MARMARA UNIVERSITESI KÜTÜPHANESI

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

T.C.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MALİYE ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ

Yayın No: 10

Prof. Dr.
SALİH ŞANVER'E
ARMAĞAN

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

İstanbul 1998

M. Ü. İ. İ. F. KÜTÜPHANESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ



Prof. Dr.
SALİH ŞANVER
(1932 - 1992)

M. Ü. H. F. KÜTÜPHANESİ

KKK
74
.S25
1998
k.1
28175

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
MALİYE ARAŞTIRMA VE UYGULAMA MERKEZİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Adına Sahibi

Prof. Dr. TURGAY BERKSOY

Yönetim Yeri

T.C.

Marmara Üniversitesi

Maliye Ulaştırma ve Uygulama Merkezi

Ressam Namık İsmail Sok. No: 1 Bahçelievler-İSTANBUL

ISBN: 975-400-171-5

Araştırma Merkezi Yayın No: 10

Ofset Hazırlık ve Baskı: Dünya Yayıncılık A.Ş.

"GLOBUS" Dünya Basınevi

100.Yıl Mah. 34440 Bağcılar/İstanbul

Tel: (0212) 629 08 08 (40 Hat)

336.08
S245 1998 c.1
28175

Mayıs 1998, İstanbul

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

PROF.DR.SALİH ŞANVER KİMDİR?

Terzi Ali İrfan Şanver ile Behiye Hanım'ın oğlu olan merhum Prof. Dr. Salih Şanver 1932 yılında Denizli'de dünyaya geldi. İzmir de "Atatürk Erkek Lisesi"ni "Pekiyi" derece ile bitirdikten sonra yüksek öğrenimini Ankara'da Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde tamamladı.

Maliye Bakanlığı'nda stajyer memur olarak işe başlayan Şanver, 14.09.1954 tarihinde, Maliye Bakanlığı tarafından açılmış bulunan sınavı kazanarak Maliye Hesap Uzman Muavinliğine atandı. 31.10.1956 tarihinde istifa yolu ile görevinden ayrılarak 01.12.1956 tarihinde vatani görevini yapmak üzere silah altına alındı. 30.11.1958 tarihinde "Yedek Teğmen" rütbesi ile terhis oldu.

Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni bitirdikten kısa bir süre sonra Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin fark sınavlarını vererek "muadeliyet" sertifikası da almış bulunan Şanver askerlik hizmetinden hemen sonra "Staj"ını tamamlayarak 1959 yılında İstanbul Barosuna kaydını yaptırdı. Serbest Avukatlık hizmetini yapmaya başladı. 28. 03.1960 tarihinde ek görev olarak İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akadamesi' de Maliye Kürsüsü'nde öğretim görevliliğine başlayan merhum Şanver, bir süre sonra Master yapmakn üzere ABD'de Michigan Devlet Üniversitesi'ne gönderildi.

MA derecesini ABD'nde alan Şanver, bilahere doktor ve 1967 tarihinde de doçent oldu.

Vergi Hukuku alanında yapmış bulunduğu çalışmalarla temayüz eden Şanver, bu alanda Türkiye'de ve Türkiye dışında bir çok toplantıya davetli olarak katıldı, tebliğ sundu, oturum yönetti.

30 Aralık 1960 tarihinde Avukat Ayşe (Emre) hanımla evlendi, 05.11.1965 tarihinde sevgili oğlu Ali İrfan dünyaya geldi.

1972 tarihinde profesör olan Şanver 1982 yılında isteği üzerine öğretim üyeliğinden emekli olmuş, ancak Şubat 1992 tarihinde tekrar görevine dönmüştür.

Yaşamı boyunca, doğruları araştırarak bulmayı görev bilen, merhum Şanver yakın çevresine, öğrencilerine devamlı bir biçimde okumayı ve mesleklerinde araştırarak yükselmeyi aşılamıştır.

Mutlu bir aile yaşamı üzerine inşa ettiği mesleki hayatında hep önde ve sözü edilir kişiliği ile dikkat çekmiştir.

İngilizce ve Almanca bilen, Sayın Şanver yüzlerce makale, araştırma ve söyleşiyi geride bırakarak 21 Ekim 1992 tarihinde, ebediyen aramızdan ayrılmıştır.

