadır. Olası bir yerel yönetim reformunun sonuçları her ülkede aynı olur şeklinde bir genellemeye gitmek de yanlış olur. Ancak ortaya çıkabilecek olası sorunlar da yaşanan deneyimlerin iyi analiz edilmesi ile önceden tahmin edilebilir. Bu yöndeki çabaların yerel iktidar odaklarını güçlendirme işlevinden çok demokrasiyi geliştirme işlevi üstlenmesi doğru olur.

Yerel yönetimlerin demokratik değerlerin taşıyıcısı ve yayıcısı olduğu savı tarihsel süreç içerisinde de tam bir doğruluk olarak görünmez. Osmanlı İmparatorluğu ve Rusya'da 1840-1864 yıllarında kurulan batı tipi yerel yönetimler liberal demokratik

yaşamı geliştirmek bir yana, toprak sahibi soyluluğun ve büyük tüccarların egemenlik araçları olmuştur. Bu nedenlede temel işlevleri feodal ilişkilerin sürdürülmesi için gerekli koşulları sağlamlaştırmak olmuştur (Güler,1992:11).

Günümüzde de yerel yönetimler devletin organik bir parçası durumundadır. Bundan dolayıda üretim ve yeniden üretim sürecinin koşullarını sağlama işlevine sahiptir. Diğer bir değişle yerel yönetimler devlet aygıtı içinde kendine özgü bir yapı olarak belirmez. Doğrudan üretim sürecinin işlerliği için gerekli müdahalelerde bulunma yetkisi merkezin tekelindedir. Yerel yönetim kurumunun sınırları yeniden üretimin sürekliliğini güvence altına alacak altyapı, ulaşım, mekanın örgütlenmesi ve genel sağlık gibi dış koşulları yerine getirmek ve değişim süreci ile tüketimin sürdürülebilmesi için gerekli çevresel önlemleri almak olarak belirtilmiştir (Güler,1992:11,133).

2.2.2. Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum

Yerel yönetimler ve sivil toplum kavramları da günümüzde güncelliğini korumaktadır. Montesquieu ve Machiavelli gibi düşünürlerce ara yapılar, ara tabaka ya da kuruluşlar olarak algılanan sivil toplum Hegel'e göre merkezi devletten ayrı hareket edebilen, mülkiyet haklarına dayalı ve özünü örgütlenme özgürlüğünün oluşturduğu bir kavramdır. Marx'a göre ise maddi varlık koşulları, tüm tarihin gerçek kaynağı ocağı ve sahnelenişidir. Durkheim'e göre ikincil yapıları, Weber'e göre ise özerk yetkili tüzel kuruluşları ifade eder.

Sivil toplumun ilk kuramcılarından sayılan Hegel, yerel yönetimin sivil toplumun bir parçasını oluşturduğu söyler ve sivil toplum kuruluşları analizlerinde yerel yönetim ile diğer özel kurum ya da kuruluşlar arasında hiç bir ayırım yapmaz (Bobbio,ed:Keane, çev:akın vd.,1993:91-100),(Yıldırım,1990:11). Yerel yönetimlerin sivil toplume dayalı olmasından anlaşılan; yerel yönetimlerin programlarının yerel siyasal gruplar, seçmenler ve yerel siyasal süreçle belirlenmesidir. Demokratikliğin ayrıca eklenmesi sivil toplumu dayalı olmanın mutlaka demokratik olmasını gerektirmeyebilir. Nitekim hatıda belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının erkek mülk sahipleriyle sınırlı olması ve diğer grupların bu hakkı 1890'lı yıllarda kazanması buna örnek olarak verilebilir (Tekeli,1990:48). Batı Avrupa'da yerel yönetimler, krallıklar, cumhuriyetler, devrimler döneminde de varlıklarını sürdürmüşlerdir. Merkezi yönetime rağmen varlığını sürdüren bu kurum, ortaya çıkma biçimi ve gelişme sürecinin gösterdiği gibi sivil bir toplum kuruluşudur. Devlet toplumun bir ürünü olarak yukarıdan aşağıya değil aşağıdan yukarıya doğru oluşmuştur. Batı demokrasileri için bir kuruluş değil bir oluşumdur. Azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimler güçsüz ve kolayca vazgeçilebilen kurumlardır. Bu durum geleneksizliğin ya da merkeziyetçi geleneğin sorucu olarak kabul edilmektedir. Bu tür ülkelerde kronik hale gelen demokrasi sorunu, bir bakıma Batı demokrasilerini temel alan ve bugün de onların güvencesi olmaya devam eden yerel yönetim geleneği gibi bir değerden yoksundurlar (Güler,1992:20), (Akaakal,1989:22-24).

Yerel yönetimler konusundaki yaklaşık 150 yıllık tarihsel geçmişimizin belirgin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

özelliği, farklı yoğunluk ve biçimlerde de olsa "merkeziyetçi", "otoriter", ve "paternalist niteliğini koruduğu biçiminde özetlenebilir (Ersoy,1991:45). Yerel yönetimler siyasal ya da kişisel nedenlere dayalı "patronaj" ilişkileri zincirinden kurtulamamışlardır (Emrealp,Yıldırım,1993:59). Türkiye' nin yaşadığı bu sorunlar yerel ölçekte ve olası sonuçları ile beraber ortaya konulan bir dizi sorunun çözümlenmesi ile sona ermeyecektir. Yerel yönetimler merkezi idarenin alt bir birimi olmaları sıfatı ile genel politikalardan kendilerini dışlayamamaktadırlar. Bu nedenle yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin sağlıklı sonuçlar vermesi toplumdaki bir takım zincirleme etkilere bağlıdır. Yerel yönetimler yolu ile demokratik sorunların, siyasal mekanizmaki aksaklıkların düzeleceğini beklemek iyimser bir görüş olur.

Türkiye gibi üniter devletlerde etkin bir yerel yönetim düzeninin varlığı diğer bazı faktörlerin yanısıra, yerleşmiş ve toplumca kabul görmüş özgürlükçü demokrasinin ve buna bağlı olarak ortaya çıkan yerel yönetim anlayışının var olmasına bağlıdır. Bu ise tarihsel süreçle yakın ilgili olduğu kadar toplumun sosyal birikimi ile de ilgilidir (Nadaroğlu-Keleş,1991:6).

2.3. EKONOMİK FAKTÖRLER

Yerel yönetimlerin ortak tüketim için ortak üretim yapan birimler olarak tanımlanması yerel yönetimlerce gerçekleştirilen fiziksel-kültürel her türlü altyapı yatırımının, planlama ve çevre düzenlemesinin tüm halk için yapıldığı anlamını da beraberinde getirir. Toplumsal niteliği bu faaliyetler aynı zamanda ekonomik bir içerikte taşımaktadır.

Kamusal malların kendi içinde çeşitli bölümlere ayrılması bu hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında nasıl bölüşüleceğini, kamu kesiminde üretim ve kaynak tahsisinde etkinliği amaçlayan mekanizmalardan, sosyal etkinlik sorununu ve sosyal mal ve hizmet kavramını gündeme getirmektedir. Kamu ekonomisinin ekonomik açıdan, ortaya çıkış sebebi ve görevi, piyasada optimum kaynak dağılımında ve tam rekabetten sapmalar nedeniyle ortaya çıkan sorunları telafi etmektir. Kamu ekonomisinin ortaya çıkışının bir diğer nedeni de mal ve hizmetlerin özellikleridir. Bu nedenle bu mal ve hizmetlerin ayırımını yapmada fayda vardır. Ekonomide optimumu sağlama açısından mal ve hizmetlerin kimler (kamu ve özel olarak) tarafından üretilebileceğini bu mal ve hizmetlerin özelliklerine bağlı olarak belirlemek mümkündür. Bu anlamda mal ve hizmetleri 3 ana başlık altında toplayabiliriz;

1. Sosyal (kamusal) mal ve hizmetler
2. Yarı-sosyal (Karma) mal ve hizmetler
3. Özel mal ve hizmetler

Konumuz sınırları içerisinde, sosyal mal ve hizmet ile yarı sosyal mal ve hizmetler incelenecektir. Özel mal ve hizmetler çalışmamız kapsamı dışında kalmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2.3.1. Sosyal (Kamusal) Mal ve Hizmetler

Bazı mallar aynı anda birden fazla kişiye yarar sağlayabilir. Teknik ifade ile bazı mallar ortaklaşa tüketilen mallardır. Sosyal mal ve hizmetleri karekterize eden en önemli özellik bunların bölünememesi, sağladığı faydanın kişilere ayrı ayrı dağıtılamamasıdır. Bu durumun sonucu olarak sosyal malların tüketiminde rekabet yoktur (nonrival consumption). Sosyal mal ve hizmetlerin faydası "bölünememekte" dir. Diğer bir özellik ise; istenilse dahi toplum içinde bazı kişilerin bunların tüketiminden dışlanamamasıdır (exclusion principle). Gereksinimleri karşılamaya yönelik bu tip mal ve hizmetlerin taşıdıkları bu özelliklerden dolayı piyasa mekanizmasına göre üretilemezler. Kişilerin bu tür mal ve hizmetlerden sağladıkları faydanın kollektif faydadan ayırt edilip ölçülmesi ve dolayısıyla fiyat mekanizması yoluyla bedelini ödeyene satılması ve sadece onun kullanımına sunulması olası değildir (Nadaroğlu,1985:57). Kamusal malların bazı bireyler tarafından tüketilmesine engel olunamaması, o malı tüketenlere belli bir fiyat ödetilmesine de olanak vermediği bu durum " bedavacılık" (free-rider) olarak ele alınmaktadır. Ulusal savunma, iç güvenlik gibi tam sosyal malların tüketiminde asıl olan; bir bireyin tüketiminin değer bireyler ile rakip olmaması ve fiyat mekanizması yolu ile rakiplerin dışarıda tutulamaması nedeniyle bireylerin " ödeme arzusu" söz konusu olmadan, kendi tercihlerine göre salt sosyal mallardan faydalanmalarıdır (Akalın,1986,70). Bu durumda ; **Gc:** Toplam sosyal mal üretimi, **Ga:** A bireyinin tüketimi, **Gb:** B bireyinin tüketimi olmak üzere,

Gc = Ga = Gb olacaktır (Jones-Cullis,1992:60).

Sosyal mallar, ulusal ve bölgesel düzeyde ele alınabilir. Ulusal düzeydeki mal ve hizmetler, özelliklerinden dolayı ağırlıklı olarak merkezi yönetimce sağlanmaktadır. Bölgesel düzeydeki kamusal malların yönetimler arasında paylaştırılabilmesi ve bu tip mal ve hizmetlerin yerel çevre ile olan yakın ilişkileri nedeniyle, yerel yönetim literatüründe bölgesel düzeydeki sosyal mal ve hizmetler üzerinde yoğun bir şekilde durulmuştur. Bu nedenle, sosyal malların incelenmesinde bölgesel sosyal mal ve hizmetler üzerinde ağırlıklı olarak durulacaktır.

Ulusal Düzeydeki Sosyal Mal ve Hizmetler : Faydaları genellikle ülke sathının tümüne yayılan ve ulusal düzeyde bölünmez olan ulusal güvenlik, adalet gibi hizmetlerin merkezi yönetim dışındaki kurumlarca üretilmesi mümkün olmamaktadır. Bu ekonomik faktörlerin yanısıra, gelenekler ve devletin egemenliğine ilişkin diğer yasal faktörler de bu hizmetlerin merkezi yönetimin dışında, kalan birimlerce üretilmesine olanak vermez (DPT,1991:27).

Bölgesel sosyal Mallar : Bir kısım sosyal malların faydaları ise, bölgesel düzeyde bölünmezdir. Bir bölgedeki çevre kirliliği , yol yapımı, bir sokağın aydınlatılması vb. hizmetlerin faydalarından, ulusal sınırlar içindeki toplumun tümü faydalanamaz. Öte yandan o bölgede yaşayan insanların tümü bu hizmetlerden yarar sağlar, bu hizmetlerin faydasını bölmek mümkün değildir (DPT,1991:27).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Büyük kentlerde hava kirliliğine karşı alınacak önlemler bu kentlerde oturanlara yarar sağlar, bazı bölgelerdeki su baskınlarından korunma önlemleri, çevrenin tarihsel ve doğal güzelliklerin korunması amacıyla alınacak önlemler de bölgesel düzeydeki bölünmez hizmetler arasında yer alır (Nadaroğlu,1994:39).

2.3.1. Optimum Hizmet Alanı

Bölgesel sosyal mal ve hizmetler için faydalanmayı sınırlayan etmen, hizmetin dağıldığı alanın genişliğidir. Yapılan teorik çalışmalarda her hizmetin götürülebileceği optimum yönetim alanı belirlenmeye çalışılmaktadır.

Tiebout modeli, optimal yerinden yönetim ile ilgili çalışmalardan üzerinde en çok durulan ve varsayımları ile de çok tartışılan bir modeldir. Tiebout mali sistem modelinin temeldeki dayanağı, yerel nitelikteki sosyal mallara olan tercihin açıklanması ve yerel nitelikteki sosyal malların etkin sunumunun sağlanmasıdır.

Tiebout modelinin dayandığı varsayımlar şunlardır;

i. Kişiler, yerel vergiler, gelir ve harcama yapıları hakkında her türlü bilgiye sahiptir,

ii. Tüketicilerin aralarında seçim yapabileceği çok sayıda topluluk vardır ve bu topluluklar arasındaki göçlerin bireylere maliyeti yoktur (Costless mobility).

Tüketiciler ortaya koydukları tüketim tercihlerini en iyi tatmin eden topluluğa taşınabilirler. Diğer bir deyişle etkin bir kamu hizmetinin sunumu, aynı türde kamusal mal tercihleri olan bireylerin belli yönetim bölgelerinde toplanmalarını gerektirir. Bu husus, bireylerin tercihlerine uygun çevreyi aramaları için bölgelerarasında hareket edebilme eğiliminden kaynaklanır. Bu "dolaşarak oylama" veya "ayakları ile oy verme" (voting with your feet) süreci yoluyla, bireyler sosyal mallar konusunda belli tercih kümelerine sahip bireylerin yaşadığı yönetim birimlerini arayıp bulacaklardır,

iii. Kamu hizmetlerinin hiçbirisi dışsallıklara sahip değildir,

iv. Toplulukların sunulan her hizmete karşılık gelen optimal bir topluluk büyüklüğü (optimal community size) vardır. Bu optimum, firmaların ortalama maliyet eğrilerine benzer şekilde, her hizmet demetinin üretilebildiği en düşük ortalama maliyet ile belirlenmektedir,

v. Optimum büyüklüğün altında kalan yerleşim birimleri yeni sakinleri kendi birimlerine çekmek isterlerken, optimum büyüklüğün üzerinde kalanlar ise tam tersini yapacaklardır.

Tiebout dengesinde bu eş tercihli toplulukların büyüklüğünün sınırlarını kalabalıklaşma maliyeti belirlemektedir. " Belli bir bölgede topluma bölünmez nitelikte bir kamu hizmetinin sunulduğunu ve bu hizmetin maliyetinin sabit olduğunu varsayalım. Bu durumda her ilave nüfus, kişi başına ve ortalama marjinal maliyetin düşmesine sebep olacaktır. Buna karşılık nüfusun sayısı arttıkça, bu artış sunulan hizmetin kalitesini düşürecektir. Kalabalıklaşma maliyeti olarak isimlendirilen bu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

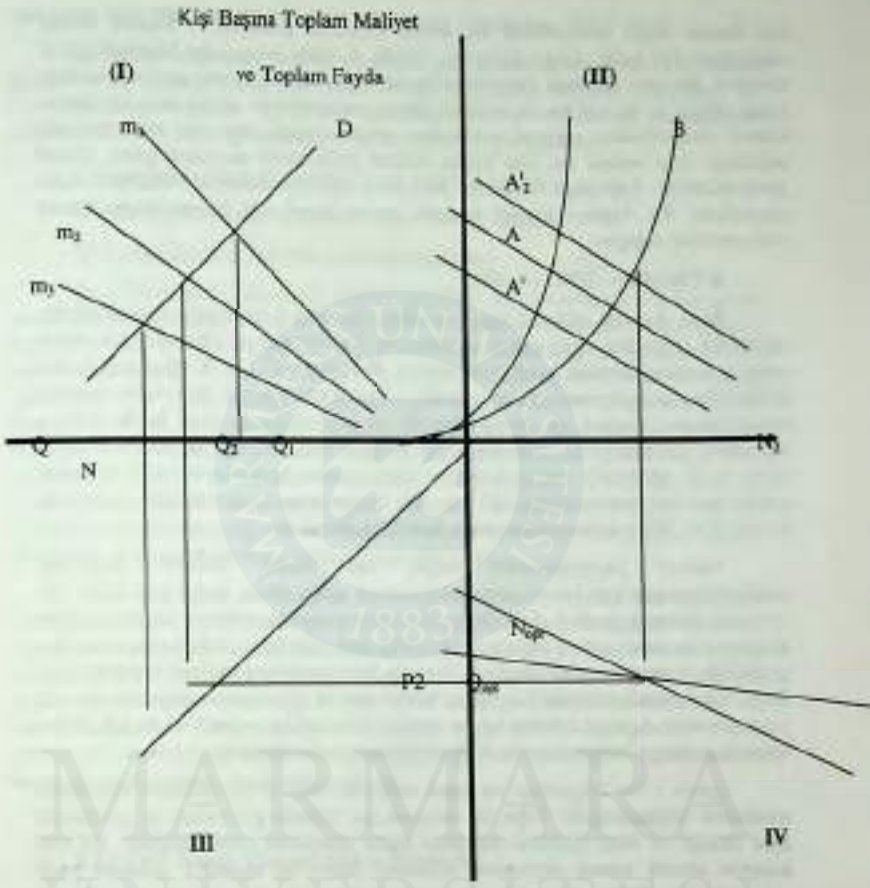
durum aslında bir negatif dışsallıktır" (Nadaroğlu,1994:42). Diğer bir ifadeyle, topluluk sının, marjinal maliyet tasarrufunun, marjinal bölge sakinlerinin ortaya çıkaracağı marjinal kalabalıklaşma maliyetine eşit olduğu noktaya kadar genişleyecektir. Dolayısıyla her yönetim bölgesinin büyüklüğü, kamu hizmetlerinin en düşük ortalama kalabalıklaşma maliyeti artı vergi maliyetleri noktasına göre belirlenecektir (Pines,1991:21), (Goldstein-Paully 1981:131).

Tiebout, böyle bir mekanizmanın daha çok kırsal ve banliyö (suburb)tipi yerleşmelerde mümkün olacağını söylerken R.Musgrave ve P. Musgrave metropolitan alanlar içerisinde de yer seçimi kararlarının, bu kararları etkileyen diğer faktörlerin aşağı yukarı aynı olması durumunda uygulanabilir olacağını belirtmektedir. Zadrow, hipotezin homojen küçük bölgelerde faydalı olmakla birlikte, yerinden yönetilen mali sistemin sosyal malların arzında etkinliği sağlamada yardımcı olmasına rağmen gerçeği tam olarak yansıtmadığı da düşünülmelidir şeklinde bir yorumda bulunmaktadır (Dikeç-Tekinbaş,1991:11). Hughes, Tiebout etkisinin yerinden yönetim sonucu refah kazancını arttırdığını ileri sürer. Hanehalkının yerleşim birimleri arasında akışkanlığı, yerel yönetimlerden istenen hizmetleri ile yerel yönetim politikalarını etkilemekte ve farklı bölgelerde de olsa benzer istekler oluşmaktadır. Bu da benzer isteklerin giderek homojenlik kazanmasına neden olur diyerek Tiebout modeline destek vermektedir (Hughes,1987:5). Aaronson ve Schwartz (1973) ile Aranson (1974) çalışmalarında Amerika ve İngiltere'de yarı kamusal mallar ve vergi oranlarının nüfusun yönetim birimleri arasında dağılımını etkilediğini ve yerleşim birimleri arasındaki akışkanlık üzerinde etkili olduğunu belirtmektedir. (Cullis Jones,1992:303). Tiebout modelinde, kişi başına gelirlerin eşit olduğu, devletin yeniden gelir dağılımı fonksiyonunu yerine getirmediği ve devletin ister merkezi ister yerel düzeyde olsun, fonksiyonun yalnızca kaynak dağılımına ilişkin olduğu varsayılmaktadır. Tiebout modeli gerçekçi olmayan varsayımlar yapmakta ve devletin fonksiyonlarını oldukça sınırlı bir şekilde ele almaktadır.Devlet fonksiyonlarının geleneksel kaynak dağılımı gelir bölüşümü ve istikrar amaçlarını içerecek şekilde genişletilmesi gözardı edilmektedir (Musgrave P,1991:2-5).

Modeli önemli hale getiren, varsayımlar ve önermelerden daha çok, neo-klasik yaklaşımın bireysel tercihlerden yola çıkan kamu malı tahsisine uygun bir yerinden yönetim çözümü önermesidir. Modelin varsayımları yoğun bir şekilde eleştirilmiştir. Stiglitz (1977), Scotchmer (1985), Bewley (1979) ve (1981), Epple ve Zelenitz (1981), Helpman (1988), Oates (1969), Gronberg (1979) Tiebout modeli çerçevesinde pek çok ampirik çalışma yapmışlardır. Bu çalışmalarda Tiebout tipi modelin denge koşullarını sağlamadığını, sağladığı durumlarda ise etkin olmadığını ileri sürmüşlerdir (Pines,1991:469). Diğer yandan bu konu ile ilgili yapılan çalışmaların bir bölümünde yerel yönetimler arasında kamu malı arzı açısından rekabet bulunduğu saptanırken, bir bölümünde de tekelci bir yapı bulunmuştur (Dikeç-Tekinbaş, 1991:11).

Optimum hizmet alanının saptanması konusunda R.Musgrave ve P.Musgrave Tiebout modelini geliştirerek çözümlemeyi denemişlerdir (Cullis Jones,1992:297). Musgrave'ler bu amaçla Sandler ve Tschirhart'ın (1980) geliştirdikleri dörtlü grafiği uyarlıyarak kullanmışlardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Modelde, topluma bölünmez nitelikteki kamusal bir hizmet sunulduğu ve sunulan bu hizmetin maliyetinin sabit olduğu varsayımları altında bu hizmetin sunulacağı yerel topluluğun optimum büyüklüğünün ne olacağı sorusuna yanıt aranmaktadır.

Şeklin II. bölgesinde yatay eksen kişi sayısını (N), dikey eksen ise Kişi başına toplam maliyeti göstermektedir. Sokak lambası, itfaiye hizmeti gibi herhangi bir yerel hizmetin sunulması sonucunda ortaya çıkacak olan kişi başına maliyet, toplam maliyeti paylaşan kişilerin sayısına bağlıdır. A eğrisi kişi başına hizmet maliyetini göstermektedir. Eğer yerel topluluk içerisinde daha fazla sayıda kişi yaşamaya başlarsa

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kişi başına düşen maliyetlerde bir düşme meydana gelecektir. Toplam hizmet maliyetinin (T) sabit olduğu varsayımı altında A eğrisi rectangular hiperbol şeklini alacaktır. Bu aynı zamanda kişilerin kullandıkları kamusal hizmetin ortalama maliyet eğrisi gibidir.A' ise kişi başına marjinal hizmet maliyetindeki azalışı veya kişi başına hizmet maliyetindeki marjinal tasarrufları göstermektedir. Bu eğri aynı zamanda nüfustaki artış nedeni ile, kişi başına hizmet maliyetinde meydana gelen düşüşü göstermektedir. Topluluğa katılan her yeni birey ortalama maliyetin düşmesine neden olmaktadır. T= Toplam hizmet maliyeti olmak üzere kişi başına düşen hizmet maliyetindeki değişim

$d(T/N)/dN = -T/N2$ olacaktır.

Buna karşılık nüfusun sayısı arttıkça, bu artış beraberinde kalabalıklaşma maliyetini (crowding cost) ortaya çıkaracaktır. Toplam maliyet (T) sabit iken nüfus arttıkça sunulan kamusal hizmetinde niteliği düşecektir. şekilde B eğrisi kişi başına kalabalıklaşma maliyetini göstermektedir. Toplulukta yaşayan kişi sayısı arttıkça kalabalıklaşma maliyeti de artmaktadır. B' ise kişi başına marjinal kalabalıklaşma maliyetini göstermektedir. Nüfusun artışı ile ilgili olarak A' eğrisini Marjinal fayda eğrisi ve B' eğrilerisini marjinal maliyet eğrisi olarak da düşünebiliriz. Kişi başına azalan marjinal maliyet eğrisi (A') ile, kişi başına artan kalabalıklaşma maliyetinin kesiştiği, N^1 düzeyinde optimum nüfus bulunmuş olacaktır.

Maliyet paylaşmasından doğan kişi başına fazladan tasarruflar kalabalıklaşmanın kişi başına artan maliyetlerini aştığı sürece nüfus artacaktır. Bu noktanın ötesinde grubun daha fazla büyümesi toplumun refahını azaltabilecektir. Kuşkusuz bu sorun sadece toplam maliyeti (T) sabit olan kamusal hizmet sunumu için geçerlidir. Hizmet seviyesi arttığında bununla beraber toplam maliyetlerde artacaktır. Böyle bir durumda Marjinal kişi başına hizmet maliyet eğrisi yukarı doğru (A' den A'2 ye) kayacaktır. Aynı şekilde kişi başına marjinal kalabalıklaşma maliyeti de sağa doğru kayarak optimum hizmet alanının N^2 de oluşmasına neden olacaktır.

Şeklin I inci bölgesinde ise temel varsayım, belli bir büyüklükteki topluluğun nüfusunun değişmediğidir. Diğer bir varsayım ise, kişilerin gelirlerinin ve zevklerinin aynı olduğu ve talep eğrisinin toplumun bütün bireylerini temsil ettiğidir. Bu veri koşullar altında hizmet seviyesinin optimum düzeyi ne olmalıdır sorusuna yanıt aranmaktadır. Yatay eksen hizmet seviyesini, dikey eksen ise hizmetin maliyetini göstermektedir. D kişilerin kamusal hizmetten talep ettikleri miktarı, M_1 ise kişi başına marjinal maliyet eğrisini göstermektedir. Kamusal hizmetten faydalanmanın artması durumunda her bir birey için maliyetin artışı M_2, M_3 ile ifade edilmektedir. Kişi başına hizmet maliyet eğrisi M_1 iken θq^1 noktasında üretim denge için yeterli olacaktır.

Şeklin III. bölümünde ise 45 derecelik bir doğru ile hizmet miktarı yatay eksenden dikey eksene dönüştürülmüştür. şeklin IV. bölümünde I ve II bölümdeki optimum hizmet seviyesi ve optimum toplum büyüklüğü beraberce ele alınmaktadır. Yatay eksende toplum büyüklüğü (N), dikey eksende ise hizmet seviyesi (Q) olarak gösterilmiştir. Değişik hizmet seviyeleri için optimal toplum büyüklüğünü gösteren N_{opt} ile, değişik toplum büyüklüklerinde optimal hizmet büyüklüğünü gösteren Q_{opt}' in kesiştiği nokta optimal toplum büyüklüğü ve hizmet düzeyini göstermektedir. (Cullis

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

and Jones 1992:297-298),(Nadaroğlu, 1994:43-45), (Musgrave,1991:3-15).

G.F.Break bu konuyu belli bir sistematik yapı içerisinde ele alarak yerel hizmet programlarını üç temel ölçüte göre çözümlemeye çalışmakta, bunların yürütülmesi ile denetlenmesi aşamalarında yerellik ve bölgesellik boyutlarını açıklamaya çalışmaktadır (Güven,1982:38). Break'in üçe indirgediği ölçütler sırasıyla şunlardır:

i. Hizmetlerde ölçek ekonomileri (economies of Scale)

ii. Hizmetlerin yararlarının dışa taşması (benefit spillouts)

iii. Siyasal katılıma yatkınlık (political proximity)

Bu çözümlemede, ekonomik içerikli ölçütlerin uygulanmasında bir dizi sorun vardır. Bir yerel yönetim biriminin ürettiği belli bir hizmetin toplumsal faydasından ne kadarının diğer bir yerel yönetim birimi tarafından kullanıldığının saptanması her zaman olası değildir. Aynı şekilde bir temel hizmetin sunumu bir dizi alt işlevlerde içerdiğinden her bir alt hizmetin diğer topluluklara taşan yararının saptanması güçtür. Benzer bir güçlük çevre yönetimlerin faaliyetlerinden bu yönetime yansıyan toplumsal maliyetlerin ve dışsallıkların ölçülebilmesinde de söz konusudur. Çünkü fayda veya maliyetlerin tamamı ile ortadan kaldırılması oldukça güçtür. Yerel yönetimlerce görülen hizmetlerden hangilerinin yerel ölçekte, hangilerinin bölgesel ölçekte sunulması konusundaki diğer bir zorlukta bu hizmetlerin homojen olmayıp bir dizi alt hizmetleri ve uzmanlıkları içermesidir (Güven,1982:38).

Yerel ve bölgesel yönetimlerde her bir yerleşim birimi için optimal büyüklüğü belirleyecek tek bir yanıt bulmak güç görünmektedir. Ülkenin ya da bölgenin ekonomik gelişmişlik ölçütü, coğrafi özellikleri, ülkede var olan yerinden yönetim sisteminin şekli ve merkezi idare ile ilişkisi, toplumun siyasi karar alma sürecine katılımı ve kararların uygulama sürecindeki duyarlılığı, değişik yerel yönetim birimlerinin mali, idari ve teknik konulardaki farklı yapıları ve daha da önemlisi ülke düzeyindeki makro politikalar ile gösterdiği içiçelik gibi nedenler optimal büyüklüğün sağlıklı tesbiti önündeki ciddi engeller olarak görünmektedir.

2.3.2.Yarı-Sosyal (Karma) Mal ve Hizmetler

Piyasada üretilip pazarlanması ve dolayısıyla fiyat karşılığı tüketiciye sunulması olası olduğu halde, üretilmeleri ve tüketimlerinde yarattığı dışsallıklar nedeni ile aynı zamanda kamu üretim birimlerince de üretilen mal ve hizmetlerdir. Bu tür mal ve hizmetler piyasada üretilebilir. Ancak uygulamada bunlar bazen tümüyle veya kısmen kamu tarafından üretilmekte veya türüne, miktarına, kalitesine ve fiyatına devlet müdahalesi olmaktadır. Bunun nedeni, dışsallıktır. Yani bu mal ve hizmetlerin faydası, onu tüketen kişilerin dışına da yayılır. Üçüncü kişiler veya toplumun tümü de bundan yarar sağlayabilir. Toplumun sağladığı yarar için de bölünmezlik özelliği geçerli olduğundan bu malı üretebilecek özel teşebbüs, kar maksimizasyonu nedeni ile faydayı yansıtan kişisel talep oranında, üretim faaliyetlerini buna göre ayarlayacaktır. Bu durumda da toplumsal yarar dikkate alınmadığından, üretim yetersizliği olabilecektir. Yarı kamusal mal ve hizmetleri de ulusal ve bölgesel düzeyde ele almak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

mümkündür.

Ulusal Düzeydeki Yarı Sosyal Mal ve Hizmetler: Bazı mal ve hizmetlerin üretimi veya tüketiminde ortaya çıkan dışsallıklar ülkenin tümüne yayılabilir (koruyucu sağlık hizmetleri gibi). Bu nedenle bunların merkezi yönetim tarafından yönetilmesi gerekir.

Bölgesel Düzeydeki Yarı Sosyal Mal ve Hizmetler: Yarı sosyal mal ve hizmetlerin bazılarının üretim veya tüketiminin neden oldukları dışsallıklar, bölgesel sınırlar içinde kalır. Su, kanalizasyon, itfaiye, park vb. hizmetler bölünebilir ve fiyatlanabilir özelliği nedeniyle özel firmalarca üretilebilmekle birlikte, yarattığı dışsallıkların, toplumsal yaşantıyı önemli ölçüde etkilemesi nedeniyle genellikle kamu sektörü tarafından üretilir. Faydası bölge düzeyine yayıldığından da yerel yönetimler bu hizmetleri daha etkin yapabilir. Ancak bu durum mal ve hizmetlerin bedava sunulması anlamına gelmez, hizmetten yararlananlar bunun karşılığında bir bedel ödeyebilir. Ancak bu bedelin maliyet ve kar esasına dayalı bir piyasa fiyatı olması gerekmez.(Nadaroğlu,1989:62-63).

Yukarıda verilmeye çalışılan sosyal mal ve hizmetler ile ilgili çerçeve içerisinde, yerel yönetimlerin hangi mal ve hizmetleri üretebileceği konusu ekonomik nedenlerin de temelini oluşturmaktadır.

R.Musgrave'in yaklaşımı neo-klasik açıdan önemli bir hareket noktası oluşturmaktadır. R. Musgrave'e göre devletin; kaynak tahsisatı, gelirin yeniden dağılımı ve istikrarı sağlama fonksiyonu olmak üzere üç temel fonksiyonu vardır (Musgrave and Musgrave,1989:7-9). Musgrave'in belirttiği bu fonksiyonlar yerel yönetimler açısından incelendiğinde, istikrar ve gelirin yeniden dağılımı fonksiyonlarının büyük ölçüde merkezi yönetimlere ait olduğu, kaynak tahsisatının ise yönetim birimleri arasında paylaşılabildiği sonucuna varılır (Oates (ed) Prud'Homme, 1991:4). Kaynak tahsisatı ile kaynakların etkin kullanımının özel sektör ve kamu sektörü tarafından gerçekleştirilmesi ve kontrolü ele alınmaktadır (Biehl,(ed) Prud'Homme, 1991:138).

SONUÇ

Belirli bir coğrafi bölgede yaşayan insanların ortak nitelikteki yerel gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan yerel yönetimler, ülkelerin ekonomik, politik ve hukuksal yapıları içerisinde önemli yer tutan kuruluşlardır. Ortaya çıkış nedenleride bu faktörler yardımıyla açıklanabilir. Ülkelerin yönetim yapıları farklılık gösterse bile yerel yönetimler , tarihi boyunca merkezi yönetimle yerel halk arasında bir ara kuruluş görevi yüklenmişlerdir. Ancak yaşanan süreçte yerel yönetimlerin artan bir öneme sahip olduğunu ekonomik, hukuksal ve politik dizgelerle olan ilişkilerinin değişikliklere uğradığını görmekteyiz.

Yerel yönetimlerin varlığı herşeyden önce ilgili ülkede yasaların bu tür bir

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

örgütlenmeye izin vermesiyle gerçekleşir. Bunun anlamı yerel yönetimlerin duragan bir yapıya sahip olması demek değildir. Yönetim örgütü ve yapısı sosyal koşullara, siyasal yönelimlere, coğrafi nedenlere, kamu hizmetlerinin gereklerine göre değişebilir. Bu değişimlerin yaşama geçirilmesi ise bir dizi hukuksal düzenlemeyi gerektirir. Bu ise yerel yönetimlerin varlığının hukuksal boyutunu açıklar.

Siyasal açıdan bakıldığında ise yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi belirleyici olmaktadır. Demokrasinin yayılması için en uygun araç olarak yerel yönetimlerin görülmesi görüşü oldukça yaygındır. Demokrasi ve yerel yönetim arasındaki kısmi ilişkiye katılmakla beraber dikkati çekmek istediğim nokta güçlü yerel yönetimin güçlü demokrasi anlamı taşımadığı , temsili demokrasinin yaşadığı sorunlardan yerel yönetimlerin kendilerini soyutlayamayacağının da göz ardı edilmemesidir.

Ekonomik açıdan ise yerel yönetimler ortak tüketim için ortak üretim yapan kuruluşlardır. Sosyal ve yarı sosyal nitelikteki mal ve hizmetlerin yerel düzeyde olanlarının üretiminin yanısıra son yıllarda yaşanan sosyal, ekonomik ve teknolojik değişimler yerel yönetimlerden beklenen mal ve hizmet üretimini nitelik ve nicelik açısından da farklılaştırmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

KAYNAKÇA

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

AKALIN, G. (1986) **Kamu Ekonomisi.** 2.Baskı, Ankara: A.Ü. SBF.Yayınları, No:54

AKSAKAL, P. (1989) **Bir Yerel Yönetim Deneyi.** İstanbul: Simge Yayınevi

ARSLAN, H. (1978) **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi.** Ankara: AİTİA Yayın No:179

BİEHL, D. (1991) "Financing the EEC budget" **Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance,** Brüssels 1990

BOBBIO, N. (Ed:KEANE,J.) (1993) **Sivil Toplum ve Devlet** Çev:Akın Erkan, Aksu Bora vd. İstanbul: Ayrıntı yayınları

BOZKURT, Ö. (1991) " Fransa'da Ademi Merkezileşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme" **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:24 Sayı:4, ss.149-159

CULLİS J. JONES, P (1992) **Public Finance and Public Choice Analytical Perspectives.** McGraw Hill

DİKEÇ, Ü. TEKİNBAŞ, E (1991) "Nadaroğlu-Keleş'in Tebliğine yorum" **VII.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu,** Marmara Üniversitesi, Marmaris

DPT (1991) **Mahalli Hizmetlerin Yeniden Karşılanması,** Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın no:2173 DİK 370, Ankara

EFLATUN (1962) **Devlet** Çev: E.Eyüboğlu,İstanbul

ELEZAR J.D. (1984) **American Federalism:A View From The State.** Third Edition, Harper And Row Publisher inc.

EMREALP, S. YILDIRIM,S (1993) **Yerel Yönetimde Başarının Yolları,** İstanbul: IULA-TKİ Yerel Yönetimin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi No:1

ERSOY, M. (1989) "Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", **ODTÜ Mimarlık Dergisi,** Cilt:9 Sayı:1, ss.45-66

GOLDSTEIN G.S. (1981) "Tiebout Bisas on The Demand For **PAULY, M.V.** Local Public Good, **Journal of Public Economics,** 16,pp:131-144

GÖZE, A. (1986) **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler,** 3.baskı, İstanbul: Beta yayınları

GÜLER, B. (1992) **Yerel Yönetimler:Liberal Açıklamara Eleştirisel Yaklaşım.** Ankara TODAİE

GÜVEN, S. (1982) " Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu" **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:15 ss.27-48

KALAYCIOĞLU, E. (1991) "R.P.Hamme'nin Tebliğine Yorum"**VII.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu,**Marmaris: Marmara Üniversitesi

KARATAŞ, S. (1992) **Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler,** İstanbul: Veli yayınları

KELEŞ, R. (1992) **Yerinden Yönetim ve Siyaset** İstanbul: Cem yayınevi

LEEMANS A.F. (1970) **Changing Patterns of Local Government**. Hague: IULA

MUSGRAVE, P.B. (1991) "İdareler arası Mali İlişkilerin Prensipleri", **VII.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, Marmaris: Marmara Üniversitesi

MUSGRAVE, P.B.MUSGRAVE,R (1989) **Public Finance İn Theory And Practice**. Fifth Edition, McGraw-Hill

NADAROĞLU, H. KELEŞ,R (1991) "Merkezi İdare İle mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü", **VII.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, Marmaris: Marmara Üniversitesi

NADAROĞLU, H. (1994) **Mahalli İdareler**. 5.Baskı İstanbul: Beta Yayınevi (1989) **Mahalli İdareler**. 4.Baskı İstanbul: Beta Yayınevi

NİCE C.D. (1987) **Federalism:The politics of Intergovernmental Relation**. St.Martin Press

OATES, W. (1990) "Fiscal federalism:An Overview" **Proceedings of the 46th congress of the International Institute of public Finance**, Brussels

ÖNCEL, Y. (1992) **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul : Filiz kitapevi

ÖRNEK, A. (1988) **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Pano-Bassar Yayınları

ÖZER A. (1992) "Türk Demokrasisinde YerelYönetimler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:64,Sayı:397, ss.27-52

ÖZTÜRK N.K. (1992) "Federalizm ve Türkiye" **Amme İdaresi Dergisi**, cilt:25 sayı:4, ss.65-76

PELTASON J.W. (1985) **Understanding The Constitution** Tenth Edition, CBS College Pub.

PINES, D. (1991) "Tiebot Without Politics" **Regional Science and Urban Economics** 21, pp:469-489

PRUD'HOMME, R. (1991) " Adem Merkeziyet(Yerinden Yönetim)" Çev: E.Özbudun, **VII.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, Marmaris: Marmara Üniversitesi

SANDLER,TSCHİRHART (1980) "The Economic theory of Clubs" **Journal of Economic Literature**, 18,4 pp.1481-1521

SMITH, B.C. (1985) **Decentralization: The Territorial Dimension of the State**. London: George Allen and Unwin Pub.

ŞENATALAR, B. (1991) "R.P.Homme'nin Tebliğine Yorum", **VII.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**,Marmaris: Marmara Üniversitesi

TANİLLİ, S. (1993) **Devlet ve Demokrasi**., 7 Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi

TEKELİ, İ. (1990) " Cumhuriyetin 60 Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine", **Türk Belediyeciliğinde 60. yıl Uluslararası Sempozyumu**. Ankara: B.Ş.B.-İULA-EMME.

TÜSİAD (1992) **Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul: Yayın No: 5-152

UYSAL, S.B. (1987) "Yerel Yönetimin Çevresi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:20, Sayı:1, ss.15-32

YILDIRIM, S. (1990) "Yerel Yönetim ve Demokrasi" **Türk Belediyeciliğide 60. yıl uluslararası sempozyumu**. Ankara: Ankara B.Ş.B.-İULA-EMME

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

VERİLERİN SINIFLANDIRILMASINDA OPTİMİZASYON

Yrd. Doç. Dr. İbrahim GÜNGÖR*

1. GİRİŞ

Bilindiği gibi ticari, siyasi, sosyal, askeri vb kuruluşlar zaman zaman kendi konuları ile ilgili olarak çeşitli veriler toplarlar. Örneğin meteoroloji kurumu meteorolojik veriler toplar, uçak üreten veya konfeksiyon üreten işletmeler mallarına olan taleplerin özellikleri ile ilgili veriler toplar, bir yardım kuruluşuna gelen veriler vardır, askeri, tıbbi vs amaçlarla toplanmış veriler vardır. Konuyla ilgili kuruluşlar bu verilerden en iyi şekilde yararlanmaya çalışırlar. Bu amaçla verilere çeşitli analizler uygulanabilir. Bu analiz yöntemlerinden biri de verilerin sınıflandırılmasıdır.

Bu çalışmanın amacı, ilgili kuruluşun amacına en uygun olacak bilgilerin elde edilebilmesi için verilerin nasıl sınıflandırılabileceğini araştırmaktır.

2. PROBLEMİN TANITILMASI

Sınıflandırma işleminde sınıflarda yer alacak eleman sayılarının bazen olabildiğince bir birine yakın olması, bazen belli bir eğriye olabildiğince uygun olması istenebilir. Bazen de olabildiğince az sayıda sınıfta olabildiğince çok sayıda eleman bulunması istenebilir.

Bu çalışmada, olabildiğince az sayıda sınıfta olabildiğince çok sayıda eleman bulunması için sınıflandırma işleminin nasıl yapılacağı konusu ele alınacaktır. Bu şekildeki bir sınıflandırma, ilgili kuruluşların hangi sınıf veya sınıflara özel önem veya öncelik vereceği sorununun en iyi bir şekilde çözümlenmesi bakımından önemli olabilir. Örneğin, bir konfeksiyon işletmesinin hangi kalıp standartlarında elbise imal edeceğini belirlemek istediğinde, bir uçak üretim firması kendisine gelen taleplerin hangi sınıfta yer alanlarının üretimine öncelik vermesi gerektiğini bilmek istediğinde, belli bir öğrenci grubunun eğitimi ve öğretimi için bu öğrencilerin zeka seviyelerine göre kaç ayrı sınıfa ayrılması gerektiğinin bilinmesi istendiğinde söz konusu verilerin yukarıda ifade edildiği şekilde bir sınıflandırmaya tabi tutulması gerekebilir. Çünkü böyle bir sınıflandırma sonucunda verilerin nerelerde en çok yoğunlaşmış olduğu görülebilecektir.

Sınıflandırma işleminde dikkate alınması gerekli olan sınıf aralığı büyüklüğü, verilerin alındığı olayın doğal özelliklerine bakılarak belirlenmelidir. Örneğin, konfeksiyon üretimi için belirlenecek bir kalıp ölçülerindeki elbiseyi giyebilecek insanların boy, bel, omuz vs ölçülerinin veya aynı eğitim-öğretim programına dahil

* Süleyman Demirel Üniversitesi, İ İ B F, İşletme Bölümü

edilebilecek öğrencilerin zeka puanlarının belli bir aralıkta olması gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Verilerin nerelerde en çok yoğunlaştığının belirlenmesi amacıyla yapılan bir sınıflandırmada sınıf aralığının her sınıf için eşit olması gerekmez. Fakat her bir sınıfın sınıf aralığı, belirlenen sınıf aralığı büyüklüğünden fazla olmaması gerekir. Ardışık iki sınıftan küçük olanın üst sınırı ile büyük olanın alt sınırının birbirine eşit olması da zorunlu değildir. Yani ardışık sınıflar arasında boşluk olabilir. Fakat, herhangi bir elemanın birden fazla sınıfta yer almaması gerekir. Böyle bir sınıflandırma probleminin çözümü için kullanılabilecek bir algoritma aşağıda verilmektedir. Bu algoritma, küme bölme problemlerinin(Balas E. and Padberg M.W., s.710) ve küme örtüleme problemlerinin (Sassano A., s.181) yapısal özelliklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

3. ÇÖZÜM ALGORİTMASI

Adım 1: En küçük veriden başlayarak her bir veriyi bir sınıfın alt sınırı olacak şekilde ve belirlenen sınıf aralığına uygun olarak bu sınıflarda yer alabilecek K_j veri kümeleri belirlenir.

Adım 2: Birinci adımda oluşturulan alt kümeleri dikkate alarak bir "küme bölme tablosu (Güngör İ., s. 17) hazırlanır. Bu tablonun sütunlarında yer alan alt kümelerin alt kümesi durumundaki kümeleri tablodan dışlayarak ve tablonun kalan kısmında birbirinin aynısı olan satırlardan bir tanesi kalacak şekilde diğerlerini dışlayarak elde edilecek sadeleştirilmiş küme bölme tablosu hazırlanır.

Adım 3: Sadeleştirilmiş küme bölme tablosunu dikkate alarak küme bölme probleminin doğrusal programlama modeli (Güngör İ., s. 22) hazırlanır. Ancak bu modelde eşitsizlikler $\leq$ şeklinde, maksimize edilecek olan amaç fonksiyonunun katsayıları $C_j=n_j^2$ olarak ve ($X_j=0$ veya 1) olarak belirlenir.

Adım 4: Üçüncü adımda hazırlanan doğrusal modelin optimum çözümü sonucunda $X_j=1$ olan değişkenlerle ilgili K_j alt kümelerindeki elemanları her bir sınıfta yer alacak elemanlar olarak dikkate alarak sınıflandırma işlemi yapılır.

Bu algoritmada yer alan X_j değişkeni, birinci adımda hazırlanan j. inci alt küme optimum çözümde yer alır ise $X_j=1$, yer almaz ise $X_j=0$ olur. C_j , X_j değişkeninin amaç fonksiyonundaki katsayısını ve n_j , K_j kümesinde yer alan veri sayısını ifade eder.

Bu algoritma ile söz konusu sorunun optimum çözümünün kesin olarak bulunabileceğini söylemek doğru olmayabilir. Ancak yakın optimum çözümün elde edileceği söylenebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. UYGULAMA PROBLEMİ

Uygulama problemi olarak hazırlanan ve 40 elemandan oluşan sınıflandırılmamış veriler Tablo 1.de küçükden büyüğe doğru sıralanmış halde verilmiştir. Bu veriler tesadüfi sistemle elde edilmiştir.

Tablo 1: Sınıflandırılmamış Veriler

14	23	34	42	50	68	71	76
18	23	34	42	54	68	73	83
21	25	37	45	65	69	75	84
21	27	39	47	67	70	75	88
22	34	40	48	67	71	76	91

Bu problemde istenen, sınıf aralığının 10 birim alınması halinde verilerin en çok yoğunlaştığı sınıfları belirleyecek şekilde Tablo 1. deki verilerin sınıflandırılmasıdır.

Algoritmanın ilk adımına uygun olarak belirlenen alt kümeler Tablo 2.deki gibi olmaktadır. Bu alt kümeler dikkate alındığında algoritmanın ikinci adımına uygun olarak oluşturulan küme bölme tablosu Tablo 3.de verilmiştir.

Tablo 2: Alt Kümeler

K_1={14,18,21,21,22,23,23}	K_2={18,21,21,22,23,23,25,27}
K_3={21,21,22,23,23,25,27}	K_4={22,23,23,25,27}
K_5={23,23,25,27}	K_6={25,27,34,34,34}
K_7={27,34,34,34}	K_8={34,34,34,37,39,40,42,42}
K_9={37,39,40,42,42,45}	K_{10}={39,40,42,42,45,47,48}
K_{11}={40,42,42,45,47,48}	K_{12}={42,42,45,47,48,50}
K_{13}={45,47,48,50,54}	K_{14}={47,48,50,54}
K_{15}={48,50,54}	K_{16}={50,54}
K_{17}={54}	K_{18}={65,67,67,68,68,69,70,71,71,73}
K_{19}={67,67,68,68,69,70,71,71, 73 ,75,75,76,76}	K_{20}={68,68,69,70,71,71,73,75,75, 76,76}
K_{21}={69,70,71,71,73,75,75, 76,76}	K_{22}={70,71,71,73,75,75,76,76}
K_{23}={71,71,73,75,75,76,76}	K_{24}={73,75,75,76,76}
K_{25}={75,75,76,76,83}	K_{26}={76,76,83,84}
K_{27}={83,84,88,91}	

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 3: Küme Bölme Tablosu

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
	49	64	49	25	16	25	16	64	36	49	36	36	25	16	9	4	1	100	169	121	81	64	49	25	36	16	16
14	1																										
18	1	1																									
21	1	1	1																								
21	1	1	1																								
22	1	1	1	1																							
23	1	1	1	1	1																						
23	1	1	1	1	1																						
25		1	1	1	1	1																					
27		1	1	1	1	1	1																				
34						1	1	1																			
34						1	1	1																			
34						1	1	1																			
37								1	1																		
39								1	1	1																	
40								1	1	1	1																
42								1	1	1	1	1															
42								1	1	1	1	1															
45									1	1	1	1	1														
47										1	1	1	1	1													
48										1	1	1	1	1	1												
50												1	1	1	1	1											
54													1	1	1	1	1										
65																		1									
67																		1	1								
67																		1	1								
68																		1	1	1							
68																		1	1	1							
69																		1	1	1	1						
70																		1	1	1	1	1					
71																		1	1	1	1	1	1				
71																		1	1	1	1	1	1				
73																		1	1	1	1	1	1	1			
75																			1	1	1	1	1	1	1		
75																			1	1	1	1	1	1	1		
76																			1	1	1	1	1	1	1	1	
76																			1	1	1	1	1	1	1	1	
83																									1	1	1
84																									1	1	1
88																											1
91																											1

Tablo 3.ün sadeleştirilmesi ile elde edilen küme bölme tablosu Tablo 4.de görülmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 4: Sadeleştirilmiş Küme Bölme Tablosu

1	2	4	8	9	10	11	13	18	19	25	27
49	64	25	64	36	49	36	25	100	169	36	16
1											
1	1										
	1	1									
		1	1								
			1	1							
			1	1	1						
			1	1	1	1					
				1	1	1	1				
					1	1	1				
						1	1				
							1				
								1			
								1	1		
									1	1	
										1	1
											1

X_j değişkeni, K_j alt kümesi optimum çözülmde yer alır ise $X_j=1$ yer almaz ise $X_j=0$ olarak tanımlanır ise, Adım 3.e uygun şekilde elde edilen doğrusal programlama modelinin amaç fonksiyonu ve kısıtları aşağıdaki gibi olacaktır:

$$\text{Max.}Z=49X_1+64X_2+25X_4+64X_8+36X_9+49X_{10}+36X_{11}+25X_{13}+100X_{18}$$
$$+169X_{19}+36X_{25}+16X_{27}$$

$$X_1 \le 1 \qquad X_1+X_2+X_{10}+X_{11} \le 1 \qquad X_{18}+X_{19} \le 1$$
$$X_1+X_2 \le 1 \qquad X_9+X_{10}+X_{11}+X_{13} \le 1 \qquad X_{19}+X_{25} \le 1$$
$$X_3+X_4 \le 1 \qquad X_{12}+X_{13}+X_{18} \le 1 \qquad X_{25}+X_{27} \le 1$$
$$X_4+X_8 \le 1 \qquad X_{11}+X_{13} \le 1 \qquad X_{27} \le 1$$
$$X_8+X_9 \le 1 \qquad X_{13} \le 1$$
$$X_8+X_9+X_{10} \le 1 \qquad X_{18} \le 1 \qquad X_j=0 \text{ veya } 1$$

Bu kısıtların gereği olarak, optimum çözülmde yer alacak olan alt kümelerin kesişimleri ($\cap$) boş küme olacaktır. Böylelikle sınıflandırılmış verilerde her bir

sınıfa düşen elemanları belirleyecek olan bu alt kümelerdeki herhangi bir elemanın birden çok sınıfta yer alması önlenmiş olacaktır. Kısıtların $\leq$ şeklinde konulmasında amaç, kurulan tamsayılı doğrusal modelin çok büyük bir ihtimalle ilk simpleks çözümde tamsayılı optimum çözümün bulunabilmesini sağlamak ve çözümsüz durumun ortaya çıkmasını önlemektir[1].

Bu çözüm sonucuna göre belirlenecek sınıfların hiç birinde yer almayan elemanların sayısının sıfır ya da çok az olacağı beklenir. Böyle elemanlar ortaya çıkar ise bu elemanların duruma göre oluşturulacak yeni sınıflara dahil edilmesi gerekir.

Modelde amaç fonksiyonunun katsayıları $C_j=n_j^2$ eşitliği ile belirlenmektedir. Böylece, optimum çözümde yer alacak alt kümelerin içerdiği eleman sayılarının (sınıflandırılmış verilerdeki sınıf frekanslarının) en fazla olanlarının (kısıtlara uygun olan) tercih edilmesi sağlanmaktadır.

5. UYGULAMA PROBLEMİNİN ÇÖZÜM SONUÇLARI

Uygulama problemi için hazırlanan tamsayılı doğrusal modelin ilk simpleks çözümü ile elde edilen sonuçlar aşağıdadır:

$X_2=1 \quad X_8=1 \quad X_{13}=1 \quad X_{59}=1 \quad X_{77}=1 \quad$ Diğer $X_j=0 \quad$ Max.Z =338

Bu çalışmada önerilen algoritmanın kullanılması ile elde edilen bu çözüm sonucuna göre, Tablo 2.de yer alan K_2, K_8, K_{13}, K_{59} ve K_{77} alt kümelerinin sınıflandırılmış verilerdeki sınıfların elemanlarını oluşturması gerekir. Bu alt kümelerin dışında kalan 14 ve 65 değerindeki elemanlar için ise ayrı birer sınıf oluşturmak gerekir. Buna göre yapılan sınıflandırma Tablo 5.deki gibi olur.

Tablo 1.deki veriler normal bir sınıflandırma işlemi ile sınıflandırılır ise sınıflandırılmış veriler genellikle Tablo 6.da görüldüğü şekilde olacaktır.

Tablo 5: Bu Çalışmada Önerilen Algoritmaya Göre Sınıflandırılmış Veriler

SINIFLAR	FREKANS	% FREKANS
14 – 14	1	2.5
18 – 27	8	20
34 – 42	8	20
45 – 54	5	12.5
65 – 65	1	2.5
67 – 76	13	32.5
83 – 91	4	10
TOPLAM	40	100

Tablo 6: Normal Bir Sınıflandırma İşlemi İle Sınıflandırılmış Veriler

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SINIFLAR	FREKANS	% FREKANS
10 – 19	2	5
20 – 29	7	17.5
30 – 39	5	12.5
40 – 49	6	15
50 – 59	2	5
60 – 69	6	15
70 – 79	8	20
80 – 89	3	7.5
90 – 99	1	2.5
TOPLAM	40	100

Tablo 5. ve Tablo 6. karşılaştırıldığında, bu çalışmada önerilen algoritmanın uygulanması ile yapılan sınıflandırmada daha az sayıdaki sınıfta daha çok eleman yığıldığı ve Tablo 5.de daha az sayıda sınıf olduğu görülmektedir. Örneğin, en çok eleman içeren ilk üç sınıfın toplam frekansı Tablo 6.da 21 (tüm verilerin %52.5 'si) olduğu halde, Tablo 5.de bu sayı 29 (tüm verilerin %72.5 'si) olmaktadır.

7. SONUÇ

Verilerin belli bir amacı optimize edecek şekilde sınıflandırılmasının yapılması mümkündür. Bu şekilde sınıflandırılmış verilerden konuyla ilgili kuruluşlar daha verimli bilgiler elde edebilirler. En az sayıda sınıfta en çok sayıda elemanın yer alacağı şekilde bir sınıflandırma işlemi için bu çalışmada önerilen algoritma ile verimli sonuçlar alınabilmektedir. Bu algoritma ile her zaman kesin optimum sonucun bulunduğu söylenemez. Ancak yakın optimum sonucun bulunduğu söylenebilir. Elemanı sayısının çok büyük olduğu verilerin sınıflandırılmasında, birbirine eşit veya çok yakın olan veriler tek bir veri gibi dikkate alınarak işlem sayısı azaltılabilir.

(1) *Bu çalışma kapsamında birbirinden olabildiğince farklı çok sayıda uygulama problemi için yapılan deneme çözümlerinin hepsinin ilk simplex çözümünde tamsayılı optimum çözüm bulunmuştur.*

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAKÇA

BALAS E. and PADBERG M.W., Set Partitioning: a survey. SIAM Review 18, 1976

BEASLEY J.E., An Algorithm For Set Covering Problem. Europ.J.Oper.Res. 31,1987, 85-93

GOPAL R.D. and RAMESH R., The Query Clustering Problem: A SetPartitioning Aproach. IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering, Vol.7, No.6, December 1995

GÜNGÖR İ., Küme Bölme Problemlerinin Optimizasyonu ve Türkiye Futbol Liglerine Uygulanması. Basılmamış Doktora Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1994

HADDADI S., Simple Lagrangian Heuristic For the Set Covering Problem, Europ.J.Oper.Res. 97,1997, 200-204

ROSEAUX, Exercices et Problemes Resolus de Recherche Operationnelle, Tom 3, (MASON, Paris, 1991)

SASSANO A., On the Facial Structure of the Set Covering Polytope, Math.Prog.44, 1989, 181-202

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ÜÇÜNCÜ ÜLKELERE YÖNELİK MALİ YARDIMLARI VE TÜRKİYE*

Kamil GÜNGÖR*

GİRİŞ

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'tan sonra Batı yanlısı politikalar ağırlık kazanmaya başlamıştır. Cumhuriyetle birlikte bu tercih, daha da güçlenerek devam etmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bütünleşme yoluna giden A[illegible]'nın içerisinde yer almak isteyen Türkiye, daha ilk oluşum yıllarında AB ile ilişki kurmuştur. Aynı zamanda bir Avrupa ülkesi olan Türkiye, 1987 yılında AB'ye tam üye olmak için başvurmuştur. Ancak bu talebi kabul edilmemiş, fakat tamamen geri de çevrilmemiştir.

AT'yi kuran Roma Antlaşması (R.A) her Avrupalı ülkeye AB'ye üye olabilme imkanı da vermektedir. Bu hak, *"Her Avrupa devleti AB'ye üye olmak için başvuruda bulunabilir"* (R.A. 237/1) şeklinde ifade edilmiştir. Aynı fıkranın sonunda ise üyeliğin oybirliğiyle olabileceği belirtilmiştir.

Bunun dışında uygulamada ekonomik ve siyasal şart da aranmaktadır. Ekonomik şart; üye devletlerin ulaştıkları ekonomik seviyenin, bir başka üyeye yük teşkil etmeyecek şekilde olmasıdır. Siyasal şart ise AB üyesi devletlerin insan haklarına dayalı, demokratik bir rejimi benimsemesidir (BOZER s. 4.).

Türkiye üyelik için baş vurduğu yıllarda ihracatının yüzde 40 kadarını birliğe dahil ülkelere yapıyor ve ithalatının yüzde 30'unu da bu ülkelerden sağlıyordu. Bugün ise ticaretinin yüzde 50 civarındaki bir kısmını bu ülkelerle yapmaktadır. Ancak bunda AB'nin üye sayısındaki artışın da etkisi olmuştur. Bu oranlar Türkiye'nin gerek geçmişte gerekse günümüzde bu ülkelerle ne denli sıkı ticari ilişkisinin olduğunu gösterir(ÇİVİ, s. 20).

Türkiye ile AB ortaklığının üç dönemden (hazırlık, geçiş ve nihai dönem) oluşacağı Ankara Anlaşması'nın (A.A) 2. maddesinde belirtilmiştir. Gümrük birliğine dayanacak olan son dönemde taraflar ekonomi politikalarında uyum sağlayacaklardır (A.A. md. 5) Son döneme geçiş otomatik olarak gerçekleşmeyecektir. Ankara Anlaşması'nın 28. maddesi *"Anlaşma'nın işleyişi Topluluğu kuran Anlaşma'dan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenilebileceğini gösterdiğinde Taraflar Türkiye'nin AB'ye katılma imkanını inceler"* şeklindedir. Türkiye yükümlülüklerini yerine getirdiğinde, Avrupa Birliği'nin kapısını aralamış olacaktır. Fakat tam üyelik konusunun tarafların iradeleriyle, daha doğrusu AB'ye üye devletlerin iradeleriyle, çözüleceği anlaşılmaktadır. Çünkü Türkiye'nin iradesi zaten AB'ye katılma yönündedir. Nitekim

* Araştırma Görevlisi Kamil GÜNGÖR, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.

1.1.1995'te bitsen süreye rağmen, Türkiye gümrük birliğine kabul edilmemiş, üyelik 1996 yılına ertelenmiştir.

Gümrük Birliği üyesi olmasına rağmen Türkiye hala üçüncü bir ülkedir. Fakat ortaklık anlaşması çerçevesinde AB ile özel ilişkilere sahip olan Türkiye açısından mali yardımlar önem taşımaktadır.

Türkiye'nin nihai amacı tam üyeliktir. Ancak bu konuda Türkiye'ye henüz yeşil ışık yanmış değildir. 16 Temmuz 1997'de Amsterdam'da yapılan Agenda 2000 For A Stranger and Wider Union (Daha Güçlü ve Daha Genişlemiş Bir Avrupa İçin Gündem 2000) toplantısında da Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmezken, ilişkileri ancak 1990'lı yıllardan sonra (komünizmin çözülüşünden sonra) başlayan Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Slovenya gibi ülkeler aday ülke statüsünü kazanmışlardır. AB 21. yüzyıla kadar genişleme politikasını bu ülkelerle sınırlandırmıştır. Ayrıca diğer bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri (Bulgaristan, Romanya, Litvanya, Letonya, Slovakya gibi) ile ilişkileri güçlendirme kararı almıştır.

GENEL OLARAK MALİ YARDIMLAR

AB'den yapılan mali yardımlar Birliğin ortak politikasını gerçekleştirmek amacıyla kullanılmaktadır. Mali yardımlar esas olarak iki kaynaktan sağlanır: AB Ortak Bütçesi ve Diğer Kaynaklar.

Elbetteki bu kaynaklardan aslan payını ekonomisi nisbeten daha zayıf olan üye ülkeler almaktadır. Bunun amacı AB ülkelerini her alanda, (ekonomik, mali, sosyal...vs) bir birine daha uyumlu hale getirmektir.

Bu çerçevede karşılıksız yardımların %95'i ve kredilerin %90'ı üye ülkelere verilmektedir. Karşılıksız yardımlardan geriye kalan % 5 ve kredilerden arta kalan % 10 üçüncü ülkelere (AB'ye tam üye olmayan ülkelere; mesela Türkiye gibi) verilir (BİLİCİ, s. 27).

Avrupa Birliğinin genel bütçe dışında kalan mali araçları ile genel bütçe yardımları arasındaki en önemli fark karşılıksız olmayıp kredi şeklinde verilmesidir. Ancak bu krediler gerek faiz oranı açısından gerekse vade açısından uygun özellikler taşırlar. Kredi yardımlarının önemli kısmı Avrupa Yatırım Bankası (AYB) tarafından verilir.

Avrupa Yatırım Bankası Roma Antlaşmasının 129 ve 130. madde'leri gereğince 1958 yılında kurulmuştur. Antlaşmaya ilave edilen bir Protokol ile Bankanın statüsü düzenlenmiştir. Bağımsız bir tüzel kişiliği olup merkezi Lüksemburg'tadır. Yönetimi AB'ye üye ülkeler tarafından yapılmakta olup; kredilerin verilmesinde söz sahibi olan Guvernör'ler Kurulu, üye ülkelerin maliye bakanlarından oluşmaktadır.

Kredi verme işlemlerinin başladığı 1959 yılından 1995 yılı sonuna kadar AYB'nin kendi adına ve aracı rolünde verdiği kredilerin toplamı 190.43 milyon

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ECU'ye ulaşmıştır. Bu tutarın 173.607 milyon ECU'su AB içine verilmiştir (%91,2). Geriye kalan 16.826 milyon ECU ise AB dışına verilmiştir (%8.8).

Yardımlar bağış veya kredi şeklinde yapılabilmekte, çoğu zaman da bu iki tip yardım bir tek yardım paketinin içinde yer almaktadır. Örneğin, ülkemize verilmesi kararlaştırılan ancak henüz yürürlüğe girmeyen 4. Mali Protokol'un (600 milyon ECU) 225 milyon ECU'su AYB kaynaklarından kredi, 325 milyon ECU'sü genel bütçe kaynaklarından özel koşullu kredi, 50 milyon ECU'su ise yine genel bütçe kaynaklarından sağlanacak bağışlardan oluşmaktadır(BİLİCİ, s. 27).

ÜYE OLMAYAN ÜLKELERE YÖNELİK MALİ YARDIMLAR

AB, menfaat ilişkisinin olduğu bazı ülkelere veya ülke gruplarına mali yardımlar yapmaktadır. Yardım yapılan ülkeler arasında Akdeniz ve Doğu Avrupa Ülkeleri yanında Afrika'dan Latin Amerika'ya çok sayıda ülke bulunmaktadır.

Genel Bütçeden yapılan bağışlar ve yardımlar, para veya gıda yardımı şeklinde olabilmektedir. Bunlar çeşitli ülkelere normal yardım programları çerçevesinde veya tabi afetler büyük kazalar veya kötü hasat dönemleri gibi olaylar neticesinde verilmektedir. Bu yardımlara örnek olarak Bangladeş'teki sel basmalarında zarar görenlere yapılan 60 milyon ECU para ile buğday ve yağ yardımını verebiliriz. İkinci bir örnek de Kuzey Iraklılar için yapılan 105 milyon ECU tutarındaki para yardımıdır.

Bir de acil yardımlar vardır. Bu yardımlar ise beklenmeyen durumların ortaya çıkması halinde yapılır. Örneğin Körfez krizinden ekonomileri olumsuz etkilenen Türkiye, Mısır, Ürdün'e kısmen bağış kısmen kredi şeklinde 500 milyon ECU yardım yapılmıştır.

I) Akdeniz Ülkelerine Yönelik Yardımlar

AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkileri çerçevesinde Akdeniz ülkeleriyle 1960'lara dayanan bir ilişkisi vardır. Bu ilişkinin ticari, siyasi ve mali yönü vardır. Kısaca AB kendi yakın bölgesinde olan fakat AB ile organik bağı olmayan ülkelerle ilişkilerine özel önem vermektedir. Bu çerçevede başlayan ilişkiler 1970'li yılların ikinci yarısında Global bir Akdeniz politikasını benimseyen AB, 1990'ların başlarında bu politikalarını yeniden gözden geçirmiş, ve "Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası"nı benimsemiştir.

Yenilenmiş Akdeniz politikası 1992-1996 arasında 4.405 milyon ECU'lük bir mali paketi içermektedir. Bu paketin 2.030 milyon ECU'luk bölümü Akdeniz ülkeleri içerisinde yatay işbirliğini içermektedir. Bu yardım daha çok proje kredisi niteliğindedir. Bir kısmı da hibedir(İTO, s.8-9).

Yardım edilen Akdeniz Ülkeleri Türkiye, Fas, Cezayir, Tunus, Malta, Mısır, Ürdün, İsrail, Lübnan, Suriye, Eski Yugoslavya ve Güney Kıbrıs olmak üzere 12 ülke bulunur. Günümüzde Eski Yugoslavya yardım alan ülkeler arasından çıkarılmış,

buna karşılık listeye Filistin Yönetimi dahil edilmiştir. Yardımların önemli bölümü kredi, kısmen de bağış şeklinde yapılmakta olup kredilerin vadesi genellikle 15 yıldır.

AB bu ülkeler arasında Türkiye, Malta ve Kıbrıs'la ortaklık anlaşmaları imzalamıştır. İsrail ile serbest ticaret anlaşması imzalayan AB, Akdeniz ülkesi olan Libya ve Arnavutluğu, Akdeniz Ülkeleri olmalarına rağmen, bu yardımın kapsamı dışında tutmuştur.

AB'nin bu ülkelerle olan ilişkileri ikili anlaşmalara dayanmaktadır. Buna göre AB'nin Akdeniz ülkeleriyle mali ilişkileri kısaca aşağıdaki gibidir.

Cezayir: 1976'da başlayan, ilişkiler son olarak yapılan ve 350 milyon ECU milyon ECU tutarındaki mali yardımı kapsayan 20 Haziran 1991 tarihli an' ...nadır. AB ile Cezayir arasında 1978-1991 yılları arasında imzalanan dört mali , ...rotokol 1554 milyon ECU'lük yardımı kapsamaktadır (İTO, 13).

Fas: AB'nin bu ülkeyle olan mali ilişkisi 1978 yılında başlamış ve yine bu bu ülkeyle olan ilişkilerde 1991'e kadar devam etmiş olan dört mali protokol toplam 1.091, milyon ECU'lük mali yardımı kapsamaktadır.

İsrail: Bu ülkeyle bir serbest ticaret anlaşması imzalayan AB, sıkı ticari ilişkilerde bulunduğu ve diğer Akdeniz ülkelerine göre daha gelişmiş olan İsrail'le yine 1978-1991 yılları arasında yaptığı dört mali protokol çerçevesinde toplam 25 milyon ECU'lük mali yardımda bulunmuştur. Buradan AB'nin İsrail'le ilişkilerinin mali alandan ziyade serbest ticaret anlaşması çerçevesinde ticari olduğu anlaşılmaktadır.

Lübnan: Yine 1978-1991 yılları arasında yaptığı dört mali protokol toplam 292 milyon ECU'luk bir miktarı kapsamaktadır.

Malta:Bu ülkeyle 1978-1988 yılları arasında imzalanan üç mali protokol çerçevesinde AB bu ülkeye toplam 93.5 milyon ECU'luk mali yardımda bulunmuştur.

Mısır:Bu ülkeyle de AB'nin ilişkileri 1978 yılında başlamış, ve toplam dört adet mali protokol imzalanmıştır. Bölgenin nüfus açısından en büyük ülkelerinden biri olan Mısır'la AB'nin yaptığı mali anlaşmaları tutarı 1991-1996 yılını da kapsayan Dördüncü Mali Protokolle birlikte toplam 1.463 milyon ECU'yu bulmaktadır.

Ürdün: 1978-1991 yılları arasında toplam miktarı 461 milyon ECU'yu bulan dört mali Protokol imzalanmıştır.

Tunus: Toplam tutarı 742 milyon ECU olan dört adet Mali Protokol imzalanmıştır (İTO, s.11-15).

Anlaşmalarda dikkat çekeceği gibi AB'nin Ortadoğu'da yer alan, İsrail hariç, Akdeniz ülkeleriyle hemen hemen aynı dönemde ve hepsiyle de dört mali protokollü kapsayan (Malta hariç) anlaşmalar imzalamıştır. Bu anlaşmalarda dikkat çeken bir

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

husus da yardımların ülkelerin kalkınmışlık ve nüfus miktarı dikkate alınarak yapılmış olmasıdır.

Yapılan anlaşmaların bir özelliği de bu mali yardımların Avrupa Yatırım Bankası öz kaynakları ve AB Bütçesi kaynaklı olmasıdır. Daha çok kredi niteliği taşıyan bu anlaşmalardaki mali yardımların bir kısmı hibedir.

II) Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerine Yönelik Kaynaklar

Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerine yönelik yardımların önemli kısmı kredi, geriye kalan kısmı ise bağış şeklinde yapılmaktadır. Ayrıca aynı ülkelere yardım amacıyla kurulan Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'nın sermayesinin %51'i AB'ye aittir. Bu çeşitli yardımlar arasında koordinasyonu sağlama görevi AB Komisyonu'na verilmiştir.

Bu yardımlar ilk kez Temmuz 1989'da Polonya ve Macaristan'a teknik yardımı içeren PHARE (Coordina ted Suport for the Restructuring of Economies of Poland and Hungary) programı ile başlamıştır.

PHARE programı kapsamına Temmuz 1990'da Bulgaristan, Çek ve Slovak Cumhuriyetleri ve Slovenya; Ocak 1991'de de Romanya dahil edilmiştir. Eylül 1991'de Arnavutluk, son olarak da Estonya, Letonya, Litvanya program kapsamına alınmıştır(BİLİCİ, s.17).

III) Bağımsız Devletler Topluluğuna Yönelik Yardımlar

Bu ülkelere yönelik yardımların temel amacı BDT'nin demokratikleşmesini ve pazar ekonomisine geçişini hızlandırmaktır. Bu yardımlarla BDT'nin bağımsız devletlerindeki yapısal reformlar ve modernleşme çabalarının desteklenmesidir. Bu yardımlar TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) eylem programı çerçevesinde verilmektedir (BİLİCİ, s.38).

IV) Asya ve Latin Amerika Ülkelerine Yönelik Yardımlar

Yardım yapılan Asya ülkelerine örnek olarak Bangladeş, Hindistan, Endonezya, Pakistan, Filipinler, Sri Lanka, Tayland'ı; Latin Amerika Ülkelerine örnek olarak ise Honduras, Nikaragua, Bolivya, Kolombiya, Ekvator ve Peru'yu verebiliriz.

V) Afrika Karayipler Pasifik (AKP) Ülkelerine Yönelik Avrupa Kalkınma Fonu (AKF)

Avrupa Topluluğu Antlaşmasının dördüncü kısmı "Denizaşırı Ülkeler ve Topraklarla İşbirliği" başlığını taşır. Bu ülkeler AKP (Afrika Karayipler Pasifik)

ülkeleri diye anılmakta olup sınırları Roma Antlaşmasının IV numaralı ekinde sayılmıştır. Sayıları günümüzde altmışı aşmıştır.

Bu ülkeler arasında Afrika ülkelerinin büyük çoğunluğu yer alır. Karayip ve Pasifik ülkelerine örnek olarak Trinidat&Tobago, Jamaika, Bahama Adaları, Dominik, Granada, Antigua, Fiji gibi küçük ve az gelişmiş ülkeler verilebilir. Sayıları günümüzde altmışı aşmıştır. Adı geçen ülkelere mali yardımlar yapılması için AKF kurulmuştur. Fon yardımlarının önemli kısmını hibeler, geriye kalan kısmını ise krediler oluşturur.

Fonun hibe kısmı doğrudan üye ülkeler tarafından karşılanmaktad Kredi kısmı ise AYB'nin ya doğrudan ya da aracı rolünde verdiği kredilerle finanse edilmektedir(BİLİCİ, s.37).

Toplu Halde AB Dışına Yapılan Mali Yardım Miktarları

Ülke Grupları	1996'ya kadar	1996-2000
AKP Ülkeleri (60'ı aşkın Ülke)	32.000	13.307
Orta ve Doğu Avrupa (12 Ülke)	12.027	6.692
Akdeniz Ülkeleri (12 Ülke)	11.384	4.685 (x)
BDT Ülkeleri (12 ülke)	3.898	2.734
Asya ve Latin Amerika Ülkeler	5.750	1.343

(x) 1995-1999 yılları arasında

Kaynak: Nazmi Bilici, Avrupa Birliği Mali Yardımlar ve Türkiye, Alaçağ Yayınevi,1997, Ankara, s.130.

AB'NİN MALİ YARDIMLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE İLE İLİŞKİLERİ

İncelemenizin bu bölümü Türkiye ye yapılan mali yardımla ilgilidir. Görülecektir ki Türkiye bu yardımlardan yeterince yararlanamamıştır.

AB Konseyi'nde çeşitli fonlar ve Avrupa Yatırım Bankası dikkate alındığında ortaya mali yardım açısından büyük bir potansiyel çıkmaktadır. Bu imkanlardan hem AB üyeleri ve hem de üçüncü ülkeler yararlanmaktadır.

Türkiye'nin dış ticaretinin yarısını gerçekleştirdiği AB üyesi ülkelerle ilişkilerinin devamı ticaretin güçlenmesi ve gümrük birliğinin olumsuz etkilerinin giderilmesi için mutlaka AB Mali yardımlarına ihtiyacı vardır (BOZER, s. 220).

Türkiye gümrük birliğine girmekle her yıl tahsil etmekte olduğu yaklaşık 2.5 milyar dolar civarında bir vergi gelirinden mahrum olmaktadır. Bu miktar günümüzde bütçe açığı sorunu olan Türkiye açısından son derece önemlidir.

Gümrük vergilerinde meydana gelen bu azalış, AB bütçe kaynaklarından, Akdeniz Programı ve Akdeniz Fonundan, Avrupa Yatırım Bankasından sağlanacak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ve deklârasyonda yaklaşık 3.2 milyar dolar seviyesinde bulunan kaynaklarla, KDV'de yapılan yeni düzenlemelerle veya TBMM'nin Bütçe ve Plan Komisyonunun gündeminde bekleyen Özel Tüketim Vergisi tasarısının yasalaşmasıyla giderilebileceği düşünülmektedir.

Ancak AB'ni yapacağı yardımları belirli bir süre ile sınırlandırmış olması, bir kısmının proje kredisi niteliğinde olması bu kaynakların kısıtlı bir süre yararlı olacağını akla getirmektedir(HEPER, s. 2).

Ankara Anlaşması'nda hazırlık dönemi için Türkiye'ye mali yardımlar yapılması gereğini içeren hükümler (m.3) bulunmasına rağmen, Katma Protokolde böyle net hükümler yer almamakta ve yalnız Ankara Anlaşması'nın Giriş Bölümünde Türk Ekonomisinin Topluluk ekonomisine yaklaştırılmasını teminen mali yardım yapılması gereğinden bahsedilmektedir(HDTM, s. 176).

Ankara Anlaşmasında tam üyelik nihai bir hedef olarak tespit edilmiştir. Anlaşma'nın önsözünde ve 28. Maddesinde buna değinilir. Buna göre:

"Türk halkının yaşam seviyesini iyileştirme çabasına AET'nin getireceği desteğin ileride Türkiye'nin Topluluğa katılmasını kolaylaştıracağı..." (Giriş md. 4) beyan edilmiştir.

6 Mart 1995 tarihinde Brüksel'de yapılan 36. Dönem Türkiye AB Ortaklık Konseyi Toplantısı'nda kabul edilen üç belgeden birisi de Mali işbirliğinin yeniden başlatılmasına ilişkin Topluluk deklarasyonuna ilişkindir(COŞKUN s. 78).

Esasen Katma Protokol'ün emir hükümlerine dayanan ve mali protokoller çerçevesinde yürütülmeye çalışılan bu ilişki Yunanistan'ın AB'ye üye olmasından beri (1981) işletilememektedir. 6 Martta AB'nin yayınladığı deklârasyon işte bu mali işbirliğinin canlandırılmasına yöneliktir. Ancak hala yürürlüğe konamamıştır.

Bu deklarasyon iki bölümden oluşmaktadır. Birincisi 2.2 milyar dolar tutarındaki daha çok proje kredisi niteliğindeki mali yardımlardır. (Bu yardımlar AYB Akdeniz Fonu, Komisyonun çeşitli kaynaklarından sağlanacaktır. Beş yıl içinde verilmesi düşünülen bu kredilerin hayatiyete geçirilmesi Türkiye'nin proje üretmesine (ve elbette ki AB üyesi ülkelerin iznine) bağlıdır.

İkinci bölümde ise makro ekonomik yardımlar başlığı altında bir düzenleme vardır. Herhangi bir rakam içermeyen bu düzenleme ekonomide yapısal sorunlar ortaya çıkarsa harekete geçirilecektir(DUNA, s. 46).

MALİ PROTOKOLLER

AB şimdiye kadar üç mali protokol ve bir tamamlayıcı protokol çerçevesinde verdiği ödünçlerle Türk ekonomisinin ekonomik kalkınmasına finansman sağlamıştır. Ancak bu protokollerle verilen miktar, artan ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır. Ayrıca 19-06-1981 tarihinde paraflanmasına rağmen, henüz yürürlüğe girmeyen dördüncü protokol de vardır(KARLUK, s. 321).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Birinci Mali Protokol

Hazırlık dönemi Türk ekonomisini güçlendirmeye yönelik bir uygulamadır. AB ülkeleri Türkiye'ye karşı tek taraflı ödünler verecek ve mali yardımlarda bulunacaktı. Tek taraflı ödünler o dönemd Türkiye'nin başlıca ihraç ürünlerine yönelik olarak gümrük indirimlerini öngörüyordu.

Birinci Mali Protokol, Ankara Anlaşmasına ek olarak 12-10 -63'te imzalanmıştır. 1964-1967 yılları için Türkiye'ye 175 milyon ECU tutarında kredi açılmış ve 1969 yılına kadar kredinin tamamı kullandırılmıştır. Avrupa Yatırım Bankası aracılığıyla verilen bu krediler Keban Barajı ve Birinci Boğaz Köprüsü'nün finansmanında kullanılmıştır (ÇİVİ s.21).

Kredinin ödemesiz dönemi 7 yıl, faiz oranı altyapı hizmetlerinde yüzde 3, diğer projelerde yüzde 4.5'tir. Beş yıllık süreyle 35 milyon ECU'luk dilimlerle kullandırılan bu kredilerin 145 milyon ECU'luk kısmı kamu, 30 milyon ECU'su özel sektör tarafından kullanılmıştır (KARLUK, 322).

İkinci Mali Protokol

23-11-1970 tarihinde Katma Protokolle birlikte imzalanmış ve 1-1-1973'ten itibaren Katma Protokolle birlikte yürürlüğe girmiştir. 220 milyon ECU'luk kredinin 195 milyon ECU'su Topluluk üyelerinden 25 milyon ECU'su Avrupa Yatırım Bankasının öz kaynaklarındandır. Daha sonra 47 milyon ECU'luk tamamlayıcı bir protokol imzalanmıştır. Bu tamamlayıcı Protokol İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın Topluluğa tam üye olmasından dolayı bu ülkelerin ikinci mali protokole katkılarından oluşmaktadır. Ancak yürürlüğe girmesi biraz gecikmiştir.

Alt yapı projelerine ayrılan ikinci mali protokol, otuz yıl içinde sekiz yıl ödemesiz ve yüzde 2.5 faizli olarak düzenlenmiştir. 195 milyon ECU'luk kısım için geçerli olan 175 milyon ECU'luk kısmı kamu 20 milyon ECU'su ise özel sektör kullanılmıştır. Geriye kalan 25 milyon ECU'luk kredi de özel sektör tarafından kullanılmıştır(KARLUK, s. 322). Katma Protokolle birlikte imzalanan ikinci mali protokol, Aralık 1982 tarihi itibariyle tamamen kullandırılmıştır(HDTM, s.174).

Görüldüğü gibi Katma Protokol çerçevesinde düzenlenen bu Protokol'de Katma Protokol'ün karşılıklı yükümlülük öngörmesine rağmen, uzun vadeli ve düşük faizlidir.

Üçüncü Mali Protokol

Bu Protokol 12-5-1977 tarihinde imzalanmış ve 1-5-1979 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 310 milyon ECU tutarındaki miktarın 220 milyon ECU'luk kısmı Topluluk üyelerinden ve 90 milyon ECU'su Avrupa Yatırım Bankası'ndan sağlanmıştır. 31-11-1981 tarihine kadar kullandırılacak olan bu krediler kırk yıl vadelidir. On yıl ödemesiz ve yüzde 2.5 faizli olan bu kredilerin tamamı kamu yatırımlarına tahsis edilmiştir. 220 milyon ECU için geçerli olan bu miktar, kalan 90 milyon ECU'luk

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

banka kaynakları için geçerli değildir. Çünkü bu krediler özel sektöre tahsis edilmiştir. Vade ve faizi piyasa şartlarına göre sonradan belirlenecektir(KARLUK s. 322).

Konsey bu dönemde Türkiye'ye ekonomik ve teknik işbirliğinin desteklenmesi için 75 milyon ECU'lük bir hibe verilmesini kararlaştırmıştır. Daha sonra (30-6-1980) Ortaklık Konseyi Toplantısı'nda Türkiye'ye beş yıllık bir dönem için 600 milyon ECU'lük bir yeni protokol. ('Üçüncü mali Protokol) imzalanmıştır. 225 milyon ECU'sü Avrupa Yatırım Bankası ve 375 milyon ECU'sü Topluluk bütçesinden sağlanacak olan bu kredinin 50 milyon ECU'sü hibe niteliğinde. Bu yardımın 375 milyon ECU'sü on yıl ödemesiz olmak üzere kırk yılda ve yüzde 1 faizli olarak verilmektedir. Avrupa Yatırım Bankası kaynaklı 225 milyon ECU ise normal kredi niteliğindedir ve piyasa şartlarında değerlendirilecektir. Ancak bu protokol henüz yürürlüğe girmemiştir. Çünkü, 1981 yılında AB'ye üye olan Yunanistan'ın engellemeleriyle karşı karşıyadır.

Toplam Mali Yardım

Türkiye AB'den 1963-1993 arasında toplam 827 milyon ECU tutarında mali yardım sağlamıştır. Bunun 752 milyon ECU'luk kısmı Avrupa Yatırım Bankası'ndan 75 milyon ECU'lük kısmı da AB bütçesinden karşılanmıştır. 752 Milyon ECU'nün % 33'ü sanayi ve tarım, yüzde 52'si enerji ve yüzde 14'ü altyapı-ulaştırma sektörüne gitmiştir*(KARLUK s.321).

Buna karşılık AB yalnızca 1989-1993 arasında AB üyesi olan İspanya'ya 11.8, Portekiz'e 6.3 Yunanistan'a 5.9 milyar ECU'lük kaynak aktarmıştır. Ayrıca gümrük birliği gibi bir bağlantısı olmayan Cezayir, Fas, Mısır gibi ülkelere sadece 1978-1-86 döneminde 850 milyon ECU ile 1450 milyon ECU tutarında yardım yapmıştır.

Katılma sonrasından itibaren 1992 yılına kadar Yunanistan'a 28.6 milyar, İspanya'ya 42.5 milyar ve Portekiz'e 14.2 milyar ECU'lük kaynak aktarılmıştır. Tam üyelik öncesi Yine bu ülkelerden Yunanistan'a 2.4 milyar, İspanya'ya 1.6 milyar ve Portekiz'e 1.3 milyar ECU tutarında kredi açılmıştır. Ayrıca 1989-1993 arasında yapısal fonlardan İspanya'ya 11.8 Portekiz'e 6.3 ve Yunanistan'a 5.9 milyar ECU tutarında ödemede bulunulması kararlaştırılmıştır (KARLUK, s. 327). Bu bakımdan Türkiye'ye sağlanan mali yardımların çok düşük seviyede olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz (DUNA, s.13).

Özellikle katıldıkları dönemde göreceli olarak daha az gelişmiş olan bu üç AB ülkesinden Yunanistan yardım/nüfus kriteri açısından en fazla payı almıştır.

---

* Ayrıca bunların dışında gümrük birliğine girmesinden sonra beş Türkiye'nin mali kaybının bir kısmını karşılamak için verilmesi taahhüt edilen 2.5 milyon ECU'yu (1999 yılı başından itibaren EURO oldu) ve Yunanistan engeli aşılarak 1997 yılı bütçe tasarısına konan,ancak bu sefer de Avrupa Parlamentosu engeline takılan 53 milyon ECU tutarındaki yardımı da eklemek gerekmektedir.

İkinci Portekiz ve üçüncü İspanya'dır. Burada dikkat çeken bir husus da AB'nin yine bu ülkeler arasında yardımı oransal açıdan en az gelişmişlerden daha fazla gelişmişe doğru yaptığıdır. (Yunanistan da kişi başına 4.23, Portekiz'de 2.14ve İs a'da 1.40 ECU'dur)

Rakamlara bakıldığında Türkiye'ye yapılan mali yardımın bu ülkelerle özellikle üyelik öncesi benzer ekonomik yapıya sahip olduğu da dikkate alınırsa, karşılaştırma yapmak anlamsız olmaktadır. Türkiye'ye yapılan yardım, herhangi bir üçüncü ülkeye yapılan yardım nisbetinde veya daha azdır. Türkiye ekonomisinin bu kadar düşük bir yardım alması ekonomisinin ihtiyacından kaynaklanmamaktadır. Tam üye olma politikasını devam ettiren Türkiye için bu mali yardımlar ancak siyaseten, AB ile ilişkilerin devamı açısından, bir önem taşıyabilir.

Buradan tam üye olmanın ne kadar önemli olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Türkiye 1996 yılı başından itibaren GB'ye girmekle tam üye olabilmek için bir adım daha attığını düşünmektedir. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi, Türkiye ile AB arasında imzalanan anlaşmalarda böyle bir sonucu öngören düzenleme yoktur.

Gümrük birliği sonrası (yapılması taahhüt edilen) yardımlar gümrük birliğine Türkiye'nin gümrük birliği çerçevesinde, gümrük indirimleri nedeniyle uğradığı mali kayıpları karşılamaya yöneliktir. Ancak şimdiye kadar (gümrük birliği öncesi) verilmiş olan mali yardımlar Türkiye'nin bu kayıplarını karşılamaktan çok uzaktır. Gümrük birliği sonrası için taahhüt edilen mali yardımlar ise hayata geçirilememiştir (HEPER, s. 3).

Toplu Halde Türkiye'ye Yapılan Mali Yardımlar

Protokoller	İmza Tarihi	Dönem	AYB Ödeneklleri	Özel Şartlı Krediler	B	Toplam
I. Mali Protokol	12-09-1963	1964-69	-	175	-	175
II. Mali Protokol	23-11-1970	1971-77	25	195	-	220
Tamamlayıcı Protokol	30-06-1973	1971-77	-	47	-	47
III. Mali Protokol	12-05-1977	1979-81	80	230	-	310
Özel İşbirliği Fonu	30-06-1980	1980-82	-	-	75	75
Toplam			115	637		827
IV. Mali Protokol	19-06-1981	1982-86	225	325		600
Toplam			340	962		1427

Kartal, s.326 (HDTM'den alınmıştır).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARININ TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1.1.1996 tarihi itibariyle başlatılan Türkiye AB gümrük birliği de alışılanın dışında bir tarzda gerçekleşmiştir.** AB gümrük birliğine gittiği tüm ülkeleri birliğin gerçekleşmesinden önce tam üye olmuşlardır. Bu olay AB'nin mali araçlarından yararlanma imkanı verdiği için özellikle ekonomisi daha zayıf olan ülkelerin maruz kaldıkları sorunların üstesinden gelmelerine yardımcı olmuştur.

Türkiye, grubu içindeki Mısır Fas, Cezayir gibi ülkelerin de gerisine düşmüştür. Üstelik, Türkiye'ye verilen yardımların çok önemli kısmı kredilerden oluşmakta iken, bu ülkelerin istifade ettikleri yardımlar içinde bağış oranı daha yüksektir. (BİLİCİ, s. 39)

1990 yılına kadar sağladıkları mali yardım miktarı sıfır olan Rusya, Polonya, Macaristan, Romanya gibi ülkelerde günümüzde Türkiye'nin önüne geçmişlerdir. Bu ülkeler bir kaç yıl içinde Türkiye'nin 35 yıl boyunca aldığı yardımlardan daha fazla destek sağlamışlardır. Günümüzde bu ülkelerin her birinin sağladığı mali yardım miktarı 2 milyar ECU civarındadır.

Öte yandan Avrupa Parlamentosu 19 Eylül 1996'da yaptığı bir toplantıda Türkiye içindeki demokratik olmayan uygulamaları ve Yunanistan' olan sürtüşmelerini öne sürerek yapılacak mali yardımları durdurma kararı almış.. 319 kabul, 20 red ve 23 çekimser oyla alınan bu karar AB'nin Türkiye'ye karşı tutumunu ortaya koymak açısından önemlidir (BALKIR, s.49).

AB'nin temel ilkelerinden bir tanesi eşit şartlar altında rekabeti; diğeri ise Birliğin tüm bölgelerinin dengeli bir şekilde kalkınmasını öngörür. Eşit şartlar altında rekabet ve dengeli kalkınma ilkeleri, üye ülkeler arasında olduğu kadar üye ülkelerle AB'nin gümrük birliğine gittiği ülkeler arasında da geçerli olmalıdır.

Bu durum Türk Sanayini haksız rekabete maruz bırakmıştır ve bırakmaya devam edecektir. Türkiye'nin gümrük birliği deneyiminden başarı ile çıkabilmesi için Türkiye aleyhine olan mali yardım dengesizliğinin düzeltilmesi gereklidir. Hiç olmazsa 5 yıl için önemli kısmı kredilerden oluşan 2,5 milyar ECU'nün aktarılması gerekir. Bu dengenin sağlanamaması AB'nin eşit şartlar altında rekabet kuralına aykırılık teşkil edecek ve Türkiye'nin işini zorlaştıracaktır. Yardımların dengeli bir şekilde yapılmaması durumunda Birlik üyesi devletlerin ve işletmelerinin Türk devleti ve işletmeleri karşısında haksız rekabeti söz konusu olacaktır. Bu da AB'nin hangi şekil altında olursa olsun bazı ürünlerin veya bazı işletmelerin desteklenerek serbest rekabetin tehdit edilmesine veya bozulmasına yol açan yardımları yasaklayan temel prensibine aykırılık teşkil edecektir.

Diğer taraftan, yardımların yeterli ölçüde yapılmaması durumunda, Türk sanayi büyük bir tahribata uğrayacak, etkinin diğer sektörlere de yansımasıyla ülkede

** AB bunun dışında San Marino ve Andorra ile gümrük birliğini gerçekleştirmiştir. Fakat bunlar minyatür devletlerdir ve zaten varolan durum yasallaştırılmıştır.

ciddi bir üretim ve istihdam kaybı ortaya çıkacaktır. Ayrıca, bütün uyum maliyetini Türkiye kendi başına üstlenmeye kalktığında Türk Hükümeti ekonomik dengeyi sağlayabilmek için bazı hoş olmayan iç tedbirlere başvurmak zorunda kalabilektir. Bu tedbirler TL'nin devalüasyonu, vergi yükünün ciddi ölçüde artırılması veya Katma Protokol'un 60/1.* maddesinin işletilmesi gibi yollarla tüketimi kısmayı amaçlayan tedbirler olabilecektir (BİLİCİ, s. 40).

AB'nin mali yardımlar konusunda üzerine düşen vazifeyi yerine getirdiği söylenemez. Türkiye mali yardımların hem yeterli düzeyde olmaması hem de gümrük birliği ile birlikte kalkan vergilerin etkisiyle bütçe açıklarının artma eğilimi yükselmektedir. Zaten hemen hemen hiç denk bağlanamayan bütçeye kamu gelirlerinin de bu vesileyle azalması sonucunda açık daha da artacaktır.

Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğinin gerçekleşmesi halinde mali yardımlardan yararlanması kolaylaşacaktır. Bu şekilde Türkiye mali yardım mekanizmaları içindeki yerini alacak ve mevcut çarpıklık ortadan kaldırılmış olacaktır. Ancak Türkiye'nin orta vadede AB'ye tam üye olma ihtimali zayıftır. Aslında böyle bir imkan uzun vadede de gözükmemektedir. Çünkü nüfusu hızla artan bir Türkiye gelecekte AB Parlamentosunda en fazla milletvekiline sahip olacak ve AB'nin yönetiminde ağırlıklı söz sahibi olabilecektir.

Ayrıca AB sisteminde nisbeten az gelişmiş olan üye ülkelere AB bütçesinden "kişi başına gelir düzeyi ve nüfus miktarına göre" mali yardım yapılmaktadır. Bugün nisbeten az gelişmiş olan Yunanistan'ın yıllık ortalama beş milyar dolar yardım aldığı dikkate alınırsa Türkiye'ye yıllık 125 milyar dolar yardım yapılması gerekmektedir ki bu rakamın Türkiye'ye verilmesinin imkanı yoktur. Çünkü bu rakam AB'nin bütçesini götürecek düzeydedir. Üstelik AB GB ile ekonomi alanda istediği imkanları elde etmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla kendi çıkarına hizmet etmeyecek olan böyle bir üyeliği hiçbir zaman kabul etmeyecektir (MANİSALI, s. 15).

Dolayısıyla AB mali yardımlarından fiilen yararlanamayan Türkiye için bu sorunun çözümü vergi reformu çerçevesinde görülmektedir. Hem kamu gelirlerini sağlam kaynaklardan temin etmek, hem de gümrük birliği ile kaybolan gelirleri telafi edebilmek, artık kronik bir hal almış olan bütçe açığını azaltabilmek için kayıt dışı vergiyi de kavrayacak yeni bir vergi düzenlemesiyle aşılabilir (HEPER, s. 3)

Daha çok, gelir ve kurumlar vergisinde bir düzenleme kayıt dışılığa bir çözüm getirebilir. Vergi oranlarını artırarak değil, azaltarak bir çözüm ortaya konulabileceği, böylece daha geniş bir tabanın vergilendirilebileceği, gerek tarihi (Haldun Laffer Etkisi) ve gerekse günümüzde (Arz Yönlü İktisat) bir realite olarak

---

Bu fıkranın içeriği şöyledir: Türk ekonomisinin bir faaliyet sektörünü veya dış mali istikrarını tehlikeye düşürecek ciddi bozukluklar ortaya çıkar veya Türkiye'nin bir bölgesinin ekonomik durumunun bozulması şeklinde güçlükler belirirse, Türkiye gerekli tedbirlerini alır.
Bu tedbirler ve bunların uygulama usulleri Ortaklık Konseyine gecikmeksizin bildirilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kendini gösterir. Nitekim 4369* Sayılı yeni düzenleme bu amaca (kayıt dışılığın kavranılması ve vergi indirimleri) ve vergi oranlarında bir azaltmaya gitmiştir.

Bunun dışında 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararları çerçevesinde KDV'de değişiklik yapılacak tütün, alkollü mamuller, yağ, oyun kağıtları, röntgen filmi üzerinden alınan ek verginin kaldırılması ve Özel Tüketim Vergisine geçilmesi öngörülmektedir. Böylece kaybedilen gelirlerin bir kısmının tahsil edilebileceği düşünülmektedir. Ancak ÖTV hala yasalaşmamış, vergi kayıpları, KDV ve ek vergi oranları artırılarak çözülmeye çalışılmıştır.

KAYNAKÇA

AT ve Türkiye TC Başbakanlık HDTM II. Baskı, AT Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara 1993.

Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri, Gümrük Birliği Sonrası Ortaya Çıkacak Gelişmeler, ESO Dergisi, Kasım-Aralık 1995.

BALKIR, Canan. *Türkiye AB İlişkileri* İktisat Dergisi sayı:375, Ocak 1998.

BİLİCİ, Nurettin. *Avrupa Topulukları Bütçesi, Diğer Mali Araçları ve Türkiye*, Asomedya Haziran 1997.

BOZER, Ali. *AB'de Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri*, M.Ü AT Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi, cilt:3 sayı: 1-2 1993/1994.

COŞKUN, İsa. *Türkiye AB İlişkileri ve 6 Mart 1995 Ortaklık Konseyi Kararları*, Vergi Dünyası, sayı: 166, Haziran 1995.

ÇİVİ, Halil. *Avrupa Birliği ve Türkiye-AB İlişkileri*, Türk Kamu İşletmeleri Birliği Bülteni, yıl:3, Sayı 10Aralık 1997.

DUNA, Cem. *Türkiye–AB İlişkileri ve Gümrük Birliği*, Bankacılar, Haziran 1996.

DURA, Cihan. *Türkiye-AB İlişkileri*, Erciyes Ün. İİBF Dergisi, 1995-1997.

ERİŞ, Meral Gezgin. *Türkiye'nin Gümrük Birliği Macerası. Egewzyon.*

CB'ye ilişkin 1996 Yılında Yapılan Vergisel Düzenlemeler Yaklaşım Yıl:5 sayı:49 Ocak 1997.

HEPER, Fethi. *Gümrük Birliğine Geçerken Vergileme*, ESO Bülteni Kasım-Aralık 1995.

KARLUK, Rıdvan. **AB ve Türkiye** II. Baskı, Eskişehir 1994 BETA AŞ,

KARLUK, Rıdvan. **Türkiye Ekonomisi**, BETA Basın Dağıtım,5. Baskı, İstanbul 1997.

MANİSALI, Erol. *Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Dönem*, İSO Dergisi Şubat 1998.

*Bu yasa bugün için başarısız olmuş gözükmekte ve yeniden gözden geçirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Ancak bu konu ayrı bir tartışma ve inceleme konusudur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÜSTÜNKAYA, Feza. *AB'nin Bölgesel Yardım Projeleri Akdeniz Programı (MEDA) 1995-1996*. T.C Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi: 6. Ekim 1996.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

Adnan Tezel'e Armağan
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÇEVRESEL KİRLİLİĞİN KONTROLÜNDE STANDARTLARA ALTERNATİF OLARAK VERGİLEME VE ÇEVRESEL VERGİ ARAÇLARI

Birol KOVANCILAR*

GİRİŞ

Çevresel kirliliğin kontrolüne yönelik kamu müdahalesi ihtiyacı, kirlilikle ilgili dışsallıklar nedeniyle giderek artmaktadır. Devlet müdahalesi olmaması durumunda kirletici birey ya da firmaların bu dışsal maliyetleri hesaba katmaları için bir sebep olmayabilmekte, kirliliği arttırıcı üretim ve tüketim düzeyi hakkındaki kararlar, pür olarak kirleticinin kendi fayda ve maliyetleri temelinde alınabilmektedir.

Günümüzde, çevresel kirliliğin kontrolüne yönelik politikalar özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde giderek genişleyen bir ilgi alanına sahiptir. Bu ilgi alanı sadece endüstri etkiler dolayısıyla ortaya çıkan yerel kirlilik kontrolü ihtiyaçlarını değil artık günümüzde global ekonomik dengeyi de içeren bir konuma gelmiştir. Bu doğrultuda asgari ekonomik maliyetle gerekli iyileşmeyi başarabilecek politika araçları aranmakta ve bu yönde geleneksel kumanda ve kontrol stratejisi aracı olan standartlar gibi araçlara alternatif olarak, çevresel politikada piyasa mekanizmasının kullanımının potansiyel faydalarını sağlayabilecek yeni politika araçları teşvik edilmektedir. Son on yıllık bir süreçte özellikle 1990 sonrasında,vergiler, faydalarına harçları ve alınıp-satılabilen permi sistemleri gibi ekonomik araçların çevresel politikada kullanımı hatırı sayılır bir şekilde gelişmiştir. Bir çok ülkede piyasa temelli ekonomik araçlara yönelinmesinde, geleneksel düzenleme ya da kumanda ve kontrol politikası araçlarının sınırlarına ulaşmış olması veya sürdürülmelerinin maliyetli ve zor bir hal alması yanında, çevresel vergi araçları ve diğer ekonomik araçların etkinlik ve esneklikle ilgili hassasiyetleri gibi nedenler yatmaktadır.

Çevresel vergi araçları genellikle çevresel kirliliğin kontrolünde kumanda ve kontrol yaklaşımı temelindeki standartların alternatifi olarak kabul edilme eğilimindedirler. Çalışmamızda, bu konuyla ilgili olarak iki araç türünün belli kriterler açısından değerlendirmesini yaparak, karşılıklı avantaj ve dezavantajları ortaya koyulmaya çalışılmaktadır. Ne zaman ve niçin bu araçlardan birinin diğerine tercih edilebileceği , politika araçlarının özelliklerine dayanılarak açıklanacaktır.

*Araştırma Görevlisi - Celal Bayar Üniversitesi - İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi - Maliye Bölümü

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

I- ÇEVRESEL KİRLİLİĞİN KONTROLÜNDE STANDARTLAR

Çevresel kirliliğin önlenmesinde en önemli araçlardan biri olan standartlar, kumanda ve kontrol yaklaşımı içerisinde değerlendirilir. Kamu politikaları açısından düşünüldüğünde, bir kumanda ve kontrol yaklaşımı, sosyal açıdan arzu edilen bir davranışı getirebilmek için siyasi otoritelerin basitçe yasamayı kullanmaları ve sonrasında insanların bu kanunlara uymasını sağlamak için, mahkemeler, polis ve cezalandırma gibi araçlarla bunları uygulamasını ifade eder. Çevresel politika durumunda, kumanda ve kontrol yaklaşımı ise çevresel kalitede iyileşmeleri beraberinde getirmek için değişik türlerde standartlara güvenilmesini ifade eder. Standartlar, çevre kirliliğine yol açan belirli kirleticilerin önlenebilmesi için ulaşılmaya ya da korunmaya çalışılan hedefleri tanımlamaktadır (Öncel,1993;172). Bir standart, kısaca, bir kanunla desteklenen mecburi performans düzeyidir. Çevresel hedefleri belirtmekte ve hava, su, toprak ya da belli ürünler içindeki atıklar veya özel maddelerin izin verilebilir miktar ve yoğunluğunu saptamaktadırlar. Gelişmiş ülkelerin çoğunda çevresel politikaların uygulanmaya başlanmasından itibaren kumanda ve kontrol yaklaşımı ve bunun bir aracı durumundaki standartlar hakim strateji olmuşturlar. Genel olarak, standartlar merkezi hükümetlerce oluşturulmaktadırlar. Bu a birlikte bazı örneklerde, merkezi hükümetin düzenlemelerin çerçevesini çizdiği, sınırları belirttiği ve bunların oluşturulmasını yerel ve bölgesel düzeye bırakabildiği bilinmektedir.

Çevresel konularda üç ana tür standart mevcuttur. Bunlar, ortam kalite , emisyon ve teknoloji standartları olarak belirtilebilir;

A- Ortam Kalite Standartları:

Çevre ekonomisinde en yaygın kullanılan kalite standartları ortamın kalitesine ilişkindir ve alıcı ortamda aşılmaması gereken kirlilik düzeyini gösterir (Öncel,1993;172). Ortam standartları, hava ya da su ortamındaki belirli kirleticilerin en yüksek izin verilebilir yoğunluğunu saptar. Ortamın çevresel kalitesi, çevrenin niteliksel boyutlarına işaret eder, belli bir şehrin üzerindeki havanın ortam kalitesi, belli bir nehirdeki suyun ortam kalitesi bunu örnek verilebilir. Belli bir nehirdeki suyun çözülmüş oksijen seviyesinin milyonda (ppm) olarak belirlenmiş olmasının anlamı o nehirde izin verilebilecek olan en az çözünmüş oksijen seviyesinin bu olduğu, bunun altına inilmemesi gerektiğidir (Field,1994;207). Bu tür standartlar bireysel (ferdi) kirlilik kaynakları için uygulanamamasına rağmen, standartların ve ekonomik araçların diğer türleri için hedefler oluşturmaktadır.

Ortam standartları normalde bazı zaman periyotları ile ilişkili olarak ortalama konsantrasyon düzeyleri terimleriyle açıklanmaktadır. Örneğin, birincil çevre hava kalite standardı, sülfür dioksit (SO2) için yıllık aritmetik anlamı temelinde 80 mg/m3, ve 24 saat ortalaması temelinde 365 mg/m3 olabilir. Diğer bir ifadeyle standart iki kritere sahiptir; maksimum 80mg/m3'ün bir yıllık ortalaması ve 365 mg/m3'ün maksimum bir 24 saat ortalaması. Ortalamaların alınması için sebep

MARMARA ÜNİ Atatürk Tezsiz Araştırma EVİ

meteorolojik durumlarda mevsimlik ve günlük varyasyonlar olduğu kadar, çevre kalitesinde varyasyonlar üreten emisyonlarda da mevsimlik ve günlük değişimler olabilmesidir. Kısa dönemde ortam kalite düzeyleri standartları daha kötü olabilir. Bunun uzun dönem için daimi olmama olasılığı vardır. Böylece, ortalamanın bulunması sayesinde hava kalitesinin standartları daha iyi olduğu dönemlerle dengelenebilmesi sağlanmaktadır.

B- Emisyon Standartları:

Bir emisyon standardı, yasal olarak izin verilmiş bir maksimum emisyon oranıdır. Emisyon standartları, kirlilik kaynaklarından gelen kirletici emisyonların miktarı için asla aşılmayacak düzeyleri sağlanmaktadır. Havaya bırakılan emisyon (ya da dışarı akan sıvı atık) standartları normalde "dakikada (dakika başına) gram" ya da "hafta başına ton gibi", " birim zaman başına materyal miktarı" terimleriyle açıklanır. Yani emisyon standartları birim zamanda belirli bir kaynaktan bırakılan kirleticilerin miktarını göstermektedir(Öncel,1993:172). Akarsu, dere gibi içeriğinde kirletici atık bulundurabilen sürekli akıntılar, "dakika başına artık akış miktarı üst limitleri" veya bir zaman periyodundaki "ortalama artık akışı" gibi bir anlık akış oranlarını belirleyen standartlara tabi olabilirler (Field;1994:208). Emisyon standartları performans standartı tipidir. Çünkü düzenlemeye tabi tutulmuş kirleticiler tarafından ulaşılmış olma ihtimalini gelen sonuçları vermektedirler.

Ortam standartları ve emisyon standartları arasındaki farkı belirtmek önemlidir. Belli bir düzeye emisyon standartları koymak bir grup çevre standartlarını mutlak bir şekilde gerektirmez. Ayrıca, emisyon standartları ve ortam kalite standartları arasındaki ilişki doğal olaylarla da ilgilidir. Doğal olayların genellikle emisyonları başka bölgelere taşıyabileceği, hafifletebileceği ve birçok yollarla dağıtabileceği düşünülürse, özellikle meteorolojik ve hidrolojik fenomenlerin ikisi arasındaki çizgiyi oluşturduğu söylenebilir.

Emisyon düzeyleri ve ortam kalite düzeylerinin birbirine birleştirilmesi için araştırma yapmak çevresel biliminin önde gelen bir parçasıdır. Emisyonlar ve ortam kalitesi arasındaki bağ, esaslı bir surette insanların kararları vasıtasıyla etkilenmiş olabilir. Klasik bir durum otomobillerdir. Otomobil-kaynaklı-hava-kirlilik programlarında genellikle, kullanımdaki her yeni araba için mil yada kilometre başına emisyon standartları oluşturulmaktadır. Fakat yoldaki arabaların sayısının ya da her birinin sürülme süresinin toplam rakamının hesaplanma ve kontrol edilmesine ilişkin bir yönteme sahip olunmadığından, ortamdaki hava kalitesi direkt olarak sadece bu yolla kontrol edilemeyecektir.

C-Teknoloji Standartları :

Bazı nihai sonuçları gerçekte göstermeyen standartlar olmakla beraber, potansiyel kirleticilerin uyması gereken uygulamalar, teknikler ve teknolojiler vardır. Bunların tümü "teknoloji standartları" başlığı altında bir araya getirilmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ İ.İ.B.F. DERGİSİ

Araçların, hava yastığı veya emniyet kemeri ile donanımın olma şartı bir teknoloji standardıdır. Eğer bütün elektrik üreten termik santralleri SO2 emisyonlarını azaltmak için baca-gaz filtresi tesisi zorunluluğu ile karşı karşıya getirilecek olursa, merkezi otoriteler tarafından belli tip teknoloji belirtildiğinden dolayı, bu bir teknoloji standardı olacaktır. Bu standart tipi, "dizayn standartları" veya "mühendislik standartları" olarak adlandırılan standartları da kapsar . Ayrıca, malların sahip olması gereken özellikleri belirleyen "ürün standartları" ve potansiyel kirleticilerin tabi olduğu spesifik durumlarda girdi kullanımıyla ilgili "girdi standartları" da bu grup içinde değerlendirilebilir(Field 1994:204).

Bir performans standardı ve bir teknoloji standardı arasındaki farkın temel noktası, performans standartlarının, (bir emisyon standardı gibi) bir performans kriterleri üzerine sınırlama getirerek insanlara buna ulaşmanın en iyi yollarını seçmede izin vermesine rağmen, bir teknoloji standardının kirleticilere seçim şansı bırakmayarak onları belli teknikleri kullanmaları konusunda zorlamasıdır.

İncelemiş olduğumuz bu standart çeşitlerinden her biri, bir değerleme yapabilmek için referans yu da kanunla koyulan fiil veya kontrol için bir hedef sağlamaktadırlar. Standartların hedefleri açıkça ortaya koymaları ve diğer bazı araçlara nispeten direkt ve basit olduğu yönündeki düşünceler, bu yaklaşımın popülaritesini arttırmaktadır. Çevresel kirliliği ve bunun azaltımını iyi bir şekilde kavramaları konusundaki boşarılılığı düşüncesi nedeniyle cazip olmaktadırlar. Standartların popülaritesi için bir diğer pratik neden, onların görünüşte olabileceğinden daha çok uygulamada esneklige olanak verebileceğidir. Ayrıca, standartlar, kirliliğin kötü olduğu ve illegal olarak ceklare edilmesi gerektiği yönündeki ahlaki anlayışımıza da yakın görünmektedirler.

II- ÇEVRESEL KİRLİLİĞİN KONTROLÜNDE VERGİLEME VE ÇEVRESEL VERGİ ARAÇLARI:

Çevresel kirliliğin kontrolüne yönelik temelde iki tür teşvik politikasından söz edilebilir. Bunlardan ilki vergiler ve sübvansiyonlar iken, diğeri devredilebilir boşaltım permileridir. Bir sistemle ikincisi arasındaki temel fark; ilkinin programı yürürlüğe koymak ve kirleticilerle doğrudan ve devamlı ilgilenmek için bir takım yönetim kurumları gerektiren merkezi bir sistem iken, ikincisinin desantralize bir politika olmasıdır.

Çevresel kirliliğin kontrolüne yönelik en eski ve en çok tanınan ekonomik araçlardan biri vergiler ve vergilemedir. Devletlerin bu araca olan ilgilerinin 1980'lerin sonundan itibaren yoğunlaşmaya başlamasına rağmen, böyle bir araç fikrinin temeli 1920'lerde atılmıştır. Cambridge Üniversiesi ekonomistlerinden Arthur Pigou, çevresel zarar temelindeki sosyal ve özel maliyet arası farkın kapatılmasında bir yol olarak vergilerin kullanılması fikrini ileri sürmüştür (Cairncross,1992: 95). Pigou özel marjinal maliyetleri, üretimin sosyal marjinal maliyetleri çizgisine sevk edecek şekilde, üretim faaliyetinin sonucu olan kirletici atıklar üzerine konulacak vergileri önermiştir. Özel karar almanın bir sonucu olan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kirlilik maliyetlerinin içselleştirilmesi vasıtasıyla, Pigouvian vergiler, firmaları daha az kirletmeleri yönünde etkileyebilmektedirler. Bu tür bir vergi ile karşılaşan firmalar- böyle bir teşvik standartlarda yok iken- kirliliği azaltmak için azaltım ekipmanları tesis etmeye teşvik edilebilmektedir. Kirlilik azaltım maliyetleri Pigouvian verginin altında olan firmalar için, kirliliği azaltmanın daha karlı olacağı açıktır. Buna bağlı olarak bir Pigouvian vergi, bir firmanın ödeme gönüllülüğünde olduğu en yüksek marjinal azaltım maliyetini ifade etmekte ve uygun düzeyde oluşturulduğunda belli bir kirlilik azaltımını, düşük bir maliyetle başarabilmektedir (Lighart,1998; 8).

Kirleticiler üzerindeki bu tür vergiler geçmişte, kirleticileri bu niyetinden vazgeçirmek yerine, gelir artırmak amacıyla kullanılmış ve çok düşük düzeylerde oluşturulmuştur. 1980'lerin sonuna gelindiğinde ise, bazı Kuzey Avrupa ülkelerinde fosil kaynaklı yakıt kullanımından kaynaklanan karbondioksit miktarı üzerinden alınacak olan vergiler tartışılmaya başlanmış, İsveç ve Finlandiya'da karbon vergileri uygulamasına girişilmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda, diğer birçok Avrupa ülkesinde ve Amerika Birleşik Devletlerinde çevresel amaca yönelik vergisel araçların kullanımı artmıştır.

Kirlilik kontrolü yönelik çevresel vergi araçları genel olarak beşe ayrılabilirler (OECD,1996;10).

A-Emisyon Vergileri :

Bu araç, belli bir atık kaynağına emisyonlarının (ya da sıvı atık) kontrol edilmesinde, kamu yönetiminin bu emisyonların miktarını değiştirmek için, emisyonların her birimi başına bir vergi koymasının bir çözüm yolu olarak kullanılabilir olduğu düşüncesine dayanır. Bu tür bir emisyon vergileri sisteminde, kirleticilere istedikleri miktarda atık üretebilecekleri konusunda serbestlik tanınabilmekte, ancak ürettikleri atıkların her birimi başına, ölçümleme sonucuna göre, belli bir miktar vergi konulması önerilmektedir. Yani bu tür bir piyasa temelli araç, kirletici emisyonların ölçümlenmiş miktarıyla direkt olarak ilişkili vergi ödemelerini ifade etmektedir. Ölçümlenmiş bir emisyon düzeyinin birimi üzerine konulan böyle bir vergi, Pigou'nun dışsallıkların düzeltilmesine ilişkin tartışmalarında tasavvur edilmiş olan vergi tipiyle yakın bir uyum içerisindedir (Smith,1996;216). Kirletici atığın ölçümlenmiş miktarı ile doğrudan ilişkili olan bu vergi ödemeleri önemli bir piyasa-temelli çevresel araç durumundadır. Yüksek gözlemleme ve yönetimsel maliyetleri nedeniyle, bu tür vergilerin sadece sabit (noktasal) kirlilik kaynakları için uygun olabileceği bilinmektedir.

B-Ürün Vergileri :

Emisyonların doğrudan ölçümünün zor olduğu veya olası olmadığı durumlarda, ürün vergileri, emisyon vergilerinin yerini alabilmektedir. Bir ürün vergisi, ürünlerin içerdiği zararlı madde birimleri üzerinden toplanılabileceği gibi,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

eğer öncelikli amaç söz konusu ürünün kullanımını azaltmak ise, bu ürünün her birimi başına da toplanabilir. Ürün vergileri, hammaddeler, ara malları yada nihai ürünler üzerine uygulanabilir. Nihai ürünler üzerine uygulandığında genellikle tüketim vergileri yada son-ürün vergileri olarak adlandırılırlar. Kirlilik ile tüketici

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Günümüzde, gerçekten artan bir şekilde, bu tür çevresel teşvikleri sağlayacak yeni çevresel vergi araçları oluşturulmakta, varolan vergilerin de bu yönde hassasiyete kavuşturulmasına çalışılmaktadır. Özellikle enerji ve vasıta-motor yakıtları gibi özellik gösteren mallar ile diğer ürün ve tüketim vergileri, yapıları itibariyle çevresel kaynakları hesaba katacak şekilde oluşturulmaktadırlar. OECD ülkelerinde ölçülenmiş kirlilik emisyonları üzerinden alınan çok sayıda vergi örneği göstermek mümkündür (OECD,1997:52-54). Bunların bazıları çok düşük bir düzeyde oluşturulmuş iken, diğer bazıları ise kirleticilerin davranışları üzerinde önemli bir etkiyi tahhüt eden bir oranda ve gelirlerde önemli artışlar yaratacak miktarlarda toplanmaktadır.

Çevresel bir verginin, çevresel zararda etkin bir azaltıma yönelik etkinliği, verginin kontrol edilmesi hedeflenen çevresel zararla arasındaki bağın yakınlık derecesine bağlıdır. Emisyon vergisi sistemiyle çevresel amaçlı ürünlerin vergilendirilmesine dayanan sistem arasındaki tercihte, bu bağ konusu önem kazanır. Emisyon vergisi durumun bu bağ doğrudandır, fakat bir ürün vergisi durumunda bağlantı büyük bir olasılıkla dolaylıdır ve verginin tasarlanması ile sonuçlarının tahmini çok karmaşık bir durum almıştır. Vergi matrahı ile çevresel zarar arasındaki bağın zayıf olduğu durumlarda, vergi, kirleticilerin zararlarını değiştirmede etkili olmayabilir ve daha çok, piyasa aksaklığının nedeni haline gelebilir. Bir emisyon vergisinin etkinliği için bu verginin niçin başlatıldığına dair bilginin kirleticilere verilmesi sağlanmalı, kirleticiler verginin niçin uygulanmaya başlandığını, mevcut tüketim ve üretim formlarının daha az kirletici alternatiflerinin ne olduğunu bilmelidirler (OECD,1996:20).

Ölçülmün ekonomik olarak mümkün olduğu durumlarda, çevre ile ilgili olarak getirilen vergisel mali tedbirler etkinlik yönünden önemli avantajlara sahiptir, çünkü bu tür tedbirlerin kaynak tahsisi kararlarını etkileme potansiyeli vardır (Hemming&Miranda,1991:155). Bir çevresel vergi programında temel varsayım, rekabetçi baskıların, firmayı maliyetlerini en aza indirmek için elinden gelen her şeyi yapmaya yönlendireceği yönündedir. Dolayısıyla örneğin,emisyon vergisine konu olan bir endüstride, şayet rekabet varsa, vergi, firmaları vergiyi ödemek için emisyonlarını azaltmaya yönlendirecektir. Tabiidir ki, rekabetin zayıf olduğu durumlarda firmaların vergiye cevabı bu yolla olmayabilecektir. Bu konuda yapılan çalışmalarda birinde, rekabetçi bir endüstrideki firmaların, kirlilik azaltımlarının etkin seviyesini ortaya çıkarabilecek düzeyde oluşturulan bir çevresel verginin, umumiyetle, bir monopol durumu mevcut olduğunda etkin olmayacağını ve bu durumun toplumsal refah kayıplarına sebep olabileceğini savunulmuştur. Bunun ilavesine olarak, bu sonucun doğruluğuna ilişkin yapılan bir deneysel araştırmada, monopollerin vergi sonucu üretmiş oldukları çıktı (üretim) sınırlaması davranışının toplumsal açıdan refah maliyetlerinin oldukça küçük ve bu tür bir Pigouvian vergilemenin etkinsizlik düzeyinin sonuç olarak önemsenmeyecek bir seviyede olduğu da ifade edilmiştir.

Genel olarak söyleyecek olursak, çevresel vergi araçları, ekonomik birimleri olabilecek en etkin yolu takip ederek piyasa sinyallerine adapte olmada serbest bırakmakta, kirliliğin kontrolüne yönelik maliyet minimizasyonu konusunda onların

enerjilerini, yaratıcılıklarını ve isteklerini harekete geçirmektedir. Bu doğrultuda vergi yaklaşımının özü, nasıl yapılacağını kararlaştıran bir merkezi otoriteye sahip olmaktan ziyade, kirleticilere, emisyonlarını azaltmak için teşvik oluşturmaktır.

III- ÇEVRESEL KİRLİLİĞİN KONTROLÜNDE STANDARTLAR İLE ÇEVRESEL VERGİ ARAÇLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Çevresel politikada, piyasa mekanizmalarının daha fazla kullanımı, çevresel düzenlemeler temelinde bir kumanda ve kontrol yaklaşımı ile karşılaştırıldığında daha avantajlı olduğu düşünülebilir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, vergisel araçların uygulanmasının bazı durumlarda istenilen sonuçları garanti edememesi gibi, standartlar temelinde çevresel düzenlemelerin de uygulanmasının zor veya imkansız olabildiği durumlar mevcuttur. Ayrıca bu iki aracın maliyet etkinliği ve çevresel etkinlik açısından karşılaştırılabilmesi için, her iki politika aracının da gerçekçi bir şekilde uygulandığı durumların mevcut olması da gerekir.

A- Statik Maliyet Minimizasyonu :

Uygulamada, kirletici emisyonları azaltım maliyetleri, kirleticiler arasında, farklı sebeplerle değişebilmektedir. Farklı firmalar farklı teknolojiler, farklı üretim yöntemleri ya da farklı girdi çeşitleri kullanıyor olabilirler. Bu doğrultuda, kirliliğin kontrolüne ve azaltılmasına yönelik etkin bir politikanın azaltım maliyetlerindeki bu farklılıkları göz önünde bulundurması ve asgari bir maliyetle azaltımları başarabilmesi önemlidir. Emisyon vergileri ya da diğer piyasa temelli kirlilik kontrol yaklaşımları lehinde başlıca argüman, bunların, standartlar gibi düzenleme temelindeki politikalara nispeten, daha maliyet etkin kirlilik azaltımlarını gerçekleştirebilme olasılığına sahip olmalarıdır(Smith,1996;221). Standartlar yaklaşımı gibi düzenleyici politikalar, firmaların içinde bulunduğu şartları tahmini olarak etkileyebilecek kuralların oluşturulmasına güvenme eğiliminde olacak, etkin bir şekilde kirlilik azaltımını sağlamak için, otoriteler, özellikle maliyet koşulları hakkında geniş bir enformasyona ihtiyaç duyacaklardır. Bunun aksine, emisyonların her birimi üzerine vergi konması şeklinde bir piyasa mekanizması, ihtiyaç duyulan enformasyonun kullanımında daha ihtiyatlı olacaktır. Kirleticiler vergi sonrası, en düşük azaltım maliyetlerini kendi kendilerine seçici bir tutum içerisinde olabileceklerdir. Kirleticiler, genel olarak, emisyonlarını azaltmak için en azından üç seçime sahip olacaklardır; kirlilik azaltım teknolojisi tesis edebilir, üretim etkinliğini arttırabilir ya da kirletici madde kullanımını azaltabilirler. Eğer uygun bir düzeyde oluşturulmuş ise, çevresel vergi araçları, verilmiş bir kirlilik kontrol hedefinin başarılmasının maliyetlerini minimize edebilmektedirler. Bu genelde "statik etkinlik" olarak bilinir. Sonuç olarak vergi araçları kendi kendine düzenleyicidirler ve daha düşük maliyetleri ortaya çıkarabilirler.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

B- Adalet

Adalet, hem çevresel politikaların değerlendirilmesinde önemli bir kriterdir hem de ayrıca politikaların uygulanabilirliği ve desteklenmeleri açısından da büyük önem taşımaktadır. Adalete aykırı olduğu yönünde yaygın bir kanının oluştuğu çevresel politikaların politik arenada şevkle desteklenmeyeceği açıktır.

Vergiler etkinlik kadar adalet düşüncelerine de uyum sağlayabilmektedirler. Çevresel vergiler, kirlilik kaynakları üzerine ek bir yük getirmekte, daha düşük emisyon düzeylerine neden olabilmekte ve vergi gelirleri sonradan yeniden dağıtımda kullanılabilmektedirler. Çevresel iyileşmeden bir fayda sağlayanların ekolojik vergiler nedeniyle artan maliyetlerle yüz yüze gelmeyeceği garanti değildir ama çevresel zarardan özel bir şekilde fayda sağlayanların -kirleticiler- vergi ile karşı karşıya gelecekleri muhakkak. Böylece, tazmin ve telafi edicilik anlamında vergilemenin standartlar yaklaşımına oranla daha makbul ve adil olarak değerlendirileceği açıktır.

Farklı çevresel politikaların adalet açısından karşılaştırılması yapılırken, bunun bir diğer yönden, dağılımsal sonuçların ötesinde, farklı insanların farklı düşünecekleri etik mülahazaları da içinde barındıracağı söylenebilir. Bu açıdan 'kim bir probleme sebep olmuşsa, onun hafifletilmesinde en büyük yükü taşımalıdır' yönündeki yaygın bir ahlaki düşünce temelinde, vergilemenin etik nosyona daha uygun düşebileceğini de söyleyebiliriz (Field 1994:188). Standartlar yaklaşımında belli standart seviyeleri tesbit edilmekte ve bunların üzeri illegal ilan edilmekte, bunun altındaki düzeyler çevreye az oranda da olsa zarar verdiğinde herhangi bir cezalandırma mümkün olmayabilmektedir. Oysa bir çevresel vergi, kirlilik yaratan unsurları, üretici ya da tüketici nezdinde cezalandırabilmektedir.

Adalet konusunda iki politika aracı arasında yapılacak bir değerlendirmede, bu çevresel politika araçlarının son dağıtımsal etkilerinin de bilinmesi gerekliliği açıktır. Ancak, bu çevresel politikaların son dağıtımsal etkilerinin tanımlanması genellikle çok zordur ve bu etkiler açısından bir bilgi kıtlığının varolduğu da açıktır(Field,1994:184).

C- Etkin Düzeyin Oluşturulması

Standartlar yaklaşımında ya da standart koymada karşılaşılan pratik bir problem, karşılaşılabilen tüm durumlarda aynı standartların uygulanıp uygulanmayacağı veya duruma göre farklılaştırılabilip farklılaştırılamayacağı ile ilgilidir. Ortam kalite standartlarının ulusal olarak belirlendiği bir durumu ele alırsak, bunun bölgeler arasında zarar ve azaltım maliyetlerinin farklılığını göz ardı edebileceğini ve böylece konulan bir grup standart'ın farklı bölgelerde aynı olarak uygulanması sonucu ciddi etkinsizliklerin ortaya çıkabileceği söylenebilir.

Kentsel alanlarda , çok daha fazla insanın yaşamasıyla da ilişkili olarak, aynı miktar emisyon, insan sağlığını kırsal alanlardan daha fazla etkileyecektir. Böylece özdeş standartlar iki ayrı bölgede bir arada etkin olamayacaktır. Özdeş standart bir

bölge için aşırı derecede sıkı iken, diğer bölge için yeterli sıkılıkta olmayacaktır. Farklılıklar sadece coğrafi bölgeler açısından (örneğin kırsal alan-kentsel alan ayrımında değil, farklı meteorolojik koşullar veya yılın farklı bir zamanı veya mevsimini de ifade edebilir. Yıl boyunca, yani yılın her aşamasında desteklenmiş tek bir standartın, zaman periyodundaki her noktada etkin olabileceği söylenemez. Bir süre etkin olsa bile diğer bir dönemde etkinsizlik olası olacaktır.

Bu gibi durumlardan sakınmanın yolu farklı bölgelerde farklı standartlar konulması olabilir. Ancak böyle bir uygulama da, farklı ve heterojen durumlarda etkileri açısından daha etkin standartların oluşturulması ve uygulanması için gerekli bilginin sağlanması ile ilgili belki de daha maliyetli politika tercihlerini ortaya çıkarabilecektir.

Benzer bir durum emisyon vergileri açısından da geçerlidir. Bir kaynaktan gelen emisyonların ortam kalite düzeyleri üzerindeki marjinal etkisinin diğer kaynaklardan gelenlerinki ile aynı olmadığı durumlar gerçek dünyada sıkça görülebilmektedir. Bu gibi durumlarda tüm kaynaklara uygulanan tek bir emisyon vergisi tümüyle etkin olmayacaktır. Tek bir vergi yalnızca marjinal azaltım maliyetlerindeki farklılık sorununa hitab edecek, farklı kaynaklardan gelen emisyonlarının neden olduğu zarar farklılıklarına hitab etmeyecektir. Bu durum bizi her bir kirlilik kaynağına farklı emisyon vergileri konulmasına ve bunu yapmak iç nse her bir kaynaktan gelen emisyonların ortam kalitesini etkilemede nisbi önemini bilmeye zorlayacaktır. Nisbi farklılıkların kesin olarak ortaya konulması, her bir firmanın ayrı vergilen... ilmesi kadar zor bir iştir. Bu noktada daha uygun bir çözüm, kamu otoritesinin vergi alanını, kirlilik olayının niteliklerine bağlı olarak bölgelere ayırması ve "bölgelenmiş emisyon vergisi" uygulaması ya da "doğrusal olmayan (non-linear) vergi sistemleri" kullanımının kabul edilmesi olabilecektir (Smith,1996:223). Bölgelerne ortam kalite seviyeleri üzerine benzer etkilere sahip emisyonları ortaya çıkaran kirlilik kaynaklarının gruplanmasıyla yapılacak, aynı bölgede yer alan tüm kirlilik kaynaklarına aynı emisyon vergisi, farklı bölgede yer alanlara ise farklı emisyon vergisi uygulanacaktır.

D- Eşmarjinal Prensibi (Kuralı)

Eşmarjinal kuralı, emisyonların farklı kaynaklarının aynı marjinal azaltım maliyetine sahip olacak bir şekilde kontrol edilmiş olma gerekliliğini ifade eder (Field,1994:214). Aynı atık üretiminden kaynaklanan çok katmerli emisyonların mevcut olduğu yerlerde eşmarjinal kuralının gözönünde bulundurulması savunulmaktadır.

İki farklı firma ele aldığımızda, bunların farklı teknolojilerle farklı çıktılar üretiyor olmaları, birinin diğerinden daha yaşlı olması ve daha eski teknoloji kullanarak daha az esnek olması olasıdır. Emisyonların azaltılması daha yeni ekipmana sahip olan fabrikada daha az maliyetli olabilir ya da hammadde girdileri farklı olabilir. Tüm bunlar gerçek dünyada karşılaşılan durumlardır ve normal olarak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

aynı türde atık yaysalar bile, firma grupları arasında azaltım maliyetlerinde önemli boyutlarda heterojenlik beklenebilir.

Bu açıklamalar doğrultusunda eşmarjinal kuralına uygun olarak standartların oluşturulabilirliğinin ne olduğu konumuz açısından önemlidir. Eşmarjinal kuralına uygun kaynağa yönelik spesifik emisyon standartları koymayı hedefleyen bir kamu birimi, kirlilik probleminin çok yönlü kaynaklarının herbiri için marjinal azaltım maliyetine ilişkin bilgiye sahip olmalıdır. Herbiri farklı çıktılara yol açan, farklı üretim yöntem ve teknolojileri kullanan birçok kaynağa yönelik kaliteli bilginin sağlanması kamu birimi için çok büyük bir çaba gerektirebilecektir. Bu bilgiye ilişkin birincil veri kaynağı kirleticilerin kendileri olmasına rağmen, bu bilgileri isteyerek vermeleri için herhangi bir teşviğe sahip olmayacaklardır(Field,1994:217). Ayrıca bu konuda bir diğer problem, tüm kaynaklara aynı standartların uygulanması için otoriteler açısından karşı konulamaz bir eğilimin sürekli olarak varolmasıdır. Bu, otoritelerin düzenlemelerini basitleştirir ve herkese aynı muamele yapıldığı için daha adil gibi görünme etkisini verir. Tabiidir ki özdeş standartlar, sadece tüm kirleticilerin aynı marjinal azaltım maliyetlerine sahip olduğu, pek rastlanmayan durumlarda maliyet-etkin olabilecektir.

Bu konuda vergisel araçların ve özellikle emisyon vergilerinin durumu standartlar yaklaşımıyla tezat oluşturmaktadır. Standartlar yaklaşımında yukarıda gördüğümüz gibi, kamu otoritesince eşmarjinal ilkesine yönelik tam anlamıyla etkin bir programın oluşturulabilmesi için her firmanın marjinal azaltım maliyetlerinin bilinmesi gerekmektedir. Vergi yaklaşımında ise tek gereklilik firmaların aynı vergiyi ödemeleri ve maliyet azaltıcı olmalarıdır. Her bir firma emisyonlarını marjinal azaltım maliyetlerine göre ayarladıktan sonra, eşmarjinal kuralını karşılamak için uygun oranlarda emisyon üretecekleridir. Sonuçta kamu yönetimi kirlilik kaynaklarının marjinal azaltım maliyetleri hakkında bilgiye sahip olmadığı bir durumda vergileme yaklaşımı daha uygun olacaktır(Field,1994:236-245).

E- Teşvik Edicilik

Alternatif çevresel politikaların değerlendirilmesinde, temel kriterlerden birisi kirlilik azaltımına etkisi açısından, daha iyi ve yeni, teknik ve teknolojilerin geliştirilmesi konusunda teşvik sağlayabilirlikleridir. Emisyon azaltımının daha ucuz yollarını bulmaya yönelik davranışlar, herhangi bir teşviğin yokluğu durumunda yok denecek kadar azdır. Bu açıdan standartlar yaklaşımını incelediğimizde, standart koyma mantığının teşvik temelli çözümlerin önerilmesini zayıflatabileceğini söyleyebiliriz. Kirleticiler için yeni teknikler araştırılmasında kilit faktörlerden birisi, uygulanan standart temelli veya vergi temelli stratejilere uymaması sonucu karşı karşıya geleceği yükün büyüklüğü ve bunlardan kendini koruma düşüncesidir . Öncelikle yeni bir teknolojiye ilişkin Ar&Ge programının kesin olarak başarılı olacağını söylemek mümkün değildir. Programın başarısı belli bir miktarda belirsizlik ihtiva eder. Bu durumun kendi başına standartlar yaklaşımı benimsendiğinde, teknolojik yeniliği teşvik açısından bir olumsuz faktör olabileceğini söylemek yanlış olmaz. Ayrıca yeni teknolojinin azaltım maliyetini

düşürmesi, emisyonların etkin düzeyini de düşürecektir. Otoritelerin bunu tahmin ettikleri farz edilirse, standartların otoritelerce bu durumu yansıtacak şekilde değiştirileceği beklenilecektir. Böyle bir değişiklik firmaların teknolojik değişim sonucu elde ettikleri maliyet tasarruflarını, standart değiştirilmediği döneme nisbeten düşürecek ve uyum maliyetleri Ar&Ge programı öncesinden daha yüksek olabilecektir. Diğer bir deyişle, bir firma kamu otoritesinin standartları sertleştirebilmesi nedeniyle, yeni teknoloji ile eskisinde olduğundan daha kötü bir duruma düşebileceğini düşünecektir. Böyle bir durumda, standart koyma yönünde bir tercih, tamamiyle yeni kirlilik kontrol teknolojisi geliştirilmesinde teşvikleri zayıflatabilmekte ve adeta alımı caydırabilmektedir. Bununla birlikte sert standartların benimsenmesi diğer bir teşviği de yaratabilir. Açık bir politik sistemde firmalar sert (sıkı) standartların başlamasını gecikdirmek için politik birimleri etkilemeye çabalamakta, kirlilik kontrolüne ayrılmış olan kamusal fonlardan, teknolojilerini güçlendirme ve yenileme için yardım alabilmektedirler.

Bu konuda değinilmesi gereken bir diğer konu, kirlilik kontrolüne yönelik Ar&Ge programlarının, kirletici endüstrilerden daha çok bu kirlilik kontrol endüstrisi tarafından başarıldığıdır. Standartların veya vergilerin teknolojik değişime için ne gibi sonuçları ortaya çıkaracağı, bir açıdan da bu politikaların kirlilik kontrol endüstrisinin produktivite büyümesine ne şekilde etkide bulunacağının tahminini gerektirir. Teknoloji standartları bu açıdan kirlilik kontrol endüstrisi içindeki girişimciler için söz konusu olan teşvikleri engelleyebilmekte ve uygun olmayabilmektedir. Emisyon standartlarının ise daha uygun olduğu söylenebilir. Çünkü kirlilik kontrol endüstrisi temsilcileri genellikle daha sıkı çevresel standartların tarafını tutmaktadırlar ve endüstrilerinin geleceğini kamu otoriteleri tarafından konulan emisyon standartlarının sıkılık derecesine direkt olarak bağlamaktadırlar (219).

Çevresel vergi araçlarının temel avantajlarından birisi bu konuda güçlü bir teşvik sağlamalarıdır. Kirleticilerin, emisyonlar üzerine konulan vergileri ödemek zorunda olmaları nedeniyle, bu tür vergiler kirliliği azaltmada ve yeniliklerin yaratılmasında uygun bir teşvik sağlarlar. Vergiler ve diğer çevresel piyasa mekanizmaları, kirlilik kontrolünün daha maliyet etkin yöntemlerinin geliştirilmesi için "dinamik" bir teşvik sağlayabilmektedirler. Bu dinamik ilerlemelerin kaynağı, statik bir optimumda, çevresel verginin emisyonların mevcut miktarı üzerinden ödeniyor olması sonucu emisyonları daha iyi bir optimal düzeye indirecek teknolojik yenilikler için araştırma yapılmasına yönelik teşvik sağlaması gerçeğidir (Smith,1996:222).

Standartlardansa emisyon vergileri yaklaşımını esas alan bir politikanın tercih edilmesi durumunda, firmanın AR&GE çabaları, onun kirlilik kontrolü ile ilgili maliyetlerinde (azaltım maliyetleri artı vergi ödemeleri) daha büyük bir azalmaya yol açacaktır. Vergi uygulanması firmayı otomatik olarak, marjinal azaltım maliyeti fonksiyonunu aşağı doğru çekmek için fırsat buldukça emisyonlarını azaltmaya yöneltecektir. Standartlar yaklaşımı böyle bir mekanizmayı içermez. Vergi ve standartlar yaklaşımı arasındaki fark kirleticilerin birincisinde azaltım maliyetleri için olduğu kadar emisyonlar için de ödemek zorunda olmaları, ikincisinde ise

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yalnızca azaltım için ödeme yapmak zorunda oluşlarıdır. Bu nedenle firmaların yeni kirlilik kontrol tekniklerinden kaynaklanan potansiyel maliyet tasarrufları vergi yaklaşımı altında çok daha büyüktür. Vergi yaklaşımının özü, nasıl yapılacağını kararlaştıran bir merkezi otoriteye sahip olmaktan ziyade, kirleticilere emisyonları azaltmak için en iyi yolu kendilerinin bulmalarını sağlayarak bir müşevviği temin etmektir (Field,1994:227). Ayrıca bu konuda vergi teşvikleri şeklindeki araçların, kirliliği azaltıcı ekipmanın tesisi durumunda kullanılabildiği ve Ar&Ge harcamalarına vergisel avantajlar sağlanabileceği gibi örnekler de eklenirse bu araçların teşvik edicilik özelliğinin çok kuvvetli olabileceği söylenebilir.

Bu açıklamaların karşısında bir argüman, vergi yükünün firmaları araştırmaya ve geliştirmeye daha az kaynak ayırmaya ve yeni tekniklerin bulunmasında kullanılacak kaynakların yetersiz olmasına sebep olduğu ve bu yüzden daha az kirletici üretim yöntemlerinin düzenlemeler altında olduğundan daha yavaş olabileceğini savunmaktadır. Ne var ki, rekabetçi bir piyasada, özellikle hızlı büyüyen bir endüstride, piyasa güçlerinin firmaları önemli yenilikler yapmaya ve vergi ödemeleri ile emisyonlarını daha azaltmaya iteceği de bir gerçektir. Şunu da kabul etmek gerekir ki, bu dinamik etkinlik mutlaka vergisel araçlarla sınırlandırılmış değildir. Komuta ve kontrol yaklaşımı temelindeki çevresel araçlar ele alındığında, "mümkün olan en iyi teknoloji" temelinde konulacak bazı standartların da dinamik etkinlikler sunabileceği bilinmelidir(OECD,1996:12). Bunun da ötesinde, çevresel vergilerin tümünün daima aynı dinamik özellikler göstermeyeceği de açıktır. Örneğin, çevresel amaçlı bir girdi vergisi, gaz temizleyici bir emisyon azaltım teknolojisinin geliştirilmesini sağlamayabilir. Yine çevresel amaçlı bir tüketim vergisi, üreticileri emisyonlarını azaltmaları için teşvik etmeyebilir.

F- Uygulanma Ve Uyum Maliyetleri

Standartlar yaklaşımında, kirlilik kontrolü ile ilgili yasal düzenlemeler belli bir emisyon standartını veya belirtilmiş kirlilik kontrol teknolojilerine uyumu belirlemektedir. Başlangıçta, cezaların kanunda belirtilmesinin uyum için yeterli olacağı düşünülüyorsa da, gerçekte karşılaşılan durum böyle değildir. Kirlilik kontrol kanunları diğerlerinde olduğu gibi, uygulanmayı ve bunun için de kaynakları gerektirir. Sözü edilen konu uygulama maliyetlerini ifade eder. Standartların nisbeten sıkı olması daha fazla uygulama maliyetlerini gerektirebiliyorken, daha az sıkı standartlar daha az kaynaklarla da başarılabilir.

Standartın sıkılığı uygulama maliyetlerini etkileyen tek faktör değildir. Uygulamada bir diğer kritik faktör, kanunda belirtilen müeyyidenin büyüklüğüdür. Kanuna aykırı bir durum tesbit edildiğinde uygulanacak cezanın çok düşük düzeylerde oluşturulması, hatta standartları karşılamak için gerek duyulan azaltım maliyetlerinden daha düşük tutulması firmaları uyum yerine ayak diretmeye itebilmektedir. Kirlilik kaynaklarının önemli miktarda cezalarla karşılaşma olasılığı ile yüz yüze gelmesi uyum yönünde çok daha güçlü bir teşvik olabilecektir. Ancak kanunların aşırı yüksek cezalar koymaya kalkışması, böyle bir uygulamanın makro

ekonomik problemlere yol açabileceğini düşünen yöneticilerin ve mahkemelerin, kanunu ihlal edenleri şiddetli bir şekilde izleme ve denetleme isteğini yok edebilecektir.

Bir emisyon standartı dikkate alındığında, bunu iyi bir şekilde uygulamak için birinin sürekli bir şekilde emisyon oranını izlemesi gerekir. Bunun tek bir kamu biriminin sürekli bir şekilde emisyon oranını izlemesi imkansız olması nedeniyle, kirleticilerin kendi birimince yapılmasının çok zor hatta imkansız olması nedeniyle, kirleticilerin kendi kendilerini gözlemlemeleri ve buna ilişkin raporların kamu birimince periyodik olarak denetlenmesini içeren bir sistem kabul edilebilmektedir. Periyodik kontrollerin sıklığı ise kamu biriminin bütçesel durumuna göre belirlenecek, kontroller maliyetli bir süreci ifade edecektir.

Vergisel araçlar, standartlardan daha farklı bir yönetim sorununu beraberinde getirmektedirler. Vergi sistemi vergi konusu üzerinde tam ve doğru bir enformasyonu gerektirir. Örneğin emisyonlar vergilenecekse; her bir kaynaktan gelen kümülatif emisyonlar hakkında vergi otoritesi doğru bir enformasyona ihtiyaç duymakta ve dolayısıyla makul mali sınırları içinde bunların ölçülenebilir olması gerekmektedir. Bu enformasyonun sağlanması çok karmaşık ve zordur. Yöntemlerden biri her ay ya da her yıl gibi bir zaman periyodu boyunca sürekli olarak emisyonları ölçen daimi bir izleme ekipmanı oluşturmaktır. Böyle bir teknolojinin olmaması, emisyon oranlarının periyodik kontrolünü başarısız kılmakta ve genellikle firmanın kendi yapığı rapora dayanan bilgiyle yetinilmesine yol açmaktadır. Ayrıca, emisyonların geçişkenlik özelliği, bazı emisyonlara çok küçük miktarları içermesi ve noktasal olmayan kirlilik kaynağı emisyonlarının varlığı gibi sebepler, bunların belli derecede tam olarak ölçümlenmelerini imkansız hale getirebilmektedir. Bu açılardan bir emisyon vergisi politikası izlenmesi, tipik bir standart programına oranla daha fazla zorluklar taşıyabilecektir. Konuya kirleticiler açısından baktığımızda, ödeyecekleri vergileri azaltmak için yasal ya da yasa dışı davranabilecek örneğin, vergi tarhının temelini oluşturan ölçümleme verilerine sıhhatli olmadıkları veya teknik zayıflıkların varlığı gibi konulara dayanarak sık sık itiraz edebileceklerdir. Emisyon vergilemesinde durum böyleyken, diğer vergi araçlarının standartlardan daha düşük uygulama ve uyum maliyetlerini ifade etmesi olasıdır.

G- Belirsizlikler

Yukarıda da kısmen gördüğümüz gibi kirlilik kontrolüne ilişkin politikalar belli bir belirsizlik ortamında yürütülmek durumundadır. Ortam su kalitesinin bozulmasının tüm zararları ve veya ne miktarda emisyon üretiminin eko-sistemi ne kadar etkileyeceğinin kesin olarak bilinememesi bir belirsizliği ifade eder. Ayrıca bir diğer belirsizlik de, kontrole konu olan kaynakların marjinal azaltım maliyet eğrilerinin durumu konusunda mevcuttur. Yöneticiler bu maliyetlerin ne kadar yüksek veya eğrilerin ne ölçüde dik olduğunu ve maliyetlerin kaynaktan kaynağa nasıl farklılaştığını genellikle bilmezler. Emisyon vergilerinin avantajlarından birisi bu gibi belirsizlikler durumunda maliyet etkin sonuçlar verebilmeleridir. Ancak, belli düzeyde vergi konulduğunda kirlilik kaynaklarının vergi araçlarına cevaplarının ne

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olacağı ve toplam emisyonlarda ne kadarlık bir azalmanın gerçekleşeceğinin öngörülememesi de bu yaklaşımın temel bir dezavantajı olarak belirtilebilir. Kirletici firmaların marjinal azaltı maliyetleri fonksiyonlarının ne şekilde olduğu kesin olarak bilinemediği için vergi oranının yüksekliğinin tesbiti güçtür. Bir diğer deyişle, istenilen azaltım miktarını sağlayabilecek vergi oranının tesbitinde güçlük mevcuttur. Şayet vergi çok az yüksek ve ya düşük belirlenirse, firmalar emisyonlarında arzu edilmeyen yönde, çok büyük değişiklikler yapabileceklerdir. İşte bu durum yöneticilerin standartlar yaklaşımını takip etmelerinin temel nedenlerinden birisidir. Yöneticiler üretilen emisyonların miktarı üzerinde kesin bir kontrol sağlamayı isteyeceğinden standartlar yaklaşımından hareket edebileceklerdir.

H- Gelir Sağlayabilirlik

Çevresel vergiler, kumanda ve kontrol stratejilerinden daha maliyet etkin ve çevresel açıdan verimli iken aynı zamanda da standartlar yaklaşımıyla yapılamayacak bir şekilde, kamu gelirlerini arttırıcı özelliklere de sahip olmaktadır. Bu gelirlerin bir kısmı yönetim maliyetleri ve verginin uygulanma maliyetlerini karşılamada kullanılabilir. Standartların kullanılması durumunda genellikle yönetimsel maliyetler çevresel vergiler için olduğundan daha yüksek olabilir ve hükümet bu maliyetleri, tahrip edici olabilecek diğer vergi gelirlerini arttırarak sağlayabilir. Yani, standart koyma temelinde bir aracın tercihi, kamu gelir kaynaklarına ihtiyaç gösterir. Oysa vergileme şeklinde bir araç bizzat kamu gelirlerinin arttırılmasına imkan tanımakta ve hükümetlere çeşitli kamu politikalarının uygulanmasında kaynak teşkil edebilmektedirler. Emisyon vergilerinin ve çevresel v lerin gelirlerinin kullanılması için hükümet açısından, açığın azaltılması, çevresel ya da diğer harcama programlarının desteklenmesi veya diğer vergilerin azaltımı gibi çok sayıda alternatif mevcut olacaktır. Çevresel vergi gelirlerini kullanma vasıtasıyla, hükümetler iki karpayı sağlarlar; (i) çevresel kalite iyileşmeleri (ii) daha az tahrip edici bir yolla kamusal gelirlerin arttırılması (Ligthart,1998; 11).

I- Piyasa Mekanizmalarına Uyum

Emisyon vergileri ve diğer çevresel vergiler kirleticilerin faaliyetlerinin çevre üzerindeki etkilerini hesaba katmalarını sağlayarak nisbi fiyatları değiştirebilirler. Vergisel araçlar kendi kendine düzenleyicidirler. Kumanda ve kontrol tedbirleriyle karşılaştırıldıklarında, daha esnek oldukları ve kirleticileri piyasa sinyallerine uyumda serbest bıraktıkları söylenilebilir(OECD,1996;11).

SONUÇ :

Öncelikle, çevresel vergi araçları ile standartlar arasında maliyet etkinliği ve kirlilik kontrolüne ilişkin politika etkinliğinin tam bir karşılaştırılmasının yapılması, her iki politika aracının da gerçekçi bir şekilde uygulanmış olmasını gerektirir.

Bilinmesi gereken diğer bir faktör, bu iki aracın, tam bir rekabetin, mükemmel bir enformasyonun olmadığı ve ayrıca diğer piyasa düzenlemelerinin ve farklı hükümet politikalarının da bulunduğu bir durumda uygulanmak zorunda olduğudur.

Çevresel politikada ve özellikle kirliliğin kontrolünde çevresel vergi araçları vasıtasıyla piyasa mekanizmalarının daha fazla kullanılmasının, çevresel düzenlemeler tarzındaki standartlar gibi bir kumanda ve kontrol yaklaşımından daha avantajlı olduğu düşünülebilir. Çevresel vergi araçları, kirleticilerin faaliyetlerinin çevre üzerindeki etkilerini dikkate almalarını sağlayarak nisbi fiyatları değiştirirler. Standartlar gibi kumanda ve kontrol araçlarıyla karşılaştırıldığında, vergisel araçlar çok daha esnektirler ve kirleticileri piyasa sinyallerine en maliyet etkin bir şekilde uyumda serbest bırakmaktadırlar. Dolayısıyla vergi araçları kendi kendine düzenleyicidirler. Nisbeten daha düşük yönetim, izleme ve uygulama maliyetleri ile sonuçlanabilirler. Ayrıca bu doğrultuda, emisyonlar üzerine konulan bir vergi kirlilik azaltımında, yeniliklere ve Ar&Ge programlarının geliştirilmesine ilişkin önemli bir teşviği de barındırırlar. Bu gibi nedenler, vergilemenin ve çevresel vergi araçlarının, standartlara nazaran daha etkin bir araç olarak düşünülmesine yol açmaktadır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, bazı özel durumlarda vergi araçlarının kullanılmasının isteren sonuçları temin edemediği ve bunu zorlaştırdığı da gözlenmektedir.

Çevresel vergi araçları, standartlara nisbeten bir çok avantaja sahip olmalarına rağmen, kumanda ve kontrol yaklaşımları ve özellikle standartlar biçimindeki düzenlemeler, kirliliğin kontrolüne ilişkin çevresel politikada halen önemli bir role sahiptirler. Vergi araçlarıyla ilgili ilk göze çarpan temel eksiklikler; bunların etkilerinin kesin olmaması ve hem zaman hem de bölgesel farklılıklar bakımından esnek olmamalarıdır. Buna ek olarak vergiler, örneğin, yüksek düzeyde zehirli emisyonların söz konusu olduğu ve tam bir yasaklanmanın gerektiği bazı durumlarda uygun olmayabilmektedirler. İyi bir gözlemleme ve uygulama ile standartlar, çevresel etki ile politika çıktısı hakkında daha büyük bir kesinlik derecesi sağlarlar. Davranışsal değişimi fiyat mekanizması yoluyla teşvik eden vergi araçlarından daha direkt oldukları da yaygın bir şekilde kabul edilir.

Her çevresel kirlilik problemi, tek bir aracın seçiminden ve kullanımından ziyade farklı araçların bir kombinasyonun kullanılmasını gerektirecek şekilde farklıdır ve farklı türde özelliklere sahiptir. Kirliliğin kontrolüne ilişkin her araç kendi sınırlamalarını ve kendi etkinliğini, çözümlenmesi amaçlanan kirlilik probleminin türüne ve özelliğine bağlı olarak taşır. Sonuç itibariyle, gerek çevresel vergi araçları, gerekse emisyon standartları, kirliliğin kontrolüne yönelik önemli rollere sahiptir ve her ikisi de çevresel kirlilikte en etkin azaltımı sağlamak için iyi bir şekilde analiz edilerek koordineli bir biçimde kullanılmalıdır. Zaten uygulamada da vergisel araçların kumanda ve kontrol araçlarıyla birleştirilerek "mixed sistemler" olarak adlandırıldığı ve uygulandığı gözlenmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAKÇA :

BAUMOL,W.J.-OATES W.E., **The Theory Of Environmental Policy**. Cambridge : Cambridge University Press, 1988.

CAIRNCROSS, Frances (Ed.): **Costing The Earth** -The Challange for Governments- The Opportunities for Business. Boston: Harvard Business School Press, 1992.

CROPPER,M.L.- OATES W.E., "Environmental Economics :A Survey", Journal Of Economic Literature, V 30,1992.

EDI, The World Bank, **Political Economy of the Environment**- Training of Trainers Workshop. Ankara,Turkey;Sept21-Oct1, 1998.

FIELD,B.C., **Environmental Economics**. New York: Mc. Graw Hill Inc.,1994.

HEMMING,Richard-MIRANDA,Kenneth, "Kamu Harcamaları ve Çevre", Kamu Harcamaları Rehberi. Ke-young Chu-Richard Hemming (Ed.),Çev:Doğan Cumaoğlu. Washington: IMF Publications Services, 1991.

LIGTHART, Jenny E. "The Macroeconomic Effects of Environmental Taxes: A Closer Look at the Feasibility of 'Win-Win Outcomes", IMF Working Paper, May-1998.

OECD, **Taxation And The Environment** , France: OECD Publications Service, 1993.

OECD, **Implementation Strategies For Environmental Taxes**, France: OECD Publications Service, 1996.

OECD, **Environmental Taxes And Green Tax Reform**, France: OECD Publications Service, 1997.

ÖNCEL,Türkan, "Çevre Koruma Önlemlerine Genel Bir Bakış", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 34. Seri, Yıl 1990/1991. İstanbul: Yayın Matbaası,1993.

PEARSON, Mark, "The Political Economy of Implementing Environmental Taxes" International Tax and Public Finance Vol.2, Number.2, August 1995.

SMITH, Stephen, "*[illegible]ation And The Environment*", The Economics of the Tax Policy. Michael P. Devereux (Ed.),New York: Oxford University Press,1996.

TURHAN, Salih, "*Maliye Politikası ve Çevre Kirliliği*", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 35. Seri,Yıl 1991/1992, İstanbul: Ode Ay Matbaası, 1993.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ Adnan Tevfik Armağanı EVİ

SOME COMPLICATIONS IN THE APPLICATION OF ARTICLES 11 AND 12 OF THE OECD MODEL CONVENTION

Dr. Willem G. KUIPER*

I. INTRODUCTION

Articles 11 and 12 of the OECD Model Convention on Income and Capital (and all bilateral double taxation conventions based on this model) are generally known as the provisions dealing with the allocation of taxing rights of interest and royalties paid from one state to another.

The general principle of Art. 11 of the OECD Model is that interest may be taxed in the State of residence of the recipient of such income. At the same time, the article leaves the State of source the possibility to impose a tax (if the domestic tax laws of that State provide so) on interest paid to non-residents. The maximum rate of such tax imposed by the State of source may, however, not exceed 10% of the gross amount of such interest[1]. The reduction of the tax to a rate of 10% (or any other rate as agreed upon in bilateral treaties) is subject to the condition that the recipient in the State of residence is the beneficial owner of such interest.

Art. 12 of the OECD Model follows a similar pattern, but it only grants the exclusive taxing rights to the State of residence of the recipient. This means that the State of source is not entitled to impose a withholding tax. A number of bilateral tax treaties, however, still grant a limited right of taxation to the State of source, again if the domestic laws of the State of source provide for a withholding tax on royalties.

The structure of Articles 11 and 12 of the OECD Model is, to a large extent, very similar to that of Art. 10 of the OECD Model dealing with the taxation of dividends. All three articles deal with the question of limiting the taxing rights in the State of source[2] and they all subject such limited taxation rights in the State of source to the condition that the recipient in the State of source is the beneficial owner of the income[3]. All three articles contain a detailed definition of the concepts of dividends, interest and royalties[4] and they also prohibit the State of source to impose a withholding tax on the income concerned, if the beneficiary has a permanent

---

* Senior course instructor, Director of the Netherlands branch, Sheltons- SITTI, International Tax Training, Copenhagen & Amsterdam.

[1] It should be noted that there is a trend, particularly in Western Europe, to reduce the withholding tax on interest to 0% during tax treaty negotiations.

[2] Art. 10 (1 and 2), Art. 11 (1 and 2), Art. 12 (1)

[3] Art. 10 (2), Art. 11 (2), Art. 12 (1)

[4] Art. 10 (3), Art. 11 (3) and Art. 12 (2)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

establishment in the State of source[5].

When comparing the structure of Articles 10, 11 and 12 of the OECD Model, there are, however, also a number of important differences which are often overlooked and which can lead to serious complications in practice. These differences include the following:

1. While Art. 10 (1) only refers to dividends **"paid by"** a resident of one State to a resident of another State, Articles 11 (1) and 12 (1) refer interest or royalties **"arising in"** one State and **"paid to"** a resident of another State.

2. While the definition of dividends in Art. 10 (3) includes income which is subject to the same tax treatment as income from shares by virtue of the laws of the State from which the payment is made, there is no such reference to domestic law in the definition of interest and royalties; this may in practice lead to classification problems in cases where one state considers income to be classified as, for example, interest, but the other state considers the same income as a dividend pursuant to its own domestic laws.

3. Unlike Art. 10, Arts. 11 (5) of the OECD Model (as well as the UN Model), as well as Art. 12 (5) of the UN Model contain an additional provision referring to the question **where** interest arises. This may lead to a very complicated situation if the interest or royalties are received from a third state; in such a case, the question is whether and how double taxation at the source can be avoided.

When comparing the structure of Articles 11 and 12 of the OECD Model only, it can be concluded that Art. 12 does not contain a provision similar to Art. 11 (5). The latter provision contains a rule in which State interest shall be deemed to arise, both in general[6], and in the more specific case that interest is borne by a permanent establishment of the payer of the interest is another State[7]. The question is why Article 12 of the OECD Model does not contain such a special provision (while Art. 12 of the UN Model does contain it).

In the following contribution written in commemoration of my friend and colleague, Prof. Dr. Adnan Tezel, I shall analyze a number of practical problems resulting from these differences.

II. "PAID BY" VERSUS "ARISING IN"

A. In general

The meaning of the term **"paid by"** as used in Art. 10 of the OECD is

[5] This is the so-called "force of attraction" which is prohibited under Art. 10 (4), Art. 11 (4), Art. 12 (3).

[6] I.e. in the State of the payer of the interest.

[7] In this case, the interest shall be deemed to arise in the State of the permanent establishment, if the indebtedness on which the interest is paid is attributable to the business of the permanent establishment.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

described in Para. 7 on the Commentary on Art. 10. According to the Commentary, the term "**paid**" has a "very wide meaning, since the concept of payment means the fulfillment of the obligation to put funds at the disposal of the creditor (or in the case of dividends: the shareholder)[8] in the manner required by contract or by customs". There is consensus that the term includes any transfer of monetary values, whether in cash or in kind[9]. Given the nature of such a transfer, the payment has to be made by the person distributing corporate profits, i.e. the company.

According to Art. 10 (2) of the OECD Model, such dividends paid by a company which is a resident of one State to a recipient of the other State are subject to tax at a limited rate in the State of which the company making the dividend distribution is a resident. In conclusion, there can be hardly any difference of opinion which State may impose this tax to be levied at a limited rate. There can only be a complication, if the distributing company is considered a resident of more than one state under the domestic laws of these states[10].

As mentioned above, both Articles 11 and 12 refer to interest and royalties respectively, "**arising in**" one State and "**paid to**" a recipient in the other State. The Commentary on both articles makes clear that the term "**paid**" has to be understood in the same way as described in the Commentary on Art. 10, i.e. there must be a formal debtor-creditor relationship. As regards the term "**arising in**", Art. 11 (5), first sentence[11], makes clear that the interest arises in the state of which the payer is a resident. Thus, it can be concluded that, by virtue of Art. 11 (5), the purpose for which the loan is granted and the place where the funds thus obtained are utilized are, as a matter of principle, irrelevant in order to determine where the interest arises.

It should be noted, however, that, as regards the meaning of the term "**arising in**" as used in Art. 12 (1) of the OECD Model, Art. 12 does not contain a provision equivalent to Art. 11 (5) of the OECD Model[12]. The question, therefore, arises whether this term should be interpreted by way of analogy to Art. 11 (5) of the OECD Model, or whether the term has to be interpreted in accordance with the

---

[8] According to recent Dutch case law, the recipient of the dividends need not be a shareholder, he may also be the holder of the coupon(s) entitling him to receipt of the dividends. See *Beslissingen Nederlandse Belasting-rechtspraak* (Decisions of the Netherlands Tax Courts), 1994/259.

[9] Examples of dividend distributions in kind include the issue of bonus shares, as well as hidden dividend distributions.

[10] In that case, both states can, at least in theory, levy a withholding tax on dividends, if the dividends are paid to a shareholder resident in a third state. The risk of double source taxation on dividends is not removed by Art. 4 (3) of the OECD Model. Some Tax Courts, more specifically in Canada and in the Netherlands, have ruled, however, that such a double withholding tax on dividends would be in conflict with Art. 10 (5) of the OECD Model.

[11] Art. 11 (5), second sentence, contains a special rule concerning the issue where interest arises, if the interest is borne by a permanent establishment in a third state. This rule will be discussed in Sec. IV, *infra*.

[12] Note that Art. 12 (5) of the UN Model does contain such a rule.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

domestic laws of the States concerned[13], more specifically in accordance with the source rules contained in these domestic laws, i.e. the rules establishing when and in what state interest or royalties are deemed to arise and determining the taxation of such interest and royalties in the source state. Here, we arrive at the core of the problem.

B. The source-issue

As a rule, interest and royalties are taxable in the state of the recipient, i.e. in the state of the lender or the supplier of technology), if such states tax resident taxpayers on their world-wide income. Often, however, they may also be taxed in the source state, depending on the domestic source rules in such states and, of course, on the relevant tax treaty provisions. In this context, the key-point is the "source issue", i.e. the discussion of the domestic and bilateral rules (or of their combination) establishing under what circumstances interest and, more specifically, royalties are deemed to arise in a certain state and therefore may be subject there to a (limited) taxation.

It should be stressed that source rules not always are also rules on the jurisdiction to tax. The source-issue, however, may also be relevant if the source state has no power to tax. For example, in many states the application of the source rules applicable to interest and royalties received by residents also has the function of clarifying whether these items of income are considered as domestic or foreign income for the purposes of the application of the rules concerning the avoidance of double taxation[14].

In addition, the source of the income is of importance in those states which tax the world-wide income of resident companies but do not allow or restrict the deductibility of foreign losses. This is even more true in states which grant relief from double taxation in the form of an exemption, rather than in the form of a credit. Consequently, if certain income (e.g. interest or royalties) is considered domestic-source income rather than foreign-source, or if, under the domestic tax laws of the state of the recipient, the right to tax such income by the foreign state is denied because of the application of different source rule in the source state and the residence state, the result may be that the overall foreign-source income turns out to become negative due to a lack of other income from foreign sources balancing out the expenses incurred abroad.

---

[13] This conclusion must be drawn by virtue of Art. 3 (2) of the OECD Model.

[14] If the income concerned is considered to be domestic income under the laws of the country of the recipient, this country will, obviously, not grant a foreign tax credit for foreign withholding taxes, even if the foreign country has imposed such a withholding tax pursuant to its own laws.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Domestic source rules

Normally, domestic laws set forth different source rules for each category of income. Remunerations, payments, fees, etc. must first be classified under a certain category of income and then the source rules of that category of income (i.e. the rules determining where the income concerned is deemed to arise) must be applied. Consequently, the definition of interest or royalties is a matter of domestic law. Broadly, but not necessarily, domestic definitions are, or at least may be, similar to the definition contained in the UN, OECD and US Model conventions, discussed under subsection 2 below. Once a certain remuneration is classified as interest or as a royalty, the source rules of these categories of income should apply.

However, some laws do not contain a definition of interest or royalty and therefore, they do not have special source rules which are applied to interest or royalties. In these cases, for example, it may happen that the remuneration for a technology transfer is first included in another category of income; subsequently, the source rules relevant to that particular type of income can be applied[15].

Finally, some domestic laws contain very broad source rules that do not take into account the particular type (or category) of income. Such income is deemed to arise in that state if it is paid by a resident of that state in connection with services received (the so-called "pay-criterion")[16].

In sum, domestic source rules are mainly of three types:

(i) interest and royalties are deemed to arise in a state if they are paid by a resident of the state (the "pay-rule");

(ii) interest and royalties are deemed to arise in a state if they are utilized there (the "use-rule")[17];

(iii) a combination of (i) and (ii) above. Such a combination, in various forms, is perhaps the most common: it generally provides that interest and royalties are not deemed to arise in the state if, although paid by a resident taxpayer, the loan or the licensed property is utilized outside the state.

In addition, interest and royalties will be normally taxable in full in the source state if they are attributable to a permanent establishment that a non-resident lender or licensor has in that state.

---

[15] This is, for example, the case under German income tax law.

[16] This is the case of the Spanish *"criterio del pago"*: income from services of any kind rendered by non-residents outside Spain is taxable in Spain if the compensation for such a service is paid by a Spanish resident, regardless of whether the service is actually rendered to a resident of Spain.

[17] This is the case, for example in the United States. Under US law, interest income is generally sourced to the residence of the obligor, but interest paid by U.S. corporation is U.S. source unless 80% or more of corporate gross income for the prior three-year period is from an active business conducted outside the U.S. If so, it is treated as foreign-source. Royalties and rents are generally sourced to the place where the leased or licensed property is used.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Model treaties

As discussed above, there is a notable difference of principle in Articles 11 and 12 of the OECD Model, insofar as Art. 11 of the OECD Model allows the source state to levy a withholding tax not exceeding a rate of 10%, whereas Art. 12 does not allow the source state to levy such a withholding tax (i.e. such withholding tax under the laws of the source state, if any, has to be reduced to 0%). Based on this difference, as well as on the fact that Art. 12 of the OECD Model does not contain a rule similar to Art. 12 (5) of the UN Model[18], some authors argue that Art. 12 of the OECD Model does not contain a source rule with respect to royalties and that the same would be true for the recently published 1996 US Model. However, because many treaties entered into between OECD states (including the US) also provide for a (limited) taxation of royalties at source, these authors, therefore, argue that these bilateral treaties do contain a source rule, even if the other provisions of such bilateral treaties closely follow the pattern of the OECD-Model.

Although the conclusion that Art. 12 of the OECD Model does not contain an explicit source rule appears to be correct, the arguments used are not very convincing, and that for several reasons, including the following:

a. it is more likely that Art. 12 of the OECD Model does not contain a rule similar to Art. 11 (5) of the OECD Model or to Arts. 11 (5) or 12 (5) of the UN Model, because under the OECD Model, the state of source is not entitled to levy a withholding tax on royalties[19];

b. the fact that the source state may not levy a limited withholding tax (i.e. has to reduce the withholding tax to 0%) does not constitute the absence of a source rule *ipso facto*;

c. neither Art. 11 (5) of the OECD Model, nor Art. 12 (5) of the UN Model provide that interest (or royalties) shall be deemed to arise in a state only when the payer is a resident of that state; and

d. the wording of Art. 11 (1) and Art. 12 (1), i.e. "**.....arising in a Contracting State and paid to a resident of the other Contracting State....**" is the same, but in both provisions, it does not clarify or define from which state the payment has to be made and whether the use of the words "**arising in**" and "**paid to**" is a cumulative condition.

With respect to the latter, one could argue that Articles 11 and 12 of the OECD Model would contain some form of source rule, if the interest or the royalties

---

[18] According to this provision, royalties shall be deemed to arise in a Contracting State when the payer ..... is a resident of that State.

[19] The Commentary on Art. 12 of the OECD Model, however, is silent on this issue. Nevertheless, it can be considered an oversight of the OECD Model that there is no provision similar to Art. 11 (5) of the OECD Model or Art. 12 (5) of the UN Model; even though, only the state of residence is entitled to levy the withholding tax on royalties, there can still be difference of opinion as regards the state in which such royalties arise.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

not only arise (regardless of whether the "pay-rule" or the "use-rule" under domestic law is applied) in a certain state, but also if the payment is made by a person (i.e. the debtor) in the same state, in other words, if the terms "**arising in**" and "**paid to**" constitute a cumulative condition. Neither the wording of the provisions concerned, nor the Commentary thereon, however, provide clarity on this issue.

Conversely, Art. 12 of the UN Model, which allows taxation of royalties at the source, explicitly provides that royalties are deemed to arise in the contracting state of residence of the payer (similar to the rule contained in Art. 11 (5) of the OECD Model. Moreover, Art. 12 (5) of the UN Model provides that royalties are deemed to arise in the contracting state where a person, either resident or non-resident in the contracting states, has a permanent establishment, provided that they are incurred in connection with the permanent establishment and borne by it. According to some authors, the UN Model therefore clearly adopts a "pay-rule".

Although one has to admit that the UN Model indeed appears to adopt a "pay-rule", this does not clarify the question whether or not Art. 12 of the OECD contains a source rule. Assuming, however, that the opinion that Art. 12 of the OECD Model (and of all bilateral treaties following the OECD Model) does not contain a source rule is correct, this may result in great practical problems in the light of the abovementioned divergence of source rules under national laws and the interpretation of undefined treaty terms by virtue of Art. 3 (2) of the OECD Model, as is illustrated in the practical examples in sub-section 4, *infra*.

3. Bilateral source rules under selected treaties

In practice, tax treaties sometimes contain rules that partly depart from those contained in Articles 11 and 12 of the OECD Model or the UN model. Some peculiar treaty source rules include:

(i) rules on royalties incurred in connection with and borne by a permanent establishment. A few treaties signed by Australia[20] provide that royalties are deemed to arise in the state where the permanent establishment is located, whether or not the head office is resident in a contracting state and (and this is the difference with the UN model) whether or not the permanent establishment is in one of the contracting states[21];

ii. rules on the place of "use of the right" underlying the royalty. US domestic law as well as a few treaties signed by the US[22] provide that royalties are deemed to arise in a contracting state if they relate to the use of the right in one of the contracting states, even if they are not paid by a resident of the contracting states

---

[20] See, for example, the treaties concluded by Australia with the United States (Art. 12 (6)(a)), Austria, Italy and the Netherlands (all: Art. 12 (5)).

[21] For a more detailed discussion, see section IV, *infra*.

[22] See for example the treaties concluded by the United States with Australia (art. 12 (6)(b)), India (art. 12 (7)(b)), and China (art. 11 (5)(b)).

or borne by a permanent establishment situated therein.

These rules and/or their combination with domestic rules may in principle give rise to triangular situations and to double, triple or no taxation. As this issue is quite technical, some examples may illustrate the impact thereof.

Example 1

Company A, resident in state X licenses out the use of patents to company B, resident in state Y. Company B, in turn, sublicenses its rights to a third person, resident of state Z. A royalty is paid by a company B to company A.

States Y and Z (e.g. the United States) may both claim that the royalties arise in their state and that they are, therefore, both entitled to apply a withholding tax (if, for example, state Y employs a "pay-rule" and state Z (and this is the case of the United States) employs a "use-rule"). On the other hand, both state Y and state Z may also refrain from levying any tax at source (for example, because they both employ a combination of the two rules).

This may lead, respectively, to double taxation or to non-taxation at source. In the first case, the result is (or at least may be) that one of the source taxes, levied either in state Y or in state Z, may not be credited in state X, since the latter will hardly grant two foreign tax credits with respect to the same income.

In the second case, the whole income would only be taxable in state A.

Similar remarks apply with respect to the royalties paid by the resident of state Z to company B under the sublicense agreement. In this respect, it should also be noted that in countries like the United States (adopting a "use of the right" criteria), a cascading effect can arise in cases, like one in the example, of "back-to-back" royalties arrangements. Under domestic law and under some double tax treaties[23], the United States would claim the right to withhold tax both on the royalties paid by the US resident to company B and, as mentioned, by company B to company A.

Example 2

Company A, resident in state X licenses out the use of patents to company B, resident in state Y. Company B, however, uses the patents licensed by company A, for purposes of its own business, in state Z, without having a permanent establishment in that state.

Again, states Y and Z may both claim that the royalties arise in their state and that they are, therefore, both entitled to apply a withholding tax (if, for example, state Y employs a "pay-rule" and state Z employs a "use-rule"). On the other hand,

[23] See, for example, Art. 12 (6)(b) of the treaty between the United States and Australia.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

both state Y and state Z may also refrain from levying any tax at source (for example, because they both employ a combination of the two rules).

The above examples make clear that the fact that the Art. 12 of the OECD Model does not contain a source rule, creates, or at least may create, highly undesirable effects which can lead to double or even triple taxation, which is not likely to be avoided in the sole of residence of the recipient, because the latter state will only be prepared to give a credit for the foreign withholding taxes on royalties on the basis of its own source rules.

III.CLASSIFICATION ISSUES DUE TO DIFFERENCES IN DEFINITION

A. In general

One of the main differences between the definition of the term dividends, as contained in Art. 10 (3) of the OECD Model on the one hand, and the definitions of the terms interest and royalties, as contained in Arts. 11 (3) and 12 (2) of the OECD Model on the other hand, is that the definition of the term dividends is considered not to be exhaustive[24], while the definition of the terms interest and royalties is exhaustive[25]. Hence also the additional element in the definition of dividend in Art. 10 (3): "*...as well as income from other corporate rights which is subjected to the same taxation treatment as income from shares by the laws of the State of which the company making the distribution is a resident*". A similar reference to domestic law is not contained in the treaty definition of interest and royalties.

As a result, it is, therefore, possible that one country, e.g. the source country, classifies certain income as interest, while the other country, i.e. the residence country considers the same income as a dividend, or *vice versa*. None of the countries will probably violate a treaty provision, at least not if the classification as a dividend in the residence country is based on domestic law (pursuant to the reference to domestic law in Art. 10 (3) of the treaty). Consequently, double taxation may arise, particularly if the residence country refuses to grant double taxation relief with respect to foreign (withholding) taxes levied on income which was classified differently in the source country. Of course, the problem may arise with respect to income from many different sources, but in recent years, the problems caused by the different classification of dividends and interest have become increasingly imminent for a number of reasons, including the following:

(i) the introduction of anti-avoidance measures, such as thin capitalization, as

[24] This is clearly stated in Para. 25 of the Commentary on Art. 10 of the OECD Model.

[25] See Para. 21 of the Commentary on Art. 11 of the OECD Model. It should be noted, however, that states sometimes also make a reference to the source state's domestic law in the definition of interest in the interest article. This is allowed by Para. 21 of the Commentary. The Commentary does not explicitly mention that the definition of royalties is also exhaustive, but there is consensus that this is so.

a result of which interest on loans may be recharacterized into a dividend, while such recharacterization does not occur in the other state or when the debt-equity ratio in the other state is different[26].

(ii) the increasing use of financial instruments for financing cross-border investments which bear characteristics of both debt and equity investment, such as convertible bonds, profit sharing loans, zero coupon bonds and other hybrid financial instruments; and

(iii) the increasing use of derivatives, such swaps and options, as a manner to structure financial relations and investments.

As a result of different classification, the above examples may not only lead to problems with the respect to the determination of the appropriate treaty withholding tax rate, but also with respect to the question of whether the residence state must give credit or exempt income when it classifies the income differently from the source state. Both the OECD Model and most bilateral treaties do not offer satisfactory solutions for this problem, neither for the purpose of withholding taxes, nor for the purpose of personal or corporate income taxes.

It is possible that the problem can be avoided, or at least mitigated under domestic law provisions concerning double taxation relief. Below, however, I shall discuss possible solutions for this problem (based on the case of thin capitalization) under tax treaties, both under the OECD Model Tax Convention and actual treaty provisions, with the emphasis of treaties concluded by exemption states.

B. Credit provisions in tax treaties of exemption states which refer to specific types of income

Article 23A of the OECD Model provides for the exemption method as one of the methods for the avoidance of double taxation. In Art. 23A (2), credit is given for tax on specific types of income, i.e. the items of income mentioned in Arts. 10 and 11 (dividends and interest). This provision has no equivalent in Article 23 B, dealing with the credit method as the general method for the avoidance of double taxation. Under bilateral treaties, provisions modeled on the basis of Art. 23A (2) are often wider than the OECD Model's categories of dividends and interest, both of which are defined terms. However, the categories of income for which credit is given under the provision resembling Art. 23A (2) in bilateral treaties are normally specified; exemption is given for the remaining undefined categories of income.

There are three possible ways in which the treaty can specify the types of income qualifying for credit:

---

[26] The same may hold true for transfer pricing adjustments with respect to excessive interest payments to a related company. Although Art. 11 (6) contains a rule which, at least implicitly, allows such recharacterization for withholding tax purposes in one state, double taxation still occurs if the other state does not, or only in part, follow the adjustment by the first-mentioned state.

1. By article number (as in the Model's *"items of income which, in accordance with the provisions of Articles 10 and 11, may be taxed in the other Contracting State..."*);

2. By naming the descriptive type of income in addition to the article number (*"dividends within the meaning of Article 10..."*), and

3. By descriptive type of income alone (*"dividends"*).

1. Income specified by article number

By using the method of referring to the article number in order to determine that the residence state must give credit for tax on certain item of income, the Model clearly refers to the definitions of dividends and interest as contained in those articles. As mentioned above, in the definition of dividends, a clear reference is made to the domestic law of the source state. Although this is not, at least not explicitly, the case in the interest article, Art. 11 (6) makes clear that, in relation to interest charged at an excessive rate, taxation is to be in accordance with the source state's law. While any charge to tax will be in accordance with Article 11, such excessive amount may not be charged to tax as interest. This could also give rise to problems about double taxation relief.

Some exemption countries, such as the Netherlands and France specify the categories of income qualifying for credit by article number, as in the OECD Model, but the list is wider than in the Model. The issue of whether credit is given in cases of different classification under this method of specifying the category of income can therefore more frequently arise, particularly with terms not defined in the treaties of these countries. As dividends and interest are clearly defined terms in the OECD Model, this issue will further not be discussed in this article[27].

In addition to the abovementioned cases of interest charged at an excessive rate or interest being paid under hybrid financial instrument structures, another very clear example where problems of this kind may arise is thin capitalization.

In the case of thin capitalization, interest paid by a company in some states may be recharacterized as a dividend under domestic law. One could assume, that such income qualifies as a dividend for withholding tax purposes, and credit for such a dividend withholding tax on the interest recharacterized as a dividend has to be given in the residence state. However, there are also strong counter arguments against such an opinion.

[27] The problem arises when the source state taxes income, within a specified article number which does not contain a definition of that category of income, by applying its own domestic law definition of that category of income, while the residence state, applying its own definition, considers that the source state should not have taxed the income but should have exempted it (or applied a reduced rate of withholding tax) and, accordingly, does not give credit for the source state tax.

The Commentary on the OECD Model is ambiguous and difficult to read[28]. The Commentary does not explain the meaning of the Model's wording, nor does it clearly say that credit must be given in thin capitalization cases since the source state is taxing what is a dividend within the definition in Article 10. This is particularly true when bearing in mind that there are states which do not accept that a credit should be given in all cases where the application of thin capitalization rules categorizes the interest on the excessive amount of debt as a dividend. Therefore, the conclusion seems justifiable that the Commentary admits that the Model might fail to prevent double taxation in cases of different classification of income, even in relation to a defined term, such as dividends.

A good explanation for the ambiguity of the Commentary might be that it is derived from the 1987 OECD Report on "Thin Capitalization"[29]. As a result of the incorporation of the Report on "Thin Capitalization" into the Commentary, these latter contains comments, which did not relate to the Model's wording.

Where interest is recharacterized by the source state as a dividend, credit is nevertheless given for the dividend withholding tax in a number of countries, including France, Switzerland and the United Kingdom. In the Netherlands, credit would probably be given if the interest qualified as "income from other corporate rights which is subjected to the same taxation treatment as income from shares in the definition of dividend" (in the sense of Art. 10 (3) of the OECD Model).

Under the thin capitalization rules of some countries the interest is merely disallowed as a deduction in computing profits without being treated as a dividend for withholding tax. In these cases, no credit problem will arise in the residence state because interest withholding tax will be charged by the source state and the residence state will agree that it is interest.

2. Income specified by article number and descriptive type

A second possibility of determining the type of income qualifying for credit in a state which otherwise uses the exemption method is to refer to both the descriptive type of income and the article number. This method is used e.g. in Belgian, German and Swiss treaties.

This method is basically the same as the previous one of referring to the article number with the addition of the description of the type of income dealt with in that article. The Thin Capitalisation Report treats as equivalent: "items of income dealt with in Article 10" and "income defined as dividends in Article 10"[30]. It seems reasonably clear that this phrase is not different from the reference to the type of income by article number alone, and the same conclusion is equally applicable here.

---

[28] Para. 68 of the Commentary to Art. 23

[29] Report adopted by the OECD Council on 26 November 1986.

[30] See Para. 64 of the Thin Capitalization Report

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. Income specified by descriptive type alone

The third way in which a treaty article may provide for relief for a category of income is that the treaty explicitly mentions the category of income, such as dividends. Articles in the form of Article 23A(2) of the Model providing credit for categories of income specified by descriptive type are not common. Only Germany sometimes uses this method, usually only in relation to dividends, interest and royalties.

The method of referring to the descriptive type of income qualifying for credit is also dealt with in the Thin Capitalisation Report. The relevant paragraph in the Report is followed by three cases in which it is stated that relief might be given in certain cases of thin capitalization by virtue of the context, i.e.:

a. The treatment by the source state is in accordance with Article 9, in which case the residence state is obliged to make a corresponding adjustment under Article 9(2) (the same would apply for excessive interest treated as a dividend under Article 11(6))[31].

b. The application of similar thin capitalization rules in the residence state if it had been the source state.

c. The residence state agrees that it is proper to treat the interest as a dividend.

In line with the Report, the Commentary on the OECD Model says that the circumstances in which the residence state's definition of dividends should not be used are limited to the type of cases listed in the Report (which include all thin capitalization cases where the recharacterization is in accordance with Article 9). In particular, there is no suggestion that the residence state should generally respect the source state's characterization. There is also no discussion of the source state's taxation being in accordance with the Convention, the presence of which would indicate that the residence state should accept the source state's characterization. It therefore seems that the OECD implicitly admits that double taxation may arise in other cases because the residence state applies its own definitions which are contrary to the source state's.

C. Conclusion

Whether a credit or an exemption is required to be given in cases where the source and residence states classify income, and more in particular dividends and

[31] Such argument is very disputable as Art. 9 of the OECD Model makes mention of *"conditions .....which differ from those which would be made between independent enterprises"*. While the interest rate is covered by such conditions, it is subject to some doubt whether the same holds true for the amount of the loan as such. In the same sense: Prof. Dr. G.M.M. Michielse, "Thin capitalisation" in het fiscale recht (Thin capitalisation in fiscal law), Deventer, 1994.

interest, differently is not a question which can be answered for all cases. Even under tax treaties there are articles which for exemption states provide for credit for certain types of income, such as dividends and interest under the OECD Model. Where the income qualifying for credit is specified by reference to a treaty article number, the question whether income may be taxed in accordance with the convention under that article number is a question for the source state's classification, but this does not prevent the residence state from contending that the source state has not correctly applied the treaty from the source state's point of view. In other cases, income may be specified by descriptive type, such as dividends, in provisions providing exemption. Here, the classification should be in accordance with the residence state's law.

Bearing in mind, that treaties do not, or at least not always, satisfactorily solve the abovediscussed problems, one could perhaps take resort to domestic law provisions dealing with double taxation relief. In this respect, it appears that a distinction must be made for domestic law credit, which in some cases will provide for relief regardless of the source state classification and in spite of the problems created by the treaty[32], and domestic law exemption, which by classifying income by reference to the residence state's law may lead to double exemption which the treaty cannot solve. And here we arrive at another undesired effect of the shortcomings of the OECD Model.

IV. TRIANGULAR SITUATIONS

A. In general

Triangular situations are commonly defined as situations involving three states. The 1992 OECD Report "Triangular Cases"[33] defines the "typical" triangular cases as those in which income from dividends, interest or royalties derived from a source within a certain state is received by a permanent establishment in another state which belongs to an head office resident in a third state.

The issues here include:

1. The source state may not be willing to reduce withholding taxes if the head office state exempts the income of a permanent establishment in another state from tax, and if the PE state does not tax foreign income attributable to such permanent establishment.

2. The PE state may not give a credit for source tax under its domestic law, since the permanent establishment is not a resident; it may not accept that an obligation to do so arises under Art. 24 (3) (the permanent establishment non-discrimination provision) of the tax treaty between the HO state and the PE state.

[32] This is the case, for example in Australia, Canada, the United Kingdom and the United States.

[33] The Report was published by the OECD as second chapter of the "Model Tax Convention: Four Related Studies, No. 4 of the series "Issues in International Taxation".

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. The HO state may not be able to credit the source state tax and the PE state tax if it exempts the income from such tax.

This and other triangular cases are dealt with in some parts of the Commentary to the OECD Model, but are not specifically covered by the Model itself[34]. Generally, this is considered to be due to the circumstance that most tax treaties are bilateral in nature and that they, therefore, cannot effectively deal with multilateral situations.

Other types of triangular situations which can be distinguished include:

a. a permanent establishment of a non-resident company paying income to a third country; here, the question arises whether and to what extent the permanent establishment is entitled to, for example, reduced withholding tax rates and to what extent the recipient in the third country is entitled to double taxation relief;

b. the sub-permanent establishment paying income to another permanent establishment of a head office in two different states;

c. a dual resident company paying or receiving dividends or other income to or from a resident of a third state.

B. Double source taxation

1. Interest

In this article, the focus is on the situation mentioned under a) above, i.e. triangular situation which may arise in case of payments of interest (and royalties) connected with a permanent establishment that the payer has in a "third state". More in particular, the issue is whether tax treaties offer solutions for potential conflicts between source rules of two different states, i.e. the head office state and the permanent establishment state. Thus, apart from any tax in the state of the lender, there may be double source taxation. This is particularly the case if:

* the head office state, under its internal law, regards the interest as having a source there when the interest is paid by a permanent establishment outside that state[35] and the PE state regards as being there; or

* the combined effect of treaty law and internal law is to impose tax, either in general[36], or by converting the treaty source into the internal law source[37].

---

[34] Most of these cases are not dealt with by the Commentary. For a discussion of some of these triangular cases, see K. van Raad, "The 1992 OECD Model Treaty, Triangular cases", *European Taxation* (1993) at 298 ff.

[35] This is the case in, for example, the United States, Italy and, in some circumstances, Australia, Canada, the Netherlands and Switzerland.

[36] This is the case in France.

[37] This is the case in Australia and Japan.

Other interest and royalties situations that may cause double or even triple source taxation are not dealt with in this article.

Concretely speaking, the case being discussed is the following[38]: A head office resident in a certain state ("HO State") pays interest to a lender resident in another state ("Lender State") in connection with a loan entered into for the benefit of a permanent establishment in a third state ("PE State") and borne by the latter, for instance for the purchases of machinery and equipment of the PE. In a situation like this interest payments may be subject to triple taxation, namely in the HO State, in the PE State and in the Lender State. However, there is only full double relief if the Lender State grants to the Lender a tax credit in respect to both the taxes levied in the HO State and those levied in the PE State. In particular, triple taxation may arise if the HO State levies withholding taxes on interest and, at the same time, the PE State also levies taxes on interest which is borne by the PE.

2. Royalties

Triangular situations may also arise in the case of royalty payments made by the Head Office under a licence agreement entered into by the Head Office for the benefit of the PE. However, triple taxation will only arise in the case of tax treaties providing for a withholding tax on royalties (which is not the case under the OECD Model).

C. Treatment of interest under the OECD Model

Under the OECD Model triple taxation may only arise in the case of interest payments. Article 11 of the OECD Model provides that interest may be taxed both in the state of the recipient and in the source state, in the latter only up to 10% of the gross amount of the amount of the interest. As discussed above under section II, B, 2, *supra*, Article 11 (5) first sentence sets forth the basic source rule with respect to interest and provides that interest is deemed to arise in the state where the payer is resident of that state. However, article 11(5) second sentence adds that: "*where the person paying the interest, whether he is a resident of a contracting state or not, has in a contracting state a permanent establishment ..... in connection with which the indebtedness on which the interest is paid was incurred, and such interest is borne by such permanent establishment ..... then such interest shall be deemed to arise in the state in which the permanent establishment .... is situated.*"

The OECD Commentary on article 11[39] clarifies that interest is deemed to be borne by a permanent establishment when there is an economic link between the loan on which the interest accrues and the permanent establishment. The Commentary also gives some examples of situations in which such an economic link is normally

[38] See Paragraphs 28 through 30 of the Commentary on article 11 of the OECD Model
[39] See Paragraph 27 of the Commentary on Art. 11

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

deemed to exist[40]. For possible solutions, two different cases must be distinguished:

1. No treaty between the HO and the PE State

If there are two treaties (both following the OECD Model), one between the Lender State and the HO State and one between the Lender State and the PE State[41], but no treaty between the HO State and the PE State, the situation is as follows:

According to main rule in Art. 11 (5), first sentence, of the treaty between the HO State and the lender state, the HO State may levy taxes on the interest paid to the Lender. There is no provision in Article 11 of this treaty which points out the right to tax of the PE State in the event the loan was obtained by the Head Office for the requirements of the PE and the interest is borne by the PE in the PE State. However the PE State, under its domestic law (and under article 11(5), second sentence of the treaty with the Lender State) may also tax the interest. It would seem that under these circumstances the two existing treaties do not provide any solution to the situation of double source taxation.

2. Only a treaty between HO and PE state (but no other treaties)

If there is a treaty between the HO State and the PE State with an interest article following Art. 11 of the OECD Model, it is not relevant whether or not the PE State also has treaties with the other two states, since these, as discussed above, would not provide a solution to double source taxation anyway.

The OECD Commentary suggests[42], that Art. 11 (5), second sentence, of the treaty between the PE State and the HO State could eliminate double taxation at source. Although the Commentary does not expressly state so, it may be concluded that the solution envisaged by the OECD Commentary is that Art. 11(5), second sentence of the treaty between the PE State and the HO State should be interpreted as containing a general rule for the determination of the source of the interest which applies beyond those cases where the interest is derived by a resident of either PE State or HO State. In other words, under this interpretation, Art. 11(5), second sentence would serve as a sort of "tie-breaker rule" dealing with the settlement of two conflicting source rules.

---

[40] For example when:
(a) the loan has been contracted directly by the management of the permanent establishment; or
(b) the loan contracted by the head office is used solely for the purposes of the permanent establishment and ultimately borne by it.

[41] Of course, it may also happen that there is only one treaty in force, either between the HO state and the lender, or between the PE state and the lender, but this situation is omitted in this article.

[42] See Para. 29 of the Commentary on Art. 11

If so interpreted, Art. 11(5), second sentence of the HO State/PE State treaty would in principle offer a solution to the problem of double source taxation. But effective avoidance of double source taxation in practice depends on whether such interpretation is compatible with the principle contained in article 1 of the OECD Model which generally restricts the application of the treaty to residents of the two contracting states[43]. The Commentary on the OECD Model does not explicitly deal with the issue whether residents of third states may benefit of a treaty between two other states[44]. However, since Art. 11 (5), second sentence would not eliminate double source taxation if residents of third states could not benefit of it, it may be concluded that the OECD's view is that, in spite of article 1 of the HO State/PE State treaty, the tie-breaker rule of Art. 11(5) of this treaty becomes part of the domestic law of the HO State and that the lender may as such rely on this[45]. In other words, the lender would be entitled to application of HO State domestic law, rather than to the HO State/PE State treaty.

However, when assuming this, the question whether under the domestic laws of other states that are in the position of the HO State, the source tie-breaker rule contained in Art. 11 (5), second sentence may apply to residents of states other than HO State or PE State, and to what extent the lender is effectively protected against double source taxation, still remains to be answered. This is particularly true when bearing in mind that the lender, not being a resident of either HO State or PE State, cannot, as a matter of principle, invoke the mutual agreement procedure provided for in the HO State/PE State treaty and therefore, that he could only rely on the remedies offered by HO State domestic law. Thus, this interpretation does not assure the lender what amount (and in which place) source taxes will be levied on the interest he will receive. By the same token, it will not always assure the Head Office, in its quality as withholding agent, about the correctness of its choice not to withhold taxes on the interest payment to the lender.

D. The OECD Commentary and the "Australian clause"

The OECD Commentary on Art. 11 suggests that double source taxation could be eliminated by wording Art.11 (5), second sentence as follows:

"Where, however, the person paying the interest, whether he is a resident of a contracting state or not, has in a state other than that of which he is a resident a permanent establishment or a fixed base in connection with which the indebtedness on which the interest is paid was incurred, and such interest is borne by such

---

[43] Art. 1 provides that *"This Convention shall apply to persons who are residents of one or both the Contracting States"*.

[44] With the exception of certain anti-avoidance measures under domestic law, which may prevail over treaty rules, even if they are in conflict therewith; see Paras. 7 ff. on the Commentary on Art. 1 of the OECD Model.

[45] In the same sense: M. Edwardes-Ker,"Tax Treaty Interpretation 'The International Tax Treaties Service" at Chapter 56. Mr. Edwardes-Ker stresses how, after the 1992 amendments, paragraph 54 of the Commentary on article 24 no longer contains a reference to the principle of the relative effects of tax treaties.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

permanent establishment or fixed base, then such interest shall be deemed to arise in the state in which the permanent establishment or fixed base is situated".

According to this provision, unlike under the OECD Model, the interest may have its source outside both the HO or the PE state. It is worth noting that most treaties concluded by Australia[46] (but also some US treaties[47]) contain a provision equivalent to the one suggested in the OECD Commentary. For sake of simplicity this type of provision is hereinafter referred to as the "Australian Clause".

If the Australian clause is contained in Art. 11 (5) of the treaty between HO State and Lender State, and if there is no treaty between HO State and PE State (or if there is a treaty between these two states under which Art. 11 (5), second sentence may not be interpreted, according to HO State domestic law, as providing a tie-breaker source rule which binds HO State also with respect to the Lender), interest paid by the Head Office would be deemed to arise in the PE State and double source taxation would be thus avoided and no conflict between source rules would arise because the interest would equally be deemed to arise in PE State under the OECD-type article 11(5) of the PE State/Lender State treaty, if any.

Assume, however, that the Head Office is in Canada, the Lender is a resident of Australia and the PE is in Spain. Assume further that Canada is not prepared to regard the provision of Art. 11 (5) of its treaty with Spain[48] as an interest source tie-breaker rule that may be of benefit to the Australian Lender.

Under the Australian Clause of the Canada/Australia treaty, the interest paid by the Canadian Head Office to the Australian Lender is deemed to arise in Spain[49] and may be taxed at source only in Spain under Spanish domestic law and under Art. 11 of the Spain/Australia treaty.

It should be noted, however, that the application of the Australian Clause may also lead to no taxation at source, i.e., in those situations where the PE State does not levy taxes on the interest borne by PEs located in that state.

E. Concluding remarks on double source taxation of interest

A comparison between Art. 11 (5) of the OECD Model and the Australian Clause makes clear that the Australian Clause is more effective because it can be invoked directly by the lender (i.e. the person that may be affected by double source taxation). Also, the lender can rely, if necessary, on the mutual agreement procedure of the treaty between the Lender State and the HO State. The weakness of the Australian Clause is that it may eliminate double source taxation only if there is a

---

[46] See, for example, the interest article in the treaties concluded by Australia with Austria, Canada, Finland, India, Italy, the Netherlands, Norway, Spain and the USA.

[47] See, for example, the interest article in the US/Belgium treaty (article 11) and the "source" articles in the treaty with Norway (article 24) and Brazil (article 5).

[48] Corresponding to article 11(5) second sentence of the OECD Model.

[49] The interest is also deemed to arise in Spain under article 11(5) of the Spain/Australia treaty.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

treaty between the Head Office and the Lender States.

On the other hand, the advantage of Art. 11 (5), second sentence of the OECD Model is that it is a standard clause contained in virtually all treaties following the OECD as well as the UN Model; however, it can eliminate double taxation only if there is a treaty between the HO and the PE States.

As mentioned, both clauses may also lead to non-taxation of the interest. However, whereas the tie-breaker Rule of the HO State/PE State treaty simply causes the HO State to waive its right to tax the interest at source, the Australian Clause in the treaty with the Lender State also permits to avoid double source taxation of residents of the HO State in the reverse situation, i.e. when the lender is a resident of the HO State. For this reason, it would be preferable that the Australian Clause will be included in the standard version of Art. 11 (5) of the OECD Model.

F. Royalties

Art. 12 of the OECD Model provides that royalties may only be taxed in the state of residence of the recipient. However, under article 12 of the UN Model the source state has also a (limited) right to tax royalties at source. Since, however, a few OECD states[90] have made a reservation on Art. 12 of the OECD Model concerning their right to tax royalties at source, the issue of royalties source taxation in practice regards also a number of treaties entered into by and between OECD states.

Art. 12 (5) of the UN Model follows the same pattern as Art. 11 (5) of the OECD Model. It provides that royalties are deemed to arise in the state of the payer. Like Art. 11 (5) of the OECD Model, it also provides that the royalties paid by a person, whether a resident of a contracting state or not, that are borne by a permanent establishment in one of the two contracting states are deemed to arise in the contracting state where the PE is located. As a result, a triangular situation like the one discussed above with respect to interest may also arise in the case of royalties.

Unlike the OECD Commentary on Art. 11, the UN Commentary on Art. 12 does not deal with this triangular situation. The issue, therefore, arises whether the solutions advanced in the OECD Commentary may be applicable in this case. Given the correspondence between the OECD (and UN) interest source rule and the UN royalty source rule, it may be argued that, in the case of royalties, Art. 12 (5), second sentence of the treaty between the HO and the PE States may be interpreted as a tie-breaker clause between conflicting source rules.

Finally, like in the case of interest, the incorporation of the Australian Clause in the treaty between the state of the recipient and the HO State with respect to royalties, may eliminate double source taxation here as well. This clause is indeed

[90] Namely: Australia, Austria, Canada, Greece, Italy, Japan, Mexico, New Zealand, Portugal, Spain and Turkey.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ DEKANLIĞI

contained in virtually all the tax treaties entered into by Australia[51].

V. CONCLUSION

In the above article, I have pointed out that, although the main principles of Articles 10, 11 and 12 appear to be clear and straight-forward, there are a number of issues where either the Model itself, or the Commentary are unclear. It may even happen that, due to the remaining issues, double taxation arises. This, of course, will also depend on whether the OECD Model is followed word by word in bilateral treaties, as well as on the domestic laws of the contracting states. In following the OECD Model as a basis for their own bilateral treaties, treaty negotiators are sometimes not aware of such issues, and if they are, they do not undertake sufficient action in order to effectively avoid such double taxation.

In some cases, the Commentary of the OECD Model is aware of the risks for double taxation, for example, in the case of Art. 11 (5), second sentence and it provides suggestions to improve the situation. In other cases, however, the Commentary is either not aware or simply ignores the existing risks for double taxation, such as in the case of double taxation relief for foreign taxes imposed on interest which was recharacterized as a dividend under thin capitalization rules or in the case of double taxation due to different classification. It appears to me that, as long as the solutions in the OECD Model are either not sufficient, or not available at all, there is an important, may be even increasing responsibility for the tax authorities to solve the above and any other issues that may arise, e.g. as a result of significant differences between the domestic law systems of the countries concerned, during treaty negotiations.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

[51] See the treaties mentioned in footnote 46.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ KÜTÜPHANESİ

"ULUSLAR ARASI" İLİŞKİLERİN TEMEL BİRİMİ OLAN "ULUS" ÜZERİNE KAVRAMSAL VE KURAMSAL BİR İNCELEME

Erol KURUBAŞ*

GİRİŞ

İnsanlardaki birlik ve dayanışma duygusunu kullanarak onu sosyal ve siyasal bir örgütlenme biçimine dönüştürmeyi başaran oluşuluğun bazen nedeni bazen de sonucu olarak karşımıza çıkan uluslar, insanlık tarihinin beş yüzyılına damgasını vurmuşlar ve meşruiyetin kaynağını oluşturmuşlardır. Bu dönem içinde sadece ulus olan topluluklar uluslararası toplumda temsil edilebilmiş ve muhatap alınmışlardır. Hatta bu öyle bir aşamaya gelmiştir ki, dünya çapında insan toplulukları arasındaki ilişkiler sadece "uluslar arasındaki ilişkiler" olarak kabul edilmiş ve bunu inceleyen bir bilim dalı ortaya çıkmıştır.

Bugün insan toplulukları arasındaki ilişkilerin sadece uluslar arasındaki (aslında kastedilen ulus-devletlerdir) ilişkiler olmadığı anlaşılmıştır. İnsanlar artık ulus kimlikleriyle değil, bireysel kimlikleriyle veya çeşitli küçük grup kimlikleriyle de öne çıkabilmektedirler. Devletler artık insanlarını sadece ulus olarak örgütlenmenin bir zorunluluk olmadığını görmektedirler. Nitekim bunun için yeni, ulusüstü siyasal örgütlenme biçimlerinin yolunu araştırmakta, hatta Avrupa Birliği'nde olduğu gibi, bu yolda önemli aşamalar kaydetmektedirler. Ne var ki dünyadaki ekonomik, siyasal, felsefi ve hatta sosyolojik gelişmelere uygun olarak gelişmiş ülkelerde bu yeni açılımlar dikkatle incelenirken ve bu yolda çeşitli adımlar atılırken, geri kalmış (geri bırakılmış) ve gelişmekte olan ülkelerde statükocu yaklaşım devam etmekte, kimileri ulus olma uğruna insanlarını çıkmaz sokaklara sürüklerken, kimileri de ulusun değişmez ve yeni gelişmelere göre şekillendirilemez kutsal bir form olduğunda direterek, dünyadaki gelişmelere sırt çevirerek yeni çağdaşlık trenini kaçırmaktadırlar.

Acaba uzun yıllar Batılı ülkelerin baş tacı yapılığı ve başka ülkelerce taklit edilen "ulus" neydi? İnsanlar ulus formu içinde bireysel kimliklerini erimeyi niçin kabullenmişlerdi ve hala da kabullenmekteydiler? Uzun yıllar boyunca ulusa bütün dünyanın evrensel ve ulaşılması gereken örgütlenme biçimi yapan temel etkenler nelerdi? Bunlar ve benzeri sorular ulus kavramının ciddi biçimde incelenmesini gerekli kılmaktadır.