Bilge hukukçuluğu yanında, başarılı bir iktisatçı olarak hazırlamış bulunduğu "Mali Politika ve Az Gelişmiş Ülkeler" adlı eseri ve doçentlik tezi olarak yayınladığı "İşletme Vergiciliği ve Türk Vergi Sistemi" başlıklı çalışması halen temel kaynak eser özelliğini taşımaktadır.

Türk hukuk ve bilim dünyasından zamansız ayrılışı, doldurulması mümkün bulunmayan bir boşluk yaratmıştır.

Öğrencileri, meslektaşları ve arkadaşları onu ebediyen yaşatma andı ile Prof. Dr. Salih Şanver'in aziz hatırasını saygı ile muhafaza edecekler, gelecek nesillere Şanver'i taşıyacaklardır.

Prof. Dr. Salih ŞANVER' in Özgeçmişi

ANI YAZILAR

Salih ŞANVER I
Öztin AKGÜÇ II-III
Hüsnü GÜRELİ IV-V
İlhan SELÇUK VI-VII
Reşat TESAL VIII-X
Adnan TEZEL XI-XII

İÇİNDEKİLER

Salih ŞANVER 1-10
(Bantan Çözülen Veda Dersi)
Salih ŞANVER 11-18
(Vergi Hukuku Düzeninin Temelleri)
Güneri AKALIN 19-32
(Maliyenin İflası Tartışmaları, Mali Reform ve Çıkış Yolları)
Halil AKSU 33-38
(The Completion of the Internal Market:
Its Effect on Turkey's Exports
Coşkun Can AKTAN 39-52
(Arz-Yönlü İktisat ve Haldun-Laffer Etkisi)
Fuat ANDIÇ , Süphan ANDIÇ - Çev: Funda BAŞARAN 53-66
(Mali Sosyolojiye İlişkin Bir İnceleme:
İbni Haldun, Schumpeter ve Kamusal Tercih 1)
Ömer ARASIL 67-82
(Bütçe Açığı Finansman Yöntemleri Üzerinde
Bazı Değerlendirmeler)

Besim Bülent BALİ 83-96
(Kamusal Karar Almada Kullanılan Oylama Yöntemleri)
Ömer Faruk BATIREL 97-100
(Enflasyonla Mücadelede Maliye Politikaları)
Joachim BEHRENDT , Şule GÖKŞENLİ 101-112
(Mali Bilanço Hazırlama Politikaları)
Mustafa ÇELEN 113-132
(Kamu Maliyesinde Fon Kavramı ve Türkiye de
Bütçe Dışı Fonlar)
Nuri ÇELİK 133-156
(Toplu İş Sözleşmesi Yetkisinin Tespitinde İşçi ve Sendika Üyesi
Belirlenmesine ve Tespit Usulüne İlişkin Sorunları)
Merih ÇETİNKAYA 157-166
(Using Parent/Subsıdıarıes Directıve Offensıvely)
Bumin DOĞRUSÖZ 167-174
(Kooperatiflerde Risturn İstisnası)
Hayri DOMANİÇ 175-180
(Anayasa'nın 84/1.Maddesinin Yorumu)
Mahmut DURAN 181-208
(Özelleştirme Sorunsalı: Teori ve Uygulama)
Esra EKMEKÇİ 209-216
(Appoche Generale Sur Les Prıncıpes De Terrıtorıalıte Et De Personalite
Dans L'applicatıon Des Lıoıs Fiscales)
Hasan ERTÜRK 217-226
(Kaynak Kullanımında Etkinlik Açısından Çevre Kirlenmesi ve Kirlenme Vergisi)
Bedi F. FEVZİOĞLU 227-232
(Türk Vergi Sistemi Hakkında Görüşler)
Ramazan GÖKBUNAR 233-246
(Anayasal İktisadın Vergi Reform Önerisi)
Sevim GÖRGÜN 247-260
(Geleneksel Maliye Politikasının Etkinliğin Yitirmesi)