* SDÜ İİBF Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

I. KAVRAMSAL İNCELEME

1. 1. Etimolojisi

Türkçe'ye "ulus" olarak tercüme ettiğimiz[1] *nation* sözcüğü Latince'den gelmektedir. İlk kullanıldığı zamanlarda ortak kan bağını ifade eden bu sözcük Walker Connor'a göre doğmak anlamına gelen *nasci* fiilinin geçmiş zaman kipinden türetilmiştir ve sonraları Latince isim hali olan, ırk veya cins anlamlarına gelen *nationem* kullanılmaya başlanmıştır. 13. Yüzyılın sonlarında bu sözcük İngilizce'ye girdiğinde, aralarında kan bağı olan bir grubu ifade etmek için kullanılmıştır. 17. yüzyılın başlarından itibaren bir etimolojistin ifadesine göre *nation*, nüfusun etnonasyonal karışımına bakmaksızın bir ülkede oturanları tanımlamak için kullanılmıştır[2]. Hobsbawm'a göre ise *nation*un ilk köken ya da soya işaret etmektedir ve eski bir Fransızca sözcük olan *naissance (extraction-* soy, sülale, nesil) ile ilişkisi vardır[3]. Yüksek ya da aşağı Almanca'da *volk* (halk) sözcüğü bugün *natio* sözcüğünden türetilen sözcüklerle bir ölçüde açıkça aynı çağrışımları uyandırmakta,

---

[1] "Ulus" sözcüğü yerine sık sık "millet" sözcüğünün kullanıldığı da görülmektedir. Fakat bu yanlış bir kullanımdır. 20. Yüzyılın başlarına kadar Osmanlı literatüründe millet, aynı dine veya mezhebe inanan insan topluluğunu ifade etmek için kullanılmıştır. Ayrıntı için bkz. Mümtazer Türköne, "Osmanlılarda Islahat ve Teceddüt", **Osmanlı Ansiklopedisi**, C. 6., İstanbul, İz Yayıncılık, 1996, s. 91 vd. Ayrıca bkz. Bilal Eryılmaz, "Osmanlılarda Millet Sistemi", **Osmanlı Ansiklopedisi**, C. 6., İstanbul, İz Yayıncılık, 1996, s. 225 vd. Etimolojik açıdan Arapça'dan alınmış olan "millet", *melel* sözcüğünden türetilmiş olup sözlükte, söyleyip yazdırmak, ezbere dikte etmek anlamına gelir (Ali Ünal, **Kur'an'da Temel Kavramlar**, İstanbul, 1980, s. 130. Türköne, s. 123). Bernard Lewis "millet" sözcüğünün Aramca *milla* kökünden geldiğini söyler. Bunun esas anlamı ise "bir, öz"dür. Dolayısıyla muayyen bir sözü ve vahiy kitabını kabul eden bir insan topluluğunu ifade eder. Aramca'daki *milla* Latince'de *logos*un karşılığıdır. Bkz. Bernard Lewis, **İslamın Siyasal Dili**, Çev. F. Taşer, Kayseri, 1992. Bir çok İslam bilgini din ile millet aynı anlamda kullanmışlardır. Kur'an'da da millet 15 ayrı yerde geçmekte ve din ve ondan kaynakların yaşam tarzını ifade etmektedir. Ali Bulaç'ın tesbitiyle millet, topluluğun kendisi değildir. Topluluğun izlediği yoldur. Bu yüzden böyle bir topluluğa "ehl-i millet" demek daha doğru olur. Ayrıntı için bkz. Ali Bulaç, **Ulus-Devlet**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1995, s. 174-179. Osmanlı Türkçesinin en önemli sözlüğü Kamus-ı Türki'de de millet, din anlamında kullanılmaktadır (Eryılmaz, **agm.**, s. 225. 19.Yüzyılın ilk yarısından itibaren millet sözcüğü köklü bir anlam değişmesine uğrayarak kavim veya ulus yerine kullanılmaya başlanmıştır. Burada kullanılan millet, *nation*un karşılığıdır. Osmanlı aydınları arasında *nation*un karşılığında kullanılacak kavram için ciddi tartışmalar yapılmıştır. Bu dönemde "Ümmet-i Osmaniye", "millet-i İslamiye" tabirleri kullanılmaktadır (Türköne, **agm.**, s. 123). Her halukarda dönemin itibarı yüksek kelimesi milletir. Hertangi bir değer yüklenmeden toplumları birbirinden ayıran temel esasın din olduğu dönemlerde müslümanların kullanageldikleri kelime millet olmuştur. Batıda *nation* düşüncesi yükselirken Osmanlı aydınları insiyaki olarak bu vasfa sahip örgütlü güçü dini cemaat içinde aramışlar ve *nation*un karşılığını "millet-i İslam"da bulmuşlardır. Bugünkü kullanımına kadar "millet" kavramı biçim olarak aynı kalmıştır. Değişen sadece sadakat noktasıdır. O halde *nation*un Türkçe karşılığı olarak "millet" yerine "ulus" sözcüğünü kullanmak daha uygun hatta gereklidir.

[2] Walker Connor, **Ethnonationalism, The Quest for Understanding**, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1994, s. 94-95. Carlton J. Hayes, **Milliyetçilik: Bir Din**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1995, s. 11, 15.

[3] Eric J. Hobsbawm, **1780'den Günümüze Milletler ve Milliyetçilik "Program, Mit, Gerçeklik"**, Çev. O. Akınhay, İstanbul, Ayrıntı Yay., 1995, s. 30-31.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ İNEVİ

yalnız aralarında kaynaşık bir etkileşim bulunmaktadır. Ortaçağ aşağı Almancasında *natie* terimi, kullanıldığı kadarıyla *volkus* anlamını çağrıştırmaz. Bu anlamı ancak 16. Yüzyılda kazanmıştır. *Natie* terimi Ortaçağ Fransasında olduğu gibi doğum ve soy grubunu anlatmaktadır[4].

1884'ten önce *nacion* sözcüğü, bir eyalet, bir ülke ya da bir krallıkta oturanların toplamı ve aynı zamanda "bir yabancı" anlamına geliyordu. Oysa 1884'ten itibaren artık "her şeyden üstün bir ortak yönetim merkezini tanıyan bir devlet ya da politik birim" ve "bütün sayılan bir devletin oluşturduğu topraklarda yaşayan insanlar" anlamını taşımaktaydı[5].

Eski kullanımıyla ulus terimi modern anlamından açıkça çok uzaktadır. Eskiden etnik birimi anlatan *nation*, 20. Yüzyılın başlarından itibaren siyasi birlik ve bağımsızlık sosyonlarını belirtir olmuştur. Ulusun asıl ve literatürde en yaygın biçimde kullanılan anlamı, devrimler çağında siyasal içerikliydi. Siyasal anlam Amerikan ve Fransız devrimlerinde olduğu gibi "ulus"u "halk"la veya "devlet"le eşitleyen "ulus-devlet", "Birleşmiş Milletler" gibi kullanımları içermekteydi. ABD'nin erken dönemlerinde siyasal söylemde "ulus" kavramı yerine, federe devletlerin hakları karşısında merkeziyetçi ve üniter çağrışımlar uyandırmasından kaçınmak amacıyla "halk, birlik, konfederasyon, kamu" gibi deyişler tercih edilmişti. Çünkü ulus "tek ve bölünmez" bir olgu olarak görülmekteydi ve çok geçmeden de öyle oldu. Bu haliyle ulus, kolektif egemenliklerin siyasal ifadesi olan bir devlette somutlaşan yurttaşlar topluluğuydu. Buradan çıkan formül ise ulus=halk=devlet şeklindeydi. Bu ise ulusu belli bir toprak parçasına bağlıyordu. Çünkü devletin yapısı ve tanımı belli bir toprak parçasıyla ilgilidir[6].

---

[4] Hobsbawm, age., s. 31-32.

[5] Hobsbawm, age., s. 30. Baskın Oran 18. Yüzyılda ulus (*nation*) sözcüğünün vatan (*patrie*) ile aynı anlamı taşıdığını ve Paris'in dört *nations* bölünmüş olduğunu hatırlatmaktadır (Baskın Oran, **Azgelişmiş Ülke Milliyetçiliği, Kara Afrika Modeli**. Ankara, AÜSBF Yayınları, 1977, s. 28).

[6] Mithat Baydur, **Milliyetçilik**. İstanbul, Ağaç Yayınları, 1994, s. 54-55. Hayes de ulus teriminin zamanla bağımsız ve egemen devleti belirtmek için kullanıldığına dikkat çekmektedir (Hayes, age., s. 11.) Burada *nation* kavramıyla yakından ilişkili olan *nationalite* (milliyet) sözcüğünden söz etmek gerekir. C. Hayes bu kavramı, ortak bir dili konuşan sanatsal, entelektüel ve tarihsel geleneklere sahip kültürel bir insan grubu olarak tanımlamaktadır. Milliyet, siyasi birlik ve bağımsızlık olmadan uzun süre yaşayabilir. Bir İsviçre devleti ve ulusu vardır, ama İsviçre milliyeti yoktur. Belçika için de aynı şey geçerlidir. Bir milliyet karakterini, kişiliğini genellikle fiziki coğrafyadan veya biyolojik ırktan değil, kültürel ve tarihsel güçlerden alır. Milliyetler tarih sahnesinde görünüp kaybolabilirler. Örneğin Hitit, Fenike, Elam gibi milliyetler bugün yoktur (Hayes, age., s. 16, 20). Durkheim bu sözcüğü siyasal toplumlar oluşturmayan, ama birliği olan büyük gruplar için kullanmıştır. Örneğin Polonya ve Finlandiya henüz devlet değilken bile tarihsel bir gerçekliğe sahipler. Onun kuramında milliyetler ya kendilerini yeniden yapılandırma düşüncesinden vazgeçmiş eski devletler ya da devlet olma sürecini yaşayanlardır. Ulus, hem devlet hem de milliyet olan gruplardır (E. Durkheim , "A Debate on Nationalism and Patriotism" Giddens çevirisi **Durkheim on Politics and State**, s. 206'dan aktaran Montserrat Guibernau, **20. Yüzyılda Ulusal Devlet ve Milliyetçilikler**. Çev. N. N. Domaniç, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1997, s. 35). K. Deutsch ise milliyeti uyrukluk, vatandaşlık anlamında kullanmıştır (Karl Deutsch. **Nationalism and Its Alternatives**. New

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. 2. Ulusların Temelinde Yatan Unsur ve Tanım Sorunu

Acaba ulusun temelinde yatan unsur nedir? Kültür mü, etnisite mi, ekonomi mi, uluslararası sistem mi, yoksa bir takım ortak değerler mi? Bir topluluk hangi nitelikleri taşırsa ulus olur? Bunların cevabı verilmezse ulus olgusunun anlaşılmasındaki çaba yarım kalır.

Ulusun temelinde ne olduğu konusunda bilimadamları arasında ortak bir anlayış bulunmamaktadır. Fransız Devriminden kaynaklanan yaklaşım ulusu "iradi ortak duyguyu paylaşan yurttaşlar" çerçevesinde ele alırken, Alman romantik ulusçuluğu "tarihsel ve etnik organik bütünlük" çerçevesinde ele almaktadır. Bu çerçevede ortak ırk, dil, tarih ve coğrafyaya önem veren tanımlar doğmuştur. Smith ulusu, tarihi bir toprağı, ortak mitleri ve tarihi belleği, kitlesel bir kamu kültürünü, ortak bir ekonomiyi ve yasal hak ve ödevleri paylaşan bir insan topluluğu olarak tanımlamaktadır[7]. Guibernau'ya göre ulusun temelinde yatan unsur kültürdür. Kültür insanların "içerdekiler" ile "dışardakiler" arasında ayrım yapmalarına olanak sağlar. Ulus, kültürün içinde doğduğu, bu yolla üretildiği, iletildiği ve sağlandığı sosyo-tarihsel bir bağlamdır[8]. Bu durumda ulus, bir topluluk oluşturma bilincine sahip, ortak bir kültürü paylaşan, sınırları belirlenmiş bir toprak parçasında yerleşik, ortak bir geçmişe ve gelecek projesine sahip ve kendi kendini yönetme hakkına sahip bir insan grubu olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre ulusun beş boyutu bulunmaktadır: Psikolojik (grup oluşturma bilinci), kültürel, teritoryal, siyasal ve tarihsel[9]. Ama Guibernau'nun ulusun ekonomik boyutundan söz etmemesi dikkat çekicidir.

Berger ve arkadaşlarına göre bir insan grubunun ulus olarak nitelendirilmesi, her zaman için realitenin sosyal inşasından ibarettir. Ulusu kabul etmek için "ortak sembollerin inşası" zorunludur. Ulus yapaydır ve her yerde aynıdır. Sadece tarihsel sıralama farklıdır[10]. Guibernau da ulusal kimlik oluşumunda simge ve ritüellerin belirleyici unsurlar olduğunu belirtmektedir[11]. Gellner de ulusun temelinde kültürü aramış ve ulusun, sanayileşme ile başlayan sürecin ve tabii ulusçuluğun, kültürü dönüştürmesi sonucu oluştuğunu söylemiştir.

Hobsbawm bu yaklaşımlara karşı çıkmaktadır. Ona göre ulusun ortak bir yanı varsa bu, etnik köken, dil ve benzeri unsurlar değildir. Aşağıdan (halkçı) bir bakışla ulusu karakterize eden şey özel çıkarların karşı ortak çıkarı, ayrıcalığa karşı ortak yararı temsil etmesidir. Bu açıdan etnik farklılıklar ikincil düzeyde bir anlam taşımaktadır[12]. Soyla ilişkilendirilen etnik kökenin modern ulusun özünü oluşturan

---

York, 1969, s. 125). O halde milliyet iki anlama gelmektedir. Birinci anlamıyla milliyet, ulus olamamış soy ve kültür birliğine sahip toplulukları (etnisite) ifade ederken, ikinci anlamıyla uyrukluğu anlatmaktadır.

[7] Anthony D. Smith, **Milli Kimlik**, Çev. Bahadır Sina Şener, İstanbul, İletişim Yayınları, 1994, s. 32.

[8] Guibernau, age., s. 221.

[9] Guibernau, age., s. 92.

[10] Peter Berger, Brigitte Berger, Hansfried Kellner, **Modernleşme ve Bilinç**, Çev. Cevdet Cerit, İstanbul, 1985, s. 183.

[11] Guibernau, age., s. 138-139.

[12] Bkz. Hobsbawm, age., s. 36.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bir ulus-devletin şekillenmesiyle tarihsel hiçbir ilişkisi yoktur. Ulus kimliği oluşturulurken etnik köken ve ırktan sadece "biz" ve "onlar" ayrımını pekiştirmek için yararlanılmıştır. Bu unsurların modern ulusun doğuşundaki rolü çok azdır. Özel durumlar dışında dil de bir insan kolektifine ait olduklarını gösteren çeşitli kriterlerden yalnızca birisi olmasının dışında bir önem taşımamaktadır. Dilin siyasi bir potansiyeli de bulunmamaktadır[13]. Connor'a göre de dil, din, ırk gibi nosyonlar sadece ulusal kimliği tanımlamaya katkıda bulunurlar. Bunun ötesinde bir anlam ifade etmezler. Örneğin dilini kaybettiği halde ulusal kimliğini sürdüren topluluklar vardır[14]. Ayrıca Connor tek başına soy mitinin de ulusu oluşturmaya yetmeyeceğini, soy mitinin ulusun temelini oluşturmadığını, ama bununla birlikte ulusun atalara aracılığıyla bağ kuran üyelerden oluştuğu için, buna ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir[15]. Connor'a göre, "bir ulusun temelini özfarkındalık (*self awareness*) veya özbilinçlilik (*self consciousness*) belirler, ama her halükârda ulus kendisi tarafından tanımlanmış (*self defining*) olan bir topluluktur"[16].

Hobsbawm bu sorunla ilgili değerlendirmesinde, ulusu tanımlamak için nesnel kriterler saptama ya da belirli gruplar "uluslaşırken" bazı grupların niçin "uluslaşmadığı"nı açıklama girişimlerinin genellikle dil veya etnik köken gibi tek bir ölçüte ya da dil, ortak toprak, ortak tarih, kültürel özellikler gibi ölçütler kümesine dayandığını vurgulamakta ve bu gibi ölçütlere uyan birimler sadece bazı uluslar için geçerli olduğundan bütün nesnel ve genel tanımlamaların burada tıkandığını belirtmektedir. Tanıma uyan örnekler açıkça ulusları temsil etmediği gibi, ulus olma özelliği taşıdığından hiç kuşku duyulmayan uluslar da tek bir kritere denk düşmemektedir. Bu nedenle herhangi bir topluluğu ulus kategorisine sokabilmek için nesnel ölçütlerin yanısıra başka ölçütlerin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Bu ölçütler değerlendirildiğinde nesnel bir tanımın alternatifinin öznel bir tanım olduğu ve bunun hem kolektif hem de bireysel bir içerikte olabileceği görülmektedir. Kısacası ulusu ister politik, ister kültürel, isterse başka temeldeki tek bir boyuta indirgemek mümkün değildir. Dolayısıyla ne nesnel, ne de öznel tanımlar tek başlarına tatmin edicidir. Bu yüzden Hobsbawm ulusu oluşturan şeylere ilişkin *a priori* hiç bir tanım öngörmemektedir. O, kendilerini bir ulusun üyeleri olarak gören yeterli büyüklükteki insan topluluklarının bu halleriyle ulus sayılacağını kabul et-

---

[13] Bkz. Hobsbawm, **age.**, s. 70-83.

[14] Connor, **age.**, s. 104. Özekin Oran da ulusun ırk, din, ortak kültür, ulusal karakter, gelenek gibi öğelerle açıklanamayacağını belirtir. Çünkü bunlar bağımsız değil, bağımlı değişkenlerdir. Bağımlı oldukları etken de ticaretin ve haberleşmenin ortaya çıkarttığı pazar birliğidir. İnsanlar ancak bu sayede birbirleriyle ilişki içine girip, aynı gruba üye olmanın bilincine varmaya başlarlar ve zamanla aralarında ortak dil, ulusal din, ortak ülkü gibi ortak öğeler gelişir (Oran, **Azgelişmiş...**, s. 29). Bu tespit geleceğe yönelik projeksiyonlar açısından aydınlatıcıdır. Zira küreselleşme denen olgunun temelinde de ekonomi yatmaktadır. Fakat bunun ortak bir kültür ve değerler oluşturup oluşturmayacağını gelecek yıllar gösterecektir. Eğer bu gerçekleşirse yeni bir ulusüstü siyasi birim ve kimlikler doğabilecektir.

[15] William Connor, "Nations and Its Myths", **Ethnicity and Nationalism**, Ed. Anthony Smith, Leiden, New York, Köln, E.J. Brill, 1992, s. 49-50.

[16] Connor, **Ethnonationalism**..., s.104. Seton-Watson da özbilinçliliğe vurgu yapmaktadır (Hugh Seton-Watson, **Nations and States**, London, Methuen, 1977, s. 5).

mektedir[17]. Fakat Hobsbawm'ın önerdiği "yeterli büyüklük" ölçütü de bir çok belirsizliği beraberinde getirmektedir. Bugün sayısı birkaç milyonla ifade edilen bir çok topluluk ulus olarak tanınmışken, sayıları onmilyonları bulan ve günümüz uluslarının taşıdığı bir çok nesnel kriteri içinde barındıran topluluklara ulus nazarıyla bakılmamaktadır. O halde bir topluluğun ulus olabilmesi için nesnel kriterlerin yanısıra iç ve dış tanınma diyebileceğimiz çok önemli iki ölçütü de yerine getirmesi gerekmektedir. Burada "iç tanınma"dan kastedilen bireylerin üyesi oldukları topluluğu bir ulus olarak görmesidir. "Dış tanınma" ise bu topluluğun uluslararası toplum tarafından ulus olarak görülmesidir. Bu *de facto* veya *de jure* tanıma şeklinde olabilir.

2. ULUSLARI DOĞURAN TARİHSEL SÜREÇ

Genel hatlarıyla ulusları ortaya çıkaran beş tarihsel süreç vardır: Birincisi, 14-18. Yüzyıllarda Batı Avrupa'da yaşanan gelişmelerle, yöresel ve feodal kimliklerin ulus içinde bütünleşme ve yerel bağlılıkların aşıldığı süreç. İkincisi Keşifler Döneminde başlayan kolonizasyon süreci. Üçüncüsü, Doğu Avrupa'da, Avusturya-Macaristan ve Osmanlı İmparatorluklarının çözülme süreçleri. Dördüncüsü, İkinci Dünya Savaşı sonrası sömürgelerin çözülmesi süreci. Beşincisi 1990 sonrası SSCB ve Doğu Bloku ülkelerinde yaşanan çözülme süreci. Bu tarihsel süreçler aynı zamanda ulusların doğuşundaki kronolojik sıralamaya da uygun düşmektedir. Ayrıca burada farklı tarihsel süreçlerin ürünü olarak ortaya çıkan uluslar arasında da bir ayrım yapmak gerekir. Çünkü bu uluslar temelleri itibariyle farklıdırlar. Smith bu ayrımı şöyle yapmaktadır: Batı Avrupa'nın "sürekli uluslar"ı (İngiltere, Fransa gibi), kolon ulusçuluğundan doğan "göçmen uluslar" (ABD, Kanada, Avusturalya), Orta ve Doğu Avrupalı "etnik temelli uluslar" (Almanya gibi), Afrika ve Asya'daki "devlet temelli uluslar"[18]. Herhalde buna son gelişmelerin ışığında "yeni uluslar"ı eklemek gerekir. Fakat ulusları çok daha genel hiçimde "Batılı uluslar" ve "Batı dışı uluslar" olarak ikiye ayırmak doğru olur. Çünkü Batılı uluslar orjinal uluslardır ve bunlar büyük ölçüde ve genel hatlarıyla ulusçuluktan önce doğmuşlardır. Ulusçuluk, genel hatlarıyla doğmuş olan bu ulusları ancak pekiştirmiş ve güçlendirmiştir. Batıda ulusların biçimlenişi büyük ölçüde tasarlanmamış bir gelişmenin ürünüdür. Batı, uluslara neredeyse tesadüfen varmıştır. Batı dışındaki uluslar ise tasarlanarak oluşturulmuşlardır[19] ve tamamen ulusçuluğun ürünüdürler. Bu bölgelerde ulusçuluk uluslardan önce doğmuştur.

2. 1. Batılı Ulusların Doğuşu

Orjinal haliyle ulus denilen toplumsal olgu, feodal toplum yapısının bozulmasıyla ortaya çıkmıştır. Feodal toplumdaki bozulma beraberinde mutlakiyetçi

---

[17] Hobsbawm, age., s. 19-20.

[18] Anthony D. Smith, **State and Nation in the Third World, The Western State and African Nationalism**, Britain, A Member of the Harwester Press Group,1983, s. 122-123.

[19] Hugh Seton-Watson, **Nations and States**, London, Methuen, 1977, Bölüm 2'den aktaran Smith, Milli..., s. 158. William Pfaff, **The Wrath of Nations: Civilization and the Furies of Nationalism**, New York, London, Toronto, Tokyo, Simon & Schuster, 1993, s. 45.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

krallıkların kurulmasını getirmiştir. Bu süreç içerisinde feodal beyler ve kilise zayıflamıştır. Tüccar sınıfı (burjuva) kralı desteklemiş ve güçlü bir merkezi iktidar (*ulusal* devlet) kurulmuştur. Bunun çok önemli ekonomik sonuçları olmuştur. En önemlisi bütün ülkeyi içine alacak bir pazarın kurulmasıdır. 11. ve 12. Yüzyıllardan başlayarak krallıkların güçlenme sürecinin doğurduğu pazar birliğinin ardından 16. Yüzyılın sonunda, ulusu oluşturacak birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Ulusal diller, ulusal mezhepler ve ulusal kiliseler doğmuş, aynı birim içinde bir süre yaşamasının bireylere aşıladığı ortak geçmiş duygusu ve ülkü birliği, bu yeni ortak duygunun öznel ögesini de oluşturmuştur. Ulus Batı'da 16. Yüzyılda doğarak, ulusçuluktan en az iki yüzyıl önce ortaya çıkmıştır. Batı dışındaki uluslar ise daha sonraları, ulusun "olemlu" öğelerinin yokluğunda ve ulusçuluğun bu boşluğu doldurmasından sonra oluşturulmuşlardır[29]. Batılı ulusların sınırlarını belirleyen etken, ekonomik pazardır. Ekonomik pazarın boyutu, bütün toplumun sadakat duyacağı sınırları da belirlemiştir[31]. Bu sınırlar aynı zamanda ulusun da sınırları olmuştur.

Fransız Devriminin ilk yıllarında Fransa hala çok değişik yerel (*provincial*) "ulus"lardan oluşan bir devlet idi. Burada Bretonlar, Normanlar, Katalanlar vd. değişik unsurlar vardı. Bu kadar birbirinden farklı grupların arkasında herkesi kapsayan bir cemaat nasıl oluşturulabilmişti? Bu bilinç, gerektiğinde bir ülkenin geçmiş tarihini çarpıtarak, kısmen gerçek olmayan bir ulusal mitolojiye inançları güçlendirerek oluşturuluyordu. Aynı zamanda örneğin Fransa'nın vatandaşı olmak isteyen herkesin Paris'te konuşulan Fransızca'yı öğrenmesi gerekiyordu. Bu süreçte eğitim büyük bir rol oynuyordu[32]. Sonuçta sadakat noktası aynı olan, homojen bir toplumsal birim doğuyordu.

Gellner uluslarını sanayi döneminin ürünü olarak kabul etmekte ve dolayısıyla Oran'ın aksine ulusçuluk çağıyla özdeşleştirmektedir. Gellner'e göre sanayi öncesi dünyada çok karmaşık kültür ve iktidar örümcekleri içiçe geçmiştir. Fakat bunlar ulusal-siyasal sınırlar oluşturacak şekilde birleşmemişlerdir. Ancak sanayileşme koşulları altında hem kültür, hem de iktidar standartlaştırılmış, birbirini desteklemiş ve birleşmiştir[33]. Açıktır ki Gellner burada ulusu 19. Yüzyılın anlayışı doğrultusunda devletle eş tutmaktadır. Bu kaçınılmaz olarak onun analizinde ulusu, ulusçuluğun ürünü yapmaktadır. Halbuki ulus-devletlerin ulusçuluğun bir ürünü olduğu kesinken, uluslarına ulusçuluğun ürünü olduğu her zaman kesin değildir. Örneğin batılı uluslarda olduğu gibi.

Ulus olgusunu "etnik çekirdekler" temeline dayandıran Smith ise Batılı uluslarını doğuşuna "yatay etni"lerle açıklamaktadır. Buna göre Batıda meydana gelen ekonomik, idari, kültürel ve eğitimsel devrimler sayesinde uzak bölgeler ile buradaki etniler, orta ve alt sınıflar, bürokratik devlet aracılığıyla egemen durumdaki

---

[29] Ayrıntı için bkz. Oran, **age**, s. 27-30.

[31] Baskın Oran, "Milliyetçilik Nereden Nereye? Tarihsel Bir Bakış"(Söyleşi), **Gelecek**, Sayı: 5, 1992, s. 79.

[32] Elisabeth Özdalga, "Milliyetçilik Üzerine", **Devinim**, No. 5 (Kasım-Aralık 1992), s. 31. Batılı ulusların doğuş süreci hakkında ayrıntı için bkz. Pfaff, **age**, s. 41-58.

[33] Ernest Gellner, **Milliyetçiliğe Bakmak**, Çev. Simten Coşar, Suluk Özertürk, Nalan Soyarık, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998, s. 251.

yatay etnik kültüre dahil edilmiş ve kitlesel eğitim yoluyla siyasal toplumsallaşma programının sonucu laik uluslar doğmuştur. Ancak bundan çok daha uzun bir süre önce aristokratik bir etnik kültür tedricen ulusal kültürün çekirdeğini oluşturmuştur[24]. Batılı ya da "sivil ulus" modelinde ulusun sınırları iyi belirlenmiş topraklarda bir yurttaşlık ve ortak kültür duygusuna sahip olması esastır. Bu tip ulusun unsurları, tarihi bir yurt olan ülke, kurumsallaşmış yasal-siyasal bir topluluk, bireylerin yasal-siyasal eşitliği ve ortak sivil kültür ve ideolojidir[25]. Fakat burada "ortak ekonomik pazar"ın göz ardı edilmiş olması bir eksikliktir.

2. 2. Batı Dışındaki Ulusların Doğuşu

Batı dışında ulus oluşturma olgusu Batı'daki gibi doğal gelişmeyle olmamış, büyük ölçüde "ulus inşası" (*nation building*) şeklinde olmuştur. Ulus inşası siyasi gelişmenin kültürel yanına vurgu yapar. Nüfusun sadakatini kabile ve köy gibi küçük birimlerden daha büyük merkezileşmiş bir siyasal sisteme aktardığı bir süreci gerektirir[26]. Batılı olmayan ya da Smith'in deyimiyle "etnik ulus" modelinin ayırdedici özelliği doğuştan, fıtri bir topluluk fikrini öne çıkarmasıdır. Batılı ulus modeli bireyin kendi seçebileceği belli bir ulusa ait olması gereğini şart koşarken, bu modelde birey zorunlu olarak doğuştan bir ulusa dahil edilmektedir. Bu tip ulusun unsurları ise ortak soy, kurumsallaşmış bir siyasi topluluk olmayan halk, Batılı modeldeki hukukun yerine geçen yerli kültür, din ve adetlerdir[27].

Kronolojik olmasa bile analitik düzlemde ulus inşası devlet kurma, kültür standartlaştırması, ulusal birlik temeline dayalı meşru bir kurumsal yönetim kurulması ve siyasal vatandaşlık ile zenginlik ve değerlerin yeniden paylaştırılması gibi değişik şekilleri içermektedir. Tarihsel olarak Avrupa'dan önceymiş gibi görünse de Amerikan (ABD) ulusu da bir ulus inşası sonucunda doğmuştur ve ilk "kolon-ulus"tur. Bu yüzden onu da Batının orjinal ulusları arasına katmak mümkün değildir[28].

İmparatorluklardan doğan uluslara (Orta Avrupa ve Balkan ulusları) bakıldığında bunlar Batılı modelden farklı olarak ulus ile vatandaşlığı bağdaştıramamışlar ve siyasal kimliklerini etnisite ve din ile belirlemişlerdir. Bunlar "etnik temelli uluslar"dır. Smith'e göre imparatorluklardan ulus oluşturma süreci incelendiğinde dört özellik göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi, "yatay etni" içinde aristokratik bir temel ve gelecek oluşturulması, ikincisi, önemli etnik

---

[24] Bkz. Smith, **Milli...**, s. 92-102. Anthony D. Smith, **The Ethnic Origins of Nations**, Oxford, Basil Blackwell Inc., 1986, s.130-149.

[25] Smith, **Milli...**, s. 25-27.

[26] Kemal Kirişçi, Gareth M. Winrow, **Kürt Sorunu, Kökeni ve Gelişimi**, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1997, s. 14.

[27] Bkz. Smith, **Milli...**, s. 25-29. Smith, **The Ethnic...**, s. 136-139. Smith'in bu yaklaşımı kabul edilirse, bugün Batı dışında yaşanan etnik sorunlara şöyle bir açıklama getirilebilir: Batılı uluslarda etnik sorunların pek yaşanmamasının nedeni egemen sınıfa her etnikten katılımın mümkün olmasıdır. Dikey etniler temelinde doğan Batı dışındaki uluslarda ise, farklı etniler asimile oldukları ölçüde büyüye dahil olabilmektedirler. Asimilasyona direnenler ise çatışmaya neden olmakta, bu ise etnik sorunları gündeme getirmektedir.

[28] ABD ulusunun doğuş ve gelişim süreci için bkz. Pfaff, **age.**, s. 161-195.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

azınlıkların içerilmesi, üçüncüsü, bürokratik devletlerin modernleştirici özelliği, sonuncusu da resmi ve kurumsal ulusçuluktan yararlanma sıklığıdır[29].

Sömürgelerden doğan uluslar (Afrika ve Güney Asya ulusları) ise etnik topluluklar temelinde değil, siyasal temelde şekillenmişlerdir. Liderler "ulus inşası" denilen sürece angaje olmuşlar ve ortak bir kültürün yayılmasını sağlayarak entegrasyona girişmişlerdir. Ulusal entegrasyon etnik grupların tek bir homojen dil ve kültür sistemi ile asimilasyonunu içermektedir[30]. Dolayısıyla bunlara "devlet temelli uluslar" demek yerinde olur. Smith'e göre sömürgelerden ulus oluşturma süreci şu özellikleri taşımaktadır: (i) Sömürge devleti ile idari seçkinlerin denizaşırı yabancı etnik temelinin olması. (ii) Etnik sınırları kısmen hesaba katan ve şimdiye değin aynı olan etnik toplulukları tek bir siyasi sistemde birleştiren idari sınırlar ve bunlarla ilgili anlaşmaların olması.(iii) Sınırları çizilen alanlarda toritoryal vatanseverliğin yükselişi. (iv) Sömürgeciliktan kurtulma ve özgürlük düşüncesinin yayılması. (v) Her sömürgede entelijansiyanın yükselmesi. (vi) Sömürgeci bürokratların ve askerlerin yerli halklara ve kültürlere karşı yoğun ırk motifleriyle yüklü aşağılaması. Bu gelişmelerin ardından sömürgelerde entelijansiyanın çabalarıyla-sivil ulus oluşturulmuştur. Bu oluşumda teritoryalizm, katılım, yurttaşlık ve sivil eğitim önemli rol oynamıştır[31].

3. KURAMSAL İNCELEME

3. 1. Birey-Kimlik İlişkisi

İnsanlar kendileriyle aynı düşünceyi paylaşan kişilerle olumlu duygusal bağlar kurarken, başka düşüncede olan kişilerle saldırgan ve bölücü bağlar kurma eğilimindedirler[32]. Bu, bireyin dost ve düşman edinme, böylece bir grup kimliğine sahip olma ihtiyacının sonucudur. Bireyin bu davranış biçimi aynı zamanda ait olma ihtiyacına da işaret eder. Ait olma düşüncesini ilk kez ortaya atan Herder'e göre insanlar yemeye, içmeye, güvenliğe ve özgürlüğe nasıl ihtiyaç duyuyorlarsa, aynı şekilde bir gruba ait olma ihtiyacını da duyarlar. Bunu bulamadıklarında kendilerini zayıf ve mutsuz hissederler[33]. Bireyler tüm potansiyelleriyle zamanda ve mekanda konumlanan bir grup içerisinde toplumsallaşıp yetişirler. Değerler, inançlar, deneyimler, gelenekler, alışkanlıklar belirli bir toplumun kültürünü alan yeni üyelere aktarılır. Belirli bir kültürün unsurları ile özdeşleşme süreci, güçlü bir duygusal yatırıma işaret eder. Bu süreçten kaynaklanan iki temel gösterge önemlidir. Birincisi, ortak kültür verili topluluğun üyeleri arasında dayanışma bağlarının kurulmasını sağlar ve "biz" ve "onlar" duygusunu doğurur. İkincisi, bir kültüre dahil

[29] Smith, **Milli...**, s. 160-161. Bu ulusların doğuşuyla ilgili ayrıntı için bkz. Pfaff, **age.**, s. 84-109.
[30] Guibernau, **age.**, s. 196.
[31] Ayrıntı için bkz., Smith, **Milli...**, s. 168-184. Smith, **State and..., passim**. Bundan başka Afrika uluslarının oluşumuyla ilgili bir diğer önemli çalışma için bkz. Oran, **Azgelişmiş..., passim.**; Pfaff, **age.**, s. 132-161.
[32] Vamık Volkan, **Politik Psikoloji**, Ankara, Ankara Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları, 1993, s. 9.
[33] Isaah Berlin, "Volksgeist'in Dönüşü", **NPQ Türkiye**, C. 1, No. 3 (Kış 1992), s. 7.

olan bireyler duygusal olarak bazı simgeleri, değerleri, inançları içselleştirerek onları kendilerinin bir parçası olarak görürler[14]. Birey grup içinde kendi özelliklerini yitirir ve grubu grup yapan özelliklere göre davranır. Grup içindeki bireyler kendi kimliklerini bırakıp gruba özgü yeni özellikler gösterirler. Bu durumda grubun kolektif entelektüel işlevleri, bireyin entelektüel işlevlerinin üzerine çıkar. Birey grupla uyum ve benzeşim göstermeye çalışır. Bu durum bireyin grubu idealize etmesini, onunla özdeşim yapmasını ve onu sevmesini sağlar[15]. Böylece birey bir kimlik edinmiş olur. Kimliğe ilişkin anahtar soru, "ben kimim"dir. Kimlik bir tanımlamadır. Kimlikler yalnızca onları tanımlayan ve örgütleyen toplumlarda varolurlar. Yaşadığımız dönemde ulus bu toplumlardan birini temsil eder. Ulusal kimlik onun ürünüdür. Kimliği tanımlayan kriterler, zaman içinde süreklilik ve ötekinden farklılıktır. Bunlar ulusal kimliğin temel unsurlarıdır. Süreklilik, ulusun tarihsel kökenlerden gelen ve geleceğe uzanan bir varlık olarak kavranmasından doğar. Farklılık ise ortak bir kültür, somut bir toprağa bağlılık ve bir topluluk oluşturma bilincinden kaynaklanır[16]. Bireylerin sahip olabilecekleri çeşitli kolektif kimlik kategorileri vardır. Bunlar arasında cinsiyet, ülke/toprak, sosyal sınıf, din, etnisite ve ulus sayılabilir[17]. Bu kolektif kimlikler temelinde toplumsal bütünleşmeler gerçekleşir ve bireyler aynı anda birbiriyle rakip olmayan birden fazla kimliğe sahip olabilirler. Bu kolektif kimlik kategorileri aynı zamanda "toplumsal bütünleşme birimleri"ni de oluştururlar. Tarihsel gelişim süreci içerisinde bireyin sadakat duyduğu veya öne çıkarttığı kimlik değiştikçe sosyal bütünleşme biçimlerinin de değiştiği görülmüştür.

Kimlik birey için üç temel işlevi yerine getirir: Seçim yapmaya yardımcı olur, diğerleriyle ilişki kurma imkanı tanır ve kendilerini aşan bir varlıkla özdeşleştikleri ölçüde bireye güç verir[18]. Ulus fikri bireyi belirli bir zaman ve mekanla sınırlı bir topluluğa bağlayarak anlamsızlığa düşmesini engeller ve ona bir amaç kazandırır. Bir tarihi ve geleceği olan topluluğa bağlanan birey güven ve kimlik kazandığı gibi bir anlamda ölümsüzlüğe de ulaşmış olur[19].

Ulusal kimliğin bireyle olan ilişkisine bakıldığında, ulus olmanın insan kişiliğiyle doğal bir bağı olduğu görülür. Ulus bilincine sahip olma, insanın bireysel kişiliğinin ayrıntılı planı iki şekilde model alınarak oluşturulmuştur. Birincisi, herhangi bir ulus self-determinasyon (kendi kaderini tayin etme) düşüncesi etrafında örgütlenmiş bir insan topluluğudur. Modern bir ulus, modern bir bilinçli birey gibi (eski *ethnos*tan farklı olarak) sadece kendisi için konulmasını onayladığı kanunlara uyar ve herhangi bir dış güç tarafından empoze edilen kuralları reddeder. İkincisi, bir ulus en az herhangi bir birey kadar etkileşimde bulunmak ve karşılıklı olarak tanınmak için başkalarına ihtiyaç duyar. Ulus, başka ulusların varlığını ister. Ulus

[14] Guibernau, age., s. 131.
[15] Volkan, age., s. 11-12.
[16] Guibernau, age., s. 127.
[17] Bu kimliklerin birbirleriyle olan ilişkisi için bkz. Smith, Milli..., s. 17-25.
[18] Guibernau, age., s. 128.
[19] Smith, **The Ethnic Origins...**, s. 175.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olma düşüncesi insanlığa üye olma düşüncesiyle özdeştir ve insanlığın bir "uluslar ailesi" biçiminde varolması liberal ulusçuluğun bir dayanağıdır[40].

3. 2. Ulusun Devletle İlişkisi

Tarihsel açıdan bakıldığında 19. Yüzyılda ulus, kolektif egemenliklerin siyasal ifadesi olan bir devlette somutlaşan yurttaşlar topluluğunu ifade etmekteydi. Bu ise ulusu devletle özdeşleştirmek anlamına gelmektedir. Bu dönemdeki ulus anlayışı temelde klasik liberal düşüncenin izlerini taşımaktaydı. O tarihlerde belli bir toprak devletten başka bir anlam taşımayan ulus, öncelikle ulusal ekonomiyle birlikte ele alınan ve bu açıdan değerlendirilen bir kavramdı. Ulus, hem ulusal ekonomiyi hem de devletin ulusal ekonomiyi sistemli bir biçimde desteklemesini içeren bir olgu olarak görülmekteydi. Adam Smith'in dev yapıtında kullandığı "ulus" sözcüğünün anlamı kesinlikle devletle eşitti[41]. Bununla birlikte ulus ile devlet birbirinden farklı, ama birbirini tamamlayan olgulardır. Devletle, münhasıran diğer toplumsal kurumlardan farklılaşmış ve onlardan özerk, belli bir toprak parçasında baskı ve zor tekeli uygulayan kamu kurumları kastedilmektedir. Oysa ulus, tarihsel kültür ile belli bir yurdu paylaşan herkesi, bir siyasi topluluk içinde birleştiren kültürel ve siyasi (ve ekonomik) bağı göstermektedir[42].

Ulus-devlet sınırları belirlenmiş bir toprak parçası içinde yönetimi altındaki halkı türdeşleştirmek için ortak kültür, simgeler ve değerler oluşturarak, gelenek ve köken mitlerini canlandırarak (kimi zaman uydurarak) birleştirmeyi amaçlayan modern devlettir. Ulus ile devletin aralarındaki temel fark, ulusun üyelerinin bir toplumluk oluşturma bilinci göstermelerine karşılık, ulus-devletin (aslında buna ulusçuluğun demek daha doğru olur, çünkü ulus-devlet ulusçuluğun ürünüdür) bir ulus oluşturmaya çalışmasından kaynaklanmaktadır. Ulusun ortak bir kültürü, değerleri ve simgeleri varken, ulus-devlet bu unsurları oluşturmayı amaçlar[43]. Kısacası, orjinal haliyle (Batı Avrupa) ulus doğal, ulus-devlet yapaydır. Bunun bir sonucu olarak Batı Avrupa'da esas olarak ulusun devleti belirlediğini, Batı Avrupa dışında ise devletin ulusu belirlediği söylenebilir. Bir başka deyişle Batı'daki ulus-devlet, Batı dışında, devlet-ulus biçiminde taklit edilmiştir.

Devlet ve ulusun aynı yer ve zamanda bulunması sonucu tam bir ulus-devlet ortaya çıkar[44] ve herhangi bir sorun yaşanmaz. Ama ulus ile devlet örtüşmediği durumlarda birtakım sorunlar kaçınılmazdır. Ulusların bir kısmının bir devlet içinde yer alması bir ulusun diğerleri üzerinde egemenlik kurmasına yol açar. Genellikle devlet, farklı ulusların veya kendine tabi ulus parçalarının tümüne eşit davranmadığı bir durumun gelişmesine neden olur. Ulus-devletin amacı, ulusun siyasal birliğini

---

[40] Chia Nodia, "Demokrasi ve Milliyetçilik", **Sosyal ve Siyasal Teori, Seçme Yazılar**, Der. Atilla Yayla, Ankara, Siyasal Yayınevi, 1993, s. 46.

[41] Ayrıntı için bkz. Hobsbawm, **age.**, s. 39-42.

[42] Smith, **Milli...**, s. 32.

[43] Guibernau, **age.**, s. 93.

[44] Ulus-devletin temel mantığı devlet ile ulusun sınırlarının çakıştığı varsayımıdır. Bu daha çok ulusun tamamının bir devletin içinde olduğu görüşüne dayanır. Fakat böyle bir ulus-devlet 1971 itibariyle 132 devletten 12'si için (% 9.1) geçerlidir (Connor, **Ethnonationalism...**, s. 96).

sağlamaktır. Bunun için toplumsal birlik gerekmektedir. Bunu sağlamanın en kolay yolu ise homojen bir toplum oluşturmaktır. Devlet içinde var olan birden fazla ulus veya etnik grup ise toplumda farklılık meydana getirmekte ve homojenliği bozmaktadır. Bu nedenle ulus-devlet ile bu farklılıklar teorik olarak çatışmak zorundadırlar. Ulus-devlet etnik çeşitliliği, toplumsal birlikle özdeşleştirdiği siyasal birliğini engelleyen bir olgu olarak görür. Bu olgu, sorun teşkil ettiği ölçüde ulus-devlet tarafından ya asimilasyon, ya dışlama ya da entegrasyon gibi yöntemler kullanılarak ortadan kaldırılmaya çalışılır. En çok rastlanan ve teorik olarak olması gereken de asimilasyondur. Çünkü ulus-devletin doğası bunu gerektirir[45]. Ulus ve devletin örtüşmemesi halinde genelde iki potansiyel sonuç vardır. Birincisi, devlet girişimlerinde başarılı olur, farklı ulusları asimile eder. İkinci durumda asimilasyon başarısız olur ve farklı uluslar bu durumda karşı strateji geliştirirler. Bu karşı stratejiler kültürel direniş veya silahlı mücadeledir[46].

Sonuçta günümüz şartlarında ulus olabilmek için devlet, devlet olabilmek için ulus olması şart mıdır sorusunun cevaplanması gerekmektedir. Bir devlet içinde birden fazla ulus olduğunun söylenmesi, bir topluluğa ulus denmesi için kendi devletine sahip olması gerektiği kanaatini boşa çıkarır. Bununla birlikte bir ulusun varlığı ancak "öteki" tarafından tanımlanmasıyla mümkündür ve her ulus doğası gereği (çünkü ulusun siyasal bir yönü vardır) bağımsızlığını elde etme ve devlet kurma arzusundadır. Ulus-devlet olabilmek için de, eğer yoksa, bir ulus inşa edilmek zorundadır.

3. 3. Ulus Olgusuna Kuramsal Yaklaşımlar

Ulusların kökeni ve özellikle siyasal ifadeleri konusunda iki temel kuramsal yaklaşım bulunmaktadır[47]. Birincisi, *primordialist* (başlangıçtan beri olan) yaklaşım adını verebileceğimiz, ulusun ilk zamanlardan beri var olduğu varsayımına dayanan görüştür. Primordialist yaklaşım ulusları (ve etnik toplulukları) tarihin doğal birimleri ve insan deneyiminin gerekli unsuru olarak kabul eder. Schleiermocher ulus hakkında "insan ırkının özellikle tanrı tarafından doğuştan verilmiş doğal

[45] Gelişmiş demokrasilerde bu soruna federalizm, etnik ve kültürel çoğulculuk gibi değişik çözümler geliştirilmiştir. Örneğin Amerikan ulusu bu durumu iyi bir örnektir. Bilimadamları bu toplum için "erzen pota" (melting pot) deyişini kullanırlar. Bu bir çok etnik grubun birleşik bir kültür oluşturmak üzere bir araya gelmiş olmalarını ifade eder (Thomas E. Petigrew, " Ethnic Group", **The World Book Encyclopedia**, C.6, World Book Inc., 1991, s. 380-381). Etnik tekbiçimlilik kurgusu özellikle 1789'dan sonra serpilip gelişti. Bir süre sonra kendi içlerinde etnik tekbiçimliliğe giden Avrupa ulus-devletleri, diğer coğrafyalarda çoketnili sömürge imparatorlukları kurmaktan geri kalmadılar. Çünkü ulus-devletin işleyişini teminat altına alan kapitalist ekonomi bunu gerekli kılıyordu.

[46] Guibernau, **age.**, s. 110-111. William Mcneille ulus-devleti, etnik bakımdan tekbiçimliliği öne almasıyla "barbarlığın" inişi ve toplumsal tinsel çizgisinden sapılması olarak görür. Bu nedenle ulus-devlet marjinal ve gelip geçici bir toplumsal örgütlenmedir (William H. Mcneille, "The Fall of Great Powers: An Historical Commentary", **The Fall of Great Powers: Stability and Legitimacy (Nobel Symposium)**, Ed. Geir Lodestad, Oxford University Press, 1994).

[47] Bu ayrım için bkz. Anthony Smith, "Nationalism and The Historians", **Ethnicity and Nationalism**, Ed. Anthony Smith, Leidin, New York, Köln, E.J. Bill, 1992, s. 58-59; Smith, **The Ethnic...**, s. 7-13.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bölünmesidir"der. Herder aynı iddiayı izleyerek, her ulusta insanın bir kutsallık ifadesi olduğunu ve bu nedenle kutsal olan şeylerin yok edilmeyip yaşatılması gerektiğini söyler. Bu tartışmanın sosyo-biyolojik versiyonu etnisitenin bir uzantısı olduğunu ve bunun yaşam mücadelesindeki kolektif amaçlara ulaşmak için normal bir araç olduğunu varsayar. Ayrıs görüşün sosyolojik versiyonu da dil, din, ırk, etnisite ve toprak gibi unsurları ön plana çıkartır. Bu iptidai bağlar insanları doğal olarak bölümlere ayırmaktadır. Primordial yaklaşımın iki iddiası vardır: Ulusların ve ulusçuluğun daimiliği (*perennial*) ve doğallığı. Daimilik, ulusların tarihsel kayıtlarda hep varolduğunu belirtir. Smith, ulusların evrenselliğine ve doğallığına vurgu yapan daimilik (*perennialist*) perspektifini, ulusun sadece doğal yönünü öne çıkartan radikal primordializmden ayırarak, modernizmin tam karşıtı olduğunu savunur[48].

İkinci kuramsal perspektif "modernist" yaklaşım olup, ulus ve ulusçuluğun modern birer olgu ve modernizmin bir ürünü olduğu iddiasına dayanır. Bu yaklaşımı benimseyenler arasında B. Anderson, E. Gellner, E. Hobsbawm, E. Kadourie, I. Wallerstein gibi isimler bulunmaktadır. Bunlardan her biri ulusu farklı yönleriyle modern saydıkları için bu yaklaşımı adı geçen kişilerin görüşlerinden incelemek daha doğru olur.

Anderson ulus olmanın ve ulusalcılığın 18. Yüzyılın sonuna doğru icad edilmiş kültürel ürünler olduğunu ve ulusun özel bir kültürden doğduğunu öne sürmektedir. Ulus yerel dillerin yayılmasını hızlandıran matbaa kapitalizminin gelişmesiyle ortaya çıkan hayal edilmiş bir siyasal topluluktur. Çünkü ulusun üyeleri birbirini tanımaz, ama birbirlerini hayal ederler. Ulus düşüncesi topluluğun kafasında bir tasarım olarak yaşar ve toplumun bu hayalleri ancak topluluktaki önemli sayıda insanın kendilerini bir ulus olarak tahayyül etmeleriyle veya ulusmuşçasına davranmalarıyla varolur. Uluslar "*imagined communities*"dir[49].

Ernest Gellner ulusların doğal ve doğuştan varolan ancak uzun süre ertelenmiş bir siyasal kaderi olduklarını savunmanın bir efsaneden ibaret olduğunu belirterek bu düşünceye karşı çıkar. Ona göre uluslar eşyanın tabiatında varolan ve doğal türler doktrininin siyasal ayarlanması olan şeyler değildirler. Gerçekte doğal olan ve hep varolan kültürlerdir[50]. Gellner'e göre devletler gibi uluslar da koşullara bağlı olarak doğmuşlardır ve evrensel bir zorunluluk değillerdir. Gellner ulusu kavrayabilmek için biri kültürel diğeri iradi iki varsayım öne sürer. Birincisi, iki insan ancak aynı kültürü paylaşıyorsa aynı ulustan sayılır. İkincisi, iki insan ancak birbirlerini aynı ulusun üyesi olarak tanımlarlarsa aynı ulustan olurlar[51]. Gellner'e göre uluslar ancak ulusçuluk çağında tanımlanabilirler. Ulusçuluk varolan kültürleri almış ve uluslara dönüştürmüştür. Kültür ulustan önce gelir ve klan, kabile, aile, toplum, saltanat gibi farklı biçimlerde örgütlenebilir. Yani kültür ulustan başka bir siyasi ilişki biçimi de doğurabilir. Genel toplumsal koşullar üst kültürlerin oluşma-

---

[48] Guibernau, **age.**, s. 94. Smith, **The Ethnic....** s. 12.

[49] Benedict R. Anderson, **Hayali Cemaatler: Milliyetçiliğin Kökenleri ve Yayılması**, Çev. İskender Savaşır, 2. b., İstanbul, Metis Yayınları, 1993, s. 20-22.

[50] Ernest Gellner, **Uluslar ve Ulusçuluk**, Çev. Büşra Ersanlı Bahar-Günay Göksu Özdoğan, İstanbul, İnsan Yayınları, 1992, s. 94.

[51] Gellner, **Uluslar....** s. 27-28.

sına elverdiğinde bütünleşmiş kültürler, insanların memnuniyetle ve sevkle özdeşleştikleri hemen hemen tek birimi oluştururlar. Kültürler artık siyasal meşruiyetin doğal barınağı gibi görünürler. Dolayısıyla ancak bu koşullar altında uluslar aynı anda hem irade hem de kültürle ve gerçekten her ikisinin siyasal birimlerle (ulus-devlet) birleşmesiyle doğarlar. Kısacası ulaslar ulusçuluğun ürünüdürler. Ulusları doğuran koşullar tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş nedenlerinden ve toplumun nesnel durumundan kaynaklanmaktadır. Sanayileşme bir yandan ulusun oluşmasına elverişli koşulları sağlarken, öte yandan eğitim sistemindeki türdeşlikle bağlantılı bir ortak "yüksek kültür" doğurur ve ulusu ekonomik büyüme için bir zorunluluk haline getirir[52].

Gellner'in ulus yaklaşımında dikkat çeken husus, onun sadece Batı Avrupa'daki gelişmeleri gözönüne alarak bir çözümlemeye girişmiş olmasıdır. Fakat bu yaklaşım Batı dışındaki ulusların doğuşunu açıklamak için yetersizdir. Ayrıca Gellner ulusçuluğun ulusları icat ettiğini söylemektedir. Paradoksal olarak (çünkü Gellner'in çözümlemesi Batılı ulusları temel alır) bu Batı dışındaki uluslar için kesinken, Batılı uluslar için geçerliği oldukça tartışmalıdır. Daha önce de söylendiği gibi Batılı uluslarin doğuşu genel hatlarıyla 16. Yüzyılda son bulmuştur. Ulusçuluk bundan yaklaşık iki yüzyıl sonra ortaya çıkmıştır. Bir başka eleştiri ise Hobsbawm tarafından yapılmıştır. Ona göre Gellner'in eleştirilebilecek yönü, tercih ettiği tepeden modernleşme perspektifinin aşağıdan değerlendirmeye yeteri kadar önem verilmesini güçleştirmesidir[53].

Modernist yaklaşımının bir diğer temsilcisi olarak sayılabilecek olan Hobsbawm'a göre ulus kavramı derinlemesine incelendiğinde, bunun ne asli, ne de değişmez bir toplumsal birim olduğu görülür. Ulus tarihsel bakımdan yakın bir döneme aittir ve ancak belli bir modern teritoryal devletle (ulus-devlet) ilişkilendirildiği kadarıyla bir toplumsal birimdir. Hobsbawm da Gellner gibi analitik düzlemde ulusçuluğun, uluslardan önce geldiğini belirtmektedir. Uluslar devletleri ve ulusçuluğu değil, devletler ve ulusçuluk, ulusları inşa etmiştir. Ulus konusu politika, teknoloji ve toplumsal dönüşümün kesişme noktasında yer almaktadır. Uluslar yalnızca özgül türde bir teritoryal devletin işlevleri ya da bir devlet kurma özlemi olarak değil, aynı zamanda teknolojik ve ekonomik gelişmenin belli bir aşamasında bulunmaktadır. Dolayısıyla uluslar ve çağrıştırdığı olgular siyasi, teknik, idari, ekonomik ve diğer koşullarla ihtiyaçlar çerçevesinde analiz edilmelidir. Bu nedenle uluslar özünde tepeden oluşturulmuş, ama aynı zamanda aşağıdan bir bakışla yeni hükümetler veya ulusçu hareketlerin sözcüleri yerine, eylemlerin ve programların hedefleri olan sıradan insanların gözüyle analiz edilmedikçe anlaşılamayan ikili olgulardır[54]. Hobsbawm ulus kavramını "devrimci-demokratik" ve "ulusçu" bakış açılarını kullanarak analiz etmeye çalışmıştır. İlki daha çok vatandaşlık haklarına önem verirken, ikincisi yabancı uluslara karşı kendi ulusal özelliklerini vurgulayan siyasal birimi öne çıkarmaktadır (Bu Batılı olan ve olmayan uluslar ayrımına da uygun düşmektedir)[55]. Hobsbawm'a göre 1880-1914 yılları arasında

[52] Gellner, Uluslar..., s. 104-105.
[53] Hobsbawm, age., s. 25.
[54] Hobsbawm, age., s. 24-25.
[55] Hobsbawm, age., s. 38-39.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ulusçuluk biçim değiştirmiştir ve bu, ulus olmanın kriterlerini etkilemiştir. Bundan böyle daha önce benimsenen "eşik ilkesi" terk edilmiş ve kendisini ulus sayan her halk topluluğu, son analizde egemen bağımsız devlet kurma anlamına gelen kendi kaderini tayin hakkına sahip olmuştur. Bundan başka tarihsel olmayan uluslarını çoğalması sonucu etnik köken ve dil, potansiyel ulus olmanın kriteri olmuştur[56].

Modernist yaklaşımı incelerken Karl Deutsch'un adını da anmak gerekir. Ona göre ulus tarihin çok kısa bir döneminde oluşmuş, insanlar veya bazı etnik grupların sosyal hareketlilik sürecinde yaşadıkları dönüşümle ortaya çıkmış bir olgudur[57]. Deutsch'un sözünü ettiği sosyal hareketlilik kuşkusuz sanayileşme ve modernleşme döneminin bir sonucu ortaya çıkan toplumsal durumdur.

Yine bu kuram içine dahil edilebilecek bir başka isim Immanuel Wallerstein'dır. Ona göre ulus, modern dünya sistemin siyasi yapılanmasından doğmaktadır. Devlet ulustan sonra değil önce ortaya çıkmıştır. Devletler arası sistemde her egemen devletin kuruluşu, devletlerin kaynaşma sorununu gidermek, iç parçalanma ve dış saldırı tehditlerini uzaklaştırmak amacıyla bir ulus oluşturmaktadır[58]. Benzer bir görüşü Balibar da dile getirmekte ve ulusları uluslararası sistemin bir ürünü olarak görmektedir. Ona göre ulusal birimler küresel bir dünya ekonomisi yapısından yola çıkarak ve merkezden başlayarak oluşmaktadır. Bir anlamda her modern ulus sömürgeleştirmenin bir ürünüdür[59].

Görüldüğü gibi modernist yaklaşımın içinde de ulusların ekonomi boyutunu, siyasi boyutunu veya sosyal boyutunu öne çıkaran çok farklı eğilimler bulunmaktadır. Modernist yaklaşımı eleştiren Smith, ulusun icat edilmiş modern bir olgu olduğu görüşüne karşı çıkmaktadır. Ona göre bir ulusun inşası kitlelerin özdeşleşmesi gereken bir geçmişin fiilen yeniden inşa edilmesiyle mümkündür[60]. Ayrıca modernist bakış açısı çok sınırlayıcı bir ölçüt olmasının yanı sıra, Batılı ulus modelinin tamamen farklı bölgelere ve çağlara dayatılması anlamına gelmektedir[61]. Daha öncede belirtildiği gibi Smith uluslarını artık yönünün de bulunduğuna ve geçmişte de ulusa çok yaklaşan toplumsal birimlerin olduğuna dikkat çekmektedir. Ama ulus olgusunun gelişimini antik çağlara kadar geriye götürmek doğru değildir. Çünkü o dönem toplumlarında da her ne kadar bugünkü anlamda ulusu andıran birtakım unsurlar bulunuyorsa da, temel sadakat noktalarının din olması, onları uluslardan ayırmaktadır. Ulus olgusu Batıda dinin yerini alarak ve sadakatları kendine çevirerek var olabilmiştir.

---

[56] Bkz. Hobsbawm, age., s. 125-156.
[57] Karl Deutsch, "The Growth of Nations, Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration" **Issues in Comparative Politics**, Ed. Stein, Jackson, St. Martin Press, 1971, s. 129-130.
[58] Immanuel Wallerstein, Etienne Balibar, **Irk, Ulus, Sınıf: Belirsiz Kimlikler**, Çev. Nazlı Ökten, 2.b., İstanbul, Metis Yayınları, 1995, s. 102-103.
[59] Wallerstein, Balibar, age., s. 110-111.
[60] Anthony D. Smith, "The Nations: Invented, Imagined, Reconstructed?", **Millenium Journal of International Studies**, 20, 3 (Kış 1991), s. 353-368.
[61] Smith, Milli..., s. 77.

Smith her iki eğilimi de değerlendirirken kendisini ulusların hep varolduğuna ve değişerin sadece kendilerinin bunun farkına varmaları ile fiiliyata dökülme düzeyleri olduğuna inanan eski kuşağın bilimadamlarından ayrı tutmaktadır. Smith uluslarin kökeni konusunda "primordial" ya da "modern" kuram arasında seçim yapma sorununu çözmeye çalışırken, "primordial" kuramın vurgularından çok da farklı olmayan "etni" ve "etnik topluluk" kavramını geliştirmiş ve ulusları bunlara dayandırmıştır. O yüzden Smith'i "neo primordialist" kuramın kurucusu olarak betimlemek yanlış olmayacaktır.

Smith'e göre Ortaçağ Avrupası ile Yakın Doğu'nun ilk dönemlerinin antik sosyal ve kültürel yaşamına nüfuz eden olgu, uluslardan çok etnilerdir; ulusalcılıktan çok etnisizmdir[62]. Eski bir Yunan ulusundan söz etmek yerine, bir Yunan etnik ve kültürel cemaatinden söz etmek doğru olur. Çünkü ulus zayıf da olsa bir siyasi topluluğu çağrıştırmaktadır[63]. Smith'e göre her ulus, varlığını sürdürmek için "etnik çekirdekler"e gereksinim duyar. Etnik çekirdek birleştirici ve kapsayıcı mekanizmalarla yavaş yavaş oluşan, yüksek asabiyeli ve özbilinçli ayırdedici etnilerdir. Bunlar, eğer ulus doğacaksa ya da doğmuşsa, ulusların karakterleri ve mütakip biçimleniş biçimleri hakkında pek çok şey anlatmakta, ulus nedir ve nerededir sorularını cevaplamaya yardımcı olmaktadırlar. Bir devletin etnik çekirdeği çoğunlukla o ulusun karakter ve sınırlarını şekillendirir. Zira devletler ulusları oluşturmak için çoğu zaman böyle bir temel üzerinde birleşirler. Çoğu ulus-devlet çok etnili olmakla birlikte, başlangıçta pek çoğu öteki etnileri veya etnik parçaları, adını ve kültürel karakterini verdiği bir devlete ilhak eden ya da çeken egemen bir etni etrafında oluşurlar[64]. Smith'e göre ulusların temellerinin etnilerde aranmasının üç nedeni vardır. Birincisi, tarihsel bakımdan ulusların modern öncesi etnik çekirdekler temelinde oluşmuş olmasıdır. Kültürel açıdan etkili ve güçlü olan bu uluslar sonraları dünyanın birçok yerinde kurulan uluslara örnek olmuşlardır. İkincisi, etnik-ulus modelinin dünyanın pek çok yerindeki modern çağa değin varlığını korumuş olan topluluklara, modern öncesi "demotik" (halka ait) topluluk biçimine oturtmanın çok daha kolay olmasıdır. Üçüncüsü, bir ulus olmakla övünç duyulabilecek bir etnik evveliyatın olmadığı veya etnik bağların uydurma ve bulanık olduğu yerlerde bile, eldeki malzemeden ortak mitler ve semboller ortaya çıkartma ihtiyacının her yerde ulusal birliğin bir şartı olarak görülmüş olmasıdır. Dolayısıyla etnik köken olmazsa ulus olma süreci yarım kalır[65]. Smith, kuramının sonunda bir senteze giderek ulusları hem modern, hem de antik yönü bulunan bir olgu olarak değerlendirmektedir. Fakat ulusun olmazsa olmaz şartı etnik ayırdedicilik vasfıdır[66]. Bu bağlamda Smith ulusu, tarihi bir toprağı, ortak mitleri ve tarihi belleği, kitlesel bir kamu kültürünü, ortak bir

[62] Smith, The Ethnic..., s. 85.
[63] Smith, Milli..., s. 24.
[64] Smith, Milli..., s. 69-70. Ama Smith etnik evveliyat olmaksızın da ulus oluşabileceğini tartışmayı yadsımamakta ve Amerika, Kanada, Arjantin, Avustralya'nın bu tip uluslardan olduğunu belirtmektedir.
[65] Smith, Milli..., s. 73.
[66] Smith, Milli..., s. 115.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ekonomiyi, ortak yasal hak ve ödevleri paylaşan bir insan topluluğu olarak tanımlamaktadır[67].

Smith'in yaklaşımında en çok tartışmaya açık olan nokta kuşkusuz Batılı olsun veya olmasın bütün ulusların temelini etnik çekirdeklerin oluşturduğu savıdır. Bazı ulusların etnik temelde oluştuğu açıktır. Ama Batılı uluslar için böyle bir etnik çekirdekten söz etmek zor görünüyor. Çünkü örneğin bir Britanya ulusu Britton (Celt), Dane, Scottish, Welsh, Irish, Norman, Sakson ve çeşitli Germanik halklardan oluşmuştur. Fransız ulusu Norman, Viking, Belgian, German, Breton, Katalan, Bask, Korsikan ve Latin Provençalslardan oluşmuştur. O halde Batılı ulusların temelinin etnik değil, ancak tarihsel ve kültürel olduğu söylenebilir[68]. Guibernau da Smith'in etnik ve teritoryal ulus ayrımını eleştirmektedir. Ona göre insanların kendilerine dışsal özdeşleşme nesneleri olarak, düzey ve yoğunlukları zaman içinde dönüşüme uğramış her zaman varolan niteliklere duygusal bağlılık ve özdeşleşme kapasitelerinin bilinmesi gerekir. Etnisite bu süreçte daha sonra çok daha karmaşık özdeşleşme ve sadakat biçimleriyle yer değiştirmek üzere ilk adımı oluşturmuştur[69]. Guibernau ulus olgusuna yönelik her iki yaklaşımı da yetersiz görmektedir. Ulusların doğallığı üzerinde duranlar tüm türlendeki insan gruplarını, en eski dönemlere kadar geri giderek aynı kategoriye sokmaktadırlar. Ulusların modernitesini savunanlar ise kendilerini ulusa dönüştürüp daha sonra modern ulus-devletlere dönüşmüş ya da dönüşememiş etnik toplulukların tarihsel kökenlerini göz ardı etmektedirler. Guibernau'ya göre ulusu anlayabilmek için daha önceki grup kimliği ve tabiyet biçimleri ile onları karşılaştırmak gereklidir. Ulus tamamen modern bir olgu değildir. İnsan gruplarının ulusa atfedilen özellikleri ancak uzun bir süreçten sonra kazanılabilmiştir.[70]

SONUÇ

Ulus hem nesnel, hem de öznel unsurların birlikte kullanımıyla tanımlanabilecek bir olgudur. Ulus tarihsel süreç içerisinde, belirli sosyo-ekonomik koşulların (modernizm, sanayileşme, pazar birliği ve merkezi iktidarın kurulması), toplumda benimsenen ortak değerleri (kültür, mitler, dil, din, soy, ülke, ülkü, tarih) türdeşleştirerek biçimlendirilmesi sonucu, böyle bir topluma aidiyeti ifade eden özbilincin doğmasıyla oluşan siyasi bir topluluğun ifadesidir. Ulusların nesnel ve öznel unsurları vardır. Yani "ulus yapan" ve "ulus olan" iki ayrı unsur bulunmaktadır. Bunlardan birincisi biçimlendiren ya da etken unsur olup, zamana bağlı olan sosyal koşullardaki değişimlerdir. İkincisi ise biçimlenen ya da edilgen unsur olup, belirli ortaklıkları paylaşan topluluklardır. Ama en önemlisi tüm bunların birarada gelmesiyle bu topluma aidiyeti içeren bir özbilincin oluşmasıdır. Bu özbilincin eksik olduğu yerlerde ulusçuluk devreye girer ve bir özbilinç oluşturmaya çalışır. Ancak bu sayede bir siyasal-sosyal birim olan "ulus" doğabilir. Edilgen unsurlardan hangisinin öne çıkacağı ise toplumdan topluma değişebilir. Örneğin, Batı Avrupa

[67] Smith, Milli..., s. 32.
[68] Pfaff, age., s. 19-20.
[69] Guibernau, age., s. 97.
[70] Guibernau, age., s. 95-96.

ulusları için kültür, Doğu Avrupa ulusları için etnisite, Balkan ulusları için din, göçmen uluslar (ABD, Avusturalya gibi) için ülkü ve toprak ön plandadır.

Günümüzde toplumsal anlayış ve yapıdaki büyük dönüşüm dünyanın çehresini değiştirmekte, ulusa ait olan mitler ve semboller, evrensel olduğu söylenen değerler tarafından tehdit edilmektedir. Bugün sanayi sonrası veya postmodern denilen bir ortam ile buna karşılık gelen yeni bir zihinsel yapı oluşmakta ve bu, aydınlanmacı pozitivist bakış açısından farklılıklar arz etmektedir. Bugün sanki ulusları siyasal ve ekonomik kimliğin merkezine yerleştirmiş olan geleneksel sadakat bağlarının çöküşüne şahit olmaktayız. İletişim ve ulaşımdaki inanılmaz gelişmelerin sonucu beliren küresel sosyal mobilizasyon ve küreselleşme (siyasi ve ekonomik boyutlarıyla), yeni bir özbilinç doğurarak farklı bir siyasi toplum biçimi (ulusaltı veya ulusüstü) ortaya çıkartabilir. Görünen o ki, biçimlendirici unsurlardaki (sosyo-ekonomik koşullar) değişikliklerin, biçimlenen unsurları (ortak değer ve unsurlar) dönüştürmesiyle yeni bir siyasal topluluk doğmaktadır. Yeni siyasal topluluğun niteliğinin ve sınırlarının ne olacağını ise zaman gösterecektir[9].

[9] Ulusların geleceği ve yerine geçmeye aday yeni kimlikler konusunda ayrıntı için bkz. Erel Kurubaş, "Küreselleşme Sürecinde Yeni Toplumsal Örgütlenme ve Kimlik Modelleri", **İktisat Dergisi**, Sayı 381, Ağustos 1998, s. 13-27.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAKÇA

Anderson, Benedict R., **Hayali Cemaatler: Milliyetçiliğin Kökenleri ve Yayılması**, Çev. İskender Savaşır, 2. b., İstanbul, Metis Yayınları, 1993.

Baydur, Mithat, **Milliyetçilik**, İstanbul, Ağaç Yayınları, 1994.

Berger, Peter- Berger, Brigitte- Kellner, Hansfried, **Modernleşme ve Bilinç**, Çev. Cevdet Cerit, İstanbul, 1985.

Berlin, Isaiah, "Volksgeist'in Dönüşü", **NPQ Türkiye**, C. 1, No. 3 (Kış 1992), s. 7.

Bulaç, Ali, **Ulus-Devlet**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1995.

Connor, Walker, **Ethnonationalism, The Quest for Understanding**, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1994.

Deutsch, Karl, **Nationalism and Its Alternatives**, New York, 1969.

----------, "The Growth of Nations, Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration", **Issues in Comparative Politics**, Ed. J. Stein, St. Martin Press, 1971.

Ethnicity and Nationalism, Ed. Anthony Smith, Leidin, New York, Köln, E.J. Bill, 1992.

Gellner, Ernest, **Milliyetçiliğe Bakmak**, Çev. Simten Coşar, Saltuk Özertürk, Nalan Soysevik, İstanbul, İletişim Yayınları, 1998.

----------, **Uluslar ve Ulusçuluk**, Çev. Büşra Ersanlı Bahar- Günay Göksu Özdoğan, İstanbul, İnsan Yayınları, 1992.

Guibernau, Montserrat, **Milliyetcilikler, 20. Yüzyılda Ulusal Devlet ve Milliyetçilikler**, Çev. Neşe Nur Domaniç, İstanbul, Sarmal Yayınevi, 1997.

Hayes, Carlton J., **Milliyetçilik: Bir Din**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1995.

Hobsbawm, Eric J., **1780'den Günümüze Milletler ve Milliyetçilik "Program, Mit, Gerçeklik"**, Çev. Osman Akınhay, 2.b., İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1995.

Kirişçi, Kemal-Winrow, Gareth M., **Kürt Sorunu, Kökeni ve Gelişimi**, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1997.

Lewis, Bernard, **İslamın Siyasal Dili**, Çev. F. Taşer, Kayseri, 1992.

Nodia, Ghia, "Demokrasi ve Milliyetçilik", **Sosyal ve Siyasal Teori, Seçme Yazılar**, Der. Atilla Yayla, Ankara, Siyasal Yayınevi, 1993.

Orar, Baskın, **Azgelişmiş Ülke Milliyetçiliği, Kara Afrika Modeli**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1977.

----------, "Milliyetçilik Nereden Nereye? Tarihsel Bir Bakış (Söyleşi)", **Gelecek**, Sayı: 5, 1992, s. 79.

Osmanlı Ansiklopedisi, C. 6., İstanbul, İz Yayıncılık, 1996.

Özdalga, Elisabeth, "Milliyetçilik Üzerine", **Devinim**, No. 5 (Kasım-Aralık 1992), s. 31.

Pettigrew, Thomas E., "Ethnic Group", **The World Book Encyclopedia**, C. 6, World Book Inc., 1991.

Pfaff, William, **The Wrath of Nations: Civilization and the Furies of Nationalism**, New York, London, Toronto, Tokyo, Simon & Schuster, 1993.

Smith, Anthony D., **Milli Kimlik**, Çev. Bahadır Sina Şener, İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.

----------, **The Ethnic Origins of Nations**, Oxford, Basil Blackwell Inc., 1986.

----------, **State and Nation in the Third World, The Western State and African Nationalism**, Britain, A Member of the Harvester Press Group, 1983.

----------, "The Nations: Invented, Imagened, Reconstructed?", **Millenium Journal of International Studies**, 20, 3 (Kış 1991), s. 353-368.

Wallerstein, Immanuel-Balibar, Etienne, **Irk, Ulus, Sınıf: Belirsiz Kimlikler**, Çev. Nazlı Ökten, 2. b., İstanbul, Metis Yayınları, 1995.

Volkan, Vamık, **Politik Psikoloji**, Ankara, Ankara Üniversitesi Rektörlüğü Yay., 1993.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

21. YÜZYILA DOĞRU TÜRKİYE'DE EĞİTİM HİZMETLERİNİN ÇAĞDAŞLAŞTIRILMASI

Prof. Dr. Naci B. MUTER[*]
Yrd. Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR[**]

I-GİRİŞ

20. yüzyılın ikinci yarısından sonra yaşanan teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler, tüm dünyayı tarihte görülmemiş bir değişim ve gelişim sürecinin içine sürüklemiştir. Bu değişim ve gelişmelerin en önemlileri toplumsal ve siyasal yaşamda olduğu kadar ekonomi ve yönetim alanında da gerçekleşmiştir. Bilgi çağına geçiş, değişimler arasında en önemlisidir. Bilgi çağının en önemli özelliği, bilgi biriktirip depolamak değil, bilgiyi üretmek veya üretilmiş bilgiye en kolay ve hızlı biçimde ulaşmaktır. Bu bilgi kazanım savaşı beraberinde yıkıcı bir rekabeti dünya piyasalarına taşımıştır. Rekabette başarılı olabilmek için tüm dünyada, üründe, hizmette ve insan gücünde kaliteye büyük önem verilmeye başlanmıştır. Eğitim sistemi, dünya ekonomisinde rekabet gücünü belirleyen en önemli kurumsal yapılardan birisi haline gelmiştir. Dünya ekonomisinde hızlı teknolojik değişmenin rekabet gücünü belirleyen en önemli etken olması, teknolojiyi üretebilen, yaratıcı insan yetiştiren ve yeni teknolojilerin hızla üretime uygulanmasını sağlayan nitelikli insanların eğitimine önem veren kurumların gereksinimini arttırmıştır. Günümüzde, "Ömürboyu Kaliteli Eğitim, Öğretim", değişimin zorluklarının aşılmasında, rekabetçi bir yapı kazanılmasında bireylere yardımcı olacak tek anlayış haline gelmiştir.

Adam Smith 1776 yılında yazdığı "Milletlerin Zenginliği" adlı eserinde kalkınmanın temel faktörü ve milletlerin zenginliğinin tek kaynağının "kaliteli emek" olduğunu belirtmiştir. Günümüz bilgi toplumunun en önemli yazarlarından Peter Drucker da "Kapitalist Ötesi Toplum" adlı eserinde sermaye, doğal kaynak ve emeği üretim faktörü dahi saymamakta, üretimin tek aracını bilgi olarak kabul etmektedir. Ulusal zenginlik için **eğitim kalite ve etkinliği** birinci derecede önem taşımaktadır. Günümüzün gelişen dünyası, son derece esnek ve çabuk uyumlu; kaliteli ürün ve hizmet veren; maliyeti hesaplayan; emir-komuta zinciriyle değil, ikna ve teşvikle çalışan; personeline yetki, kontrol hakkı sahip olma olanağı veren kuruluşları gerektirmektedir. Günümüzde, okur-yazar olmanın yerini giderek **"evrensel okur-yazarlık"** dediğimiz yeni bir kavram almaktadır. Günümüz bilgi toplumunda, ürünün üretiminden çok bilginin üretimi, dağıtımı ve kullanımının etkinliği ön plana çıkmış olup; bilgiyi kullanmak, teknolojinin bize sunduğu hayatı algılama becerisini kazanmak önem kazanmıştır. Görünen o ki yarının dünyasında amansız bir rekabet ortamında küreselleşme süreci gereği insan kalitesi en

[*] Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölüm Başkanı
[**] Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

önemli olgu haline gelmiştir. Bilgi toplumunda herkesin "kendisinin ve kendi alanının yöneticisi, denetleyicisi, uygulayıcısı" olmasına yönelik hedefler ortaya çıkmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

II-TÜRK EĞİTİM SİSTEMİNDE KALİTE KRİZİ

Türk eğitim sisteminin mevcut durumunun çeşitli göstergelerle ortaya konulması, kalitesizlik sorununun nedenlerinin anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Tablo 1: Bölgelere Göre İnsani Gelişme Endeksi, 1997

Bölge	Ortalama Yaşam Süresi		Eğitim Durumu					Gelir		İGE
	Ort. Yaş Süresi	Endeks Değeri	Okur Yaz. %	Endeks Değ.	Okul Kayıt Oranı %	Endeks Değeri	Eğitim Endeksi	SGP	Endeks Değeri	
Ege-Marmara	70.1	0.75	89.9	0.90	65.8	0.66	0.82	5440	0.95	0.840
Akdeniz	69.8	0.75	84.3	0.84	57.4	0.57	0.75	5355	0.87	0.789
İç Anadolu	68.7	0.73	87.5	0.87	65.8	0.66	0.80	4696	0.76	0.761
Karadeniz	68.7	0.73	82.5	0.83	56.8	0.57	0.74	3885	0.63	0.698
Doğu-Güdoğu A.	65.9	0.68	70.1	0.70	49.3	0.49	0.63	2777	0.44	0.585
TÜRKİYE	68.6	0.73	84.3	0.84	59.8	0.59	0.76	5698	0.92	0.804

Kaynak: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, İnsani Gelişme Raporu Türkiye 1997, S.16.

Türkiye, 1997 yılı itibariyle beşeri/insanca gelişme açısından 174 ülke arasında 84. sırada "Orta Düzeyde Gelişmiş Ülkeler" gurubunda yer almakta olup; temel eğitim ve sağlık imkanlarına bireylerin ne ölçüde sahip olduklarının ortaya konulduğu 'Sosyal İmkanlar Yoksulluğu' ölçütü yönünden ise, gelişmiş ülkeler dışındaki 101 ülke arasında 31. sırada yer almaktadır. Ülkemizde beşeri gelişme yönünden en gelişmiş bölge Ege ve Marmara'dır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ise beşeri gelişme yönünden en geri kalmış bölgelerdir (Aktan, 1997: 23,93-101).

Tablo 2: Eğitim Kademelerine ve Yıllara Göre Okullaşma Oranları (%)

Eğitim Kademeleri	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Okul öncesi (-6 Yaş)	4.9	5.1	4.9	6.1	7.3	7.6	8.9
İlkokul (7-11 Yaş)	94.1	95.2	96.1	96.8	97.3	9.7	99.8
Ortaokul (12-14 Yaş)	58.4	58.7	63.7	67.8	67.7	69.3	69.6
Lise Toplamı (15-17)	37.6	40.6	43.7	46.5	48.2	53.4	54.7
Genel Lise	21.1	22.9	24.8	26.8	27.2	29.9	30.8
Mesleki ve Teknik Lise	16.5	17.7	18.9	19.7	21.0	23.5	23.9
Yüksek Öğretim	15.3	16.0	17.3	23.8	26.1	27.1	22.4

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı

1996-97 öğretim yılında 12-14 yaş grubunun % 69,6'sına eğitim verilebilmiştir. 15-17 yaş grubunun bulunduğu, lise kademesindeki mesleki ve teknik eğitimde ise okullaşma oranı (% 23.9) genel liselere (% 30.8) göre daha düşük düzeyde gerçekleşmişir. Okullaşma oranlarının yeterli seviyede olmaması nüfusun genel eğitim düzeyinin son derece düşük olmasına yol açmaktadır.

Tablo 3:İstihdam Edilenlerin Eğitim Düzeyleri İtibariyle Dağılımları (1996)

Eğitim Düzeyi	Toplam İstihdam Edilenler	
	(1.000 Kişi)	(%)
Okur-Yazar Olmayanlar	2.347	11.0
Okur Yazar Olup Bir Okul Bitirmeyenler	1.020	4.8
İlkokul	12.131	56.8
Ortaokul	1.751	8.2
Orta Dengi Meslek Okul	66	0.3
Lise	1.847	8.6
Lise Dengi Meslek Okul	758	3.5
Yüksekokul veya Fakülte	1.455	6.8
Toplam	21.576	100.0

Kaynak: DİE

DİE, Hane Halkı İşgücü Anketi (1996) sonuçlarına göre ülkemizde istihdam edilenlerin % 72,6'sı ilkokul ve onun altında eğitim görenlerden oluşmaktadır. Bu da mesleki ve teknik eğitimin başarısı açısından önemli bir engeldir. Ülkemizde kalifiye işgücü yetersizliği, sanayi ve hizmetler sektöründe düşük verimliliğe yol açmakta ve uluslararası rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemektedir.

Tablo 4: Gayri Safi Milli Hasıla İçinde MEB ve YÖK Bütçelerinin Payları (Milyon TL.)

Yıllar	GSMH	MEB Bütçesi	(%)	YÖK Bütçesi	(%)	MEB+YÖK
1990	397.177.500	8.506.541	2.14	2.505.362	0.63	2.77
1991	634.392.800	14.943.536	2.36	4.969.994	0.78	3.14
1992	1.103.604.900	30.357.203	2.75	9.122.902	0.83	3.58
1993	1.997.322.600	57.562.195	2.88	16.659.514	0.83	3.71
1994	3.887.902.900	93.911.410	2.41	31.182.820	0.80	3.21
1995	7.854.887.200	136.506.629	1.74	46.249.416	0.59	2.33
1996	14.777.000.000	257.603.140	1.74	92.172.760	0.62	2.36
1997	25.360.000.000	510.063.600	2.01	196.699.850	0.78	2.79

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı

Millî Eğitim Bakanlığı ve Yüksek Öğretim Kurumu bütçelerinin GSMH içindeki toplam payları 1990'lı yılların başından itibaren %3'ler düzeyinde gerçekleşmiş ve 1993 yılında %3.71 ile en yüksek değerine ulaşmıştır. 1993 yılından sonra tekrar düşme eğilimine girmiş ve 1997 yılında % 2.79 olmuştur.

Nüfus artış hızı yüksek olan ve genç nüfus yapısına sahip olan ülkemizde GSMH içinde milli eğitime ayrılan payın artırılması, yeni teknolojilere uygun eğitimin verilebilmesi ve eğitimin kalitesinin yükseltilebilmesi yönünden önemlidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 5:Dünya'da Eğitim Kurumlarına GSYİH'dan Yapılan Harcamalar ve Öğrenci Başına Düşen Eğitim Harcamaları, 1993

	Eğitim Kurumlarına	Öğrenci Başına Yapılan Eğitim Harcamaları ($)		
Ülkeler	GSYİH'dan Yapılan Harcamalar (%)	İlk ve Ortaokul	Lise	Yüksek Öğretim
ABD		5.492	6.541	14.607
Almanya	6.8	2.815	6.481	7.902
Avustralya	5.9	2.985	4.871	9.036
Belçika	6.0	2.953	5.373	6.380
Çek Cumhuriyeti	5.6	1.506	1.903	4.788
Danimarka	5.0	4.745	6.175	8.045
Finlandiya	7.2	4.095	4.769	7.295
Fransa	7.3	3.154	5.685	6.033
Hollanda	6.1	2.793	3.979	8.665
İngiltere	5.0	3.295	4.494	8.241
İrlanda	5.0	1.882	3.031	7.076
İspanya	5.8	2.293	3.033	3.835
İsveç	5.3	4.917	5.651	12.693
İsviçre	6.9	5.855	7.024	15.731
İtalya	5.7	4.107	5.235	569
Japonya	5.1	3.960	4.356	7.556
Güney Kore	4.9	1.715	2.026	2.589
Macaristan	6.6	1.607	1.685	5.189
Meksika	4.1	741	1.477	4.264
Norveç	7.6	.	-	8.343
Portekiz	5.4	2.581	2.491	5.667
Türkiye	3.3	832	587	2.696

Kaynak: MEŞS

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, Türkiye OECD ülkeleri arasında eğitime yapılan harcamaların GSYİH içindeki payının en düşük olduğu (% 3.3) ülke konumundadır. Bu durum dünya eğitim yarışında ne kadar geride bulunduğumuzu göstermektedir.

Tablo 6: Kişi Başına İşgücü Verimliliği ve Kamu Eğitim Harcamaları

Ülkeler	Kişi başına İşgücü Verimliliği ($/1992)	Kişi başına Kamu Eğitim Harcamaları ($/1993)
Danimarka	23.410	1.790
Fransa	29.535	1.245
İtalya	24.613	1.147
Hollanda	31.977	1.126
Belçika	31.581	1.119
Luksemburg	33.647	1.107
İngiltere	19.288	904
Almanya	27.340	810
İrlanda	27.020	802
İspanya	17.935	670
Portekiz	12.255	490
Yunanistan	4.630	260
Türkiye	4.408	75

Kaynak: MESS

Ülkemizde genel eğitim düzeyindeki düşüklük, işgücü veriminin dolayısıyla üretim hacim ve kalitesini olumsuz yönde etkileyen bir faktördür. Türkiye ile Avrupa Birliği ülkelerinde kişi başına kamu eğitim harcamaları karşılaştırıldığında en düşük harcama 75 $ ile ülkemizde gerçekleştirilmiştir. Bu durum da ülkemizde kişi başına işgücü verimliliğinin düşük düzeyde oluşmasına neden olmaktadır.

Yukarıdaki veriler incelendiğinde, Türk eğitim sisteminin rekabetçi ekonominin gereksinmelerini karşılamada çok yetersiz kaldığı ve diğer ülkelere oranla çok gerilerde yer aldığı görülebilmektedir.

Eğitim programlarının kişisel farklılıkları dikkate almayan özellikleri, öğrencileri 6 yaşından itibaren sürekli bir yarışma gerilimi içinde tutan sınav sistemi, seçme ve yerleştirme yöntemleri sayesinde başarısızlık damgası vurarak milyonlarca çocuğumuzu komplekse itmekteyiz (Kaya, 1990: 191). Eğitim sistemimizde orta öğretimin sonuna kadar olan dönem, düşünmeyi, sorgulamayı ve araştırmayı öğretmek yerine adeta üniversite sınavlarına hazırlanmayı hedefleyen kalıpçı, ezberci ve yaratıcılığı yok edici niteliktedir. Öğrencilerin potansiyelini geliştirmeye izin vermeyen bu yapı, bir örnek insanlar üretmekte, çeşitliliğin korunması ve demokrasinin kurumsallaşmasını sınırlamakta, yönetilen ve yöneten ilişkilerinde zora ve baskıya dönüşmesine hizmet etmektedir (Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 1997:89). Eğitim programlarımızın öğrenci ilgi ve kapasitelerini dikkate almadan herkesi aynı kefeye koyması nedeniyle çok sayıda öğrencinin bir üst sınıfa geçmesiyle başarı sağlanamamaktadır.

Halk arasında tekrarcılığın ifadesi olarak söylene geldiği gibi "Benim oğlum bina okur, döner döner yine okur!" ifadesi eğitim sistemimizin en önemli eksikliklerinden birisine parmak basmaktadır. İlkokullardan başlanarak her basamaktaki olanlara kitaları

çeviren kara ve denizler, kıtaların yüzölçümü, ülkelerin yüzey şekilleri, dağları, denizleri, muson rüzgarları, kurbağanın başkalaşımı, çiçeklerde tozlaşma, tavuğun sindirimi gibi batılı eğitimcileri şaşkına çeviren ve gerçek yaşamla ilişkisi olmayan konular her yaştaki öğrenciye sunulan eğitim programlarının değişmez konusu olmuş; sınıf geçip kalmayı belirleyen sorular olarak sınavlarda öğrencilerin karşısına çıkagelmiştir (Kaya, 1990:176).Genç beyinler rasgele ezber bilgi doldurduğumuz birer çöp sepeti haline getirilmiştir. Bugün üniversiteye gelen öğrenci hala " Hocam yazamadım, bir daha söyler misiniz" diyor; yani sizin söylediklerinizden bir takım şeyleri çıkarıp, özümseyip, merak edip araştırmıyor. Sadece verdiğinizi alan, aldığını nasıl kullanabileceğini bilmeyen öğrenciler yetiştiriliyor. Uygulaya geldiğimiz yöntemler ve programlarda insanlarımıza en duyarlı yaşlarında, at gözlükleri takınılarak, olaylara belirli bir dar açıdan bakan, doğru ve yanlışları başkalarından öğrenme alışkanlığı kazanmış kişiler olmalarına neden oluyor, onları kimlik bunalımlarına itiyoruz.

Bugünkü haliyle orta öğretim, dershane desteğiyle üniversite sınavlarına girebilmek için katlanılan bir "eğitim sürecine" dönüşmüştür. Üniversite mezunu öğrencilerimiz hayatlarının en üretken, en enerjik yıllarını vererek aldıkları diplomaların arkasına büzülüp kalmaktadırlar. Ezbere ve genel bilgiye dayalı, beceri kazandırma yerine diploma kazandırmaya yönelik bir yapıya sahip eğitim sisteminiz işsizliği adeta beslemektedir. Her işi yapmak üzere eğitilmiş, genel bilgilerle donanmış kişiler doğal olarak her işi yapamamaktadırlar. Öğrencilerimiz üniversite seçememekte, branş seçememekte, meslek seçememekte, diplomayı alabileceği bir okul seçmektedirler. Sınav endeksli eğitim sistemimizde; neyin öğrenildiği, neyin öğrenilmediği, öğrenilenlerin nasıl öğrenildiği, öğrenilmeyen bilgilerin neden öğrenilmediği hiç önem taşımamaktadır.

Eğitim sistemimizin, hem öğretmen hem de öğrenci açısından yetersiz olduğu son derece açıktır. Yapılan tüm çalışmalar sonucu ülkemizde ilkokula başlayan öğrencilerin ancak % 4-5'i üniversiteye girme başarısı gösterebilirken, kalan % 95 ise pahalı eğitim sistemimizin firesi olarak nitelendirilebilir. Öğretim elamanı, fiziki mekan, araç-gereç, eğitim programı ve okul ile aile işbirliği politikalarındaki yetersizlikler milli eğitim kalitemizi olumsuz olarak etkilemektedir. Ayrıca, öğretmen yetiştirme politikalarının sık sık değişmesi ve öğretmenin sayısal yetersizliği nedeniyle, sisteme her kaynaktan mesleki ve alan bilgisi olmayan bir çok eleman girmektedir. Bu durum ülke gelişmesinde çok şey beklenen öğrencilerin, kaliteli yetişmesinde bir handikaptır. Kaliteli eğitim almayan öğrencilerin ülkeye olan maliyeti kar topu misali artarak gelecekte zararı ağır bir şekilde görülecektir.

1997 yılı itibariyle, ülkemizde satın alma gücü paritesi ile 4 trilyon 980 milyar dolarlık ulusal servetin 3 trilyon 586 milyar doları (% 72'si) insan kaynaklarından, 747 milyar doları (%15'i) üretilmiş kaynaklardan, 647 milyar doları (% 13'ü) doğal kaynaklardan elde edilmiştir. İnsan kaynaklarının büyüklüğü, yetişkin nüfusun fazlalığından ziyade üretim ve istihdama katkı oluşturan nitelikli işgücü bakımından önemlidir (Oğuz, 1998:7). Dolayısıyla eğitimde toplam kalitenin artırılmasının önemi büyüktür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

III-EĞİTİMDE TOPLAM KALİTENİN ARTIRILMASI

Çağdaş yönetim usullerinin ortaya çıkması hizmetlerin sunum şeklini etkilemiştir. Özel sektör uyguladığı yöntemlerle etkili, verimli ve rasyonel hizmet üretirken, devlet ve idare bu usullerin gerisinde kalmış, sorgulanmaya, zayıflamaya ve verimsiz hale gelmeye başlamıştır. Eğitim hizmetlerinin sunumundeki idari zihniyet, iş görme usulü, bürokratik ve merkeziyetçi yaklaşım, etkin hizmeti engellemektedir. Sorunun kaynağı "tembel ya da yetersiz insanlar" değil, yaratıcılığı engelleyen gereksiz aşırı kural ve yönetmeliklerdir. Günümüzde, teknolojik değişiklikler, ticaretin artışı, iletişimin hızlanması, dünya ölçeğinde rekabetin genişlemesiyle eğitim sistemlerinde köklü dönüşümler gereği ortaya çıkmıştır. Bu değişme ölçüsünde ülkelerin dünya ticaretinde rekabet edebilirliğinin de sınırlarını belirlemektedir. Böylece, değişimin gerçekleşme başarısı esas itibariyle eğitim sisteminin omuzları üzerinde bulunmaktadır.

Küresel değişimler sonucu geleneksel bilgiler hızla değerini yitirmekte, devlet memurları, işçiler, anne ve babalar, çocuklar değişen koşulların getirdiği yeni bilgileri hızla öğrenmek zorunda bırakmaktadır. Gelişen dünyada eğitim sistemi ekonomik, teknolojik ve yapısal değişimin talep ettiği yeni koşullara cevap vermek ve bu süreçlere aynı zamanda katkıda bulunmak zorundadır (Ekin, 1997: 82).

Eğitime yapılan yatırımın sağlayacağı faydayı başka hiç bir yatırım sağlayamamaktadır. Eğitim yatırımları uzun vadede temel ekonomik sermayesinin en önemli öğesi olarak ortaya çıkacak olan insan gücünün niteliğine yansımaktadır. 1995 yılında ABD'de 3100'ü aşkın işyerinde eğitim ve üretkenlik arasında yapılan bir araştırmada, işgücü eğitim düzeyinde ortalama % 10'luk bir artışın toplam faktör üretkenliğinde 5 8.6 oranında bir kazanç sağladığını, buna karşılık sermaye stokunda, yani donanım düzeyinde, % 10'luk bir yükselmenin ise üretkenliği yalnızca % 3.4'lük arttırdığı ortaya konulmuştur. Bu sonuca göre, insan sermayesine yatırım yapmanın marjinal değeri, makinelere yatırım yapmanın marjinal değerinden yaklaşık 3 kat daha büyüktür (Stewart,1997:51). Ricardo'nun "insan varlığına yatırılmış sermayenin en değerli sermaye" olduğu yönündeki görüşü günümüzün beşeri kaynaklar ekonomisinin de temelini oluşturmaktadır. Eğitim harcamalarının kalitesini bir anlamda bu harcamaların beşeri sermaye birikimine yönelik olması belirlemektedir (Batırel,Korkmaz vdğ, 1998:12; Ocakcıoğlu, 1979:82). Kalite, geniş bir alanda yani eğitim sisteminin tümünü hedefleyebileceği gibi dar bir alanda belli bir ürüne, hizmete odaklanabilir. Mikro bazda bakıldığında özel ve kamu eğitim kurumlarının eğitimcileri ve yöneticilerinin yaklaşımları da önem kazanmaktadır.

Eğitimde kalite, eğitimin kullanma amaçlarına uygunluğu ve mezuniyet sonrasında iş dünyasında oluşan işveren taleplerinin öğrencilerce yerine getirilmesi (Shuster,1990: 9); öğrenci performansı, deneyimi ve teorik-uygulamalı bilgi donanımıdır (Seymour,1993:.27). Eğitimde kalite; doğru eğitimin, doğru zamanda, doğru kişilere, doğru mekanda, doğru eğiticilerle verilmesiyle gerçekleşir.

Eğitim sistemini bir üretim sistemi olarak varsayacak olursak, girdileri; öğrenciler, öğretmenler, idareciler, bina ve çeşitli eğitim alet ve araçları sayılabilir. Çıktı ya da ürün olarak ise eğitilmiş öğrenciler, akademik araştırmalarla elde edilen bilimsel varsayımlar, bulgular, sonuçlar vb. dir. Eğitimin üretim süreci, bilginin yaratılması, iletilmesi,

araştırmaların yönlendirilmesi çalışmalarıyla yaşanan değişim ve gelişim sürecidir. Öğrencinin mükemmel olarak mezun edilmesi, bir ürünün mükemmel olmasından daha anlamlıdır.

Okullarda hatalardan arınmış bir öğretim düzeni oluşturulmasında beklenen, bir dereceye kadar birbirine bağımlı ve özenle kollanmaları gereken üç değişken vardır. Bunlar (Eicher, 1993: 24-25);

1.Öğrenilmesi hedef alınan davranışların kazanılması için gerekli önkoşul oluşturan ilgili ön öğrenimlerin öncedes gerçekleşmiş olma derecesi,

2.Öğrencinin kendini öğrenmeye verme, öğrenme sürecine katılma ya da onun kendisini öğrenmeye vermiş veya sürece katılmış bir duruma getirilebilme derecesi,

3.Uygulamaya dönüşen haliyle öğretimin, öğrenci gereksinimlerine uygunluk (Onun için anlamlı, işe yarar ve yeterli olma) derecesi. Bu değişkenler tam öğrenme ya da öğrenmenin kalitesi olarak da kabul edilebilir.

Eğitilecek kişilerde hedeflenen davranışların tam kazandırılamaması, bir anlamda "defolu mal" gibi "defolu eğitim", "defolu insan" anlamına gelir (Peker,1994:74). Dersin tekrarlanması, tam öğrenme ya da sıfır hatalı üretim yönünden firedir. Dersi tekrarlama eksiği giderme beki yeniden işlenme gibi görünse de eğitim maliyetini yükselten en önemli nedenlerden birisidir.

Öğretim ve eğitim girdi maliyetlerinin hızla arttığı, 'tüketici' istek ve beklentilerinin daha üst düzeylere çıktığı, yüksek öğrenim görmek isteyen insan sayısının gittikçe çoğaldığı; buna karşılık gerek insan kaynaklarının gerekse parasal ve fiziksel kaynakların oldukça yetersiz kaldığı bir ortamda ülkemiz eğitim kurumları ellerindeki kaynakları en etkili ve verimli biçimde kullanarak 'en kaliteli' hizmeti tüm 'tüketicilere', genelde toplama sunmak zorundadırlar (Yağız, 1997:259). Bu koşullar ışığında gelişmiş ülkelerde eğitim kurumlarında özellikle yüksek öğretim kurumlarında şimdiye kadar denenmiş ve çok olumlu sonuçlar vermiş olan Toplam Kalite Yönetimi'nin (TKY) ülkemiz eğitim kurumlarında da geliştirilmesi ve uygulanmasının önemi büyüktür. TKY'nin eğitim alanında sağlayacağı yararlar genelde-akademik- ve -yönetim- olarak iki bölümde ele alınabilir. TKY'nin ana ilkelerinden birisi, uygulamalara sürekli örgütün üst yönetimisden başlanmasıdır. Eğer merdivenler temizlenmek isteniyorsa, önce üst basamaklar temizlenmelidir. Bu durumda eğitimde toplam etkinliğin gerçekleşmesi, ülkemizde büyük ölçüde Milli Eğitim Bakanlığı ve Yüksek Öğretim Kurumu'nun Toplam Kalite anlayışına yaklaşımları ve uygulamaktaki kararlılıklarına bağlıdır.

Eğitim sistemimizde öğrencilerin eğitime karşı motivasyon ve bilgi yetersizliğinin önlenmesinde kalıp düşünceleri yerleştiren ve yaratıcılığı dizginleyen ezberci öğretim anlayışı yerine interaktif, öğrenciyi sisteme dahil eden çağdaş öğretim yöntemleri kullanılarak, öğrencilerin kendilerine olan güvenlerinin artması ve böylece daha başarılı öğrenci ve birey olabileceklerine dair ikna edilmeleri sağlanmalıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Her eğitim kurumunda kendi iş süreçlerini yeniden inceleyerek en düşük maliyette, en yüksek verimliliğe nasıl ulaşabilecekleri araştırılmalıdır. Gereksiz yönetim kademeleri kaldırılmalı, eğitim kurumlarında kalite liderliği ve yönetimi oluşturulmalıdır. Ayrıca, performans kıstasları belirlenmeli performansı izleme ve değerlendirme birimleri, verimlilik iyileştirme ekipleri oluşturulmalıdır.

Eğitim hizmetlerindeki verimliliği artırmak için uzmanlığa dayalı bir personel politikası uygulanmalıdır. Eğitim yöneticilerine güvenilmeli, onlar "usul"den değil "esas"tan sorumlu tutulmalıdır. İşin gerektirdiği bilgi ve beceriye sahip olan adayları bulmayı amaçlayan personelin bilimsel seçimine önem verilmelidir. Görevde yükselme ile kurumdaki çalışkanlık, bilgi, beceri, yetenek, enerji, dinamizm ve yaratıcılık arasında ilişkili olmalıdır. Bireylerin ve grupların çabaları ve başarıları zamanında tanınmalı ve takdir edilmelidir. Eğitim ve okul yöneticiliğinin meslek olarak kabul edilmesi ve eğitim yöneticilerinin mesleki güvenceye kavuşturulması gereklidir.

Sanayiinin ihtiyaç duyduğu nitelikli insan gücü yetiştirilmesi amacına yönelik eğitim politikasının oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Üniversitelerimiz piyasa koşullarına duyarlı hale getirilmelidir. Üniversitelerimizin 24 saat ışıkları yanan, evrensel ölçülerde bilgi üreten, bilgi toplumunun gerektirdiği yaratıcı üst düzeyde insan gücünün yetiştirilmesinde katkıda bulunan kurumlar haline getirilmeleri zorunluluktur. Özellikle ücretlerin düşüklüğü nedeniyle cazibesi azalan araştırma görevliliğinin daha çekici hale getirilebilmesi için acilen özlük haklarında iyileştirmelerinin yapılması kaçınılmaz bir gerçektir. Öğretim üyeliğine kayrak oluşturan araştırma görevliliği mesleğine nitelikli kişilerin talebinin arttırılması üniversitelerimizin kalitesini artıracaktır.

IV-SONUÇ

Bir toplumun eğitim yatırımlarının, o toplumun uzun dönemdeki temel ekonomik sermayesinin en önemli öğesi olarak ortaya çıkacak olan insan gücünün niteliğine yansıyacağı unutulmamalıdır.

Eğitim sistemimiz **pozitif bilime dayanan, Türk vatandaşlığıyla gurur duyan, insan haklarına saygılı, geri kalmışlık kompleksinden kurtularak geleceğe umutla bakan, onarıcı, üretici, her türlü görüşü hoşgörüyle karşılayan, kişisel ve toplumsal ilişkilerde dürüst, özgür düşünen, düşündüğünü açıklayan, açıkladıklarını tartışan, seçenekler üretip bunlar arasında karar vermesini sağlayacak analiz-sentez yetisine sahip, kendi kararlarının sorumluluğunu taşıyabilen, hayatı bir bütün olarak algılayan, kendi dışındakilerle empatik yaklaşım ve etkin iletişim kurabilen, bilgi donanımını sürekli yenileyebilen, dinamiği olan, her eskiyi yanlış, her yeniyi doğru kabul etmeden süzebilen, doğruları sürdürüp, yanlışları değiştirebilen toplumsal değer yargısı sistemi kurabilen insan tipinin geliştirilmesi** yönünde yoğunlaşmalıdır.

Öncelikle eğitimcilerin tek yanlı olarak bir takım bilgileri öğrenciye yükleme süreci değiştirilmeli, bilgilerin ne kadarının öğrencinin aklında kaldığını ölçen sözde başarı göstergelerinden vazgeçilmelidir. Öğrenciler daha fazla bilgiyi, daha az zamanda öğrenmeye başlayarak gereksiz bilgi yükü hamallığından

kurtarılmalıdırlar. "Öğretme", "öğrenmeye" yönelmeli, okul; mekanik işlev gören bir kurum yerine, "öğrenen" organik bir sisteme, eğitim ise hayat boyu devam eden bir eylem haline dönüştürülmelidir. Eğitimciler; öğreten pozisyonundan çıkarak, yol gösteren-yardım eden öğrencilerin kişiliğini kazanmasını sağlayan, tartışan, tartıştıran, kitaplardaki konuları ve bunların altında yatan ilke ve değerleri derslerinde bir yaşam biçimine dönüştüren, öğrencilerin öğrenmeye ilgisini-merakını sürekli canlı tutan ve onlara sorumluluklar vererek kendi kendilerini denetleme yeteneği geliştirmelerini sağlayan bir konuma gelmelidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

KAYNAKLAR

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

AKTAN, Coşkun C. (1997), **Demokrasi ve Piyasa Ekonomisi Yönünden Türkiye Dünyanın Neresinde?**, Ege Genç İşadamları Derneği Yayını, İzmir.

BATIREL, Ö.-KORKMAZ, E.değ.(1998), **Yükseköğretim Kurumlarının Bölgelerarası Gelişme Farklılıkları Açısından Önemi ve İşlevleri**, İTO Yay. No.:1998-19, İstanbul.

EICHER, Lawrence (1993), "ISO 9000, 90'lı Yılların Kalite İdaresi Global Ticarete Yönelik Kalite Stratejisi", **İstanbul: Uluslararası ISO 9000 Forum Sempozyumu**, 23-24 Haziran 1993.

EKİN, Nusret (1997), **Küresel Bilgi Çağında Eğitim-Verimlilik-İstihdam**,İstanbul: İTO Yay. No:97-43, 1997.

KAYA, Y. Kemal (1990), **Devlet/Bürokrasi/İnsan**, İstanbul: Milliyet Yayınları.

MESS (1997), **Dünyada ve Türkiye'de Rekabet**, Mayıs-97.

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI (1997), **TBMM 1997 Yılı Bütçe Raporu**, 16 Aralık 1996.

OCAKCIOĞLU, Bora (1979), **Beşeri Sermaye Teorisi ve Vergi Alanına Uygulanması**, İstanbul.

OĞUZ, Şeref (1998), "Milletlerin Yeni Zenginliği, İnsan", **Milliyet Gazetesi**, 31 Ekim.

PEKER, Ömer (1994),"TKY'nin Eğitim Sistemine Uygulanabilirliği", **Amme İdaresi Dergisi**, C:27, s:2, Haziran-94.

SEYMOUR, Daniel T. (1993), **Causing Quality in Higher Education**, American Council on Education, Oryx Press.

SHUSTER, David H. (1990), **Teaming For Quality Improvent**, Prentice Hall.

SMIALEK, Mary Ann (1995), "Total Quality in K-12 Education" **Quality Progress**, May-95.

STEWART, Thomas A.(1997), **Entelektüel Sermaye-Örgütlerin Yeni Zenginliği**, Çev: Zülfü Dicleli, Nurettin Elhüseyni, MESS Yayınları, İstanbul.

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI DEVLET DENETLEME KURULU (1997), "Eğitim Sorunlarının ve Çözüm Önerilerinin Belirlenmesine İlişkin Araştırma ve İnceleme Raporu",**Yıllık Rapor-97**, Ankara.

TİSK (1998), **Türkiye'de ve Dünyada Mesleki Eğitim-Türk Özel Sektörünün Karşılaştığı Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, TİSK İnceleme Yay. No.:20, Ankara.

TÜRKİYE EKONOMİK VE SOSYAL ETÜTLER VAKFI (1997), **İnsani Gelişme Raporu Türkiye 1997**

YAĞIZ, Ömer (1997), "Yüksek Öğrenim Kurumları ve Toplam Kalite Yönetimi", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 24 (2).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SAĞLIK HİZMETLERİNİN TOPLUMSAL REFAH ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Doç. Dr. Ayşegül MUTLU

GİRİŞ:

SAĞLIK HİZMETLERİNİN KAMU EKONOMİSİ TARAFINDAN SUNULMASI

"Sosyal Refah Devleti" kavramının ortaya çıkması ile daha önce savunma, adalet, iç ve dış güvenlik hizmetlerini üstlenen devletin, yurttaşların refahını doğrudan etkileyen sağlık, eğitim gibi hizmetleri de sunmaya başladığını görüyoruz.Ancak, sağlık konusunun ekonomi bilimi içinde ele alınması, 1960' ların sonuna doğrudur. 1930' lara kadar ekonomi biliminin sadece piyasa faaliyetleri ile ilgilendiğini, maliye çerçevesinde ise yalnızca vergi ve borçlanma ile ilgilendiğini biliyoruz. Bu dönemde kamu harcamaları ihmal edilmiştir. Daha sonra Keynes ile ekonomiye makro – ekonomik araçlarla müdahale edilmiş, toplam talep, toplam arz, toplam tasarruf, büyüme hadleri vb. makro – ekonomik politika kavramları kullanılarak yapılan analizlerde kaynakların nasıl ve ne şekilde dağıtıla cağı gibi hususlarla ilgilenilmemiştir.

Halbuki sosyal refahın artırılması, iktisadi büyümenin gerçekleştirilmesi için kaynakların gerekli olduğu alanlara yeterli miktarlarda tahsis edilmesi büyük önem taşır. Beşeri Sermaye Teorisinin ortaya çıkışı ile okul eğitimi, sağlık, iç ve dış göç gibi konularda yapılan harcamaların aslında yatırım niteliği taşıdığı ortaya konulmuştur.[1] Öte yandan gene aynı tarihlerde gelişmeye başlayan Kamu Ekonomisi, kamu hizmetlerine mikro temelli bir yaklaşımla bakmaya başlamış, bu hizmetlerin verimlilikle rinin ölçülmesine yönelik kavram ve analiz araçlarını geliştiren Fayda –Maliyet Analizi, Beşeri Kaynaklar Ekonomisi gibi bilim dallarının gelişmesi ile de ekonomik faaliyetlerin daha iyi anlaşılarak verimli analizler yapılması sağlanmıştır.Bu çerçevede sağlık ekonomisi, eğitim ekonomisi, ulaşım ekonomisi vb. gibi yeni alt dalların gelişmeye başlaması 1970' li yılları bulmuştur.

Son yıllarda yapılan sağlık harcamaları ve gelişen teknoloji ile bu sektör sürekli büyüyen bir durum arzetmektedir. Bunun sonucunda, sağlık alanına önemli oranlarda kaynak tahsis edilmekte, mevcut kaynaklarla en iyi çıktının elde edilmesi ise sağlık ekonomisinin faaliyet alanını oluşturmaktadır.

[1] T.W. Schultz, Investment in Human Capital , New York, Free Press, 1971, s:8-10

I. SAĞLIK KAVRAMI, SAĞLIK HAKKI VE SAĞLIK KARMA MALI

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sağlık kavramını Dünya Sağlık Örgütü "ruhsal, bedensel ve sosyal açıdan tam bir iyilik hali"[2] olarak tanımlarken, Twaddle "vücudun bütün hücrelerinin optimum kapasitede kullanılması ve uyum içinde çalışması" şeklinde biyomedikal tanımlamada bulunmakta[3], buna karşılık Mooney "kişilerin kapasitelerinin, zevkleri ve performansları için optimize edildiği durum" olarak daha sosyal bir bakış açısı getirmektedir.[4] Fuchs ise sağlığı "insanların fiziksel ve zihinsel hallerinin korunması ve iyileştirilme si amacı ile gerçekleştirilen faaliyetler sonucu kazanılan iyilik hali" olarak daha fonksiyonel bir tanımlama yapmaktadır.[5]

Bütün bu tıbbi ve sosyal tanımlamalar ötesinde sağlıklı yaşama hakkı, temel insan haklarından biridir. 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 25.inci maddesi "Herkesin, kendisi ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım" haklarının bulunduğunu bildirir. Bunun yanısıra 1982 Anayasası'nın 56. maddesi "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir." hükmü ile sağlığı birey açısından sosyal bir hak; aynı maddedeki "Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi arttırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler" hükmü ile de devlet açısından bir görev olarak nitelendirmiştir.

Sağlıklı bir hayat yaşamak insanların doğal hakkı kabul edilip, devletlerin vatandaşlarına bu hakkı sağlaması gerektiği kabul edilince, önceleri sosyo ekonomik yönden gelişmiş ülkelerde sağlık için yeterli kaynak ayrılmaya çalışılmıştır. Üretime katılan kişilerin sayısının artması ile hastalık sigortası sistemleri gelişmeye başlamış, daha daha sonra bu sistemler ulusal sosyal güvenlik sistemlerine dönüştürülmüştür. Toplumda ki herkese sağlık hizmeti sunulursa bir süre sonra hastalıkların ve dolayısıyla sağlık harcamalarının düşeceği beklentisi ile sağlık harcamalarının yeterli bir şekilde karşılanmasına çalışılmış, ancak uygulamalar toplumun genel sağlığındaki olumlu gelişmelerin sağlık talebinde ve harcamalarda azalmaya değil, aksine artışa yol açtığını göstermiştir. Bu artışta tıbbi teknolojinin giderek daha pahalı olmasının rolü büyüktür. Sağlığa daha fazla yatırım yapmak için eğitim, ulaşım vb. ihtiyaçlar için tahsis edilecek kaynakların olumsuz etkileneceği görülmüş, sağlık sektö - ründe gerçekleştirilen hizmetlerin yönetimini daha etkin hale getirmek ve maliyetleri denetleyerek gereksiz harcamaları önleme çabaları

[2] 1948'de kurulan WHO (Dünya Sağlık Örgütü) dünya çapında bulaşıcı hastalıklarla mücadele eden ve üye ülkelerin sağlık koşullarının iyileştirilmesi için gerekli önlemleri alan bir kuruluşur.
[3] A.C. Twaddle, "The Concept of Health Status", Social Science and Medicine, 1974, Vol.8, ss.29-39.
[4] G. Mooney, Economics, Medicine and Health Care, U.K. 1992, s.24
[5] Victor R. Fuchs, The Health Economy, Harward University Press, 1986, s.11

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

"Sağlık Ekonomisi" bilim dalını ortaya çıkarmıştır.[6] Sağlık ekonomisinin temel amacı kaynakların en iyi şekilde kullanılarak sağlık alanındaki en iyi çıktıyı, yani uzun ve hasta olmadan yaşamayı, ancak bunu yerine getirirken de kaynakların en etkin bir şekilde kullanılmasını amaçlar.[7]

2. SAĞLIK HİZMETLERİNİN KARMA MAL NİTELİĞİ DIŞSALLIKLAR VE DİĞER ÖZELLİKLERİ

Sağlık hizmeti karma mal özelliğine sahip olduğu için rekabetçi bir piyasada etkin kaynak tahsisini önlemektedir. Sağlıklı olmanın sağlayacağı faydanın bir kısmı kişinin kendisine, bir kısmı ise topluma aittir. Topluma yönelik fayda, özellikle bulaşıcı hastalıkların tedavisinde ve önlenmesinde daha yüksektir. Hastalıkların tedavisinde ve önlenmesinde toplumun sağlayacağı faydanın büyüklüğü, hastalığın cinsine ve hasta olan kişinin ya da hastalığın bulaşabileceği kişilerin üretime katkısına göre değişebilir. Ancak boyutu ne olursa olsun bir olumlu dışsallık söz konusudur. Olaya negatif açıdan yaklaşacak olursak, yani hastalığın tedavisinin yapılmadığı ve bulaştığı durumda bir negatif dışsallık söz konusudur. Negatif dışsallığın önlenmesi halinde, hasta kişinin hastalığını bulaştıracağı insanların sosyal refaha katkıları önem taşır. Bir bireyin tedavisi, hastalığı bulaştıracağı diğer insanların ekonomiye katkılarına bağlı olarak büyük bir değer taşımaktadır.

Sağlık hizmetinin piyasa mekanizması tarafından sağlanması halinde, sağlık arz eden ve bunu kullanan kişileri yönlendirecek bir mekanizmanın bulunmaması nedeniyle sosyal faydaların göz ardı edileceği, böylece sosyal optimumun gerçekleşmeyeceği açıktır. Bu durum kamunun müdahalesini gerekli kılar[8]. Bu tür dışsal faydaların en yoğun olduğu alan bulaşıcı hastalıklar, dolayısıyla koruyucu sağlık hizmetleridir.

Toplumun genel sağlık seviyesi, bir başka deyişle sağlık stoku yüksekse, sağlık malı tam kamusal mala yakındır. Çünkü herkes tarafından paylaşılan ve kimsenin faydadan mahrum edilmediği bir hizmet söz konusudur. Toplumdaki yüksek düzeyde bir sağlık stoku aynı zamanda kalkınma sürecinde önemli bir girdiyi ifade etmektedir. Toplumun genel sağlık stokunun düşük olmasının olumsuz etkilerinden herkes zarar görür, bu seviyenin yüksek olmasının faydalarından herkes yararlanır.

Sağlık alanında özel piyasaların pareto etkin olmayışına neden olan piyasa aksaklıkları; dışsallıkların yanı sıra hizmeti sunanlar arasındaki aksak rekabet ile tüketiciler arasındaki bilgi eksiklikleridir[9]. Standart rekabetçi piyasalarda çok sayıda satıcı varken, sağlık piyasalarında sınırlı sayıda sunum (özellikle büyük kentlerde yoğunlaşan sınırlı sayıda hastane) vardır. Rekabetçi piyasalarda firmalar karlarını

---

[6] Rahmi Dinçan / Nazlı Bilgel, Halk Sağlığı, 2. Baskı, Uludağ Üniv. Basımevi, Bursa, 1993, s:221

[7] George L. Smith, "Prospects for the Future: AN Introductory Overview", (Ed. By. George T. Smith), Health Economics: Prospects for the Future, New York, 1987, s:2

[8] J. Cullis, P.A. West, The Economics of Health, Oxford, Martin Robertson, 1979, s: 16

[9] J.E. Stiglitz, Kamu Kesimi Ekonomisi (Çev: Ömer Faruk Batırel), İstanbul, 1994, s:350, ve Güneri Akalın, Kamu Ekonomisi, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fak., Yay. No 486, ss:208-212

maksimize etmek isterken, birçok hastane kar amacı gütmez. Sağlık hizmetleri için oluşan eksik rekabet piyasalarında, piyasaya giriş kısıtları -nın varlığı, arz ve talep arasındaki dengesizlik, üreticilerin kendi aralarında anlaşabilmesi ve karma bir üretim yapısı gibi özelliklerde söz konusudur[10].

Rekabetçi piyasalarda alıcılar satılan malların fiyatları ve kalitesi hakkında bilgi sahibi iken, sağlık piyasalarında alıcılar yani hastalar iyi bilgilenmemiştir. Bu konudaki insiyatif sağlık hizmetlerini sunanların (doktorların) elindedir. Hizmetin kapsamı ve boyutunu doktorlar saptar. Hasta hangi ilacın alınacağı, operasyonun gerekip gerekmediği gibi konularda doktorlara güvenmek zorundadır. Sağlık hizmetlerinden yararlanan bireylerin hizmeti deneme şanslarında yoktur. Fiyat hariç tutulacak olursa, tüketiciler belirsizlik altında tercih yapmaktadırlar.

Sağlık piyasalarında üretilen mal ve hizmetlerin sağlık malının yapısından kaynaklanan diğer bazı özellikleri ise aşağıda sıralanmıştır

Sağlık hizmetinin yerine Başka bir hizmet ikame edilemez. Piyasada satılan X marka buzdolabı yerine daha ucuz Y marka buzdolabı alınabilir; ama bacak protezi yerine gözlük almak olası değildir.[11]

Sağlık hizmetinin nerede, ne zaman, ne miktarda talep edileceği önceden bilinmediği için tüketimi tesadüfi olarak ortaya çıkmaktadır. Talep önceden öngörülemeyecek niteliktedir. Birey potansiyel veya farkında olmadığı bir hastalık riski altında olabilir.[12]

Sağlık hizmetleri ertelenemez. Ertelenen bir sağlık hizmeti kişinin hayatını kaybetmesine veya toplumun bulaşıcı hastalıklarla yüzyüze gelmesine neden olabilir. Ayrıca ertelenen sağlık hizmeti tedavi – nin daha pahalı olmasına ve topluma külfet yüklemesine neden olur.

3. SAĞLIK SEKTÖRÜNDE ARZ VE TALEP YAPISI

Sağlık hizmetlerinde sosyal faydayı maksimum kılacak kaynak tahsisini belirleyebilmek için bu hizmetlerin arz ve talep analizinin yapılması gereklidir.

A. SAĞLIK HİZMETLERİ TALEBİ VE YAPISI

Talep fonksiyonu, bir maldan ne kadar satın almak istendiğini, dolayısıyla, o mala atfedilen değeri ifade etmektedir. Bir mala atfedilen değer ise o maldan elde edilecek faydaya bağlıdır.

Serbest piyasa ekonomisinde talep, fiyatın, gelir seviyesinin, ihtiyacın şiddetinin ve diğer malların fiyatları ile zevklerin bir fonksiyonu iken; sağlık

---

[10] V.R. Fuchs, a.g.e., ss:18-20
[11] Cullis and West, a.g.e., ss:26-29
[12] Abdülkadir Işık, Sağlık Ekonomisi Finansmanı ve Ekonometrik Bir Analiz Çerçevesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1997, s:34

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

malının talebi, sağlık malının özelliklerinden kaynaklanan bazı farklılıkları göstermektedir: Sağlık mal ve hizmetleri türetilmiş bir talep niteliği taşımaktadır. Çünkü, sağlık hizmetinin talebi sağlık talebinin sonucu ortaya çıkmaktadır ve sağlık hizmetleri üretiminde kullanılan girdilerin talebinden bağımsız olarak incelenemez[13]. Ayrıca talebin belirlenmesinde arzı gerçekleştiren doktorun etkisi önem taşımakta, doktor arzı gerçekleştirirken aynı zamanda talep miktarını da etkilemektedir. Talep aynı zamanda sağlık hizmetinin finansman şekline de bağlıdır. Farklı finansman modelleri farklı talepler yaratır.

Sağlık hizmetleri talebini, sağlık hizmetinin özel faydasından yararlanan kişilerin talebi ve toplumsal faydasından yararlanan toplumun talebi olarak incelemek mümkündür.

I.ÖZEL TALEP: Kişilerin sağlıklı olmaktan dolayı elde ettikleri iyilik hali ile sağlıklı olarak gerçekleştirdikleri iktisadi faaliyetlerden sağladıkları faydaya göre belirlenir. Ancak iyilik hali veya iyi olma hali herkes için aynı olmayabilir. Bazen sağlık ihtiyacı vardır, ancak talebe dönüşmemiştir (bir hastalığını kabullenmiş ve tedavi olmaya ihtiyaç duymayan kişi gibi...). Bazen talep gerçek bir ihtiyaç yansıtmayabilir. (hastalık hastaları olarak adlandırılabilecek olanlar). Hastalandıklarında gelir elde edemeyecek olan kişiler için ise sağlık, iktisadi faaliyetler için çok değer taşıyan bir girdi olduğu için, sağlığa verdikleri önem daha fazla olabilir.

Bireylerin sağlık talepleri çeşitli faktörlerden etkilenmektedir. Bunlar, eğitim, çevre, demografik koşullar, genetik özellikler, farklı hayat tarzlarına sahip olmak, talebin fiyat esnekliği, gelir esnekliği, hizmetlerin arz koşul ve farklılıkları gibi faktörlerdir. Eğitim düzeyinin artması, zamanında ve yeterli miktarda sağlık talebinde bulunmayı sağlar. Eğitim düzeyi yüksek kişiler koruyucu önlemler alarak hastalanma riskini azaltabilirler. Ancak eğitim düzeyinin yükselmesi diş, göz, estetik gibi daha lüks sayılabilecek sağlık hizmetleri talebini de artırabilir. Çevre faktörü de sağlık talebini etkileyen bir unsur olmakla birlikte, bu etki içinde bulunulan çevreye göre farklılıklar göstermektedir. Kötü çevre koşullarında yaşayanların hastalık riski fazla olduğu için sağlık talebi artabilir. Ancak, kötü çevre koşullarında yaşayanların eğitim düzeyleri, gelir olanakları da düşük olduğu düşünülecek olursa, oluşacak olan sağlık ihtiyacının talebe dönüşüp dönüşmeyeceği şüphelidir[14]. Nüfusun bileşimi de sağlık talebini etkiler. Örneğin, yaşlıların toplam harcamaları içinde en yüksek payı sağlık harcamaları alabilir[15]. Son olarak, kırsal kökenli toplumlarda sağlıklı hizmetleri talebi daha düşük iken sanayi toplumuna geçmiş olanlar sağlık hizmetlerini daha fazla talep etmektedirler.

---

[13] Ö. Faruk Batırel, "Sağlık hizmetleri üretimi ve finansmanı konusunda yaklaşımlar", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 34. Seri, 1990/91, İstanbul 1993, s:18

[14] G.T. Frampton, "Public Lands: Traditional Management Policies Threaten both economic and environmental health", EPA Journal, vol.18, no.4,1992,ss:36-37

[15] Cutler, D.M., "The Contraction of Medical Spending: An Update", NBER Working Paper Series, Cambridge, 1999, s:5

Sağlık hizmetlerinin talep fiyat ilişkisini inceleyecek olursak, sağlık talebi için fiyat elastikiyetinin zayıf olduğu görülmektedir. Sağlık hizmetlerinin fiyatları yükseldiğinde talep çok fazla değişmemektedir. Fiyat elastikiyeti ilaç ve tedavi araçlarında daha yüksek, doktor ücretlerinde daha düşük orandadır. Doktorun reçetede pahalı ilaçlara yer verdiği durumlarda hastaların bu ilaçları almama eğilimi tesbit edilmiştir[16]. Sağlık mal ve hizmetleri için talep fiyat ilişkisinin çok farklı yapıda olduğu örnekler de vardır. Fiyatı yüksek bir ilacın, tarifesi yüksek bir doktorun veya yüksek primli bir hastalık sigortasının çeşitli nedenlerle tercih edilmesi gibi örnekler sağlık alanında talebin fiyat değişikliklerine karşı farklı tepkileridir[17].

Sağlık hizmetleri talebinin gelir esnekliği ise pozitif ve oldukça yüksektir. Özellikle düşük gelir gruplarında gelir esnekliği önemli oranda fazladır[18]. Düşük gelir seviyelerinde daha çok zorunlu mal ve hizmetleri talep edilirken, gelir seviyeleri arttıkça lüks mal ve hizmetlerin, bu arada sağlık hizmetinin de talebi artmaktadır. Bu açıdan düşük gelir seviyeleri için sağlık hizmetleri bir çeşit lüks mal niteliği taşır. Gelir artışları sağlık hizmetleri tüketimini önemli ölçüde artırmakta, belli bir doyum noktasından sonra, gelir artışı olsa bile sağlık hizmetleri talebi çok büyük değişiklik göstermemektedir. Ancak, estetik cerrahi gibi hizmetlerin bu noktadan sonra da gelir esnekliği yüksektir.

2.TOPLUMSAL TALEP: Toplumun genel sağlık stokunun artırılmasına yönelik bir talebi vardır. Çünkü toplumun hastalıklardan korunması veya hasta kişilerin tedavilerinin yapılması ile kendilerinin de korunacağı düşüncesi toplum talebinin en önemli gerekçesidir. Diğer insanların tedavisi kesinlikle kişilerin refah fonksiyonlarını etkileyen bir unsurdur. Ayrıca kişiler gelecekteki sağlıkları ile ilgili endişeleri ile de sağlık hizmetleri kapasitesinin artırılmasını talep ederler.

B. SAĞLIK HİZMETLERİ ARZI VE YAPISI

Arz, satıcıların, belirli bir zaman birimi içinde çeşitli üretim düzeylerindeki marjinal maliyetlerini ve dolayısıyla arz fiyatları ile satmaya hazır oldukları mal miktarını gösteren tablo ya da eğri olarak tanımlanabilir. Arz olgusu, girti ve üretim maliyetleri, diğer malların fiyatları, alıcıların zevkleri, üreticilerin amaçları, teknoloji, idarenin düzenlemeleri gibi faktörlerin etkisi altındadır. Bazı mallarda üretim arttıkça arz fiyatları artar; bazen de arz fiyatları sabit kalır veya düşer. Sağlık hizmetleri de azalan maliyet fonksiyonuna sahip olması gereken bir hizmettir.

Sağlık hizmetleri arzının azalan maliyet koşullarına sahip olması, hasta başına düşen maliyetin minimum düzeyde kalabilmesi için, kapasitenin talep

[16] Baurel, a.g.m., s:19
[17] Işık, a.g.ç., s:57

[18] Michael Grossman, "The Human Capital Model of the Demand for Health, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1999

MARMARA ÜNİVERSİTESİ İ.İ.B.F. DERGİSİ

karşısında yeterli olması, hastane, doktor, yardımcı personel, techizat, ilaç vb. girdilerin optimal düzeyde olması gerekmekte – dir. Bunları eksik veya atıl olması halinde topluma yüklenen maliyetler artacaktır.

Sağlık üretimi konusunda söz konusu olan maliyetleri de iki kategoriye ayırabiliriz. Bunlardan biri sağlık girdileri için ödenen sabit ve değişken maliyetlerdir. Diğeri ise parasal harcamalar dışında kalan hastaların iş gücü kayıpları, aşırı hasta bakmak zorunda kalan sağlık personelinin etkin çalışamaması nedeniyle oluşan kayıplar, tedavisi zamanında yapılamayan (aşırı talep veya yetersiz arz nedeniyle) hastalıkların gecikme maliyetleri gibi toplumsal maliyetlerdir. Sağlık arzını etkileyen maliyet hesaplarına bu maliyetlerin tamamı dahil edilmelidir.

Sağlık alanında arz talep dengesinin kurulması, sosyal faydanın maksimize edilmesi açısından, optimum düzeyde gerçekleştirilmesidir. Ancak sağlık sektörü içinde yer alan mal ve hizmet arzının aşağıda belirtilen özellikleri bu durumu güçleştirir.

Özellikle ilaç gibi, sağlık sektöründeki bazı mallarda arz uzun bir araştırma safhasından sonra, görevli kamu kuruluşlarının da izni ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla piyasaya çıkışı uzun bir süreyi gerektirmektedir.

Kaynakların sınırlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde kapasitenin artırılması olanakları sınırlıdır. Kaynakların kısıtlı olması alt yapı yatırımlarını sınırlarken, sağlık elemanlarının yetişmesinin uzun süre alması arzı sınırlayan diğer bir etkendir.

Sağlık hizmetleri piyasasında oluşan fiyat diğer piyasalarda olduğu gibi dengeleme görevi yapmaz. Çünkü idare, yasa ve yönetmelik

lerle piyasada oluşacak fiyatı denetim altında tutar.

Sağlık hizmetleri üretiminin bir başka özelliği, sürekli değişen ve gelişen ileri teknolojinin etkisi altında olmasıdır[9].

Devlet gelir gruplarına sağlık hizmeti sunmak için piyasaya girer. Bu konuda bizzat sağlık hizmetlerini üretmesinin yanı sıra, düzenleyici kuralları da koyar. İdarenin bu süreçte üstlendiği rol, arz üzerinde etkili olmaktadır.

Sağlık hizmetlerinde ulusal ve uluslararası tekellerin varlığı, an –laşmalı meslek kuruluşları, fiyat ve patent konusunda kanuni monopollerin varlığı da arzı etkileyen önemli unsurlardır ve etkinliği bozucu özellik taşırlar.

4. SAĞLIK HİZMETLERİNİN FİNANSMANI

Bu çalışmada sağlık hizmetlerinin finansmanı ayrıntılı olarak incelenmeyecek, yalnızca, toplumdaki sağlık arz ve talebini etkileyici bir unsur olarak kısaca değinilecektir.

Sağlık hizmetlerinin finansmanı, sağlık kurumlarının örgütlenme biçimi ile ilişkilidir. Sağlık kurumları; kamu kuruluşları, kar amaçlı özel kuruluşlar ve kar

[9] Işık, a.g.ç., s:64

amacı gütmeyen özel kuruluşlar olarak örgütlenmektedir. Sağlık sistemini ve örgütlenme biçimini etkileyen sağlık hizmetlerinin finansman yöntemi aynı zamanda kaynakların tahsisi, gelirin yeniden dağılımı ve iktisadi büyüme üzerinde de etkili olmaktadır[20]

Sağlık hizmetinin yarı kamusal nitelik taşıdığı dikkate alınacak olursa, hizmetin finansmanının da kısmen özel, kısmen kamusal kaynaklardan karşılanması gerektiği; sağlık hizmetlerinden sağlanacak özel faydanın özel finansmanla, sosyal faydanın ise kamusal finansmanla karşılanabileceği söylenebilir. Burada güçlük özel ve sosyal faydaları ölçmekten doğar.

A. KAMUSAL FİNANSMAN

Devlet tarafından vergilerle karşılanması gereken sağlık hizmetleri, kamusal faydanın bazen özel faydadan ayrılamaz sözkonusu olduğu, koruyucu sağlık hizmetleri, acil servislerin verdikleri hizmetler, sağlık personeli yetiştirme, sağlık kuruluşları yatırımları gibi beşeri sermaye yatırımı sayılan harcamalar, çevre sağlığı vb. konularla, özellikle düşük gelir gruplarına yönelik uygun düzeyde sağlık hizmetlerinin sunumu kamusal finansmanla gerçekleştirilmelidir. Kamusal finansmandan kamu sağlık kurumlarının yanı sıra, özel sağlık kurumları da teşvik vb. nedenlerle yararlanmaktadırlar.

B.SİGORTALAR ARACILIĞIYLA FİNANSMAN (DOLAYLI FİNANSMAN)

Dolaylı finansman yönteminde hizmeti arz eden ile talep eden arasında üçüncü bir ödeyici bulunmaktadır: üreticiler, tüketiciler, aracılar (devlet veya özel.)

Sosyal sigortalar ile finansman yönteminde özel karşılık unsuru bulunması dolayısıyla, mükellefler ödedikleri primler karşılığında sağlık hizmetlerinden yararlanmaktadırlar. Sağlık sigortası fonlarını öncelikle teşhis ve tedavi hizmetleri için kullanılması önem taşır. Sağlık hizmetleri talebini artıran bir yöntemdir.

C. DOĞRUDAN FİNANSMAN

Toplumda sağlık talebinde bulunan kişilerin pek çoğu almış oldukları özel sağlık hizmetlerinin bedelini kendi kaynaklarından ödemektedirler. Hizmeti talep eden, kamu, özel kurum ya da kişiye doğ –

Rudan ödeme yapmaktadır. Ancak sağlık hizmetinin her türünde kamusal fayda olduğu düşünülürse bu finansmanın bir kısmını sübvansiyon şeklinde devlet tarafından karşılanabileceği söylenebilir. Özellikle kamu sağlık kurumlarının ve devletin sigorta sisteminin yeterli olmadığı durumlarda bu husus sosyal faydanın da artırılması açısından önem taşımaktadır.

---

[20] Financing and Delivering Health Care: A Comparative Analysis of OECD Countries, Paris, 1987

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BİBLİYOGRAFYA

Akalın, Güneri, Kamu Ekonomisi, AÜ. SBF Yay., no.486, Ankara, 1981.

Batırel, Ö. Faruk, "Sağlık Hizmetleri Üretimi ve Finansmanı Konusunda Yaklaşımlar", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 34.seri, 1993.

Cullis, J., P.A. West, The Economics of Health, Oxford, Martin Robertson, 1979.

Culyer, A.J. and A. Wagstaff, Reforming Health Care Systems, Edward Elgar, 1996.

Cutler, D.M. "The Concentration of Medical Spending:An Update", NBER Working Paper Series, Cambridge, 1999.

Dirican, Rahmi, Nazan Bilgel, Halk Sağlığı, 2. Baskı, Uludağ Üniv. Basımevi, Bursa, 1993.

Financing and Delivering Health Care: A Comparative Analysis of OECD Countries, Paris, 1987.

Frampton, G.T., "Public Lands: Traditional Management Policies Threaten both Economic and Environmental Health", EPA Journal, vol. 3, no. 4, 1982.

Fuchs, Victor, R., The Health Economy, Horward University, 1986.

Grossman, M., "The Human Capital Model of The Demand for Health", National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1999.

Işık, Abdülkadir, Sağlık Ekonomisi, Finansmanı ve Ekonometrik Bir Analiz Çerçevesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1997.

Mooney, G. Economics, Medicine and Health Care, U.K., 1992.

Schultz, T.W., Investment in Human Capital, New York, Free Press, 1971.

Smith, G.T."Prospects for the Future: An Introductory Overview", (Ed. By George T. Smith), Health Economics: Prospects for the Future, New York, 1987.

Stiglitz, J.E., Kamu Kesimi Ekonomisi (Çev:Ö.F. Batırel), İstanbul, 1994.

Twaddle, A.C."The Concept of Health Status", Social Science and Medicine, 1974, Vol.8.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

WHAT KIND OF CHANGES SHOULD BE MADE IN THE TAX ADMINISTRATION OF TURKEY FOR THE BENEFIT OF TAXPAYERS AND PUBLIC

Mustafa Ali SARILI[*]

Abstract: *This article tries to examine what kind of changes should be made in the tax administration of Turkey for the benefit of taxpayers and public.*

1. INTRODUCTION

Tax administration and tax policy are different concept for each other. The tax policy deals with economic impact of individual taxes or tax systems, while the tax administration deals with assessment, collection and audit of a set of tax laws. In other words, tax administration enforces the orders of tax policy and plays an important role in influencing the efficiency of tax laws.

This article seeks to examine the changes that should be made in the tax administration of Turkey for the benefit of taxpayers and the public.

2. WHAT KIND OF CHANGES SHOULD BE MADE IN THE TAX ADMINISTRATION OF TURKEY FOR THE BENEFIT OF TAXPAYERS AND PUBLIC

Turkey has faced particular difficulties with tax administration in recent years. All taxes are administered and collected by the General Directorate of Revenues in Turkey. The General Directorate of Revenues ensures well presented information on tax legislation and regulations, because the tax legislation and regulations are very complex and unclear in Turkey. The tax authority should explain these rules clearly and simply for the taxpayers to understand. If the tax authority does not simplify the legislation and regulations to taxpayers, they will consult and pay heavily to professional tax advisers. For this reason, the tax authority should set up a specialised advisory group with responsibility for advising the taxpayers and also to arrange face-to-face meetings and seminars about tax matters. In this case, experienced and selected personnel should be used. Furthermore, notices, forms and booklets should be produced by the tax authority. These should include clear instructions about tax matters. In addition, print (newspaper) and electronic (TV, Radio and Internet) media can be used to provide information and educational materials to the taxpayers. Tax authority should

[*]Research Assistant, Dokuz Eylul University, Department of Public Finance

produce video cassettes on various tax issues. It can provide television monitors to every local tax offices to show such programs. Also, taxpayers' forms for tax returns are excessively complex and ask for too much information. These forms should be simple and easily understandable by the taxpayers.

The toll-free telephone system should be operated by the tax authority to give information and to the taxpayers and to get the views of taxpayers about the taxes. Mansfield (1988: 182) observed that "tax administration can be seen as the link between the statutory foundation and the operative tax system". If a tax system were efficient, tax authority could play an impartial role in determining the overall fiscal deficit, the relative tax burden on sectors and income classes and the efficiency of the economy. The Turkish tax system is not efficient, therefore, the staff should carry out their duties courteously, considerately and promptly. There should be improved relationships between staff and taxpayers. For this reason, staff should always be helpful, cheerful to taxpayers.

Good working conditions and office accommodation should be provided by tax authority for the staff. The General Directorate of Revenues does not have adequate official accommodation and office machinery in Turkey. Because the number of taxpayers has been increasing in recent years, therefore, new places for official accommodation and machinery should be ensured to the General Directorate of Revenues. It can be said that limited equipment and inadequate office in the General Directorate of Revenues prevent rational administration.

One of the main problems is the lack of qualified staff in the General Directorate of Revenues in Turkey. Many officials who are working in the tax offices graduated from high school. They should be at least university graduates. Staff are not adequately trained and managed because training facilities are not enough in Turkey. Staff should be trained by using instructional techniques. Instructional and intensive courses should be arranged and also, modern training techniques should be used by the tax authority for training the staff. Some staff can be sent abroad for training on intensive courses. The tax authority should ensure that limited qualified staff resources are employed to best effect on tax collection and enforcement. Although import duties and taxes on domestic transactions and value added taxes are administered and collected by separate departments in some countries like the United Kingdom, all taxes are administered and collected by the General Directorate of Revenues in Turkey. For this reason, the General Directorate of Revenues needs more personnel to administer and collect all these taxes. Moreover, it needs trained and educated personnel. The tax authority should try to provide motivation for the staff and efficiency in tax administration and also it should try to ensure equity and fairness in taxation. Frampton (1993: 4) points out that "..... a distinction will be clearly seen between efficiency, which concentrates on fiscal effectiveness and economy, and motivation, which places emphasis on the interest and role the personnel of the revenue departments". Staff incentives and motivation should be improved in Turkey. The motivation of staff is very important in the tax administration. Staff motivation is very low in Turkey because, there is no sports activity, social and cultural (cinema, theatre, publishing newspaper) activities for the staff. The tax authority should arrange sports, social and cultural

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

activities for the staff otherwise, staff do not work effectively and productively. The more motivation for the staff, the more effective is the tax administration. There should be good communication between the General Directorate of Revenues and regional offices. Improvements in the information technology would improve communication between regional offices and the General Directorate of Revenues. Information can be transferred electronically between the General Directorate of Revenues and regional offices. Good communication between the General Directorate of Revenues and regional offices can be provided by computers, facsimile and telephones. The use of computers can allow staff to be employed on more effective tax collection and control. The tax authority should provide a computer for every officer and also the staff should be trained and educated for use of computer.

If a new tax is introduced, detailed instructions covering all aspect of the new tax, should be prepared by the tax authority for use by the staff who will administer and collect the new tax. For example, value added tax was introduced in Turkey in 1985, but there was not enough trained staff to administer it. Firstly, staff need to be educated and trained for the new tax. Secondly, taxpayers should be given literature regarding the new tax. For instance, special tax publications about these changes should be presented by the tax authority to advice the taxpayers. These publications are in addition to the large array of forms and instructions produced to aid the taxpayers. Moreover, meetings and seminars face-to-face between officials and taxpayers should have been arranged to explain the new tax. Communication with business and taxpayers should have been improved in the General Directorate of Revenues. Taxpayers would have liked to obtained more information about the new tax.

A good promotion system, which is fair, should be set up and monetary awards system should be applied for the staff because these contribute staff incentives and motivation. The staff who are working in the tax officials are paid very low salary. For this reason, staff cannot work effectively. An improvement in the staff salaries increases staff motivation. A poor-quality tax administration might collect large amounts of revenue. For this reason, the level of collection is not a good measure of the effectiveness of a tax administration. The tax authority should improve voluntary compliance because if it improves voluntary compliance tax revenue will increase and administrative cost will decrease.

There is no adequate control (external and internal) of taxation in Turkey. Internal and external inspection should be improved by the tax authority because it is necessarily to provide effective tax administration. Staff should be inspected continuously by the inspectors, otherwise there can be corruption. Inspections should involve staff inspections which should aim to see whether staff work adequately or not. Also, regular staff should be transferred to another site every few years to prevent corruption. A reduction in the level of corruption brings a significant benefit to the administration besides improving revenue and morale. Corruption and malpractice are the most significant problems faced by the General Directorate Revenues in Turkey. If the tax authority prevents corruption, tax morality will increase. An improvement in tax morality increases the revenue yield

and also improves effectiveness of tax administration. The self assessment system of taxation encourages taxpayers to report incomes and expenditures. But, some taxpayers do not report their incomes correctly. In this case, effectiveness in the tax administration decreases. One of the most important objectives of the tax authority is to prevent tax avoidance and evasion. Especially, the tax authority should combat tax evasion. Tax evasion can be reduced significantly by increasing penalties and effective audit. For this reason, tax authority should increase tax penalties and increase control on taxation.

Goode (1981: 251) stated that " tax authority is not a profit- seeking enterprise, and taxpayers are not customers. Tax collection is a compulsory transfer of income rather than a voluntary payment for individually consumed goods and services". The tax authority must think of the public benefit while collecting the tax. Public benefit is generated by fair and equal taxation. Tax administrators' aim is to collect the taxes as effectively and efficiency as practicable. The application of tax laws needs the use of real economic resources by the government in tax administration and by taxpayers in compliance.

If the tax authority makes a wrong decision about a taxpayer's bill, he can appeal against this decision to independent tribunal in many developed countries. In Turkey, if there is a wrong about a taxpayer's bill, he can appeal against his tax bill, but the result can be long in coming. Also, during this time, the amount obtained from the appeal is not adequate because of increase in inflation over the appeal time. Therefore, taxpayers do not appeal against their tax bill in general. Taxpayers should appeal against administrative decisions.

3. CONCLUSION

It can be concluded that the tax authority should provide more information to the taxpayers and arrange face-to-face meetings and seminars about the tax matters in Turkey. Moreover, the toll-free telephone system should be operated by the tax authority to give information to the taxpayers and get the views of taxpayers about tax matters.

REFERENCES

Frampton, D. (1993), Practical Tax administration, Fiscal Publications, Bath

Frampton, D. (1996), Unpublished Lecture Notes in Tax Administration at MSc Fiscal Studies, University of Bath

Goode, R. (1981), Some Aspects of Tax Administration, IMF Staff Papers, June

Mansfield, C.Y.(1988) , Tax Administration in Developing Countries, IMF Staff Papers, November

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

EKONOMİK GLOBALLEŞME SÜRECİNDE RUSYA BANKA SİSTEMİ

Ufuk SELEN*

I. GİRİŞ

Tarihi süreç içinde yaşanan teknolojik ekonomik,ve siyasal gelişmeler günümüzde global bir dünya yaratmıştır. Teknolojik gelişmeler toplumlar arasında iletişim kanallarını açarken siyasal gelişmelerde insanlığın aramış olduğu güven ve huzur ortamını sağlamıştır. Toplumlar arası iletişim kanallarının açık tutulması üretim faktörlerinin rahatça dolaşımına katkı sağlarken siyasal gelişmeler de uzun perspektifli kararların alınmasını kolaylaştırarak ekonomik globalleşme olgusunu ortaya çıkarmıştır.

Globalleşen dünyada kapitalizm ve sosyalizm kapitalist bir çizgide yakınlaşmışlardır. Çünkü; sosyalizmin pratikteki temsilcisi olan Sovyet Rusya'nın, gerek içsel gerekse dışsal nedenlerden dolayı, dağılması ile birlikte Doğu Bloku ülkeleri global dünya ekonomisinde iyi bir yer alabilme gayreti içine girmişlerdir. Bu noktada kapitalist ekonomik çizgide dünya ekonomisi ile bütünleşme yolunda Rusya'da önemli atılımlar gerçekleştirilmiştir. Bu atılımların somut olarak görüldüğü alanlardan birisiде bankacılık kesimi olmuştur.

Bu çerçevede çalışmanın amacı, öncelikle Rusya'nın global dünya ile bütünleşme çabalarını ortaya koyarak, bu süreçte yeni oluşan banka sisteminin yapısının incelenmesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 1980'lerden sonra Rusya banka sistemindeki gelişmeler açıklanarak değerlendirilmeye çalışılmıştır.

II. GLOBALLEŞME KAVRAMI VE SONUÇLARI

Globalleşme kavramı kapitalizmin günümüzde ulaşmış olduğu en son aşamayı ifade etmek için kullanılabilir. Ekonomik sistem olarak kapitalizm, merkantalizm ile *"ticari kapitalizm"* evresini tamamlayarak dünya savaşlarını takiben *"ulusal kapitalizm"* evresini yaşamıştır. Dünya savaşları sonrasında artan uluslararası ekonomik ve siyasal işbirliği kapitalizmi yeni bir aşamaya taşımıştır. Bu evre ise globalleşme veya küreselleşme kavramlarında somutlaşan *"global kapitalizm"* evresidir.

Globalleşme, dünya ekonomileri arasında artan işbirliği sonucunda mevcut ulusal sınırlamaların esnetilerek ekonomiler arasında bütünleşmenin sağlanması biçiminde ifade edilebilir. Modern bir kavram olan globalleşme, sahip olduğu üç yapısal özellik ile kendisini göstermektedir. Bunlar;

* Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

Endüstüriyel anlamda ticaretin yaygınlaştırılması,

Üretimde daha derin işbirliğinin, yani üretim faktörlerinin pazarlar arası akışkanlığının sağlanması,

Finansal serbestliğin gerçekleştirilmesidir.

Globalleşmeyi şekillendiren bu yapısal özelliklerin arkasında politik ve teknolojik olmak üzere iki faktör vardır[1]. Teknolojik faktörler; kapitalist ekonomik düzenin kabul ettiği "üretim faktörlerinin mobilizasyonunun sağlanması ilkesinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır. Teknolojik gelişmelerle, ulaşım ve iletişim maliyetleri önemli ölçülerde düşmüş ve işletmeler bölgesel olarak birbirinden oldukça farklı pazarları kontrol altında tutabilme imkanına kavuşmuşlardır. Diğer taraftan politik faktörler ise ülkelerarası siyasal yakınlaşmayı sağlamıştır. A.B. ve Doğu Avrupa'daki ekonomik ve siyasal çözülmeler sonrası ortaya çıkan yeni yapılanmalar politik faktörün ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Dolaşım sisteminin vücutta gördüğü işlevin benzerini ekonomik yapıda gören finansal sistem de teknolojik faktörlerden en fazla etkilenen sektör olmuştur. Teknolojik gelişmelerle hız kazanan globalleşmenin bir ayağını finansal entegrasyon ve finansal serbestleştirme kavramları oluşturmaktadır. Finansal serbestleştirme; genellikle hükümetlerin bankacılık sistemi üzerindeki denetim ve kısıtlamaların kaldırdığı yada önemli ölçülerde azalttığı "deregulasyon" uygulamalarının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Finansal serbestleştirme hareketlerine teorik destek 1980'lerin başında Ronald Mc KINNON ve Edward SHOW adında iki iktisatçıdan gelmiştir. Literatüre Mc Kinnon-Show hipotezi olarak bilinen finasal serbestleştirme görüşüne göre; sisteme yönelik kontrollerin uzun dönemde ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkileri olacaktır. Doğabilecek olası olumsuzluklar ancak sistem üzerindeki kontrollerin kaldırılması yani, sistemin serbestleştirilmesi ile bertaraf edilebilecektir[2].

Finansal entegrasyon ise; ulusal finans piyasalarını ayıran sınırların ortadan kaldırılması ve uluslararası sermaye akımlarının ileri boyutlar kazanması sürecidir. Teknolojik ve ideolojik gelişmeler entegrasyonu belirleyen unsurlar olmuştur. Ucuz bilgisayar teknolojisinin finans piyasalarında yaygın olarak kullanılması finansal entegrasyonu etkileyen bir unsurdur. Teknoloji kullanımı, bilgi işleme sürecini kısaltarak yatırım fonlarının verimliliğini büyük ölçüde artırmış ve fon piyasalarında bir dizi yeni finansal ürünün ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur. Ayrıca bireylerin finans işlemlerinde bilgisayar kullanımının yaygınlaşması bireylerin yatırım fonlarını yönlendirme imkanını da artırmıştır.

Finansal entegrasyonu etkileyen belirleyen ideolojik faktör ise; sermayenin kendisini yeniden yaratma sırasında yaşanan tıkanıklıkları aşma sürecinde verilen

[1] Yüksel Bilinci, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ekim 1997, s. 49

[2] Finansal serbestleştirme hakkında geniş bilgi için bkz. J.de Gregorıove P.E. Guidotti, "Financial Development and Economic Growt", **Wort Development**, Vol.:3, No:3, 1995, ss. 433-448,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

mücadeledir. 1980'li yıllarda popüler olan özelleştirme ve deregülasyon uygulamaları bu mücadele kapsamında değerlendirilebilir[3].

1980'li yıllarda uluslararası silahsızlanma anlaşmasına ilişkin görüşmeler iki süper güç arasında politik bir uzlaşma ortamı yaratmış ve bu durum üretim faktörü sahiplerinin aramış oldukları güveni artırmıştır. Bu yaratılan güven ortamı kapitalizm ve sosyalizmi birbirine yaklaştırmış, ancak bu yakınlaşma kapitalist bir çizgide olmuştur. Çünkü; sosyalizmin pratikteki temsilcisi olan, Sovyet Rusya'nın gerek içsel gerekse dışsal nedenlerden dolayı, dağılması ile birlikte Doğu Bloku ülkeleri globalleşen dünya ekonomisinde iyi bir yer alabilme çabası içine girmişlerdir.

Dünya ekonomisinde yaşanan globalleşmenin boyutları, bir dönüşüm içine giren ülkelerdeki bu sürecin uzunluğunu belirleyen bir faktör olmuştur. Çin, Bizans ve Osmanlı İmparatorlukları yüz yıllarca, duraklama dönemi yaşayarak bile olsa, ayakta kalabilmişlerdi. Çünkü, o dönemlerde dünya ekonomisinde globalleşme hareketleri söz konusu olmadığı ve ayrıca ülkeler arasında asimetrik bir bağımlılık bulunmadığı için, bu ülkeler dışa karşı kapanma imkanı bulabilmişlerdir. Dünya ekonomisinin bütünleşmesi ve ülkeler arası bağımlılıkların artması sosyalist blokun merkezi Rusya ile Polonya ve Doğu Almanya gibi çevre ülkelerinde, özellikle 1989 sonrasında, etkili olmuş ve domino taşları gibi tüm sosyalist bloku etkisi altına almıştır[4]. Şüphesiz, ekonomik bütünleşmeyi sosyalist blokun yıkılmasına neden olan tek unsur olarak kabul etmek yanlış olur. Ancak, şu kadarını söyleyebiliriz ki; globalleşme çözülme sürecini hızlandıran ve çözülme sonrası oluşan yeni yapıyı belirleyen önemli bir unsur olmuştur. Sosyalizmin yıkılışını etkileyen faktörler ve aktörler ayrı bir çalışma konusu oluşturacak kadar geniş kapsamlıdır. Bu nedenle, Rusya banka sistemi incelenirken Sosyalist sistemin neden ve nasıl yıkıldığı veri olarak kabul edilmiştir. Ancak, çözülme sonrasında Rusya'da oluşan banka sisteminin daha iyi anlaşılabilmesi için Sovyet Rusya'da hakim olan ekonomik ve finansal yapılanmanın nasıl olduğunun kısaca açıklamasında yarar vardır.

III. SOVYET RUSYA'DA EKONOMİK VE FİNANSAL YAPI

A. Ekonomik Yapı

Sosyalist ekonomik yapı ideolojik temellere dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Şöyle ki; sosyalizm kapitalizmden komünizme geçiş aşamasında proletarya diktatörlüğünün yardımıyla sınıf savaşlarının ortadan kaldırılacağı bir süreci ifade etmektedir. Yani, sosyalizm kapitalizm ve komünizm arasında verilen hakimiyet

---

[3] Oğuz Oyan, "Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler", **Özelleştirme Tartışmaları**, (Der.: Aykut Polatoğlu), Bağlam Yayınları, İstanbul, Eylül 1994, ss. 167-198.

[4] Czabo Laszlo, **Doğu Avrupa'da Çöküş Senaryoları**, 1.Baskı, Kavram Yayınları No:43, İstanbul, 1996, s. 68.

mücadelesinin uygulamadaki yansımasıdır[5]. Bu noktada, iktidar mücadelesine alan teşkil ettiği için, ideolojik bir temele dayanmaktadır. İdeolojik temellere dayalı olarak ortaya çıkan sosyalist ekonomik yapılanma kapitalist ekonomi mantığından çok farklı bir biçimde organize olmuştur. Her ne kadar sosyalist ekonominin temelleri 1917 Rus Devrimi ile atılmış olsa da, ancak 1930'lu yıllarda net olarak şekillenmiştir. Buna göre Rusya'daki ekonomik yapılanma; ekonomik, siyasi ve bürokratik olmak üzere üç temel üzerine oturtulmuştur[6].

Ekonomik temel, üretim faktörleri üzerinde toplumsal mülkiyetin esas olduğunu ifade etmektedir. Toplumsal mülkiyet iki biçimde görülmektedir. Birincisi; sanayi, bankacılık, ulaşım dallarını ve büyük toprakları kapsayan devlet mülkiyetidir. İkincisi ise; tarım alanlarındaki kollektivizasyon sonucu ortaya çıkan kooperatif mülkiyetidir. Toplumsal mülkiyetin istisnası olarak, sınırlı ölçülerde ve yasal birtakım düzenlemelerle çerçevesi belirlenmiş özel mülkiyete de yer verilmiştir.

Siyasal temel ise; işçi sınıfına ve onu temsil eden *Komünist Parti*'ye dayanmaktadır. Proletarya diktatörlüğü olarak tanımlanan bu siyasal temel aslında sosyalizmin ideolojik boyutunu tamamlayan bir unsurdur. Komünist Parti'de somutlaşan proletarya diktatörlüğü toplumu ve ekonomik kurumları merkezi planlama ile şekillendirmeye çalışır[7].

Komünist Parti'nin ekonomik ve sosyal yönden toplumu şekillendirirken hazırladığı merkezi planlar bürokratik-idari unsur tarafından yaşama geçirilir. Bürokratik-idari unsur planın hazırlanmasında, uygulanmasında ve sonuçlarının denetlenmesinde görev alır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında sosyalist ekonomik yapıyı toplumsal mülkiyete ait olan üretim faktörlerinin, merkezi idare tarafından hazırlanan planlar çerçevesinde, dağıtımının yapıldığı bir organizasyon olarak nitelendirebiliriz. Bu organizasyon içinde toplumsal mülkiyete ait olan sermaye faktörüne plan dahilinde kaynak dağıtımı fonksiyonu yüklenmiştir. Rusya'da sermaye bu işlevini aşağıda açıklanan finansal yapı içinde yerine getirmektedir.

B. Finansal Yapı

Sovyet Rusya'da finansal yapılanma ekonomik yapılanmada olduğu gibi merkeziyetçi bir karakter taşımıştır. Bu merkeziyetçi yapı, sistemdeki tüm fon dolaşımını tekelinde bulunduran merkez bankası ve onun şubelerinin şahsında somutlaşmıştır. Merkezi planlı ekonomilerde para ve kredi politikaları planın

---

[5] Ayferi Göze, **Liberal Marksist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980, s. 80.

[6] Nuri Burhan, **Merkezi Planlamada Maliye Politikası ve Son Gelişmeler**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:23Bursa 1989, ss. 25-29

[7] Merkezi planlama hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Burhan, a.g.e., ss. 45-52

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kontrolü ve bütünleştirilmesi amacı ile kullanılan muhasebeleştirme araçları olmuşlardır. Yani, Sosyalist sistemde para, plan uygulamalarını takip ve kontrol eden bir araç niteliğine sahip bulunmaktadır. Planlamacıların mali kontrolü kaybettikleri durumlar dışında, ekonomi yönetiminin önemli bir aracı olmamaktadır. Para ancak mali dengelerin sağlanmasında bir ekonomi yönetim aracı olarak algılanmaktadır[8]. Sosyalist sistemde paraya bu denli az değer atfedilmesinin temel nedeni, Marksist düşünceye göre komünizm aşamasına varıldığında artık paranın ortadan kalkacağına duyulan inançtan dolayı ideolojiktir.

Sistemde gerçekleşen finansal hareketler, işletmeler arasında kullanılan banka hesapları türünden olan banka parası ve tüketim harcamaları ile ücret ödemelerinde kullanılan, alıcı ve satıcılar arasındaki fonların dağıtılması işlemlerinden oluşmaktadır. Bu finansal hareketler ticari fonksiyonları tekelleştirilmiş ve fiziki plan hedefleri ile pasif olarak uyumlaştırılmış bir banka tarafından yönetilmiştir[9]. Bu sistemde, ekstra durumlar dışında paraya önem verilmemesi ve mülkiyet sisteminin gelişmemiş olması bireysel tasarrufları kısıtlı tutmuştur. Bireysel tasarruflar bazı tüketim mallarından veya nakit para, piyango bileti, sigorta primleri ve depozitolar gibi finansal araçların küçük bir bölümünden oluşmuştur. İşletmelerin planlarındaki özel amaçlarının gerçekleştirilmesi için, ihtiyaç duydukları fon gereksinimi devlet bütçesinden düşük faizli olarak sağlanan fonlardan temin edilmiştir. Bütçeden işletmelere verilen bu ucuz fonların otomatik olarak sağlanacağı ve bir işletmenin bir diğer işletmeye kredi açamayacağı veya ortak olamayacağı kanunla tespit olunmuştur. Bu ise; para işlem hacmini ve kurumsallaşmayı engelleyerek finans sisteminin gelişimini engellemiştir. Sonuçta, gerek işletmelerin fon gereksiniminin merkezi planlar kapsamında devlet bütçesinden karşılanması gerekse bireysel tasarruf imkanlarının çok sınırlı tutulması Sovyet Rusya'da yüzde yüz devlet kontrollü bir finans sistemini ortaya çıkarmıştır. oluşmuştur. Tamamen merkez kontrollü bu sistemin yapılanması aşağıdaki gibi açıklanabilir.

1988 banka reformu öncesinde Sovyet Rusya finans sistemi banka statüsündeki şu dört kurumdan oluşmaktadır: *Stroibank, Sberbank, Dış Ticaret Bankası* ve *Gosbank* . Bu bankalar her biri kendileri için kesin olarak tanımlanmış fonksiyonlara sahip olmuşlardır. Fonksiyonlar kesin olarak ayrılmış olmasına rağmen bu bankaların yöneticilerinden bazıları diğer bankaların idari kurullarında da görev alabildikleri için aslında her biri organizasyon bakımından birbirine bağlı olmuşlardır[10].

---

[8] D.M. Nuti, "Remonitization and Capital Markets in The Centrealy Planned Economies", **European Economic Review**, Vol.: 33, 1989 , s.:428

[9] George Garvy, **Money, Financial Flows and Credit in Soviet Union**, The National Bureau of Economic Research,Inc., Cambridge, 1977, s.:52.

[10] Kansallis, Osaka, Penrki, "Changes in The Soviet Banking System", **Economic Review**, vol.:1, 1991 , s. 4

Yasal düzenlemelerle bu bankaların görev alanları şöyle tanımlanmıştır. Stroibank, yapısal projelere yönlendirilen fonların idaresi ile görevlendirilmiştir. Bankanın varlıkları bütçeden aktarılan fonlardan, yükümlülükleri ise uzay endüstirisi gibi büyük sanayilere ve yapısal projelere temin ettiği uzun vadeli, düşük faizli kredilerden oluşmuştur. Seçkin ve az sayıda proje alanıyla ilgilendiği için Stroibank aslında fazla bilinen bir banka olmamıştır.

Bir mevduat bankası olan Sberbank sistem içinde kamu bütçesinin finansmanında anahtar bir role sahip olmuştur. Görevi işletmeler tarafından sunulan mal ve hizmetlerin fiyatları içinde bulunan ve bütçeye gelir teşkil eden kamu paylarının toplanmasıdır. Bu görevini banka parası olarak bilinen cari ve vadeli hesaplar yardımıyla ifa etmeye çalışmıştır. Toplamış olduğu mevduatlara, işletmeleri teşvik amacıyla, %2-3 oranında faiz ödemekteydi. Ülkede resmi olarak enflasyon olmadığı için ödenen bu faizlerin reel faizler olduğu söylenebilir[11]. Mevduat bankaları toplamış oldukları fonları diğer kuruluşlara kredi olarak verme imkanına sahip değildirler. Onların kredi müşterileri Maliye Bakanlığı ve Gosbank gibi en güvenilir kurumlar olmuştur.

Gosbank, devlet bankası olmanın yanında, işletmelerin gereksinim duydukları işletme sermayelerini sağlamakla görevli bir bankadır. Aslında Gosbank merkezi olarak yapılan fiziki planların işlerlik kazanması için ihtiyaç duyulan fonların işletmeler aracılığı ile ekonomiye sunulmasından sorumlu olan bankadır. Plan hedefleri doğrultusunda hem tarım kesimini uzun ve kısa vadeli kredilerle hem de sanayiyi işletme sermayesi biçiminde kısa vadeli kredilerle desteklemeyi garanti etmiştir. Verilen kredilerin faiz oranlarının düşük olması, miktarının ne kadar olacağı ve uzun vadeli olması bankaya beş yıllık planlarla dikte edilmiştir[12].

Sovyet Rusya'da finans sisteminin iskeletini oluşturan dört bankadan birisi de Dış Ticaret Bankasıdır. Bu banka tüm ülkenin dış ödemeler dengesini tutmak ve ülkenin döviz rezervlerini kontrol etmekle görevlendirilmiştir. Yalnızca Rusya'nın bir kurumu olmanın yanında uluslararası borç piyasalarında da yer almaktaydı. Bu nedenle banka bazı alanlarda piyasa güçlerinin konusu ve faaliyet alanı olmuştur[13]. Banka, uluslar arası sermaye piyasasının bir ajanı olmanın yanında, piyasa koşulları altında işlem yapma imkanınada sahip olmuştur.

Rusya, siyasi gerekçelerle desteklenen merkezi kontrol esaslı alternatif bir sosyo-ekonomik devlet modeli geliştirmiş ve iki kutuplu bir dünya yaratmıştır. Ancak, uygulamış olduğu modelde kapitalist sistemden kendini tam olarak izole edememiştir. Mikro düzeyde, yani ülke içi yönetimde bunu gerçekleştirebilmiştir. Ancak, uluslar arası ekonomi boyutuyla piyasa ekonomisinin koşullarını kabullenmiştir. Bu çerçevede Dış Ticaret Bankası'nın çalışma esaslarını piyasa mekanizmasının gereklerine uygun olarak belirlenmiştir. Banka, sahip olduğu

[11] Kansallis, a.g.m., s. 5.

[12] Kansallis, a.g.m., s. 6

[13] Kansallis, a.g.m., s. 5.

çalışma prensipleriyle uluslararası piyasalarda iyi bir oyuncu olmuştur. 1970'li yılların sonu ve 1980'lerin başında Afganistan'ın istilasında olduğu gibi siyasal zorlukların yaşandığı dönemler dışında banka, kredi piyasalarına sendikal krediler bulmakta zorlanmamıştır. Olumsuz siyasi konjonktür dönemleri dışında banka, güvenli bir borçlu olarak iyi üne sahip olmuştur.[14]

Bu dört bankanın ve onun şubeleri üzerine oturtulan finans sisteminin yeni ekonomik yapılarmanın gereksinim duyduğu fon transferlerini karşılayabilecek organizasyon yapısına ve teknolojiye sahip olmaması, sistemde yeniden yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk çerçevesinde Rusya banka sisteminde aşağıda ortaya konan reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir.

IV. RUSYA BANKA SİSTEMİNDEKİ REFORM HAREKETLERİ

Teorik olarak bir ekonomide fon dolaşımının sağlandığı iki tür finans sistemi yapılanmasından söz edilebilir. Bunlardan ilki, fon transferinde sermaye piyasalarının ağırlıklı olduğu doğrudan finansal yapılanma modelidir. Bu model rekabetçi bir niteliğe sahip olduğu için daha çok ileri kapitalist ülkelerde yaygın ve etkin olarak işleyebilmektedir. İkinci yapılanma ise; bankalar gibi mali aracı kurumların işlemlerinin ağırlıklı olduğu dolaylı finansal yapılanma modelidir. Bu modelde devletin finans sistemi üzerindeki baskıları daha fazla ve piyasa koşulları geçerli değildir. Kamu maliyesinin sorunlu olduğu ekonomilerde dolaylı finansal yapılanma devletin işine daha çok yaramaktadır. Çünkü bu modelde devlet ekonomideki fon arz ve talebini daha kolay kontrol edebilmektedir. Bu nedenledir ki Rusya finans sisteminde dolaylı finansal ilişkiler hakim kılınmaya çalışılmıştır. Tam devlet kontrollü bir yapıdan dolaylı finansal ilişkilerin hakim olduğu bir yapılanmaya geçiş ülke gerçekleri açısından rasyonel bir tercih olduğu söylenebilir.

Dolaylı finasal ilişkilerin hakim olduğu bir finansal yapılanmanın oluşturulmasına Gosbank'ın bankacılık alanındaki tekelinin kırılması ile başlanmıştır.Temelde Gosbank'ın bankacılık alanındaki tekelini kırmayı ve banka sektörünün piyasa verilerine duyarlı bir ortamda faaliyet göstermesini amaçlayan reform çalışmaları, 1990 öncesi ve sonrası olarak incelenmesi reformun gelişim seyrini anlamak açısından daha uygun olacaktır.

A. 1990 Öncesi Dönemde Banka Reformu

Yukarıda da ifade edildiği gibi Sovyet Rusya'da tüm bankalar merkez bankasının (Gosbank'ın) bir şubesi durumunda faaliyet göstermekteydiler. Ancak, 1988 yılında gerçekleştirilen ilk bankacılık reformu kapsamında iki banka kurulmuş ve ayrıca, Gosbank'a bağlı üç bankanın da görevleri yeniden tanımlanmıştır. Bu çerçevede, Agroprombank tarımın finansmanını sağlamakla, Zilhotsbank ise; hafif sanayiye ve bireysel işletmeler foe temin etmekle görevlendirilmişkir. Faaliyet

[14] Kansallis, a.g.m., s. 6

alanları ve görevleri yeniden tanımlanan bankalardan Stroibank "*Promstrabank*" ismini alarak ağır sanayi ve yapısal projelerin finansmanı ile görevlendirilmiştir. Bir tür mevduat bankası olan Sberbank'a ise ticaret bankası kimliği kazandırılarak ticari yaşamda para dolaşımının daha rahat bir biçimde gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Aslında banka, %70'lik kamu hissesi ile bir devlet bankasıdır. Bu anlamda halen merkez bankası ile aralarında gizli bir bağ bulunmaktadır. Sberbank, 33,000 şubesi ve Rusya banka sisteminde mevcut aktiflerin %30'nu elinde bulundurmasıyla Doğu Avrupa ve Rusya'nın en büyük bankası durumundadır[15]. Yine, reform çerçevesinde dış ekonomik ilişkiler alanında faaliyet gösteren *Vnesthorbank* yeniden organize edilerek dış ticaret alanında yeni bankaların faaliyetlerine izin verilmiştir..

Bu değişikliklerle Gosbank tüm hakkını yitirmiştir. Böylece Gosbank bir merkez bankası olma yolunda önemli bir adım atmıştır. Ancak, bankının ekonomide nihai fon kaynağı olmaktan çıkarılması amacına ulaşma konusunda başarı sağlanamamıştır[16].

Devlet eliyle kurulan, fakat piyasa koşullarında faaliyet gösteren Zilhsotbank ve Agroprombank dışında ilk ticari özel banka 24.8.1988 tarihinde Tortu Kommerts Bank adıyla kurulmuştur. Bunu takip eden bir yıl içinde 224 ticari banka kurulmuş ve günümüz Rusya'sında 2000 den fazla banka faaliyet göstermektedir[17]. Bu dönemde hızlı banka kurmak bir moda halini almış ve olaylar holding bankacılığı yönünde gelişmiştir. Bankaların, mali bunalıma düştüğünde fonladıkları sahipleri aslında bu bankaların iyi birer müşterisi olmuştur[18] Bu dönemde kurulan yeni bankalar tarafından verilen krediler 24,5 milyar Ruble'ye ulaşmıştır. Bu rakam piyasa ekonomisine geçen bir ekonomi için oldukça önemli bir meblağdır. Burada kredi miktarının büyüklüğünden daha önemli olan bir diğer nokta da 24,5 milyarlık kredinin 2,9 milyar rublesinin bankalar arasında gerçekleşen interbank kredilerinden meydana gelmiş olmasıdır. Bu durum, Rusya'da bir interbank piyasasının oluştuğuna işaret ederken aynı zamanda Rusya banka ve banka sisteminin kurumsallaşma ve derinleşme açılarından önemli bir aşamaya geldiğini göstermektedir.

Kontrolsüz biçimde çoğalan ve sağlam fon kaynaklarına dayanmayan bankalar, bir dönem sonra, krediler konusunda önemli sıkıntılar yaşamıştır. Ekonomideki köklü değişmelere paralel olarak yaşanan büyük rant bölüşümü mücadeleleri sonucunda ortaya çıkan istikrarsızlıklar, kredi geri dönüşlerini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu dönemde, bankalar tarafından açılan kredilerin geri dönüşünde yaşanan aksaklıklar bankaların kredi politikaları üzerinde etkili olmuştur.

---

[15] N.E. Dinello, **Banks and Banker in Russia**, s. b, www.pitt.edu/~acostl/intro.html

[16] Suat Oktar, "Rusya'da Bankacılık Reformu", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Ekim 1994, s. 40

[17] Moody's Report on The Russian Economy, June 1997, www.itaep.doc.gov/bisnis/rusmoody.htm, s.7,

[18] Kotsalis, a.g.m., s. 7

İŞLETMELERİN KREDİ BORÇLARINDAN DOĞAN YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ YERİNE GETİRMEMELERİNDEN ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

dolayı yüksek meblağlara ulaşan eski krediler üzerindeki düşük faiz oranlarının artırılması yoluna gidilmiştir. Bunu takiben bankalar tarafından uygulanan kredi faiz oranları %10'ların üzerine çıkmıştır. Hatta, çoğu durumda kısa vadeli ruble cinsinden kredilerde faiz oranı %25-30'lar düzeyine ulaşırken bazı spekülatif karakterli kredilerde faiz oranı yıllık bazda %100'ün üzerinde gerçekleşmiştir[19].

Rusya bankacılık sektöründe dış ekonomik ilişkiler alanında da reform girişimlerine rastlanmaktadır. Toplumun gelir düzeyi artıncaya kadar yerli üretimin iç piyasada tüketilemeyeceğinin fark edilmesiyle Rusya tarafından, Tayvan modelinin de kanıtladığı gibi, ihracata dayalı üretim için gerekli yabancı sermaye hareketlerinin önemi kavranmıştır. Bunun üzerine dış ticaret işlemlerinde finansman kolaylığı sağlamak amacıyla *Vnesheconombank*'ın dış ticaret üzerindeki tekeli kaldırılmıştır. Yapılan düzenlemelerle,en az 20 şubeye sahip bankalara da dış ticaret işlemlerini yürütme hakkı tanınmıştır. Bu durum üzerine bankalar hızla yabancı bankalarla temasa geçerek, daha çok iş ortaklığı şeklinde, yeniden yapılanmaya gitmişlerdir. Çok sayıda batılı banka yeni bankalarla büyük ortaklık anlaşmaları imzalamışlardır. Ancak, iş ortaklıklarının ruble cinsinden gereksinim duydukları finansmanın karşılanamaması gibi bir takım ekonomik nedenlerden dolayı bu anlaşmaların pek çoğu kağıt üzerinde kalmıştır[20]. Rusya banka sisteminde yaşanan tüm bu gelişmeler temel bir bankacılık mevzuatından yoksun bir ortamda, idari işlemler tarzında gerçekleşmiştir. Yani, önce bankacılık sektöründe değişim hareketi başlamış daha sonra bu hareketi kontrol altına alan ve dengeyi sağlayan yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Bankacılık alanında uzun süredir beklenen temel yasal düzenlemeler 1989 yılı sonunda iki kanun halinde yayınlanmıştır. Bunlar "Sovyetler Birliği Merkez Bankası Kanunu" ile "Banka ve Bankacılık İşlemleri Kanunu"dur. Bu yasal düzenlemelerle, Rusya Merkez Bankası sistemi Amerika Birleşik Devletleri Merkez Bankası sistemi örnek alınarak şekillendirilmiştir. Buna göre, Bağımsız Devletler Topluluğu'na ait her üye ülke kendi merkez bankasına sahip olacak ve ayrıca bunların üzerinde topluluğun bir merkez bankası bulunacaktır.

Sovyet Rusya dönemindeki Gosbank'ın şubeleri dağıtılarak banka sisteminin yapılanması oluşturulmuştur. Topluluğa bağlı her ülkede bulunan Gosbank'ın merkez şubeleri o ülkenin merkez bankasına ve diğer şubeleri ise özel bankalara dönüştürülmüştür. Bu gelişmelere bakarak, Rusya banka sisteminde hem *özelleştirme* hem de *serbestleştirme* uygulamalarının bir arada gerçekleştirildiğini söyleyebiliriz.

Merkez bankasının statüsü, amaçları, fonksiyonları, organizasyonu ve çalışma prensipleri "Rusya Federasyonu Anayasası", "Rusya Federasyonu Merkez Bankası Kanunu" ve diğer federal kanunlarla belirlenmiştir. Anayasaya göre Merkez Bankasının temel görevi rublenin istikrarını sağlamak ve korumaktır. Federal

[19] Kansallis, a.g.m., s. 7

[20] Kansallis, a.g.m.s. 9

Merkez Bankası Kanununun 3. maddesine göre ise, Merkez Bankası'nın temel amaçları, rublenin alım gücünü ve yabancı ülke paralarına karşı kur oranlarını korumak, banka sisteminin büyümesi ve gelişmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. Merkez Bankası bu görevlerini ve amaçlarını gerçekleştirirken diğer kamu otoritelerinden bağımsız olarak çalışmaktadır. Bankanın bağımsızlığı anayasa ve federal kanunlar tarafından garanti altına alınmıştır[20]. Banka yasalarla kendisine yüklenen görevleri Merkez Konseyi'nin inisiyatifinde yürütmektedir. Konsey, Amerikan Federal Rezerv Sisteminin Guvernörler Kurulu'na denk olup, yerel merkez bankalarının üyelerinden oluşan 12 kişilik bir ekipten oluşmaktadır. Parlamento tarafından başkan seçilen en yaşlı iki kişi 6 yıl süreyle konseye başkanlık ederken, diğer 10 üyenin görevde kalma süresi 4 yıldır. Üyelerin tespit edilmesinde diğer kamu otoritelerine yetki tanınmış olmasına rağmen üye tespiti büyük çoğunlukla Merkez Bankası yönetiminin inisiyatifinde yapılmaktadır.

Banka İşlemleri Kanununda Merkez Bankası dışında bankacılık faaliyetleri yürüten kurumlar ticari banka olarak tanımlanmıştır. Ticari bankalar faaliyet alanlarına göre mevduat, yatırım bankaları gibi ayrıma tabi tutulmuştur. Bu kanun da banka işlemlerinin neler olduğu açık olarak belirlemiştir. Buna göre, tüm bankalar halktan mevduat toplayabilecek ve yine tüm bankalar alacakları lisansla uluslararası finansal işlemleri yürütebileceklerdir. Böylece, Sberbank'ın mevduat toplama tekeli kırılmıştır. Ancak, ilk aşamada yeni ticari bankalara toplum tarafından fazla güven duyulmadığı için bu alana fazla bir fon akışı olmamıştır[22].

Kanunda, banka işlemlerini tanımladıktan sonra kimlerin hangi koşullarda banka kurabilecekleri düzenlenmiştir. Bu çerçevede yabancı, gerçek ve tüzel kişilerin banka kurabilecekleri belirtildikten sonra konuya ilişkin birtakım sınırlandırmalara da yer verilmiştir. Bu sınırlamalar şunlardan oluşmaktadır;

Bir ortak toplam hisselerin ancak %35'ine sahip olabilir.

Her düzeydeki siyasal ve kamu kurumları ve onların idari organlarında görevli olanlar bankada hisse sahibi olamazlar.

Bankaların sigorta sektörüne ve sanayi üretimine angaje olmalarına müsaade edilmez.

Bu sınırlamalarla, bankacılık işlemleri mümkün olduğunca siyasal kayırmacılıktan arındırılarak ve yalnızca hizmet sektöründe faaliyette bulunmalarının sağlanarak, sermaye tekeleşmesinin önlenmesi amaçlanmıştır. Ancak, Rusya'da yaşanan enflasyon boyutundaki ekonomik gelişmeler ve Rusya'nın yeni yapılanmasında görülen sermaye ve siyasal güç odaklı yeni dinamikler dikkate alındığında bu amaca ulaşmada başarılı olunduğu söylenemez[23]. 1989 yılı sonunda

---

[21] **Bank of Russia to Day**, www.cbr.ru/eng/, s. 1

[22] Kansallis, a.g.m., s. 9

[23] N.E. Dinello, a.g.m., s. 4.

gerçekleştirilen temel yasal düzenlemelerden sonra oluşan, para ve güç odaklı, banka sistemindeki dinamik gelişmeler aşağıdaki biçimde ortaya konulabilir.

B. 1990 Sonrası Dönemde Rusya Banka Sisteminin Gelişimi

Rusya banka sisteminin 1990 sonrasındaki gelişim seyrine bakıldığında, yapısal ve ekonomik nedenlerden kaynaklanan, bir dizi krizin yaşandığı gözlenmektedir. 1994-1995 yıllarına kadar Rusya'da bir banka açmak oldukça kolay olmuştur. Yalnızca, lisans almak için gerekli 65.000 $ sermayenin temin edilerek Merkez Bankasına müracaatta bulunulması yeterlidir. Banka açmak için gerekli prosedürlerin bu kadar kolay olmasına bağlı olarak ekonomide % 65, üretimde % 50 ve kişisel gelirde % 40 azalma yaşanırken bankacılık kesimi hızlı bir gelişme gösteren tek sektör olmuştur[24]. Ekonomik daralma ve yüksek enflasyonun hakim olduğu 1992-1994 yılları arasında bankalar yıllık mevduatlara %300-500 arasında değişen oranlarda faiz verebilmişlerdir. Yine bu dönemlerde bankalar diğer sektörlerde faaliyet gösteren kurumlardan daha fazla reklam harcaması yaparak ekonomik gücü ellerinde tutukları imajını vermeye çalışmışlardır.

Bankalar reel ekonominin gelişmediği, halkın alım gücünün oldukça düşük olduğu bir ekonomide nasıl oluyor da %500'lere varan oranlarda faiz verebiliyorlar? Bu sorunun cevabı, banka karlarının önemli bir kısmının yüksek enflasyon koşullarında sağlanan spekülatif faaliyetlerden elde edilmiş olmasında bulunabilir. Bankalar kazançlarını öncelikli olarak döviz alım-satımından, kamu borçlarının manipülasyonundan ve tahvil piyasası işlemlerinden sağlamışlardır. 1992-1995 yıllarında kamu açıkları GSMH'ya oranı % 40'lardan % 9'lara inmiş ve bunun sonucunda bu dönemde kısa dönemli kamu kağıtları en yüksek kazancı sağlayan mali araçlar olmuşlardır[25]. Dönemin başında, Merkez Bankası ekonomideki tarım gibi stratejik sektörlere işletme sermayesi sağlamak için ticari bankalara krediler vermiştir. Bu krediler ve kamu kağıtlarının kısa dönemdeki yüksek kazancı bankacılık kesiminin kolay para kazanmasını sağlamıştır.

1995 yılına gelindiğinde Rusya banka sisteminin ilk krizi ile tanıştığını görmekteyiz. 1995 yılına kadar yaşanan mali istikrarsızlıklarla mücadele hükümetin öncelikli amacı olmuştur. Bu amaç çerçevesinde izlenen politikalarla bütçe açıkları %40'tan %8,7'ye, M_2 para arzı artış oranı %546'dan %21'e indirilmiş ve sonuçta enflasyon%2510'dan %22'ye düşürülmüştür. Enflasyon oranındaki bu düşüşle birlikte ekonomide likidite sıkıntısına girilmiştir. 1996 yazında küçük bankalar kadar Unikombank, Kredombank ve Inkombank gibi büyük bankalar da iflas sinyalleri vermişlerdir. Bu kriz ortamında merkez bankası 1997 yılına kadar 715 ticari banka lisans talebini geri çevirirken 368 adet bankayı da kapatmıştır. 1997 Eylülüne kadar

[24] N.E. Danello, a.g.m., s. 6.

[25] **Moody's Report**, a.g.m., s. 2.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bankaların %57'si güvenilirliğini korurken toplam banka sayısı azalmaya devam etmiştir[26].

Bu kriz, olumsuz ekonomik sonuçların yanında sosyal sonuçları açısından da önemli olmuştur. 1990'lı yılların ilk yarısında monetarist romantizmin yüceltttiği bankerler ve finans uzmanları vergi kaçırdıkları, yasadışı işlere bulaştıkları, mali ve politik skandallara karıştıkları gerekçesiyle toplum düşmanı olarak tanımlanmışlardır[27]. Gerçekten de Rusya bankalarının vergi verme konusunda isteksiz oldukları görülmektedir. Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı bir rapora göre toplam kamu kağıtlarının %20'sinden fazlasını elinde bulunduran bankaların, milli gelirin %14'ü olarak tahmin edilen, toplam vergi gelirlerinin yalnızca %4'ünü karşılamışlardır[28]. Aynı raporda banka sektöründen daha fazla vergi alınması amacıyla kar ve varlık vergilerinin alınması gerektiği savunulmaktadır. Ancak, Rusya ekonomisinin %50'sini yedi ailenin kontrol ettiği ve gelirlerin beyanının da büyük sapmaların var olduğu ortamda bu pek mümkün görülmemektedir[29]. 1995 yılında yaşanan tüm bu gelişmelere rağmen bankalar global ekonomi koşullarını benimseyen Rusya ekonomisinde halen önemli bir yere sahiptir. 1995 yılındaki krizin ardından yaşanan toparlanmayı takiben 1998 yılına gelindiğinde uluslar arası sermaye hareketlerinin ve bozulan kamu maliyesinin etkisiyle banka kesimi yeni bir bunalıma girmiştir.

1998 yılında, özellikle Uzak Doğuda kar arayan, uluslararası yabancı sermayenin çevreden merkeze doğru geri çekilişi tüm yabancı sermaye ithalatçısı konumunda olan ülkeleri olumsuz olarak etkilemiştir. Yabancı kaynakla beslenen bu ülkelerden ani para çıkışları yabancı sermaye destekli ekonomileri zorunlu olarak küçülmeye itmiş ve bu süreçte mali krizler yaşanmıştır[30].

Burada Rusya ekonomisinde bu gelişmelerden en fazla etkilenen ülkelerden birisi olmuştur. Banka sektörünün 1998 yılına kadar olan gelişiminin ana yönelişi, kamu borç piyasası, uluslararası fon piyasaları ve bireysel tasarruf piyasalarına doğru olmuştur. Bu yönelişin yılın sonlarına doğru ekonomiyi genişlettiği görülmektedir. Bankalar, toplam varlıklarının %32-33'nü kamuya kredi olarak vermişler, devlet tahvilleri %11-12 oranında artmış ve banka kesimi toplam yükümlülüklerinin %13'ü oranında uluslararası piyasalardan döviz cinsinden kredi

---

[26] **Moody's Report**, a.g.m., s. 6

[27] N.E. Dinello, a.g.m., s.6.

[28] Dana Schneider, **Russia Headed Toword Another Banking Cris?**, www.pei.intl.com/publication/RUSSİA/DSO379HTM, 1997, s. 1.

[29] Berrak Kurtuluş, "Rusyadaki Son Gelişmeler ve Beklentiler", **İktisat Dergisi**, S.384, Kasım 1998, s. 75,

[30] 1998 yılında yaşanan uluslar arası ekonomik kriz hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Gülten Kazgan ve diğerleri "Kriz Üzerine...", **İktisat Dergisi**, S.384, Kasım 1998, s.5-25

sağlamışlardır[31]. Tüm bu gelişmeler 1998 yılının son aylarında patlak veren krizin önkoşullarını hazırlamıştır. Bu dönemde Rusya banka sistemi, yeni gelişen piyasalara duyulan güvensizliğin ve Uzak Doğuda patlak veren uluslararası mali krizin olumsuz etkileri ile karşılaşmıştır. Bu olumsuz gelişmeler öncelikle kamu borç piyasasını etkileyerek buradan da bankacılık sektörüne atlamıştır.

Bu dönemde bankaların piyasadaki olumsuz gelişmelere daha da artan oranda bağımlı kalması reel sektörden bankalara yeterli fon dönüşünün olmayışı, kamu kağıtlarının satıldığı yabancı yatırımcılara verilen döviz kuru garantisinin bankalar üzerinde kalması, bireysel tasarrufların bankalardan kaçarak tüketime yönelmesi gibi nedenlere bağlanabilir. Tüm bu faktörler banka sektöründen fazla miktarda fon çıkışına neden oldukları için bankalar nakit sıkıntısı içine girmişlerdir.

Reel ekonominin mali durumu da kötü olduğu için buradan yeterli fon sağlayamamıştır. Zira, Ocak-Ağustos 1998 döneminde işletmelerden, kurumlardan ve bireylerden çekilen fonlar 3 Milyar ruble azalmıştır. Buna rağmen reel kesimin banka sektörü toplam aktifleri içinde ki payı %45 oranıyla değişmeden kalmıştır. Fon toplama imkanı daralan bankaların reel sektöre garanti etmiş olduğu kredilerde 8 Milyar düzeyinde yani %8,4 oranında bir kısıtlamaya gidilmiştir.

Bu dönemde bankaların piyasadaki olumsuz gelişmelere daha da artan oranda bağımlı kalmasının diğer bir nedeni de kamu kağıtlarının satıldığı yabancı yatırımcılara verilen döviz kuru garantisinin çoğunlukla büyük bankaların üzerinde kalmasıdır. 1 Haziran 1998'e kadar Rusya bankalarının yabancı bankalara olan borçları 88 Milyar doların üzerinde gerçekleşmiştir. Başka bir ifade ile yabancı bankalara olan yükümlülükler bankaların toplam yükümlülüklerinin %86'sından fazla olmuştur[32]

Bankalara duyulan güvensizliğin artması ve rublenin devalüe edilmesinden etkilenen bireysel tasarrufların bankalardan kaçmasıyla banka sektörünün durumunu daha da zorlaşmıştır, Sonuçta ruble cinsinden tasarruflar 6.5 Milyar ruble , döviz cinsinden tasarruflar ise 900 Milyar $ azalmıştır. Yine aynı nedenlerden dolayı, bankalar arası kredi piyasası da göçmüştür. İnterbank kredi ve mevduatlan 6 Milyar ruble yani %35.6 oranında azalmıştır. Tüm bankalar içinde mali sıkıntıya girenlerin sayısı önemli ölçüde artmıştır. Ağustos 1998'de bankaların %36'sı mali sıkıntı içerisindeyken bu oran Eylül 1998'de %42'ye yükselmiştir. Aynı dönemde aktifleri de %12'den %44'e yükselmiştir. Uzak Doğu da tüm bankaların %37 , Volga bölgesinde %29'u Volga-Uyatka bölgesinde %26 ve Doğu Sibirya da %25'i sermaye yetersizliği ile karşı karşıya kalmıştır[33].Tüm bu gelişmeler banka sisteminde likiditenin azalmasına ve buna bağlı olarak da banka sektöründe fon dağıtım etkinliğinin bozulmasına neden olmuştur. Banka müşterileri, bir bankadan

---

[31] **Present State of The Russian Banking System**, www.cbr.ru/eng/system/overview.html, s. 1

[32] **Present State**, a.g.m. s. 1

[33] **Present State**, a.g.m., s.3

mali açıdan daha güçlü bir diğer bankaya yönelerek sistemde tekelleşme eğilimini ortaya çıkarmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1995 ve 1998 yılarında yaşana ekonomik krizlere bakıldığında Rusya'da bankacılık kesiminin kamu finansman gereksinimine ve uluslar arası sermaye hareketlerine oldukça duyarlı bir yapıda olduğu rahatça görülebilmektedir. Rusya banka sisteminin bu iki faktöre olan duyarlılığı spekülatif karakterli bir ekonomik yapının oluşmasında etkili olduğu söylenebilir.

V. SONUÇ

Sovyet Rusya'da dört banka ve onun şubeleri üzerine oturtulan finans sistemi yeni ekonomik yapılanmanın gereksinim duyduğu fon transferlerini karşılayabilecek organizasyon yapısına ve teknolojiye sahip olmaması sistemde yeniden yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluktan hareketle 1988 yılında iki banka kurulmuş ve mevcut bankalardan üçünün görev ve çalışma alanları yeniden tanımlanmıştır. Böylece; Gosbank'ın bankacılık alanındaki tekeli kırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu dönemde, kredi faiz limitleri önemli oranlarda artırılmış, yabancı sermaye hareketlerinin canlandırılması amacıyla Vneshconombank'ın dış ticaret üzerindeki tekeli kırılarak en az 20 şubeye sahip bankaya dış ticaret işlemleri yürütme hakkı verilmiş, ve yine bu dönemde bankalar arası kredi piyasası oluşmuştur. 1990 öncesi dönemde yaşanan bu gelişmeler, temel bankacılık mevzuatından yoksun bir ortamda, idari işlemlerle gerçekleştirilmiştir.

İlk yasal temel düzenlemeler 1989 yılı sonunda gelmiş ve banka sisteminin iskeleti bu düzenlemelerle çatılmıştır. Temel yasal düzenlemelerle Rusya banka sisteminde hem özelleştirme hem de serbestleştirme uygulamaları ikisi bir arada gerçekleştirilmiştir. Serbestleştirme kapsamında bankacılık işlemlerine ilişkin birtakım tekeller kaldırılarak sistemde piyasa koşulları hakim kılınmaya çalışılmıştır. Özelleştirme kapsamında ise; Gosbank'ın tüm şubeleri ticari bankalara satılmıştır.

Piyasa sinyallerine duyarlı bir yapının oluşturulması amacı ile başlanılan reformların sonuçları istenilen doğrultuda olmamıştır. Devletin sistem üzerindeki belirleyiciliği halen devam etmektedir. Güçlü bir sermaye yapısına dayanmayan banka sistemi kamu maliyesindeki ufak bir gelişmeden en fazla etkilenen sektördür. 1995 ve 1998 yıllarında yaşanan mali krizlerde olumsuz olarak etkilenen ilk sektör banka sektörü olmuştur. Bu durumun temel nedeni bankaların öz sermaye yapılarının güçlü olmaması ve kazançlarının büyük kısmının kamu kağıtlarından elde edilen faiz kazançlarından sağlanmış olmalarıdır. Bu noktada hem sürekli olarak fon gereksinimi içinde olan kamu maliyesi hem de banka sektörü birbirine bağımlı olarak var olabilmektedirler. Kamu maliyesinin başı ağrıdığında banka sektörü nezle olmaktadır. Bunun tersi durumda geçerlidir.

Tüm bu olumsuzluklara rağmen banka sektörü aslında Rusya'nın kapitalist dünya ile tanışmasında en önemli rolü üstlenmiş ve bunu da, mevcut koşullarda, iyi bir biçimde yerine getirmeye çalıştığı söylenebilir. Ekonomik ve konjonktürel

zorluklardan kaynaklanan mevcut aksaklıklar da ekonomide dengelerin yerli yerine oturtulmasına bağlı olarak kendiliğinden çözümlenecektir.

KAYNAKÇA

BANK of Russia Today, www.cbr.ru/eng

BİRİNCİ, Yüksel **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Ekim 1997

BURHAN, Nuri **Merkezi Planlamada Maliye Politikası ve Son Gelişmeler**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:23, Bursa 1989

DİNELLO, N.E. **Banks and Banker in Russia**, www.pitt.edu/~ackstil/intro.html

GARVY, George **Money, Financial Flows and Credit in Soviet Union**, The National Bureau of Economic Research,Inc., Cambridge, 1977

GÖZE, Ayferi **Liberal Marksist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980

GREGORİOVE J.de Guidotti, P.E. "Financial Development and Economic Growt", **Worl Devolopment**, Vol.:3,1995

KANSALLİS, Oseka, Pennki, "Charges in The Soviet Banking System", **Economic Review**, vol.:1, 1991

KAZGAN, Gülten ve diğerleri "Kriz Üzerine...", **İktisat Dergisi**, S.384, Kasım 1998

KURTULUŞ, Berrak "Rusyadaki Son Gelişmeler ve Beklentiler", **İktisat Dergisi**, S.384, Kasım 1998

LASZLO, Csaba **Doğu Avrupa'da Çöküş Senaryoları**, I.Baskı, Kavram Yayınları No:43, İstanbul 1996

MOODY'S Report on The Russian Economy, June 1997, www.itaiep.doc.gov/bisnis/russmoody.htm

NUTİ, D.M. "Remonitizarion and Capital Marcets in The Centrealy Planned Economies", **Europian Ekonomic Review**, Vol.: 33, 1989.

OYAN, Oğuz "Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler", **Özelleştirme Tartışmaları**, (Der.Aykut Polatoğlu), Bağlam Yayınları, İstanbul, Eylül 1994.

OKTAR, Suat "Rusya'da Bankacılık Reformu", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Ekim 1994

PRESENT State of The Russian Banking System, www.cbr.ru/eng/system/coverview.html

SCHNEİDER, Dana: **Russia Headed toword Another Banking Cris?**, www.pei.intl.com/ publication/RUSSIA/OSO379HTM

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

VERGİ YASALARINDA GERİYE YÜRÜMEZLİK KONUSU

Dr. Veysi SEVİĞ*

I-GERİYE YÜRÜMEZLİK KAVRAMI:

Yasaların yürürlüğe giriş tarihleri ve yürürlüğe girişinden önceki olaylar üzerindeki etkisi özellikle mali hukukta süregelen tartışma konularından biridir.

Öncelikle yasaların yürürlüğe konulması ve yürürlükten kaldırılması tarihlerinin belirlenmesi ile yasaların yürürlüğe girmeden önceki veya yürürlükten kaldırıldıktan sonraki olaylara etkisi, hukukta zaman bakımından uygulama sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bu konu ile ilgili vergi hukuku kuralları genellikle diğer hukuk kollarındaki gibidir, ancak vergi yasalarının yürürlüğe girmeden önceki olaylara uygulanıp uygulanmayacağı sorunu kendisine özgü bazı özellikler göstermektedir.

Genel olarak yasal düzenlemeler yapılırken yürürlük ve yürütme maddeleri yasa metninin sonunda yer almaktadır. Bu bağlamda kabul gören yürürlük ilkelerinden birisi de yasanın Resmi Gazete'de ya yayımı tarihinde veya yayımından sonra yürürlüğe girmesidir. Ancak bazı hallerde yasa veya yasanın belli maddeleri ya Resmi Gazete'de yayımından belli bir süre sonra veya yine yürürlük maddesinde yer alan tarihte yürürlüğe girmektedir. (Kanunların Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun Md:3).

Eğer bir yasanın yürürlük maddesinde yürürlüğe giriş tarihi açıkça belirtilmemiş ise, bu takdirde söz konusu yasanın Resmi Gazete'de yayımı tarihinden 45 gün sonra yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

Kural olarak yapılan yasal düzenlemelerin Resmi Gazete'de yayımının dan sonra yürürlüğe girmesidir. "Yasa ancak gelecek zamanla ilgili hüküm koyar; yasanın geçmişe yürürlüğü yoktur."[1]

Kanunlar kural olarak yürürlüğe girmeleri ile yürürlükten kalkmaları arasında geçen süre içinde uygulanırlar. Yine kural olarak bunların yürürlüğe girmeden önceki ya da yürürlükten kalktıktan sonraki olay yada işlemlere uygulanmazlar.[2]

Yasaların geçmişe-yürümezliği veya geçmişi kapsamaması ilkesi hukuk devletlerinde benimsenen en önemli kurallardan birisidir. Bu bağlamda hukuki güvenlik ilkesi, yasaların geçmişe yürürlüklerinin sıkı bir biçimde

---

* Marmara Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Mali Hukuk Anabilim Dalı Başkanı

[1] Fransız Medeni Kanunu md:2

[2] Kırbaş, Sadık. "Vergi Hukuku" 10.Baskı, Ankara 1998, sf:65.

sınırlandırılmasını gerektirir. Yasaların yürürlüğe girdikleri tarihten önceki olaylara uygulanmayacakları hukuk sistemlerinin genellikle kabul etikleri temel ilkedir.[1]

Geçmişe başlayan bir olayın tarafları genellikle mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde bu olayı değerlendirecekler ve hareketlerini o başlangıç döneminin ilkelerine göre belirliyeceklerdir.

Böyle bir durumda bilahare olay tamamlandıktan sonra konan hukuk normları dolayısıyla, geçmişe yönelik olarak bir olayı değerlendirmek ve özellikle de sınırlamak, cezalandırmak veya yok saymak mümkün değildir.

Anayasa'nın 38.maddesinde yer alan buyruk gereği olarak "Kimse işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılamaz; Kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez."

Kanunu Medeninin Sureti Mer'iyet ve Şekli Tatbiki Hakkında" ki yasanın birinci maddesinde de "kanunu medeninin mer'i olmağa başladığı tarihten evvelki hadiselerin hukuki hükümleri mezkur hadiseler hangi kanun mer'i iken vaki olmuş ise yine o kanuna tabi kalır" hükmü yer almaktadır.

Yasaların geçmişe yürütülmemesi veya geçmişe şamil olmamasına "makable ademi şumulü" ilkesi denilmektedir. Bu bağlamda Kanunların geriye yürümezliği ilkesi bir hukuki eylem veya davranışın, bir hukuki ilişkinin vuku bulduğu ya da meydana geldiği dönemdeki yasanın hükümlerine tabi olduğunu ifade eder.

Yasaların ne zaman yürürlüğe gireceğinin saptanması, bir yandan hangi andan itibaren uygulanacağını, diğer yandan yasalar arasında yer alan hüküm ler arasında çatışma varsa hangi yasada yer alan hükmün geçerli olacağını saptamak açısından da önem arzetmektedir.

II-VERGİ HUKUKU AÇISINDAN GERİYE YÜRÜMEZLİK:

Vergi hukuku açısından geriye yürümezlik ayrı bir özellik göstermektedir. Çünkü vergi yasaları ile getirilen yükümlülüklerin, söz konusu yasaların yürürlüğe girdikten sonra geçerli olması halinde, söz konusu vergi yasaları ile kendilerini görev düşenlerin bu görevleri yerine getirmeleri mümkün olmaktadır.

Bu bağlamda vergi hukuku açısından geriye yürümezlik kavramına açıklık getirilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Vergi hukuku, kişilerin mal varlıkları üzerinden belli bir payın kamu harcamalarını karşılamak üzere, devlete aktarılması ile ilgili düzenlemeleri incelemektedir.

Kural olarak, vergi yasaları diğer yasalar gibi, çıkarıldıkları tarihten sonra yürürlüğe girerler ve hukuksal etkilerini yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren

[1] Erginay, Akif. "Vergi Hukuku" 15.Baskı, Savaş Yayınları, 1995, sf.44.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

göstermeye başlar. Hukuksal güvenlik ilkesi, vergi yasalarının geriye yürümemesini, sonradan çıkartılan yasalarla geçmiş dönemlerin vergi yükünün artırılmasını zorunlu kılar.[4]

Anayasal buyruk gereği olarak "Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. (Anayasa madde: 73)

Anayasal buyruğa göre vergilendirmenin dinamik unsuru kamu harcamalarıdır. Bu bağlamda herkes mali gücü oranında kamu harcamalarına katlanmak zorundadır. Dolayısıyla kamu harcamalarının artması halinde devlet, yasal düzenleme ile vergi koyma yetkisine sahiptir. Bunun sınırlamasını da Anayasa yapmıştır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Anayasanın bu buyruğu ülkemizde vergilendirmeye yönelik yasaların yürürlüğe girişine belli bir özellik kazandırmış bulunmaktadır. Bu özelliği açıklığa kavuşturabilmek için öncelikle geriye yürümezlik kavramını "gerçek geçmişe yürüme" ve "gerçek olmayan geçmişe yürüme" olarak ikiye ayırarak irdelemek zorunlu olmaktadır.

Bu bağlamda vergilerin tarh ve tahsil dönemleri içindeki değişikliklerin, dönem başına kadar yürütülmesi "gerçek olmayan geçmişe yürüme" kabul edilerek geçerli sayılmaktadır.[5]

Federal Almanya ve İsviçre yazın ve içtihadlarında vergi yasalarının geriye yürümezliği ilkesi ile ilgili olarak "gerçek geriye yürütme gerçek olmayan geriye yürütme ayrımı yapılmaktadır."[6]

Yapılan ayırıma göre eğer bir vergilendirme dönemi içersinde, o dönemde uygulanan yasalarda bir değişiklik yapılırsa burada gerçek anlamda geriye yönelik bir değişiklikten bahsedebilme olanağı yoktur.

Eğer içinde bulunulan yıl içersinde kamu harcamalarının artması nedeniyle vergi gelirleri yeterli olamıyorsa, dönem başından itibaren geçerli olmak üzere vergi yükünü artırmak veya yeni vergi ihdas etmek mümkün olabilmektedir. Buna göre bir kantonun içinde bulunduğu mali güçlükler bir vergi kanunun geçmişe yürütülmesinde geçerli bir neden olabilmektedir.[7]

Ancak bu konuda ortaya çıkan ortamların değerlendirilmesi de zor olmaktadır. Bu nedenle vergi yasalarının önceye yürümezliği ilkesi uygulanırken" gerçek önceye yürüme" ile "gerçek olmayan önceye yürüme'yi birbirinden ayırdetmek gerekir.[8]

---

[4] Kaneti, Selim. "Vergi Hukuku" 2.Baskı, İstanbul, sf:44.
[5] Çağan, Nami. "Vergilendirme Yetkisi, Kazancı Yayınları, İstanbul 1982 Sf:183.
[6] Öncel, Kumrulu, Çağan. "Vergi Hukuku", 6.Baskı Turhan Kitabevi Ankara 1999,sf:47.
[7] Çağan agn. sf:183.
[8] Tipke ."Steuerrecht 11.Auflage Köln, 1987 3.262.

Eğer yasa geçmişte tamamlanmış ve vergilendirme dönemi sona ermiş, tam anlamıyla hukuksal işlemleri tamamlanmış bir dönem için uygulanacaksa bu takdirde gerçek anlamda "geriye yürümede"den bahis edilebilir.

Buna karşılık geçmişte başlamış olan ve halen devam eden bir süreç içersinde vergilendirme ile bir değişiklik yapılmışsa bu takdirde gerçek olmayan geriye yürümezlikten bahis edilebilir. İlke olarak gerçek geriye yürümenin anayasal kurallara aykırı olduğu ileri sürülebilir.

Vergi yasalarının geçmişe yürütülmemesi konusunda zaman zaman ortaya atılan tezler, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisinde tartışılması sırasında da gündeme gelmiştir.

Prof. Dr. B.N. Feyzioğlu kurucu mecliste 1962 Anayasası'nın görüşülmesi sırasında "vergi kanunlarının makable teşmil edilemeyeceği ibaresinin konulmasını veya Anayasa'nın 33.maddesinde vergi cezaları bakımından kabul edilen hükme koşut olarak, "kimse vergi borcunu doğuran olayın vukuundan önce yürürlükte bulunmayan kanunlara göre vergilendirilemez". Hükmünün eklenmesini önermiştir. Ancak bu öneri kurucu mecliste reddedilmiştir.[9]

Vergilendirmede geriye yürürlülük, yükümlüleri vergi görevini yerine getirmemeye iten bir olgu olarak kabul edilir. Bu bir güvensizlik sorunudur. Bu bağlamda kanun koyucunun geçmişe yürür düzenlemelerle vergi yükünü ağırlaştırması durumunda, vergi yükümlüleri devlete karşı güvenliklerini yitirirler.[10]

Özellikle ticari işlerde vergi yükünün önceden hesaplanması ve dikkate alınması gerekmektedir.

Vergi yasalarında yer alan "vergiyi doğuran olay" kavramı gerçek anlamda geriye yürüyen işlemlerin belirlenmesi açısından önem arz etmektedir.

Vergi Usul Yasası'nın 19.maddesinde yer alan tanımlamaya göre "Vergi alacağı vergi kanunlarının vergiyi bağladıkları olayın vukuu veya hukuki durumun tekemmülü ile doğar."Bu tanım gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergilerle, harcamalar üzerinden ve servetler üzerinden alınan vergiler açısından ayrı bir önem arz etmektedir.

Gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergiler de dönemsellik ilkesi geçerlidir. Bu ilkeye göre vergiyi doğuran olay dönemin kapanması yani sona ermesi ile gerçekleşir. Dolayısıyla burada geriye yürümezlik ilkesinin uygulanmasında dönem önem arz etmektedir.

Dönem içersinde vergi oranlarında veyahut da vergi matrahlarının belirlenmesine ilişkin olarak yapılacak değişiklikler gerçek anlamda geriye yürüyen işlem olarak kabul edilmeyecektir.

---

[9] Öztürk, Kazım. Kurucu Meclis Görüşmeleri, Cilt II s:2204-5,2209,2211,2221,2224.
[10] Erçin, Cezmi. "Mali Kanunlarda Makable Şümul ve Müruzaman" Maliye Vekaleti Neşriyatı Damga Matbaası Ankara, 1936 sf:34-35.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Burada bir soru daha akla gelebilir. Şöyle ki:

Acaba parlamento, dönemsel nitelikte bir vergiyi dönem içerisinde dönem başından geçerli olmak üzere dönem içerisinde yürürlüğe koyabilir mi?

Burada üzerinde durulması gereken en önemli konu mevcut Anayasal düzenlemenin anlamıdır. Bu bağlamda mali güç ve kamu giderleri kavramlarından yola çıkılarak vergi yasalarının dönem içerisinde değiştirilmesi ve vergi yükünün ağırlaştırılmasına yönelik olarak yeniden düzenlenmesi yanında, yine dönemsel nitelikte yeni vergilerin dönem başından itibaren geçerli olmak üzere ihdası yani konulması halinde, bu tür vergilendirmenin geriye yürümezlik ilkesi ile örtüştürülmesi pek mümkün görülmemektedir. Bir başka anlatımla "devletin içinde bulunabileceği olağanüstü mali koşullar veya savaş veya spekülasyon kazançlarının doğuracağı sosyal sakıncalar gözönüne alınarak geçmişe yürür yükümlülük koyan yasaların çıkarılması da gerekebilir".[11]

Gerçekte "vergi alacağı vergi kanunlarının vergiyi bağladıkları olayın vukuu veya hukuki durumun tekemmülü ile doğar".Bu hüküm dolayısıyla Türk hukukunda vergi borcunun doğuş zamanı bakımından vergiyin tarh ve tahakkukunu değil, vergiyi doğuran olay ölçüt olarak kabul edilmiştir.[12]

1982 Anayasasında vergi yasalarının geriye yürümezliği ile ilgili herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Ancak Anayasa Mahkemesi geriye yürütülen vergi yasaları ile ilgili olarak hukuk devleti ilkesi açısından yargısal denetim yapabilir.

Konuya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisinin sınırlandırılmış bulunması, bu tür işlemlerin Anayasa Mahkemesine taşınmasını da zorlaştırmaktadır.

Anayasa Mahkemesine taşınacak olaylarda vergiyi doğuran olayın tamamlanmasından önce vergi yükünü arttıran bir yasa hükmü gerçek olmayan geriye yürüme olarak nitelendirilecek ve gerek geriye yürütüldüğü dönemin uzunluğu, gerek getirdiği ek vergi yükü açısından ölçüsüz değilse hukuki güvenlik ilkesine ters düşmeyeceğinden geçerli sayılabilecektir.[13]

III-YARGISAL DEĞERLENDİRME:

Anayasa Mahkemesinin E:1988/7,K.1988/27 sayılı kararında geriye yürümezlik konusunda aşağıdaki ifadeler kullanılmıştır.

"Vergi yükümlülüğü, vergi konusu olayın gerçekleşmesi ile doğar. Bu olayın gerçekleşmesi vergi yükümlülüğünün doğması için gerekli ve yeterlidir. Olaya bu şekilde bakmak hem devlet maliyesini ve hem de kamu yararını korumak bakımından

---

[11] Erginay,age sf: 48.
[12] Feyzioğlu, B.Necmi "Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakebesi AÜSBF 1951, sf: 8.
[13] Öncel, Kumrulu, Çağan, age:51.

gerekli olduğu gibi; vergi ödeyenle ödemeyen yükümlüyü birbirinden ayırdetmek, ödeyeni korumak ve böylece vergilerin zamanında ödenmesini sağlamak yönünden gereklidir. Böyle bir yaklaşımın kanunların geriye yürümezliği-ilkesi ile çatışan bir yönü yoktur. Vergi geliri yaratan olayla doğduğundan; beyan, tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri kaçınılmaz bir şekilde birbirini izleyen dönemlerde ortaya çıkacaktır. Bu nedenle gecikme faizi uygulamasının, bu uygulamayı getiren kanunun yürürlüğe girmesinden sonra gerçekleşen gelir yaratıcı olaylara uygulanması durumunda; üzerinden ne kadar süre geçmiş olursa olsun, gelir yaratıcı olaya dönüş ve gecikme faizini bu olayın vade tarihinden başlatmak kanunlara geriye yürümezliği ilkesi ile çatışmaz. [14]

Anayasa mahkemesi vermiş bulunduğu bir başka kararında geriye yürümezliği yetki açısından değerlendirmiş bulunmaktadır. Buna göre:

"...vergi alanındaki düzenlemeler de yasalarla gerçekleştirildiğinden geriye yürümezlik, vergi yasaları için de doğal zorunluluktur. Bu zorunluluğu kaçınılmaz kılan görüşler çoğunluk kazanmıştır. Devlete ve hukuk düzenine güven noktasında yoğunlaşan bu görüşler genelde-yöntemi yasalarındaki zorunluluk dışında-tüm yasalar için geçerli olan bir durumdur. Ayrıklık koşulları bir yana bırakıldığında, genel kural, geriye yürümezliğin her yasa için egemen bir özellik olduğudur. Zorunlu nedenlerle-örneğin kamu yararı gibi-geriye yürüme durumunda önceyi etkileme söz konusu olabilir. Yükümlüler arasında eşitsizliğe yol açmayacak düzenlemeler, üstelik yükümlülerin yararına olunca, geriye yürütülmekle hukuksal güvenlik ilkesi çiğnenmiş sayılamaz. Türk hukukunda da enflasyona, ekonomik buhranlar ve haksız kazançlara karşı uygulamalar nedeniyle geriye yürütülen vergi yasaları çıkarılmıştır.... Geriye yürümezlik ilkesi hakkında Anayasa'da açık bir hüküm bulunmamasına karşın, Anayasa Mahkemesi, hukuk devleti ve ölçülülük yönlerinden yargısal denetim yapar. Vergilendirme işleminin ögesini oluşturan vergiyi doğuran olaydan sonraki artışları içeren düzenlemeler geriye yürümeyi kapsarsa uygunluk denetimine tabi tutabilir." [15]

Anayasa Mahkemesi kararları dikkate alındığında Aanayasa'da açık bir hüküm bulunmamasına karşın Anayasa Mahkemesi, hukuk devleti ve ölçülülük yönlerinden yargısal denetim yapar. Vergilendirme işleminin ögesini oluşturan vergiyi doğuran olaydan sonraki artışları içeren düzenlemeler geriye yürümeyi kapsarsa uygunluk denetimine tabi tutabilir.[16]

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu ise olayı aşağıdaki şekil de değerlendirmektedir.

"Kanunların geriye yürümezliği ilkesi, bir hukuki eylem ya da davranışın bir hukuki ilişkiden vuku bulduğu ya da meydana geldiği dönemdeki kanunun hükümlerine tabi kalmakta devam edeceğini ifade eder. Sonra çıkan kanun, kural

[14] Uluatam, Özhan-Methibay, Yaşar" Vergi Hukuku"üçüncü baskı Ankara sf: 53.
[15] Anayasa Mahkemesi E.No:1989/6,K.N:1989/42,6.4.1990 gün ve 20484 sayılı Resmi Gazete.
[16] Güneş, Gülşen. "Verginin Yasallığı İlkesi". Alfa Yayınevi, 1998 sf:138

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olarak yürürlüğünden önceki olaylara ve ilişkilere uygulanmaz. Vergi kanunları, kamu hukukuna ilişkin yükümlülükler getirdiğinden, bu kanunların, özellikle mali yükümü arttırıcı nitelikteki hükümlerinin geçmişe yürütülmemesi hukuki güvenlik ilkesi yönünden önem taşır. Anayasa'nın 73.maddesinin üçüncü fıkrasında ifadesini bulan "vergilerin kanuniliği ilkesi de hukuki güvenliği sağlama amacına matuftur ve vergiyi doğuran olayın vukuu döneminde yürürlükte olmayan bir kanuna dayanılarak vergi yükünün arttırılmasına imkan vermez."[17]

Oluşmuş bulunan Anayasa Mahkemesi kararlarına göre vergilendirmede kamu yararı öne alınmaktadır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi her somut olayı kamu yararı ile yükümlülerin hukuki güvenliklerini karşılaştırarak irdeleyecektir.[18]

Anayasa Hukuku açısından vergilendirme yetkisinin kullanımında geçmişe yönelik işlemlerin değerlendirilmesinde dikkate alınacak hukuki kriterler son derece sınırlıdır. Bu bağlamda kamu yararının öne alınması kaçınılmaz olmaktadır.

Anayasa'nın 73.maddesinde yer alan buyruk vergilendirmenin çerçevesini çizerken, kamusal gereksinimi öne çıkarmıştır.

[17] Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu E.N:1998/5,K.N:1989/3, Danıştay Dergisi Yıl:20 Sayı: 78-79,Sf:67-69.
[18] Öncel, Kumrulu, Çağan, age, sf:50.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

Adnan Tezel'e Armağan
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SİYASAL KÜLTÜR PARADİGMALARI VE SİYASAL DEĞİŞİM

Yrd. Doç. Dr. Şaban Sitembölükbaşı*

Siyasal kültür, değişik ülkelerde yapılan alan çalışmalarının ortaya koyduğu gibi, sisteme yönelik desteğin ölçüsünü tesbit etmede ve varsa muhtemel bir tehlikeyi önlemede kendisinden önemli ölçüde yararlanılabilen bir kavramdır[1]. Bu kavram özellikle meşruiyet bunalımının yaşandığı İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllarda Batı Avrupa ve ABD gibi ülkelerin siyasal sorunlarına çözüm bulmak amacıyla oldukça sık kullanılmış ve zamanla benzeri sorunları yaşayan diğer ülkeler de ondan yararlanmaya çalışmışlardır. Bu sayede o, siyaset bilimi terminolojisi içindeki yerini gittikçe güçlendirmiştir. Kavramla çözülmeye çalışılan sorunlar her ülkenin farklı tarihi şartları içinde yaşanmış olmasına rağmen benzer nitelikte sorunlardır. Hemen hemen her ülkede siyasal sisteme yönelik karşı çıkışlar ve meşruiyet bunalımları gibi devletin geleceğini tehdit eden ciddi sıkıntılar yaşanabilmektedir. Bu nedenle siyasal kültür kavramının uygulama alanı her ülkeye uzanmaktadır. Siyasal kültürün siyaset bilimi çalışmaları içinde nasıl ortaya çıktığı ve neden önem kazandığını daha iyi anlayabilmek için bu kavramı kendi siyasal sorunlarının çözümünde öncelikle kullanan Batı Avrupa, ABD ve Sosyalist ülkelerdeki siyasal kültür çalışmalarını ve onunla çözmeye çalıştıkları sorunlara genel hatlarıyla değinelim.

I.SİYASAL KÜLTÜR ÇALIŞMALARININ TARİHİ

1.1.Almanya

Siyasal kültür kavramını ciddi ölçüde işlevsel kılan ilk çalışmalar Almanya hakkında yapılmıştır. 1930'larda Almanya'da Nazizm'in yükselişinin demokratik Batı ülkelerinde hayal kırıklığı yaratmasıyla ortaya çıkan soru, nasyonal sosyalizmin kısa bir sürede bütün bir toplumun kafasına nasıl egemen olduğuydu. Bu beklenmedik gelişme, daha önce ortaya atılmış olan siyasal gelişmeyle ilgili teorileri çürüttü. Eğitim düzeyinin yüksekliğiyle demokratikleşme arasında doğrusal bir ilişki kuran liberal aydınlanma teorisi, halkı medeni dünya içinde en fazla eğitim görmüş ve bilgili toplumlardan biri olan Almanya'nın demokratikleşmesini öngörmekteydi. Marksist teori ise, olgun ve örgütlenmiş işçi sınıfı ve dünyadaki en fazla taraftarı

---

* SDÜ İİBF öğretim üyesi.

[1] Siyasal kültür kavramı üzerine yapılan tartışmalar hakkında daha fazla bilgi için bkz. benim, "Siyasal Kültürün Kavramlaştırılmasında Karşılaşılan Bazı Güçlükler", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, no:2 1997 ss.249-266 ve Ali Yaşar Sarıbay, **Siyasal Sosyoloji**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1992 ss.67-69.

olan Sosyal Demokrat Partisi'yle en ileri kapitalist güçlerden biri olan Almanya'yı sosyal demokrasinin gelişmesi için en uygun şartlara sahip bir ülke olarak görmekteydi. Gerek liberal aydınlanma gerekse Marksist teori Weimer demokrasisinin çöküşünü açıklayamadı. Almanya'da olup bitenler konuyla ilgilenen bütün sosyal bilimcileri hayal kırıklığına uğrattı ve onları, teorilerini yeniden gözden geçirmeye zorladı.[2] Ortaya çıkan yeni duruma uygun olarak nasyonal sosyalizm ve Alman sorununu psiko-kültürel anlamda yorumlayan birçok kitap ve makale yazıldı.[3] Adorno'nun *Authoritarian Personality* ve Schaffner'ın *Fatherland* gibi ilk araştırmalar, Almanya'daki beklenmedik gelişmeye yeni bir teorik çerçeve üretme çabasının ürünüdürler. Bu çalışmalar özellikle ailede toplumsallaşma ve gerek özel gerekse toplumsal alanlarda karar oluşturulması konusuna eğilerek imparatorluk Almanyası'nda doğan siyasal kurumlar ve tutumların otoriter ve faşist potansiyele sahip bir kişilik tipi ürettiğini ileri sürdüler. Onlara göre demokratik ve liberal değerler, itaat, korku ve baskı üzerine kurulu bir çevrede ortaya çıkamazdı.[4] Psiko-kültürel teori Alman siyasetini büyük ölçüde aile yapısı ve çocukluktaki toplumsallaşmayla açıklamaktaydı. Alman siyasetinin psiko-kültürel yorumunda çocukluk dönemine verilen yüksek önem ve tarihin etkisi nedeniyle yetişkinlik dönemine çok az yer ayrılmıştı. Almanya'daki milliyetçilik, kültür taassubu, anti-Semitizm üreten düşmanlık ve kölesiye itaat, Almanya'nın ataerkil otoriter aile yapısına bağlanmaktaydı. Bu oldukça indirgemeci psiko-kültürel teori bir süre sonra reddedildi. Schaffner'ın *Fatherland* (1948) ve Rodnick'ın *Post War Germans* (1948) kitaplarında ileri sürülen teoriler bugün artık bilimsel çevrelerce fazlaca dikkate alınmamaktadır.

1950'lerin sosyal ve siyasal bilimi, Almanya'da demokratik kurumların çöküşü ve İngiltere'yle ABD'ndeki demokratik kurumların güçlülüğüyle meşgul oldu. Bununla birlikte ilerleyen yıllarda Almanya'da demokrasinin kurulmasından sonra Alman siyasal kültürüne ilgi daha ileri ve daha pratik bir boyut kazandı. Alman siyasal kültürü içinde köklü olarak varlığını hala devam ettiren anti-demokratik tutumların ve tercihlerin ne kadar kalıcı olduğundan kimse emin değildi. Demokrasinin kalıcı olmasını ve siyasal sisteme yaygın destek sağlayabilecek bir demokratik hükümet kurmak için ne yapmak gerekecekti? Almanya'da demokratik hükümetin kurulmasından rahatsız olan Avrupa'daki diğer askeri hükümetler ve, ümit etmemekle birlikte, Amerikalılar, Alman halkının tamamen nazileştirildiğini ve aktif bir direnişte bulunacağını sanıyorlardı. Bu korkular temelsiz çıktı, fakat yeni nazi Nasyonal Demokrat Parti'nin ilerleyen yıllarda önemli bir destek bulması anti-

---

[2] Gabriel Almond, "The Study Of Political Culture", **Political Culture in Germany**, Ed. Dirk Berg-Schlosser, Ralf Rytlewski, New York: St. Martin's Press, 1993, ss.14-15.

[3] Eva Kolinsky, "Socio-Ekonomic Change and Political Culture in West Germany", **Political Culture in France and Germany**, Ed. John Gaffney and Eva Kolinsky, London: Routledge, 1991, s.34.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

demokratik eğilimlerin yeniden ortaya çıktığını doğrulade.[4]

1950'lerde Almanlar, demokratik bir siyasal sisteme sahip olmaktan dolayı pek de sevinmiş gözükmediler. Siyasal sistemleri hakkında çok iyi bilgilendirilmelerine rağmen onunla gurur duymuyorlardı. Demokrasinin Almanya'da başarılı olmasının nedeni onun insanlar tarafından sevilmesi değil, iyi işlemesiydi. Alman terimi Schönwetterdemokratie (iyi hava demokrasisi) bu şartlı desteği yansıtan bir kavram olarak türetilmiştir. Ekonomik bunalım veya işsizlik gibi "kötü hava" demokrasiyi sevimsiz kılabilmekte, sağ ve soldaki radikal partilere hız kazandırabilmekteydi. 1960'larda ortaya çıkan Nasyonal Demokratik Parti'nin geçici seçim başarısı, demokrasiye bu şartlı desteğin çarpıcı bir örneğidir.[5]

Kendall Baker, Russsell Dalton ve Kai Hildebrandt, 1950'lerden 70'lere kadar Almanya'daki ampirik verileri analiz ettikleri çalışmalarında Alman siyasal kültürünün önceki bir araştırmanın (Gabriel Almond **The Civic Culture: Political Attidudes and Democracy in Five Nations**, Princeton, 1963) tesbit ettiği siyasal olmayan pasif kalıbından, 1970 ve 80'lerin demokratik, politisize olmuş ve katılma eğilimli kültürüne doğru bir değişim sürecine girdiğini belgeler.[6] Bu sonuç, Almanya'nın siyasal yapı değişikliğine uğramasından sonra, yeni siyasal yapıya uygun olarak Alman siyasal kültürünün de değiştiğini göstermektedir.

1.2. Fransa ve İngiltere

Siyasal kültürü Fransa'da işlevsel kılan olaylar, 1789 İhtilali'nden beri bütün Fransız rejimlerini karakterize eden derin toplumsal ve siyasal bölünmelerin bugünkü uzantılarıdır. Bunlar içinde yakın zamanlardaki en önemli sorun Cezayir meselesinin sebep olduğu sancılı fakat nisbeten kısa süreli siyasal bunalımdır. 1958 yılında kurulan Beşinci Cumhuriyet, bu bunalımın sebep olduğu keskin kutuplaşmaları aşma çabasının ürünüdür. Oldukça uzlaşmacı bir anayasaya sahip olan Beşinci Cumhuriyet, 1968 olayları hariç tutulacak olursa rejimin muhaliflerini siyasal açıdan güçsüz bırakacak ölçüde halk arasında gittikçe artan bir bütünleşme sağlamıştır. 1958 yılından beri seçimler, referandum sonuçları ve ulusal kamuoyu yoklamaları Fransızlar'ın büyük bir çoğunluğunun rejimi desteklediklerini ortaya koymuştur. Aynı sonuçlar, Başkanlık, Ulusal Meclis, Senato, Fransız dış siyaseti ve Fransa'nın Avrupa'daki rolü gibi Cumhuriyet'in temel kurumları ve yönelimlerine destek konusunda önemli ve artan bir uzlaşmanın ortaya çıktığını göstermektedir. Beşinci Cumhuriyetin, tarihsel olarak Cumhuriyetçiliğe düşman Katolik nüfusun rızasını kazanan ilk cumhuriyet olması, onun geniş toplum kesimlerini akınkle buluşturmadaki başarısının bir diğer delilidir. Siyasal kültür içindeki bu uzlaşmacı tutumlar, siyasal ideolojilerin toplumun yeni beklentileri ve yönelimleri

---

4 Kolinsky, s.34.

5 Kolinsky, ss.35-36.

6 Almond, s.18.

doğrultusunda yeniden gözden geçirilmelerinde belirleyici bir unsur oldu. Böylece 1970'lerde başlayan ekonomik bunalım, gelişmekte olan siyasal kültürel uzlaşmanın bir kısım toplumsal konulara ulaşamadığını ortaya koydu. İlerleyen uzlaşma ve devam eden ekonomik bunalımın bir arada bulunması siyasal hayatın uzlaşılamayan bazı alanlarını belirginleştirdi. 1980'lerdeki Milliyetçi Cephe'nin yükselişi bunun en çarpıcı göstergesidir.[7] Fransa'nın son zamanlarında yaşanan bu gelişmelerin ortaya koyduğu gerçek, siyasal kültür üzerine yapılan çalışmaların, toplumdaki sert çatışmalara çözüm bulmada önemli bir rol oynadığıdır. Siyasal kültür çalışmaları Fransa'da, toplumun beklentileri ve düşünceleri ile siyasal kurumlar arasında uyumun olup olmadığını tespit etme amacı taşımıştır. Bu ikisi arasında uyumsuzluğun tesbit edilmesi durumunda siyasal kurumların siyasal kültür doğrultusunda yeniden düzenlenmesi toplumdaki uzlaşmayı güçlendirmiştir. Ayrıca ekonomik sıkıntıların da siyasal yapı ve siyasal kültürden bağımsız olarak toplum içindeki uzlaşma eğilimine olumsuz olarak etkide bulunduğu görülmüştür.

Alman ve Fransız siyasal deneyimi, siyasal yapısal yönetimin siyasal kültür üzerinde önemli etkilere sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Alman anayasal düzenlemesi, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki demokrasi deneyiminin, Weimer demokrasisinin bir tekrarı olmadığını açıkça ortaya koydu. Gerçekten de Almanya'nın önemli ölçüde anayasal düzenlemelere bağlanabilecek otuz yıldan fazla siyasal istikrarı, Alman sisteminin meşruiyet kazanmasında önemli bir paya sahip oldu. Benzeri şekilde Fransa'nın başkanlık-parlamenter yönetim karışımı deneyimi ve seçim sistemi Beşinci Cumhuriyet'in istikrarına ve etkinliğine büyük ölçüde katkıda bulunarak Fransızlar'ın siyasal kötümserliğini ve yabancılaşmasını önemli ölçüde azaltı.[8]

İngiltere'nin siyasal kültürü hakkında yaptığı araştırmasında Dennis Kavanagh *Civic Culture Revisited* kitabında 1960'dan 1980 yılına kadarki dönemde İngiliz siyasal kültüründe itaatkar ve destekleyici unsurların düştüğünü tesbit etmiştir. Ancak o, bir bütün olarak sistemden ziyade icraata duyulan hoşnutsuzluğun daha çok olduğuna, bunun da son yılların yavaş ekonomik gelişmesine bağlanabileceğini belirtir. Ekonomide yaşanan durgunluk otoritelere karşı gittikçe artan bir memnuniyetsizliğe, sosyal gerilimlere ve grup düşmanlıklarına yol açmıştır. Bu yüzden toplumsal grupların, partilerin ve ulusun geleneksel ortak bağları gittikçe zayıflamış, bununla birlikte hiyerarşi ve geleneksel itaatin eski kısıtlamaları da gevşemiştir.[9] İngiltere açısından siyasal kültür çalışmalarının amacı, sistemdeki destekleyici unsurların zayıflığı veya güçlülüğünü sebepleriyle birlikte ortaya koymak ve ekonomik gelişmeyle otoritelere yönelik meşruiyet arasındaki ilişkiyi

[7] John Gaffney, "French Political Culture and Republicanism", **Political Culture in France and Germany**, Ed. John Gaffney and Eva Kolinsky London: Routledge, 1991, s.13.

[8] Almond, s.23.

[9] Almond, s.18.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tespit etmek olmuştur. Bu sayede halkın siyasal sisteme olan desteğinin artması ve siyasal istikrarın sağlanmasına yönelik çözümlerin bulunması ve uygulanması mümkün olabilmiştir.

1.3.A.B.D

Lipset ve Schneider'in kapsamlı eseri *The Confidence Gap* dahil Amerikan siyasal kültürü üzerine yapılan ve 1940'lardan beri ABD'nde yapılan yüzlerce kamuoyu yoklamasına dayanan çalışmalar, Amerika'nın siyasal ekonomik ve sosyal liderliğine ve kurumlarına karşı duyulan güvende ciddi bir düşüşün olduğunu göstermektedir. Almond ve Verba'nın ünlü eserleri The Civic Culture'ın 1960'lardaki araştırmalara dayanarak tesbit ettiği yüksek güven ve meşruiyet yerini, Amerika'nın siyasal, askeri, ekonomik ve diğer liderliklerine duyulan şüpheciliğe bıraktı. Bu verilerin hiçbiri İngiltere'de olduğu gibi meşruiyet krizi haber vermemesine karşılık en azından onlar, 1980'lerin ABDsi'nin, 1960'ların başındaki Amerikan halkının devletine güven duyan siyasal kültürüne artık sahip olmadığını ortaya koymaktaydı.[10]

ABD'de devlete olan güvenin, itimadın ve rızacı yönelimlerin azalmasına büyük ölçüde, uzun süren pahalı ve moral bozucu Vietnam savaşındaki yenilgi, ırkçı çatışmalar, karşıt kültür ve Nikson yönetiminin halkın güvenini sarsan skandallarının sebep olduğu ABD'nin sosyal ve kültürel normlarındaki önemli değişiklikler neden olmuş gözüküyor. Ancak bu güçlü etkiler bile, hükümete yönelik desteği azaltmasına rağmen ABD'nin yönetimsel, siyasal ve ekonomik kurumlarının meşruiyetini fazlaca yıpratamadı.[11]

Son zamanlarda ABD ve İngiltere'de düşüşte olan, ancak Batı Almanya'da yükselişe geçen devletine güven duyan katılımcı kültür, siyasal kültürün temel siyasal inançlar dışında nisbeten yumuşak bir değişken olduğunu, tarihi deneyim, yönetimsel ve siyasal yapı ve hükümetin icraatlarından önemli ölçüde etkilendiğini göstermektedir. Nasyonal sosyalizmin çöküşü, yönetimsel ve siyasal yapının zekice yönetimi ve etkili bir ekonominin Almanya'da sağlam bir demokrasiyi ortaya çıkardığı görülüyor. Diğer taraftan Vietnam Savaşı, karşıt kültür ve Watergate, ABD'ndeki katılımcı kültürü ve bireylerin etkinlik duygusunu ciddi bir biçimde zedeledi.[12] Zayıf ekonomik icraat ve azalan uluslararası prestij de İngiliz siyasal kurumlarının meşruiyetini azaltı.

---

[10] Almond, s.18.

[11] Thomas Rythys Williams, **Introduction to Socialization: Human Culture Transmitted**, S. Louis: The C. V. Mosby,1972, ss.109-112.

[12] Türker Alkan, Doğu Ergil, **Siyaset Psikolojisi**, 1.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 1980, s.24

ANADOLU MARKA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1.4.Sovyetler Birliği ve Diğer Sosyalist Ülkeler

Son yıllarda zaman zaman ortaya çıkan siyasal kültüre ilginin yeniden dirilişi, yöntem ve yorum bakımından bir beraberliğin olduğunun çok az işaretini verdi. Bunun önemli tek istisnası sosyalist ülkelerle ilgili çalışmalardır. Bu çalışmalar, sosyalist ülkelerin hegemonyacı kültürünü, sosyalist Doğu Avrupası'nın geleneksel kültürlerine empoze etme teşebbüsünün yöntemleri ve etkinliği konusuna eğildiler.

Kültürlerarası savaşların yaşandığı sosyalist ülkeler siyasal kültür çalışmaları açısından oldukça çarpıcı ve zengin veriler sunan araştırma alanlarıdır. Sosyalist siyasete kültürel yaklaşıma dayalı araştırmaların yeni başladığı sanılmakla birlikte Rus kültürüyle ilgili sistemsiz olarak yapılmış birçok çalışmanın daha önce de mevcut olduğunu görüyoruz. Sosyalist çalışmaların bir akademik alan olarak henüz hız kazanmadığı İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde kültürel yaklaşım da etkisini hissettirmemişti. Sovyet komünizminin, Rusya'nın geçmişinden miras alınan kültürünü yeni bir kalıba sokmak için güçlü ve açıkça bir çaba içinde olduğu, yani kültür devrimine teşebbüs edildiği dönemde, kültürel yönelim Sovyet çalışmalarında açıkça görülmekteydi. Stalinizm'in zirvedeki döneminde Sovyet çalışmaları akademik bir alan oldu. O zamana kadar "Sovyet siyasal kültürü" diye adlandırılabilecek belli özelliklerde bir kültür şekillenmişti. İlginçtir ki bu kültür büyük ölçüde daha önceki komünistlerin yok etmek istedikleri eski Rus kültüründen alınan unsurları içermekteydi ve kültürü köklü bir şekilde değiştirme arzularına rağmen, Sovyet komünizminin ruhu, birçok bakımlardan muhafazakar hale dönüştü.[13]

Kültürü sosyal değişimin en önemli aracı görmeleri nedeniyle Sosyalist ülkelerin kültürel yönelimli siyaset bilimcilere olan özel ilgisi anlaşılabilir. Komünist ihtilaller Leninci ihtilalci elitin yönlendirmesiyle iktidarı ele geçirdikleri toplumlara evrensel bir hayat şeklini kabul ettirme çabaları olarak yorumlanabilir. Toplumları özgürleştirmenin önündeki en büyük engelin onların geleneksel kültürleri olduğuna inandıkları için komünist ihtilalciler geleneksel kültürün yerine ideolojik amaçlarına uygun yeni bir kültürü getirmeye çalışırlar.[14] Her başarılı komünist ihtilal, yeni kurulan rejimin halkın hayat tarzını yeni bir kalıba sokmak için yaptığı gayretli çabasıyla gerçekleşmiştir. Çin, Yugoslavya ve Vietnam gibi ihtilalci müdahale sürecinin uzadığı ülkelerde kültür transformasyonu ulusal toprakların işgalden kurtarılan bölgelerinde devrim süresince gerçekleşmiş ve devrimin kendi içinde bir bölümünü teşkil etmiştir. Her ne kadar yeni kültür, ayrıntılı ve iyi çalışılmış bir ideolojiyle yeni bir kurumsal düzen ve yeni uygulamalarla birlikte getirilmesine rağmen, komünist hareketin hazır yapılmış yeni bir komünist kültürü, ona karşı gelen

---

[13] Robert C. Tucker, **Political Culture and Leadership in Soviet Russia**. New York: W. W. Norton and Company, 1975, s.7.

[14] A. G. Meyer, "Cultural Revolutions: The Uses of the Concept of Culture in Comperative Communist Studies", **Studies in Comparative Communism**, 16 (1/2), s.6.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

veya onu benimseyen bir nüfusa sadece empoze ettiği düşünülmemelidir. Daha ziyade yeni kültür veya yeni siyasal kültür, yıllar süren bir dönemin transformasyonu boyunca süreç içinde ortaya çıkmıştı. Bu yeni kültür, komünizmin hareket olarak beraberinde getirdiği unsurlarla önceki ulusal kültür değerlerinin karışımından oluşan yeni bir içeriğe sahipti. Bu ulusal kültür değerlerinin bazıları gerçekten de, devrim öncesi aşamada hareketin kültürünün bir parçası olmalıydı, çünkü hareketin liderleri komünizme dönme ve onu benimseme sürecinde ulusal kimlikten ve ögelerden henüz tamamen ayrılmamışlardı.[15]

1960'larda siyasal kültür çalışmaları önce duraklama sonra da 1970'lerde tedrici bir gerileme dönemine girdi. Çünkü 1960'larda ortaya çıkan sistem teorisi, her bir siyasal toplumu bir sistem kabul ederek çok değişik ve birbiriyle yarışan siyasal varsayımlardan kurtulmaya çalıştı. Bunun sonucunda siyaset bilimi ve siyasal kültür açısından bazı olumsuz sonuçlar ortaya çıktı. Birincisi sosyolojik ve biyolojik varsayımlar siyasal varsayımların yerine geçti. İkincisi siyasal kültür siyasal davranış ve faaliyetin merkezinden uzaklaşarak siyasal çevreye tahsis edildi. Belli değerler ve davranışların arzu edilmeyen ve sistemsiz tabiatı hakkındaki varsayımlar yeniden çoğaldı ve siyaset bilimi içinde siyasal kültür araştırması marjinal hale geldi.[16] Almond ve Verba'nın bu dönemde siyasal kültür alanında yaptıkları önemli çalışmalar, siyaset bilimciler üzerinde kısmi bir etki bırakmakla birlikte siyasal kültür konusunu siyaset biliminin merkezine çekmeye yetmedi. Yine de 1963 yılında The Civic Culture'ın yayımlanmasından beri, ABD, İngiltere, B. Almanya ve İtalya'da siyasal tutumlar konusunda yirmi yıldan fazla süren önemli çalışmalar yapılmıştır. Bu araştırmalar, siyasal kültürün sağlamlık derecesini ve onu değiştirebilecek faktörleri incelemiştir.

1.5.Yakın Zamanlardaki Diğer Çalışmalar

Siyasal kültürdeki değişimin en önemli sebeplerinden biri, teknolojideki hızlı değişimin yarattığı gerilimler ve bunalımlardır. Bryan Turner, kapitalist gelişimin düzensiz son aşamalarında kültürün radikal değişimin sahnesi olduğunu savunur. İş uygulamalarında, üretimde, yeni teknolojilerde ve kitle iletişimde değişiklikler ve yeni tüketici topluma açık olma nedeniyle modern kültürle burjuva toplumunun ekonomik ve sosyal yapısı arasında çatışma ortaya çıkmıştır. Bu yazar, sanayi sonrası toplumunda, burjuva kültürünü, dolayısıyla burjuva toplumunu ve ekonomisini yaralayan daha hedonist, narsist ve ifadeci kültürlerin yükselmekte olduğunu savunur. Yeni kültürün yükselişi, makro düzeyde bazı eski dengelerin bozulmasına neden olmaktaydı. Habermas, Offe ile birlikte yeni ekonomi ve devletin birbiriyle uyuşmadığını ve çeliştiğini ileri sürer. Bu görüşe göre işsizlik ve enflasyonla ilgili ekonomik bunalımı çözmek isteyen modern devletler, vatandaşların ihtiyaç ve

---

[15] Tucker, s.8.

[16] John R. Gibbins, "Contemporary Political Culture: an Introduction", John R. Gibbons (ed.), **Contemporary Political Culture**, London: Sage Publication Ltd., 1989, s.4.

beklentilerini artırmaya teşvik ederek bunu gerçekleştirdiler. Bunu izleyen sosyal demokrasi, refah ve tüketim toplumu, karşılanmamış siyasal taleplerle ilgili sorunlar yarattı. Bu da partilerin ve devletin dağıtım konusundaki kabiliyetleriyle ilgili siyasal bir bunalıma neden oldu. Bunun da sonucu meşruiyet krizi oldu.[17]

Sebep olduğu bazı olumsuzluklara rağmen devletin işsizliği ve enflasyonu önlemek için vatandaşları tüketime yöneltme stratejisi sosyal ve siyasal kültürün zekice oluşturulması ve yönetimiyle birlikte İngiltere, ABD ve diğer Batı ülkelerinde büyük başarı elde etti. Devamlı olarak yeni insan ihtiyaçları yaratarak, başarılı benin amaçlarının farkında olabileceği tercihler ve farklılıklara büyüleyici dizisini sağlayarak, bağımlı, fakir ve tembel için baskıcı bir alan yaratarak ve bağımsız, hür ve teşebbüs kültürünün propagandasını yaparak İngiltere ve ABD'deki pazar ve refah devleti toplumu, onun içine düştüğü ümitsizlikten ve idealsizlikten kurtarmaya çalıştı.[18] Devletin enflasyon ve işsizlikle mücadele etmek ve diğer sorunlarını çözmek için bilinçli olarak yaptığı bu icraatlar aynı zamanda beklentileri ve düşünceleri de değiştirmeyi gerektirdiğinden siyasal kültürde önemli bir değişimin dinamiğini oluşturdu.

Rüdiger Schimitt son zamanlardaki çeşitli protesto dalgalarını, "son yirmi yıldır Batı Alman siyasal kültüründe gerçekleşen değişiklikler" anlamında izah etmeyi tercih ederek son kırk yıldır ortaya çıkan barışçıl protesto hareketlerindeki "devamlılık" fikrine karşı çıkar. Ona göre protestocuların yeni hareketine özellik kazandıran unsur, geleneksel olarak Alman siyasal kültürüyle bağlantılı olan pasif değer yönelimden ziyade "siyasal otoritelere karşı güvensizlik" ve siyasal katılıma ve aktivizme pozitif bir yönelimdir.[19]

Siyasal kültürdeki değişim, sağ ve sol hareketlerin görüşlerinde de yaşanmaktadır. Yeni sağ hareketlerin doğuşunu "muhafazakarlığın yeniden doğuşu" olarak gören Michael Minkenberg ve Ronald Inglehart, "yeni muhafazakarlığın kültür ve değerlerdeki temel değişmeye bir tepki olduğunu ve sınıf ve partizan çizgide ifade edilen eski bölünmeleri yansıtmadığını, fakat değer değişimini temel alan yeni bir bölünme olduğunu" savunurlar. Sosyalizmin geleneksel söylemleri arasında yer alan ekonomik değişim, refah, demokrasi tecrübesi ve yeni tüketici toplumdaki katılım gibi özelliklerin belli ölçülerde hayata geçmesi, sosyalizmin eski çalışan sınıflar için yarattığı cazibeyi azaltmıştır. Yeni muhafazakarlık gerçekte ortak düşmanlarını, yeni solun postmateryalist yönelimli katmanlarında ve onların yeni siyasal gündemlerinde gören güçlerin bir koalisyonudur. Bu arada sosyalist partilerin, özellikle oldukça eğitimli hizmet ve kamu sektöründe çalışan işçi ve orta

---

[17] Samuel Brittan, "The Economic Contradictions of Democracy", **British Journal of Political Science**, 1975, no:5, ss.135-136.

[18] Gibbins, s.12.

[19] Aktaran Gibbins, s.21.

sınıflar içindeki yeni postmateryalistleri cezbettikleri görülmektedir. Aşınmış siyasal bağlılıklar ve sınıfların yerini milliyetçilik, kanun ve düzen, aile, din ve burjuva ahlakı, sanayi kapitalizmi ve modern değerlere duyulan yüksek ilgiyle temayüz eden sağda yeni ittifaklar almıştır. Bütün sınıf ve nesillerdeki materyalistlerden destek alan bu yeni ittifaklar uzun vadede sadece eski çalışan sınıfın azalan sayısıyla ve materyalistlerin yerine postmateryalistlerin gelmesinin sebep olacağı nesil değişimiyle tehdit ediliyor gözükmektedirler.[20]

Postmodern çağa uygun siyasal kültürler oluşturma çabası sadece sağ cereyanlara özgü bir hareket olmadığını savunan Franco Bianchini bu görüşünü 1970'lerde Roma'da ve kaldırılışından önce Büyük Londra Konseyi'nde solun kültürel siyasaları hakkında yaptığı alan çalışmalarıyla ortaya koydu. Ona göre her iki durumda da sosyalistler, farklılıkları kucaklayarak, parti ve yeni hareketler arasında diyalog kurarak, onları teorik edilmişliklerinin üstesinden gelerek, siyasal yabancılaşmaya karşı koyarak, kişisel siyaset ve tüketicilik alanında kapitalizmle savaşarak ve sosyalist projenin etrafında yeni bir uzlaşma yaratmak suretiyle egemen bir kültür oluşturmaya çalıştılar.[21]

2.SİYASAL KÜLTÜR PARADİGMALARINDA SİYASAL DEĞİŞİM

Siyasal kültürle siyasal değişim arasındaki ilişkiyi açıklayan birçok görüş, teori ve paradigma vardır. Biz bunlardan belli başlılarını, siyasal kültür ve siyasal değişim arasındaki ilişkiyi açıklama çabası çerçevesinde aktaralım.

2.1.Siyasal Kültür Teorisi

Önceki şekli çok gerilere, siyaset biliminin başlangıcına kadar gitmesine rağmen siyasal kültür teorisi modern versiyonu bakımından Weimer demokrasisinin çöküşü ve Nazizmin yükselişinden sonra toplumsal siyasal hayatın, belli bir kültürde hakim olan aile deneyimi kalıplarının basit bir uzantısı veya yeniden üretimi olarak gören psiko-kültürel teoriye kısmen tepkiyle ortaya çıkmıştır.[22] Tarihi deneyimdeki beklenmedik gelişme ve çarpıcı tezat özellikle Alman demokrasisinin çöküşüyle Marksist ve liberal teorilerinin öngörülerinin gerçekleşmemesi, siyasal kültür teorisinin ilk mayasının atılmasına yol açtı.[23] Hem teori hem de metot olarak bu beklenmedik tarihi bilmeceye entellektüel çözüm bulma çabası ilk olarak Amerikan sosyal bilimi tarafından ortaya çıkarılmış ve sonra da bilimsel kapasiteye

---

[20] Gibbins, Minkenberg ve Inglehart'ın bu görüşlerinin yayımlanmamış verilere dayandığını belirtmektedir. Bkz. Gibbins, ss.20-21.

[21] Onun bu görüşleri için bkz. Franco Bianchini, "Cultural Policy and Changes in Urban Political Culture: the Postmodern Response of the Left in Rome and London", **Politics and Culture**, ECPR Joint Sessions, Amsterdam, 1987.

[22] Tucker, s.2.

[23] Almond, s.13.

sahip Alman mültecilerinin yaratıcılığıyla zenginleştirilmiştir. Modern siyasal kültür araştırmasının menşei bakımından bu güçlü Alman-Amerikan bağlantısı dikkate değerdir.

Bugün de belli araştırmacılar arasında destek bulan siyasal kültür teorisi, 1940'ların aile, çocukluk dönemi ve şuursuzluğun hakim olduğu fikirler dizisi değil daha ziyade siyasal kültürün siyasal sistem ve ekonominin yapısı ve performansından etkilendiğini savunan, bilişsel seviye, tutumlar ve beklentileri vurgulayan bir teoridir. Aynı zamanda o, siyasal kültürün çoğunlukla esnek ve elastiki olduğunu, içinde bizim siyasal davranışımızı ve toplumsal siyasamızı etki eden ve kısıtlayan temel siyasal inançlar, değer bağlılıkları ve inançlar gibi durağan ve sağlam unsurların olduğunu ileri sürer.[34]

Siyasal kültür teorisinin bugünkü genel yaklaşımı, siyasal kültürde nedensel bir determinizm görür. Siyasal kültür hem siyasal davranış hem de siyasal yapıları etkilemekte ve siyasal kültürün unsurları zaman içinde değişime direnmektedir. John Booth ve Mitchell Seligson, Latin Amerika'nın otoriter, hiyerarşik, tekil kültürel mirasının liberal demokrasi beklentilerini büyük ölçüde azalttığını düşünürken çok açık bir şekilde siyasal kültürün onun siyasal yapı üzerindeki belirleyiciliğini ön plana çıkarmakta ve determinist bir yaklaşım sergilemektedir. Pye, Asya siyasal kültürünü incelerken bazı temel varsayımlarında determinist modele yaklaşır: Siyasal kültür "olağanüstü ölçüde uzun süreli ve kalıcıdır." Onun hem kendine özgü ulusal tarihinde hem de bireylerin kişiliklerindeki köklülüğü sebebiyle bu böyledir. Bireylerin kişilikleri esas olarak çocukluk dönemindeki güçlü erken toplumsallaşma tecrübeleriyle şekillenmektedir. Bu yüzden siyasal kültür nedensel olarak önceliklidir. Kültürel değişkenler gelişmenin akışını belirlemekte oldukça etkilidir.[35]

Siyasal kültürde belirli ölçüde bir determinist nitelik gören Gabriel Almond, Sidney Verba ve Richard Rose, hem araştırmacıların hem de siyasetçilerin, toplumların istikrarı için devletin sağlam ve etkili bir yönetiminin kültürel önşartları olarak bir dizi doğal normlar ve değerlerin keşfetmelerinin önemi üzerinde dururlar. Böyle bir görüş sadece değer farklılıklarıyla siyasal istikrar arasındaki ilişki gibi tartışmalı sosyolojik varsayımlarla kabul edilmiş değil aynı zamanda o, istikrarı korumak ve tedrici değişimi düzenlemek hükümetlerin ve siyaset biliminin görevidir gibi bazı ideolojik varsayımlar üzerine oturtulmuştur.[36]

---

[34] Almond, ss.23-24.

[35] Lucian W Pye, **Asian Power and Politics** Cambridge: Harward University Press, 1965, s.20.

[36] Sözü edilen araştırmacıların siyasal kültür siyasal yapı arasındaki ilişki hakkındaki görüşleri konusunda daha fazla bilgi için bkz., Gabriel Almond ve Sidney Verba, **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**, Princeton: Princeton University Press, 1963 ve Richard Rose, Politics in England, London: Faber and Faber, 1965.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2.1.Vatandaşlık Kültürü

Ronald Inglehart'ın ortaya koyduğu postmateryalizm paradigmasına kadar Batı siyasal kültürünün hakim modeli, Almond ve Verba'nın The Civic Culture ve Lipset'in Political Man adlı eserlerde vatandaşlık kültürü olarak ortaya konu. Onlara göre siyasal kültür, siyasal tutumların, duyguların, bilgi ve becerilerin toplum içinde belirli bir dağılımı, siyasal sisteme yönelik bilişsel, duygusal, yorumsal tutumlar ve yönelimlerdir. Bu araştırmacılar değişik modellerdeki bilişsel, duygusal ve yorumsal yönelimlerin karışımını, siyasal kültürün dört ideal tipini deneysel olarak test etmek için kullandılar. Onlar beş ülkede yaptıkları araştırmalar sonunda üç tip siyasal kültürün mevcut olduğunu gözlediler: Atacrkil veya geleneksel kültür, katılımcı veya rasyonel eylemci kültür ve bağımlılık kültürü. Bütün siyasal kültürler bir ölçüde karışım olmasına karşılık sadece "vatandaşlık kültürü", sağlam ve etkili bir demokrasinin sürdürülebilmesini sağlayacak şekilde içindeki unsurları karıştırmakta ve dengelemekteydi. Beş ulus survey araştırması, sadece İngiltere'de, daha az ölçüde de ABD'de vatandaşlık kültürü karışımının etkili ve meşru bir demokrasi yapısıyla birlikte mevcut olduğunu ortaya koydu. İnsanların kendilerini siyaset hakkında muktedir hisseden ve ona güven duyan, sadece yeteri kadar bilen ve yapan ve otoriteye itaat edeceği zamanı bilen özelliklere sahip bir toplum üzerine kurulu vatandaşlık ideal paradigması, ihtilalci olmayan İngiliz modernleşme yolunu, yapılarının ve süreçlerinin etkinliğini ve onun parti ve grup çatışmalarının savaşçı olmayan rızacı tabiatını açıklamak için kullanıldı. Vatandaşlık kültürü tezinde demokrasinin ahlaki üstünlüğü önyargısı vardı.[27]

The Civic Culture Revisited[28] kitabının önemli bir kısmı vatandaşlık kültürünün geniş bir eleştirisine ayrılmıştır. Carol Pateman da yazdığı makaleyle benzeri eleştirilerde bulunmaktadır. Pateman'a göre etnosentrik özelliğe sahip olan Civic Culture esas tezini liberal demokrasiye İngiliz ve Amerikan bağlılığı üzerine kurdu. Üstelik bu tezde siyasal yabancılaşmanın rolü alkışlanmaktaydı. İkinci olarak da bu tez hiçbir zaman yeterli bir temel kazanamadı. Diğer tenkitler de, elde edilen verilerin, hem demokratik yapıların vatandaşlık kültürüne hem de vatandaşlık kültürünün demokratik yapılara sebep olduğunu ortaya koyduğunu, dolayısıyla bu ikisi arasındaki ilişkinin yönünü tesbit etme güçlüğü bulunduğunu ileri sürmektedirler. Daha sonraki gözlemciler de vatandaşlık kültürünün çöktüğünü savundular. Öyleki bugün İngiliz ve Batı siyasal kültüründe bir bunalımın olduğundan bahsedenler arasında bir zamanların vatandaşlık kültürü hipotezinin sıkı taraftarları da vardır. Siyasete karşı yabancılaşma, geleneksel tutumlar ve sadakatin çöküşü, yeni tutumların ortaya çıkışı ve insanlara saygının azalışıyla belirlenen kültürdeki bu bunalım, sınıf ve parti çözülüşlerine de yansımaktadır. Öncelikle

---

[27] "Vatandaşlık kültürü" paradigması ayrıntılı olarak Almond, Gabriel ve Sidney Verba'nın eseri, **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations** (Princeton: Princeton University Press, 1963)'da ele alınmıştır.

[28] Gabriel Almond ve Sidney Verba, **The Civic Culture Revisited**, Boston: Little, Brown,1980.

sadakatin zayıflaması, sonra çabuk değişim ve son olarak da kültürel veya meşruiyet bunalımı beklentisi. Bu yüzden 1970'lerin sonuna doğru özellikle İngiliz siyaset bilimcileri için siyasal kültür çalışmaları sorunlu olmuştur. Bunun nedeni, geleneksel kavramlar, yöntemler, teoriler ve paradigmaların geçerliliği konusunda tereddütler artmakta ve onlar artık eskiden sanıldığı gibi açıklayıcı değer ve desteğe sahip gözükmemektedirler.[29]

2.3.Marksizm ve Siyasal Kültür

Marksizm siyasal kültürle ilgili başka bir paradigma yaklaşımını sağlamıştır. Bu yaklaşım, siyasal kültür çalışmalarının önemini ikincil duruma indirgemiştir. Geleneksel olarak Marksistler, siyasal kültürü toplumun üst yapısının bir parçası, ekonomik ilişkilerin yansıması olarak görürler. Kültürel normlar ve değerler, toplumdaki ekonomik ve sosyal taban tarafından belirlenmiştir. Ekonomik ve sosyal taban sınıflara bölünürken, kültür de böyledir. Kültür, yönetici sınıfın hakim kültürü ile değişik sınıfların alt kültürleri arasındaki bir savaşın resmini taşır. Böylesine bir resim oldukça indirgemeci ve deterministtir. O bir toplumdaki kültürlerin çeşitliliğini ve karakterlerini basitleştirmekte ve kültürün bir toplumda hakim bir düzen yaratmak ve sürdürmek konusundaki rol ve önemini küçümsemektedir.[30]

2.4.Hegemonya Teorisi

Marksizmin bu paradigmasına bazı bakımlardan yaklaşan bir diğer teori, hegemonya teorisidir. Bu teori her çeşit değerlerin bir kültürün oluşturulması ve sürdürülmesinde merkezi bir rol oynayabileceğini ileri sürer. Fikirler ve değerler toplumun rızasının ürünüdürler ve bu yüzden herhangi bir parti veya yönetim meşrulaşacağını düşündüğü belli fikirler dizisini inşa etmek ve savunmak konusunda başarıya ihtiyaç duyar. Bir kültür hemen doğal hale gelmediği gibi o, ekonomi veya sosyal sınıf tarafından da belirlenmez. Ancak kültür, mevcut güç ilişkilerine bir cevaptır ve siyasal güç çatışmalarının bir yansımasıdır. Bir toplum daima çatışan kültürlerin hegemonya arayışlarına, ancak ender olarak hakimiyet elde edişlerine tanık olur. Bir zamanlar sadece sosyalist siyaset bilimcilerince savunulan hegemonya teorisi, siyasal yelpazenin diğer kanatlarından da destek buldu. Hall ve Brown, çağdaş muhafazakarlar tarafından hegemonyacı otoriter kültürün yaratılmasının onun en açık başarısı olarak görürler. Bu paradigma, gönüllü rıza ve yardımcılığa aşırı güvendiği, siyasal kültürün bilinçsiz olarak yeniden üretilmesi ve devamlılığı

---

[29] Carol Pateman'ın eleştirileri için bkz. onun,"The Civic Culture: A Philosophic Critique", **The Civic Culture Revisited**, Gabriel Almond and Sidney Verba, Boston: Little, Brown,1980.

[30] Gibbins, ss.4-5.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

gerçeğini küçümsediği için eleştirilebilir. Son zamanlarda Held, Lipset ve Mann, hakim ideoloji paradigmasının hem yanlış düşünüldüğünü hem de gereksiz olduğunu ileri sürdüler. Siyasal ahenk ve düzen en iyi hegemonyayla değil ihtilafla, uzlaşmayla değil yaygın sürtüşmelerin çoğulculuğu ve sade pragmatizmle garanti edilebilirdi.[31]

2.5.Postmateryalizm ve Siyasal Kültür

Bu paradigmalar dışında siyasal kültür paradigması oluşturmak aracılığıyla ilk ciddi teşebbüs Ronald Inglehart'tan geldi. Gramsci'nin ortaya koyduğu yeni kültürlerin esas olarak yönetici sınıflardaki yeni unsurlar tarafından yeniden üretilerek dalgalar halinde oluştuğu düşüncesine dayalı hegemonya teorisini yeniden güncelleştirerek uyarlarken Inlehart, kültürün bu seviyesinde temel bir değişimin ortaya çıkmakta olduğunu düşündü. Parkin, radikal, tali ve hakim kültürler arasındaki çatışmaları tahlil ederken ve Hall saptkın kültürlerin nasıl oluştuğu ve denetlendiğini açıklamaya çalışırken Inglehart postmateryalizmle ilgili çığ hipotezini testetti.

Inglehart 1970 ve 80'lerin başında AB tarafından desteklenen ve Avrupa'yla ABD'de on yıldan fazla süren bir dizi survey araştırması yürütmüştür. Projenin amacı 1945'ten beri süregelen ekonomik gelişme ve dünyada barışın nisbeten artışının, post materyalist değerler ve tutumların gelişmesi yoluyla, yeni siyasal hareketler ve yeni siyasal söylemlerle bağlantılı olup olmadığını test etmekti. Inglehart'ın altı ulus araştırması siyasal değerler konusunda yeni bir veri tabanının üretimini teşvik etti. O bu araştırmasıyla, ileri sanayi demokrasilerinde nesillerin değişmesiyle, bu demokrasilerin siyasasının ve kültürlerinin değiştiğini ve yeni kültürdeki yeni konuların bu ülkelerin parti sistemlerini değiştirmeye başladığını ortaya koydu. Inglehart, 1945'ten 1970'lerin ortalarına kadarki dönemde Avrupa ve ABD'de doğan nesillerin devamlı barış, hızlı ekonomik gelişme, artan eğitim fırsatları ve artan medya etkisini tecrübe etmiş oldukları görüşündeydi. Bu siyasal toplumsallaşma, daha önceki nesillerin tutumlarına etki etmiş olan ekonomik, siyasal ve askeri güvenlik gibi eski konuların önemini azaltmaya başlamış ve kahlımla, hayatın kalitesiyle ve çevreyle ilgili bir dizi yeni konuyu ön plana çıkarmıştı. Daha sonra Inglehart ve 1970'lerin sonrası ve 1980'lerin başında stagflasyon yıllarında yapılan diğer araştırmacılar, ekonomik endişeye geri dönüşe dair sinyallerin olduğunu ileri sürdüler. Ancak bu arada yeni ve daha iyi bir hayat beklentileri de yaşamaya devam etti.[32] Inglehart sezgisel olarak sadece Batı'da gençler arasında değer değişimini görmekle kalmayıp aynı zamanda siyasal partilere destek ve siyasal davranış konusunda ciddi değişmeler olduğunu farketti. Çok açık olarak o, siyasal

---

[31] Bu konudaki görüşler için bkz. David Held, **Models of Democracy**, Cambridge: Polity Press,1987, s.182; Michael Mann, "The Social Cohesion of Liberal Democracy", **American Sociological Review**, 35-3, ss.426-28; Seymour M. Lipset, **Political Man**, London: Heinemann,1960, ss.33-34.

[32] Almond, ss.18-19.

parti tercihinde sınıfsal birlikte hareket edişin düşüşünü, feminizm gibi yeni siyasal hareketlerin ortaya çıkışını, modern siyasette yeni hayat tarzının ve tüketici konularının gelişimini tesbit etti. Siyasal kültür değişiminin nesiller arasındaki farkını temel alarak Inglehart, temel ihtiyaçların genel olarak karşılandığı savaş sonrası döneminin toplumsallaşması ve deneyiminin, kendini tanıma, kendine saygı, şefkat, daha iyi hayat kalitesi ve ileri sosyal ilişkiler gibi daha farklı türde ihtiyaçlar yarattığını ileri sürdü. Maddi ihtiyaç döneminde toplumsallaşan eski nesiller, materyalist ve maddeci değerler kazanarak daha yüksek bir yaşam standardı ve güvenliği tercih ederken, yeni nesiller postburjuva veya postmateryalist ihtiyaçlar ve değerler geliştirdiler. Benzer şekilde eğitim ve bollukla daha çok tanışan orta sınıf, işçi sınıfına göre, yeni değerler geliştirmeye daha yatkındı. Diğer bir ifadeyle, daha yüksek ekonomik bolluğu tecrübe eden toplumlar postmateryal yönelim bakımından çok daha ileri gitmekteydi.[33]

Inglehart'ın hipotezi sadece araştırmayla onaylanmakla kalmayıp, aynı zamanda onun ileri sürdüğü bazı öngörülerinin gerçekleştiği doğrulandı. Sözgelişi, bir ölçüde yeni ve geleneksel olmayan siyasal gruplaşmalar dahil yeni siyasal ifade çeşitleri ortaya çıkacağı yolundaki iddiası, etnik fikirler etrafında ittifak, çevrecilik, barış, feminizm ve yeni ticaret birlikleri gibi yeni hareketler olarak gerçekleşti. Bu gelişmeler, Batı Avrupa'da yeni siyasete tedrici bir hareketin olduğu ve yeni siyasetin postmateryalist değerlerin bir ifadesi olduğu iddiasını doğrulamak için kullanıldı.[34]

Barnes ve diğerlerinin Inglehart'ın önderliğini izleyerek siyasal eylemle ilgili tutumlar hakkında beş ülkede yaptıkları çalışma, ileri sanayileşmiş toplumların bu yeni siyasal kültürü, siyasal eylemle ilgili tutumlardaki değişiklikleri de içerdiğini ortaya koydu; geleneksel siyasal katılım tarzları yanında gösteriler, marşlar, oturma eylemleri vb. gibi siyasal katılımın alışık olunmadık tarzlarına başvurma, bu yeni siyasal ifade çeşitleri arasındaydı. Böylece tarihi deneyim ve farklılaşmış siyasal toplumsallaşma kalıplarının biraraya gelmesi, nesiller ve dönem etkileriyle birlikte ileri demokrasilerin siyasal kültürünü önemli ölçüde değiştirmişti.[35]

2.6.Postmodernizm ve Siyasal Kültür

Siyasal kültürle ilgili paradigmalardan birini de postmodernizm sağlamaktadır. Postmodernizm kültürel durumları, ekonomik, sosyal ve siyasal

---

[33] Ronald Inglehart, "Observations on Cultural Change and Postmodernism", **Contemporary Political Culture**, John R. Gibbons (ed.), London:Sage Publications Ltd.,1989, ss.251-256.

[34] Gibbins, s.9.

[35] Almond, s.19.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

değişmelerin etkilerini açıklayan nisbeten yeni bir paradigmadır. Ne üzerinde anlaşılmış testedilebilir bir hipotezi, ne de tanımı olmayan postmodernizm, henüz makroteorik bir paradigma olmanın ötesine çok az gidebilmektedir. Bununla birlikte varsayımcı yönü ve potansiyel açıklayıcı değeriyle postmodernizm farklı disiplinlerden pek çok sosyal bilimciyi cezbetmiştir.

Postmodernizm, modern dönemden ileri giden ve hem çağdaş davranışı ve tutumları açıklayan hem de radikal ölçüde yeni deneyimler, uygulamalar ve yaşam dünyaları sunan yeni bir çağın başlamış olduğu inancını ortaya kor. Modernleşeden kopuşun ve postmoderenizmin ortaya çıkışının siyaset açısından getirdiği sorun şudur: Biz kısmiliği, göreliliği, belirsizliği, kurumların yokluğunu, benzerliklerin olmayışını, çoğulculuğu, parçalanmışlığı ve çok kültürlülüğü kabul ettiğimiz zaman, toplum, siyaset ve ahlak nasıl mümkün olacaktır? Siyaset bilimi içinde postmodernizm üzerinde çalışma gayreti büyük ölçüde teorisyenlerden geldi.[36] Postmodernist yeni eğilimler sadece kültürde en iyi örneklendirildikleri için değil, fakat aynı zamanda kültürü belirleyici bir öge olarak kabul ettikleri için bu yaklaşımın siyasal kültür çalışmaları açısından ayrı bir önemi vardır.

Postmodernizmin, ekonomi, toplum ve siyasal sistem arasındaki kopukluğu ortaya koyan bir toplumu, sanayi sonrası, bilgi ve tüketim ekonomisine geçişi, orta sınıfın istihdamı, gelir, harcama ve özellikle boş zaman ve işe yönelik tutumların yeniden düzenlenmesi, özel ve kamu alanları arasındaki yükselen çatışma, çoğulculuğu ortaya koyan eklektik ve şekilsiz bir kültürü, hoşnutluk, fantezi, yenilik, hedonizm, tüketim ve bolluk üzerine kurulu yeni bir kültürü ve karışık yaşam tarzlarını ima ettiği görülür. Postmodernist bir siyaset ve siyasal kültür, modern siyasetten, onun öngörü kabiliyetinden, onun tekdüzeliğinden, geleneksel sadakatten, bürokrasiden, disiplinden, otoriteden ve mekanik çalışmadan hoşnutsuzluğu yansıtır. Farklılığı, düzenin bozulması ve yeniden düzenlemeyi, öngörülmezliği, özgürlüğü, meşruiyetsizliği ve güvensizliği, gücü ve doğallığı yansıtan bir siyasetin ortaya çıkması üzerinde durur.[37]

Postmodernizmin siyasal yansımalarına baktığımızda, parti, sınıf organizasyonu, hükümete olan ve gittikçe artan güvensizlik, yeni sınıfların doğuşu, yeni siyasal hareketler, değişen siyasal tutumlar, ideolojilerin yeniden ortaya çıkışı, hitabet ve karizma, yeni siyasal uygulamaların oluşturulması ve sürdürülmesinde medyanın gittikçe artan gücü konularında son zamanlarda eserlerinde ele alınan ve çeşitli yönleriyle ortaya konan yeni siyasal fenomene uygun açıklayıcı bir paradigma görmekteyiz. Bu eğilimlerden çekinen muhafazakar ve geleneksel siyasetin tepkisi, siyasetçilere ve yönetime güvensizlikle şekillenen, özel hayatın dışında meşruiyet ve

---

[36] Bu teorisyenler arasında W. E. Conolly (**Political Theory and Modernity**, Oxford: Basil Blackwell 1984), Daniel Bell (**The Cultural Contradictions of Capitalism**, London: Heinemann, 1976) Frederick Jameson ("Postmodernism or the Cultural Logic of Late Capitalism" **New Left Review**, 146:53-92) ve Michael Ryan (**Culture and Politics**, London: Macmillan, 1988) sayılabilir.

[37] Gibbins, ss.15-16.

uzlaşma yaratarak, narsist, hedonist ve yabancılaşmış kimselerin toplulukları arasında düzeni sağlamaya çalışmak olarak belirmektedir. Pratikte postmodern çağda başarılı bir muhafazakar politikacı; siyasal hoşafjı, milliyetçilik veya dindarlık, geleneğin keşfedilmesi, bilgi ve malumatın üretilmesi ve aktarılması, durmadan değişen bireyler, hareketler ve gruplaşmalar arasında ideolojilerin ve ittifakların yeniden yaratılması üzerinde durur. Buna karşılık radikal postmodernistler yeni çağda, müsamaha ve özgürlüğün, demokratik siyasal faaliyetle yayıldığı yeni çoğulcu ve demokratik siyaset yaklaşımı görürler.[38]

Postmateryalist ve postmodernist tezlerin birleştiği ortak nokta yeni kültürün özelliklerini açıklamalarındadır. Inglehart'a göre esas değişim ve çatlak materyalist ve postmateryalist tutumlar arasında olurken Turner'a göre ikilik modernist ve postmodernist kültürler arasındadır. Postmateryalizm, tutumların kendi içinde tutarlı bir alanı iken, postmodernizm çağdaş kültürde birliğin ve kimliğin yokluğuna genel olarak işaret etmektedir. Kısaca postmodern bir kültür ne doğrusal bir değişim modeli ne de tanınabilir bir formu olmaksızın daha çok dağınıklığın bir resmi, çok yönlü bir değişim ve çağdaş tutumlar, değerler ve inançların ilgisiz bir kompozisyonudur.[39]

2.7.Demokra...i Teorileri ve Siyasal Kültür

Siyasal kültürle ilgili bir başka yorum da demokrasi teorileri tarafından yapılmaktadır. Demokrasiyle ilgili hem klasik hem de modern belli başlı teoriler, demokrasinin vatandaşlarından açık bir dizi siyasal değerler ve yönelimler beklediğini belirtir. Bu yönelimler, ılımlı olma, hoşgörülü tutumlar, bilgili olma, katılıma dönük olma, etkinlik duygusu ve nezakettir. Rejimin meşruiyeti hakkındaki inançlar ve algılamalar uzun zamandır, rejim değişiminde özellikle de demokrasinin kalıcı olması veya çöküşü bakımından önemli bir faktör olarak tanındı. Almond, Verba, Inkeles ve Smith'in etkileyici çalışmaları, ülkelerin siyasal inançları, değerleri ve tutumlarının kalıpları bakımından birbirinden önemli ölçüde ayrıldıklarını ve ülkelerde siyasal kültürün bu unsurlarının hayat tecrübeleri, eğitim ve sosyal sınıf tarafından açık bir şekilde şekillendiğini ortaya koydu. 1950'lerin sonlarında bile, Seymour Martin Lipset, ekonomik gelişmeyle demokrasi arasında güçlü pozitif bir ilişki olduğunu gösteren kapsamlı veriler sundu ve siyasal inançlar, tutumlar ve değerlerin bu ilişkide önemli bir belirleyici değişken olduğunu tesbit etti. 1980'de Alex, Inkeles ve Diamond, ekonomik gelişmişlik seviyesiyle ulusların içindeki demokratik niteliklerin ağırlığı arasında daha doğrudan deliller ortaya koydu. Sosyo-ekonomik gelişmeyi bir ölçüde kontrol ederek, ülke örneklerinin müsamaha, güven,

---

[38] Eric Hobsbawm, T. Ranger, **The Invention of Tradition**, London:Cambridge University Press, 1983, s.75.

[39] Gibbins, s.17.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

etkinlik ve bireysel tatmin gibi konulardaki ortalama puanlarıyla ülkelerin kişi başına düşen yıllık gelirleri arasında güçlü bir pozitif korelasyon buldu. Yakın zamanlarda Ronald Inglehart, yirmiden fazla belli başlı Avrupa ülkesinden elde ettiği ampirik verilerden elde ettiği sonuçlarla hayat tatmini, kişilerarası güven ve devrimsel nitelikteki değişimi reddetme eğilimlerinin oldukça yüksek oranda sadece ekonomik gelişmişlikle değil, aynı zamanda sağlam demokrasiyle de ilişkili olduğunu ve siyasal kültürün ekonomik gelişmişlikle demokrasi arasındaki önemli bir bağlantı olabileceğine dikkat çekti.[40]

3.SİYASAL KÜLTÜRDE DEĞİŞİMİN SINIRLARI

Siyasal kültürün değişmesine hangi faktörlerin ne kadar bağımsız katkı yaptığını tespit etmek pek de kolay görünmüyor. Çünkü aynı toplumun siyasal kültüründe değişimine aynı yönde etkide bulunan birçok değişken olabilmektedir. Sanayileşmiş toplumlarda aile otoritesinin belli bir yönde değiştiğini gösteren veriler bulunmakla birlikte, bu değişime nelerin yol açtığını açıkça ortaya koymak güçtür. Bununla birlikte bazı faktörlerin etkisini görmek daha kolaydır. Almond'ın da belirttiği gibi, ileri sanayi toplumlarında artan eğitim seviyelerinin siyasal olarak etkili vatandaşların oranını artırdığını ve onların siyasal kültürlerini katılımcı bir yönde değiştirdiği oldukça açıktır.[41]

Avrupa ve ABD'de siyasal kültürle ilgili yakın zamanlardaki çalışmalar, siyasal kültürün değişen şartlara ve deneyimlere paralel olarak nisbeten çabuk değişebildiğini gösterirken, sosyalist ülkelerde siyasal tutumlar üzerindeki çalışmalar da çok güçlü değiştirme çabalarına karşılık siyasal kültürün bazı yönlerinin kalıcı olduğunu ortaya koymaktadır. Batı ülkelerinde siyasal kültürün oldukça değişken olduğunu gösteren çalışmalardan biri, Reagan yönetiminden birkaç yıl sonra yapıldı. Bu çalışma, ekonomik gelişme ve liderlere duyulan inancın yarattığı moral düzeyinin toplumdaki yabancılaşma ve güvensizliği önemli ölçüde düşürdüğünü ortaya koydu. Batı ülkelerin tersine sosyalist ülkelerin siyasal kültürü konusunda elde mevcut çok az iyi survey araştırması vardır. Ancak mevcut veriler, komünist hareketlerin nüfuz etmek, denetim altına almak, düzenlemek, ideoloji vermek ve bireylerin arzularını dikkate almaksızın zorlama yoluyla yaptıkları sistematik çabalarına rağmen birkaç on yıllık bir dönemde "sosyalist insan" gibi bir kişilik tipinin ortaya çıkmadığını ortaya koymaktadır. Bu ülkelerde milliyetçi duygular önemli bir güce sahip olarak yaşamaya devam etti; kültürel ve dini kimlikler büyük bir canlılıkla direnmeye devam etmiştir. Sosyalist yönetim öncesinde Çekoslovakya gibi ülkelerde demokratik gelenekler vardı. Bu gelenekler uygun bir ortam bulduğunda patlamaya hazır potansiyel davranış modelleri olarak yaşamaya devam etmişti. Polonya'da sosyalist

---

[40] Larry Diamond, "Introduction: Political Culture and Democracy", Larry Diamond (ed.), **Political Culture and Democracy in Developing Countries**, London: Lynne Reinner Publishers, 1994, ss.1-2.

[41] Almond, s.23.

yönetim deneyimizin hemen sonrasında bile sosyalist yönetim öncesi bağımsızlık yıllarından daha güçlü liberal cereyanlar mevcut olduğu ileri sürülmektedir.[42] Sosyalist ülkelerde olduğu gibi eğer kitle iletişim üzerinde tekel kurarak onu kontrol etmek, kurumları tekelleştirmek veya yarı tekel durumuna getirmek, müdahaleci polis denetimleri gibi tedbirler, bazı değerleri ve tutumları değiştiremiyorsa o zaman siyasal kültür ve onu koruyacak toplumsallaşma süreçlerinin değişmeye direnen yönlerinin hangileri olduğunu tespit etmek oldukça önem kazanmaktadır.

Yapılan birçok araştırma rejimin meşruiyeti gibi temel siyasal inançların önemli ölçüde istikrara sahip olduğunu gösteriyor. Sadece sosyal ve siyasal hayatı felçeden felaketler kısa zamanlık dönemlerde bu tutumlara olumsuz etki edebilmektedir. Aksi takdirde değişim oranı nispeten yavaştır. Rejimin meşruiyetini yitirmesi oldukça uzun bir süreç içinde ve belli aşamalardan geçerek gerçekleşmektedir. Bu aşamalar şu sırayı izlemektedir. Siyasa çıktılarına yani hükümet icraatlarına duyulan memnuniyetsizlik muhtemelen o çıktılardan sorumlu siyasal otoritelerden memnuniyetsizliğe yol açacağı açıktır. Siyasal otoritelere duyulan memnuniyetsizlik ise muhtemelen rejime karşı memnuniyetsizliğe yol açacaktır. Nasıl ki siyasa çıktılarından duyulan sürekli memnuniyetsizlik, bazı siyasal sistem türlerinde siyasal otoritelerde değişmeye yol açarsa aynı şekilde siyasal otoritelere duyulan sürekli memnuniyetsizlik rejim veya yapısal değişmeye yol açar. İçinde ayrı etnik bileşikler bulunduran ülkelerdeki gittikçe kötüleşen hükümet icraatları zaman içinde, son yıllarda İngiltere ve diğer ülkelerde olduğu gibi, milli meşruiyetin çöküşüne ve otonomi ve ayrılıkçı hareketlerin artmasına yol açar. Diğer yandan tatminkar ve halkın beklentilerini karşılayıcı siyasa ve süreçler zaman içinde siyasal otoritelerin rejimlerin ve milletlerin meşruiyetini arttırabilmektedir.[43]

Değişime en çok direnen unsurlar etnik durum, milliyet ve dinle ilgili tutumlar, kimlikler ve değer bağlılıklarıdır. Hemen hiç yıkılamaz gibi gözüken bu temel değerler ve toplumsallaşma süreçleri, Doğu Avrupa ülkelerinin, hatta Rusya'nın siyasal kültürünü değiştirmek konusunda Sovyet Rusya ve komünist çabaların başarısızlığını açıklar. Ancak siyasal kültürlerin Doğu Avrupa'da direnmesi sadece milliyet, etnik-dinsel ve dini tutumlarda ilgili değildi. Çekoslovakya'da liberal siyasal tutumların komünist öncesi dönemdekinden daha fazla direndiği iddia edilmektedir. Polonya'da liberal siyasal tutumlar sosyalist yönetim öncesi hiç olmamasına rağmen sosyalist yönetim sonrası yaygın olduğu görülüyor.[44] Bu tutumların oluşmasında geleneksel yapının etkisini değil, sanayileşme ve kentleşmenin yarattığı zorlamaları dikkatle izlemek gerekmektedir.

---

[42] Almond, ss.18-20.

[43] Gibbins, s.25.

[44] Almond, s.22.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SONUÇ

Siyasal kültürün siyasal değişmede oynadığı rol birçok sosyal bilimci tarafından çeşitli bakış açılarıyla araştırılmış ve bu soruya birbirinden farklı cevaplar üretilmiştir. Ayrıca siyasal kültürle ilgili paradigmalarda siyasal kültürle siyasal yapı arasındaki ilişkinin niteliği konusunda değişik yorumlarda bulunmuş, uzlaşma noktaları oldukça sınırlı kalmıştır. Siyasal kültür gibi tanımsal sorunları olan, karmaşık, çok yönlü, toplumsal ve siyasal hayatla içiçe bir kavramın siyasal değişmede oynadığı rolü ayrıntılı olarak belirlemenin güçlüğü açıktır. Nitekim bu çalışmada da aktardığımız gibi siyasal kültürle ilgili teori ve paradigmalardan her biri, siyasal kültürün bu işlevine belli bir açıdan açıklama getirirken, fenomenin başka yönlerinin ihmal edildiği görülmektedir. Çünkü siyasal kültür fenomeni, toplumsal yapı, siyasal olaylar, yaşam deneyimleri, sınıfsal yapı ve bireysel özellikler gibi pek çok etmenden etkilenir. Böylesine çok yönlü bir olguyu incelemek ve genellemelerle açıklamaya çalışmak, ister istemez fenomenin bazı yönlerinin ihmal edilmesine ve getirilen açıklamalara da şüpheyle bakılmasına neden olmaktadır. Bu konuda fazla bir yol alınamamasının bir diğer nedeni de bu çalışmaların tarihinin elli yıl gibi kısa bir süreyi kapsamasıdır. Bu yüzden siyasal kültür konusuyla ilgilenen araştırmacılar, yöntem ve yorum bakımından aralarında bir beraberliğin olduğunun çok az örneklerini verdiler. Diğer bir ifadeyle konuyla ilgilenen araştırmacılar başlangıçta siyasal kültüre özgü teorik bir çerçeve oluşturmak yerine siyasal kültürün yerini psiko-kültürel teori, Marksizm, postmateryalizm ve postmodernizm gibi yaklaşımların içinde aradılar. Bu konuyu ayrı bir teori içinde inceleyen Gabriel Almond ve arkadaşlarının çalışmaları ise, önceleri yoğun eleştiri almasına karşılık, teorilerinde yaptıkları düzeltmelerle gittikçe daha çok kabul görmektedir.

Değindiğimiz bu olumsuzlukları karşılık siyasal kültür konusunda yoğun araştırmaların yapıldığı son elli yıllık dönemde, siyasal kültürün siyasal değişmede oynadığı rol konusunda geçerliliği kabul gören bazı sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Siyasal kültüre uygun, diğer bir ifadeyle halkın beklentilerini karşılayıcı siyasal yapılanmayı gerçekleştirmek, siyasal kötümserliği, güvensizliği ve yabancılaşmayı azaltmaktadır.

2. Siyasal kültürün büyük bir kısmı sistematik ve planlı bir çaba ile değiştirilebilme esnekliğine sahip olmakla birlikte, toplumun kutsal saydığı ve kendisi için vazgeçilmez olarak gördüğü temel değer bağlılıkları, etnik durum, milliyet, kimlikler ve siyasal inançlar durağan ve sağlam bir özellik göstermektedir.

3. Ekonomik bunalım, işsizlik, enflasyon, etnik çatışmalar gibi sosyo-ekonomik sorunların artması ölçüsünde halkın siyasal sisteme ve rejime olan desteği azalmakta, ekonomideki performansın düzelmesi ve iyileşmesiyle birlikte bu destek artmaktadır.

4. Siyasal kültür ile sosyo-ekonomik yapı arasında tek yönlü nedensel bir ilişki kurmak doğru değildir. Bunun yerine bu iki değişkenin karşılıklı ve çok yönlü olarak birbiri üzerinde etkili olduğu tezi sosyal gerçekliğe çok daha uygun

düşmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

5. Toplumda egemen olan siyasal kültürün içeriği, o içeriğe uygun bir siyasal sistem kurulmasında kolaylaştırıcı bir rol oynamakla birlikte, her zaman tek başına belirleyici olamamaktadır. Ülkeyi yönetenlerin güç kaynakları ve teknik imkanları, dış güçlerin ülkedeki siyasal sisteme yönelik tutumları, ülkenin ekonomik durumu gibi nedenler de siyasal sistemin ayakta durmasında veya çökmesinde rol oynarlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BÜTÇE AÇIĞI FİNANSMAN YÖNTEMLERİ VE ENFLASYONİST ETKİLERİ*

İ.Erdem SOFRACI**

Giriş

Bu çalışmanın amacı, bütçe açığı finansman yöntemlerinin enflasyonist etkilerini değerlendirmektir. Bu amaçla sırasıyla iç borçlanma, dış borçlanma ve Merkez Bankasından borçlanma finansman yöntemleri esas alınarak enflasyonist etkileri tartışılacaktır.

Uluslararası piyasaların fazla gelişmediği 1919-20 yılları , yani I. ve II. Dünya savaşları arasında borçlanma politikalarının tarihsel gelişimi sadece mali politikalar üzerine kurulmamıştır. Hatta daha önceki dönemlerden gelen deneyimler enflasyon üzerindeki kontrolün sadece mali politikalarla sağlanamayacağını ortaya koymuştur. Ekonomide istikrar sağlayıcı politikaların veya unsurların birlikte yürütüldüğü bir çizgide gelişmesi gerektiği görülmüştür (Hansen; 1949,161).

"Keynesyen Devrim" ile birlikte hükümetlerin konjonktürel istikrarsızlık durumlarında kamu ve/veya bütçe açıklarını bir politika aracı olarak kullanarak dengeyi " yeniden " sağlamaları teorik temellerine kavuşmuş oldu. Ancak, bu araç genellikle tek yönlü olarak kullanılmıştır. Kamu ve/veya bütçe açıkları vermek çok kolay olduğu halde, bunları kapatmak hatta olduğu düzeyde kontrol etmek, özellikle az gelişmiş ülkelerde oldukça maliyetli bir hale gelmiştir. Artık, günümüzde bazı azgelişmiş ülke hükümetlerinin böyle bir aracı kullanma alanları oldukça kısıtlıdır. Gerek politik, gerekse ekonomik nedenlerle kamu gelirlerinin artırılması ve kamu giderlerinin kısılmasına ilişkin sınırlar son derece daralmıştır (Önder - Kırmanoğlu; 1994 , 20).

Literatürde bütçe gelir kaynakları arasında , borçlanma kalemi de yer almaktadır (Due; 1969, 88). Devletin borçlanma geliri geçici bir gelirdir ; vade gelinceye kadar faiz , vade geldiğinde de anapara geri ödenecektir (Buluroğlu; 1971, 416) . Devlet, borçlanma gelirini , bütçe uygulamalarında temel kural bozulduğu yani giderlerin normal bütçe gelirleri ile karşılanamadığı durumlarda kullanmak durumundadır. Diğer yandan , finansman yöntemi olarak ele alınan borçlanma sürecinin, kaynakları itibariyle ele alınması gerekmektedir.

Devletin girişttiği borçlanma işlemi sonunda bir iç borçlanmanın mı yoksa dış borçlanmanın mı doğduğu önemlidir. Çünkü iç ve dış borçlar ekonomiye farklı

---

* Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsünce kabul edilmiş yüksek lisans tezine dayanmaktadır.

** Arş.Gör. İhsan Erdem SOFRACI, Çukurova Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, PK.393, 01330 Adana

etkilerde bulunurlar. Yani , devlet borçlanmasının milli gelir seviyesine ve onun dağılımına olan etkisi, toplam borçlanma içinde iç ve dış borcun gerek mutlak seviyeleri , gerekse nisbi paylarına bağlı olarak değişecektir (Yaşa; 1978, 22).

1. İç Borçlanma

İç borçlar "iç kaynaklardan sağlanan, daha açık bir deyişle milli piyasalardan sağlanan, milli gelirin kapsamı içinde ve itfasında milli gelirde azaltma yaratmayan ve ulusal çıkarlara uygun şekilde alınan borçlardır" şeklinde tanımlanabilir.

Çağdaş ekonomi öğretisi, karmaşıklığı önlemek amacıyla yapay sayılabilecek bir sınıflama geliştirmiştir (Erpul; 1987, 10). Buna göre ekonomi reel işlemlerin yer aldığı "reel kesim" ve diğer işlemlerin gerçekleştirdiği "mali kesim" olarak iki ana gruba ayrılır .

Reel, parasal ve mali işlemler, değişik işlevlere sahip olmakla beraber, eşanlı ya da ardışık olarak ve karmaşık bir bütünün bağımlı parçaları halinde gerçekleşirler (ITO; 1989, 9).

Ekonominin işleyişi içinde reel kesimi oluşturan birimler yani kamu, özel kesim ile dış alem kendi işlemleri sırasında fazla veya açık verirler. Mali kesimin temel işlevi reel kesimde oluşan fazla ve açıkların yer değiştirip dengelenmelerini sağlamaktır. Para akımı reel kesimde mübadeleleri gerçekleştirdiği gibi, reel ve mali kesimler arasındaki işlevsel akışkanlığı da sağlar. Mali kesim işlevini tam olarak yerine getiremezse, dengesizlik para akımına yansır ve ekonomide parasal genişleme olur. Öte yandan mali kesimde yer alan kurumlar reel kesimden topladıkları fazlaları, yine bu kesimde oluşan açıkları gidermek üzere bu noktalara yönlendirirler. Ekonomide finansman işlevi bu süreç içinde gerçekleşmektedir (ITO; 1989, 9-10). Bu süreç içerisinde, iç borçlanma kaynakları şu şekilde sıralanabilir :

i- Bireyler veya hanehalkı,

ii- Bankalar,

iii- Merkez Bankası,

iv- Bazı sosyal güvenlik kurumları ve ekonomik kuruluşlar.

Bütçe açığı finansman yöntemleri, özellikle enflasyon ile olan bağlantıların kurulmasında, yarattığı dolaysız ve dolaylı etkiler aracılığıyla belirleyici görülmektedir. Özellikle iç borçlanma kaynakları, bir başka ifade ile finansman sağlayan ajanların niteliği, kamu kesiminin enflasyon üzerindeki etkisi yönünden irdelenmeye değerdir (Sönmez, 1993, 157).

Bu açıklamalar ışığında, bütçe açığı finansman yöntemlerinden biri olan iç borçlanmanın makro-ekonomik dengeler üzerindeki etkisi ve özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki bir takım yapısal sorunlarla olan ilişkisi daha da önem taşımaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1.1. İç Kaynaklardan Borçlanmanın Enflasyonist Etkileri

Kamu kesiminin açık verdiği durumlarda ekonomide dışsal fonlarla finanse edilmesi gereken şirketler ve kamu kesimi gibi iki kesim olacaktır. Bu koşullarda şirketler ve kamu kesimi ekonomide oluşan fazlaları kendilerine çekmek için rekabet edeceklerdir. Kamu kesiminin mali piyasalarda oluşan fazlalara ilave bir talep oluşturması kuşkusuz bu fonların fiyatını (yani faiz oranını) yükseltecektir. Faiz oranının yükselmesi özel kesimin dışsal finansmanını daha pahalı hale getirecektir. Bu durumda, fon talebinin faiz esnekliğine bağlı olarak özel kesim fon talebinde belirli bir gerileme olacaktır. Diğer bir ifade ile, kamu kesiminin fon aktarma amacıyla mali kesime girişi, özel kesime aktarılacak fonlarda bir gerileme yaratacaktır. Bu ise gerek faizleri yükselten bir unsur olarak, gerekse özel kesimin mali piyasalardan dışlanması (crowding-out) olarak tanımlanmaktadır.

1.1.1. Dışlanma Biçimleri Ve Etkileri

Muhtemel dışlanma biçimleri şöyle sınıflandırılabilir (ITO; 1989, 19):

i - Doğrudan dışlanma (Direct crowding-out),

ii - Döviz kuruyla dışlanma (Exchange rate crowding-out),

iii - Dış piyasa finansmanından dışlanma (Foreign financial crowding-out),

iv - Yatırımlardan dışlanma (Invesment crowding-out),

v - Finansal dışlanma (Financial crowding-out)

Doğrudan dışlanma, kamu harcamalarındaki genişlemenin kısmen veya tamamen özel kesim harcamalarının daralmasıyla telafi edilmesine dikkat çekmektedir.

Döviz kuruyla dışlanma, devletin izlediği politikalar sonucu özel kesimin uluslararası pazarlarda rekabetçilik düzeyini yitirmesi ve pazar paylarını kaybederek üretim hacmini daraltması sonucu ortaya çıkmaktadır.

Dış piyasa finansmanından dışlanma, ise kamu sektörünün açıklarını bu fonları karşılaması sonucu veya dış piyasa fazlalarının kamuya aktarılması sonucu, özel sektörün bu fonlardan mahrum kalarak payının azalması şeklinde ortaya çıkan bir dışlanma biçimidir.

Diğer dışlanma biçimleri, dışlanmanın yukarıda yapılan tanımında belirtildiği gibi ekonomide oluşan fazlaların, hangi kesim tarafından çekileceğini belirleyen, yoğun rekabetin yaşandığı yatırım ve finans sahalarını kapsamaktadır. Yatırımlardan dışlanma ile finansal dışlanma bir arada değerlendirilmelidir ve özellikle kullanılabilir kaynakların üretim ve istihdam üzerindeki etkisi düşünülürse, irdelenmeye açık tanımlamalardır.

Elbette, dışlanma olarak tanımlanan olgu, bu şekilde yapılan tanımlamalar sonucu net etkilere sahiptir denilemez. Çünkü literatürde yapılan ampirik çalışmalar

dışlanma olayının gerçekleşme aşamasında bağımlı değişken sayısının bir hayli fazla olduğunu göstermektedir. Bu değişkenlerden en önemlileri üretim koşulları, rekabet yapısı ve oranları, yatırım oranları ve sermaye stoğu olarak belirtilebilir.

Literatürde bir hayli basit ve kısa dönemli bakış açısından yola çıkılarak bazı tanımlamalar, değerlendirmeler yapılmıştır. Fakat günümüzde uluslararası finans piyasalarının geliştiği bir ortamda özellikle özel sektörün sadece iç kaynaklara bağlı kalacağını düşünmek yanılgı yaratabilir. Ayrıca, yine literatüre girmiş olan " **crowding-in** " teorisine göre de, ekonomik ve sosyal altyapıyı genişleten ve idame ettiren kamu yatırımlarının, özel yatırımları tamamlayıcı, onların verimliliğini arttırıcı ve hatta özel yatırımları uyarıcı etkisi olacağı belirtilmektedir (TUSIAD, 1987; 12-13).

Bununla birlikte, literatüre girmiş olan crowding-in tanımlamalarından biri de uzun dönem crowding-in tanımıdır. Uzun dönemde, küçük bir ekonomide nüfusa oranlanmış kamu borçlarının normal seyrindeki artış, kişi başına sermaye stoğu artışından daha küçük oranda olabilmektedir. Fakat, birey başına özel tüketimin düştüğü bir ortamda, dış borçlarla yapılan finansman, sermayeden daha büyük oranda artabilir. Bu bulgular ışığında, eğer dış ticaret sermaye-yoğun mallarla yapılıyorsa işçi başına sermayenin artması kaçınılmaz bir durumdur . Tersine, büyük bir ekonomide borç genişlemesi oluyorsa, bu genişleme dünya faiz oranlarını etkilemeye kadar varabilir ve uzun dönemde genel dışlanma etkisi sermaye açısından mümkündür (Obstfelt; 1989, 462 - 463).

Crowding-out gerçekleştiğinde kamu sektörü mali piyasalara ilave bir talep oluşturup faiz oranlarını yükselterek özel kesim fon talebini negatif yönde etkileyebilmektedir. Crowding-in teorisine göre ise, bazı kamu yatırımları özel sektör için tamamlayıcı ve verimi arttırıcı pozitif etkilerde bulunmaktadır. Temel fark bu noktada oluşmaktadır. Yukarıda crowding-out olarak tanımlanan olgunun geniş bir alana yayılmış olduğunu ve gerçekleşme aşamasında bağımlı değişken sayısının bir hayli fazla olduğunu belirtmiştik. Gerçekten de bu olgu, ekonomide birçok karşılıklı etkileşim içerisinde olan büyüklükleri ilgilendirmektedir. Bu düşünceyi doğrular nitelikte bir örnek verelim; Özellikle az gelişmiş ülkeler sermaye birikimi hususunda çok duyarlıdırlar. Fakat bu duyarlılığın asıl sebebi yurtdışındaki sermayeyi çekebilmek, başka bir deyişle yurtdışındaki sermaye için çekici bir ortam yaratmanın sanıldığından zor olmasıdır. Günümüzün gelişen uluslararası piyasaları,büyük miktarlardaki fonlara kısa bir zamanda faiz oranları değişimine göre hareket serbestisi kazandırmıştır. Sermaye kontrolünün yapıldığı bir ortamda işe doğrudan etki dış kredi tavanının düşebilmesidir. Bununla birlikte, yurt dışındaki fon sahipleri bu durumda borç vermeye daha gönüllü olabilir, çünkü borcun geri ödenmemesi gibi durumları yaratacak unsurlar bu durumda azalmıştır. Eğer yurt içindeki fertler büyük oranlardaki dış borçları kullanabilme kapasitesine sahipse, yurt içindeki sermaye bu durumda dışlanma (kalabalıklaşma) etkisine uğrayabilir. Böylece, sermaye kaçışını önlemek amacıyla yapılan kontrolün toplam etkisi belli olmayabilir (Diwan; 1989, 1433-34).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Dış Borçlanma

Kavram olarak dış borçlar ile dış yardımların kesin bir şekilde ayrılması kolay değildir. Dış yardımların en önemli özelliği, kalkınma ve yatırımlar için zorunlu olan sermaye malları ve teknik personel sağlamasıdır (Ince; 1976; 37-38).

Yaygın sınıflandırmaya göre dış borçlar üç kategoride toplanmaktadır.

i- Program ve proje kredileri: Herhangi bir koşul içermeden kalkınmakta olan ülkelerin dış finansman ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kredilere program kredileri denir. Belirli bir projenin finanse edilmesi amacıyla verilen koşullu krediler de proje kredileridir.

ii- Bağlı ve serbest krediler: Kredi açan ülkelerin ihraç mallarının satın alınması koşuluyla sağlanabilen kredilere bağlı, böyle bir kayıt bulunmaksızın temin edilebilenlere ise serbest krediler adı verilmektedir.

iii-Refinansman kredileri: Vadesi geldiği halde ödenmeyen borçların karşılanması ve ertelenmesi amacıyla sağlanan kredilere refinansman kredileri denir (Erpul; 1987, 38).

2.1. Dış Kaynaklardan Borçlanmanın Enflasyonist Etkileri

Genel olarak borçlanmanın enflasyonist mi, yoksa deflasyonist mi etki yarattığını görebilmek için borçlanma yolu ile sağlanan kaynakların devlet tarafından kullanılış biçimine bakmak gerekmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde dış borcun ve bunu idare etmenin zorluklarının en önemli nedeni, ödemeler dengesi cari işlemler açığının idare edilebilir büyüklükten çıkması olduğu, akademik tartışmalarda çokça taraftar bulan bir görüştür (Erçel; 1992, 30).

Bu görüşü dar kapsamlı olarak nitelendiren ve ödemeler dengesine mali yaklaşım diye adlandırılan bir başka görüş ; iç talebin kontrolüne ve giderek ülkedeki yatırım-tasarruf eşitliğine veya eşitsizliğine dayanarak, ödemeler dengesine olan etkileri ön plana çıkarmaktadır. Genellikle dış borçlanmadaki artışların genişliği, geniş kümülatif cari açık hesabına karşılık gelmektedir. Bu cari açık hesabı, gerek özel tasarruf ve yatırımlardaki dengesizlikleri, gerek kamu sektörü bütçe açığını yansıtmaktadır (Dornbusch; 1985, 216).

Net dış yükümlülük artışları = Özel Yatırımlar

Özel Tasarruflar

+,- Bütçe Açığı

Yatırım ve tasarruf kararları üzerine olan etkiler ve içeriği bu çalışmanın zaman ve kapsam boyutunu aştığından, özellikle bütçe üzerindeki etkileri değerlendirmek temel olacaktır. Hükümetler, prensipte geçici aralıklarla bütçe sıkıntısına düşmektedir (Dornbusch; 1985, 218). Bu arada bütçe sıkıntısıyla neyin kastedildiği önemlidir. Potansiyel borç veren kaynaklar ve yatırımcılar ülkelerin ödeme gücünü ve dış yükümlülüklerini yerine getirmedeki performansını

değerlendirirler. Bu değerlendirmeler sonucu, ülke hakkında borcun geri ödenmesi ile ilgili şüpheye düşülebilir. Bu durumda, ülke **ödeme gücü sıkıntısı** altındadır.

Bir diğer durumda ise, ülke ek borçlanma için uygun sayılmayabilir. Çünkü uzun dönemli gelişimi parlak olsa dahi, kısa dönemdeki karşılaştığı zorluklar olabilir. Bu noktada borç verme sınırı **likidite sıkıntısından** dolayı oluşabilir. Son olarak, ülke sorumluluklarını yerine getirebilecek yeterlilikte döviz rezervine ulaşmıştır, fakat ülke içinde uygulanan yasa ve tüzükler nedeni ile gerek borç geri ödemelerinin çok külfetli oluşu, gerekse borç hafifletmelerinin olmayışı, yeni borçlanmaların bir **reddetme sorunu veya riski** ile karşılaşmasına neden olabilir (Cooper - Sachs; 1985, 22).

Bütçe sıkıntısının önemi; Mali açık ile diğer makroekonomik hedefler arasındaki tutarlılığın tahmini için kullanılabilir olmasından gelmektedir. Bu ölçü, faiz ödemeleri hariç açık ile dış ve iç borçlanma ödemeleri toplamının,tüm kaynaklardan finansman toplamına eşit olduğunu belirtmektedir. Önemli olan nokta, bütçe açığının finansman yöntemlerine makroekonomik hedeflerin sınırlamalar getiriyor olmasıdır. Örneğin,enflasyon hedefi, içerik olarak bu kaynaklardan finansmana sınırlamalar getirmektedir. Bu sınırlamalar, kesin bir düzeyde finanse edilebilir açığı oluşturmaktadır. Tutarlılık gerçek açığın bu çizgiye çekilebilmesini gerektirmektedir. Eğer gerçek açık finanse edilebilir açığı aşıyorsa bir veya birden fazla makroekonomik hedefin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Çünkü; finanse edilebilir açığın üzerinde gerçekleşen açık miktarı ekonominin parasal ve mali tüm dengelerini bozabilmektedir (Wijnbergen ve Diğerleri; 1992, 26 28).

Bu açıklamalar ışığında, mali yaklaşımın bir makroekonomik değerlendirmesini yapmak yararlı olacaktır. Genel olarak, eğer bir ülke dış borçlanmadan faydalanıyorsa, o ekonominin borç ve borç servisi ödemeleri gayri safi milli hasılaya ve ihracata karşı ölçülü olmak durumundadır. Borç servisi oranı % 20-25' lerin üzerine çıkmışsa yurt içindeki faaliyetleri sıkıntıya sokabilecek bir konuma gelmiştir (Klein; 1985, 176).

Bu kadar riskli duruma erişmeden, hareket noktaları itibariyle tutarlılık sağlayabilmek ve gerekli koşulları görebilmek için basit bir analiz gerekmektedir. Dış borçlanmanın büyüme ile ilişkisini aşağıdaki eşitlik yardımıyla gösterebiliriz;

$$(D_t - D_{t-1}) - (R_t - R_{t-1}) = I D_{t-1} - I R_{t-1} + M - X \qquad (1)$$

D : Yıl sonu değeri olarak borçlanma

R : Yıl sonu değeri olarak dış rezervler

I : Borç ve rezervler üstündeki ortalama faiz haddi

M : Yıllık mal ve tüm hizmet ithali (dış borçlanma üzerindeki faizler hariç)

X : Yıllık mal ve tüm hizmet ihracı (rezervler üzerindeki faizler hariç)

t : İlgili yılı ifade etmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Basit olarak, (M-X) dış ticaret açığını ifade etmektedir. Net borçlanmayı göstermek amacıyla yukarıdaki eşitliği (D-R) temelinde şöyle oluşturabiliriz ;

$$D_t - D_{t-1} = I D_{t-1} + M_t - X_t \qquad (2)$$

2. eşitliğin her iki tarafını D_{t-1} 'e bölersek

$$d = I + (M - X)/D_t \quad (d = D_{t-1} - D / D_{t-1}) \qquad (3)$$

Ulaştığımız " d " değeri dış borç büyüme haddini ifade etmektedir. Eğer son eşitliği hem Y ile çarpar, hem de bölersek , (Y : GSYIH)

$$d = I + (Y/D)(M/Y - X/Y) \qquad (4)$$

Bu son eşitlik bazı belirlemeler için yeterli olabilir (Underwood; 1992, 178-179). Dış borç büyümesi " d " yüksek bir hızla artıyorsa; i- faiz oranı yüksek, ii- İthalat / GSYIH oranı, İhracat / GSYIH oranından çok büyükse ve borçlanma Gayri Safi Yurt İçi Hasılaya göre oldukça fazlaysa faiz oranı borç büyüme oranının belirlenmesinde en önemli unsur olmaktadır. Bu noktada , ülkenin milli gelir açılımından başlayarak analize devam edersek:

$$Y = C + I + G + X - M = C + S + T \qquad (5)$$

C : Yurtiçi özel tüketim

I : Yurtiçi özel yatırım

G : Kamu harcamaları

S : Yurtiçi tasarruflar

T : Kamu gelirleri

Buradan dış ticaret açığını baz alarak

$$M - X = (I - S) + (G - T) \qquad (6)$$

eşitliğine ulaşmaktayız. 4.eşitlikteki (M - X) değeri yerine yukarıdaki değerleri yerleştirirsek

$$d = I + (Y/D)[(I - S)/Y + (G - T)/Y] \qquad (7)$$

7.eşitlik bir borç gereksiniminin mümkün olan nedenlerini göstermektedir (Underwood; 1992,180). Eğer özel yatırımlar özel tasarruflara göre yüksekse, ülkenin dış borç büyümesi hızlanabilecektir. Alternatif olarak, eğer kamu harcamaları (tüketim veya yatırım için) kamu gelirlerine nazaran yüksekse yine borç büyüme oranı hızlanabilecektir.

Az gelişmiş ülkeler kalkınmalarını hızlandırabilmek için ulusal gelirin önemli bir bölümünü yatırımlara ayırmak durumundadır. Yatırımların esas kaynağını iç

tasarruflar oluşturur. İç tasarrufların artması, yatırımlara dönüştürülebilecek fonları artırabilir. Oysa az gelişmiş ülkelerde iç tasarruflar çeşitli nedenlerle yeterince arttırılamamaktadır. Bu durum ise kalkınma hızını yavaşlatmaktadır. Az gelişmiş ülkeler özellikle, böyle bir sınırlılığı aşabilmek ve yüksek büyüme hızlarını gerçekleştirebilmek amacıyla dış kaynaklara gereksinim duymaktadırlar (Erpul; 1987, 38 - 40).

Bu tanımlamayla dış borçlanmanın sadece az gelişmiş ülkeler tarafından gerçekleştirildiği sonucu çıkarılmamalıdır. Gelişmiş ülkeler açısından dış borçlanmanın önemi, kendi ekonomik ve siyasal çıkarları açısından büyüktür. Dış borç ilişkilerinde siyasal ve ekonomik çıkarların olabildiğince çarpıştığı bir ortamda, dış borçlanmanın bu ülkeler açısından koşul ve kapsam niteliğiyle doğru bir analizini yapmak oldukça güçtür.

Bu belirlemeler ışığında dış borçlanmanın enflasyonist etkiler yaratabileceği konusunda bir takım bulgular saptanmıştır. İlk olarak, borçlanmanın enflasyonist etki yaratacağı hususunda kullanım biçimine bakmak gerekmektedir. Çünkü para arzı, kredi düzeyi, talep düzeyi gibi temel büyüklükler bu kullanımdan etkilenecektir. Sürekli yükselen dış borçlar, fiyatlar genel düzeyi üzerinde enflasyonist etki yaratabilmektedir.

Dış borçların (anapara + faiz) ödemesi, ülkenin ihracat, turizm ve işçi gelirlerinden oluşan döviz girdilerine bağlıdır. Ayrıca iç tasarrufların belirli bir kısmının bu ödemeler için ayrılabileceği düşünülebilir. Kur farklarının yaratacağı pozitif veya negatif etki de göz önüne alınmaktadır. Söz konusu kalemlere yeni alınan dış borçlar ve yatırım amaçlı yabancı sermaye de eklenebilir. Ancak son iki kaynak geçici nitelik taşıdığı ve bir süre sonra geri ödenmesi veya kar gibi para transferlerini gerektirmesi nedeniyle ülkenin öz kaynağı değildirler. Bu nedenle, dış borç anapara ve faizlerin ödenmesi temelde (ihracat + turizm + işçi dövizi) girişlerine bağlı olmaktadır. Ayrıca dış borç yükünün artması, özellikle ihracat üzerinde bir baskı yaratmaktadır. Bu ise ihracat gelirlerini olumsuz yönde etkileyebilmektedir (Pazarcık ve Diğerleri; 1989, 41).

Bütün bu bilinen sürecin dışında özellikle bir etken, dış borçlanmanın enflasyonist etkileri konusunda önemli bir yere sahiptir; o da döviz kuru politikasıdır. Döviz kuru politikası, ülkenin içinde bulunduğu koşulların makroekonomik hedefler itibariyle değerlendirilmesinde büyük öneme sahiptir. Birçok ılımlı veya yüksek enflasyon yaşayan ülkede döviz kuru politikasının enflasyon ile olan etkileşimlerinde, kamu maliyesinin de etkili olduğu tartışılmaktadır (Wijnbergen ve Diğerleri; 1992, 28).

Ilımlı veya yüksek enflasyon yaşayan ülkeler enflasyondan dolayı, yapılacak olan nominal devalüasyonlar ile ticari ilişkiler kurduğu ülkelerle reel ticaret akışının bozulmasından çekinmektedirler. Aslında bu çeşit sıkıntılar, döviz kurunun nominal tespiti ile bir parça azaltılabilir. Fiyat düzeyinden gelen sinyaller, para politikalarının doğru uygulanması ile birlikte, otomatik olarak uygun bir döviz kuru düzenlemesi ile dengelenebilir (Wijnbergen ve Diğerleri; 1992, 30).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Sonuç olarak, dış kaynaklardan borçlanmanın ekonomik etkileri ve özellikle enflasyonist etkileri karmaşık bir yapı sergilemektedir. IMF ve bazı gelişmiş ülkelerin merkez bankalarının tahmine dayanan hükümleri, gelişmekte olan ülkelerin borç probleminin yalnızca likidite sorunundan kaynaklanmadığını ve ödeme gücü problemi olmadığını açıklamışlardır. Bu teşhis sorgulanabilir ve ülkeden ülkeye değişiklik gösterse bile haklılık payı vardır (Simonsen ;1985, 102).

3. Merkez Bankasından Borçlanmanın Enflasyonist Etkileri (Enflasyonist Finansman)

Enflasyon ile bütçe açığı ilişkisini finansman yöntemleri açısından değerlendirirken, Merkez Bankası'dan borçlanmanın önemini çok iyi kavramak gerekmektedir. Enflasyon ve bütçe açığı basit bir ilişki içinde değildirler. Fakat uzun vadede bütçe açığı finansman yöntemlerindez biri olan Merkez Bankasından borçlanmanın (monetizasyon) enflasyonla olan ilişkisi çok daha nettir (World Bank Bulletin; 1993, 3).

Böyle bir tanımlamanın ışığında hareket noktası belirleyebilmek için Parkin ile Bade tarafından (1985) ortak olarak yapılan bir çalışmanın sonuçlarını tartışmak yararlı olabilir. Bu çalışmada 12 ülkenin (ki bunların çoğunluğu gelişmiş ülke) Merkez Bankası kanunları üzerinde durulmuştur. Bu çalışmanın temel sebebi ise Merkez Bankası kanunları ile enflasyonist performans arasındaki ilişkidir. Bulunan sonuçlar Merkez Bankası'nın bağımsız çalıştığı ülkelerde enflasyon haddinin diğerlerine nazaran önemli oranda düşük olduğudur (Parkin ; 1984, 310).

Yine bu çalışmada Merkez Bankası'nın bağımsızlığı genel olarak ; finansal ve politika bağımsızlığı olarak ikiye ayrılmıştır. Finansal bağımsızlığın boyutları bütçesel yaklaşımı kapsamaktadır. Daire üyeleri maaşları ve Merkez Bankası operasyonlarından arta kalan karın bölünüşü v.b gibi. Politika bağımsızlığı ise Merkez Bankası kurullarının üstündeki hükümet betimlemesi, hükümet otoritesinin Merkez Bankası kurullarına üye tayin etmesi, nihayet hükümetin banka politikaları üzerindeki gücü şeklinde tanımlanmaktadır.

Yalnız, buradan çıkan sonucun " Merkez Bankası kanunları ile enflasyon arasında nedensellik ilişkisi vardır " şeklinde olmayacağı, daha doğrusu olmaması gerektiği araştırmacılar tarafından vurgulanmıştır. Fakat Merkez Bankası'nın bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki ilişkinin uluslararası karakteristikliği bu olmaktadır (Parkin; 1984, 311).

Yukarıdaki araştırmanın gelişmiş ülkeleri kapsaması, azgelişmiş ülkelerin bu kapsam dışında olacağı anlamına gelmemektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, istikrar politikaları uyarınca dış borç sevisinin yerine getirilmesi amacı doğrultusunda gerekli finansmanın büyük çapta devalüasyonlar veya düşük fakat sürekli kur ayarlamaları ve emisyon hacminin artırılmasıyla sağlandığı görülmektedir (Sönmez; 1993, 18-20).

Özellikle Merkez Bankalarının faaliyet kapsamının çizilmesi, bir finansman yöntemi olarak kullanılmasının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisinin görülmesi açısından önem arzetmektedir. Doğal olarak Merkez Bankasın'dan

borçlanmanın parasal dengeler üzerindeki etkisi ülke içi ekonomik koşullara bağlı olmakla beraber, izlenen para politikasından bağımsız düşünülmemelidir. Bu noktada akla şu soru gelmektedir: Merkez Bankası politikaları ile bir ülke için optimum bir enflasyon oranı yakalansa bile, büyük ve sürekli bir bütçe ve/veya kamu açığı ile karşı karşıya kalma tehlikesi var mıdır ? Bu konunun irdelenmesi politika seçimi ile yakından ilgilidir. Sargent ve Wallace tarafından ortaya atılan bir görüş dikkat çekicidir: " Mali otorite üzerinde disiplin sağlamak için Merkez Bankası kaynağını kullanmanın başarı şansı çok azdır, hatta böyle bir politika izlenmesi daha kötüye giden bir bütçe açığı ve/veya enflasyon oranı yaratabilir "

Bu görüş aynı zamanda şu anlama gelebilir: Merkez Banka'sından borçlanmanın, başka bir deyişle, bu finansman yöntemine başvurmanın reel dengeler üzerindeki etkisi ekonominin içinde bulunduğu koşullara göre beklendiği gibi olmayabilir. Bu noktada yapılan birçok ampirik çalışma enflasyon oranının yüksek olduğu dönemlerde para tutmanın maliyetinin arttığını göstermektedir (Tanzi; 1978, 211).

Enflasyon hadlinin sıfır olduğu zaman, bütçe ve/veya kamu açığını finanse edecek paranın (monetizasyon) olmadığı anlaşılacaktır. Hükümet veya parasal otorite var olan açığı parasal genişlemeyle finanse etmeye başlarsa, enflasyon oranı artmaya başlarken, reel parasal değerlerin elde tutulma oranı azalmaya başlar. Yani bireylerin çeşitli amaçlarla hazır bulundurdukları veya elde tuttukları parasal değerler azalmaya başlar. Diğer taraftan geleneksel açık tanımının maliye politikası kriterine göre belirtildiği gibi, hükümet, sadece finansman amaçlı değil maliye politikası amaçlı borçlanmışsa ve bunların geri ödenmesi söz konusu olmayacaksa, geri ödenmeyen kamu borçları merkez bankasından kaynaklanan gelirdir, yani *enflasyon vergisidir*.

Sonuç olarak, belki de parasal genişlemeyle finanse edilmeye başlanan açık, bir süre sonra enflasyonist etkisini gösterecek ve "optimum" düzeyde belirlenen, yani enflasyon yolu ile sağlanan gelirin maksimum olduğu noktada reel dengelere olan talep belirlenecektir. Aynı zamanda, bu açıklamalar şunu da göstermektedir: Kamu ve/veya bütçe açığının enflasyon ve para politikalarıyla olan ilişkisi, açığın tanımlanmasıyla yakından ilgilidir.

Merkez bankasından borçlanmanın ekonomik etkileri konusunda bu açıklamalardan sonra, çok önemli bir noktanın daha belirtilmesi gerekmektedir. Birçok ülkede hazine ile merkez bankasının sorumluluklarının belirlenmesi bulanıklık göstermektedir. Buna ek olarak, hazine ile merkez bankasının faaliyetlerinin, özellikle para politikalarıyla birleştirilmesi veya böyle görülmesi mümkün değildir (Blejer - Cheasty; 1991, 1661).

Bir ülkenin emisyon hacmi, sistemin toplam rezervlerini oluşturur. Toplam rezervlere fon hesaplamaları dahil edilirse rezerv paraya ulaşılmaktadır. Rezerv paraya açık piyasa işlemlerini dahil ettiğimiz zaman parasal tabana ulaşılır. Böylece rezerv paranın kontrolü veya hedeflenmesi zorunlu rezervlerin ve/veya hükümetin özel fonların kontrolü anlamına gelirken, parasal tabanın kontrolü veya hedeflenmesi açık piyasa işlemlerinin kontrolü anlamına gelmektedir (Abaan;1993, 262).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Parasal büyüklüklerin sonuçta para arzı gibi borçların ödenmesinde ve mallarla hizmetlerin satın alınmalarında genel olarak kabul gören herşeyi içeren bir büyüklüğü belirlediği bilinmektedir. Bu noktada merkez bankasının önemi ortaya çıkmaktadır. Çünkü yasal sınırları içerisinde belirlenen işlevler, merkez bankasının politik amaçlar doğrultusunda etki altına alınmasını doğurabilir. Bu faaliyetlerinin ölçeği sadece bütçeyi değil, tüm kamu ve özel sektörü etkileyebilecek büyüklüktedir.

Bununla birlikte merkez bankasının yarı mali işlemleri de vardır. Bu işlemler merkez bankasının denge kalemlerinin kompozisyonunu değiştirebilir. Buna en iyi örnek özel sektöre kamu politikası amaçlı ödünç verme olayıdır. Gerçi bu tip krediler bütçe kredileri içinde küçük bir paya sahiptir; fakat, devletin net ödünç alıp/verme işlemleri arasında bir argüman olarak değer görürler. Bununla beraber bütün bu tip kredileri mali açık gibi değerlendirmek yanıltıcı olur. Çünkü yapılan işlemler parasal işlemlerdir ve mali gerekçelere dayanmazlar. Bu ayırımı netleştirmek için ideal çözüm, merkez bankasından hükümet hesabına transfer edilen yarı-mali ödünçler ile denk karşılık değişimine (merkez bankasından hükümete net kredi oranı) bakmak gerekmektedir (Blejer - Cheasty; 1991, 1662).

Sonuç

Bütçe açığı ile makro ekonomik büyüklükler arasında kurulacak ilişki aslında bütçe açığı finansman yöntemlerine, başka bir deyişle açığı hangi yolla borçlanarak finanse ettiğimize bağlıdır. Bu noktada iç borçlanma, dış borçlanma ve merkez bankası kaynaklarına başvurarak bütçe açığının finansmanının sağlanmasında enflasyonist etkilerin ortaya çıkıp çıkmayacağı, bu etkinin makroekonomik dengeleri hangi oranda bozacağı noktasında yoğunlaşmaktadır.

Dış borçlanmanın ekonomik etkisi dış ödünçlerin tutarı, vadesi ve faiz yükü değerlendirmeleri sonucunda, ödüncün kullanımı aşamasında gerçekleştirilen emisyonun hacmi ve dış kaynak kullanıldığı sektörlerin niteliği, genel fiyat düzeyindeki oynamaları etkilemektedir. Borç servisinin gerçekleştirilmesi döviz sorunuyla ilgili olduğu gibi iç kaynak tahsisini de kapsadığı için genel fiyat düzeyi üzerinde etkiler ortaya çıkabilmektedir.

İç borçlanmanın reel ve parasal dengeler üzerindeki etkisi ise ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar ile var olan kurum ve kuruluşların düzenlenmesi, izlenen parasal ve mali politikalara uygun borçlanma araçlarıyla piyasaya girilmesi dolaylı ve dolaysız olarak genel fiyat düzeyini etkileyebilmektedir.

Monetizasyon (parasallaşma) ise enflasyon üzerinde etkili olan bir finansman yöntemidir. Monetizasyon (parasallaşma) yoluyla finansmanda kamunun faiz ödemeden kurtulacağı ve böylece, borç faizi ödemelerinin de bütçe açığı içerisindeki payının yüksek olduğu düşünülürse, bütçe açığının azaltılabileceği belirtilmektedir. Hangi finansman yönteminin ne derecede kullanılacağı, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjonktüre ek olarak , siyasi otoritenin tercihlerine ve borçlanma koşullarına bağlıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

A DIFFERENT APPROACH TO THE TANZI EFFECT FROM THE TAXPAYERS' POINT OF VIEW: INEQUALITY ARISING FROM THE DIFFERENT TAX COLLECTION DUES.

Elif SONSUZOĞLU PhD.*

I VARIATIONS AT TAX COLLECTING TIMES

The Income Tax Law, provides different collection times for the tax payers earning different sources of income. According to this practice applied for a long time, the tax payers, who are required to file annual tax returns, file such returns in March following the year they earned their income and pay their taxes in 3 equal instalments in March, June and September.

Article 47 and 51 of the Law No. 4369 dated 29.7.1998 has amended the certain articles of the Income Tax Law ("ITL") regarding, filing tax returns (Art. 93) and tax payments (Art. 117), effective for the tax return due to be filed from the date of 1.1.1999.

The tax payers, whose incomes are taxed through withholding procedures are not required to file tax returns, however, they pay their taxes through the PAYE method while they are earning their income. In other words, for the elements of income taxed through withholding procedures, there is no time lag between the events creating the tax liability and the time of tax return and tax payment. The majority of such revenues are wages and the capital gains on movables and immovables. Of those, the capital gains for the immovables were taxed ultimately through withholding procedures at the rate of nil, 5 or 10 precents. Since 1998, although the withholding rates were increase to 6% and 10% respectively, in the event that their totals have not reached to a certain limit, they are taxed at the rate even lower than the tax rates applied in first slice of schedule stipulated in the ITL. Within the immovable capital gains procedures, the business leases are taxed through withholding procedures and those not reaching a certain limit are taxed at the rate of 20% ultimately. Among those revenues, the wages, if they are received by the employers, shall be taxed through withholding procedure ultimately regardless of the amount involved. However the rate of withholding is the same as the income tax schedules. If the wages are received by more than one employees and exceeding a certain limit, they shall be taxed through an annual tax return system. All of the wage incomes, except the wage earners who are receiving their salaries from the

* University of İstanbul, Faculty of Economics, Department of Public Finance.
* Part II and III of this article partialy based on PhD thesis of the author.

employers resident abroad and the officers and servants employed in the embassies and consular offices who are not within the exemption mentioned under Article 16 and those determined by the Ministry of Finance, are taxed through withholding procedure (they are also required to file an annual tax returns under the above circumstances). In other words, such people are taxed at the moment they earned their income or upon the event creating tax liability and they pay their taxes without a time lag. Furthermore, among the elements of income taxed through withholding procedure, only the wages are directly effected by the progressive rate schedule in a real sense.

II. TANZI EFFECT

The effect of the inflation to decrease the tax revenues due to time between the event creating the tax liability and the time of payment, and also known as the Tanzi Effect in the Financial literature, has reached to important levels in todays highly inflationist environment.

Vito Tanzi, in his article, titled "Inflation, Lags in Collection and The Real Value of The Tax Revenues" explained the above mentioned affect with the below formula[1]

$$R=1/(1+p)^n$$

In the equity, R is today's value of the tax revenues measured at the prices applicable at the time creating the tax liability, p is the monthly inflation rate, n is the time lag applicable in monthly figures. Tanzi, in his article, reached two results namely, if the time lag between the event creating tax liability and the time of payment is increasing, provided that the inflation is a data, the real value of the tax revenues of a country decreases, or if the time lag between the event creating tax liability and the tax collection is a data, the increase in the inflation rate would decrease the tax revenues.[2]

Immediate taxation of revenues, on the other hand, does not decrease the real value of the tax revenues of a country. This effect does not occur in taxes where collection depends on to be accrued, like in the stamp tax case.[3]

---

[1] Vito Tanzi , "Inflation, Lags in Collection and The Real Value of The Tax Revenues", *IMF Sytaff Papers*, Vol. XXIV., March 1977,p.157.
[2] Tanzi, ibid. p.159.
[3] Coşkun Can Aktan, "Vergilerin Tahsilinde Temel İlkeler," *Maliye Yazıları, Maliye, Hukuk İktisat*, No.21, June 1990, p. 48.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

III A DIFFERENT SCOPE TOWARD THE TANZI EFFECT.

In this work, the Tanzi effect explaining that the time lag between the event creating tax liability and the time of payment is decreasing the real value of the tax revenues of a country shall be reviewed in a different scope. The fact that certain different payment terms has been regulated by the ITL for different elements of income, the difference caused in the real value of the taxes paid by the tax payers shall be reviewed by using the Tanzi effect. As well as the time between the event creating tax liability and payment would create a revenue decrease in the tax revenues of a country due to inflationist effects, the differences between the time of payment among the various elements of income, is creating a real difference for the tax payers who ought to pay the same amount of tax. However due to certain legislative issues, the real value of the tax paid by while the some are paying their taxes immediately through withholding system, and the tax paid by the others with 15 months delay by filing a tax return shall be reviewed by starting from the Tanzi effect.

Position of a wage earning, taxpayer whose taxation is realised through withholding method pursuant to ITL will be compared with the position of a person paying his taxes by filing a tax return and having an immovable capital gains. The withholding procedure is applied for agricultural earnings, immovables capital gains (office leases) and movables capital gains, as this is mostly the ultimate taxation form. Therefore, while this comparison is being made immovable capital gains (house leases) and wages have been selected to describe the topic more effectively. Because, the people who are earning house rents are only taxed through annual tax returns and without paying a temporary tax. Among the other elements of income, the income received through commercial activities ("commercial income") and income received through professional activities ("professional income"), the provisional tax procedure helps to above mentioned difference for a certain amount. The provisional tax procedure stipulated in Article 120 of the ITL decreases the gap at a certain level between the taxation of commercial income and professional income and taxation of the wage income.

The equality principle in taxation means the application of same taxation conditions to each tax payers at the stage of tax payment.[4]

[4]Salih Özel, "Vergi Ödemede Eşitlik Ve Geçici Vergi Matrahı, *Yaklaşım*, No70. October 1998, Year 6, p.10.

Chart: the real tax difference occurred between one salary owner and one house rent owner who are both paying the similar amount of nominal tax.[5]

Months	Monthly Withholding (Billion)	September 1998 value of 1997 withholding TL	Instalments paid on annual tax returns (Billion) TL	September 1998 value of instalments
January	TL 10	27739000		
February	TL 10	26194000		
March	TL 10	24781000	40	49784000
April	TL 10	23512000		
May	TL 10	22056000		
June	TL 10	21066000	40	44048000
July	TL 10	20472000		
August	TL 10	19259000		
September	TL 10	18135000	40	40000000
October	TL 10	16901000		
November	TL 10	15606000		
December	TL 10	14639000		
TOTAL	TL 120	250360000	120	133832000

When the above chart is reviewed, while the real amount TL 120 Million paid by a tax payer in a year for TL 10 Million each month is TL 250,360,000 the real value of the tax paid by a taxpayer on tax return basis and in three instalments March, June and September is TL133,832,000. As the result of the calculation made as of September 1998, the real value of the tax paid by the tax payer subject to tax

[5] Vide Capital Dergisi, No: October 1998, Infocard, p.1, for 19 September 1998 value of the old TL.1.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

return system is the 53%, or almost half, of the real value of the tax paid by a taxpayer through withholding procedure.[6]

Justice and equality principles are among the important principles of taxation. While the people earning income other than that of wages, are paying their income taxes approximately 15 months after when they generated their income, the wage earners are required to pay their taxes immediately and this would increase their burden at the rate of inflation. This policy, constitutes an important concession for the benefit of income groups except wage earners. Even in the non inflationist environment, this would allow the taxpayer to use the taxes as interest free loans, and this situation increases the inequality because of the high inflation rate in our country.

IV THE AMENDMENTS IMPLEMENTED BY THE LAW NO. 4369 REGARDING TAX PAYMENT TERMS.

The amendments made by the Law No 4369 to Article 92 of the ITL regarding tax returns and Article 117 regarding payment terms does not obviate the inequality existing between the tax payers. Because in the capital gains for immovables, the tax return shall be filed in January and instalments will be paid in January, April and July. Such amendments shall be effective for the capital gains received from 1.1.1999. The new amendments pulled the time frame back for two months. In a country where a 15 month's delay would make such a big difference in the real tax loads of tax payers, pulling back the term two months, although might decrease the inequality, would not totally obviate it. For this reasons it may be said that, such amendments do not have the purpose of restoring the equality, but for the provision of regular revenue flow to the treasury.

Provisional tax payment principle has been implemented to obviate the inequality between the wage earners who are paying their taxes through withholding tax and the taxpayers who are filing their tax returns in the following March and paying the tax in March, June and September in three instalments due to late payment. Pursuant to such provisions, and under Article 120 of ITL, the commercial income owners and professional income owners were required to pay the provisional tax in twelve months and twelve equal instalments the amount equals the half of their current income tax. Of those who are required to pay provisional taxes were paying such taxes pursuant to their quarterly balance sheet and profit loss accounts. In that event the profitable firms were not using their such preferential rights and they were using the previous years figures. Since 1.11.199 the preferential right granted to such tax payers were lifted and they are required to pay such provisional tax by taking into consideration their quarterly earnings and the calculated by the related income tax schedule.

---

[6] A similar calculation has been conducted for the year 1994 and the decrease was observed as %46.2. Elif Sonsuzoğlu *Ödeme Gücüne Göre Vergileme İlkesi*. Unpublished PhD Thesis, 1997 Istanbul, p. 146.

In the review case filed before the Constitutional Court for annulation of the provisional tax being against to equality justice provision of the Constitution, while the Constitutional Court was reviewing the unconstitutionality claim, it indicated that "the provisional tax was obviating the problems arising from the difference among the tax payers for the differences payment terms and between the earnings gained from wages and commercial and professional incomes which is accelerated from the high rates of inflation" [1]

While the commercial income and professional income earners who are required to pay provisional taxes, regardless of the amount of the revenue generated in such quarter, the tax payable shall equal to first portion of the income tax schedule (15 % for 1999), the wage earners are subject to withholding tax at the progressively increasing rate under the income tax schedule. In that case, although the inequality has been decreased, has not been except those two elements of income. When observed from the angle of the other element of income, mostly withholding were made at the flat and lesser rate. Most of the time such withholding shall be the ultimate tax payed. In that case, it can be seen that the wage earners are under the direct effect of the progressive schedule.

[1] R. 89/6 D. 89/42, *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, , No. 225, p.23-25.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

CONCLUSION

In wage earnings, there is no time lag between the event creating tax and the tax payment and they are subjected to progressive schedule. This situation would face them against, heavier real tax burden. Although with the implementation of the provisional tax such inequality wanted to be decreased, such inequality have not been obviated entirely.

Research conducted between the year 1997and the 1994, have demonstrated a decrease of almost fifty percent between the taxpayer who pay the same amount of tax by withholding and the taxpayers who pay tax by annual return.

With the amendment to payment terms by the law no.4369, the tax return term for immovable capital gains has been taking back two months. However even such amendment has no effect on the obviation of the inequality raised from different payment terms.

In such case inequality becomes clearer, although it beyond our topic, the inability for the income earners to file loss, and the ability to declare limited amount of special expenditure deductions with one year delay is taken in to consideration, beside the obligation of the income earners pay their taxes immediately.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BIBLIOGRAPHY

AKTAN Coşkun Can, "Vergilerin Tahsilinde Temel İlkeler, " *Maliye Yazıları, Maliye, Hukuk İktisat*, No.21, June 1990, p. 48.

SONSUZOĞLU Elif, *Ödeme Gücüne Göre Vergileme İlkesi*, Unpublished PhD Thesis, 1997 İstanbul, p. 146.

TANZI Vito , "Inflation, Lags in Collection and The Real Value of The Tax Revenues", *IMF Sstaff Papers*, Vol. XXIV., March 1977,p.157.

ÖZEL Salih, "Vergi Ödemede Eşitlik Ve Geçici Vergi Matrahı, *Yaklaşım*, No10, October 1998, Year 6, p.10.

Capital Dergisi, No: October 1998, Infocard, p.1.

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, , No. 225, p.23-25.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

AVRUPA TOPLULUĞU HUKUKU BAKIMINDAN KATMA DEĞER VERGİSİNDE İFA YERİ*

Doç.Dr. Billur YALTI SOYDAN*

I- KATMA DEĞER VERGİSİNDE KAYNAK (ÜLKESELLİK) İLKESİ

1. Kavram

Vergilendirme yetkisi, devlet egemenliğinin içerdiği yetkilerden biridir[1] ve yalnızca bu egemenliğin dahilindeki olaylara uygulanabilir. Devlet egemenliğinin içeriği ve devletin ulusal yasalarının ne ve kim üzerinde ve nerede uygulanacağı uluslararası hukuk kurallarınca belirlenir. Başka bir deyişle, uluslararası hukuk devletin yetkilerini düzenler ve sınırlar. Uluslararası hukuk tarafından çizilen devletin egemenlik alanı, aynı zamanda, vergilendirme yetkisi bakımından da geçerlidir. Çerçeve bir kez belirlendikten sonra devlet, bu alan içinde, egemenliğini ve dolayısıyla vergilendirme yetkisini özgürce kullanır[2].

Uluslararası hukukun iki ilkesi, devletin yer ve kişi bakımından (rationae loci ve rationae personae) yetkisinin çerçevesi ve niteliği konusunda bir düzen getirmektedir. Birincisi, bir devlet egemenliğini ancak ülkesi üzerinde kullanabilir. Devletin yetkilerinin yer itibariyle sınırını gösteren bu ilke "ülkesel egemenlik" olarak adlandırılır[3]. Ülkesel egemenlik, bir ulusal hukuk düzeninin devletin ülkesinde bulunan bütün kişi ve şeylere ya da olaylara uygulanabileceğini gösterir[4]. İkincisi, bir ulusal hukuk düzenindeki kuralların "kişisel egemenlik" altında bulunan kişilere uygulanabilmesidir. Devletin kişisel egemenliği altında bulunan kişiler,

---

* M.Ü.Hukuk Fakültesi, Vergi Hukuku Anabilim Dalı

* Bu çalışma, "Hizmet İşlemlerinde Katma Değer Vergisi" başlıklı doçentlik takdim tezine dayalı olarak hazırlanmıştır.

[1] ÖNCEL/KUMRULU/ÇAĞAN, Vergi Hukuku, 4.Bası, Ankara, 1997, s.56.

[2] MARTHA, RUTSEL SILVESTRE J., The Jurisdiction to Tax in International Law, Deventer, 1989, s.30-31; ÇAĞAN, NAMİ, Vergilendirme Yetkisi, İstanbul, 1982, s.212; Ayrıntılı bilgi için bkz., YALTI SOYDAN, Uluslararası Vergi Anlaşmaları, İstanbul, 1995, s.15-20.

[3] TOLUNER, Milletlerarası Hukuk Dersleri- Devletin Yetkisi (Yer ve Kişi Bakımından Çevresi ve Niteliği), İstanbul, 1979, s.2; PAZARCI, Uluslararası Hukuk Dersleri, C.2, 2.Bası, Ankara, 1990, s.23.

[4] MARTHA, s.33 ve 45; TOLUNER, s.4.

devlete uyruklük bağıyla bağlı olan kişilerdir ve devletin bu kişileri, nerede bulunurlarsa bulunsunlar, kendi hukuk kurallarının kapsamına alma hakkı vardır[5].

Uluslararası hukukun bu iki ilkesi vergilendirme yetkisinin de sınırlarını çizer. Devlet vergilendirme yetkisini, ancak ülkesel ve kişisel egemenliği altında bulunan vergi konuları ve vergi yükümlüleri üzerinde kullanabilir. Vergi yasalarının meşruluğu, vergi konuları ve vergi yükümlülerinin ülkesel veya kişisel egemenlik içinde bulunmasına bağlıdır. Devlet ile yükümlü arasındaki ilişkinin meşruluk kaynağı olan bu uluslararası hukuk kuralı, yasalarda bir takım vergilendirme ilkelerine dönüşmüştür.

Birinci ilke *kaynak ilkesidir* ve bir devletin, "ülkesel egemenliği" altında bulunan vergi konularını ve vergi doğurucu olayları vergilendirmesi anlamını taşır. Bu ilkede vergilendirmeye temel olan husus, gelirin doğduğu veya malların bulunduğu ya da işlemin yapıldığı yerdir. Kaynak ilkesi, bir devletin vergi yasalarını ülkesinde bulunan vatandaş ya da yabancı herkese ve bütün hukuksal işlemlere uygulaması anlamına gelir ve kaynağını "kişisel olmayan anlamda ülkesel egemenlikten[6] alır. Bu ilke çerçevesinde vergi yükümlüsünün ikametgahının ve uyrukluğunun bir önemi yoktur[7]. İkinci ilke *ikametgah ilkesidir* ve bir devletin "ülkesel egemenliği" altında ikamet eden kişilerle vergi yasaları arasında bağ kurulması anlamına gelir. Vergilendirmeye temel olan husus ikametgahın bulunduğu yerdir ve böylece ülkesellik genişleyerek kişisellik kazanır[8]. Buradaki hukuksal ilişki kaynağını "kişisel anlamda ülkesel egemenlikten" almaktadır[9]. Üçüncü ilke olarak *uyruklu ilkesi* ise devletin vergi yasalarını "kişisel egemenliği" altındaki vatandaşlarına uygulayabilmesini ifade eder.

Katma değer vergisi, *kaynak ilkesi*[10] (= ülkesellik ilkesi) esasına dayanan bir vergidir. Kaynak ilkesi vergilendirme yetkisinin nesneyle olan ilişkisini ifade ettiğine göre, katma değer vergisi yükümlülüğü, sadece ülke içinde gerçekleşen işlemleri kavrar. Vergilendirme yetkisi, yabancı işlemlere veya yabancı bir ülkedeki tüketime uzanmaz. İşlemi yapan kişinin hiç bir önemi yoktur[11]. Katma değer vergisinde vergi konusu "ülke içindeki" mal teslimi ve hizmet ifaları ile ithalattır. Vergilendirme yetkisi, malın teslim edildiği veya hizmetin ifa edildiği yere yönelmiştir. "Kaynak

---

[5] MARTHA, s.43; PAZARCI, s.64.

[6] PIRES, International Juridical Double Taxation of Income, Deventer, 1989, s.67 ve 121.

[7] Bkz., ÖNCEL/ KUMRULU/ ÇAĞAN, s.57; KANETİ, Vergi Hukuku, 2.Bası, İstanbul 1987, s.40.

[8] KANETİ, s.40.

[9] PIRES, s.67.

[10] KDV literatüründe "territoriality principle" olarak adlandırılmaktadır.

[11] RUPPE, HANS GEORGE, "International Problems in the Field of General Taxes on Sales of Goods and Services", General Repon, XXXVIIth Congress of IFA, Venise, 1983, CDFI, vol.LXVIIIb, Netherlands, 1983, s.116.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ilkesi çerçevesinde, sadece ulusal topraklarda gerçekleşen işlemler vergilendirilir. Yabancı işlemler, ulusal işletmeler tarafından gerçekleştirilse bile KDV'ye konu edilmez. Dahili işlemlerse, işlemin yerli veya yabancı bir işletme tarafından yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın vergilendirilir"[12].

2. KAYNAK İLKESİNE DAYANAN KURALLARIN HUKUKSAL NİTELİĞİ

Katma değer vergisi sadece ülke içi olaylara uygulanır. Bu durumda, KDV'de neyin "ülke içi" neyin "ülke dışı" olduğu sorusu yanıtlanması gereken temel soruyu oluşturur. KDV'ye konu işlemler ile ülke arasındaki hukuki bağ ulusal yasalarda yer alan bir takım ölçütlerle kurulur. Diğer bir deyişle, teslim yeri veya ifa yerine ilişkin temel ölçütler, bir faaliyetin ülke içinde mi yoksa ülke dışında mı gerçekleştiği sorusunun yanıtını verir. Bu tür kurallar, KDV uygulayan devletin vergilendirme yetkisinin de sınırlarını çizer[13] ve maddi hukuk kuralı olmalarına rağmen nitelik itibariyle çakışma kurallarının (kanunlar ihtilafı kuralı) en önemli unsurunu yansıtır[14]. Şöyle ki, ulusal vergi hukukunun uygulama alanını çizen kurallar, devletin vergilendirme yetkisini diğer devletlerden ayırır[15]. KDV'de yetkinin neredeki olaylara uygulanacağını belirleyen bir kural, dolaylı olarak neredeki olaylara uygulanmayacağını da belirleyerek yetkiyi sınırlar. Bu açıdan, devletin vergilendirme yetkisini diğer devletlerden ayıran kurallar birer maddi hukuk kuralı olmakla birlikte, uluslararası vergi hukukunun kapsamına dahildir[16].

---

[12] TERRA, BEN J.M., " VAT in the EEC: The Place of Supply", Common Market Law Review, no.26, 1989, s.452; RUPPE, s.116.

[13] Avrupa Topluluklan Adalet Divanı (ATAD), 168/84 sayılı davada, "9.madde, vergilendirilecek işlemler bakımından hizmetlerin ifa yerini yeterince bir şekilde belirlemek suretiyle, ulusal KDV yasalarının kapsamına giren alanlara mantıklı sınırlarını çizmektedir" demiştir. *Günter Berkholz v. Finanzamt Hamburg-Mitte-Altstadt*, Case 168/84, 4.7.1985, ECR(1985-6), s.2251-2265; Ayrıca bkz. *Trans Tirreno Express SpA v. Ufficio provinciale IVA*, Case 283/84, 23.1.1986, ECR(1986-1), s.231-245.

[14] a) Özel hukukta kanunlar ihtilafı kavramı için bkz., NOMER, Devletler Hususi Hukuku, 6.Bası, İstanbul, 1999, s.1-12 ve 41-42; Vergi hukukunda çakışma kuralları kavramı için bkz. YALTI SOYDAN, Vergi Anlaşmaları, s. 58-67.

b) ATAD, 73/82 sayılı davada, hizmetlere ilişkin ifa yeri kuralını (m.9/2) "...hizmetlerin vergilendirileceği yeri belirleyen ve dolayısıyla üye devletlerin vergilendirme yetkilerini sınırlayan çakışma kuralı" olarak nitelendirmiştir; Case 73/82, *Commission v. Spain* (TERRA, BEN J.M./KAJUS, JULIE, A Guide to the European VAT Directives-Commentary on the Value Added Tax of the European Community, IBFD Publications, Last Supplement no.18, April 1998, vol.2. Com (art.9)-82.28).

[15] Örneğin, GVK,3-7 ve KVK, 9-12 maddeleri ve KDVK,6, bu nitelikleri ile birer çakışma kuralı mahiyetini taşır.

[16] Uluslararası vergi hukukunun kapsamı için bkz., YALTI SOYDAN, Vegi Anlaşmaları, s. 57-58.

Bir faaliyetin tek bir devletle ilişkili olması halinde, kaynak ilkesi, yani teslim ve ifa yerini belirleyen ölçütlerin çizdiği çerçeve hiç bir sorun yaratmaksızın uygulanır. Faaliyetin birden fazla devletle ilişkisinin bulunması durumunda ise söz konusu ölçütlerin tanımları özel önem kazanır. Bu ölçütler çeşitli devletler tarafından farklı tanımlandığı veya farklı ölçütler kullanıldığı takdirde, birden fazla devletle ilişkili bir faaliyetin birden fazla devlette vergilendirilmesi söz konusu olabileceği gibi, tersine hiç bir devletin vergilendirme yetkisinin kapsamına girmeksizin vergi dışı kalmasına da neden olabilir. Esasen, kaynak ilkesinin somutlaştırılması yoluyla çifte vergilendirmeyi önlemeye yönelen ölçütler, çifte vergilendirme veya vergi dışı kalma olgusuna yaratabilmektedir[17].

3. KAYNAK İLKESİNİN SINIRLARI : VARIŞ İLKESİ VE ÇIKIŞ İLKESİ

a. Mal Teslimlerinde

Birden fazla devleti ilgilendiren mal teslimlerinde, ithalatçı ülke malın kendi ülkesinde tüketildiğinden hareketle, ihracatçı ülke ise malın kendi ülkesinde üretildiğinden hareketle vergilendirme yapabilir. Bunun doğal sonucu olarak, her ikisi de vergilendirme yetkisinin uluslararası hukukla sınırlanan çerçevesi içinde kalmakla birlikte, söz konusu mal çifte vergilendirme altında kalır. "Teslim yerinin farklı ölçütlerle -satıcının faaliyetini sürdürdüğü yer, malların satıcı tarafından alındığı yer, teslim sırasında malların bulunduğu yer veya sözleşmenin imzalandığı sırada malların bulunduğu yer gibi- tanımlanması da çifte vergilendirme yaratabilir. Ancak belirtmek gerekir ki, mallar üzerindeki tasarruf haklarının devri sırasında bulundukları yer ölçütü uluslararası planda genel kabul görmüş ölçüttür ve sınır ötesi

[17] a) TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.8)-16-17.

b) Uluslararası hukuksal çifte vergilendirme, birden fazla devletin aynı vergi yükümlüsünü, aynı vergi konusu ile bağlantılı olarak ve aynı vergilendirme dönemi için benzer vergilerle vergilendirmesidir. Ayrıntılı bilgi için bkz., YALTI SOYDAN, Vergi Anlaşmaları, s.3-6.

c) Aynı vergi yükümlüsünün çifte vergilendirmeye tabi tutulmasını temel alan bir tanımın, mallara uygulanan vergiler için uygun olmadığı, bu son durumda, uluslararası işlem ve bunun getirdiği vergi yükünün ön planda olduğu ileri sürülmüş, geleneksel çifte vergilendirme tanımının KDV'ye uygulanamayacak kadar dar olduğu belirtilmiştir. Buna karşılık, uluslararası bir işlem, birden fazla vergilendirme yetkisi bakımından bir genel tüketim vergisine konu olduğu zaman, aynı vergi yükümlüsünün söz konusu olup olmadığına bakılmaksızın uluslararası hukuksal çifte vergilendirmenin kabul edilmesi önerisinde bulunulmuştur; bkz., RUPPE, s.114; TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.8)-16.

d) OECD tarafından belirsiz bir kavram olarak nitelendirilmesine rağmen, konunun , aynı vergi konusunun farklı vergi yükümlülerinin elinde vergilendirilmesini niteleyen ekonomik çifte vergilendirme kavramı çerçevesinde değerlendirilebileceği kanaatindeyiz. Aksi yönde, RUPPE, s.116; Ekonomik çifte vergilendirme kavramı için bkz., YALTI SOYDAN, Vergi Anlaşmaları, s.10.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

mal hareketlerinde ihracatın vergiden istisna edilerek vergi iadesine konu edilmesi yoluyla çifte vergilendirme, ithalatın vergilendirilmesi yoluyla vergi dışı kalma önlenmektedir"[18].

Birden fazla devletle bağı olan mal teslimlerinde, çifte vergilendirmenin önlenmesi varış veya çıkış ilkesinin uygulanması ile sağlanmaktadır. Bu ilkelerin ulusal düzenlemelere yansıması ile devlet, ülkesellik ilkesinden kaynaklanan vergilendirme yetkisini sınırlandırmış olur.

Varış ilkesi (destination principle), sınır ötesine geçen malların sadece tüketildikleri ülkede vergilendirilmesi anlamına gelir. Bu ilke çerçevesinde, ihraç edilen mallar üretildikleri ülkede vergilendirilmez ve bunlar üzerindeki vergi iade edilir. Varış ilkesinin uygulanması bakımından, çeşitli yöntemler kullanılabilir. Sınır ötesi mal satışları ihracatçı ülkede verginin konusunu oluşturmakla birlikte, bu işlemler vergiden istisna edilir. Bu mallar, daha önceki aşamalarda yüklenilen vergi iade edilmek suretiyle, vergiden arındırılır. Buna karşılık ithalatçı ülkede, ithal mallar ulusal mallara uygulanan vergi oranı ile vergilendirilir. Dolayısıyla, ithal mallarla yerli mallar arasında vergi yükünün eşit olması sağlanır. İhracatçı ülke varış ilkesini, ihracatı tamamen vergi konusunun dışında bırakmak suretiyle de uygulayabilir"[19].

Çıkış ilkesinde (origin principle) ise mallar üretildikleri ülkede vergilendirilir. Dolayısıyla, ihracatçı ülkede vergiye tabi tutulan mallar, ithalatçı ülkede vergi dışı bırakılır. Bu ilke, çıkış ülkesi, ithalatın yapıldığı ülkede uygulanandan farklı vergi oranı uyguladığı zaman, ithal mallarla yerli mallar arasında vergi yükü farklılaşmasına neden olabilir[20].

b. Hizmet İfalarında

Mal teslimleri, sınırdan geçişleri kolaylıkla izlenebilen ve böylece KDV uygulaması bakımından sınırda ayarlamalara konu olabilen işlemlerdir. Aynı şey, uluslararası hizmet işlemleri için söylenemez. Ortada bir mal hareketi bulunmadığı için, hizmetlerin uluslararası karakterini nitelemede hizmet ihracatı ve ithalatı kavramlarını kullanmak çok zordur. Uluslararası hizmetlerin, birden fazla devlette vergilendirmeye tabi tutulmasını önlemek için ifa yerine ilişkin kuralların önemi bu durumda kolaylıkla anlaşılabilir ve denebilir ki, bu kurallar esas olarak, varış ilkesi

---

[18] RUPPE, s.122-140.

[19] a) TERRA, Place of Supply, s.453. ; RUPPE, s.117.

b)Varış ilkesinin meşruluğu "tüketicinin sağladığı fayda" argümanı ile açıklanmaktadır. Fayda ilkesi olarak tanımlanan bu argümana göre, varış ilkesi, varış ülkesindeki tüketicilerin bu ülkede vergilerle finanse edilen kamu hizmetlerinden faydalanması esasına dayanır. İhracatta vergi iade edilmediği takdirde, ithalatçı ülkedeki tüketiciler faydalanmadıkları bir kamu hizmetini finanse etmek durumunda kalacaklardır. bkz. RUPPE, s.119; CNOSSEN/SHOUP, "Coordination of Value-added Taxes" in Tax Coordination in the European Community, (ed. Sijbren Cnossen), Kluwer, Deventer, 1987, s.69-70.

[20] TERRA, Place of Supply, s.453.

ile uyumlu olmak, yani hizmetin kullanıldığı veya hizmetten faydalanıldığı (where they are used or turned to be profitable use) ülkede vergilendirilmesi sonucunu yaratmalıdır[21].

Hizmetlerde ifa yeri şu ölçütlerle belirlenebilir[22]:

1. Hizmet veren kişi veya kurumun iş merkezinin kurulu olduğu yer ölçütü: Tespiti çok kolaydır, ancak nihai tüketiciler bakımından varış ilkesinin değil çıkış ilkesinin uygulanması anlamını taşır.

2. Hizmetin verildiği yer ölçütü: Sadece, hizmetin verildiği yer aynı zamanda hizmetten faydalanılan yer olduğu takdirde varış ilkesi ile paralellik taşır. Ayrıca, faaliyet bizzat ulusal sınırların ötesine geçtiği zaman uygulama sorunları yaratır.

3. Hizmeti alan kişinin ikametgahının (iş merkezi, işyeri vs) bulunduğu yer ölçütü: Belirlenmesi oldukça kolaydır; ancak, eğer hizmeti veren taraf ilgili ülkede bir işyerine veya temsilciye sahip değilse uygulama sorunları yaratır. Bu ölçütte de varış ilkesinin gerçekleşmesi, sadece, hizmeti alan kişinin bu hizmeti aynı ülkede kullanmasına bağlıdır.

4. Hizmetten faydalanma yeri ölçütü (putting the service to profitable use): Nihai tüketicilere verilen hizmetler bakımından varış ilkesini gerçekleştirir; fakat, tanımlanması çok zordur.

Şimdi bu genel ilkelerin Topluluk hukukuna nasıl yansıdığını belirleyeceğiz[23].

II- TOPLULUK HUKUKUNDA "HİZMETLERİN İFA EDİLDİĞİ YER"

1. Düzenleme

6.yönerge'ye göre bir işlemin KDV'ye tabi tutulabilmesi, vergi yükümlüsünün ekonomik faaliyeti çerçevesinde bedel karşılığında ülke içinde

---

[21] RUPPE, s.124.

[22] RUPPE, s.124-125.

[23] Topluluk Hukukunda varış ilkesinden kısmen çıkış ilkesine dönüşü ifade eden 91/680/EEC sayılı yönerge (OJ L 376, 31.12.1991), Topluluk içi ticaret kavramı altında bir geçiş dönemi ihdas etmiştir. Buna göre, üye devletler arasındaki ticaret geçiş hükümleri çerçevesinde işlemekte, üye devletlerin üçüncü ülkelerle ilişkileri ise eski sisteme göre (varış ilkesi esasında) aynen devam etmektedir. Bu çalışmada incelenen kurallar, Topluluk üyesi devletlerle üçüncü ülkeler arasındaki ticarete uygulanan kurallardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yapılmasına bağlıdır. Yönerge, işlemin "ülke içi" niteliğini, teslim yeri ve ifa yerini ayrı ayrı düzenleme altına alarak belirlemiştir[24].

AT hukukunda, mal teslimlerindekinin tersine, **hizmet ithalatı ve hizmet ihracatı kavramları kabul edilmemiştir.** Topluluğun yaklaşımına göre, hizmet işlemlerinin sadece bir kez vergilendirilmesinde tek belirleyici unsur ifa yerini belirleyen kuraldır. Dolayısıyla, hizmet ihracatına dayanan vergi adeleri veya hizmet ithalatına bağlı vergilendirme söz konusu değildir. Buna karşılık, hizmetlerde ifa yerini belirleyen temel kural varış ilkesine uygun olarak formüle edilmiştir. Hizmet fiili kullanımın (country of actual use) söz konusu olduğu ülkede vergilendirilir[25].

Hizmetlerde ifa yerini düzenleme altına alan 9.madde şöyledir:

1. Hizmetin verildiği yer, hizmet verenin işinin kurulu olduğu yer veya hizmetin verildiği sabit yer veya böyle bir iş yeri ya da sabit yer bulunmadığı takdirde, hizmet verenin daimi adresinin bulunduğu veya mutad olarak oturduğu yerdir".

2. a. Taşınmaz varlıklarla ilgili hizmetlerde ve mimarlık ve saha denetim firmalarının hizmetleri gibi inşaat işlerinin hazırlık ve koordinasyon hizmetlerinde,

---

[24] a) Sixth Council Directive on the harmonization of the laws of the Members States relating to turnover taxes - common system of value added tax : uniform basis of assessment, 77/388/EEC, 17.5.1977 OJ L 145, 13.6.1977.

b) 6.Yönergenin 8/1.maddesi teslim yerini şöyle tanımlanmaktadır:

a) Malların, satıcı veya alıcı veya bir üçüncü kişi tarafından gönderilmesi veya nakliyesi halinde teslim yeri, malların, sevkiyatın veya taşımanın başladığı zaman bulundukları yerdir. Satıcı tarafından veya satıcı adına inşa veya monte edilen malların teslim yeri, deneme yapılsın yapılmasın, malların inşa veya montaj yeridir. İnşaatın veya montajın, satıcının ülkesi dışında yapıldığı hallerde, malların ithal edildiği üye devlet, çifte vergilendirmeyi önlemek için gereken önlemleri alacaktır.

b) Malların sevk edilmediği veya nakliyesinin yapılmadığı hallerde; malların teslim yeri, teslim sırasında bulundukları yerdir.

c) Topluluk içi ticarette işlem yeri, 91/680/EEC sayılı yönerge ile ihdas edilen geçiş rejimi çerçevesinde 6.yönergeye eklenen 28/b. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, 28/b-A ve B'de, Topluluk içi alımlarda teslim yeri, 28/b-C'de Topluluk içi mal nakliyesinde ifa yeri, 28/b-D'de Topluluk içi mal naklinde yardımcı hizmetlerin ifa yeri, 28/b-E'de aracılık hizmetlerinde ifa yeri, 28/b-F'de ise taşınır maddi varlıklar üzerindeki değerlendirme hizmetlerinin ifa yeri hükme bağlanmaktadır; Bkz., VAT The 1993 Experience, Loyens Lefebvre Racler- European Tax Network IBFD; Amsterdam, 1994, s.13-61; A Guide to VAT in the EU, The Single Market Changes 1995 Update, , Coopers & Lybrand, Kluwer, Deventer, 1995, s.18-40; VAT Business Strategy, International Tax Centre International Headquarters KPMG, The Netherlands, 1993, s.31-59; TERRA/KAJUS, Guide, vol.4, Com (arts 28a-28n)-167-206.

[25] TERRA, "Avoidance of Double Taxation in VAT The Place of Supply in the EEC", VAT Monitor, vol.1, April 1990, s.14.

emlakçiler ve uzmanların hizmetleri dahil, ifa yeri taşınmaz varlığın bulunduğu yerdir;

b. Taşımacılık hizmetlerinde ifa yeri, kat edilen parkura bağlı olarak taşımacılığın yapıldığı yerdir.

c. Aşağıdaki hizmetlerde ifa yeri hizmetin fiziksel olarak verildiği yerdir:

- Organizatörlerin faaliyetleri de dahil olmak üzere, kültür, sanat, spor, bilim, eğitim, eğlence veya benzeri faaliyetler ve bunlara yardımcı hizmetler,
- Yükleme, boşaltma, handling ve benzeri hizmetler gibi yardımcı taşımacılık hizmetleri,
- Taşınır maddi varlıkların değerlendirilmesi (valuations of movable tangible property),
- Taşınır maddi varlıklar üzerindeki çalışmalar (work on movable tangible property).

d. 10.yönerge ile iptal[35]

e. Topluluk dışındaki müşterilere veya Topluluk içinde bulunan ancak satıcının ülkesinden farklı bir ülkedeki vergi yükümlülerine verilen aşağıdaki hizmetlerde ifa yeri, müşterinin işinin kurulu olduğu veya hizmetin verildiği sabit yerinin bulunduğu, böyle bir yer yok ise müşterinin daimi adresinin bulunduğu veya mutad olarak oturduğu yerdir:

- Telif, patent, lisans, marka ve benzeri hakların devir ve temliki,
- Reklam hizmetleri,
- Danışman, mühendis, danışmanlık büroları, avukat, muhasebeci ve benzeri hizmetler, veri üretme ve bilgi sağlama hizmetleri dahil,
- Bir işin (business activity) veya (e) bendinde yazılı bir hakkın sürdürülmesi veya kullanımından feragat taahhütleri,
- Kasa kiraları hariç, bankacılık, finans ve reasürans işlemleri dahil sigorta işlemleri,
- Personel tedariki.

---

[35] a) Tenth Council Directive on the harmonization of laws of Member States relating turnover taxes, amending Directive 77/388/EEC- Application of value added tax to the hiring out of movable tangible property, 84/386/EEC, 31.7.1984, OJ L 208, 3.8.1984.

b) İptal edilen hüküm şöyledir: "Nakliye araçları hariç taşınır maddi varlıkların, bir üye devletten diğer üye devlete ihraç edilmek suretiyle kiralanması işlemlerinde ifa yeri, hizmetten faydalanılan yerdir".

MARMARA ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ

- Bir başkasının nam ve hesabına hareket eden acentelerin işveren için verdikleri (e) bendindeki hizmetler,

- Nakliye araçları hariç taşınır maddi varlıkların kiralanması işlemleri (10.yönerge ile eklenmiştir).

3. Üye devletler, çifte vergilendirmeyi, vergi dışı kalmayı veya rekabet üzerindeki olumsuz etkiyi bertaraf etmek amacıyla, 2(e)'de sayılan hizmetler ve taşınır maddi varlıkların kiralanması işlemleri bakımından,

a. Bu madde çerçevesinde ülkelerinde bulunan ifa yerini, etkin kullanım ve faydalanma (effective use and enjoyment) yeri Topluluk dışında olduğu takdirde, Topluluk dışında,

b. Bu madde çerçevesinde Topluluk dışında bulunan ifa yerini, etkin kullanım ve faydalanma yeri kendi ülkelerinde olduğu takdirde, ülke içinde gerçekleşmiş olarak kabul edebilir.

6.yönergede, hizmetler, ilke olarak, hizmet verenin işinin kurulu olduğu veya hizmet verenin hizmet verdiği işyerinin bulunduğu ülkede KDV'ye tabi tutulmaktadır. Ancak, bu ana kuralın bir dizi istisnası bulunmaktadır. Bu istisnalar, uluslararası hizmetler söz konusu olduğunda meydana gelebilecek sapmaları önlemek üzere getirilmiştir. Eklemek gerekir ki, uluslararası hizmetlerde, ifa yerinin varış ülkesi olarak belirlenmesi, çoğunlukla bir yabancı vergi yükümlüsünü gündeme getirir. Bu nedenle, yönergenin 21.maddesinde, üye devletlere, bu vergi yükümlüleri bakımından vergi sorumluluğu müessesesini düzenleme altına alma olanağı verilmiştir[27].

2. İfa Yerine İlişkin Genel Kural

9/1.madde, iki ana, bir tali ölçüt içermektedir. Ana ölçütler, hizmet verenin iş merkezinin bulunduğu yer veya hizmetin verildiği sabit yerdir. Üçüncü tali ölçüt, sadece diğer iki ana ölçüt uygulanamadığı takdirde çalışır ve hizmet verenin daimi adresinin bulunduğu veya mutad olarak oturduğu yer olarak düzenlenmiştir[28]. Önce bu iki ana ölçütün tanımlanması gerekir. Bunlar arasındaki ilişki ise daha sonra ele alınacaktır.

a. İşin Kurulu Olduğu Yer

---

[27] a) LAWRENCE, NICK, "VAT Aspects of International Services" IBFD-ITA, VAT Planning in an Enlarged European Union, Stockholm, 21 February 1995, s.11; LIER, A.P. et.al.,Tax and Legal Aspects of EC Harmonisation, Kluwer, Deventer, 1993, s.87; TERRA/KAJUS, Guide, vol.1, Com (an.8)-23-24.

b) İfa yerinin, işin kurulu bulunduğu yerden ziyade hizmetin fiziksel olarak verildiği yere bağlanması önerisi için bkz., TERRA, BEN, "Report of the Country of Origin Commission", VAT Monitor, vol.5, no.3, May/June 1994, s.124-125.

[28] Opinion of Advocate General Mr. Mancini, Case 168/84.

6.yönergenin hizmet işlemlerinde ifa yerine ilişkin genel kuralında ilk ana ölçüt işin kurulu olduğu yerdir. Yönergede, bu ölçütün kabul edilmesinin temel sebebi basitliğin sağlanmasıdır[29].

'Hizmet verenin işinin kurulu olduğu yer', teknik anlamda, hizmet veren işletmeye sahip şirketin ana sözleşmesinde yazıldığı şekliyle, kayıtlı yer (registered office) olarak anlaşılmalıdır[30]. Hizmetin, hizmet verenin faaliyetlerinin merkezinin bulunduğu yerde vergilendirilmesi arzu edilmiştir. Bu ölçüt ile hizmetten faydalanma (place of utilization) veya hizmetin kullanılması (exploitation of services) gibi kavramlardan kaynaklanabilecek yorum problemlerinin bertaraf edilmesi amaçlanmıştır[31].

b. Sabit Yer

Sabit yer, 9/1.maddede belirlenen ana ölçütlerden biridir. Bu kavram sadece 9/1.maddede değil, aynı zamanda 9/2(e) ve 21.maddelerde de kullanılmaktadır. Buna karşılık, kavramın tanımı yönergede verilmemiştir. Komisyon, KDV uygulamasına ilişkin 2. raporunda, şu açıklamaları yapmıştır; "KDV Komitesine iletilen sorularda, bu kavramın iki farklı yorumu konusunda Komitenin görüş beyan etmesi istenmiştir. Birinci yoruma göre, sabit yer, işlemlerin (mal teslimi veya hizmet ifası) sürdürülmesi için gerekli kapasiteye sahip herhangi bir sabit tesistir. İkincisine göre ise, işlemlerin sürdürülmesi için gereken kapasiteye sahip olup olmamasının önemi yoktur ve basit bir istihbarat bürosu veya idari bir büro sabit yer için yeterlidir. Komitede çoğunluk, sabit yer kavramının, vergiye konu işlemlerin yapılabilmesi için gerekli kapasite kavramına atıfta bulunmadan tanımlanması gerektiği görüşündedir"[32].

Bu görüş, 9.maddeye sabit yerin tanımını içeren bir madde eklenmesini öneren 19.yönergeye de yansıtılmıştır[33]. Önerilen maddeye göre, "sabit yer, tesis herhangi bir vergiye konu işlemin sürdürülebilmesi için gereken kapasiteye sahip olmasa bile vergi yükümlüsüne ait herhangi bir sabit tesistir"[34]. Oysa ATAD, sabit

---

[29] *Gunter Berkholz v. Finanzamt Hamburg-Mitte-Altstadt*, Case 168/84, 4.7.1985, ECR(1985-6), s.2251-2265

[30] Opinion of Advocate General Mr. Mancini, Case 168/84.

[31] TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.9)-63.

[32] Second Report from the Commission on the application of the common system of value added tax, submitted in accordance with article 34 of the Sixth Directive (77/388/EEC) of 17 May 1977 (situaiton as at 30 June 1987), Com (88) 799 final, 20.12.1988, s.22.

[33] Amended Proposal for a Nineteenth Council Directive on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes, amending Directive 77/388/EEC - common system of value added tax, Com(84) 648 final, 22.11.1984 and Com (84) 648 final/2 of 6.12.1984, Com (87) 315 final, 1.7.1987. (Bu öneri 24.11.1993'te geri çekilmiştir).

[34] a) "Any fixed installation of a taxable person, even if no taxable transactions can be carried out there".

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yerin tanımı bakımından sadece "daimilik" unsurunu yeterli görmemektedir. ATAD'ın sabit yere ilişkin olarak geliştirdiği içtihadı üç kararda inceleyelim.

aa. Berkholz Kararı[35]

Kayıtlı merkezi Hamburg'da olan abe-Werbung Alfred Berkholz işletmesi, bir reklam acentesidir, ancak bu faaliyetinin yanı sıra oyun makinelerinin yerleştirilmesi ve çalıştırılması işini de sürdürmektedir. Bu oyun makinelerinin çoğu, Hamburg ve Schleswig-Holstein'da çeşitli otellere, bir kısmı ise Alman demiryollarına ait iki feribota yerleştirilmiştir. Bu feribotlar, Almanı Fehmarn adasındaki Puttgarden limanı ile Danimarka'daki Rodbyhavn limanları arasında sefer yapmaktadır. Makineler, Berkholz firması personelince düzenli aralıklarla kontrol, tamir ve yenileme işlemlerine tabi tutulmaktadır. Personel, aynı zamanda demiryolları işletmesi ile hesap tasfiyesi işlemlerini de yapmaktadır. Personel çalışma saatlerinin bir kısmını bu faaliyetler için harcamakla birlikte, davacı, feribota daimi personel yerleştirmemiştir.

Alman vergi idaresine göre, bu oyun makinelerinin hasılatının yaklaşık yüzde 10'u gemiler Alman limanında iken, yüzde 25'i Almanı karasularından geçerken ve kalanı da açık denizde, yani ya Danimarka kara sularında ya da Danimarka limanlarında elde edilmektedir. İdare, Berkholz'un bu iki feribottan 1980 yılında elde ettiği hasılatın tamamı için KDV tarh etmiştir. İdare, bu faaliyetten elde edilen gelirin Hamburg'daki iş merkezinde doğduğunu, dolayısıyla Almanya'nın vergilendirme yetkisi altında bulunduğunu kabul etmektedir. Davacıya göre, söz konusu hizmetler, 6.Yönergenin 9/1. maddesi anlamında sabit yerden kaynaklanmaktadır. Sabit yer feribotun bordasında yer almaktadır ve bu nedenle, hasılatın sadece yüzde 10'u, ya da en fazla yüzde 25'i Alman katma değer vergisine tabi tutulabilir. Davayı ön karar yoluyla ATAD'a ileten Alman Vergi Mahkemesi, bir sabit yerin mevcudiyeti için aranacak ölçütleri sormuştur.

ATAD verdiği kararda, sabit yerin, belirli bir ortalama hacimde ve hizmetin verilmesi için gerekli olan insan gücü ve teknik kaynaklara sahip olmadığı

---

b) KDV Komitesinin ve 19.yönergedeki önerisi ile Komisyonun sabit yere ilişkin görüşü, 9/1 ve 9/2(e)'nin uygulanması bakımından çok da fazla anlam ifade etmemektedir. Verilen tanım ne olursa olsun, söz konusu maddelerde, "hizmetin verildiği" sabit yere sıkı bulunulmaktadır. Dolayısıyla, örneğin iş merkezi bir devlette bulunan bir vergi yükümlüsünün diğer bir devlette sahip olduğu temsilcilik bürosu sabit yer olarak değerlendirilse bile, bu yer 9/1 veya 9/2(e) anlamında "hizmetin verildiği yer" özelliği taşımayacağı için söz konusu maddelerin uygulanması sonucunu yaratmayacaktır. FARMER, PAUL/LYAL,RICHARD, EC Tax Law, Oxford, 1994, s.159-160; LIER et.al, s.88.

c) Vergi anlaşmalarında, ticari kazançlar için bağlama noktası "işyeri" (permanent establishment, OECD Modeli, m.5) ve serbest meslek kazançları için bağlama noktası "sabit yer" (fixed establishment, OECD Modeli, m.14) için bkz., YALTI SOYDAN, Vergi Anlaşmaları, s.131-142.

[35] *Gunter Berkholz v. Finanzamt Hamburg-Mitte-Altstadt*, Case 168/84, 4.7.1985, ECR(1985-6), s.2251-2265.

müddetçe, ifa yerini tespit bakımından ölçüt olarak kullanılamayacağını belirtmiş ve gemi bordasına yerleştirilen ve aralıklarla bakıma alınan bu oyun makinelerinin söz konusu özelliği taşımadığına karar vermiştir.

ATAD'ın bu kararına göre, sabit yer, "sürekli olarak hizmet verilmesi için gereken insan gücü ve teknik kaynaklara sahip yer"dir. Bu kararda ATAD sabit yerin iki unsur içermesi gerektiğine işaret etmektedir: daimilik ve organizasyon[36]. "'Sabit' terimi 'daimi' veya 'sürekli' terimlerine eşittir ve 'geçici' veya 'arızi' terimlerinin karşıtıdır, ancak bu özellik kavramı açıklamak için yeterli değildir. Bir işyeri, özellikle belirli bir zaman dilimi içinde hizmet verirken, belirli bir derecede organizasyon gerektirir ve işbölümünün olmadığı hiç bir organizasyon - malzeme ve personel içeren bir kurulu yapı- yoktur. Sonuç olarak, hizmet verenin, hem fiziksel araçlara hem de bu araçlardan faydalanmasına ve çalıştırmasına yardım edecek bir personele sahip olması gerekir. Bu nedenle, bir tesis 9/1.madde anlamında sabit yer olabilir, ancak bu sadece belirli bir yerde daimi olarak kurulu olması ve bu tesisin çalışması için insan gücüne gereksinim göstermesine bağlıdır"[37].

bb. DFDS A/S Kararı[38]

Danimarka'da kurulu olan merkezi Kopenhag'da bulunan DFDS şirketi bir tur operatörüdür. DFDS, İngiltere'de kurulu olan DFDS Ltd şirketinin sermayesinin tamamına sahiptir. DFDS Ltd, ana şirketin acentesi olarak faaliyet sürdürmekte, ana şirket tarafından organize edilen paket turların satışını yapmaktadır. DFDS Ltd., 1989 yılına kadar İngiltere'de doğrudan tur satışı yapmış ve KDV yükümlüsü olarak vergilendirilmiştir. Bu tarihten sonra ise turlar doğrudan DFDS şirketi tarafından kendi adına satılmaya başlatmıştır. DFDS Ltd tur organizasyonu bakımından KDV uygulamaya son vermiştir. İki şirket arasındaki sözleşmeye göre, DFDS Ltd, ana şirketin organize ettiği turlar için rezervasyon yapma, turların kontrol ve denetiminde ana şirkete yardım etme, kalifiye operasyon personeli tedarik etme, idari işlerde görevlendirilecek kişiler için ana şirkete danışma, büyük hacimli bir sözleşme veya reklam ve halkla ilişkiler acenteleri ile anlaşma yapabilmek için ana şirketten onay alma, ana şirket tarafından sınırları çizilen finansal çerçevede şirketin ticari imajını ilerletme, yolcuların şikayetleri ile ilgilenme ve ana şirketin onayını almaksızın başka yolcu taşıma şirketleri ile çalışmama taahhütlerini üstlenmiştir. Bunlara karşılık, ana şirket, yavru şirketi tarafından satılan tur gelirlerinin %19'unu komisyon olarak ödemeyi taahhüt etmiştir. Bunun yanısıra, DFDS Ltd.'nin yolcular için düzenlediği bütün belgeler ana şirket adına yapılmaktadır. Şirketin tur fiyatları üzerindeki takdir hakkı son derece sınırlıdır. Şirket topladığı tur hasılatından kendi komisyonunun düştükten sonra kalan bakiyeyi ana şirkete transfer etmektedir.

---

[36] Aynı unsurlar, Divan'ın 231/94 sayılı kararında da belirlenebilir, bkz., *Faaborg-Gelting Linien A/S v. Finanzamt Flensburg*, Case 231/94, 2.5.1996, ECR(1996/4-5), s.2395-2415.

[37] Opinion of Advocate General Mr. Mancini, Case 168/84.

[38] *Customs & Excise v. DFDS A/S*, Case 260/95, 20.2.1997, OJ C 108, 5.4.1998.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1993 yılında İngiliz vergi idaresi, DFDS Ltd şirketini Danimarka'da kurulu DFDS'nin İngiltere'deki sabit yeri olarak nitelendirmiş ve KDV yükümlülüğü tesis ettirmesi gerektiğine karar vermiştir. DFDS ise DFDS Ltd'nin sadece aracılık hizmeti (intermediary) verdiğini, bu şirketin sadece kendisine verilen komisyonlar bakımından vergilendirilebileceğini, kendisinin ise kurulu bulunduğu Danimarka'da vergilendirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Danimarka'da seyahat acentelerinin gelirleri KDV'den istisnadır.

Ön karar yoluyla ATAD'a iletilen davada, Divan sabit yer kavramını şu şekilde açıklamıştır: 6.yönergenin 26.maddesi seyahat acenteleri ve tur operatörleri için özel düzenleme getirmektedir. Bu maddenin uygulanabilmesi için seyahat acentesinin veya tur operatörünün müşterileri ile aracı olarak değil kendi adına işlem yapması gerekir. Bu maddenin kapsamına giren şirket İngiliz DFDS Ltd. değil Danimarka şirketi olan DFDS'dir. Maddeye göre, bir seyahat acentesi işinin kurulu olduğu veya hizmetin verildiği sabit yerinin bulunduğu üye devlette vergilendirilir[39]. Bu maddede geçen unsurlar, yönergenin 9/1. maddesindekilerle aynıdır.

Seyahat acentesinin bir sabit yerinin bulunup bulunmadığını belirlemek için, öncelikle, acente adına söz konusu ülkede faaliyette bulunan şirketin acenteden bağımsız olup olmadığını tespit etmek gerekir. Yavru şirketin ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunması ve tesislerinin ana şirkete değil kendine ait olması, bu yavru şirketin ana şirketten bağımsız olduğunu göstermek için yeterli değildir. Aksine verilen bilgiler, DFDS şirketinin yavru şirketin tamamına sahip olduğunu ve ana şirket tarafından yavru şirkete yüklenen akdi bir dizi yükümlülük bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu da İngiltere'de kurulan şirketin, ana şirketin bir yardımcı organı olarak faaliyette bulunduğunu gösterir. İkinci olarak bu yerin insan ve teknik kaynaklar bakımından asgari hacimde olup olmadığına bakmak gerekir. Olaydaki verilerden anlaşıldığı üzere, şirketin personel durumuna ve müşterilere verme taahhüdü altında olduğu hizmetlere bakıldığında, bu yer bir sabit yerdir.

Divan, bu kararında sabit yer kavramının kapsamını genişletmiştir. DFDS şirketinin acentesi olarak *ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunması*, bu acenterin bağımsız olduğu sonucuna varmak için *yeterli görülmemiştir*. Acente tamamına sahip olunan bir yavru şirket ise ve akdi bir takım yükümlülüklerle ana şirkete bağlı ise, bu yerin sabit yer olarak nitelendirilebilmesi, gerekli 'teknik ve insan kaynakları' testini karşılamasına bağlıdır[40].

cc. Aro Lease BV Kararı[41]

Aro Lease şirketi Hollanda'da kurulu bir binek otosu leasing şirketidir. Otoların bir kısmını Belçika'da kiralayan şirket, bu leasing sözleşmelerinin tamamını Hollanda'daki bürosunda yapmıştır. Aro'nun Belçika'da ofisi yoktur. Belçika'lı

[39] Yönergenin 26.maddesi için aşağıda (e) bölümüne bkz.

[40] TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.9) 82.22.10 (İtalikler benim).

[41] *ARO Lease BV v. Inspecteur van de Belastingdienst Grote Ondernemingen, Amsterdam*, Case 190/95, 17.7.1997, OJ C 271, 6.9.1997.

müşteriler, bu ülkede aracılık hizmeti veren ve bu hizmetler karşılığında komisyon alan kişiler tarafından bulunmaktadır. Müşteri, alınmasını istediği otoyu Belçika'daki oto satıcılarından seçmekte, daha sonra Aro'ya satılmaktadır. Şirket bu otoyu bir leasing sözleşmesi ile müşterisine vermektedir. Aracılar bu aşamalara katılmamaktadır. Otoların bakım masraflarını ve Belçika yol vergisini müşteriler üstlenmektedir. Hasar halinde tamir masrafları ise şirkete aittir. Sözleşme döneminin sonunda, Aro, müşteriye otoyu satın alma olanağı vermekte, satışın hemen yapılamadığı durumlarda oto, masraflar ve risk Aro'ya ait olmak üzere Belçika'daki bir aracının garajında muhafaza edilmektedir. Aro'nun Belçika'da deposu veya garajı yoktur. Şirket Belçika'daki kiralama faaliyeti için Hollanda'da KDV ödemiştir ancak Belçika, şirketin Belçika'da bir otomobil filosuna sahip olduğunu, bunun bir sabit yer oluşturmak için yeterli bulunduğunu, hizmetin Belçika'da verildiğinin kabul edilmesi gerektiğini ileri sürerek KDV talep etmiştir. Uyuşmazlık sonucu açılan dava ön karar yoluyla Divan'a iletilmiştir.

Divan'a göre, hizmetin verildiği yeri belirlemede öncelikli olan kuruluş yeri ölçütü yerine sabit yere itibar edebilmek için, bu yerin, vergi yükümlüsünün bağımsız bir şekilde hizmet verebilmesine yetecek derecede daimilik ve insan ve teknik kaynaklar bakımından uygun bir organizasyon gerektirir. Binek otolarına ilişkin leasing hizmeti genellikle, görüşmelerin yapılması, sözleşmenin hazırlanması, imzalanması ve ilgili diğer sözleşmelerin düzenlenmesi ve leasing şirketine aidiyeti devam eden otoların müşteriye tahsisini içerir. Leasing şirketi bir üye devlette, bu sözleşmelerin yapılabilmesi veya alınan kararlara uygulanabilmesi ve söz konusu hizmetin bağımsız bir şekilde yürütülebilmesi için gereken çerçeveyi sağlayacak yetecek derecede sürekliliği ifade eden bir organizasyona ya da kendi personeline sahip değilse, o şirketin o ülkede bir sabit yerinin bulunduğu söylenemez. Ne otoların bir leasing sözleşmesi altında müşterinin kullanımına bırakılması ne de bunların kullanıldığı yer, sabit yerin varlığını ortaya koyacak derecede açık, basit ve pratik bir ölçütlerdir.

ATAD bu kararında, "hizmetin *bağımsız* şekilde verilmesini sağlayacak uygun organizasyon" ölçütünü kullanmıştır[42]. Demek ki, sabit yer, bağımsız bir şekilde hizmet verilmesini sağlayacak derecede süreklilik ve organizasyon gerektirir. ATAD kararlarının değerlendirilmesine yeniden döneceğiz.

c. İşin Kurulu Olduğu Yer / Sabit Yer Ölçütlerinde Öncelik

9/1.maddede hizmetin ifa yeri bakımından iki ana ölçüt verilmiştir, ancak bunlardan hangisinin öncelikli olduğu hakkında bir açıklama yoktur. Vergi yükümlüsünün hem iş merkezinin hem de sabit yerinin tek bir devlette olması halinde sorun yoktur. Ancak bu iki ölçüt aynı devlette yer almadığı takdirde, hizmet hangi devletin vergilendirme yetkisine bağlanacaktır?

9/1.maddede "iş merkezinin bulunduğu" veya "sabit yerin bulunduğu" yere atıfta bulunulmaktadır. Bu ikisinin yokluğu halinde hangi seçeneklerin kullanılacağı

[42] Bkz. TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com(art.9) 82.22.22

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

açıklanırken ana kural içindeki ölçütlerin neye göre uygulanacağı belirlenmemiştir. Hemen belirtelim ki, Komisyon, iş merkezi ve sabit yer ölçütlerinin eşit konumda olduğu görüşündedir[43].

ATAD, Berkholz kararında, iki ölçüt arasındaki ilişkiyi, yönergenin amaçlarından hareketle yorumlamaktadır. " [Bu soru], 6.yönergenin genel içeriği çerçevesinde 9.madde ile güdülen amaçların ışığında yanıtlanmalıdır. Yönergenin başlangıcına göre, 9.madde, hizmet yerinin yeknesak bir şekilde belirlenmesi yoluyla ulusal KDV yasalarının kapsamına giren alanların sınırlandırılması için düzenlenmiştir. 9/1.madde genel kuralı getirirken, 9/2.madde belirli hizmetlerin ifa yeri bakımından çeşitli istisnaları içermiştir. Bu iki düzenleme, birincisi, vergilendirme yetkilerinin çifte vergilendirmeyle sonuçlanabilecek şekilde çakışmasını, ikincisi vergi dışı kalma olgusunu önlemek üzere ihdas edilmiştir.

Her üye devletin vergi idaresi, belirli bir hizmetin hangi vergilendirme alanına girdiğini tespit için yönergede sıralanan ölçütlerden en uygun olanını belirlemek durumundadır. 9/1.maddeye göre, **hizmet verenin işinin kurulu bulunduğu yer öncelikli referans noktasıdır. Hizmetin verildiği diğer yer, sadece, hizmet verenin işinin kurulu bulunduğu yer vergilendirme bakımından mantıklı bir sonuç vermiyorsa veya diğer bir üye devletin vergilendirme yetkisi ile çakışmaya neden oluyorsa önem kazanır.** Olayda, vergilendirmenin, oyun makinelerinin bağlı olduğu iş merkezinin bulunduğu yerde uygun bir (appropriately) şekilde yapılması mümkünken, sabit yer tartışma konusu olmamalıdır"[44].

ATAD'a göre, **sabit yer ölçüsü ancak sürekli olarak hizmetin verilmesi için gereken insan gücü ve teknik kaynaklara sahipse ve hizmetin, hizmet veren kişinin işyerinin kurulu bulunduğu yerde verildiğini kabul etmek mantıklı sonuç vermiyorsa uygulanabilir.** Hizmetin verildiği yere ilişkin öncelikli ölçüt olan işin kurulu olduğu yerden ayrılmak ve sabit yerin bulunduğu yere yönelebilmek için ATAD, mantıklı sonuç kavramını ön plana çıkarmıştır. Diğer bir deyişle, Divan'ın sabit yere ilişkin açıklama ve nitelendirmeleri, vergilendirmede mantıklı sonuç kavramlarının yönetimi altındadır. ATAD, sonuçlara göre bir yeri sabit yer olarak kabul etmekte veya etmemektedir. Buradaki mantıklı sonuç kavramını, ATAD'ın ülkesellik ilkesi ile ilgili açıklamaları çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Bunun için Berkholz ve DFDS A/S davalarına geri dönelim:

Berkholz davasında, davacının iş merkezi Almanya'da, sabit yeri olup olmadığı tartışılan yer ise açık denizde seyreden bir gemi bordasındadır. Davacı, sabit yer ölçütü ile seferin açık denizlerde geçen kısmı için ülke dışındaki bu alanlarda vergilendirme yetkisinin iddia edilemeyeceğini ileri sürmüştür. Çünkü sabit yer Almanya'da değildir (ancak başka bir devletin vergilendirme yetkisi iddia etmesini sağlayacak şekilde başka bir devlette de değildir) ve bu doğrultuda,

[43] Bkz. Case 168/84.

[44] Aynı zamanda bkz., *Faaborg-Gelting Linien A/S v. Finanzamt Flensburg*, Case 231/94, 2.5.1996, ECR(1996/4-5), s.2395-2415; *ARO Lease BV v. Inspecteur van de Belastingdienst Grote Ondernemingen, Amsterdam*, Case 190/95, 17.7.1997, OJ C 271, 6.9.1997.

hizmetin ifa yeri sabit yer ölçütüne dayanarak belirlendiğinde vergi dışı kalma olgusu ortaya çıkacaktır. Divan, bu iddiayı şöyle yanıtlamaktadır: "Bu davanın konusunu açık denize çıkan gemilerin bordasında verilen hizmetler oluşturduğuna göre öncelikle yönergenin ülkesel kapsamını belirlemek gerekir. Yönergenin 3.maddesinde yer alan ilkeye göre yönergenin ülkesel kapsamı ile üye devletlerin KDV yasalarının kapsamı aynıdır. Danimarka hükümetinin yerinde olarak tespit ettiği gibi, 9.madde, üye devletlerin, yetki alanlarına giren bir gemi ülkesel egemenlikleri dışında iken bu geminin bordasında verilen hizmetleri vergilendirmelerine sınırlama getirmemektedir. Davacının iddiasının aksine, 6.yönerge açık sularda veya daha genel olarak, gemi üzerinde egemenlik hakkı bulunan devletin ülkesel egemenliği dışındaki alanlarda verilen hizmetlerin, verildikleri yere bakılmaksızın vergiden istisna edilmesini istememektedir"[45]. Bu noktadan hareketle, olayda, işin kurulu bulunduğu yer anlamlı bir sonuç vermekte, tersine vergi dışı kalma olgusu yaratan sabit yer, yönergenin öngördüğü amaçların tamamen aksi sonuç meydana getirmektedir. Divan, amaca uygun yorum yaparak, çifte vergilendirmeyi veya vergi dışı kalma olgusunu önleme amacı taşıyan bir maddeyi vergi dışı kalma olgusu yaratacak şekilde yorumlamamıştır. Sonuç olarak sabit yer, işin kurulu bulunduğu yer ölçütü çifte vergilendirme veya vergi dışı kalma sonucu yarattığı zaman başvurulabilir bir ölçüttür.

DFDS davasında ise, Divan, bu şirketin İngiltere'de bir işyerinin bulunduğu sonucuna varmıştır. Dikkat çeken nokta, şirketin kurulu olduğu Danimarka'da tur operatörlerinin hizmetlerinin KDV'den istisna edilmesidir. Divan gerekçesini şöyle açıklamaktadır: "Mevcut ekonomik durumun dikkate alınması ortak KDV sisteminin uygulanması için temel kriterdir. Seyahat acentelerinin hizmetlerinin vergilendirileceği yeri belirleyen hizmetin verildiği sabit yere dayalı alternatif yaklaşım, seyahat acentelerinin Topluluk içinde farklı yerlere dağılması olasılığını dikkate almayı amaçlamıştır. Sistematik olarak işin kurulu olduğu yer ölçütüne dayanılması, bir üye devlette faaliyette bulunan işletmeleri vergiden kaçınma amacıyla kuruluş yerini KDV istisnası uygulayan diğer bir üye devlete taşımaya teşvik edebilir ve böylece rekabeti olumsuz etkileyebilir. Bu koşullar altında, bir tur operatörü, hizmetini, işinin kurulu olduğu üye devletten farklı bir üye devlette bulunan sabit yerden verdiğinde, bu hizmetin sabit yerin bulunduğu ülkede verildiği kabul edilmelidir".

Bu kararlardan şöyle bir sonuç çıkarmak mümkündür: "Hizmetin verilme yeri olarak kuruluş yerinden başka bir sabit yer sadece, vergiden kaçınmaya (isteyerek veya değil) karşı önlem olarak ihdas edilmiştir. [İlk davada] gemi bordası sabit yer olarak kabul edilse idi sonuç vergi dışı kalma olacaktı. [İkinci davada] yavru şirket

---

[45] a) Aynı zamanda bkz., *Trans Tirreno Express SpA v. Ufficio provinciale IVA*, Case 283/84, 23.1.1986, ECR(1986-1), s.231-245.

b) FARMER/LYAL'a göre, ATAD, Berkholz kararını, Topluluk içinde vergilendirme yetkisine konu olması gereken bir hizmetin, yapay yollarla yani, Topluluk dışında ikincil nitelikli sabit yerler kurarak vergilendirme yetkisinin dışına çıkarılmasını önleme kaygısıyla vermiştir. FARMER/LYAL, s.159-160.

sabit yer olarak nitelendirmese idi, Danimarka'da uygulanan istisna nedeniyle vergi dışı kalma olgusu ortaya çıkacaktı"[46].

Sonuç olarak ATAD'ın yaklaşımı şöyle formüle edilebilir: Sabit yere ancak, işin kurulu olduğu yer vergilendirme bakımından vergi dışı kalmaya veya çifte vergilendirmeye neden oluyorsa başvurulabilir. Bu durumda dahi sabit yere ilişkin unsurların bulunup bulunmadığı araştırılacaktır. Bir yer ancak "daimilik, organizasyon ve bağımsızlık" unsurları mevcut ise sabit yer olarak nitelendirilebilir.

d. Birden Fazla Sabit Yer

9/1.maddedeki sabit yer "hizmetin verildiği" sabit yerdir. Bazı durumlarda, vergi yükümlüsünün birden fazla sabit yeri olabilir ve her biri de hizmetin verilmesini sağlayacak kapasitede olup belirli bir hizmetin gerçekleştirilmesine katkıda bulunabilir. Böyle bir durumda, hizmet verenin sabit yerleri arasında, hizmetin verilmesinde hangisinin kaynaklarının birincil olarak kullanıldığına bakmak gerekir[47].

e. Özel Rejim/ Genel Kural İlişkisi

6.yönergede bazı faaliyetler özel rejime tabi tutulmuştur. Bunlardan en önemlisi 26.maddede düzenleme altına alınan seyahat acenteleridir. Bu rejim, kendi adlarına faaliyette bulunan ve konaklama hizmetinin verilmesi (provision of travel facilities) için başka vergi yükümlülerinin mal teslimi ve hizmet ifasından faydalanan seyahat acentelerine uygulanmaktadır. 26/1'e göre, rejim, sadece aracılık faaliyetinde bulunan seyahat acentelerine kapsamamaktadır. Bu madde açısından tur operatörleri seyahat acentesi olarak kabul edilmektedir.

Bir seyahatle (journey) ilgili olarak seyahat acentesi tarafından ifa edilen bütün işlemler, tek bir işlem olarak kabul edilmektedir. Bu işlemlerin ifa yeri, seyahat acentesinin işinin kurulu olduğu veya seyahat acentesinin hizmetlerini verdiği sabit yerinin bulunduğu üye devlettir (m.26/2).

Seyahat acentesinin, başka vergi yükümlüleri aracılığıyla verdiği hizmetler, bu vergi yükümlüleri tarafından Topluluk dışında ifa edildiği takdirde, seyahat acentesinin hizmeti 15/14.madde çerçevesinde vergiden istisna edilen bir aracılık hizmetidir. Söz konusu işlemler hem Topluluk içinde hem de Topluluk dışında ifa edildiği takdirde, seyahat acentesinin hizmetinin sadece Topluluk dışına tekabül eden işlem kısımları vergiden istisna edilir (m.26/3). Üye devletlerin 26.maddede düzenlenen seyahat hizmetlerini ve yolcunun adı ve hesabına işlem yapan seyahat acentelerinin hizmetlerini geçiş döneminin sonuna kadar vergiden istisna etme olanakları mevcuttur(m.28/3(b))[48].

---

[46] TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.9) 82.22.11.

[47] FARMER/LYAL, s.160.

[48] Bkz., *Commission v. Federal Republic of Germany*, Case 74/91, 27.10.1992, ECR(1992-8), s.5431-5472.

3. İfa Yerine İlişkin Özel Kurallar

a. Genel Kural/ Özel Kural İlişkisi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

9.madde, vergilendirme işlemleri bakımından hizmetlerin ifa yerini yeknesak bir şekilde belirlemek suretiyle, ulusal KDV yasalarının kapsamına giren alanların sınırlarını çizmektedir. 9.madde, hizmetin birden fazla üye devletin yasasının kapsamına girdiği hallerde, yetki çakışmasını önlemek için hizmetin hizmet verenin işinin kurulu olduğu veya hizmetin verildiği sabit yerin bulunduğu yerde verildiğine ilişkin genel kuralı getirmiştir. 9/2.maddede ise bazı özel hizmetler için genel kuraldan ayrılan düzenlemeler yer almaktadır. Bu hizmetlerde, hizmetin hizmet verenin işinin kurulu bulunduğu yerde verildiğini kabul etmek uygun görülmemiş ve ifa yeri başka ölçütlerle belirlenmiştir[49].

Yönergedeki özel düzenleme sektör ağırlıklı bir düzenlemedir ve rekabet üzerindeki olumsuz etkinin önlenmesi ve tahsilatın kolaylaştırılması gibi pratik gereksinimler nedeniyle basitlik için kabul edilen genel kurala alternatifler getirmektedir[50]. Yönergedeki sistem çerçevesinde, 9/2.madde 9/1.maddeden bağımsızdır[51]. Dolayısıyla 9/1.madde (genel kural) 9/2.maddeye üstün değildir. **Her durumda, ele alınan olayın 9/2'de sayılan hallerden birine girip girmediği araştırılır, eğer girmiyorsa 9/1.maddenin kapsamında olduğu sonucuna varılır**[52].

b. Taşınmazın Bulunduğu Yer

6.yönerge, taşınmazlarla ilgili hizmetler bakımından bu hizmetlerin ifa yerini taşınmazın bulunduğu yer olarak tespit etmiştir(m.9/2(a)). Emlakçı ve mimarların faaliyetleri de dahil olmak üzere bir *taşınmazla bağlantılı bütün hizmetlerde* ifa yeri taşınmazın bulunduğu yerdir. "Mimarların belirli bir bölgede inşa edilecek bina için yaptığı çizim hizmetleri taşınmazla ilgili hizmetlerdir. Herhangi bir yerde inşa edilmesi mümkün salt bir çizim faaliyeti ise 9/2(e) çerçevesinde danışmanlık hizmetidir. Aynı şekilde belirli bir varlıkla ilgili olmayan genel nitelikteki emlakçilik hizmetleri de danışmanlık hizmeti mahiyetini taşır[53].

---

[49] *Knut Hanssen v. Finanzamt Hamburg Eimsbüttel*, Case 51/88, 15.3.1989, ECR(1989-3), s.767-785; *Trans Tirreno Express SpA v. Ufficio provinciale IVA*, Case 283/84, 23.1.1986, ECR(1986-1), s.231-245.

[50] Case 51/88.

[51] Opinion of Advocate General Mr.Fennelly, Case 327/94 (TERRA/KAJUS, Guide, vol.1, Com (art.9)-74-82.6.2.

[52] *Jürgen Dudda v. Finanzamt Bergisch Gladbach*, Case 327/94 (TERRA/KAJUS, Guide, vol.1, Com (art.9)-74-82.6.2; *M.J.M. Listhorst, K.G.P. Pouwels and J.Scheres c.s. v. Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen te Roermond*, Case 167/95, 6.3.1997, OJ C 108, 5.4.1997.

[53] TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.9)-67.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

c. Hizmetin Fiziksel Olarak Verildiği Yer

aa. Taşımacılık Hizmetleri

Taşımacılık hizmetlerinde ifa yeri, taşımacılığın gerçekleştiği parkurdur (m.9/2(b)). Taşımacılık faaliyetinde ifa yerinin genel kurala bağlanmamasının sebebi, taşıma hizmetini verenin iş merkezinin vergilendirme yetkisinin kapsamını belirlemek için uygun ölçüt olmamasıdır. Bu hizmet, birden fazla üye devletin ülkesi ile bağlantılı olarak yapılmaya uygundur, kendine özgü yapısı farklı bir ölçüt gerektirir[54]. Bu ölçüt, vergi matrahına ilişkin 11a/1-a maddesindeki genel kuralları değiştirmez ancak, matrahın ülkeler arasında tahsisini etkiler. Uluslararası taşımacılık hizmetlerinde, matrah, her ülkede katedilen mesafeye bağlı olarak oranlama yoluyla belirlenmelidir. Bu konuda tek kriter, katedilen mesafelerdir[55].

Yük ve yolcu taşımacılığı arasında bir ayrım yoktur[56]. Diğer yandan, taşımacılık hizmetleri ile bağlantılı broker, aracı ve acente hizmetleri de taşımacılık hizmetinin tabi olduğu kurala bağlıdır[57].

---

[54] a) *Trans Tirreno Express Sarl v. Ufficio provinciale IVA*, Case 283/84, 23.1.1986, ECR(1986-1), s.231-245.

b) ATAD, vergilendirme yetkilerinin çakışması sonucunu doğurmamak kaydıyla, üye devletlerin ülke dışında gerçekleşen parkuru vergilendirebilecekleri kararını vermiştir. Trans Tirreno davasında Divan şöyle demiştir: "Dava konusu taşımacılık faaliyeti vergilendirme yetkilerinin çakışması sonucunu doğuran bir parkurda gerçekleşmektedir. KDV açısından gemi bir tek üye devletin iki noktası arasında sefer yapmakta, parkurun bir kısmı ülke dışındaki uluslararası sulardan oluşsa bile, bu kısım bir başka üye devletin egemenlik alanını oluşturmamaktadır. Tamamen dahili olarak nitelendirebileceğimiz böylesi taşımacılık faaliyetlerinde, KDV'nin ülkesel kapsamı, 9.madde çerçevesinde değil yönergenin 2 ve 3.maddelerinde belirlenen genel kurallar bağlantılı olarak belirlenmelidir".

c) ATAD, 30/89 sayılı kararında şöyle demiştir: "9/2.maddeye göre, taşımacılık hizmetlerinde, vergilendirme işlemleri bakımından hizmetin verildiği yer, taşımacılığın gerçekleştiği parkurdur. **Bu madde, üye devletlerin, taşımacılık hizmetlerinde kendi ülkesi sınırları içinde geçen parkuru vergilendirmelerini sağlamaktadır.** Trans Tirreno davasında verilen kararda olduğu gibi, 9/2(b), bir üye devletin, parkurun bir kısmı ulusal sınırlar dışında geçse bile, başka üye devletlerin vergilendirme yetkilerine tecavüz teşkil etmediği sürece, ulusal topraklarının iki noktası arasındaki bir taşımacılık faaliyetini vergilendirmesine engel teşkil etmiyorsa da, bu karar, 6.yönergenin, bir üye devletin, topraklarında geçen taşımacılık faaliyetlerinin uluslararası suların üstünde veya altında gerçekleşen bölümlerini de KDV'ye tabi tutmasına izin verdiği şekilde yorumlanamaz"; *Commission v. French Republic*, Case, 30/89, 13.3.1990, ECR(1990-3), s.691-717.

[55] a) *Reisebüro Binder GmbH v. Finanzamt Stuttgart-Körperschaften*, Case 116/96, 6.11.1997, OJ C 387, 20.12.1997.

b) Ayrıca bkz., LAWRENCE, s.12.

[56] a) TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com(art.9)-68.

b) Komisyon, yolcu taşımacılığında ifa yeri kuralının değiştirilmesi için yönerge önerisinde bulunmuştur. Buna göre, yolcu taşımacılığında ifa yeri taşımanın başladığı yerdir

bb. Yardımcı Taşımacılık Hizmetleri

Yönergede, yükleme, boşaltma, handling[58] gibi yardımcı taşımacılık hizmetlerinde ifa yeri hizmetin verildiği yer olarak belirlenmiştir(m.9/2(c)). Yardımcı taşımacılık hizmetleri ile bağlantılı broker, aracı ve acente hizmetleri de taşımacılık hizmetinin tabi olduğu kurala bağlıdır[59].

Bu maddenin uygulanması açısından tanımlanması gereken kavram, taşımacılığa yardımcı (ancillary) hizmet kavramıdır. ATAD, 2.yönerge ile ilgili 126/78 sayılı davada[60], "malların taşınmasına yardımcı hizmet" (a service ancillary to the carriage of goods) kavramını değerlendirmiştir. Bu davada yük ve yolcu taşımacılığında, taşıma faaliyeti ile teslimde tahsil faaliyeti arasındaki ilişki tartışılmıştır. Taşımacılık firması, taşımaya konu olan malları alıcıya teslim ederken mal bedelini de tahsil ederse, bu ikinci hizmet taşımacılık hizmetine "yardımcı bir hizmet" (a service ancillary to the carriage of goods) olarak değerlendirilebilecek midir?

Adalet Divanı, sorayı şöyle yanıtlamıştır: "Konuya öncelikle KDV yönergelerinin amacı çerçevesinde yaklaşılması gerekir. Sistemin basitlik ve tarafsızlık açısından başarısı, bu verginin, mümkün olduğu ölçüde genel nitelik taşımasına ve üretim, dağıtım ve hizmet zincirinin bütün aşamalarını kavramasına bağlıdır. Ortak bir KDV sistemine geçilmesindeki temel amaç rekabette tarafsızlığın sağlanmasıdır. Bu sayede benzer mallar, üretim ve dağıtım zincirinin uzunluğu ne olursa olsun, her üye devlette aynı vergi yüküne katlanacaktır.

(place of departure). Topluluk dışındaki seyahatler, güzergah Topluluk ülkelerinden geçse bile vergilendirilmeyecektir. Bu kural, sadece iç suyolu ile karayolu taşımacılığında uygulanacaktır (Proposal for a Council Directive amending Directive 77/388/EEC as regards the value added tax arrangements applicable to passenger transport, Com(92) 416 final, 30.9.1992; Amended proposal for a Council Directive amending Directive 77/388/EEC as regards the value added tax arrangements applicable to passenger transport, Com (94) 378 final, OJ L 23.8.1994). Ancak bu öneri Komisyon kararı ile geri çekilmiştir, OJ C 2, 4.1.1997.

[57] LAWRENCE, s.14.

[58] a) Bu terim İktisadi Ticari Hukuki Terimler Sözlüğünde (Pars Tuğlacı, 1988) " bir işi idare ediş, muamele" şeklinde çevrilmiştir. Fakat bu açıklama, taşımacılık sektörüne özgü olan bu terimi yeterince ifade edememektedir. Terimin taşımacılık faaliyetlerinde bir çok yan hizmeti toplu olarak ifade eden bir terim olduğu göz önüne alınarak "handling" olarak kullanılması uygun bulunmuştur.

b) 71/235 sayılı Yönergede, handling, "paketleme, paket açma, paket değiştirme, paket tamiri, başka ambalajlara aktarma" olarak tanımlanmıştır. (Bkz., Commission v. Netherlands, Case 49/82, 20.4.1983, ECR(1983-4), s.1195-1215). Handling işleminin, yükleme ve aktarma ile de bağlantılı olduğu göz önüne alındığında, salt paketleme terimi de yeterli bulunmamıştır.

[59] LAWRENCE, s.14.

[60] *N.V. Nederlandse Spoorwegen v. Staatssecretaris van Financien* , Case 126/78, 12.6.1979, ECR(1979-6), s.2041-2062.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Teslimde tahsil esasına dayanan bir taşıma sözleşmesi uyumlaştırma yönergelerinin amacı etrafından değerlendirildiğinde, teslimde tahsil işleminin taşımacılığa ek bir hizmet olduğu sonucuna varılır. Ulusal mahkeme, "nakliyeci, malların taşınmasının yanı sıra, malları alıcıya teslim etmeden mal bedelinin tahsilini üstlenmiştir" derken, iki hizmet içeren bir sözleşmeyi tanımlamaktadır. Bu sözleşmede ikinci hizmet (tahsilat) birinci hizmete (taşıma) **sıkı sıkıya bağlıdır**. Tarafların iradesi çerçevesinde bu iki hizmetin ifası ayrı ayrı ele alınamaz. Malların alıcıya teslimi şarta bağlıdır. Nakliyecinin malı alıcıya teslim etmesi, ancak alıcının mal bedelini ödemesine bağlıdır. Ödeme yapılmadığı takdirde, nakliyeci malı alıcıya teslim etmeyecektir.

Bu iki hizmetin gerçekleştirilmesi birbirine bağlı olduğuna göre, KDV yönergeleri ile öngörülen rekabet eşitliği amacının gerçekleşmesi için mal bedeli tahsilatının, taşımaya ek bir hizmet olarak değerlendirilmesi ve böylece bütün üye devletlerde KDV'ye konu edilmesi gerekir. Böylece çeşitli taşımacılık biçimleri arasında muamele eşitliği garanti altına alınmış ve hizmetin bütün üye devletlerde aynı koşullarla vergilendirilmesi sağlanmış olacaktır".

Divan'a göre, **kendisi ana faaliyet sayılmayan ve fakat ana faaliyetin gerçekleşmesi için ön koşul niteliği taşıyan bir hizmet**, o faaliyete yardımcı bir hizmet sayılmaktadır[61].

cc. Kültür ve Spor Faaliyetleri

Yönergede, kültür, sanat, spor, bilim, eğitim ve eğlence veya benzer faaliyetler ile bunlara yardımcı hizmetlerde ifa yeri hizmetin verildiği yer olarak belirlenmiştir. Bu faaliyetlerin organizatörlerinin hizmetleri de bu çerçevede ele alınmıştır(m.9/2(c)).

Kültürel ve sanatsal faaliyetler ve bunlara yardımcı hizmetler, 327/94 sayılı davada tartışılmıştır. Davada Divan'ın ele aldığı soru, konserler için verilen ses hizmetlerinin bir kültür, sanat veya gösteri hizmeti mi, yoksa, bu hizmetlere yardımcı bir hizmet olarak mı değerlendirileceğidir[62].

Davacı Jürgen Dudda'nın faaliyet konusu, şahıs işletmesi çerçevesinde ses mühendisliği hizmetidir. Bu hizmet, konser ve benzeri olaylar için ses düzeni kurmayı ve ses kalitesini sağlamayı içermektedir. İş yeri Almanya'da kuruludur, fakat hizmetlerinin çoğunu yurt dışında vermektedir. Davacı, her gösteride

---

[61] a) *Jürgen Dudda v. Finanzamt Bergisch Gladbach*, Case 327/94 (TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.9)-74-82.6.2).

b) Bu davada, Savcı Fennelly, yardımcı hizmet terimini şöyle açıklamıştır: Yardımcı hizmet terimi bir ana hizmete esaslı destek veren veya bir ana hizmete bağlı hizmettir. Terimin Fransızca karşılığı olan 'accessoire' teriminin tanımında bağımlılık yönü ön planda tutulmaktadır. Almanca'daki 'zusammenhangenden' terimi de bağımlılığı içermektedir. Dolayısıyla yardımcı hizmet, ana faaliyetin gerçekleşmesine temel ve doğrudan destek veren ve sadece ana faaliyet çerçevesinde faydalı olduğu için bağımlı olan hizmetlerdir.

[62] *Jürgen Dudda v. Finanzamt Bergisch Gladbach*, Case 327/94.

organizatörle sözleşme yapmaktadır. Görevi, normal olarak sözleşme konusu gösterinin tüm ses düzeninin tamamlanması için düzenlemeler yapmaktır. Bu amaçla ses düzeni için hangi aletlerin gerektiğini ve bu aletlerin en yüksek ses seviyesi ve ses kalitesini verecek şekilde nasıl kullanılacağını belirlemek için ölçümler yapan davacı, bazı gösterilerde kullanılan film ve lazer gösterileri için danışmanlık yapmakta, organizatöre gereken cihazları tedarik ve bu cihazların kurulması ve çalıştırılması için personel temin etmektedir. Bazen bu cihazlar davacıya ait olmakta, bazen de diğer kişilerden kiralanmaktadır. Davacı bütün bu hizmetleri için tek bir ücret almaktadır.

Alman vergi idaresi, 1985 ve 1986 yıllarında Avusturya, İtalya, Yugoslavya ve Danimarka'da yapılan gösteriler için işyerinin Almanya'da kurulu bulunduğu gerekçesiyle KDV tarh etmiştir. Davacının açtığı davada, ulusal vergi mahkemesi konuyu ön karar yoluyla ATAD'a iletmiştir.

Davacı, verdiği hizmetin, Muamele Vergisi Yasasının (UStG) 3a(2)(3)(a) maddesine girdiğini iddia etmektedir. Bu maddeye göre, organizatörlerin verdikleri hizmetler de dahil olmak üzere sanat, bilim, eğitim, spor, eğlence veya benzeri hizmetlerin ifa yeri hizmetin verildiği yerdir. (UStG 3a(2)(3)(a)'da Yönergenin 9/2(c) maddesindeki yardımcı faaliyetler kapsama alınmamıştır) davacı verdiği hizmetin 'eğlence' hizmeti olarak nitelendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Gösteri sırasında dinleyicilerin eğlendirilmesi için doğrudan hizmet verdiğini, kendi hizmeti olmaksızın gösterinin eğlence değerinin kaybolacağını ileri süren davacı farklı bir yorumun yönergenin 9/2(c) maddesine aykırı olacağını belirtmiştir. Davacıya göre, işyerindeki bir faaliyet çoğunlukla hazırlık niteliğindedir ve tali öneme sahiptir. Davalı, davacının ele aldığı maddelerin olaya uygulanamayacağını, çünkü sürdürülen faaliyetin sanatsal veya eğlence veya benzeri hizmet olmadığını iddia etmiştir. Davacıya göre, bu maddeler sadece davacının hizmet verdiği kişilere yani, organizatörlere ve sanatçılara uygulanabilir. Ses mühendislik hizmeti ise tamamen teknik nitelik taşımaktadır.

Divan'ın verdiği karar şöyledir: "Ulusal mahkeme ilk sorusu ile sanatsal bir eğlence gösterisinde kullanılan cihazları seçen ve bunların çalıştırılmasını organize eden, bunları özel akustik koşullara ve istenen ses efektlerine göre ayarlayan ve gerekli cihaz ve personeli tedarik eden bir kişinin faaliyetinin 9/2(c) maddesine girip girmediğini sormaktadır. Alman hükümeti, söz konusu faaliyetin 9/2(c)'ye değil 9/1.madde kapsamına girdiğini ileri sürmektedir. Hükümet, 9/2(c)'nin, 9/1.maddenin istisnasını teşkil ettiği için dar yorumlanması ve kuşku bulunduğunda 9/1.maddenin öncelikli olarak uygulanması gerektiği görüşündedir. Alman Hükümetine göre, olaydaki hizmetlerin 9/2(c) kapsamına girdiğine ilişkin ciddi kuşkular bulunmaktadır. Bu faaliyetler, bir sanat veya eğlence faaliyetinin gerçekleşmesini olanaklı kılan ve fakat, kültürel yaratıcılık unsuru taşımadığı için bizzat sanat, eğlence ve benzeri faaliyet teşkil etmeyen faaliyetlerdir. Bu faaliyetlerin, sanat veya eğlence faaliyetlerine yardımcı faaliyet olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği meselesinde ise Alman hükümeti, maddede geçen yardımcı kelimesinin iki şekilde yorumlanabileceğini belirtmektedir. Birincisine göre, yardımcı terimi, asıl hizmeti veren kişinin yardımcı hizmetlerini

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

niteler (örneğin, asıl sanatsal gösteriyi yapan kişinin bu hizmetlerine yardımcı nitelikte hizmetler vermesi). İkincisine göre, terimden, ana hizmete yardımcı hizmetler anlaşılır (örneğin, kim tarafından verildiğine bakılmaksızın ana sanatsal faaliyete yardımcı herhangi bir hizmet). Alman hükümeti, ilk yorumu kabul etmektedir.

9/1 ve 9/2.madde arasındaki ilişki bakımından her durumda, ele alınan olayın 9/2'de sayılan hallerden birine girip girmediği araştırılır, eğer girmiyorsa 9/1.madde kapsamında olduğu sonucuna varılır. 9/2.maddenin kapsamının amacı ışığında belirlenmesi gerekir. 9/2.maddenin genel amacı, hizmet maliyetlerinin mal fiyatlarına dahil edildiği hizmetler için özel bir sistem geliştirilmesidir. Sanat ve eğlence faaliyetlerinin ve yardımcı hizmetlerin ifa yerini hizmetin fiziksel olarak verildiği yere bağlayan 9/2(e)'de de benzer amaç güdülmektedir. Topluluk yasa koyucusu, gösterinin organizatörü hizmetin fiziksel olarak verildiği devlette nihai tüketicilerden KDV tahsil ettiği sürece, maliyeti hizmetin bütününün fiyatına dahil edilen -ki bu fiyat nihai tüketici tarafından ödenmektedir- bütün hizmetler için tahsil edilen KDV'nin, hizmet verenin işinin kurulu olduğu devlete değil, bu devlete ödenmesi gerektiğini düşünmüştür. Belirli bir hizmetin 9/2(e)'nin kapsamına girmesi için özel bir sanatsal seviye aranmamaktadır ve sadece sanatsal ve eğlence faaliyetleriyle ilgili hizmetler değil benzer faaliyetlerle ilgili hizmetler de kapsama dahildir.

Olaydaki gibi bir hizmetin yardımcı faaliyet olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği, ana faaliyetin sanatsal veya eğlence niteliğinin tartışmalı olmamasına bağlıdır. Kendisi bizzat sanat veya eğlence faaliyeti sayılmayan ancak bu faaliyetlerin gerçekleşmesi için ön koşul niteliği taşıyan bir hizmet, o faaliyete yardımcı bir hizmet sayılır. Bu nedenle olaydaki hizmet, objektif olarak ana faaliyete yardımcı hizmetler ve hizmeti verenin kim olduğunun önemi yoktur".

dd. Tamir ve Değerlendirme Hizmetleri

Yönergede maddi taşınır varlıklar üzerindeki çalışma ve değerlendirme hizmetlerinin ifa yeri, hizmetin fiziksel olarak verildiği yer şeklinde belirlenmiştir(m.9/2(c)). Eser teslimi sözleşmelerinden kaynaklanan hizmetler ve tamir işlemleri bu madde kapsamındadır.

Maddenin kapsamı, Divan'ın 167/95 sayılı kararında tartışılmıştır[63]. Dava konusu olayda, Hollanda'da kurulu bir veteriner ortaklığı, Belçika'da veteriner hizmeti vermiştir. Uyuşmazlık ifa yeri konusunda çıkmıştır. Hollanda, hizmetin 9/1.madde çerçevesinde değerlendirileceğini, ortaklık ise hizmetin maddi taşınır varlıklar üzerinde çalışma veya değerlendirme hizmeti olarak 9/2-c'nin kapsamına girdiğini iddia etmiştir. Birinci halde, ifa yeri ortaklığın kuruluş yeri olarak Hollanda'dır. İkinci halde, ifa yeri hizmetin fiilen verildiği yer olan Belçika'dır.

---

[63] *M.J.M. Lindhorst, K.G.P. Pouwels and J.Scheres c.s. v. Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen te Roermond*, Case 167/95, 6.3.1997, OJ C 108, 5.4.1997.

Ön karar yoluyla Divan'a gelen davada, ATAD'ın yanıtı şöyle olmuştur: "'Değerlendirme' (valuation) teriminin ortak anlamı, bir malın, değerini tahmin etmek veya niceliğini ya da gördüğü hasarı belirlemek amacıyla, fiziksel durumunu incelemek veya güvenilirliğini araştırmaktır. Tersine bir veterinerin öncelikli işi, hayvanın sağlık durumunu değerlendirmek, koruyucu tıbbi önlem almak, hasta hayvanların hastalığını teşhis ve tedavi etmektir. Veterinerlerin hizmetleri arızi olarak bir hayvanın ya da sürünün değerini tespit etmeyi de içerebilir ancak, bu veterinerlerin görevlerinin karakteristik bir unsuru olarak değerlendirilemez. Bu nedenle veterinerlerin mutad olarak verdikleri hizmetler 'değerlendirme' kavramının ve dolayısıyla da yönergenin 9/2-c maddesinin kapsamına girmez.

"Maddi taşınır varlıklar üzerinde çalışmalar" ibaresi ise bir mal üzerinde, tabiatı gereği bilimsel veya entelektüel olmayan saf fiziksel bir hareketi ifade eder. Tersine veterinerlerin çalışması, hayvanlara verilen tedavi bakımından tamamen bilimsel kuralların yönetimi altındadır. Bu tedavi bazen hayvanlara yönelik fiziksel hareketleri gerektiriyorsa da, bu işlemin bir "çalışma" olarak nitelendirilmesi için yeterli değildir. Bu nedenle veterinerlerin mutad olarak verdikleri hizmetler yönergenin 9/2-c maddesinin kapsamına girmemektedir".

d. Müşterinin İşinin Kurulu Olduğu veya Sabit Yerinin Bulunduğu Yer

aa. Ön Koşullar

Yönergenin 9/2(e) maddesinde, saymaca yoluyla belirlenen bazı hizmetler, hizmeti alan müşterinin işinin kurulu olduğu veya hizmetin verildiği sabit yerinin bulunduğu yerde, böyle bir yer yok ise müşterinin daimi adresinin bulunduğu yerde veya mutad olarak oturduğu yerde ifa edilmiş sayılmaktadır. Ancak bu maddenin uygulanabilmesi için bu kategori hizmetlerin tarafları ile ilgili olarak bazı koşullar öngörülmüştür:

1. Hizmet Topluluk dışındaki bir müşteriye veya

2. Hizmet, satıcının ülkesinden farklı bir Topluluk ülkesindeki vergi yükümlüsüne verilmelidir.

Bu koşullar çerçevesinde, 9/2(e)'nin uygulanabilmesi için Topluluk dışındaki müşterilerin vergi yükümlüsü olmaları koşulu aranmamıştır. Tersine, Topluluk üyesi ülkelerden birindeki müşterilerin vergi yükümlüsü olması gerekmektedir. "Bu ön koşulların gerçekleşmemesi halinde, hizmet verenin iş merkezini veya sabit yerini temel alan genel kural uygulanacaktır"[84].

Bu madde, hem dahili hem de harici hizmetleri kapsamaktadır; yani, Topluluk içindeki bir vergi yükümlüsünün diğer bir üye devletteki vergi yükümlüsüne veya Topluluk dışındaki bir müşteriye verdiği hizmetlerin yanı sıra, Topluluk dışındaki bir vergi yükümlüsünün Topluluk içindeki bir vergi yükümlüsüne (ve hatta 9/3.madde dolayısıyla vergi yükümlüsü olmayan bir kişiye) verdiği hizmetler kapsama dahildir. 9/2(e), 21.madde ile bağlantılı olarak değerlendirilmelidir. 9/2(e)'deki hizmetler

[84] RUPPE, s.127.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

Topluluk içindeki bir vergi yükümlüsü tarafından diğer bir üye devletteki vergi yükümlüsüne veya Topluluk dışındaki bir vergi yükümlüsünün Topluluk içindeki bir vergi yükümlüsüne yapıldığı zaman vergi sorumluluğu uygulanabilir[65].

Bu kurala dayanarak şu tablo çıkarılabilmektedir[66]:

No.	Hizmet veren	Müşteri	İfa Yeri
1	EEC işletmesi	Diğer EEC işletmesi	Müşterinin iş merkezi
2	3.ülke işletmesi	EEC işletmesi	Müşterinin iş merkezi
3	EEC işletmesi	3.ülke işletmesi veya özel kişi	Müşterinin iş merkezi
4	3.ülke işletmesi	EEC özel kişi	Hizmet verenin iş merkezi
5	EEC işletmesi	EEC özel kişi	Hizmet verenin iş merkezi

bb. İşin Kurulu Olduğu Yer / Sabit Yer

9/1.maddede kullanılan kavramlar bu kez, müşteriler nezdinde 9/2(e) maddede kullanılmıştır. Bu maddede sayılan hizmetlerde ifa yeri müşterinin işinin kurulu olduğu veya sabit yerinin bulunduğu yer olarak kabul edilmiştir. Bu kavramlar için 9/1.maddede verilen açıklamalar aynen geçerlidir.

Burada, ek olarak, müşterinin birden fazla işyerinin bulunması durumunda 9/1 ve 9/2(e) açısından varılacak sonucu bir örnekle açıklayacağız: İngiliz bir avukat, ana merkezi Paris'te olan bir Fransız firmasının Manchester'daki fabrikasının idaresine, İngiliz ticaret hukuku hakkında danışmanlık hizmeti vermiştir. Burada hizmetin 9/1 çerçevesinde İngiltere'de mi yoksa, 9/2(e) uyarınca Fransa'da mı vergilendirileceği meselesi, hizmetin tali nitelikteki Manchester fabrikasına mı, yoksa Paris'teki ana merkeze mi verildiği ile ilgilidir. Eğer hizmet Manchester fabrikasına verilmiş kabul edilirse 9/1'deki genel kural uygulanır, çünkü 9/2(e), Topluluk içinde bulunan ve fakat satıcının ülkesinden farklı bir ülkedeki vergi yükümlülerine verilen hizmetleri düzenlemektedir. Böyle bir olayda, Fransa'nın hizmetle bağlantısı sadece şirketin ana merkezi olmak sıfatıyla kurulduğuna göre, hizmetin İngiltere'deki tali işyerine bağlanması daha uygundur. Danışmanlık, üreticinin İngiltere'deki idarecilerine İngiltere'deki işleri için verilmiştir. Avukat, faturayı Fransa'daki ana merkeze kesse bile sonuç değişmeyecektir. Şekli kurallar ve ödemeye ilişkin düzenlemeler olayın maddi yönüne etki etmez. Aksi takdirde, vergi yükümlüleri vergilendirilmek istedikleri vergilendirme yetkisini serbestçe kendileri tayin etme ve hatta Topluluk dışındaki işyerlerine fatura kesmek suretiyle vergilendirmeden tamamen kaçınma olanağına kavuşmuş olur. Olay, başka bir

---

[65] a) TERRA/KAJUS, Cuide, vol.2, Com.(Art.9)-82.13.

b) Bu kurum, Topluluk hukukunda "reverse charge" terimi ile ifade olunmaktadır.

[66] RUPPE, s.128.

kombinasyonda başka sonuçlar verebilir. Avukat aynı danışmanlık hizmetini şirketin Paris'teki ana merkezindeki hukuk departmanına verdiğinde ne olacaktır? Verilen bilgi kısmen İngiltere'deki işle ilgili olmasına rağmen, öncelikli olarak Paris'te'ki görevliler tarafından İngiltere'deki iş hakkında veya daha genel olarak şirket faaliyetleri ile ilgili rapor hazırlamada kullanılmaktadır. Bu durumda ifa yeri, 9/2(e) uyarınca Fransa'dır. Dolayısıyla, müşterinin birden fazla işyerinin olması halinde, hizmetin fiilen hangi iş yeri tarafından kullanıldığına (actual use) bakmak gerekir[67].

cc. Kapsam Dahilindeki Hizmetler

9/2(e)'de sayılan hizmetler şunlardır:

- Telif, patent, lisans, marka ve benzeri hakların devir ve temliki,
- Reklam hizmetleri,
- Veri üretme ve bilgi sağlama hizmetleri dahil, danışman, mühendis, danışmanlık büroları, avukat, muhasebecilerin hizmetleri ile diğer benzeri hizmetler,
- Bir ticari faaliyetin veya (e) bendinde yazılı bir hakkın sürdürülmesi veya kullanımından feragat taahhütleri,
- Kasa kiralama hariç, bankacılık, finans ve reasürans işlemleri dahil sigorta işlemleri,
- Personel tedariki,
- Bir başkasının nam ve hesabına hareket eden acentelerin işveren için verdikleri (e) bendindeki hizmetler,
- Nakliye araçları hariç taşınır maddi varlıkların kiralanması işlemleri.

Burada bazı özellikli hizmetleri ele alacağız.

aaa. Gayrimaddi Hizmetler

Telif, patent, lisans, marka ve benzeri hakların devir ve temliki işlemlerinde ifa yeri, yukarıda verilen koşullar çerçevesinde müşterinin işinin kurulu olduğu veya sabit yerinin bulunduğu yerdir(m.9/2(e)). Telif, patent, lisans, marka ve benzeri haklar kavramları yönergede tanımlanmamıştır, ancak bu kavramlar Topluluk hukuku kavramlarıdır[68].

---

[67] FARMER/LYAL, s.160.

[68] a) TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art 9)-82.23.

b) Gümrük Kodu Uygulaması, 157.maddede şöyle denilmektedir: "değerleme ile ilgili 32/1(c).madde açısından gayrimaddi hak bedelleri (royalties) ve lisans ücretleri (licence fees)

-ithal edilen malların üretimi (özellikle, patent, dizayn, model ve üretim know-how'i) veya

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bbb. Reklam Hizmetleri

Yönergenin uygulanması bakımından "reklam" kavramının kapsamının belirlenmesi gerekir. Bu kavram ATAD'ın 68/92 sayılı kararında tartışılmıştır[89]:

Bu davada, Komisyon, bazı ekonomik işlemleri reklam hizmetlerinin dışında bırakan Fransa'nın 6.yönergeye aykırı davrandığını ileri sürmüştür: "Fransa, bir dizi ekonomik işlemi yapay ve belirsiz bir ayrımla reklam hizmetleri kavramının dışında bırakmıştır. Dar anlamda 'reklam' ile 'promosyon' (kokteyl parti gibi organizasyonlar, reklam yardımları ve oyun ve yarışmalarda bedelsiz malzeme dağıtımı) arasında ayrım yapılmasının sonucu olarak bu sonuncular, müşterinin işyerinde değil 9/1'deki genel kural çerçevesinde hizmet verenin işyerinde vergilendirilmektedir. Bu ayrım, katma değer vergisinde yeknesak uygulama ve hukuki belirlilik amaçlarına aykırıdır ve sınır ötesi reklam hizmetlerinde farklı yorumlar nedeniyle çifte vergilendirmeye veya vergi dışı kalmaya neden olabilir".

Divan'ın kararı şu yönde olmuştur: "Reklamcılık kavramı, satışların arttırılması amacıyla, bir ürünün veya hizmetin mevcudiyeti ve kalitesi hakkında tüketicilere bilgi vermeyi hedefleyen bir mesajın yayınlanmasını zorunlu olarak içerir. Böyle bir mesajın yayınlanması normal olarak kelimelerle ifade edilmesi anlamına gelirse de, kısmen veya tamamen başka araçların kullanılması yoluyla da ifade edilebilir. Tamamen başka araçların kullanılması halinde işlemin bir reklam hizmeti teşkil edip etmediğini belirlemek için, her durumda söz konusu hizmete hakim olan bütün koşulların dikkate alınması gerekir.

...

Malların indirimli fiyatlarla satılması, tüketicilere satılan bazı malların reklam acentesi tarafından tüketicilere dağıtılması, düşük fiyatla veya bedelsiz hizmet verilmesi ya da bir kokteyl veya parti düzenlenmesi gibi bir promosyon kampanyası, **satışların arttırılması amacıyla, bir ürünün veya hizmetin mevcudiyeti ve kalitesi hakkında tüketicilere bilgi vermeyi hedefleyen bir mesajın yayınlanması** unsuru için yeterlidir. **Reklam kampanyasının ayrılmaz bir parçasını** oluşturan herhangi bir işlem, bir reklam mesajını içermektedir".

Divan karar hükmünde, "a. bir reklam acentesi tarafından müşterisine tüketicilere dağıtılmak üzere malzeme satışı, b. reklam acentesi tarafından sosyal

---

-ithal edilen malların ihracat satışları (özellikle marka, kayıtlı dizayn) veya

-ithal malların kullanımı veya yeniden satışı (özellikle telif, üretim yöntemi) ile ilgili hakların kullanımı için yapılan ödemelerdir, Commission Regulation (EEC) No.2454/93 of 2.7.1993 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No.2913/92 establishing the Community Customs Code, Of L 253, 11.10.1993.

[89] *Commission v. French Republic*, Case 68/92, 17.11.1993, (KAJUS,JULIE, Cases Before the European Court Of Justice, VAT Monitor, vol.5, no.5, September-October 1994, s.260-261); Ayrıca bkz., *Commission v.Kingdom of Spain*, Case 73/92, 17.11.1993 (KAJUS, JULIE, Cases Before the European Court Of Justice, VAT Monitor, vol.5, no.5, September-October 1994, s.261).

toplantı, kokteyl parti gibi çeşitli faaliyetler çerçevesinde verilen hizmetler, c. reklam yardımları bir promosyon mesajı içeren veya böyle bir mesajın ayrılmaz parçası olan işlemlerdir" demiştir[70].

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ccc. Veri Üretme ve Bilgi Sağlama Hizmetleri

Bu madde bakımından kapsama dahil olup olmadığı ele alınması gereken iki hizmet mevcuttur: Telekomünikasyon ve yazılım hizmetleri[71].

aaaa. Telekomünikasyon Hizmetleri

KDV Komitesi oybirliği ile **temel** telekomünikasyon hizmetlerinin, yani hangi teknik araç (toprak hattı, uydu veya başka elektronik hatlar) kullanılırsa kullanılsın, **veri aktarma** (data transmission) hizmetlerinin yönergenin 9/1.maddesindeki genel kuralın kapsamına girdiğine karar vermiştir[72]. Bu açıdan, uygulamada temel telekomünikasyon hizmetleri 9/1 kapsamında değerlendirilmiş, bilgi sağlama ve veri üretme hizmeti ise 9/2 çerçevesinde ele alınmıştır. Dolayısıyla, salt bilgi aktarma ile

---

[70] a) Aynı mahiyette, 70/92 sayılı davada, Komisyon, İrlanda'nın 'reklamcılık hizmetleri' ve 'diğer hizmetler' şeklinde yaptığı ayrımın yönergeye aykırılığını ileri sürmüştür. İrlanda Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı Uygulama Tebliği üzerine dava geri çekilmiştir. Tebliğde şu açıklamalar yer almaktadır: "Reklam hizmetleri teriminin kapsamı KDV yasasında tanımlanmamıştır. Uygulama bakımından, reklam hizmeti, reklam acenteleri tarafından fiilen yapılan ve bir ürünün, kişinin veya işin tanıtımını amaçlayan tüm hizmetleri (örneğin basın ilanları, promosyon ve diğer yayınlar) içerir...İrlanda'da kurulu olan bir reklam acentesi tarafından İrlanda'daki herhangi bir kişiye veya AT içindeki vergi yükümlüsü olmayan (non-business person) herhangi bir kişiye verilen reklam hizmeti İrlanda'da verilmiş sayılır ve İrlanda'da KDV'ye tabi tutulur. İrlandalı reklamcılar tarafından İrlanda dışındaki iş sahiplerine (KDV yükümlüsü olsun olmasın) verilen hizmetler müşterinin işyerinin bulunduğu yerde verilmiş sayılır. Aynı şekilde, İrlanda'da İrlandalı iş sahipleri tarafından deniz aşırı hizmet verenlerden alınan hizmetler İrlanda'da verilmiş sayılır ve İrlanda'da KDV'ye tabi tutulur", *Commission v. Ireland*. Case 70/92 (TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com.(Art.9)-82.24-82.25).

b) Reklam hizmetlerini konu alan bir başka karar 69/92 sayılı davada verilmiştir: "reklam kampanyası çerçevesinde malzeme satışları ve çeşitli halkla ilişkiler olayları dahilinde verilen hizmetler -basın toplantıları, seminerler, kokteyl partiler, sosyal toplantılar gibi-, bir promosyon mesajı içeren veya böyle bir mesajın ayrılmaz parçası olan işlemlerdir", *Commission v. Grand Duchy of Luxembourg*. Case 69/92, 17.11.1993 (KAJUS, JULIE, Cases Before the European Court Of Justice, VAT Monitor, vol.5, no.5, September-October 1994, s.261).

[71] Komisyon I. Raporda madde kapsamından kaynaklanan sorunu şöyle ortaya koymuştur: Bilgi sağlama kavramı, sadece komputerize bilgiyi mi içerir yoksa, terim en geniş anlamıyla mı yorumlanmalıdır?, First Report from the Commission to the Council on the application of the common system of value added tax, submitted in accordance with Article 34 of the Sixth Council Directive (77/388/EEC) of 17 May 1977, Com (83) 426 final, 14.9.1983, s.35.

[72] Bkz. Second Report, s.24.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bilgi sağlama (toplama) hizmeti (Reuters gibi basın ve haber servislerinin on-line bilgi sağlama hizmeti) arasında ayrıma gidilmiştir[73].

Bilgi tedariki (provision of information) ile bilgi aktarma (transmission of information) arasındaki sınırın çizilmesi her zaman kolay değildir. Aynı şekilde, örneğin bir bilgisayar aracılığıyla bilgi vermenin (processing of information) veri üretme mi (data-processing) yoksa sadece basit bir aktarma (simple transmission) işlemi mi olduğu açık olmayabilir. Dolayısıyla, üye ülkelerde bu hizmetlere farklı muamele olgusu giderek yaygınlaşmıştır. Adres ağına veri paketi gönderen bazı çoklu-mesaj veya paket hizmetlerinde, veriyi doğru adrese yönlendiren ve hata ve bozulmaları ölçen bir sistemi içerenler 9/2(e) çerçevesinde vergilendirilmiş, diğerleri ise 9/1'e tabi tutulmuştur. Aynı şekilde bazı üye devletler uydu telekomünikasyon servislerini 9/2(e) çerçevesinde ele almış, diğerleri basit bir aktarım işlemi olduklarını düşünerek 9/1'i uygulamıştır. Dolayısıyla, bu konu Topluluk hukuku içinde standart bir çözüm beklemektedir[74].

3 Şubat 1997'de Komisyon, telekomünikasyon hizmetlerinde ifa yerine ilişkin olarak yeni bir yönerge önerisinde bulunmuştur[75]. Öneride, telekomünikasyon hizmetleri, "işaret, sinyal, yazı, şekil ve ses veya her türlü bilginin kablo, radyo, optik veya diğer elektromanyetik sistemlerce - aktarma veya alma kapasitesini kullanım haklarının transfer veya tahsisi dahil- aktarılması veya alınması" şeklinde tanımlanmıştır.

Bu hizmetlere ilişkin olarak önerilen 9/2-f bendi şöyledir: "Telekomünikasyon hizmetlerinde hizmetin verildiği yer, eğer bu yer Topluluk dışında ise, müşterinin işinin kurulu olduğu veya hizmetin verildiği sabit yerinin bulunduğu, böyle bir yer yok ise müşterinin daimi adresinin bulunduğu veya mutad olarak oturduğu yerdir. Topluluk dışında kurulu birisi tarafından, işi Toplulukta kurulu olan veya hizmetin verildiği sabit yeri Toplulukta bulunan, böyle bir işyeri veya sabit yer yok ise daimi adresi veya mutad olarak oturduğu yer Toplulukta bulunan bir müşteriye verilen telekomünikasyon hizmetlerinde, hizmetin verildiği yer müşterinin bulunduğu yerdir".

Bu öneriye göre, Toplulukta kurulu işletmelerce Topluluk dışındaki müşterilere verilen hizmetler KDV'ye tabi olmayacaktır. Diğer yandan, Topluluk dışında kurulu işletmelerce Topluluk içindeki müşterilere verilen hizmetler ise müşterinin bulunduğu yerde vergilendirilecektir. Böylece, Topluluk içinde gerçekleşen tüketim vergi kapsamına alınmıştır. Topluluk içinde kurulu işletmelerin

---

[73] JENKINS, PETER, "VAT and Telecommunications Within the European Union", VAT Monitor, vol.6, no.5, September/October 1995, s.287; Aynı zamanda, bkz. LAWRENCE, s.14.

[74] JENKINS, Telecommunications, s.287-288. TERRA, telekomünikasyon hizmetlerinin, "elektrik, gaz, ısınma ve soğutma"da (m.5/2) olduğu gibi 'mal' olarak nitelendirilebileceği görüşündedir, bkz., TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com.(art.9)-82.36-82.36.4.

[75] Proposal for a Council Directive amending 77/388/EEC as regards the value added tax arrangements applicable to telecommunications services, Com (97) 4 final, 3.2.1997.

Topluluk içindeki müşterilere verdikleri hizmetlerde vergilendirmeye ilişkin temel kural (9/1) değişmemektedir[76].

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu yönerge önerisinde ayrıca, istisnaları düzenleyen 13.maddeye de bir bent ilave edilmesi öngörülmüştür. Buna göre, telekomünikasyon ağ operatörleri arasındaki telefon görüşmelerinin yönlendirilmesine ve sona erdirilmesine ilişkin telekomünikasyon hizmetleri vergiden istisna edilecektir.

Buna karşılık, 17 Mart 1997'de, Konsey onbeş Karar (decision) vermiştir[77]. Bunlar, 6.yönergenin 27. maddesine dayanmakta ve onbeş üye devlete telekomüniskasyon hizmetleri bakımından yönergenin 9/1.maddesinden ayrılma hakkı tanımaktadır. Bu işlemin amacı, söz konusu hizmetleri yönergenin 9/2-e maddesi altında toplamaktır. Buna göre, Topluluk içinde kurulu işletmelerce, Topluluk içinde kurulu ve vergi yükümlüsü olan veya Topluluk dışında kurulu bulunan veya mukim olan kişilere verilen telekomünikasyon hizmetlerinin, alıcının kurulu olduğu veya mukim bulunduğu yerde verildiği kabul olunmaktadır. Topluluk dışından Topluluk içindeki bir vergi yükümlüsüne verilen hizmetler alıcının kurulu olduğu yerde verilmiş kabul edilmektedir. Burada vergi sorumluluğu müessesi işleyecektir. Topluluk içinde kurulu bir şirket tarafından diğer bir üye devletteki vergi yükümlüsü olmayan kişilere verilen hizmetler ise hizmet verenin kurulu olduğu yerde vergilendirilmeye devam edilmektedir. Topluluk dışından Topluluk içindeki vergi yükümlüsü olmayan kişiye verilen hizmetler ise Topluluk KDV'sinin kapsamı dışında kalmaktadır. Üye devletlere verilen bu yetki 31 Aralık 1999'da veya bu süre içinde telekomünikasyon hizmetlerinde ifa yerine ilişkin kuralı değiştiren bir yönerge kabul edildiğinde sona erecektir[78].

bbbb. Yazılım Hizmetleri

Yazılım hizmetlerine gelince, KDV Komitesinin açıklamaları şu yönde olmuştur: "Normal" veya yaygın bir şekilde kullanılan genel yazılımlar mal ithalatı kapsamına girer. Özel yazılımlarda ise hem bir mal ithalatı (fiziksel destek), hem de bir hizmet unsuru bulunmaktadır. Topluluk içi ticarette vergi yükümlüleri arasında yapılan işlemlerde, fiziksel destek veriye (data) yardımcı bir unsur olarak değerlendirilecek ve her iki unsur tek bir hizmet ifası şeklinde 9/2(e) uyarınca kullanıcının bulunduğu üye devlette vergilendirilecektir. Çifte vergilendirmenin önlenmesi için fiziksel destek ithalatta vergilendirilmeyecektir"[79].

ddd. Uzmanlığa Dayalı Hizmetler

Yönergenin 9/2(e) maddesinde danışmanlık, mühendislik, avukatlık ve muhasebecilik hizmetleri ile diğer benzeri hizmetler de sayılmaktadır. Bu bendin kapsamı, özellikle "benzeri hizmet" kavramı, Divan'ın 145/96 sayılı kararında

[76] TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.9) 82.36.7.

[77] OJ L 86, 28.3.1997.

[78] TERRA/KAJUS, Guide, vol.2, Com (art.9) 82.36.4 -82.36.6.

[79] Second Report, s.29.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tartışılmıştır[80]. Davada, Uluslararası Ticaret Odası için yapılan tahkim kurulu üyeliğinin 9/2(e) bendi çerçevesinde ele alınıp alınmayacağı değerlendirilmiştir. Divan'a göre, "6.yönergenin 9/2(e) maddesi, avukat, mühendis, danışman veya muhasebeci gibi uzmanlara değil bunların hizmetlerine atıf yapar. Bu uzmanlar, maddenin atıf yaptığı hizmetleri tanımlamak için sayılmıştır. O zaman ilk soru, tahkim üyesi tarafından verilen hizmetin, genel ve mutad olarak (principally and habitually) 9/2(e)'de sayılan mesleklerin parçası olup olmadığıdır. Topluluk hukukunda avukatın tanımı, verdikleri genel ve mutad hizmetler göz önüne alındığında, tahkim üyelerini kapsamaz. Avukatlar, bireylerin çıkarları için temsil ve savunma görevi üstlenirken, tahkim üyeleri, genellikle ve mutaden, iki veya daha fazla taraf arasındaki uyuşmazlıkları çözme görevi üstlenirler. Aynı nedenlerle tahkim üyelerinin hizmetleri, muhasebeci, danışman ve mühendislerin hizmetleri ile de karşılaştırılamaz. Bu durumda, söz konusu hizmetin, maddede geçen "diğer benzeri hizmetler" kategorisine girip girmediğini belirlemek gerekir.

Bu kavram, maddede sayılan birbirinden farklı faaliyetlerin bazı ortak noktalarına değil, her biri ayrı ele alınmak suretiyle bu faaliyetlerin her birine benzeyen hizmetlere atıfta bulunur. Eğer iki hizmet aynı amaca hizmet ediyorsa benzerdir. Tahkim kurulu üyeleri ile en yakın olan hizmet avukatların verdikleri hizmetlerdir. Avukatların bir uyuşmazlığı çözümleyebilmek için yaptıkları görüşmeler, tahkim kurulu üyelerinin bir uyuşmazlığı hallederkenki faaliyetleri ile karşılaştırılırsa, aynı amaca hizmet etmedikleri anlaşılır. Anlaşmaya varılması için avukatların yaptıkları girişim, mutad olarak karşılıklı çıkarların tartılmasına ve işin doğru veya haklı olup olmadığına bakılmaksızın yürütülmesine dayanır. Oysa, bir tahkim üyesinin bir uyuşmazlığı halletmesi, adalet veya eşitlik düşüncelerini temel alır. Bu nedenle, bu hizmetler benzer değildir. Maddede sayılan diğer hizmetlerle de benzerlik yoktur".

167/95 sayılı kararda[81], veteriner hizmetlerinin bu bent kapsamında ele alınıp alınmayacağını değerlendirirken Divan, "maddede sayılan faaliyetlerin ortak noktası, bunların serbest meslek olmasıdır. Ancak, eğer yasakoyucu, bağımsız bir şekilde verilen bütün faaliyetleri madde kapsamına almak isteseydi, bunlar için genel terimlere dayalı bir tanım getirirdi. Ayrıca, yasakoyucu, tipik bir bağımsız faaliyet olarak sağlık hizmetlerini madde kapsamında değerlendirseydi, bu mesleği de liste de sayardı. ... Eklemek gerekir ki, veterinerlerin görevleri bazen danışmanlık hizmetlerini içermektedir ancak bu nokta, veterinerlik mesleğinin genel ve mutad faaliyetlerini, "danışman", "danışmanlık bürosu" veya "benzeri hizmet" kavramlarına dahil etmek için yeterli değildir.

---

[80] *Bernd von Hoffman v. Finanzamt Trier.* Case 145/96, 16.9.1997, OJ C 331, 1.11.1997.

[81] *M.J.M. Linthorst, K.G.P. Pouwels and J.Scheres c.s. v. Inspecteur der Belastingdienst/ Ondernemingen te Roermond.* Case 167/95, 6.3.1997, OJ C 108, 5.4.1997.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

eee. Taşınır Maddi Varlıkların Kiralanması Hizmetleri

aaaa. Genel Olarak

6.yönergenin 10.yönerge ile değiştirilmeden önceki şeklinde, 9/2(d) madde, nakliye araçları hariç, taşınır maddi varlıkların bir üye devletten diğer üye devlete gönderilmek suretiyle harice kiralanması işlemlerinde ifa yerini, hizmetten faydalanılan yer olarak belirlemiştir. Dolayısıyla, önceki sistemde, malların bir devletten diğer devlete ihraç edilerek kiralanması işlemi bu madde çerçevesinde ele alınmış; ihracat unsurunun yer almadığı kiralama işlemleri ise 9/1.maddedeki genel kuralın kapsamında değerlendirilmiştir. Bu uygulamanın yarattığı sakıncalar Komisyon tarafından şu şekilde dile getirilmiştir: "6.Yönergenin 9/1.maddesine göre, hizmetin verildiği (ve vergilendirildiği) yer, hizmet verenin işinin kurulu olduğu yer (where the supplier has established his business) veya hizmetin verildiği sabit yer veya böyle bir işyeri ya da sabit yer bulunmadığı takdirde, hizmet verenin daimi adresinin bulunduğu veya mutad olarak oturduğu yerdir. Hizmetlerin, kanuni merkezinin (statutory place of business) bulunduğu yerde değil, gerçekten tüketicinin faydalanmasına sunulduğu yerde (ekonomik ölçüt) vergilendirilmesi amaçlandığından, bu maddenin ciddi sorunlara yol açması düşünülmemişti. Metin kaleme alınırken, hizmetin verildiği yerde, en azından bir çok durumda, bu hizmetin bağlı olduğu bir işyerinin (place of business) bulunacağı düşünülmüştü. Ancak bugün, 9/1.maddenin lafzı dolayısıyla, bir hizmetin, hizmet verene ait bir işyerinin (veya daimi adresinin) bulunmadığı bir ülkede verildiği halde sorun çıkacağına dikkat çekilmektedir. Belirli bir ülkede fiilen bir işyeri, sabit yeri, daimi adresi veya ikametgahı bulunmayan bir yabancı firma, bu ülkede bir taşınır varlık satın alır ve bu ülkede kiralarsa, bu durumda, 9/1'in deyimsel yorumu vergi dışı kalmaya neden olabilecektir. Aslında bu maddenin üzerine inşa edildiği ilkeler dolayısıyla, işlem kiralamanın yapıldığı ülkede vergilendirilmelidir. Ek olarak, bu kiralama işlemi, büyük olasılıkla kiraya verenin ana işyerinin (his main place of business) bulunduğu ülkenin vergilendirmesinden de kaçacaktır, çünkü ulusal yetkililerin yurt dışındaki bir işlemden haberdar olmaları çok zordur. Komisyonun 23 Nisan 1979'da 10.Yönerge Önerisini Konseye sunmasının sebebi budur"[82].

Kiralama işlemlerine ihracat koşuluna bağlı olarak iki ayrı hükmün uygulanmasının yarattığı bu olumsuz sonuçlar, 10.yönergenin kabul edilmesi ile sona ermiştir. 9/2(d) iptal edilmiş, 9/2(e)'ye taşınır varlıkların kiralanması hizmetleri de ilave edilmiştir. Amaç, söz konusu malların kiralamanın yapıldığı ülkede (the country in which the hiring out occurs) vergilendirilmesini sağlamaktır. Bu nedenle, bu hizmetler, müşterinin bulunduğu (located) yerde vergilendirilecektir[83].

---

[82] First, Report, s.32-33.

[83] Second Report, s.20; Bu kuralın üye devletlerdeki uygulama örnekleri için bkz. GHEKIERE, PHILIP, "Implementation of the Tenth VAT Directive by the Member States", ET, vol.25, October 1985, s.284-287.

bbbb. Taşınır Maddi Varlık Kavramının Kapsamı

Taşınır maddi varlıkların kiralanması hizmetinde ifa yeri müşterinin işinin kurulu olduğu veya hizmeti alan sabit yerinin olduğu yer veya daimi adresinin bulunduğu ya da mutad olarak oturduğu yerdir. Kuralın kapsamına nakliye araçları girmemektedir. Bunun sebebi, söz konusu varlıkların hareketli olması ve sınırdan kolaylıkla geçmelerinin mümkün bulunmasıdır. Nakliye araçlarında ifa yeri genel kurala, yani 9/1.maddeye göre belirlenir. Bu son varlıklarda ifa yeri kiralayanın bulunduğu (located) yerdir[84].

Maddi varlıkların kiralanması işleminde 9/(2) ve 9/1.maddelerin doğru uygulanabilmesi, "nakliye aracı" kavramının tanımına bağlıdır. Nakliye araçlarının kiralanmasında ifa yerinde yeknesaklığın sağlanması için bu kavramın bütün üye devletlerde aynı içeriği ifade etmesi gerekir. Örneğin, konteynerlerin bir devlette taşıma aracı olarak değerlendirilmesi, diğerinde ise kapsam dışı bırakılması çifte vergilendirmeye veya vergi dışı kalmaya sebep olabilir. Vergilendirmenin, kiralanan varlığın "nakliye aracı" veya " taşınır maddi varlık" olarak nitelendirilmesine göre farklı ülkeler etrafında yapılmasını önlemek üzere, Komisyon 19.yönerge ile 9.maddeye bir tanım ilave edilmesini önermiştir. Bu öneriye göre, "bu maddedeki nakliye aracı terimi, palet ve konteynerleri ve bir taşıma veya çekme sözleşmesinin yerine getirilebilmesini sağlayacak kapasitede çekilebilen veya itilebilen araç ve teçhizatı kapsar"[85].

ATAD'ın 51/88 sayılı davadaki kararı doğrultusunda, şu tanım verilebilir: "taşıma aracı, kişi ve malların yer değiştirmelerini sağlayan ve hareketli (mobil) nitelik taşıyan araçtır"[86].

---

[84] First Report, s.33-34; Second Report, s.20; LIER et.al, s.88.

[85] First Report, s.34-35; Second Report, s.20-21.

[86] *Knut Hamann v. Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel*, Case. 51/88, 15.3.1989, ECR(1989-3), s.767-785. Bu davada olay şöyle gelişmiştir: Knut Hamann, yat kiralama faaliyeti ile uğraşmaktadır. Kiracı yatı Almanya'da bağlı olduğu limanda teslim alarak Alman karasularını terk etmektedir. Yat, Alman karasularının dışında kullanılmaktadır. Hamann, bu kiralama faaliyeti dolayısıyla 1980-1983 yıllarında, KDV hesaplamamıştır. Hamann, hizmetin ifa yerinin Almanya dışında gerçekleştiğini düşünmektedir. Yapılan vergi incelemesinde, inceleme elemanı, ifa yerinin hizmet verenin işyerinin kurulu bulunduğu yer olduğunu belirtmiş, vergi idaresi de inceleme elemanının yorumuna uygun olarak ek tarhiyat yapmıştır. Hamann'ın açtığı davada, ulusal mahkeme konuyu şu soru çerçevesinde ATAD'a götürmüştür: "... Spor amaçlı bir yelkenli taşıma aracı mıdır?". Divanın kararı şöyledir: "Bu düzenlemeye göre, her türlü taşıma aracı, taşınır varlıkların kiralanması ile ilgili istisnanın kapsamının dışında bırakılmış, genel kurala tabi tutulmuştur. Davacıya göre, taşıma aracı kavramının tanımı aracın fonksiyonuna bağlıdır. Yat kiralama faaliyetinin amacı yolcu ve yükün bir yerden diğer bir yere taşınması değil, spor veya eğlencedir. Komisyona göre, taşıma aracı kavramı geniş ve bir yerden diğer bir yere gitmek için kullanılabilecek her şey şeklinde yorumlanmalıdır. Bu nedenle, yüzen her türlü araç, spor amacı ile kullanılsa bile, taşıma aracıdır. 6.Yönergenin başlangıcından anlaşılmaktadır ki, yönergenin amaçlarından biri üye devletlerin vergilendirme yetkilerini, özellikle hizmet ifaları bakımından mantıklı bir şekilde

cccc. Leasing

Leasing işleminin 'mal teslimi' veya 'hizmet ifası' olarak nitelendirilmesi sonuç olarak ifa yerine ilişkin kurallardan hangisinin uygulanacağı meselesini belirler. Bu konu, uluslararası boyutlu işlemlerde daha da önem kazanır.

Leasing'in niteliği üzerinde Topluluk içinde henüz bir anlaşmaya varılmamıştır. Şöyle ki, finansal leasing bazı ülkelerde mal teslimi (Hollanda) bazılarında ise hizmet ifası (Fransa, Belçika) olarak değerlendirilmekte, bu nedenle de bu alanda çifte vergilendirme veya vergi dışı kalma olgusu ile karşılaşılabilmektedir. İşlevsel leasing ise hizmet ifası mahiyeri ile 9/2(e) çerçevesinde müşterinin bulunduğu yerde vergilendirilmektedir. Bu aynı zamanda, patent, lisans, marka, telif ve benzeri hakların işlevsel leasing'e konu edildiği hallerde de geçerlidir[87].

Taşıma araçlarının kiralanması ise genel kurala bağlıdır. Bu nedenle, 9/2(e) maddenin ihdasına neden olan vergi dışı kalma olgusu bunlar için halen geçerliliğini korumaktadır. Leasing firması, işyerinin veya sabit yerinin bulunmadığı bir ülkede kiralamak üzere o ülkede bir nakliye aracı aldığı ve kiralama o ülkede yapıldığında, 9/1.madde anlamında ifa yeri ölçütleri o ülkede bulunmadığından vergilendirme de o ülkede yapılamamaktadır. Bazı ülkeler, leasing firmasının müşterinin ülkesinde de facto olarak ekonomik faaliyette bulunduğundan hareket'le, bu işlemi ülkesellik ilkesi çerçevesinde 9/1. madde uyarınca vergilendirmektedir. Diğer bir kısım ülke ise işlemi 9/3(b)'deki çifte vergilendirmeyi veya vergi dışı kalma olgusunu önleme amaçlı düzenleme uyarınca vergi kapsamına almaktadır[88].

---

sınırlandırmaktır. Hizmetin, kural olarak, hizmet verenin işyerinin kanulu bulunduğu yerde verildiği kabul edilmektedir. Bu genel kurumun istisnası ancak belirli durumlarda uygulanabilir: taşınır maddi varlıkların kiralaması durumunda, hizmetin ifa yeri bu varlıklardan faydalanılan yerdir. Bu istisnanın sebebi, üye devletlerde uygulanan farklı vergi oranları yüzünden rekabet koşullarının zarar görmesini önlemektir... Taşıma araçlarının sınır ötesine geçmeleri çok kolaydır ve kullanıldıkları yeri belirlemek imkansız olmasa bile çok zordur. Bu nedenle bu araçların kiralanması faaliyetinde ifa yeri istisna kurala değil genel kurala bağlanmıştır. Taşıma araçlarının 9/2(d)'de yer alan istisnaların kapsamının dışına çıkarılma nedeni ve yönergedeki istisnaların dar yorumlanması gereği göz önüne alındığında, yatların, spor amaçlı kullanılsalar bile, taşıma aracı olarak değerlendirilmeleri gerekir. Bu tür yatlarla, kişi ve malların uzun mesafeler alarak yer değiştirmeleri mümkündür ve kullanıldıkları yerin tam olarak belirlenmesi güçtür. Bu durumda, yönergenin amaçlarına aykırı bir şekilde faaliyetin KDV dışı kalması dahi mümkündür. Bu yorum yönergenin 15(2). maddesi ile de desteklenmektedir. Bu maddede, eğlence gemileri, 'özel amaçlı taşıma aracı' olarak tanımlanmıştır".

[87] LAWRENCE, s.29-30; Bkz., VAT Business Strategy, KPMG, s.53-57.

[88] Second Report, s.21.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

III. Acentelerin Hizmetleri

Yönergenin 9/2(e) bendinde sayılan ve müşterinin bulunduğu yere bağlanan hizmetlerin acenteler tarafından yapılması mümkündür. Yönergede, söz konusu hizmetlerin bir işveren veya acente tarafından yapılması halinde farklı kuralların uygulanması önlenmiştir. Buna göre, başkasının nam ve hesabına hareket eden acentelerin işveren için verdikleri (e) bendindeki hizmetler de müşterinin bulunduğu yerde verilmiş kabul edilmektedir.

4. Vergi Sorumluluğu

6. Yönergenin 21.maddesine göre, 9/2(e) maddede yazılı olan ve yurt dışında mukim vergi yükümlüleri tarafından sürdürülenler hariç, vergiye konu işlemlerde bulunan vergi yükümlüleri KDV'yi ödemekle yükümlüdür. Vergiye konu işlemin yurt dışında mukim vergi yükümlüleri tarafından yapılması halinde, üye devletler, verginin yurt dışında mukim vergi yükümlüsünden başka bir kişi tarafından ödenmesine ilişkin düzenlemeler getirebilirler. Bir vergi temsilcisi veya işleme taraf olan kişi verginin ödenmesinden sorumlu tutulabilir. Üye devletler, vergi yükümlüsünün dışında bir başka kişiyi de verginin ödenmesinden müşterek ve müteselsilen sorumlu tutabilirler. Kendisine yurt dışında mukim bir vergi yükümlüsü tarafından 9/2(e)'deki hizmetlerden biri verilen kişi vergiyi ödemekle yükümlüdür. Üye devletler, hizmet veren kişiyi de verginin ödenmesinden müşterek ve müteselsilen sorumlu tutabilir(m.21/1-2).

Yönergenin 21.maddesi mukim olan ve mukim olmayan vergi yükümlüleri arasında ayrım yapmaktadır. Yurt dışında mukim vergi yükümlüleri için üye devletlerin vergi sorumluluğu müessesesini getirmesi ihtiyari iken, 9/2(e)'deki gayrimaddi hizmetlerde bu müessese zorunludur. İlk bahsedilen işlemlerde, vergi temsilcisinin (tax representative) veya vergiye konu işleme taraf olan kişinin sorumlu tayin edilmesi (reverse charge mechanism) de mümkündür[89].

[89] TERRA/KAJUS, Guide, vol.3, Com (Art.21)-19; Konuyla ilgili olarak bkz., Commission Communication to the Council and the European Parliament - Common system of value added tax : arrangements for taxing transactions carried out by non-established taxable persons, Com (94) 471 final, 3.11.1994.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

VARLIK VERGİSİ ÜZERİNE BİR DENEME

Prof. Dr. Selahattin TUNCER*

GİRİŞ

Türk vergi sisteminde uzun yıllar eleştiri ve tartışma konusu olan Varlık Vergisi Hakkında 4305 sayılı Kanun TBMM'de 11 Kasım 1942 tarihinde kabul edilmiştir. Böylece aradan 57 yıl geçmiş bulunuyor. İkinci Dünya Savaşının Türkiye ekonomisinde büyük tahribat yaptığı o karanlık günlerde, yaşanan büyük mali sıkıntılara karşı bir çare olarak çıkarılan bu vergi kanunu ile kamu gelirlerini artırmak, savaş nedeniyle artan olağanüstü giderleri karşılamak ve enflasyonla mücadele gibi amaçlar güdülmüştü. bunlar o zaman için kabul edilebilir, haklı gerekçelere dayanıyordu. Fakat bu vergi Kanununun sayılanlar dışında siyasal-ekonomik amaçları da olabilirdi. Bunlar o zaman için pek açığa vurulmuş değildi. Ancak uygulama gösterdi ki, Varlık vergisi gayrimüslim azınlığın ülkesinin iş hayatındaki etkinliğini azaltmak ve Türk vatandaşlarına yeni iş alanları açmak ve azınlıklarla ortaklıklar kurmak gibi vergi dışı sosyal-ekonomik amaçları da olabilirdi. Ancak uygulama ilerledikten sonra Varlık vergisinin bu yönü açığa çıkmış ve sonuçta dış baskı ve eleştiriler devreye girmiştir. Bu yüzden Türkiye Dünya kamuoyu önünde zor durumda kalmış ve vergiyi ödeyemeyen mükelleflere uygulanan ağır baskı ve zor yüzünden sert eleştirilere uğramıştır. Varlık vergisi kendisinden beklenen sonuçları vermediği gibi, mevcut vergi uygulamasını da aksatmış ve karşılanan idari zorluklar yüzünden 15 Mart 1944 tarihinde 4530 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece bir defaya mahsus olmak üzere alınması öngörülen olağanüstü "savaş kazançları ve servet vergisi" niteliğindeki bu mükemmeliyet Türk vergi sisteminde derin izler bırakmıştır.

Varlık vergisi gerek ihdas edildiği yılda ve daha sonra da çok konuşulduğu ve tartışıldığı halde pek az incelenmiş ve araştırılmış bir konudur. Bu boşluğu göz önünde bulundurarak, geçikmiş de olsa bu alanda deneme niteliğinde bir çalışma yapmak gereğini duyduk. Bu çalışmamız ileride bu alanda yapılacak çalışmalara bir başlangıç olma niteliği taşımaktadır.

* S.D.Ü. İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi Bölümü Öğretim Üyesi.

I- İNCELEMEDE İZLENECEK YÖNTEM

Aradan yarım yüzyıla yakın bir süre geçtikten sonra, Varlık vergisi Türkiye vergi uygulaması açısından çok yönlü, karmaşık ve karanlık bir inceleme konusudur. Bu yüzden incelenmesi ve araştırılması hayli zorluklar taşımaktadır. Bu alanda karşımıza çıkan ilk zorluk vergi olayını incelerken kullanılacak yöntem-metod sorunu olmaktadır. Bu alanda akla iki yol gelmektedir:

1. Konuyu vergi tekniği açısından ele alıp incelemektir. Bu oldukça kolay, amaca uygun ve fakat dar çerçeveli bir inceleme yöntemi olacaktır. Bu takdirde, Varlık vergisi, konu, matrah, mükellef, istisna ve muaflıklar, oran, tahsil-ödeme, ulaşılan sonuç başlıklarını taşıyacaktır. Böylece vergi hakkında, okuyucu genel bir fikir sahibi olur ve yapılacak bir değerlendirme ile konu bu çerçevede bağlanmış olur.

Hemen belirtelim ki, bu tür bir inceleme yöntemi kolay, sade, verginin bütününü kavrama açısından yararlı olsa bile, eksik kalmaya mahkumdur. Genellikle maliye kökenli araştırmacılar bu yöntemi kullanırlar ve ulaşılan sonucu yeterli sayarlar. Fakat bu yöntemle yapılacak bir araştırmada ortaya geniş perspektifli tam bir tablo çıkmış olmaz. Böyle olmasına rağmen, 47 yıl aradan sonra geriye dönerek Varlık vergisi ile ilgili kanun, kararname, tebliğ gibi belgeleri bulmak ve verginin bunlara göre bir fotoğrafını çekmenin bile pek kolay olmadığı açıktır. Bunun için araştırmacının tozlu arşivlerde araştırmalar yapması gerekecektir.

2. İkinci yol Varlık vergisi konusunu sosyo-ekonomik açıdan ele alıp incelemektir. Maliye biliminin gelişme tarihine bakılacak olursa, vergi olaylarının siyasal-sosyolojik açıdan incelendiğini ve böyle bir yöntemin çok ilginç sonuçlar verdiğini görüyoruz. Bu takdirde Varlık vergisini geniş kapsamlı ve çok yönlü bir incelemeye tabi tutmak gerekecektir.

İkinci Dünya Savaşının devam ettiği yıllarda Türkiye'yi yönetenler Varlık vergisi ile devlete gelir sağlama amacını gütmüşler ve vergiyi buna göre hazırlamışlardır. Ancak bu mali amaç yanında o kişiler bu vergi ile ekstra-fiskal yası sosyal ve ekonomik bazı hedefler de tasarlamış olabilirler. Nitekim vergi kanunu incelenecek olursa, bu metnin objektif olmaktan çok, idareye geniş takdir yetkisi tanıyan bir mükellefiyet olduğu ortaya çıkmaktadır. İdare bu yetkisini, uygulamada bazı mükellef grupları için bir baskı aracı şeklinde kullanmıştır. Bu açıdan Varlık vergisinin sosyo-politik bir yön ve özelliğinin mevcut olduğu açıktır.

Fakat Varlık vergisini siyasal-sosyolojik yönden araştırmak bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Sırası ve yeri gelince vergi uygulamasının bu yönlerine değineceğiz. Ancak böyle geniş kapsamlı bir araştırma için elde yeterli kadar bilgi ve belge mevcut değildir. Kaldı ki, vergiyi koyanlar ile bunu uygulayanlardan bugün hayatta olan kişiler de yoktur. Veriler ve belgeler yarım yüzyıllık geçmişte kalmış olup bugün için toplanması ve değerlenmesi olanaksız hale gelmiştir. Özetleyecek olursak, Varlık vergisinin sosyo-politik açıdan değerlendirmesini maliye sosyolojisi ile uğraşan bilim adamlarına bırakmak gerekecektir.

II- TEORİK TEMEL : SAVAŞ VE KRİZ VERGİLERİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Konuya Varlık vergisinin maliye teorisindeki yerini belirlemek girmek istiyoruz. Varlık vergisinin, vergi türleri arasındaki yeri neresidir? Önce bu soruya cevap vermeye çalışalım. Devletler savaş ve bunalım dönemlerinde artan olağan üstü kamu giderlerini karşılamak üzere başlıca iki yola başvurmaktadırlar:

1. Savaş ve bunalım dönemine özgü, bir defaya mahsus olmak Üzere savaş ve kriz vergileri (Almanca deyimle Kriegs und Notsteuer) almak,

2. Bu tür ekstra kaynaklar yetmediği takdirde iç ve dış piyasalardan tahvil ihraç ederek borçlanmak (1).

Savaş ve kriz vergileri, savaş ve bunalımlı dönemlerde artan kamu giderlerini finanse etmek için kullanılacak en elverişli araçlar olmaktadır. Bu tür vergiler uygulamada değişik şekiller almaktadır :

a) Servet artış vergileri : Periyodik şekilde tekerrür eden genel servet artış vergileri bu grubu girmektedir. 1913-1922 yıllarında Almanya'da uygulanan servet vergisi bu gruba örnek olarak gösterilebilir.

b) Bir defalık olağanüstü servet vergileri : Savaş, ekonomik ve malı bunalım dönemlerinde alınan servet vergileri bu gruba girmektedir.

Borçlanma yolu bir yana bırakılacak olursa, savaş ve kriz vergileri Birinci ve ikinci Dünya savaşlarında, devletlerce değişik şekillerde bir defaya mahsus olmak Üzere (geçici nitelikte) servet vergisi olarak uygulanmıştır.

Servet artış vergilerine gelince, yine savaş dönemlerinde, devletler bir defaya mahsus olmak Üzere, servet artış vergileri almışlardır. Bu vergiler savaş konjonktürü nedeniyle doğan ve artan servetler üzerinden alınan bir vergi olmaktadır.

Bu açıklamalardan sonra Varlık vergisinin ne tür bir vergi olduğu sorusuna dönebiliriz. Varlık Vergisi Konusunu düzenleyen 4305 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde aynen şu ifade kullanılmıştır. "Servet ve kazanç sahiplerinin servetleri ve fevkalade kazançları üzerinden alınmak ve bir defaya mahsus olmak üzere Varlık vergisi adiyle bir mükelleflyet tesis edilmiştir".

Bu ifadeyi yorumlayacak olursak, Varlık vergisi bir defaya mahsus olmak Üzere savaş kazançları ve servet artışı üzerinden alınan olağanüstü, karma nitelikte bir vergidir. Kanun koyucu bu yolla hem savaş kazançlarını hem de savaş nedeniyle doğan servet artışını birlikte vergilemek amacını gütmüştür. Buna kısaca "savaş kazançları ve servet artış vergisi" diyebiliriz.

III- VARLIK VERGİSİ KANUNU'NUN GEREKÇESİ

12.11.1942 tarih ve 4305 sayılı Varlık Vergisi Hakkında Kanun için Hükümetçe hazırlanan gerekçe mevcut değildir. Ancak bu gerekçenin sıralanması zor değildir.

a) Türkiye o yıllarda silahlı tarafsızlık politikası nedeniyle, yaklaşık bir milyonluk bir orduyu sınırlarda savaşa hazır tutuyordu. Türk ordusunun silahlanması, beslenmesi ve aylıkta durabilmesi için savunma harcamaları büyük ölçüde artmışı. Bunların vergilerle karşılanması kolay olmamış ve devlet T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurarak borçlanma zorunda kalmıştı.

b) Savaş hali nedeniyle üretim durmuş, ithalat tıkanmış ve bazı mallar karaborsaya düşürerek fiyatları yükselmişti. Genel fiyat düzeyinin yükselmesi nedeniyle enflasyonist baskı artmış ve kamu borçları hızla artmıştı.

c) Ticaret erbabı kıtlıklar nedeniyle mal stoklamaya başlamış ve uygulanan Milli Korunma Kanunu, koyduğu ağır cezalara rağmen, fiyat artışları ve karaborsa önlenememiştir. Bu nedenle ticaret erbabı savaş konjonktürü nedeniyle aşırı kazançlar sağlamışlardır.

d) Devlet T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurarak borçlanma yoluyla, artan kamu harcamalarını karşılayamadığı için savaş kazançları ve servet artışını vergilemek amacıyla 1942 yılında Varlık Vergisi diye yeni ve olağanüstü bir vergi mükellefiyeti koyma yoluna gitmiştir.

Çizmeye çalışığımız bu Tablo, o dönemdeki ortamda olağanüstü bir kazanç ve servet konulmasını açıklamak için hem haklı ve hem de yeterli gerekçelere dayanıyordu. Fakat sonuç hiç de istenilen biçimde olmamış, bu vergi sırf teknik yönü ve uygulanış biçimi ile ağır eleştirilere maruz kalmıştır.

IV- VARLIK VERGİSİ İLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

Bu vergi uygulaması ile ilgili olarak 1942-1944 yılları arasında (3) Kanun, (3) Bakanlar Kurulu Kararı ve bir de Talimatname (Yönetmelik) yayımlamıştır. Kuşkusuz bu verginin uygulaması ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca Genelgeler (Tamim) yayımlanmış ise de bunlara ulaşmak mümkün olamamıştır.

1. Kanunlar

Varlık vergisi ile ilgili Kanunları kronolojik sıraya ve konularına göre şöyle sıralayabiliriz:

Resmi Gazete	*Kanun tarih ve No. Numara*	*Konu - başlık*	*Tarih*
11.11.1942 Ğ 4305	Varlık Vergisi Hakkında Kanun	12.11.1942	5255
17.9.1943 Ğ 4501	Varlık Vergisi Kanununa Ek Kanun	21.9.1943	5513
15.3.1944 Ğ 4530	Varlık Vergisi Bakayasının Terkinine	17.3.1944	5657

Varlık Vergisi Hakkında Kanun Tasarısı 9 Kasım 1942 tarihinde TBMM'ne sevk edilmiş ve Komisyonda hızlı bir görüşmeden sonra Genel Kurul' a sevk edilerek 11 kasım 1942 tarihinde müzakere edilerek yasalaşmış ve ertesi günü Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu hızlı görüşme ve kabul süreci, verginin o zaman için önem ve ağırlığını göstermeye yeter sanıyoruz.

Aşağıda inceleyeceğimiz gibi, Varlık Vergisi Hakkında Kanun oldukça kısa (17 maddeden oluşmaktadır) bir metindir. Vergi tekniği açısından yazılış biçimi ve içeriği başarılı sayılamaz. Bu yüzden vergi kanunu ağır eleştiriler almıştır.

İkinci sırada yer alan 4501 sayılı Kanun ile vergide ilk düzeltme başlamış ve vergilerini ödeyemeyen hizmet erbabı ile götürü kazanç vergisi mükelleflerinin vergileri, Maliye Bakanlığının yetkisi ile silinmiştir.

Üçüncü sırada yer alan 15.3.1944 tarih ve 4530 sayılı Yasa ile Varlık Vergisi Kanunu 17 ay sonra, tarh edilmiş ve fakat henüz tahsil edilmemiş bulunan bakiyeleri silinmek (terkin) suretiyle Varlık vergisi yürürlükten kaldırılmış ve Türk vergi tarihine mal olmuştur.

Bu kanun ile tahsil edilmeme nedeniyle silinen vergilerin tutarı hakkında bir bilgi edinmek mümkün olamamıştır.

2. Bakanlar Kurulu Kararları

Bakanlar Kurulu, Varlık Vergisi uygulaması ile ilgili Üç ayrı Kararname yayımlamıştır. Bunların tarih ve numaraları ile içerikleri aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Varlık Vergisi Kanunu İle İlgili Kararnameler

Sıra	Bakanlar Kurulu Kararı	Konu - İçerik
1	12.1.1943 - 2/19288	4305 numaralı Varlık Vergisi Kanunun çalışma mecburiyetine dair hükümlerini ihtiva eden 12 ve 13 inci maddelerin tatbik sureti hakkında talimatname
2	23.2.1943 - 2/19453	Varlık Vergisini ödemeyen borçlulardan 55 yaşında olanların da çalıştırılmaları hakkında
3	10.7.1943 - 2/20206	4305 numaralı Varlık Vergisi Kanununun 12 ve 13 inci maddelerinin tatbik suretini gösteren talimatnamenin 16 ncı maddesinin değiştirilmesi hakkında

Kaynak : Üçüncü tertip düstur, Cilt : 24 sahife : 214 - 363 - 1381

Bu tür yasal düzenleme için ayrıca açıklama yapmaya gerek görmüyoruz.

3. yönetmelik (Talimatname)

Varlık Vergisi Hakkında Kanunun uygulaması ile ilgili olarak çıkarılan Yönetmelik önemli bir yasal düzenleme olup 7 Ocak 1943 tarih ve 2/19288 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmeliğin tam başlığı "Varlık Vergisi Kanunu'nun çalışma Mecburiyetine dair Olan 12 ve 13'Üncü Maddelerinin tatbik Sureti Hakkında Talimatname"dir. Bu yasal düzenleme 18 maddeden oluşan oldukça ayrıntılı bir belgedir. Bu Yönetmelik ile çalışma mecburiyetine tabi tutulacak mükelleflerin belirlenmesi, iş mahallerine gönderilmesi, mükelleflerin çalıştırılması, giderlerinin karşılanması gibi konular ayrıntılı şekilde gösterilmiştir. Örnek verecek olursak, 16'ıncı madde gereğince, çalışma mecburiyetini ifa sırasında hastalananlar, tedavi ve iaşe Ücreti kendilerine ait olmak Üzere çalışma mıntıkası dahilindeki Hükümet ve belediye hastanelerinde tedavi edilebilecektir.

Asıl vergi kanunun yayımından yaklaşık Üç sonra çıkarılan bu Yönetmelik ile Varlık Vergisinin gerçek yüzü ortaya çıkmış ve 1 Ocak 1943 tarihinden geçerli olmak Üzere yürürlüğe girmiştir.

4. Genelgeler (Tamimler)

Varlık Vergisi Kanunu'nun uygulaması ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca genel tebliğ, genelge (tamim) şeklinde çıkarılmış belgeler mevcuttur. Ancak aradan uzun zaman geçmesi nedeniyle bunlara ulaşmak mümkün olamamıştır. Bu belgelerde de vergi uygulaması ile ilgili bazı ilginç görüş ve mütalaa bulunması mümkündür. İdarenin görüşünü yansıtan bu düzenlemeler yapılacak değerlendirmelerde yararlı bir kaynak olabilirdi.

5. Varlık Vergisinin sistematik açıklaması

11 kasım 1942 tarih ve 4305 sayılı Varlık Vergisi Hakkında Kanun'u, vergi tekniğine uygun olarak şu şekilde açıklayabiliriz :

1. Verginin konusu : Kanunun 1'inci maddesi, verginin konusunu teknik bakımdan gayet kötü bir biçimde "Servet ve kazanç sahiplerinin servetleri ve fevkalade kazançları Üzerinden alınmak ve bir defaya mahsus olmak Üzere Varlık Vergisi adıyla bir mükellefiyet" şeklinde ifade etmiştir.

Bu ifadeden anlaşılacağı gibi, Varlık Vergisinin konusu hem servet ve hem de fevkalade kazanç şeklinde ele alındığı için, vergi karma (mikst) tipte bir vergi olmuştur.

2. Mükellef : Kanunun 2'nci maddesi bu verginin mükelleflerini belirlemiştir. Burada kanun koyucu "Varlık Vergisi aşağıda yazılı zümrelere dahil olan hakiki ve hükmü şahıslardan alınır" ifadesini kullanmıştır. Kanun metninde geçen "zümre" deyimiyle neyin kastedildiği pek belli değildir. Bununla mükellef gruplarını anlamak gerekecektir.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Madde mükellefleri beş grupta toplamıştır :

a) Kazanç Vergisi ile asgari mükellefiyete tabi olanlar.

b) Büyük çiftçiler. kanun büyük çiftçiyi tarif ve tayin etmemiş bunu komisyonların takdirine bırakmıştır.

c) Mukayyet kıymeti 5.000 TL. ile bunu aşan arsa sahipleri ile gayri safi iratları 2.500 TL. yi aşan bina sahipleri.

d) 1939 yılından itibaren ticari veya sınai bir işle meşgul olup 1942 yılından önce bu işini terk etmiş olan kimseler.

e) Meslekleri tacir, komisyoncu, tellal ve simsar olmadığı halde, 1939 yılından beri velev ki bir defaya münhasır olsa bile ticari muamelelere tavassut ederek komisyon veyahut tavassut mukabili olarak her ne nam ile olursa olsun para ve ayniyat almış olanlar.

Hükmü şahıslarda mükellef şirketin hükmü şahsiyeti olup hissedarlar nazara alınmamıştır.

Özetleyecek olursak, Varlık Vergisinin mükellefleri, belirli zümrelere mensup gerçek ve tüzel kişiler olmaktadır. Ancak bu kişilerin gerçek şekilde vergi yükümlüsü olabilmesi için Mahalli Takdir Komisyonlarınca kendilerine belirli tutarda vergi takdir edilmiş olması gerekecektir. Öyle ki, maddede mükellef olarak sayılma, bu nedenle yeterli değildir.

3. İstisna ve muaflıkları : Vergi Kanunu sistematik şekilde kaleme alınmadığı için ayrı bir madde içinde verginin istisna ve muaflıkları belirtilmemiştir. Bunun belirlenmesi Mahalli Takdir Komisyonlarının takdirine bırakılmış demektir.

Yalnız umumi, mülhak, hususi bütçeler ile iktisadi devlet teşekküllerinden tahsisat, maaş, Ücret alanlarla kadroya müsteniden yevmiye ile istihdam edilenler yalnız bu maaş, tahsisat, Ücret ve yevmiyelerinden dolayı Varlık Vergisi mükellefiyetine tabi tutulmamışlardır. Böylece kanun koyucu hizmet erbabını vergi kapsamı dışında tutmuştur.

4. Matrah : Verginin matrahı, mahalli takdir komisyonlarınca kanunun 7'nci maddesine göre, bu komisyonlar tarafından tesbit edilecek servet ve fevkalade kazançların yekun tutarıdır.

Bu miktarın tespiti objektif ölçülere göre değil, Komisyonların kanaat ve takdirine terk olunmuştur. Bu şekilde Kanun, verginin matrahını belirtmemiştir.

Fakat Kanunun 6'ncı maddesi bazı hallerde matrahın azamı ve asgari hadlerini tayin için müphem sayılacak bazı kriterler (ölçüt) vermiştir. Örnek verecek olursak :

a) Varlık Vergisi tarhiyatına takaddüm eden son yıllar zarfında tarh edilmiş veya tahakkuk ettirilmiş vergi miktarları ,

b) Çiftçilerin zirai vaziyeti ,

c) Gayrimenkul sahiplerinin irat ve vergi kıymetleri,

d) Kazanç Vergisi beyannamelerine bilanço raptetmek mecburiyetinde olan anonim, komandit limited ve sermaye üzerinden kazanç dağıtan kooperatif şirketlerin vergileri, 1941 takvim yılına veya ticari yılına ve ticarethanelerini terk, devir ve tasfiyeye tekaddüm eden son seneye ait safi kazancının % 50'sinden aşağı, anonim şirketlerde % 70'inden yukarı olamaz,

e) Çiftçilerin mükellefiyetleri Varlıklarının % 50'sini geçemez.

Burada (d) ve (e) bentleri hariç, Takdir Komisyonları, bu ölçülerle mukayyet (bağlı) değildirler.

5. Varlık Vergisi, takdiri-mutlak bir meblağ olduğu için vergide oran ve tarife mevcut değildir.

Verginin miktarı : Kanunun 6'ıncı maddesi verginin miktarını (tutarı) düzenlemiştir. Vergiyi takdir edecek komisyonlar, mükelleflerin duruma göre "edinecekleri kanaate göre" Varlık Vergisini takdir ve tesbit edeceklerdir. Komisyonların yetkileri sınırsızdır. Ancak beyannameye tabi sermaye şirketi olan kazanç Vergisi mükelleflerinde Varlık Vergisinin tutarı safi kazancın % 50'sinden az ve % 70'inden yukarı olamayacaktır. Çiftçilerin mükellefiyetleri de Varlıklarının % 5'ini geçemeyecektir.

6. Verginin tarih : Varlık Vergisi 2'nci maddede gösterilen servet ve kazanç sahibi gerçek ve tüzel kişiler adına tarh olunacaktır. Verginin tutarı, aşağıda kuruluşu ve çalışma düzeni açıklanacak olan mahalli takdir komisyonları tarafından belirlenecektir.

7. Verginin tebliği : Varlık Vergisinin mükelleflere tebliği ilânen yoluyla yapılmış ve geleneksel yöntem olan ihbarname ile tebligat yoluna gidilmiştir. Kanunun 11'inci maddesi gereğince, verginin varidat daireleri kapılarına ve köylerde münasip mahallere listeler asılmak suretiyle ilan ve tebliğ olunacağı, gündelik gazete çıkan yerlerde bu gazetelere, çıkmayan yerlerde belediye tellalları marifetiyle halka duyurulacağı açıklanmıştır.

Verginin mükelleflere ihbarname ile bildirilmeyip kollektif tebliğ diyebileceğimiz ilan yoluna başvurulması, zaman kazanma amacına yönelik olabilir.

8. Verginin tahsili : Kanunda bu konu ile ilgili çok sert hükümler yer almıştır. Önce ilânen mükelleflere duyurulan verginin, Kanunun 12'nci maddesi gereğince "Talik (asılma) tarihinden itibaren 15 gün içinde mal sandığına yatırılacağı" zorunluluğu getirilmiştir. Asıl ilginç hüküm, ödemede taksit usulü kabul edilmemiştir. Bu kadar ağır bir verginin 15 günlük süre içinde def'aten ödenmesindeki zorluğu belirtmek isteriz.

Bundan başka verginin tahsili, vergi alacağını garanti edebilmek için getirilen güvenlik önlemleri ile izlenecek cebr-i icra yöntemleri için idareye tanınan kolaylıkları şöyle özetleyebiliriz :

i) 15 günlük müddet içinde yatırılmayan vergilerin Tahsili Emval Kanunu'na göre cebr-i icra yoluyla tahsil olunacağı açıklanmıştır.

ii) Tahsilden önce, mal dairesine, mükellefin emvaline ihtiyati haciz koyabilme yetkisi tanınmıştır.

iii) Müddetin dolmasına rağmen ödenmeyen vergilerin birinci hafta içinde % 1 ve ikinci hafta içinde % 2 zamma tabi olacağı açıklanmıştır.

iv) Son olarak çok ağır bir yaptırım (müeyyede) şeklinde, talik tarihinden itibaren bir ay zarfında borçlarını ödemeyen mükelleflerin borçlarının tamamı ödeninceye kadar memleketin herhangi yerinde bedeni kabiliyetlerine göre askeri mahiyeti haiz olmayan umumi hizmetlerde veya belediye hizmetlerinde çalıştırılması esası kabul edilmiştir.

9. Verginin idaresi : Varlık Vergisinin idaresi son derece kötü olmuştur. idare, yasadan aldığı yetkiye dayanarak mükellefe karşı çok sert davranmıştır. Bunun kaynakları iki noktada toplanabilir :

a) Mahalli takdir komisyonları : Varlık Vergisinin matrah ve oranı belirtilmediği için, Kanunun 7nci maddesi gereğince her vilayet ve kaza merkezinde kurulan komisyonlar, bu yetkiyi kullanmışlardır. Bu komisyonlar en büyük mülkiye memurunun başkanlığı altında en büyük mal memurundan ve ticaret odalarıyla belediyelerce kendi azaları arasından seçilecek ikişer Üyeden oluşmuştur. Yasa birden fazla komisyon kurulabileceğini ikişer Üyeden oluşmuştur. Yasa birden fazla komisyon kurulabileceğini de öngörmüştür.

En büyük mülkiye ve mal memurları bu komisyonlarda bizzat bulunmak zorundadırlar. Ancak birden fazla komisyon kurulan yerlerde uygun görecekleri memurları görevlendirecek ve kendileri de icabında istedikleri komisyonda bulunabileceklerdir.

Komisyonların, büyük çiftçileri tespit için yapacağı toplantılarda ticaret odası yerine ziraat odalarınca kendi azaları arasından ve bulunmayan yerlerde belediyelerce hariçten ve ziraattan anlayanlar arasından seçilecek iki aza bu komisyonlara katılacaktır.

Komisyon kararları ekseriyetle verilecek ve reylerin eşitliği halinde reisin bulunduğu taraf tercih edilecektir.

Vergi takdir etmek gibi çok önemli bir görevin böyle derleme bir komisyona bırakılmamasının sakıncalarını açıklamaya gerek yoktur. Nitekim uygulamada bu tür Mahalli Takdir Komisyonları, vergilerin belirlenmesinde büyük haksızlık ve eşitsizlikler yapmışlar ve uygulama çığırından çıkmıştır. Komisyonlar mükelleflerin yaptıkları işler ile Varlıklarını bir yana koymuş ve takdiri yöntemlerle vergi salmışlardır. Bu yolla salınan vergilerin bir yandan tahsili, diğer yandan tahsil edilemeyenlerin silinmesi (terkini) idarenin başına büyük dertler açmıştır.

b) Çalışma kampları : Varlık Vergisinin en önemli özelliği tahsil ve icra takibatında izlenen yöntemlerde gizlidir. O tarihlerde Tahsil-i Emval Kanunu

yürürlükte olduğu için vergi borçlusuna hapsen tazyik gibi çok sert bir yaptırım uygulanabiliyordu. Fakat Varlık Vergisi Hakkında Kanun bununla yetinmemiş Yasanın 12-13'üncü maddeleri ile borcunu belirli süreler içinde ödeyemeyen mükelleflere genel hizmetler ile belediye hizmetlerinde çalışma zorunluğu getirilmiştir. Bunun için Bakanlık özel bir talimatname hazırlamış ve Bakanlar Kurulundan geçirilmek suretiyle yürürlüğe konulmuştur. Bu yasal düzenleme ile Doğu Anadolu'da çalışma kampları kurulmuş ve Varlık Vergisini ödeyemeyen mükellefler bu kamplara gönderilerek çalışma zorunda bırakılmıştır. Bu tür takibat gayrimüslim azınlık vatandaşlar için sistemli bir şekilde uygulanmış ve sonuç olarak büyük tepki ve şikayetlere yol açmıştır. Böylece iyi ve haklı nedenlerle konulmuş olan bir vergi, daha yumuşak bir uygulama ile başarıya ulaşması mümkün iken, sırf bu tür sertlikler yüzünden başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

10. Verginin yürürlükten kaldırılması : Kabul tarihinden 17 ay sonra Varlık Vergisi Kanunu, ağır eleştirilerin ve dış baskıların da etkisi ile 17.3.1944 tarih ve 4530 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmış ve vergi bakiyeleri silinmiştir.

11. Sağlanan gelir : Büyük ümitlerle konulmuş olmasına rağmen Varlık Vergisi kendisinden beklenen geliri sağlamamıştır. O zaman için kayıtların yetersiz olması nedeniyle Varlık Vergisi tahsilatının 325 milyon lira civarında kaldığı tahmin edilmektedir.

Halbuki bu vergiyi koyanlar bu meblağın üzerinde bir gelir bekliyorlardı. Bunun gerçekleşmemiş olması hayal kırıklığına neden olmuştur.

1943 ve 1944 yıllarında bütçe gelirleri yaklaşık 900-950 milyon lira arasında seyrediyordu. Bu şekilde Varlık Vergisinin tahsilat rakamı toplam devlet gelirlerinin % 30-35'ine tekabül ediyordu. Bu kadarlık bir vergi geliri daha kolay ve adil bir şekilde toplanabilirdi. Halbuki yeterli derecede olgunlaşmamış bir tasarı ile acele çıkarılan vergi kanunu uygulanmış ve sonuç gerçekten başarısız olmuştur.

6. Varlık Vergisinin genel değerlendirilmesi

Buraya kadar 12.11.1942 tarih ve 4305 sayılı Varlık Vergisi Kanunu'nu yasa metnine sadık kalarak ve vergi tekniğine uygun şekilde açıklamaya çalıştık. Şimdi de 12 ay süre ile yürürlükte kalan bu vergiyi uygulama açısından bir değerlendirmeye tabi tutmak istiyoruz. 57 yıllık bir aradan sonra, ağır eleştirilere uğrayan ve Türkiye malı tarihinde önemli bir yer işgal eden bu vergi hakkında ulaştığımız sonuçları şöyle sıralamak istiyoruz :

1. Teorik açıdan Varlık Vergisi bir defaya mahsus olmak üzere alınan bir servet Vergisi olduğu halde vergi konusuna olağanüstü kazançlar da dahil edilmek suretiyle vergiye karma (mikst) bir nitelik verilmiştir. Böylece vergi bir yandan olağanüstü bir servet Vergisi diğer yandan olağanüstü kazançlar (savaş kazançları gibi) Vergisi gibi ikili bir mahiyet almıştır. Halbuki vergi tekniği yönünden olağanüstü servet Vergisi ile olağanüstü kazanç vergileri birbirinden farklı vergiler olup bunların bir yasa içinde birleştirilmesi isabetli olmamıştır.

2. Kanun yapma tekniği (Codification) açısından, Varlık Vergisi Hakkında Kanun kötü bir örnek olmuştur. Burada verginin konusu, mükellefi, matrahı, istisna ve muafiyetleri, oranı, tarih ve tahakkuku, tahsili ile ilgili hükümler yetersiz, müphem ve takdire yer veren bir biçimde düzenlenmiştir. Yukarıda belirttiğimiz gibi verginin matrahı ve oranı gösterilmemiştir. Vergi tekniğine bütünü ile aykırı olan bu düzenleme uygulamada duraksama ve anlaşmazlıklara neden olmuş ve verginin başarı şansını ortadan kaldırmıştır.

3. Varlık Vergisine yöneltilecek en büyük eleştiri verginin uygulaması ile ilgilidir. Kendilerine geniş yetkiler tanınan Komisyonlar, elde objektif bir ölçü bulunmadığı için istedikleri şekilde kararlar almışlar ve bu davranış büyük haksızlıklara yol açmıştır. Özellikle gayrimüslim azınlık vatandaşlara sistemli bir şekilde haksız vergiler tarh olunmuştur. Ayrıca o zamanki varidat daireleri yeteri kadar takviyeli olmadıkları için vergi uygulaması istenilen şekilde yürütülememiştir. Yabancı kaynaklar Varlık Vergisi uygulamasını bir tür "malî engizisyon" şeklinde nitelendirmişlerdir.

4. Vergiye yöneltilen eleştirilerden biri de uygulanan cebr-i icra yöntemi olmuştur. Vergilerini yasal süresi içinde ödeyemeyen mükellefler bir ay içinde Aşkale'deki çalışma kamplarına gönderilmiş ve bu uygulama milletlerarası tepkilere yol açmış ve Türkiye aleyhine propaganda aracı olarak kullanılmıştır.

5. Büyük Ümitlere rağmen Varlık Vergisi kendisinden beklenen geliri sağlayamamıştır. Bugün için elde yeterli veriler olmadığı için kesin bir şey söylemek güçtür. Ancak tahsilatın 300-350 milyon lira arasında olduğu tahmin edilmektedir. Diğer yandan Varlık Vergisi uygulaması diğer devlet gelirlerini de olumsuz yönde etkilemiştir. Malî örgüt özellikle Varlık Vergisi ile meşgul olduğu için diğer vergilerin tahsilatı da azalmıştır. O zaman için önemli bir vergi olan kazanç Vergisi geliri de önemli ölçüde düşmüştür.

6. İkinci Dünya Savaşının en sıkıntılı günlerinde, büyük malî güçlükler içinde bulunan Türkiye açısından Varlık Vergisi gibi bir verginin konulması yerinde ve uygun kabul edilebilirdi. Fakat Varlık Vergisi gibi olağanüstü bir servet ve kazanç Vergisi, konusu iyi tayin edilememiş, vergilemenin objektif ölçüleri bulunamamış ve kötü bir vergi yasası ile uygulamaya geçilmiştir. Kötü ve yetersiz bir uygulama verginin etkilerini büsbütün fenalaştırmış ve yapılan haksızlıkları düzeltmek için bir seri tashih ve terkin kanunları çıkarmak zorunlu hale gelmiştir.

BİBLİYOGRAFYA

Varlık Vergisi ile ilgi olarak Türkçe'de pek az yayın vardır. Rastlayabildiğimiz kaynakları aşağıda sıralıyoruz :

MARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Prof. Dr. Selahattin Tuncer : Teoride ve Pratikte SERVET VERGÜLERÜ, İstanbul/1966, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi yayınları No. 32/9. S. 110-115.

Prof. Dr. Kenan Buluroğlu : Türk Vergi Sistemi, C.I, İstanbul/1978, (altıncı basılış), S. 55.

Prof. Dr. Salih Turhan : Vergi Teorisi, İstanbul/1982, S. 267.

Prof. Dr. Selahattin Tuncer : "Varlık Vergisinin 56'ıncı Yıldönümü" Mükellefin Dergisi, Aralık/1998, Sayı : 72, S. 72-73.

Faik Ökte : Varlık Vergisi Faciası, Nebioğlu Yayınları, İstanbul/(Yayın yılı yoktur) S. 248.

Prof. Dr. Selahattin Tuncer : "Varlık Vergisi ve Uygulaması" Mükellefin Dergisi, Haziran/1999, Sayı : 78.

Not : Bugüne kadar Varlık Vergisi konusu ile ilgili iki önemli eser yayımlanmıştır. Bunlardan ilki dönemin İstanbul Defterdarı olan Faik Ökte 'nin Varlık Vergisi Faciası başlıklı polemiklerle dolu kitabıdır. Diğeri de iyi bir yazar ve siyaset adamı olan Yılmaz Karakoyunlu 'nun Salkım Hanımın Taneleri adını taşıyan derece alınış başarılı romanıdır. Fakat her iki eserde de konu vergi tekniği açısından ele alınmış değildir. Bibliyografik notta bu hususu belirtmeyi yararlı gördük.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TAXATION OF INTERNATIONAL TRANSPORTATION INCOME UNDER THE UNITED NATIONS AND THE OECD MODEL

Dr. Hakan ÜZELTÜRK*

"The taxpayer hopes the treaty will prevent the double taxation of his income; the tax gatherer hopes the treaty will prevent fiscal evasion; and the politician just hopes."

A. McKie

1- INTRODUCTION

Transportation, especially international transportation, is a wide concept which is particularly difficult to define, therefore, several tax are inevitable. Vessels or aircraft need many facilities such as repair, fuelling, stevedoring, embarkation, disembarkation etc.. Furthermore, the passengers require services such as catering, hotels and entertainment.

Although some profits clearly fall within the definition of income from the operation of ships and aircraft, profits from ancillary activities during the operation of a ship or aircraft in international traffic remain problematic. If the ancillary activities fall within the concept of transportation the income from these activities will be taxed as transportation income and subject to the special rules applicable thereto rather than income from trade.

Since most international air transport or shipping takes place in international air space or on the high seas, the possible locations of the source of income include;

- the embarkation or disembarkation points of freight
- the place where the tickets are sold
- the place where the business is carried on
- the place where the agency is operating.

Also, practical difficulties arise in relation to tax jurisdiction concerning the apportionment of income and expenses[1]. Sometimes a journey of a ship or aircraft will be between two points in different countries in which case the allocation of the income between two different jurisdictions is relatively straightforward.

* Marmara University, Law Faculty, Tax Law Department.

If there are several ports or airports, or if cargo is transfered from one ship to another at sea, the problem becomes more complex because the existence of different points in different tax jurisdictions cause difficulties for the allocation of income. To use an allocation method which is acceptable by the countries related to taxation of profits from international transport is problematic. Brennan, J. expressed *in Japan Line v. Country of Los Angeles*[2] that:

"Allocating income among various tax jurisdictions bears some resemblance...to slicing a shadow. In the absence of a central coordinating authority, absolute consistency, even among tax authorities whose basic approach is quite similar, may just be too much to ask."

When some passengers purchase their tickets in different countries or complete part of their journey on a different airline or with different types of transportation further problems arise.

2- HISTORICAL BACKROUND

a - The League of Nations

In November 1920, Sir Basil P. Blackett was requested to report on double taxation in the British Empire by the Financial Department of the Provisional Economic and Financial Committee of the Council of the League of Nations[3].

In 1921, the League of Nations decided to examine the question of international double taxation and appointed four independent economists, Professors Bruins, Einaudi, Seligman and Sir Josiah Stamp, to undertake a study of the subject. Two years later they published their report[4].

---

[1] David R. Davies, *Principles of International Double Taxation Relief*, Sweet&Maxwell, London-1985, p.138; Klaus Vogel, *Double Taxation Conventions*, Kluwer, Deventer-1991, p.387; Dick Hunt: "The Development of Double Taxation Conventions with Particular Reference to Taxation of International Air Transport", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol.36(1982), p.113.

[2] (1979) 441 U.S. 434.

[3] Manuel Pires, *International Juridical Double Taxation of Income*, Kluwer, Deventer-1989, p.97.

[4] The Report on Double Taxation, League of Nations Document, E.F.S.73, F.19 (1923); reprinted in League of Nations Publications, II Economic and Financial, No.28, 1923.

In 1922, the League of Nations appointed a committee of technical experts drawn from the tax authorities of seven European countries[5] to study the practical aspects of double taxation and fiscal evasion. After the Technical Committee issued their first report in 1925[6] its membership was enlarged first by the addition of Germany, Japan, Poland, Venezuela and Argentina in 1926 and the United States in 1927. It concerned itself with the avoidance of double taxation and mutual administrative assistance, and published four draft conventions[7].

In 1928, the League of Nations published a summary of the observations by the various governments[8].

The General Meeting of Government Experts on Double Taxation and Tax Evasion was held in October 1928 in Geneva[9], and was attended by Government experts from 27 countries. They adopted a Draft Model for Bilateral Convention for the Prevention of Double Taxation in the Special Matter of Direct Taxes which also contains two further alternatives to this Draft[10], together with three other Draft Model Bilateral Conventions about duties, administrative assistance in matters of taxation and judicial assistance in the collection of taxes[11].

---

[5] Belgium, Czechoslovakia, France, Italy, the Netherlands, Switzerland, the United Kingdom.

[6] The Report and Resolutions Submitted by the Technical Experts on Double Taxation and Tax Evasion to the Financial Committee of the League of Nations, League of Nations Document, C.115. M.55, 1925 II (F.212).

[7] The Report Presented by the General Meeting of Government Experts on Double Taxation and Tax Evasion, the Draft of a Bilateral Convention for the Prevention of Double Taxation, League of Nations Documents, C.216, M.85, 1927 II; C.562, M.178, 1928 II; C.613, M.190, 1928 II A; W. H. Coates: "Double Taxation and Tax Evasion", *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol.92(1929), pp.585- 593.

[8] Summary of the Observations Received by August 30th, 1928 from the Governments on the Report submitted by Committee of Technical Experts on Double Taxation and Tax Evasion, League of Nations Document, C.495, M.147, 1928 II.

[9] The Report Presented by the General Meeting of Government Experts on Double Taxation and Tax Evasion, Bilateral Convention for the Prevention of Double Taxation in the Special Matter of Direct Taxes, League of Nations Document, C.562, M.178, 1928 II; For details see: Ke Chia Wang: "International Double Taxation of Income: Relief Through International Agreement 1921-1945", *Harvard Law Review*, Vol.59 (1945), pp.77-78; Coates, op. cit., p.587; Davies, op. cit., p.34.

[10] The Report Presented by the General Meeting of Government Experts on Double Taxation and Tax Evasion, League of Nations Document, C.562, M.178, 1928II, pp.7,16 and 19.

[11] The United Nations, *Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties Between Developed and Developing Countries*, New York-1979, p.17; Wang, op. cit., pp.90-92; Sol Picciotto, *International Business Taxation*, Weidenfeld and Nicholson, London-1992, pp.22-24.

The taxing power was given to the source country[12]. However, "...that power was limited in practice by the pattern of international flows of private capital in the era preceding the Great Depression. In fact, most foreign investment in capital receiving countries at the time took the form of portfolio investment, the income from which was taxable under the convention...in the country of the investor's fiscal domicile which the convention...defined as the normal residence of the taxpayer. There was relatively little direct investment, which in the light of the newly formulated concept of 'permanent establishment' would have been liable to a large degree to taxation in the source country."

In 1929, the League of Nations appointed a permanent Fiscal Committee on the suggestion of the General Meeting of Government Experts[13] for studying the field of international double taxation. The Report[14] of the Fiscal Committee of the League of Nations addressed the possibilities of multilateral conventions[15]. Part of the Report was adopted as a draft convention in 1931 to replace the 1928 Model.

A Sub-committee meeting was held in New York and Washington with the support of the International Chamber of Commerce[16]. The draft allocation convention was published first as a draft multilateral convention in June 1933[17] and then re-issued as a draft bilateral convention in June 1935[18], but was never adopted. The Fiscal Committee stated that[19]:

"The existence of model draft treaties has proved of real use ... in helping to solve many of the technical difficulties which arise in [the negotiation of] tax treaties. This procedure has the dual merit that, on the one hand, in so far as the model constitutes the basis of bilateral agreements, it creates automatically a uniformity of practice and legislation, while, on the other hand, in as much as it may be modified in any bilateral agreement reached, it is sufficiently elastic to be adopted to the different conditions obtaining in different countries or pairs of countries."

---

[12] 1935 Report of the Fiscal Committee, p.5(Annex).
[13] The United Nations, First Report.
[14] The League of Nations, "Report of the Fiscal Committee to the Council on the Work of the Third Session of the Committee", League of Nations Document, C.415, M.171, 1931 II A.
[15] It is also called Plurilateral Convention.
[16] The United Nations Manual, p.18.
[17] The League of Nations, Fiscal Committee, "Report of the Fourth Session of the Committee, Draft Convention Adopted for the Allocation Business Income Between States for the Purposes of Taxation", League of Nations Document, C.399, M.204, 1933 II A. (F./Fiscal. 76).
[18] The League of Nations, "Report of the Fiscal Committee to the Council on the work of the fifth session of the Committee", League of Nations Document, C.252, M.124, 1935 II A., p.4, para II(B)(4).
[19] Idem.

Also the Committee stated regarding to the adoption of model conventions that they could lead "to more satisfactory results and have a wider and more lasting effect than the convocation of an international conference with a view to concluding a multilateral convention, even though it may at first attract less general attention and interest."[20]

The Draft Convention of 1933 adopts the principle of residence mitigated by the existence of a permanent establishment, unlike the 1928 Draft Conventions of 1931 which used the source principle. The 1933 Draft Convention stated in article I that:

"An enterprise having its fiscal domicile [its real centre of management] in one of the contracting States shall not be taxable in another contracting State except in respect of income directly derived from sources within its territory and, as such, allocatable, in accordance with the articles of this Convention, to a permanent establishment [real centres of management, branches, mines and oil wells, plantations, factories, workshops, warehouses, offices, agencies, installations, and other fiscal places of business, but not including a subsidiary company] situated in such State..."

During the last meeting of the Committee before the Second World War a revision of the early Models was suggested in order to take account of new developments in the field of international trade and of the technical improvement in the bilateral tax treaties during the 1930's. This work was started by a subcommittee that met in the Hague in 1940 and continued in the two regional tax conferences in Mexico, in April 1940 and July 1943, which were attended by representatives from Latin America, Canada and United States[21]. The second conference adopted a Draft Model Bilateral Convention for the Prevention of the Double Taxation of Income (the Mexico Model) which replaced the three earlier draft conventions and the 1935 Allocation of Business Income Convention[22]. Article II of the Protocol to the Mexico Model[23] stated that:

"...2- Should a taxpayer possess a residence in both the contracting States, the competent administration shall determine, by common agreement, the place of his main residence, which shall be considered as his fiscal domicile. In order to determine, as between several residences, the main residence, the competent administration will take into account elements such as duration, regularity, frequency of stays, the place where the family of the taxpayer is usually present, the proximity to the place where the party concerned carries out his occupation.

---

[20] Idem.

[21] Argentina, Bolivia, Canada, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Peru, the United States, Uruguay and Venezuela.

[22] The League of Nations Fiscal Committee: Model Bilateral Conventions for the Prevention of International Double Taxation and Fiscal Evasion, Second Regional Tax Conference, Mexico, D.F., July 1945, League of Nations Document, C.2. M.2, 1945 II A.

[23] Mexico Model Bilateral Convention for the Prevention of International Double Taxation of Income, Article-II(4), at p.17.

3- In the case of a taxpayer having a residence in both of the contracting States of which either can be considered as his main residence, Article-XVII shall apply.

4- The fiscal domicile of partnerships, companies and other legal entities or de facto bodies shall be the State under the laws of which they were constituted."

Article XVII of the Convention states that, "...the competent authorities of the two contracting states may confer together and take the measures required in accordance with the spirit of the Convention."

In other words, after the adoption of source principle in the 1928 Draft Bilateral Conventions and 1931 Draft Conventions, the Mexico Model adopted the residence principle like 1933 Draft Convention.

Also a new development in the Mexico Model was the definition of the term "fiscal domicile" that had earlier caused confusion because of the different meanings it had been given such as the centre of control, the place of registration and the longest period of residence[24]. It is defined as "the State under the laws of which partnerships, corporations and other legal entities have been constituted."[25].

After the conclusion of World War II, the Fiscal Committee of League of Nations, meeting in London to revise the Mexico Model, drafted the Model Bilateral Convention for the Prevention of the Double Taxation of Income and Property (London Model)[26] in March 1946. The general structure of the London Model convention was similar to the Mexico Model, but some changes had been made[27].

Despite the fact that the principles contained in both the Mexico and London Model Conventions were followed in several bilateral agreements, they never gained the wide degree of usage generated by other models particularly as the OECD Model[28].

The reason might be that the OECD Model is more comprehensive and fulfils better the needs of the modern world. In addition the double taxation agreements were not as common then as today.

[24] Wang, op. cit., p.97.
[25] Protocol to Mexico Model Bilateral Convention for the Prevention of the Double Taxation of Income, Article-II(4), at p.14.
[26] London and Mexico Model Tax Convention, League of Nations Document, C.88, M.88, 1946 II A.
[27] Infra., p.15.
[28] The United Nations Manual, p.20.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

b - The United Nations

In 1946, the Fiscal Committee of League of Nations declared that"...the work done both in Mexico and in London could be usefully reviewed and developed by a balanced group of tax administrators and experts from both capital-importing and capital-exporting countries and from economically advanced and less advanced countries, when the league work on international problems is taken over by the United Nations." [29]

In 1947, the Fiscal Commission of the United Nations invited the Secretary-General to make a review and revision of the work by the League of Nations in the field of international tax problems. At its second meeting in 1949 the subject was a convention for eliminating double taxation[30].

At the third meeting in 1951, the subject was tax on international transport. The Union of Soviet Socialist Republics, Czechoslovakia and Poland were opposed to exemption from double taxation of profits. Also, the International Civil Aviation Organisation prepared a proposal concerning taxation of air transport enterprises by their countries of domicile, but the Commission refused, by a majority, to support this proposal at the main sessions in 1951 and 1953[31].

A general resolution was approved to support the avoidance of double taxation by bilateral agreements. In 1954, at the 18th meeting of the Economic and Social Council, the activities of the Fiscal Commission were considered unnecessary and brought to a close[32].

The cold war hostility and the general differences between developed and developing countries and also between other countries prevented any progress[33].

---

[29] The League of Nations, Fiscal Committee: Report on the work of the tenth Session of the Committee, C.37. M.37. 1946 II.A, p.8.
[30] Pires, op. cit., p.98.
[31] Picciotto, op. cit., p.51.
[32] Pires, op. cit., p.99.
[33] Picciotto, op. cit., p.51.

On 4.8.1967, the United Nations requested the Secretary-General to set up an *ad hoc* group of experts[34] on tax treaties between developed and developing countries[35]. The main purpose was to draft a Model Convention between these types of countries. The Secretary-General set up the *ad hoc* group of experts in 1968[36].

This group met eight times from 1969 to 1979[37] and produced eight reports[38]. In 1974 they issued preliminary guidelines for negotiations[39] that were superseded in 1979 by the production of a manual containing a new set of guidelines[40].

---

[34] For details see, Stanley S. Surrey, "United Nations Group of Experts and the Guidelines Between Developed and Developing Countries", *Harvard International Law Journal*, Vol.19(1978), No.1, pp.1-67.

[35] The United Nations, Economic and Social Council Resolution 1273 (XLIII); League of Nations Mexico and London Model Conventions, League of Nations Document, C.88, M.88, 1946 II A; 1963 OECD Draft and 1977 Model Double Taxation Conventions; The United Nations Model Double Taxation Convention Between Developed and Developing Countries, 1980. See also: International Fiscal Association Congress Seminar Series, No.4, Devenier 1979; UN Draft Model Taxation Conventions.

[36] Tax officials and experts from the following countries: Argentina, Chile, France, Germany, Gana, India, Israel, Japan, the Netherlands, Norway, Pakistan, the Philippines, the Sudan, Switzerland, Tunisia, Turkey, the United Kingdom and the United States. Also Sri Lanka in 1972 and Brazil in 1973 joined the group of experts.

[37] Under the observation of Austria, Finland, Mexico, Nigeria, the Republic of Korea, Swaziland, Venezuela and following international organizations: the International Monetary Fund, the International Fiscal Association, the Organization for Economic Co-operation and Development, the Organization of American States, the International Chamber of Commerce, the United Nations Centre on Transnational Corporations and the United Nations Conferance on Trade and Development.

[38] First Report, U.N. Doc. E/4614, ST/ESA/110 (1969). Second Report, U.N. Doc. E/4936, ST/ESA/137 (1970). Third Report, U.N. Doc. ST/ESA/160 (1972). Fourth Report, U.N. Doc. ST/ESA/188 (1973). Fifth Report, U.N. Doc. ST/ESA/18 (1975). Sixth Report, U.N. Doc. ST/ESA/42 (1976). Seventh Report, U.N. Doc. ST/ESA/79 (1978). Eighth Report, U.N. Doc. ST/ESA/101 (1980)(Yellow Book).

[39] The United Nations Department of Economic and Social Affairs, The Guidelinesss for Tax Treaties Between Developed and Developing Countries, United Nations Document, ST/ESA/14 (1974).

[40] The United Nations Manual, op. cit., pp.1-161; H. David Rosenbloom - Stanley I. Langbein, "United States Tax Treaty Policy: An Overview", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol.19(1981), No.3, pp.368-369; For some current United States treaty issues see, Carl Estes, "Tax Treaties", *International Lawyer*, Vol.14(1980), pp.508-515; for aspects of conventions see: Pires, op. cit., pp.257-258.

Finally, the Model for the United Nations Double Taxation Convention between developed and developing countries was drafted[41] and approved on 22.4.1980 by the United Nations Economic and Social Council[42]. Today, it is commonly in use between countries as the United Nations Model.

The United Nation Model is not in general sufficient to meet developing countries' needs because it is based on the residence principle rather than source principle. It does not help developing countries' efforts to attract foreign capital and technology, nor does it include the matching credit method and the tax sparing method for the prevention of double taxation[43].

On the matter of the source principle the United Nations Guidelines state, in relation to shipping and other income, that[44]:

"In considering taxes on business profits and income from immovable property, the primary right of the source country to impose tax has not been in dispute. However, the pattern of agreements between developed countries has not made the same use of this principle with respect to income from movable property (namely, interest, dividends and royalties) and income from shipping.

The main thrust of the consensus reached in the formulation of guidelines and technique by the Group of experts has been to state explicitly this principle of primacy -but not exclusivity- for a country to impose a tax at the source. This approach reflects a modification of a prevailing Model Convention prepared by OECD for use among developed countries, which, in the area of investment income and shipping, relies more strongly on reduced taxation at source or sometimes exclusive taxation by the country of residence.

At the same time, as a correlative to the right to taxation at source, the Group has emphasised that source-country taxation of income from international capital would: (a) take into account expenses allocable to the earning of the income so that such income would be taxed on a net basis; (b) not be so high as to discourage investment; and (c) take into account the appropriateness of a sharing of revenue with the country providing the capital. Those considerations are especially important with respect to withholding taxes levied on the outflow of dividends, interest, royalties and so on, and to taxes on shipping profits..."

The source principle was offered as a primary right whereby tax could be imposed on shipping incomes, but the tax should not be set at too high because this could discourage investment by foreign companies. There should also be an element

[41] The Draft United Nations Model Double Taxation Convention Between Developed and Developing Countries, United Nations Document, ST/SG/AC.8/L.29 (1979).
[42] Tax Treaties Between Developed and Developing Countries, United Nations Document, E/1980/C.1/L.3/Rev.1/(1980).
[43] Dornelles, op. cit., p.384.
[44] The United Nations Department of Economic & Social Affairs, The Guidelines for Tax Treaties Between Developed and Developing Countries, United Nations Document, ST/ESA/14 (1974).

of appropriateness in the shaping of revenue between source and investor country. This is where developed countries have reservations about the source principle; the use of the source principle, instead of the residence principle, could effect their national interest.

c - The Organisation for Economic Co-operation and Development

In July of 1958, the Fiscal Committee of the OEEC[45] began to draw up a new model double taxation convention[46]. Between 1958 and 1961 four reports were prepared by the committee[47]. The fifth and final report presented in 1963[48], was recommended by the Council and was published as the 1963 Model Double Taxation Convention of the OECD[49].

The 1963 OECD Model was developed from the London Model and adopted the same basic principles and structure[50]. The OECD Fiscal Committee was originally charged to prepare a multilateral convention but, because of the difficulties associated with multilateral models discussed earlier[51], it concentrated on drafting a bilateral Model convention.

---

[45] The Organization for European Economic Co-operation which was set up in 1956, later expanded to become the Organization for Economic Co-operation and Development on the accession of Canada and the United States on 30.9.1961. In 1971 the OECD Fiscal Committee was renamed the Committee on Fiscal Affairs.

[46] The Fiscal Committee of the OEEC, First Report, The Elimination of Double Taxation, 1958, pp.16-17.

[47] First Report(1958), Second Report(1959), Third Report(1960) and Fourth Report(1961).

[48] The Fiscal Committee of the OECD, Fifth Report, The Elimination of Double Taxation, 1963, pp.35-58.

[49] The Model Convention of the OECD for the Avoidance of Double Taxation with Respect to Taxes on Income and Capital, OECD Document No: C.(63) 87, 1963 (Blue Book).

[50] Davies, op. cit., p.36; Philip Baker, *Double Taxation Agreements and International Tax Law*, Sweet & Maxwell, London-1991, p.1.(Hereinafter referred to as Baker; 1991)

[51] Supra., p.25.

In 1965, the Fiscal Committee of the OECD expressed[52] that "...the essential fact remains that tax conventions which capital exporting countries have found to be of value to improve trade and investment among themselves and which might contribute in like ways to closer economic relations between developing and capital-exporting countries are not making sufficient contributions to that end...Existing treaties between industrialised countries sometimes require the country of residence to give up revenue. More often, however, it is the country of source which gives up revenue. Such a pattern may not be equally appropriate in treaties between developing and industrialised countries because income flows are largely from developing to industrialised countries and the revenue sacrifice would be one-sided. But there are many provisions in existing tax conventions that have a valid place in conventions between capital-exporting and developing countries too."

The OECD Fiscal Committee began studying revisions of the 1963 OECD Model from 1967 onwards, at the same time as the United Nations group. In 1974, the OECD published proposed amendments to the 1963 Model[53], and in April 1977[54] the OECD issued a Model Double Taxation Convention with revised articles and commentaries, based on the experiences of OECD member states since 1963[55].

The OECD also issued a Model Convention on Estates and Inheritances in 1966[56]. A revised version, which included gifts, was published in 1982[57].

The OECD 1963 and 1977 Models were the main models used between developed and developing countries, until preparation of the UN Model Double Taxation Convention Between Developed and Developing Countries was completed in 1980. Since 1980, both the OECD and the United Nations Models have been used[58].

---

[52] The OECD, Fiscal Incentives for Private Investment in Developing Countries: Report of the Fiscal Committee, Paris-1965, paragraphs 163 and 165, OECD Publication No.2365011.

[53] The OECD, Double Taxation of Income and Capital, Paris, 1974.

[54] The Revised Model Convention of the Organization for Economic Co-operation and Development for the Avoidance of Double Taxation with Respect to Taxes on Income and Capital, OECD Publication No: 22 77 011.

[55] The Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, Model Double Taxation Convention on Income and on Capital, Paris, 1977.

[56] The OECD, Draft Convention for the Avoidance of Double Taxation on Estates and Inheritances, Paris, 1966.

[57] The Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, Model Double Taxation Convention on Estates and Inheritances and Gifts, Paris, 1982.

[58] The Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, supra footnote 144, p.8.

Both the 1963 Model and the 1977 Model have commentaries attached that were prepared by the OECD Fiscal Committee. They are helpful for the interpretation of the Model[59] and are formally referred to by the Council of the OECD[60]. The Commentaries have been referred to as an aid to interpretation in the United Kingdom[61], the United States[62], Switzerland, Federal Germany and Belgium[63]. Members of the OECD may register observations on the commentaries.

In 1986, the Business and Industry Advisory Committee of the OECD put forward some suggestions for a revision of the model and Working Party No.1 of the Committee on Fiscal Affairs has been charged with the task of preparing a revised model[64].

In 1991 The Committee decided that the revision of the convention and commentaries should be a continuing process, and it would periodically update and amend the documents without waiting for a complete revision[65]. A loose-leaf structure was adopted, which provides[66]:

1- Immediate publication of a revised version of the Model.

2- Recognition of the revision of the Model Tax Convention is now a continuous process.

3- Easier revision in light of views of the member countries.

On 23.7.1992 a new OECD Model Treaty was published[67], bringing two amendments and several minor revisions to the 1977 Model. Also in following years, further amendments have been made.

Because of the developments in international business and relations the OECD Model Treaty needs to change continuously. For this reason, after the publication of 1992 OECD Model Treaty several working groups are required to eliminate difficulties in the international tax area. Otherwise every possible problem has to be solved each time by treaty partners with bilateral tax negotiations.

---

[59] The Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, p.6.
[60] The Recommendation of the Council, 11.4.1977.
[61] *Sun Life Assurance Company of Canada v. Pearson* (1984), S.T.C. 511, 1986 S.T.C. 347.
[62] *U.S. v. A.L. Burbank & Co. Ltd.*, 525 F.2 d 9 (2 d Cir., 1975).
[63] John F. Avery Jones and Others: "Dual Residence of Individuals: the Meaning of the Expressions in the OECD Model Conventions-I", *British Tax Review*, Vol.15(1981), p.20.
[64] Baker: 1991, p.4; for details see : Dick Hund: "Towards a Revised OECD Model Tax Treaty?", *Intertax*, 1989/6, pp.212-213.
[65] David G. Broadhurst: "Revisions to the OECD Model, Convention", *Canadian Tax Journal*, Vol.40(1992), p.1347.
[66] Jacques Sasseville: "The OECD Model Tax Convention Is Revised", *The Journal of International Taxation*, March-1993, p.130.
[67] The Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, Model Tax Convention on Income and on Capital, Paris, 1992.

In practice after a slow start, the OECD Model Treaty has achieved a great deal. Despite the fact that countries could not find a solution for multilateral agreements they commonly use the OECD Model Treaty for their bilateral agreements and negotiations. However, the OECD Model Treaty generally gives advantages to developed countries, and developing countries prefer the United Nations Model treaty[68]. Even some developed countries have their own Model Tax Treaty, such as the United States, but these tend to follow the OECD Model.

3- THE TAXATION PRINCIPLES OF INTERNATIONAL TRANSPORTATION COMPANIES' PROFITS

Three main direct taxation principles can be found in double taxation agreements:

- the residence principle
- the source principle
- the nationality principle

Under the residence principle a state has a right to tax its residents' income wherever arises. For example, if country X uses the residence principle and a company has a residence in country X and an income in country Y, country X has a right to tax this company's income.

Under the source principle, a state has a right to tax an income which is earned from sources within its geographical territory. For example, if a foreign company has an income in country B, country B has a right to tax this company's income although that company has a residence in a foreign country.

Under the nationality principle a state has a right to tax its citizens' income, wherever arising. For example, if a person is a citizen of country Z, but has an income in another country, country Z has a right to tax this income.

In practice, some countries, such as Argentina and Venezuela, tax solely on the basis of the source principle while other countries, such as the United States and the Philippines, use the residence, source and the nationality principles in combination[69].

---

[68] Richard J. Vann: "A Model Tax Treaty for the Asian-Pacific Region", Part I, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, March-1991, p.102.

[69] The United Nations Department of International Economic and Social Affairs, The Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties Between Developed and Developing Countries, United Nations Documents, ST/ESA/94 (1979), pp.11-12; See Herrick K. Lindstone, "Double Taxation of Foreign Income? Or an Advanture in International Double Talk?", *Virginia Law Review*, Vol.44(1958), p.921; Robert J. Patrick Jr.: "A Comparison of the United States and OECD Model Income Tax Conventions", *Law & Policy in International Business*, Vol.10(1978), p.614.

Beside these principles, the place of effective management principle is also in use in some double taxation agreements. These principles are also in use for the taxation of international transportation income in double taxation agreements.

When some of the principles above coincide there are some disadvantages. For example, if company X has a residence in country A and is doing business between country B and C, it will be subject to tax in country X because of its residence. If country B and C use the source principle company X will also be subject to tax in country B or C. In this case double taxation appears, since company X subject to tax in two countries.

To take an example from the trade of international transportation, if company X used the ports of country B and C only for couple of hours still it would be subject to tax since country B and C use the source principle, there may well be a finding of source. If company X is engaged in tramp shipping between various countries its income may also be subject to tax in country A, since it has a residence there. The same problem may also arise when the nationality principle and the source principle combine. The adoption of one common principle rather than have two conflicting ones prevents double taxation.

In Article 8 of the OECD Model Convention the place of effective management principle has been used for the taxation of profits from the operation of ships or aircraft and from inland waterways transport. The place of effective management within the meaning of Article 8 of the OECD Model for international transportation, is the location of the top level of management of an enterprise engaged in international transportation[70].

Some countries prefer to use a combination of the residence and place of effective management principles[71]. This situation is expressed in the Commentaries that the countries who wants to follow this principle can use the following lines[72]:

"Profits of an enterprise of a Contracting State from the operation of ships or aircraft, other than those from transport by ships or aircraft, operated solely between places in the other Contracting State, shall be taxable only in the first-mentioned State. However, where the place of effective management of the enterprise is situated in the other State and that other State imposes tax on the whole of the profits of the enterprise from the operation of ships or aircraft, other than those from transport by ships or aircraft operated solely between places in the first-mentioned State, may be taxed in that other State."

---

[70] The OECD Model, Article-4.
[71] The OECD Commentary on Article 8, paragraphs 2 and 3.
[72] Ibid., para.3.

If the place of effective management and the residence of the international transportation company are in different states, some countries prefer to confer the exclusive taxing rights on the state of residence. In this case they can use the following lines[73]:

"Profits of an enterprise of a Contracting State from the operation of ships or aircraft in international traffic shall be taxable only in that State."

An "enterprise of a Contracting State" means, an enterprise carried on by a resident of a contracting state[74].

Apart from the residence, source, nationality and effective management principle the "permanent establishment" principle, that is, a fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on[75].

Since international transportation company could have many different permanent establishments in different countries the problem arises as to which one of them can appropriately be subject to tax. For example, an international transportation company may have an office in Country A and Country B, and have an agent in Country C. In this case the company may be subject to tax in Countries A, B and C.

In order to cater for the needs of the developing countries, the United Nations Model contains a wider definition of the term "permanent establishment"than the OECD Model. The term "permanent establishment" means in the OECD, United Nations and United States Models Article 5, a fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on[76].

The OECD Fiscal Committee stated in 1965 that[77]:

"...Existing treaties between industrialized countries sometimes require the country of residence to give up revenue. Most often, however, it is the country of source which gives up revenue. Such a pattern may not be equally appropriate in treaties between developing and industrialized countries because income flows are largely from developing to industrialized countries and the revenue sacrifice would be one sided. But there are many provisions in existing tax conventions that have a valid place in conventions between capital exporting and developing countries too."

The permanent establishment principle is inadequate for the solution of the potential multiple taxation of international air and sea transport, because of the difficulties of allocating income and expenses.

---

[73] Ibid., para.2.
[74] The OECD Model, Article 3(1)(c).
[75] Article 5 of the The OECD, the United Nations and the United States Model Treaties.
[76] The OECD Model, Article 5(1).
[77] The OECD, Fiscal Incentives for Private Investment in Developing Countries, The Report for the OECD Fiscal Committee, OECD Publication No. 23 65 011 (1965), pp.57-58.

Under "reciprocal exemption", the exclusive right to tax is given to one state, usually the state where the enterprise is resident or where its effective management is situated, rather than the state of source.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Without any reciprocal exemption and the existence of different principles in different countries, ships involved in international transportation may be subject to tax in different countries which will lead to international double taxation. In that case the shipping companies will be tempted to register their ships under a flag-of-convenience. The reciprocal exemption which is provided by these countries increases the attractiveness of foreign registry[78].

Reciprocal exemption may be given under a bilateral double tax treaty, by national legislation, under the bilateral air services agreements that govern scheduled flights between states[79], under an exchange of diplomatic notes, or even under an informal "gentleman's agreement". If a country wants to implement a reciprocal exemption by statute, the enactment of a similar provision in the other country is sufficient without any other requirements[80].

Two objectives of the reciprocal exemption of shipping profits have been stated in 1930 by the Special Assistant to the Secretary of the Treasury[81]:

"...first, the very practical purposes of simplification by attempting to avoid allocation of the income derived. A ship, for example, carries freight from the United States to Great Britain. How much of the freight charge is derived from the United States and how much is attributable to the voyage to Great Britain, and how the expences should be allocated, are very difficult questions.

Second, ...the fact that the income should be subject to tax but once. The present law is based on the principle that the United States will tax the American ship on all its income wherever derived and the foreign country will tax its ship on all of its income wherever derived."

---

[78] Marcia Field - Richard Gordon, *Tax Treatment of Income from International Shipping*, Broch International, Amsterdam-1979 (International Bureau of Fiscal Documentation), p.72.

[79] The International Air Transport Association has drawn up a draft model tax clause for inclusion in air services agreements which would give reciprocal tax exemption along the lines of the 1966 International Civil Aviation Organization Resolutions and Recommendation covering taxation of fuel, lubricants and other consumable technical supplies ; taxes on income, property or capital; and taxes on the sale or use of international air transport (Davies, op. cit., p.139).

[80] Jon E. Bischel - Robert Feinschreiber, *Fundamentals of International Taxation*, Practising Law Institute, New York-1985, p.272.

[81] The Revenue Ruling 74-170.

An example can be given regarding treaty exemption involving two corporations[82]: Corporation A is incorporated in the United Kingdom and owned by United Kingdom residents. Corporation B is incorporated in Saudi Arabia and owned by Saudi residents. Corporations A and B have formed a 50/50 partnership with each other in the field of international transportation and the partnership generates United States source gross transportation income. Of the two countries, only the United Kingdom provides an equivalent corporate exemption by treaty. By virtue of the treaty, Corporation A's portion of the United States gross transportation income will be exempt, only Corporation B's portion will be subject to tax.

The principle of reciprocal tax exemption under Article 8 of the OECD and United Nations Models applies even if the operation of ships and aircraft in international traffic is not directly involved with the treaty country. For example, an airline company registered in Country A has a sales office in Country B although it does not operate any routes to or from Country B. Under double taxation agreement between countries A and B, the profits of the company from this sales office will be exempted from tax in Country B.

Some developing countries do not use the principle of reciprocal exemption, particularly in relation to shipping, when it has little or no international shipping of its own. The alternative article[83] allowing the state of source to tax international shipping operations in the United Nations Model, does not apply to international airline operations.

The profits of international air, sea or inland transportation corporations derived from international activities will not be automatically exempt from tax in the source country. Source country taxation will apply if the trade is business carried on in the source country through a permanent establishment under the Article 7 (Business Profits). Examples of such activities are a shipyards, hotels, travel agency, package holidays and warehousing[84].

Private research has been conducted on the provisions related to only air transportation in bilateral tax treaties between 1956-1980 which covered 307 treaties and found that only 13 of them prefer the source principle[85]. The research can be summarised as follows:

---

[82] M. Kevin Outterson - Chi K. Cheung, "Revenue Procedure 91-12: I.R.S. Launches Information-Gathering Offensive Against International Transportation Operations", *Tax Notes International*, May-1991, p.593.

[83] Infra., p.15.

[84] Davies, op cit., p.142.

[85] Dick Hund, "The Development of Double Taxation Conventions with Particular Reference to Taxation of International Air Transport", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol.36(1982), pp.113-114(Annex).

Between developed countries[66], 149 double taxation treaties were signed. In general, 80 of them adopt the state of effective management principle (3 of them with registration) while 69 of them follow the residence principle (18 of them with registration).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Between developed and developing countries 136 double taxation conventions were signed. 34 of them adopt the state of effective management principle (2 of them with registration), 85 of them follow the residence principle (9 of them with registration) and 12 of them use the source principle. 5 of them have no specific provision. The taxation in the source country principle is preferred only by Singapore, Malaysia, Sri Lanka and the Philippines[67].

Between developing countries only one of the ten treaties provides for taxation in the source country. 2 of them follow the place of effective management principle and 7 of them adopt the residence principle.

Interestingly, it seems that even developing countries are prepared to seek an advantage over less-developed countries whenever it is in their interest and they have the necessary diplomatic weight to achieve this.

Also, the research includes a separate category of about 12 treaties between developed countries and former Eastern European Countries. Six of them adopt the place of effective management principle and other 6 treaties follow the residence principle (2 of them with registration).

Developing countries would naturally like to use the source principle more than developed countries[68], because they are capital importing countries and also need tax revenues. If developing countries adopt the residence principle they cannot tax foreign companies' income in their own country.

When developing countries make an agreement providing for the use of the source principle, they can increase their tax revenues. Since this is vital for the growth of the developing country, developing countries try to establish the source principle in most double taxation agreements, except where it is to their advantage not to.

The development of principles concerned specifically with international transport as opposed to international trade in general began in the 1920s. The early period witnessed the undertaking of studies at an international level on the general problems of double taxation and particularly double taxation of international transportation.

Although the permanent establishment principle governed business profits, in this early period, there is no explanation on to why the real centre of management

[66] Here the 24 member states of the OECD.
[67] Hund, op. cit., p.113.
[68] See, Charles R. Irish, "International Double Taxation Agreements and Income Taxation at Source", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol.23(1974), p.292.

principle was adopted for sea and air transportation. The reason may originate from private companies doing business in the field of international transportation. Because, the permanent establishment principle does not benefit the shipping and air transportation companies if they have a transportation business in a country which has lower tax rates than the country of permanent establishment.

In this case the transportation companies prefer to adopt other principles in the models which is suitable for them. For example, in the Geneva model, when the transportation companies have a real centre of management in a flag-of-convenience country, such as Liberia or Panama, they would pay less tax than in their country of permanent establishment.

This would be an appropriate reason for the adoption of different principles for shipping and air transportation companies.

The possible solutions for the allocation of income are:

1- To find a formula for the allocation of income between countries,

2- To make an agreement and give a taxing right to one country.

The first solution is to find a formula to allocate income between related jurisdictions. Although the United States using 50 per cent rule which could be an allocation of income method, the main reason for the adoption of the rule was to increase the revenues from international transportation.

However, it seems quite difficult to find a formula to allocate the income between two jurisdictions. When there is more than two jurisdictions, which is quite likely given the nature of international transportation, the problem becomes worse.

The issue has been expressed in the following lines:

"The fundamental aims in taxing international income flows are three: to allocate tax revenues between jurisdictions in a way recognized by each as fair...; to neither encourage nor discourage international capital flows; and to enable countries, within reason, to impose the domestic tax system of their choice. The present international order does not succeed well at any of these objectives.

It produces what all would accept as fair results only in exceptional circumstances (of equal flows between countries with similar tax systems) [a condition that also presumes relatively equivalent degrees of economic development]; it both discourages and especially encourages capital flows of various sorts, thus biasing the international allocation of capital and making the world a poorer place; and it enevitably undermines the viability of domestic tax systems."[89]

---

[89] By Richard Bird in J. Scott Wilkie and Others: "The Foreign Affiliate System in View and Review" in *Tax Planning for Canada-United States and International Transactions*, Corporate Management Tax Conference-1993, Canadian Tax Foundation, Toronto-1994, p.2:9.

When there is no agreement between countries the income from international transportation may become subject to tax in two or more jurisdictions. This is a situation which international transportation companies wish to avoid.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

For example, X is an international transportation company resident in country A and carrying on business between country A and country B. If country A uses the residence principle and country B uses the source principle for the taxation of income from international transportation, the profits of company X will be subject to tax in two jurisdictions at the same time[90].

Under the second solution, where countries apply different tax principles such as source, residence or effective management principles reciprocal exemption agreement between countries gives taxing rights to the other country. In practice, giving up taxing right, which is a sovereign issue, is quite difficult for every country and closely related with the political power of countries. Also, in practice it could be against the developing countries' benefit since they do not have sufficient political power.

The Mexico Model of 1943 and the 1946 London Model have a separate article for shipping and air transport. Article 5 of the 1943 Mexico Model states that:

"Income which an enterprise of one of the Contracting States derives from the operation of ships or aircraft registered in such State is taxable only in that State."

Article 5 of the 1946 London Model states that:

"Income which an enterprise of one of the contracting States derives from the operation of ships or aircraft engaged in international transport is taxable only in the State in which the enterprise has its fiscal domicile."

The first difference between the 1946 London Model and the 1943 Mexico Model is the shift to "*fiscal domicile*" from transportation registration of ships or aircraft in the 1946 model. Secondly, in the London Model the term "*international*" has been added: i.e. the income must be derived from international transport.

There is no official explanation for the reason to add the word "international" into the context of the London Model. The Committee who prepared the London Model possibly noticed some potential future problems. For example, the lack of the term "international" would prevent the taxation of international transportation companies. Another possibility for the absence of the term "international" in the Mexico model may be a simple oversight.

In 1964, the British Commonwealth produced a Model Commonwealth Taxation Agreement which contains a special provision for taxation of international sea and air transportation under the residence principle[91].

---

[90] For details see, Stanley Surrey: "Reflections on the allocation of income and expenses among national jurisdictions", *Law & Policy in International Business*, Vol.10(1978), pp.409-418.

[91] Hund, op. cit., p.112.

In addition to these, in 1971, the Andean Pact adopted the residence and the source principles that were later embodied in a model convention published by the successor to the Andean Pact, the Latin American Free Trade Association[92]. In multilateral treaties, there is an almost universal use of the residence principle[93].

4- ARTICLE 8 OF THE OECD AND THE UNITED NATIONS MODEL

The OECD and the United Nations Models apply to taxpayers who are resident of one or both of the contracting states[94].

In practice, the OECD and the United Nations Models have been very influential in the development of double taxation relief in the field of international transportation. The OECD 1963, 1977 and 1992 Models contain specific articles for shipping, inland waterways transport and air transport. In the three different versions of the OECD Model, paragraphs 1 and 2 of Article 8 state that:

"1- Profits from the operation of ships or aircraft in international traffic shall be taxable only in the Contracting State in which the place of effective management of the enterprise is situated.

2- Profits from the operation of boats engaged in inland waterways transport shall be taxable only in the Contracting State in which the place of effective management of the enterprise is situated."

Due to disagreement between experts from developed and developing countries on a common solution for shipping and air transport, the United Nations Model contains two alternatives: Article 8 A, also referred to as Alternative A, and Article 8 B, also referred to as Alternative B. Article 8 A is the same as the OECD Model Article 8. Article 8 B includes an extra paragraph (Paragraph 2) which replaces the effective management principle for the source principle in relation to certain shipping activities, but the effective management principle is maintained for air transport.

Paragraphs 1 and 2 of Article 8 B state that:

"1- Profits from the operation of aircraft in international traffic shall be taxable only in the Contracting State in which the place of effective management of the enterprise is situated.

2- Profits from the operation of ships in international traffic shall be taxable only in the Contracting State in which the place of effective management of the enterprise is situated unless the shipping activities arising from such operation in the other Contracting State are more than casual. If such activities are more than casual, such profits may be taxed in that other State. The profits to be taxed in that

[92] Idem.
[93] Ibid., p.113.
[94] Article 1

other State shall be determined on the basis of an appropriate allocation of the over-all net profits derived by the enterprise from its shipping operations. The tax computed in accordance with such allocation shall then be reduced by ... per cent. (The percentage is to be established through bilateral negotiations)[95].

The interesting point to adopt a separate paragraph for international transportation profits in the United Nations Model is limited to shipping. Although the United Nations Model offers the alternative Article 8B as an option for developing countries which do not want to use the residence principle, the article does not cover other types of transportation, especially air transportation. The income from air transportation is subject to tax , like the OECD Model, in the place of effective management which has been adopted in Article 8A.

In terms of economic developments, the developing countries do not have sufficient sources such as airports to exploit air transportation effectively. However, the protection of sea transportation does not make sense for some developing countries which do not have a coastline and have necessarily to use other types of transportation, at least to reach foreign ports for sea transportation.

Although it is helpful to have an alternative article for the needs of developing countries, it is difficult to say that the problems have been fully covered. The alternative Article 8B should include other types of transportation, at least air transportation to match the heading of Article 8.

When the shipping activities are not more than casual the profits can be taxed in the state of effective management. However, if the shipping activities are more than casual, the profits from the shipping operations can be taxed in the state of source rather than the state of effective management. This is the case with many developing countries[96].

Apart from the term international traffic, considered separately, several parts of Article 8 B require further interpretation. The phrase "*more than casual*" means a scheduled or planned visit of a ship to a particular country to pick up freight or passengers[97].

Shipping activities are deemed to be more than casual if the ship visits the other contracting State according to a fixed schedule, or even if the ships only make planned irregular visits to pick up or unship cargo in the other contracting State. Tramp shipping, that does not make regular trips but takes goods to any port, may be considered no more than casual unless there is an isolated call[98].

The problem of allocation of income has been left to the bilateral negotiations between contracting parties without any solution[99].

---

[95] The United Nations Model, Article 8B, para.2.
[96] Vogel, op. cit., p.394.
[97] Idem.
[98] The United Nations Model, Article 8B, para.2.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Paragraph 3 of Article 8 of the OECD and the United Nations Models states that:

"If the place of effective management of a shipping enterprise or of an inland waterways transport enterprise is aboard a ship or boat, then it shall be deemed to be situated in the Contracting State in which the home harbour of the ship or boat is situated, or, if there is no such home harbour, in the Contracting State of which the operator of the ship or boat is a resident."

This paragraph is related to a special situation. The place of effective management of the enterprise could be on board a ship or boat. In this situation, the state where the home harbour of the ship or boat is situated has a right to tax the income from international transportation. A home harbour is the port from which the shipping business actually operates.

If it is not possible to determine that port, which is highly possible in the case of tramp ships, then the Contracting State where the operator of the ship or boat is resident tax the profits from international transportation.

The rules includes not only ships but also boats engaged in inland waterways transport.

However, if the ship or boat does not have a home harbour and the operator's residence is on board the ship or boat it is not clear how to tax the income from international transportation. In this situation, the state of flag which the ship is flying has a right to tax the income from international transportation and if a ship has no flag, it is illegal[99].

Besides paragraphs 1, 2 and 3 of Article 8 of the OECD and UN Models, certain terms are placed in paragraph 4 of Article 8. Paragraph 4 of Article 8 of the OECD and United Nations Models state that:

"4- The provision of paragraph 1 shall also apply to profits from the participation in a pool, a joint business or an international operating agency." (Paragraph 4 was not included in the 1963 OECD Model).

The terms "pool", "joint business" and "international operating agency" are taken from the International Air Service Transit Agreement of 7.12.1944[100] and are not defined in the Models. The effective management principle also applies to those profits.

The terms include all forms of co-operation such as the pooling of supplies of spare parts at airports, the alternating operation of certain flight routes and the merger of enterprises[101].

---

[99] Vogel, op. cit., p.405.
[100] *International Legislation* (Ed. Manley O. Hudson-Louis B. Sohn) Vol.IX (1942-1945), Oceana Publications, New York-1972, p.228.
[101] Vogel., op. cit., p.405.

5- THE MEANING OF INTERNATIONAL TRANSPORTATION IN DOUBLE TAXATION MODELS AND TREATIES

The question is raised as to why international transportation is considered so important a form of international business that it requires separate articles in the OECD, the United Nations and the United States Models?

Taxation of international shipping had been differentiated from taxation of ordinary business in a report by four experts which was produced in 1923. The reason for this was the international character and wide scope of international shipping transportation[102]. However, other international businesses may share these characteristic so it is not appropriate to explain the difference in terms only of its international character. Also, the difficulty for the allocation of income, could be important since there is no explanation for this different treatment of international transportation.

Also the Commentary on the three versions of the Geneva Conference in 1928 notes that the provisions on sea and air transport form an exception to the principle which normally applies in the case of enterprises, but gives no further information[103].

The idea of different treatment for international transportation which was created in 1923 is still in the in the OECD and the United Nations Models. The only difference is the addition of international air transportation in the context of international transportation.

The heading of the Article 8 in the OECD and the United Nations Model include only shipping, inland waterways and air transportation. However, the United States Model which is used in the United States double taxation agreements only covers sea and air transportation but not inland waterways transportation.

Article 8 of the OECD and the United Nations Models refers to "*shipping, inland waterways transport and air transport*". Both Models use the terms "*... the operation of ships or aircraft in international traffic ...*" and "*... the operation of boats engaged in inland waterways transport ...*" in their texts.

The term "international traffic" is defined in Article 3 (1)(d) of the OECD Models as follows[104]: "*For the purposes of this Convention unless the context otherwise requires, the term international traffic means any transport by a ship or aircraft operated by an enterprise which has its place of effective management in a contracting State, except when the ship or aircraft is operated solely between places in the other contracting State.*"

---

[102] Air transport was not considered at that time.

[103] Hund, op. cit., p.111.

[104] The OECD Committee on Fiscal Affairs, Model Convention on Income and on Capital, Paris-1992, p.M.6. The text is added by the 1977 Model Convention.

When an enterprise of Contracting State sells tickets for a passage in another state through an agent in the other Contracting State and if tickets are valid between points within the State of effective management or within a third State[105] it is international traffic and Article 8 applies for the taxation of profits from the sale of tickets. The other Contracting State only has a right to tax income if the operation solely placed within its own borders.

The use of the term "solely" in Article 3 (1)(d) implies that the entire voyage must begin, end and take place within the state[106].

The definition of international traffic does not include the situation where an enterprise situated in one state is responsible for a voyage carried out entirely within the other member state. In this event, either the profits will be taxed under another article, or the countries concerned will have to negotiate a new definition. Another possibility is that the profits will be taxed in the other treaty state[107].

Another sort of transportation covered by the models is "*inland waterways transport*" which has no definition. However, in the Commentary to Article 8, rivers, canals and lakes are treated as a inland waterways transportation. Paragraph 16 of the Commentary states that:

"The object of this paragraph is to apply the same treatment to transport on rivers, canals and lakes as to shipping and air transport in international traffic. The provision applies not only to inland waterways transport between two or more countries, but also to inland waterways transport carried on by an enterprise of one country between two points in another country."

Despite this explanation in the Commentary that inland waterways transport has the same treatment as international sea and air transportation, in the main text of Article 8 its international character is not mentioned. In many cases inland waterways transport has an international character such as Great Lakes or St. Lawrence River between the United States and Canada.

Another difficulty is to determine the concept of the terms "ship" and "aircraft" since no definitions of the terms have been supplied by the OECD and the United Nations Models. In this situation, to interpret the related term is inevitable.

---

[105] Vogel, op. cit., p.391.
[106] Baker: 1991, op. cit., p.141. The territory of a state may be defined so as to include the area over the continental shelf, so that activities within that area are not international traffic (footnote-5).
[107] Davies, op. cit., p.140.

The term "ships" probably includes all means of transport moving on or under water, including submarines and hydrofoils[108]. Engines are not necessary, for this reason, floating plastic containers designed for the transportation of liquids are within the scope of Article 8[109]. However, some watercraft such as dredge boats, fishing vessels, sea-going tugs, floating docks and floating desalination facilities are not covered by Article 8, because these watercraft were not designed for international traffic. Hovercraft are generally considered to be ships or boats[110].

An interesting point related to Article 8 concerns a technical distinction. In the first paragraph the term "ships" is used for international traffic, but in the second paragraph the term "boats" is used for inland waterways transport. It is difficult to understand why treaty makers think that only boats can operate in inland waterways transport and ships in international sea transportation.

The term "aircraft" covers all flying machines that take off from, or touch down on, water or land and are capable of moving in air space[111]. Spacecraft such as the Space Shuttle may also be included under the term, if they provide transportation[112]. Again, hovercraft are excluded from the definition[113].

In the Model Treaties other sorts of transportation, such as road transport, rail transport and pipeline transport, are not specifically covered. Article 3(1)(d) as we have seen, defines international traffic as transportation by ships or aircraft. However, the OECD Commentary on Article 3(1)(d)[114] states that:

"...the definition of the term 'international traffic' is broader than the term normally signifies."

This contrast is quite confusing as it is not clear how it fits with the narrow definition of the article itself. Any type of transportation can be within the definition of the term "international traffic" under this explanation of the commentary.

As seen, not only is a separate article adopted for international transportation but it is technically limited to shipping and air transportation although some types of transportation are different than eachother as stated in *Pullman's Place Car Co. v. Pennsylvania*[115] "...commerce on land between the different States is so strikingly dissimilar, in many respects, from commerce on water, that is often difficult to regard them in the same aspect...", still land transportation could be as international as shipping and air transport.

---

[108] Vogel, op. cit., p.389; For details see, D.P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Clarendon Press, Oxford-1984, pp.747-750.
[109] Vogel, op. cit., p.389.
[110] Idem.
[111] Idem.
[112] Idem.
[113] Idem.
[114] The OECD Commentary on Article 3(1)(d), para.6.
[115] 1891 in Jerome R. Hellerstein - Walter Hellerstein, *State Taxation-Vol.I-Corporate, Income and Franchise Taxes*, Warren Gorham Lamont, U.S.A. - 1993, pp. 4.50-4.51.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

In spite of the title of Article 8 - shipping, inland waterways transport and air transport -, in practice, treaties often define international traffic to include other forms of transport, such as road and rail transport - land transport.

When an enterprise operates ships or aircraft both in international and internal traffic, Article 8 applies only to the international part of the traffic[116]. The internal transportation operations which take place solely within one state are subject to tax of that state.

When a ship or aircraft undertakes a voyage but does not return, for example, if the craft is being delivered for use in another country, this voyage will not constitute international traffic for the purposes of Article 8[117].

Very few agreements include inland waterways transport and in some double taxation agreements the term "international traffic" is not defined.

Quite surprisingly, the Andean Pact Model Convention in 1971 contains most different types of transportation together which is difficult to see in the other Models. The alternative Article 8 of the Andean Pact is which the source principle[118] is adopted stated that:

"The profits earned by a transportation enterprise from its air, land, sea, lake or river operations in any of the Contracting States, shall be taxable only by such Contracting State."

There is still no double taxation agreement which includes all types of transportation and the Andean Pact is a good example for the OECD and the United Nations treaty as how their Article 8 could be worded. It has the broadest concept of international transportation.

6- THE PROFITS FROM INTERNATIONAL TRANSPORTATION

One of the important problems in Article 8 is the meaning of the phrase *"profits from the operation of ships or aircraft"*. The phrase covers profits from the carriage of passengers or cargo but it also covers other classes of profits which, by reason of their close relationship, may be placed in the same category[119].

For the determination of the meaning of the phrase, different activities must be considered. For example, the following activities are within the concept of "profits from the operation of ships or aircraft"[120].

---

[116] Vogel, op. cit., p.392.
[117] Idem.
[118] Hund, op. cit., p.112.
[119] The OECD Commentary, Article 8, para. 4.
[120] Ibid., para. 8.

1- the sale of passage tickets on behalf of other enterprises[121];

2- the operation of a bus service connecting a town with its airport;

3- advertising and commercial propaganda;

4- transportation of goods by truck connecting a depot with a port or airport (this is added by the 1974 Revised Text).

Also, paragraph 9 of the Commentary on Article 8 states that:

"...where the goods are delivered directly to the consignee in the other Contracting State, such inland transportation is considered to fall within the scope of the international operation of ships or aircraft and, therefore, is covered by the provisions of this Article."

The profits from other auxiliary activities, such as maintenance, catering and ground handling carried on by airlines not mentioned in the Commentaries may be covered by Article 8[122].

Despite the preceding point, the operation of a lorry depot is generally considered a separate and independent business. It should be within the context of Article 8 if the depot exclusively serves the storage of goods or products in transit and if the storage costs are included in the freight charges[123].

A ship-building yard is excluded from Article 8 by the commentary[124]. Also, the investment income of shipping, inland waterways or air transport enterprises[125] does not fall within Article 8[126].

The catering service run by a hotel or its restaurant; or restaurants, snack bars, shops etc., or the like on board a ship are not considered within Article 8, unless the shipping enterprise operates them itself[127]. However, if the hotel provides an accomodition only for the passengers of the enterprise directly connected with their passage and if the costs of that service is included in the passage ticket, this income is treated as transportation income. In such a case, the hotel is treated as a kind of waiting room.

---

[121] In a Rhodesian case, a United Kingdom resident airline booked a sea passage for its passenger, and received a commission. The Special Court held that this income was incidental to operating the aircraft. The Commission was therefore not taxable in the country of source (Rhodesia) under the United Kingdom - Rhodesia double taxation treaty - *Income Tax Case. No: 1048* (1964), 26 S.A.T.C. 226 in Michael Edwardes-Ker (Editor), *International Tax Treaties*, The International Tax Revenue Service, In-Depth Publishing Limited, London-1992, pp.6-7 of Article 8.

[122] Davies, op. cit., p.142.

[123] Vogel, op. cit., p.389.

[124] The OECD Commentary on Article 8, para. 12.

[125] Such as income from stocks, bonds, shares or loans.

[126] The OECD Commentary on Article 8, para. 14.

[127] Ibid., para.11.

When third parties pay rent to the shipping company under a rent agreement to use all those facilities, the rent is treated as the profits from the operation of the ship and falls within the context of Article 8[128], but income from these services is a business income of third parties.

Also, the gains from the sale of obsolete aircraft, engines and spare parts of aircraft previously used for international airline activities are exempted from the scope of Article 8[129].

However, profits from the operation of vessels engaged in fishing, dredging or hauling activities on the high seas will fall within the scope of Article 8, if the countries agree[130].

Profits from leasing a ship or aircraft on charter - fully equipped, manned and supplied - must be treated as profits from the carriage of passengers or cargo and falls within Article 8[131].

Income from leasing a ship or aircraft on a bareboat charter is not within the scope of Article 8 except when it is only an occasional source of income for an enterprise engaged in the international operation of ships or aircraft[132]. In this context Article 7[133], concerning business profits, applies to the income from leasing a ship on a bareboat charter.

Profits from leasing a ship or aircraft within the meaning of Article 8 may also cover profits from the cross leasing of spare aircraft between airlines[134].

The income from the leasing of containers are within the context of Article 8.

Paragraph 10 of the OECD Commentary on Article 8 states that:

"...profits derived by an enterprise engaged in international transport from the lease of containers which are supplementary or incidental to its international operation of ships or aircraft fall within the scope of this Article".

Is income from the disposition of real estate used in the business activities within the context of international transportation income? Some writers believe that it should be within the scope of international transportation income[135].

---

[128] Vogel, op. cit., p.390.
[129] Revenue Ruling 72 - 624.
[130] The OECD Commentary on Article 8, para.13 (it is added by 1974 Revised Text).
[131] Idem.
[132] Ibid., para. 5.
[133] The OECD 1994 Amendments.
[134] Even bareboat charters may be included where they are an occasional source of income - for an example of this see, The United States Revenue Ruling 74-170.
[135] Herbert Lazerow: "Shipping Exemptions, Reality, and Treaties", *The International Tax Journal*, Vol.17(1990), No.1, p.31.

Another problem area is income from the sale of ships. This type of income is generally treated as an income from international shipping[136].

I would submit that the income from sale of the lands and buildings of international transportation companies' should be within the scope of income from international transportation. When international transportation companies have an income from international transportation their ships or aircraft causes the income and there is no reason not to extent this scope to, for example, the ticket sales buildings which are also an important element in the process of selling transport.

However, this situation is different than where assets are disposed of when a business ceases, as it is no longer a transportation business. The income from disposition of assets should not be within the concept of transportation income. However, when the company is still within the transportation business income from selling of the things related with the transportation business should be within the concept of transportation income.

CONCLUSION

a- Types of transportation

As we have seen, the OECD and the United Nations Models are not adequate to cover all the problems regarding taxation of profits from international transportation, for example, the definition of international traffic does not include all kinds of transportation.

Although the headline of Article 8 in both Models is "international transportation", the article only covers shipping and air transportation. Land transportation, which includes road and rail transportation, and pipeline transportation are not covered by the article, despite the fact that they are dealt with in many double taxation agreements.

The context of Article 8 should be broad to include other types of transportation as in the Andean Pact Article 8. Interestingly, the OECD Commentaries on Article 3(1)(d) states that the term international traffic is broader than the term normally signifies.

If we consider this explanation all types of transportations must be within the concept of Article 8. However, Article 8 itself has limited the concept of international transportation to cover only shipping, inland waterways transport and air transport.

The Models need changes in Articles 8 and 3(1)(d) to include all types of transportation since the commentaries have a wider application. Furthermore, the heading of Article 8 would change to "International Transportation".

---

[136] See, the United States treaties with Belgium, Finland and Japan.

In practice, many countries include all types of transportation in their double taxation treaties. For this reason, this change is necessary. Even in some double taxation agreements countries themselves have changed the heading of Article 8. For example, under the United Kingdom - Turkey double taxation agreement the heading is "international transportation".

Also, it is difficult to understand why the United Nations Models differentiates between sea and air transportation in Articles 8A and 8B by using the source principle for shipping only. Although the main purpose was to satisfy the needs of developing countries, Article 8 is limited to shipping and does not include air transportation. It would have been more satisfactory had it extended the context to include air transport.

Although developing countries may have some sort of shipping fleet, generally they do not have a developed air transportation system. Developed countries have well developed air transportation systems and therefore, they prefer to use the residence principle. However, huge differences exist between developing countries. Some developing countries have quite developed air transport systems, Turkey being one example.

This option in the United Nations Model should be extended into other Models to make different possibilities for countries which want to enter into a double taxation agreement.

b- The taxation principles and reciprocal exemption

Although in the OECD and the United Nations Model the effective management principle is offered for international transportation income, in many double taxation agreements the residence principle is preferred by the signatory countries.

The reason could be that when the place of effective management can be in a developing country, developed countries cannot tax this income. However, in most cases the place of effective management is within a developed country. This should be a reason for some developing countries, for example Turkey, to apply residence principle rather than effective management principle.

In agreements between developed countries of similar economic strenght the residence principle can be accepted without any great advantage or disadvantage to other party. However, in an agreement between a developed country on the one hand and a developing country on the other, it is to the advantage of the developed country to adopt the residence principle.

When developed countries have their place of effective management in other countries, the adoption of the place of effective management principle is not sufficient to allow income from international activities to be taxed. For this reason, they prefer to use the residence principle which is, in general, the main principle adopted in the OECD Model.

The tendency to use the residence or the effective management principle is not only seen in developed countries but also in some developing countries especially in agreements with other developing countries. It is quite clear that the economic power, even between two developing countries, is an important consideration when entering into double taxation agreements.

Also, differences between developed and developing countries can be seen in reciprocal exemption. Although there may not be much difference when two developed countries apply the reciprocal exemption, there may be a sizeable difference with the application of reciprocal exemption between a developed and a developing country since developed countries may have a large amount of income from international transportation in a developing country which is subject to reciprocal exemption.

Developing countries usually do not have as much income from international transportation as developed countries. In this case the reciprocal exemption is tantamount to a loss of tax revenue for a developing country.

c- Definition of international transportation

A clear definition of international transportation is necessary in order to tax profits from international transportation as otherwise many conflicts will arise for the determination of the concept of international transportation .

This definition must include all types of transportation. It is submitted that the following definition can replace the existing ones in the Models:

"For the purposes of this Convention, the term "international transportation" means any transport which takes place between two or more countries in air space, land or water."

d- Profits from international transportation

The definition of profits from international transportation is also problematic. Because of the difference in activities connected with international transportation, it is difficult to decide which activities are within the context of the definition.

When international transportation takes place there are many ancillary activities such as to the supply of food to the passengers or carrying goods to or from the vessel. It is difficult to make a list which would cover all the activities during transportation.

For example, if the ticket price includes some activities it would be possible to say that these activities are within the concept of international transportation. When passengers pay for their ticket and if it includes a stay in a hotel overnight this income from the hotel facilities is considered within the concept of Article 8. Also, if the hotel is operated by the transport company the same conclusion can be reached.

One must examine the nature of transportation. When international transportation takes place those activities which are closely related to the operation should be within the concept of the term "international transportation" such as hotel facilities for transit journeys or meals within the aircraft.

For this reason, every single activity related to international transportation such as leasing, depot, maintenance, catering, ground handling, hotels, restaurants, snack bars, shops, ship-building yards can cause difficulties in terms of determining which profits are from international transportation, and whether they are within the concept of international transportation should be determined.

e- Types of vessel

The type of the vessel is also important in determining whether the profits from that vessel fall within the definition of international transportation. Although some types of vessels are not covered by the Article 8 as it noted in the Commentaries, countries can agree on which types of vessels are within the scope of Article 8.

In international transportation any types of vessel can be used. For this reason, it is difficult to understand why fishing vessels are not within the scope of Article 8. It is possible for countries to decide that fishing vessels are within the scope of Article 8 but this is not the point. When a fishing vessel carries goods or even passengers it should be within the scope of Article 8.

In other word, if a vessel carrying goods or persons it is not important if it is a floating dock. It is used for transportation and it should be within the scope of Article 8.

Since there is no definition in the OECD and the United Nations Models for the terms "ship" or "aircraft" either a definition can be adopted or the terms can be interpreted broadly under the heading of Article 8.

The heading of Article 8 is "shipping, inland waterways transport and air transport" and within the text "operation of ships or aircraft" and "operation of boats engaged in inland waterways transport" have been used. Shipping here is a general term for transportation on the water and includes all types of vessels.

Also, the same explanation can be given for the "inland waterways transport" which is the heading of Article 8. However, in the text only "boat" has been mentioned. The people who prepared the text may have thought that transportation on inland waterways could take place in boats and no other types of vessel.

For this reason, the term "vessels" should have been used within the text of Article 8 to cover not only "ship" or "boat" but all types of shipping and inland waterways transportation. With small change within the context of Article 8 the problem can be solved. The term "operation of ships" would change into "operation of vessels for shipping"; and "operation of boats engaged in inland waterways

transport" would changed into "operation of vessels engaged in inland waterways transport".

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

The inadequacy of the OECD and the United Nations Models to cover all possible international transportation activities and establish the meaning of the terms exacerbates the problem. Even if commentaries are often not sufficient to solve the problem.

Although the numerous double taxation treaties between countries, and the various models, acts, codes, regulations and court decisions offer definitions and explanations of what constitutes activities that could come under the term "international transportation", it may seem desirable to attempt to draw up a list of all the activities that fall under the term.

Such a list could end the confusion of the concept of the terms "international transportation" and "international transportation income". However, it would not be easily compiled because of the immense scope of activities carried out.

Indeed, although the definition may be welcomed by taxing authorities, transportation companies would prefer not to have a detailed list of the activities to prevent the tax authorities from broadening the scope of the term "international transport". A list drawn up by a third party would probably not find wide acceptance by the either the tax authorities or the transportation companies.

It is probably best to leave the question of determining the status of these activities to the courts in the hope that there will evolve an ever clearer definition of the nature and scope of the term "international transportation".

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ENFLASYONUN SENEDE BAĞLI ALACAK VE BORÇLAR ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİ GİDERMEYE YÖNELİK BİR ARAÇ OLARAK REESKONT UYGULAMASI VE İŞLEYİŞİ

Dr. Mehmet YÜCE*

I. GİRİŞ

Bilindiği gibi ticari ilişkilerde çoğu kez belli bir vadeye dayalı ödemeler söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, ekonomik ilişkilerin ve bilgilerin gelişmesi, uluslararası hareketlerin artması; para sistemi içindeki çek; seyahat çeki; emre muharrer senet gibi para yerine geçen araçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca, enflasyonun para değerinde meydana geldiği aşınma dolayısıyla elde nakit para tutmanın maliyeti yükselmiş, bu nedenle günümüzde bir değişim aracı olan ve hukuken kıymetli evrak sayılan senet kullanımı yaygınlaşmıştır.

İşte günümüzde ticari işlemlerin çoğu vadeye dayalı olarak gerçekleşmesi, paranın mübadele işlevini görecek bir takım araçların ortaya çıkmasını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda, hukuki dayanak teşkil etmesi ve ticari işlemlerde nakit para yerinde kullanılması gibi fonksiyonları üstlenen senetler, vadeye dayanan alışveriş ya da hizmet ilişkilerinin vazgeçilmez bir unsuru olmuştur.

İktisadi hayatın işleyişinde senetlerin önemli bir yer almasıyla birlikte, ticari hayat ile sıkı bir bağlantı içinde bulunan vergi mevzuatı işleyişinde dönem sonu işlemlerinin yapılmasında, söz konusu senetlerin reeskontu gündeme gelmiştir.

Fiyatların değiştiği ekonomik bir ortamda paranın nominal değeri aynı kalmakla beraber mal ve hizmet satın alma yeteneği, yani, paranın satın alma gücü azalmaktadır. Diğer bir ifadeyle, enflasyonist ortamda paranın sürekli değişen bir zaman değeri vardır. Reeskont işleminin yapılmaması halinde, ticari faaliyetlerini peşin olarak yürüten işletmelerin vergi matrahları ile vadeli olarak yürütülen işletmelerin vergi matrahları sırf satış şekli nedeniyle farklı olacaktır. Zira, vadeli alışveriş yapanların tahakkuk kayıtları vade farklarını da kapsamaktadır. Bilindiği gibi, vade farkları bir kazanç olmayıp, paranın enflasyondan kaynaklanan değer kaybının telafi edilmesine yönelik parasal bir ilave olup, enflasyon oranına göre hesaplanmaktadır. Reeskont işlemi ise bu vade farkları vergi matrahından düşürerek (Borç senetlerinde ise enflasyon kazancı vergi matrahına ekleyerek) peşin ve vadeli alışveriş yapanlar arasında vergileme açısından oluşan farkı ortadan kaldırmaktadır.

Bu çalışmada Vergi Usul Kanunumuzda yer alan reeskont uygulamasını hukuki ve işletmecilik açısından ele alınacaktır.

---

* (Uludağ Üniv. İ.İ.B.F. Mali Hukuk Ana Bilim Dalı)

II. ALACAK VE BORÇ SENETLERİNİN REESKONTU

Alacak ve borç senetlerinin reeskontu, dönem sonu işlemlerinden olup, işletmelerin bilanço günü itibariyle envanterlerinde yer alan senede bağlanmış alacak ve borçlarının, söz konusu bilanço (değerleme) günündeki kıymetlerine çevrilmesi anlamına gelmektedir. Anılan işlem, aktife kayıtlı her bir senedin bilanço gününden itibaren vadesine kadar olan süreye ait faiz tutarının, toplam senet tutarından düştülmesi yolu ile gerçekleştirilmektedir[1].

Bilindiği gibi, değerleme gününde senedin nominal değeri, değerleme günü ile senedin vade tarihi arasındaki süreye isabet eden faizi de kapsamaktadır. Reeskont işlemi ile faiz miktarı tespit edildiğinden, işletmeler mali kârlarını hesaplarken bu miktarı göz önüne alındıklarından, böylece mükellefler, vergi matrahlarını bir çeşit gelecek dönemlerini ilgilendiren gelir ve giderlerinden arındırmaktadırlar[2]. Reeskont işleminin yapılmaması halinde, ticarî faaliyetlerini peşin olarak yürüten işletmelerin vergi matrahları ile vadeli olarak yürütülen işletmelerin vergi matrahları sırf satış şekli nedeniyle farklı olacaktır. Çünkü vadeli alışveriş yapanların tahakkuk kayıtları vade farklarını da kapsamaktadır. Reeskont işlemi ile bu vade farkları vergi matrahından düştürüldüğünden sonuçta, peşin alışveriş yapanlar arasında vergileme açısından oluşan fark ortadan kalkmaktadır[3].

Öte yandan, genel kabul görmüş muhasebe temel ilkelerinden biri olan ve aynı zamanda vergi sistemimizde de kabul gören[4] "dönemsellik ilkesinin" bir gereği olarak da reeskont uygulamasına geçilmesi ihtiyacı doğmuştur.

Dönemsellik kavramı, işletmelerin sınırsız sayılan yaşam sürelerinin sınırlı uzunlukta belli dönemlere bölünmesi ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden ayrı olarak saptanmasını ifade etmektedir. Bu kavrama göre, faaliyet sonuçları ilgili olduğu dönemde değerlendirilir. Gelir ve giderlerin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesi; hasılat, gelir ve kârlarının aynı döneme ait maliyet, gider ve zararlarla karşılaştırılması bu kavramın gereğidir[5]. Yukarıdaki açıklamadan anlaşıldığı üzere, dönemsellik ilkesinin bir sonucu olarak, bir gider unsurunun ilgili dönem kazancının tespitinde dikkate alınabilmesi için, bu giderin de ilgili döneme ait olması gerekmektedir. Aynı şekilde, bir hasılatın belli bir dönemin kazancının tespitinde dikkate alınabilmesi için bu hasılat unsurunun anılan döneme ait olması gerekir. Dolayısıyla, V.U.K.'un 281, 283, 285, 287 ve 288'nci maddeleri de bu bağlamda dönemsellik ilkesinin bir sonucu olarak vergi mevzuatımızda yer aldığını

---

1 Halit Özdemir, "1996 Yılı Dönem Sonunda Alacak ve Borç Senetlerinin Reeskont İşlemi ve Reeskont Değerlemesinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar", **Vergi Sorunları**, Sayı:101 (Şubat, 1997), s. 61.

2 A. Kadir Bozdoğan, "Reeskont ve Prekont İşlemleri" **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Yıl:4, Sayı:92 (15 Kasım 1990), s.29.

3 Hızır Tarakçı, "Kısa, Orta ve Uzun Vadeli Alacak ve Borç Senetlerinde Reeskont Uygulaması", **Vergi Dünyası** sayı:78 (Şubat, 1988), s.39.

4 GVK'nun 38 ile 39; KVK'nun 13 ve V.U.K.'nun 174'ncü maddeleri kazancın hesap dönemi itibariyle tespit edileceğini açıkça belirtilmiştir.

5 Maliye Bakanlığı 1 Seri Numaralı Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği, Ayrıca bkz. SPK Genel Tebliği, Seri XI, No:1, Madde:7.

söylenebilir. Diğer bir deyişle, dönemsellik ilkesi gereğince yapılan dönem sonu işlemleri içinde reeskont uygulamasına da yer verilerek, alacaklı tarafa bu dönem gelirlerine intikal ettirdiği, ancak gelecek döneme ilişkin vadeye isabet ettiği için henüz talep edilebilir hale gelmeyen tutarı, senedin nominal bedelinden düşülmesine imkan tanıyan V.U.K.'nun 281 ve 285'nci maddeleri, dönemsellik kavramının pratikteki uygulama şeklinden ibarettir.

Bilindiği üzere, V.U.K.'un 281 ve 285'nci maddeleri, iktisadi işletmelere dahil alacak ve borçların değerlemesini düzenlemiştir. Anılan maddelerde, alacaklı ve borçların mukayyet değerleriyle değerlenmesi esası getirilmiştir. Ancak, yasada öngörülen şekilde bazı mükellefler zorunlu, diğer bir kısmı ise ihtiyari olarak senede bağlı alacak ve borçlarını değerleme gününün değerine indirgeyebilirler. Bu şekilde senede bağlı alacak ve borçların değerleme gününün değerine irca edilmesi işlemine reeskont denilmektedir. Bir başka ifadeyle, alacak ve borç senetlerini mukayyet değerlerinden, vadelerine ve faiz oranına göre değişen bir meblağı düşmek suretiyle net bugünkü değere (değerleme günü-bilanço günü) ulaşılması reeskont işlemini ifade etmektedir[6].

III REESKONT UYGULAMASI İLE İLGİLİ TEMEL İLKELER

a. Reeskont Uygulamasındaki İhtiyarilik

V.U.K.'nun 281 ve 285'nci maddelerine göre Bankalar, Bankerler ve Sigorta Şirketleri, Sermaye Piyasası Mevzuatı gereğince de SPK'nun denetimine tabi işletmeler alacak ve borç senetlerini reeskont işlemine tabi tutmaları zorunlu iken, diğer mükellefler için, ihtiyaridir.

Ancak Sermaye Piyasası Kurulu'na tabi işletmeler için, SPK mevzuatı gereğince alacak ve borçların reeskonta tabi tutma zorunluluğu, V.U.K. gereğince reeskont uygulamalarını zorunlu hale getirmemektedir. Eğer bu mükellefler V.U.K. gereğince reeskont uygulamak isteniyorlarsa, mali kâra geçiş aşamasında gerekli düzeltmeleri yapabileceklerdir.

Maliye Bakanlığı, 1 seri numaralı Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği (MSUGT) ile reeskont hesaplanmasını zorunlu kılmıştır. Başka bir deyişle, söz konusu tebliğde, dönemsellik kavramına yer verildiğinden, kural olarak dönemin net ticari kazancın hesaplanmasından reeskont işlemlerinin zorunlu olarak uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır[7]. Ancak daha sonra 4 numaralı tebliğde, 1994 yılı için bu zorunluluğun aranmayacağı belirtilmiştir. Alacak senetleri reeskontu, gider niteliğinde düzenleyici bir hesap olduğu için, reeskontlarını ayırmak istemeyen işletmeler MSUGT uyarınca reeskontun hesapladıktan sonra, kanunen kabul edilmeyen gider olarak muhasebeleştirebilirler. Zaten Maliye Bakanlığı, MSUGT ile zorunlu kılınan muhasebe sisteminin vergi kanunları ile uyumsuzluğunu gördüğü için 4 sıra numaralı Tebliğ ile "Bilanço Esasına Göre

---

6 Garip Ayaz, "Alacak ve Borçlarda Reeskont Uygulaması", **Vergi Dünyası**, Sayı:196 (Aralık, 1997), s.191.

7 Özdemir, a.g.m., s.63.

Defter Tutan Mükelleflere Ait Ticari Kârdan Mali Kâra Ulaşmak için Yapılan Hesaplamayı Gösteren Bildirim"i yayımlamış ve bu bildirimin doldurulması zorunluluğunu getirmiştir. Bu bildirimde "Ticari Kâra İlave Edilecek Gider ve İndirimler" bölümünün "Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararları" kısmında reeskont faiz giderlerine yer verilmiş olması da, böyle bir işlemin yapılabileceğinin Maliye Bakanlığı'nca kabul edildiğini göstermektedir. Bankalar ve bankerlerle sigorta şirketlerinde reeskont uygulaması zorunlu olduğundan, bu işletmeler alacak senetleri üzerinden hesaplandıkları reeskontları dönem hesaplarına yansıtmak zorundadırlar[8].

Mükellefler, reeskont uygulaması ile ilgili seçimlik haklarını, alacak ve borçlar için toplu olmak koşuluyla, her yıl ayrı ayrı kullanabilirler. Örneğin, 1999 yılında doğan alacak ve borçlar için reeskont uygulamasını seçen mükellefler, 2000 yılındaki alacak ve borçlar için reeskont uygulamama yoluna gidebilirler. Ancak, 1999'da reeskont tercihi yapılan alacak veya borç üç yıl vadeli olduğunu varsayarsak, üçüncü yıla kadar bu alacak veya borçlar bakımından aynı usulün uygulanmasına devam edilir. 1999 alacak veya borcunun, bu yılda yapılan seçimin devamı içinde 2000 yılında da reeskonta tabi tutulacak olması ise, 2000 yılında doğmuş alacak ve borçlarda da aynı işlemin yapılmasını zorunlu kılmaz[9].

b. Alacak Senetlerinin Reeskonta Tabi Tutulması Halinde Borç Senetlerini de Reeskonta Tabi Tutulma Zorunluluğu

Mükellefler, V.U.K.'un 281 ve 285'nci maddeleri gereğince senede bağlı olup, henüz vadesi gelmemiş borç ve alacaklarını mukayyet değerle ya da değerleme günündeki gerçek değerine irca etmek (reeskonta tabi tutmak) suretiyle tasarruf değeriyle değerleme yapmakta serbesttir. Ancak, senetli alacak ve borçlar bakımından aynı değerleme ölçüsünü seçmek zorundadırlar.

V.U.K.'un 285'nci maddesinin son fıkrası uyarınca alacak senetlerini değerleme gününün değerine irca eden mükellefler, borç senetlerini de aynı şekilde işleme tabi tutmak zorundadırlar. Bir başka ifadeyle, alacak senetlerini reeskonta[10] tabi tutarak hesapladığı reeskont tutarını gider yazan mükellefler, aynı şekilde borç senetlerini reeskonta tabi tutarak hesaplayacakları reeskont meblağını gelir olarak hesaplarına yansıtmak zorundadırlar.

Bu hükmün dönemsellik ilkesi gereğince getirilen reeskont işleminin amacını aşan şekilde suiistimal edilmesini önlemek maksadıyla getirildiği söylenebilir. Kanunu düzenlemede, borç senetlerini reeskonta tabi tutanların alacak senetlerini de

---

[8] Kazım Yılmaz, **VUK, GVK, KVK ve KDVK Açısından Değerleme**, İstanbul: H.Ü. D. Yayınları, 1997, ss.187-188; *Ayrıca bkz.*, Cavit Bilen, "Yeni Reeskont Oranları ve Uygulama Esasları", **Yaklaşım**, Sayı:57 (Eylül, 1997), s.97; TÜRMOB, **Sirküler Raporu**, 12.08.1997/46; Maliye Bakanlığı, 11.3.1997 Tarih ve 10113 Sayılı Özelgesi. (**Yaklaşım**, sayı:52, Nisan, 1997, s.162).

[9] Bkz., Yılmaz Özbalcı, **Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları**, Ankara:1988, ss.600-602.

[10] Borç senetlerinin değerleme günündeki kıymetlerine indirgenmesi işlemine genellikle "Prekont" denilmektedir.

reeskonta tabi tutması gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm yoktur. Zira, bu durum, herhangi bir suistimale meydan vermediğinde, ihtiyari bırakılmıştır[11].

Diğer taraftan, alacak senetleri reeskontu ticari kârı ve vergi matrahını azaltan bir uygulama olduğundan işletmeler bunu isteyerek yaparken, borç senetleri reeskontu tersi bir işlem niteliği taşıdığından ve dolayısıyla işletmelerin aleyhine bir durum meydana getirdiğinden, işletmeler borç senetleri reeskonta tabi tutmaları konusunda pek istekli davranmazlar. Bu nedenledir ki yasa koyucu, alacak senetlerin reeskontu yapılıyorsa, borç senetlerinin reeskontunu da zorunlu hale getirmiştir[12].

c. Alacak ve Borç Senetlerinin Kısmen Reeskonta Tabi Tutulmaması

V.U.K.'a göre Banka, Bankalar ve Sigorta şirketleri dışındaki mükelleflerin alacak ve borç senetlerini reeskont işlemine tabi tutmaları ihtiyari olmakla birlikte mükelleflerin tercih hakkını reeskont yapmak şekilde kullanmaları durumunda kısmi reeskont işlemi yapmaları mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle, mükellefler alacak ve borç senetlerinin bir kısmının reeskont işlemine tabi tutup, bir kısmı ise dışında bırakmaları mümkün değildir.

IV. REESKONTA TABİ TUTULACAK SENEDİN TAŞIMASI GEREKEN ÖZELLİKLER

V.U.K.'nun 281 ve 285'inci maddelerinde reeskonta tabi tutulacak senetler konusunda herhangi bir sınırlama bulunmadığından hem kambiyo hem de adi senetler reeskonta tabi tutulabilmektedir[13]. Zira, bu şekildeki bir uygulama ilgili maddelerin ihdası amacına da uygun düşmektedir. Bununla birlikte, ilgili maddelerde, senetlerin reeskonta tabi tutulabilmeleri için bazı özellikleri taşımaları gerektiği belirtilmiştir. Bunlar; alacak veya borcun senede bağlı olması, senedin vadeli olması, hasılat senedi olması, aktif veya pasifte kayıtlı olması, değerleme gününde vadesi gelmemiş olması gibi bazı özellikleri taşıması gerekir.

a. Alacak veya Borcun Senede Bağlı Olması

V.U.K'nun 281 ve 285'nci maddelerinde açıkça belirtildiği üzere, bir alacak veya borcun reeskonta tabi tutulabilmesi için, söz konusu alacak veya borcun bir senede bağlı olması gerekir. Dolayısıyla, senede bağlı olmayan alacak ve borçları, reeskonta tabi tutulması mümkün değildir.

Bilindiği gibi, *senet*, bir borç veya hakkın bazen ibdası, bazen ispatı, bazen de her iki hususun temini için tanzim edilen ve borçlu tarafından imzalanan yazılı

---

[11] Halit Özdemir, a.g.m., s.61, *Ayrıca* bkz., Ekrem Işık, "Alacak ve Borç, senetlerinde Reeskont Uygulaması", **Vergi Sorunları**, 1990/IV, s.25.

[12] Yılmaz Ulusoy: "Vadeli Çeklerde Reeskont", **Maliye Postası**, Sayı:305 (15 Mayıs, 1993), s.41.

[13] Bkz. İhsan Akyol, "İşletmelere Dahil Alacak ve Borçların Değerlenmesi ve Vadeli Çeklerde Reeskont Uygulaması", **Vergi Dünyası**, Sayı:157, (Eylül 1994), s.57.

vesikadır[14]. Kısaca, bir kimsenin vücuda getirdiği ve getirttiği ve kendi aleyhine delil teşkil eden yazılı belgeye[15] senet diyoruz.

Bu bağlamda gerek TTK hükümlerine göre kıymetli evrak niteliğinde olan (poliçe, bono vb.) gerekse Borçlar Kanunu hükümlerine göre düzenlenen adi senede bağlı bulunan alacaklar, iktisadi işletmeler açısından, senetli alacak veya borç olarak kabul edilmektedir.

b. Senedin Vadeli Olması

Bankalar ve bankerlerle sigorta şirketleri senede bağlı olsun olmasın bütün alacak ve borçlarını, bunlar dışında kalan ve bilanço esasına göre defter tutan işletmeler ise sadece senede bağlı alacak ve borçlarını reeskont işlemine tabi tutup, oluşan gelir ya da gider unsurlarını vergi matrahının tespitinde dikkate alabilirler. Ancak bir alacak ve borcun reeskont işlemine tabi tutulabilmesi için bu alacak ve borcun sadece bir senede bağlı olması yeterli olmayıp, aynı zamanda borcun bağlı olduğu senedin belirli bir vadeyi taşıması gerekir. Böylece, sadece, gelecek dönemlerde tahsil edilebilecek bir alacak veya ödenebilecek bir borç reeskont işlemine tabi tutulabilecektir.

Diğer taraftan, SPK'na tabi olan işletmeler, vadesi belli senetsiz alacak ve borçlarını reeskont işlemine tabi tutmak zorundadırlar. Buna göre "alacak ve borçlar bilançoda mukayyet değerleri ile gösterilir. Ancak, avans, depozito ve teminat niteliğinde olanlar hariç olmak üzere, senetli alacak ve borçlar (vadeli çekler ve poliçeler dahil) ile 3 aydan daha uzun vadeli senetsiz ticari alacaklar ve borçların reeskont işlemine tabi tutulması şarttır..."[16]. Bununla beraber, önce de değinildiği üzere, SPK'nın bu hükmü V.U.K. açısından bağlayıcı değildir. Dolayısıyla, SPK'a tabi işletmelerin bu tarzda yapacakları işlemler vergi matrahının hesaplanmasında dikkate alınmayacaktır.

Bilindiği gibi, reeskont uygulamasının amacı, vadesi gelmemiş senede bağlı alacak ve borçların değerleme gününün kıymetine irca edilmesiyle, peşin alışveriş yapan işletmelerle vadeli alış-veriş yapan işletmeler açısından vergileme açısından oluşan farkın giderilmesidir. Dolayısıyla, belli bir vadeyi içermeyen senetlerin kanun hükmünce reeskonta tabi tutulmaması amacına uygun bir düzenleme olduğu kanısındayız.

c. Değerleme Gününde Senedin Vadesi Gelmemiş Olması

Bir senedin reeskont işlemine tabi tutulabilmesi için, bu senedin vadesinin değerlemenin yapıldığı günde gelmemiş olması veya bu günde tahsil edilebilme imkanının bulunmaması gerekmektedir. Zira, vadesinden önce işletmenin aktif veya pasifinde yer alan alacak'lar ya da borçların mukayyet değerleri enflasyonun hüküm sürdüğü günümüzde gerçek değerini ifade etmediği yadsınmaz bir gerçektir. Bu itibarla alacağın veya borcun tahsil olunmayan ya da ödenmeyen tutarının gerçek

---

[14] Hayri Domaniç, **Kıymetli Evrak Hukuku**, İstanbul, 1975, s.4.

[15] Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, Cilt:2, Ankara:1980, s.1426.

[16] Bkz. SPK Tebliği, Seri:XI No:1, Madde:26, Ayrıca bu tebliğde değişiklik yapan 11 No'lu Tebliğ ile daha sonra süre ile ilgili değişiklik yapan, SPK Tebliği, Seri:XI, No:13.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

değerinin değerleme gününde dikkate alınması, vergi matrahının hesaplanmasıyla ilgili iktisadi kıymetlerin takdir ve tespiti olarak tanımlanan değerlemede (Bkz. V.U.K. mad.258), iktisadi kıymetlerin vergi kanunlarında gösterilen gün ve zamanlarda haiz oldukları kıymetlerin esas alınacağına (V.U.K. md.259) ilişkin amir hükmün gereğidir.

Bir senedin vadeyi içermesi demek, bu senet üzerinde yazılı vadeden önce senette belirtilen alacağın tahsil edilemeyeceği, borçlunun da bu vadeden önce senetle belirtilen borcunu ödemek zorunda olmayacağını veya ödemeye zorlanamayacağını (kanunen veya sözleşme gereği muacceliyet kasbeden durumlar hariç) ifade etmektedir[17].

Değerleme gününde henüz vadesi gelmemiş senede bağlı alacağın, reeskonta tabi tutulmak suretiyle değerleme gününün kıymetine irca edilmesi olayı, mukayyet değerle gerçek değer arasındaki farkın, dönem matrahından düşülmesi[18], diğer bir ifadeyle, değerleme günü ile senedin vadesine (tahsil veya ödenmesine) kadar geçecek süre ile ilgili faizin, alacak tutarından indirilmesi anlamına gelmektedir[19].

Vadesi gelmemiş olan senede bağlı borçların değerleme gününe irca edilmesi, başka bir ifadeyle reeskonta tabi tutulması ise, senet üzerinde yazılı olan değerle (mukayyet değerle) değerleme günündeki değer arasındaki farkın, dönem matrahına ilavesi[20] anlamına gelmektedir.

İşte V.U.K. 'nun 281 ve 285'nci maddeleri gereğince mükellefler, diledikleri takdirde senede bağlı olup vadesi henüz gelmemiş alacak ve borçlarını bilanço gününde reeskonta tabi tutarak gerçek değerine irca edebilirler. Başka bir deyişle, mükellefler, senede bağlı alacak ve borçlarından henüz vadesi gelmemiş olanları ya mukayyet değerle ya da değerleme günündeki gerçek değerine irca etmek suretiyle tasarruf değeriyle değerleme yapma konusunda serbesttir. Ancak, mükelleflerin senetli alacak ve borçları bakımından aynı değerleme ölçüsünü seçmek zorunda olduğunu göz ardı etmemek gerekir.

d. Senedin Hasılat Unsuru Olması

Kanun metninden de anlaşılacağı üzere, mükellefler, vadesi gelmemiş olan senede bağlı alacak ve borçlarını reeskonta tabi tutabilirler. Senetsiz borç ve alacaklar ile ileri tarihli çekler için reeskont uygulamaları söz konusu değildir.

Senetsiz alacak ve borçların kanunen reeskont kapsamına alınmaması, diğer bir ifadeyle bu tür alacak ve borçların değerleme gününün kıymetine irca olunamaması, bu tür alacak ve borçlarda vade tarihinin belirlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Şayet bu tür alacaklarda vade tarihi belirlenmiş olsa bile bu tarihi tevsik eden ve iki tarafı da bağlayan unsurlardan yoksun bulunması, olabilecek

---

17 Özbalcı, V.U.K., a.g.e., s.598.

18 Bkz. Nurettin Eroğlu, **Açıklamalı ve İçtihatlı Vergi Usul Kanunu**, 2.b., Ankara:1995, s.454.

19 Ekrem Işık, a.g.m., s.23.

20 Maliye Hesap Uzmanları, **1996 Beyanname Düzenleme Kılavuzu**, MHUD Yayını, 1996, s.976.

muhtemel kötüye kullanımların önüne geçilmesi anlayışını hakim karakter haline getirmiştir. Bu itibarla, senetsiz alacak veya borçlarda reeskont uygulamasına kanun imkan vermemiştir. Yoksa, esas itibariyle bütün alacak veya borçlarda değerleme günlünün kıymetine irca olunması, mali tabloların tutarlı ve gerçek durumu yansıtması bakımından daha uygun bir yaklaşımdır[21].

Dönem kazancının tespitinde, gelir ve giderlerin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesi; hasılat (gelir) ve kârların aynı döneme ait olan ticari kazancın elde edilmesi ve idame ettirilmesiyle ilgili maliyet, gider ve zararla karşılaştırılması esastır[22]. Bu esasa göre bir alacak senedinin reeskont işlemine tabi tutulabilmesi için, bu senedin gelir veya hasılat yaratıcı faaliyetlerden doğan alacaklar ile ilgili olması gerekir. Çünkü alacak senetlerini reeskont işlemine tabi tutmanın amacı, senet tutarı içindeki hesap dönemi içerisinde gelir kaydedilen vade farkı ile ilgili faiz tutarının, ilgili olduğu bir sonraki hesap dönemine aktarılmasıdır. Bu nedenle, hesap dönemi içinde gelir kaydedilmeyi gerektirmeyen bir işlemden doğan alacak senedinin reeskont işlemine tabi tutulması mümkün değildir[23]. Bu bağlamda, *hasılat unsuru olmayan avans niteliğindeki senetler, teminat için alınmış bulunan alacak senetleri ve hatır senetleri reeskont işlemine tabi tutulması mümkün değildir.*

Bilindiği gibi, ilgililerin, gerçeğe uygun olmadığını bilerek, var olmayan bir borcu veya sözleşmeyi varmış gibi göstererek, düzenledikleri senetlere hatır senetleri[24] denir. Hatır senetleri;

– Senedin kredi vasıtası olarak kullanılması,

– Mali bünyenin güçlü gösterilmesi

– Özel amaçlar

gibi nedenlerle düzenlenir[25].

İşte, gerçekte var olmayan bir borç alacak ilişkisini varmış gibi göstererek düzenlenen bu senetler, gerçek bir alacak borç ilişkisine dayanmadıklarından vergi matrahını etkileyici bir işleme tabi tutulması mümkün değildir. Zira, bu senetler herhangi bir mal hareketinden doğmamakta, sadece, kredi sağlama konusunda şahsi bir güvence sağlamaktadır. Ancak, bu tür senetlerin MSUGT uyarınca reeskonta tabi

---

21 Erdoğan Arslan, , "Dövize Bağlanmış Alacaklarda ve Borçlarda Reeskont İşlemi Esnasında Dikkat Edilmesi Gereken Bir Husus" **Vergi Dünyası,** sayı:185 (Ocak, 1997),. s.13.

22 Sedat Duman, "Alacak Senetlerinin ve Borç Senetlerinin Reeskontu ve Muhasebeleştirilmesi", **Vergi Sorunları,** Sayı:112 (Ocak, 1998), s.44.

23 M. Vefa Torusiu, "Reeskont İşlemleri" **Vergi Dünyası,** Sayı: 184 (Aralık, 1996), ss.113-114.

24 Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, Genişletilmiş 5.b., Ankara: Yetkin Yayınları, 1996, ss.320-321.

25 Kazım Metin, "Hatır senetlerinin Vergi Hukuku Açısından Sonucu", **Vergi Sorunları,** Sayı:74 (Eylül-Ekim, 1994), s.26.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tutulmaları zorunluluğu nedeniyle, reeskont hesaplanarak kanunen kabul edilmeyen gider olarak kaydedilmeleri gerekir[26].

e. Senedin Aktif veya Pasifte Kayıtlı Olması

Bir alacak senedinin, reeskont işlemine tabi tutulması için değerleme gününde alacak senedinin işletmenin aktifinde, borç senedinin ise işletmenin pasifinde yer alması gerekir. Ancak bankalara teminata veya tahsile verilen alacak senetleri, değerleme gününde tahsil edilmemiş olmaları koşuluyla, reeskont işlemine tabi tutulabilir.

Bilindiği gibi alacak senetlerinin değerleme günündeki kıymetine indirgenen değeri, bir başka anlatımla, değerleme konusu vadesi gelmemiş senedin, vadesine ve belirli bir iskonto oranına göre hesaplanacak bir faiz miktarından vazgeçilmesi durumunda, değerleme gününde, ne kadar nakit değer olduğunu göstermektedir. Buna göre, işletmenin senetli alacaklarının, değerleme gününde, istenildiğinde nakde dönüştürülebilecek durumda, bir diğer ifadeyle işletmenin tasarrufunda bulunması gerekmektedir[27].

Ancak, değerleme gününde bir kısım alacak senetleri işletme varlıkları arasında yer almakla birlikte işletmenin kullandığı krediler karşılığı, bankalarca teminat olarak verilmiş olabilir. Değerleme gününde bir kısım alacak senetleri işletme varlıkları arasında yer almakla birlikte, bankalarda teminatta bulunan alacak senetleri üzerinden reeskont karşılığı ayrılıp ayrılmayacağı konusu uygulamada tartışmalara yol açmış ve işletmeler ile vergi idaresi arasında bir takım anlaşmazlıklara neden olmuştur[28].

Teminata verilen senetler işletmenin mülkiyetinde olan ve halen işletme için bir alacağı temsil eden senetlerdir. Alacak senetlerinin bankaya teminata verilerek karşılığında bir kredi alınmış olması, bu alacağın temlik edildiği anlamına gelmemektedir. Zira, teminata verilen senetler karşılığında bankadan alınan krediler ile senetler arasında ilişki istenildiğinde başka senetlerle değiştirilebilir. Diğer taraftan, bu senetlerle işletmenin portföyündeki senetler arasında bir fark bulunmamaktadır[29].

İşte bu nedenle bankaya teminata verilen alacak senetleri reeskonta tabi tutulabilmektedir. Nitekim, bu husus Danıştay kararlarında istikrar kazanınca, Maliye Bakanlığı da görüşünü bu doğrultuda değiştirmiştir[30].

---

[26] Bkz; Kazım Yılmaz, a.g.e., s.188; Işık, a.g.m., s.25; Kazım Metin, a.g.m., s.29.

[27] Emin Taylan, "Bankalara Teminata ya da Tahsile Verilen Alacak Senetlerinde Reeskont Uygulaması", **Yaklaşım**, sayı:13 (Ocak, 1994), s.144.

[28] Şükrü Kızılot, **Vergi Usul Kanunu ve Uygulaması-2**, Ankara:Yaklaşım Yayınları, 1995, s.2413; Taylan, a.g.m., s.144. Ayrıca Bakınız: Hesap Uzmanları Kurulu Danışma Komisyonu Kararı, Yayın Sıra No:231, Genel Sıra No:230/T, Karar Tarihi: 31.12.1976, **Hesap Uzmanları Danışma Komisyonu Kararları** (1950-1981), Ankara: M.B.H.U.K Yayını, 1982, ss.398-403.

[29] Ayaz, a.g.m., s.193.

[30] Danıştay 4.Daire, 5.3. 1985 Tarih ve E.1982/6020, K.1985/886; Danıştay 13.Daire, E.1980/1923, K.1981/2133, Tarih: 17.09.1981; Danıştay 13.Daire, 29.05.1981,

Bilindiği üzere, senetlerin tahsil olunmak üzere bankaya ciro edilmesi durumunda, yapılan ciro hukuken bir "tahsil cirosu"[31] niteliğindedir. Mükellefler senedi bankaya vermekle , tahsil için bir temsil yetkisi vermektedir. Ancak senet üzerindeki bütün haklar, aslında, mükellefe aittir. Banka, bu hakları sırf tahsil için mükellef adına kullanmaktadır. Bu nedenle, banka, sulh, ibraz ve feragat gibi haklar üzerinde tasarruflara yetkili değildir. Öte yandan, senedi tahsile veren mükellef, tahsil edilene kadar, senet bedeline tasarruf etmiş sayılmaz. Senedin tahsil anına kadar mükellefin portföyünde bulunması ile tahsil için bankaya ciro edilmesi arasında bir fark mevcut değildir. Dolayısıyla, tahsile verilen alacak senetleri, değerleme gününde, henüz tahsil edilmemiş olmak şartıyla reeskont konusu yapılabilir[32]

V. VADELİ ÇEKLERİN REESKONT UYGULAMASI KARŞISINDAKİ DURUMU

Gerçekten, "kayıtsız şartsız belli bir bedelin ödenmesi için yapılan havale"[33] veya "çeki çeken kimse (keşideci) ile, çekte ismi yazılı lehdar arasında bir ödeme (tediye) vasıtası"[33] olarak tanımlayabileceğimiz "çek", TTK uyarınca, görüldüğünde ödenmesi gereken ve buna aykırı bir kayıt varsa yazılmamış sayılan, keşide günü olarak gösterilen günden önce ödenmesi için ibraz edilebilen bir kıymetli evraktır (Bkz. TTK Mad 707). Dolayısıyla, "TTK hükümlerine göre çek bir ödeme belgesinden ibaret olup, HUMK'nun 287'nci maddesi uyarınca bir hakkın ihdas, nakil, tecdit, ikrar, ibra ve iskatı maksadıyla düzenlenmiş bir senet niteliğinde değildir"[34]. Öte yandan, sonraki tarihli çek, gerçekte düzenlediği günden daha ileri bir tarihi taşıyan, gerçeğe aykırı keşide tarihli bir çektir[35].

Gerek doktrin gerekse içtihatta kabul edilen ortak görüşe göre, çek TTK'da kambiyo senetleri başlığı altında düzenlenmiş olmasına rağmen bir senet değil, bir ödeme aracı olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle V.U.K.'nun 281'nci maddesi hükmü karşısında reeskont işlemine tabi tutulması hukuken mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle, çekin keşide tarihinin değerleme günü itibariyle henüz gelmemiş olduğu savı ileri sürülerek reeskont işlemine tabi tutulması olası değildir. Ayrıca, TTK'nun 584 ve 689'uncu maddeleri gereğince, vadesi gelmemiş poliçe ve

---

E.1980/1989, K. 1981/1533; Maliye Bakanlığı, 05.05.1987 Tarih ve 2.24453-281-16/34038 sayılı Muktezası.

31 Bkz; Hesap Uzmanları Kurulu Danışma Komisyonu Kararı, Yayın Sıra No:231, Genel Sıra No:230/7, Karar Tarihi; 30.12.1976; Ayaz, a.g.m., s.194; Taylan, a.g.m., s.146-147.

32 Yargıtay Hukuk Dairesi, 23.9.1976 Tarih ve E.1976/3866 Sayılı Kararı.

33 İsmail Doğanay, **Türk Ticaret Kanunu Şerhi**, 2.cilt, 2.Baskı, Ankara, 1981, s.1635; Ayrıca *bkz.*Rıza Nurettin Selçuk, "Ticaret Hukuku Yönünden çek", **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı: 43 (Ocak-Şubat, 93), ss.15-23.

34 Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 7.1.1966 Tarih ve E.1961, K.84.

35 Haluk Tandoğan, **Sonraki Tarihli Çekler ve Ticaret Kanunu ile 3167 Sayılı Kanun Açısından Ortaya Çıkardıkları Sorunlar**, 2.b., Ankara; Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 1986, s.5.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bonoların da görüldüğünde ödenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, bu şekilde düzenlenen bono ve poliçelerin reeskonta tabi tutulmaları mümkün değildir.

Yukarıda da açıklandığı üzere, reeskont işlemi vadesi gelmemiş senede bağlı alacak ve borçların değerleme günündeki gerçek değerinin bulunması amacıyla yapılmaktadır. Bu nedenle, bir alacak veya borç senedinin reeskont işlemine tabi tutulabilmesi için hem senede bağlı hem de değerleme gününde henüz vadesi gelmemiş olması gerekir.

Her ne kadar, görünüş itibariyle vadeli çekler bu iki şartı sağlıyor gibi görünse de, hukuki yapısı itibariyle çeklerin diğer kambiyo senetlerinden farklı bir yapıya sahip olması, doktrinde, söz konusu çeklerin reeskonta tabi tutulup tutulmayacağı konusunda görüş birliği yoktur. Bir görüşe göre vadeli çeklerin bir alacak senedi olarak kabul edilip reeskonta tabi tutulması vergi mevzuatına göre mümkün değildir[36]. Diğer bir görüşe göre ise, reeskont işleminin temelinde bugünkü değerin tespiti söz konusu olduğu gerçeğinden hareketle aynı durumun ileri tarihli çekler için de geçerli olacağı, dolayısıyla, vadeli çekler için de reeskont ayrılması gerekli ve zorunlu olduğu, aksi bir uygulama, nedeni ne olursa olsun aynı nitelikteki iki olaya farklı standartla bakmak anlamına geleceğinden vadeli çeklerin de reeskonta tabi tutulması gerekir[37]. Maliye Bakanlığı görüşü ise, "vadesi gelmemiş olan senede bağlı alacak (Tahsil veya teminat için bankaya verilenler dahil) ve borçların reeskonta tabi tutulması mümkün olup, mükelleflerce düzenlenen ve verilen çeklerin reeskonta tabi tutulmasına imkan bulunmadığı"[38] şeklindedir.

Ancak, uygulamada, özellikle, ticari hayatta, pratik ve masrafsız oluşu, hukuki yaptırım gücünün fazla olması, kolaylıkla devir ve tahsil edilmesi, damga vergisine tabi olmaması gibi nedenlerle bono yerine de ikame edilen vadeli çekler[39] sıkça kullanılmaktadır. Dolayısıyla, yasal zemini olup olmadığına bakılmaksızın düzenlenen vadeli çekler tamamıyla ticari itimat ve güven esasına dayanan[40] ödeme ve alacağı belgeleyen bir araçtır. Bu çekler de diğer alacak senetleri gibi bir vade

---

[36] Bkz: Nizamettin Demir, "V.U.K. 'un 28/. Maddesinin Uygulamasına İlişkin İki Sorun" **Vergi Dünyası**, Sayı: 92 (Nisan, 1989), s.30; Hasan Karabacak ve Serdar Koyutürk, "İşletmelerde Vadesi Gelmemiş Olan Alacak ve Borç Senetlerine Reeskont Uygulaması", **Vergi Dünyası**, Sayı:37, s.27; Akyol, a.g.m., s.63; Ayaz, a.g.m., s.193; Metin ve Yalçın, a.g.e., s.117; M. Nadir Ancı "1994 Yılında Alacak ve Borç Senetlerinin Reeskont Yoluyla Değerlemesi ve Değerleme İşleminin Muhasebe Kayıtlarına İntikali", **Vergi Sorunları**, sayı: 79 (Nisan, 1995), s.31.

[37] Bkz. Mevlüt Özer, **Mali Tablolar ve Finansal Analiz**, 1.cilt, 2.b., Ankara: 1997, s.56; Öcal Gözü kara ve Yılmaz Ay, "Döviz Cinsinden Borçların Değerlemesi ve Vadeli Çeklerin Reeskonta Tabi Tutulmasına İlişkin Görüşleriniz" **Vergi Dünyası**, Sayı:157(Eylül, 1994), s.32.

[38] Bkz: Maliye Bakanlığı, 04.03.1997 tarih ve B.07.GEL. 0.64/6430-251/8601 sayılı Özelgesi (Yaklaşım, sayı:52, s.162).

[39] Çek'in diğer kambiyo sen üstünlüğü için bkz. Mehmet E. Pelamut, "Çek ve 3167 sayılı Yasa'nın İrdelenmesi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Sayı: 10 (Ekim, 1989), ss. 27-32; Aydın Erdim, "Senet Reeskontları", **Maliye Postası**, sayı: 307 (15 Haziran 1993), ss.30-32.

[40] Bülent Üstünel, "Tek Düzen Hesap Planı Uygulama Kılavuzu", 2. Baskı, İstanbul: Denet Yayıncılık AŞ, 1991, s.22.

içerir ve bu vade sonuna kadar da tahsil edilmezler[41]. Her ne kadar bu durum TTK'ya aykırı bir düzenleme ise de ticari hayatta teamül bu şekilde cereyan etmektedir. TTK'da yer alan bu hükümlere rağmen, iktisadi hayatta sıkı bir ilişki içinde olan vergi hukukunun da, uygulamada sık sık kullanılan ve inkarı kabil olmayan bu gerçeği göz ardı etmesi düşünülemez. Dolayısıyla, bazı yasal değişiklikler yapılarak vadeli çeklerin reeskonta tabi tutulmasına imkan verilmesi uygun olacağı kanısındayız.

Nitekim 4.seri numaralı Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliğinde, "kıza, alınan ya da verilen ileri tarihli çekler vergi uygulamasında normal çek olarak kabul edilirken, muhasebe sisteminde "özün önceliği" kuralı"[42] gereğince alacak ya da borç senedi olarak kabul edilmekte ve reeskonta tabi tutulmaktadır" denilmek suretiyle vadeli çeklerin muhasebe sistemi açısından alacak ve borç senetleri gibi değerlendirilmeleri öngörülmüştür.

Bu bağlamdan bir görüşe göre, vadeli çekler TTK'nun belirlediği anlamda çek olmamakla birlikte belli bir borcu veya alacağı temsil eden senet niteliğinde belgedir. Vadeli çekler, şekil yönünden farklılıklar olmakla birlikte, öz itibariyle senetle aynı nitelikte belgedir. Reeskont işleminin amacı gelecekteki nominal değerleri bilinen alacakların veya borçların bugünkü değerine indirgemesi olduğuna göre, özün önceliği kavramı gereği vadeli çeklerin de reeskont işlemine tabi tutulması gerekir[43].

Diğer taraftan Sermaye Piyasası Kurulu, çeklerin vade konmak suretiyle alacak senedi gibi kullanılmakta olduğu gerçeğinden hareketle, bunların da reeskonta konu edilebileceğini tamim etmiş[44], daha sonra aynı tebliğin 14'üncü maddesiyle bunun bir mecburiyet olduğu yolunda uygulama yapmaya başlamıştır. Bu durumda, SPK'na tabi işletmeler vadeli çekleri reeskonta tabi tutacaklar, ama yapılan bu işlem V.U.K. hükümlerine uymadığı için, vergi hesaplamasında reeskont tutarı vergi matrahı ile ilgilendirilmeyecektir. Alınan vadeli çeklerin SPK'na tabi şirketlerce reeskonta tabi tutulmasından kaynaklanan gider, kanunen kabul edilmeyen giderdir[45].

VI. DÖVİZ CİNSİNDEN ALACAK VE BORÇLARIN REESKONTU

Uygulamada, özellikle ithal malı satan işletmeler mal satış fiyatlarını döviz üzerinden belirlemekte[46] ve kredili mal satışlarından doğacak alacaklarını da döviz

---

41 Mevlüt Özer, Mali Tablolar...a.g.e. s.55, Ayrıca bkz, Zeki Yanık, "Vadeli Çekler, Reeskont işlemleri ve Muhasebeleştirilmesi," **Yaklaşım**, sayı: 54 (Haziran 1997) s.115.

42 Özün önceliği kavramı, işlemlerin muhasebeye yansıtılmasından ve onlara ilişkin değerlendirmelerin yapılmasında biçimlerinden çok özlerinin esas alınmasını ifade eder. Genel olarak işlemlerin biçimleri ile özleri paralel olmakla birlikte, bazı durumlarda farklılıklar ortaya çıkabilir. Bu takdirde, özün biçime önceliği esastır.

43 Toroslu, a.g.m., s.115.

44 Bkz. SPK: XI, No: 1 Tebliğ, I/A-3 Bölümü.

45 Mehmet Maç, **Kurumlar Vergisi**, 2 Baskı, İstanbul: Denet Yayıncılık, 1995, 13.29.

46 Yabancı Paraların değerlendirilmesi için bkz, Abbas Coşar, "Yabancı Paralar ile Yabancı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

üzerinden düzenlenen senetlere bağlamaktadırlar. Söz konusu senetlerin reeskonta tabi tutulup tutulmayacağı konusunda, bu güne kadar vergi idaresi ve yargısının istikrar kazanmış görüşü[47] bulunmadığı gibi, doktrinde de bir görüş birliği yoktu[48]

Ancak 22.7.1998 tarih ve 4369 sayılı Yasanın 7'nci maddesi ile Vergi Usul Kanunun 280'nci maddesinin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikle bu kargaşalara son verilmiştir. Söz konusu düzenleme, 280'nci maddenin hükmü yabancı para ile olan senetli veya senetsiz alacak ve borç hakkında cari olacağını belirtikten sonra, bunlardan vadesi gelmemiş senede bağlı alacak ve borçlar, bu kanunun 281 ve 285'inci maddeleri uyarınca değerleme günü kıymetine irca edilebilir. Ancak senette faiz oranının yazılı olmadığı durumlarda, değerleme gününde geçerli olan Londra Bankalar Arası Faiz Oranı (LİBOR) esas alınır denilmektedir.

Böylece yabancı para cinsinden senetli alacak ve borçlara bir anlamda Türk lirası cinsinden alacak ve borçlar için aynı muamele yapılmış olacaktır.

VII. REESKONT TUTARININ HESAPLANMASI

V.U.K'nun 281 ve 285 maddelerine göre vadesi gelmemiş senede bağlı alacak ve borçlar değerleme gününün kıymetine irca edilirken, senette faiz nispeti açıklanmışsa bu nispet, açıklanmamışsa Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasının resmi iskonto haddinde bir faiz uygulanır. Ancak bankalar ve bankerlerle sigorta şirketleri senede bağlı olsun olmasın tüm alacaklarını reeskonta tabi tutarken, söz konusu işletmeler reeskont oranı konusunda seçimlik hakkına sahiptirler. Bu işletmeler reeskont oranı olarak ya kendi işletmelerinde kullandıkları faiz oranı ya da T.C. Merkez Bankası'nın resmi iskonto oranını uygularlar. (Bkz. VUK Md.281-285).

Diğer taraftan, işletmelerin dönem sonlarında bilançolarında yer alan senede bağlı alacak ve borçların değerleme günündeki kıymetlerine irca edilmesi sırasında iç ve dış iskonto yöntemlerinden hangisinin uygulanacağı ve bu hesaplamanın hangi faiz oranı esas alınmak suretiyle yapılacağı hususu 2 Mart 1995 tarih ve 2218 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 238 seri numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğinde belirtilmiştir. Söz konusu tebliğe göre, senede bağlı alacak ve borçların değerleme günündeki kıymetlerine indirgemesi sırasında senet üzerinde faiz nispetinin belli edilmediği hallerde, T.C. Merkez Bankasının resmi iskonto hadleri uygulanacaktır. Reeskont tutarının hesaplanmasında da iç iskonto yöntemi uygulamak suretiyle

---

Paralar Cinsinden Alacak-Borçların Değerlemesi ve Muhasebe Kayıtları ", **Vergi Sorunları Dergisi**, sayı:112 (Ocak, 1998), ss. 145-153.

47 Danıştay 3. Dairesi, 17.3.1993 Tarih ve E: 1991 /1485, K: 1993/ 1240 sayılı kararı ile Danıştay 4. Dairesi 20.5.1995 tarih ve E. 1990 / 2791, K: 1991 / 1937 sayılı kararı.

48 Bu konudaki tartışmalar için bkz.; Azmi Demirci, "Döviz Üzerinden Düzenlenen Alacak ve Borç Senetleri Reeskonta Tabi Tutulabilir mi?", **Vergi Dünyası** sayı:135 (Şubat, 1993), ss. 33-35; Arslan, a.g.m., ss.15-16; İstanbul YMM odası, 18.11.1996 tarih ve 96/32-33-34-35 sayılı Mali Mevzuat Platformu adlı rapor.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

F= A-[Ax360/(360 + m x t)]

Formülü kullanılacaktır. Bu formülde;

F = Reeskont tutarı, A = Senedin nominal değeri,

m = İç iskonto faiz oranı, t = Vadeyi

ifade etmektedir.

Reeskonta konu edilecek senedin net bugünkü değer üzerinden hesaplanan iç iskonto yönteminde; senet üzerindeki vadeye kadar olan gün farkı ve iskonto haddi dikkate alınarak senedin halî hazır değeri üzerinden hesaplama yapılır. Başka bir deyişle, öncelikle senedin değerleme günündeki halî hazır değeri bulunur. Daha sonra iskontoya tabi tutulur. İç iskonto oranı,

F = Iskonto tutarı, A = Senedin nominal değeri

n = Faiz oranı, t = Senedin vadesi

ifade etmek üzere,

F = A.n.t /360

Şeklinde formüle edilebilir. Bu formülü,

$$\text{Reeskont Tutarı} = \frac{\text{Nominal Değer x Faiz Oranı x Gün Sayısı}}{360 \text{ x } 100 \ + \ (\text{Faiz Oranı} \ + \ \text{Gün Sayısı})}$$

Şeklinde belirtilebilir.

V.U.K 238 Genel Tebliğinde, reeskont işlemlerinde faiz olarak T.C Merkez Bankasının reeskont işlemlerinde uygulanan faiz oranının değil, kısa vadeli avans işlemlerinde uygulanan faiz oranının esas alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, T.C. Merkez Bankasınca yıl sonu itibariyle belirlenecek kısa vadeli avans işlemleri faiz oranının, reeskont işlemlerinde dikkate alınması gerekmektedir.

Örnek: 500 000 000 TL nominal değerli 160 gün vadeli (vadeye 31.12.1997 tarihinden itibaren 160 gün kalmıştır) üzerinde faiz oranı belirtilmemiş bir senet, işletmenin aktifinde yer almaktadır. Söz konusu senedin 31.12.1997 tarihi itibariyle hesaplanması gerekea reeskont tutarı ve yapılması gereken muhasebe kaydı;

Reeskont Tutarı = $\frac{500.000.000 \text{ x } 80^{*} \text{ x } 160}{36.000 + (80 \text{ x } 160)}$

Reeskont Tutarı=131.147.541 TL.

———————/———————

657 Reeskont Faiz Giderleri131.147.541

---

* T.C Merkez Bankası tarafından tespit edilip 02.08.1997 tarih ve 23068 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yıllık avans faiz oranı (%80).

121 Alacak Senetleri Reeskontosu 131.147.541

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu şekilde muhasebeleştirilen reeskont işlemleri ertesi yıl başında, 122 nolu hesaba borç, 647 "Reeskont Faiz Gelirleri" hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebe kaydı yapılır. Böylece, birinci yılda vergi matrahını azaltan alacak senetleri reeskonta takip eden yılın matrahını arttırıcı bir unsur haline gelecektir.

Burada söz konusu senedin enflasyondan arındırılmış reel değeri,

Senedin bugünkü değeri= Nominal değer - Reeskont tutarı

Formülüyle kullanarak bulunabilir.

Senedin bugünkü değeri= 500.000.000.- 131.147.541

Senedin bugünkü değeri= 368.852.459.TL.

VIII. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Alacak ve borç senetlerindeki nominal parasal meblağların değerleme günündeki kıymetlerine indirgemek şeklinde tanımlayabileceğimiz reeskont uygulamasının amacı, senede bağlı alacak ve borçlarda vadenin değerleme gününün ötesine taşıyarak, gelecekteki vade ile bilanço günündeki zaman farkının değere olan etkisinin ölçülme işlemini gerçekleştirmektir. Bu çerçevede alacak senetleri reeskontu mükellefler açısında bir gider, borç senetlerinin reeskontu ise bir gelir unsuru gibi kar-zarar hesaplarına intikal ettirilecektir.

Daha önce değinildiği üzere, işletmeler dönem sonu kârını tespit ederlerken enflasyondan kaynaklanan zararlarla birlikte enflasyondan kaynaklanan kârları da göz önüne alarak reel bir tespit yapmaları gerekir. İşte, reeskont uygulamasında dikkate alınan iskonto oranları, enflasyonist eğilimleri de bünyesinde taşıdığından, borç ve alacakların tutarları da kendiliğinden enflasyona göre düzeltilmiş olacaktır.

Örneğin, işletmenin mal veya hizmet satışı sonunda portföyüne giren veya bankaya tahsile verilen senede bağlanmış bir alacağın vadesi dönemi aşan bir tarihte geliyorsa, söz konusu alacak senedinin işletme için ifade ettiği değer, üzerinde yazılı değerden daha düşüktür. Böylece, senedin aktife giriş değeriyle reeskont sonucu bulunacak değer arasındaki fark, dönem sonu itibariyle zarar niteliğindedir. Keza, işletmede satın alınan mal veya hizmet karşılığı borç senedi verilmişse, bu borç senetleri vadesi, dönemi aşan bir süreden sonra geliyorsa, borç senetleri de, dönemi aşan süreler için reeskonta tabi tutulmaktadır. Borç senetlerinin reeskonta tabi tutulması, borcun azaltılması anlamına geleceğinden, işletme yönünde gelir (kâr) niteliğindedir[49]. Böylece, senede bağlı alacak ve borcun tahsil olunmayan veya ödenmeyen tutarının gerçek değerinin değerleme gününde dikkate alınması, vergi

[49] Bu konuda örneklerle açıklama için bkz; Sedat Ünalan, "Alacak ve Borç Senetlerinin Dönem Sonunda Gerçek Değerleri ile İfade Edilmeleri. Reeskont İşlemleri Muhasebesi", **Yaklaşım**, sayı:63 (Aralık,1998), ss.39-44.

matrahlarının hesaplamasıyla ilgili iktisadî kıymetlerin takdir ve tespiti olarak tanımlanan değerlemede, iktisadî kıymetlerin vergi kanunlarında gösterilen gün ve zamanlarda haiz oldukları kıymetin esas alınacağına ilişkin amir hükmün gereğidir (VUK Md.259).

Reeskont uygulaması, Maliyenin bir lütfu olmadığı gibi, bir istisna veya muafiyet de değildir. Bu uygulama dönem sonunda henüz vadesi gelmemiş senede bağlı alacak ve borçlarda enflasyon nedeniyle meydana gelen değer kaybının finansal tablolara yansıtılmaktan ibaret bir vergi erteleme olayıdır. Zira, reeskont işlemi sonucu bulunan faiz tutarı hesap dönemi sonunda gelir veya gider yazılırken, sonraki yıl senedin ödenmesinde veya tahsilinde, önceki dönem gelir veya gider yazılan kısım gelir yazılmışsa gider, gider yazılmışsa gelir yazılarak ters bir işlemle düzeltilmektedir.

Diğer taraftan, vadeli çekleri reeskonta tabi tutulması vergi mevzuatımız çerçevesinde mümkün değildir. Ancak, uygulamada yasal olmamasına rağmen vadeli çeklerin diğer kambiyo senetlerine nispeten daha yaygın bir şekilde kullanıldığı ve işletmelerin portföyünde büyük bir yer işgal ettiği bilinen bir gerçektir. Bu durumu dikkate alan SPK, alacak ve borç senetleriyle birlikte vadeli çeklerin de (Seri xı No:1 sayılı Tebliğin 26'ncı maddesi uyarınca) reeskonta tabi tutulmasını istemiştir. Böylece, işletmeye ait finansal tablolar dönemsellik ilkesinin bir gereği olarak gerçek durumu tam yansıtacaktır. Dolayısıyla, vadeli çeklerin de reeskonta tabi tutulabilmesi için gerekli yasal zeminin oluşturulmalıdır. Böylece, hem uygulama ile hukukî düzenlemeler arasında yer alan çelişkiler giderilmiş hem de toplumsal bir sıkıntının önü alınmış olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

KAYNAKLAR:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

AKYOL, İhsan, "İktisadi İşletmelere Dahil Alacak ve Borçların Değerlemesi ve Vadeli Çeklerde Reeskont Uygulaması", **Vergi Dünyası**, sayı: 157 (eylül, 1994).

ARICA, M.Nadir "1994 Yılında Alacak ve Borç Senetlerinin Reeskont Yoluyla Değerlemesi ve Değerleme İşleminin Muhasebe Kayıtlarına İntikali", **Vergi Sorunları**, sayı: 79 (Nisan, 1995).

ARSLAN, Erdoğan, "Dövize Bağlanmış Alacaklarda ve Borçlarda Reeskont İşlemi Esnasında Dikkat Edilmesi Gereken Bir Husus" **Vergi Dünyası**, sayı:185 (Ocak, 1997).

AYAZ, Garip, "Alacak ve Borçlarda Reeskont Uygulaması", **Vergi Dünyası**, Sayı:196 (Aralık, 1997).

BİLEN, Cavit, "Yeni Reeskont Oranları ve Uygulama Esasları", **Yaklaşım**, Sayı:57 (Eylül, 1997).

BOZDOĞAN, A. Kadir, "Reeskont ve Prekont İşlemleri" **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Yıl:4, Sayı:92 (15 Kasım 1990).

COŞAR, Abbas, "Yabancı Paralar ile Yabancı Paralar Cinsinden Alacak-Borçların Değerlemesi ve Muhasebe Kayıtları ", **Vergi Sorunları Dergisi**, sayı:112 (Ocak, 1998).

DEMİR, Nizamettin, "V.U.K. un 281. Maddesinin Uygulamasına İlişkin İki Sorun" **Vergi Dünyası**, Sayı: 92 (Nisan, 1989).

DEMİRCİ, Azmi, "Döviz Üzerinden Düzenlenen Alacak ve Borç Senetleri Reeskonta Tabi Tutulabilir mi?", **Vergi Dünyası**, sayı:135 (Şubat, 1993).

DOĞANAY, İsmail, **Türk Ticaret Kanunu Şerhi**, 2.cilt, 2.Baskı, Ankara, 1981.

SELÇUK, Nurettin, "Ticaret Hukuku Yönünden çek", **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı: 43 (Ocak-Şubat, 93).

DOMANİÇ, Hayri, **Kıymetli Evrak Hukuku**, İstanbul, 1975.

DUMAN, Sedat, "Alacak Senetlerinin ve Borç Senetlerinin Reeskontu ve Muhasebeleştirilmesi", **Vergi Sorunları**, Sayı:112 (Ocak, 1998).

ERDİM, Aydın, "Senet Reeskontları", **Maliye Postası**, sayı: 307 (15 Haziran 1993).

EROĞLU, Nurettin,. **Açıklamalı ve İçtihatlı Vergi Usul Kanunu**, 2.b., Ankara:1995.

GÖZÜKARA, Öcal ve Yılmaz AY, "Döviz Cinsinden Borçların Değerlemesi ve Vadeli Çeklerin Reeskonta Tabi Tutulmasına İlişkin Görüşlerimiz" **Vergi Dünyası**, Sayı:157(Eylül, 1994).

IŞIK, Ekrem, "Alacak ve Borç, senetlerinde Reeskont Uygulaması", **Vergi Sorunları**, 1990/IV, s.25.

KARABACAK, Hasan ve Serdar KOYUTÜRK, "İşletmelerde Vadesi Gelmemiş Olan Alacak ve Borç Senetlerine Reeskont Uygulaması", **Vergi Dünyası**, Sayı:37.

KIZILOT, Şükrü, **Vergi Usul Kanunu ve Uygulaması-2**, Ankara:Yaklaşım Yayınları, 1995.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KURU, Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, Cilt:2, Ankara,1980.

MAÇ, Mehmet, **Kurumlar Vergisi**, 2.Baskı, İstanbul: Denet Yayıncılık,1995.

MALİYE HESAP UZMANLARI, 1996 Beyanname Düzenleme Kılavuzu, MHUD Yayını, 1996.

METİN, Kazım, "Hazır senetlerinin Vergi Hukuku Açısından Sonucu", **Vergi Sorunları**, Sayı:74 (Eylül-Ekim, 1994).

ÖZBALCI, Yılmaz, **Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları**, Ankara:1988.

ÖZDEMİR, Halit, "1996 Yılı Dönem Sonunda Alacak ve Borç Senetlerinin Reeskont İşlemi ve Reeskont Değerlemesinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar", **Vergi Sorunları**, Sayı:101 (Şubat, 1997).

ÖZDEMİR, Halit, "1996 Yılı Dönem Sonunda Alacak ve Borç Senetlerinin Reeskont İşlemi ve Reeskont Değerlemesinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar", **Vergi Sorunları**, Sayı:101 (Şubat, 1997).

ÖZER, Mevlüt, **Mali Tablolar ve Finansal Analiz**, 1.cilt, 2.b., Ankara; 1997.

PALAMUT, Mehmet E., "Çek ve 3167 sayılı Yasa'nın Eleştirisi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Sayı: 10 (Ekim, 1989).

TANDOĞAN, Halük, **Sonraki Tarihli Çekler ve Ticaret Kanunu ile 3167 Sayılı Kanun Açısından Ortaya Çıkardıkları Sorunlar**, 2.b., Ankara: Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 1986.

TARAKÇI, Hızır, "Kısa, Orta ve Uzun Vadeli Alacak ve Borç Senetlerinde Reeskont Uygulaması", **Vergi Dünyası**, sayı:78 (Şubat, 1988).

TAYLAN, Emin, "Bankalara Teminata ya da Tahsile Verilen Alacak Senetlerinde Reeskont Uygulaması", **Yaklaşım**, sayı:13 (Ocak, 1994).

TORUSLU, M. Vefa, "Reeskont İşlemleri" **Vergi Dünyası**, Sayı: 184 (Aralık, 1996).

ULUSOY, Yılmaz; "Vadeli Çeklerde Reeskont", **Maliye Postası**, Sayı:305 (15 Mayıs, 1993).

ÜNALAN, Sedat, "Alacak ve Borç Senetlerinin Dönem Sonunda Gerçek Değerleri ile İfade Edilmeleri, Reeskont İşlemleri Muhasebesi", **Yaklaşım**, sayı:63 (Aralık,1998).

ÜSTÜNEL, Bülent, "Tek Düzen Hesap Planı Uygulama Kılavuzu", 2. Baskı, İstanbul: Denet Yayıncılık AŞ, 1993.

YANIK, Zeki, "Vadeli Çekler, Reeskont işlemleri ve Muhasebeleştirilmesi" **Yaklaşım**, sayı: 54 (Haziran 1997).

YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Genişletilmiş 5.b., Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

YILMAZ, Kazım, **VUK, GVK, KVK ve KDVK Açısından Değerleme**, İstanbul: H.Ü. D. Yayınları, 1997.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ISBN 975-400-211-8

Marmara Üniversitesi
Döner Sermaye İşletmesi
Teknik Eğitim Fakültesi
Matbaa Biriminde Basılmıştır