Ayşe GÜNER 261-272
(Vergi Affı-Vergiye Uyum İlişkisi Üzerine)
Oktay GÜVEMLİ 273-282
(Amerika, Avrupa ve Uzakdoğu Ülkelerinde Vergisel Özendirme Önlemlerindeki Gelişmeler)
Abdülkadir IŞIK 283-290
(Yurtdışında Eğitim Gören Türk Öğrencilerin Problemlerini Belirlemeye Yönelik Uygulamalı Bir Çalışma ve Çözüm Önerileri)
Sadık KIRBAŞ 291-300
(Türk Vergi Sisteminin Sorunları ve Önerileri)
Wallece OATES - Çev: Doğan ŞENYÜZ 301-304
(Federalizim Ekonomik Anlamı)
Suat OKTAR 305-313
(Para Politikasının Güvenilirliği ve Güvenilirliğin Sağlanmasında Enflasyon Hedefi Yaklaşımı)
Mehmet PALAMUT , Bülent KANTARCI 314-332
(Tekstil Sektörünün İktisadi ve Mali Sorunları)
Nihal SABAN 333-358
(Türk Ekonomi Hukukunun Değerleme Ölçeklerinin Bütünleşmesi)
Vural Fuat SAVAŞ 359-396
(Mali Anayasa)
Yaltı Billur SOYDAN 397-414
(Dar Yükümlü Kurumların Bilgisayar Yazılımlarından Elde Ettikleri Gelirde Vergilendirme)
Orhan ŞENER 415-426
(The Goals of Fiscal Policy)
Selahattin Sulhi TEKİNAY 427-430
(Markalar Dışındaki Tanıtma veya Reklam Sözcüklerinin Korunması)
Selahattin TUNCER 431-455
(Gümrük Birliği -Teori ve Uygulama)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SEVGİLİ ÇOCUKLAR,

Günaydın ya da merhaba...

Sizler ikinci yirmi yaşın ilk basamaklarındasınız, ben üçüncü yirmi yaşın son basamağındayım, çocuğum ve yeğenlerim yaşça sizlerden büyük. Yüksek öğrenim ve eğitiminizi tamamlayıp çalışma yaşamınıza başlarken, sizlere kafadan atma öğüt vermek istemem, altmış yaşımın somut deneyimini, ben bu deneyimde olumsuz ya da olumlu idim, aktarmak isterim.

Önce, sevgi ile dolu olunuz. Sevgi; özveridir, elcil olmaktır, bencil ya da çıkarcı olmamaktır, olanakları paylaşmak ya da bölüşmektir. Sırası ile; ailenizi, ananızı, babanızı, eşinizi, yavrularınızı, arkadaşlarınızı, kamusal ya da özel çalıştığınız kurumları seviniz.

Sonra, sevgi genel çerçevesinde bilgi edininiz. Bilgi edinmede noktacı ya da çizgici olmayınız, alıncı olunuz. Hakça olmamaya, köşeyi dönmeye özenmeyiniz.

En sonra, tek boyutlu kalmayınız, kuru ve çıkarcı iktisatçı olmayınız; dine, felsefeye, sanata itibar ediniz; çok boyutlu olunuz.

Biz, yediyüzyıllık Osmanlı'dan gelen, Büyük Atatürk'ün ve Büyük İnönü'nün çağdaşlaştırdığı bir toplumuz. Hiç de az gelişmiş değiliz. Bu tarihsel mirasın bilincinde olunuz, yabancıya ütülmeyiniz.

İçinizden her bir Bayan Aycan ya da Bay Ayhan, hemen yarın, kamu kesiminde Başbakan ya da Bakan olacak, özel kesimde Koç gibi, Eczacıbaşı gibi yüzlerce kuruluşa sahip ya da yönetici olacak. Bu oluşum, toplumsal ve doğal yasadır. O gün, şimdiki ustalarınız bizler, geçici yaşamda yokuz, hemen yarının ustaları sizlerin anılarında, kötülüğümüz ya da iyiliğimiz ile varız.

Sevgili Çocuklarım,

Bizlerin kötülüklerini bağışlayınız, iyiliklerimizi anınız, duam budur.

Prof. Dr. Salih Şanver

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

AĞAÇLAR AYAKTA ÖLÜR

Öztin AKGÜÇ

İnsan için yaşamda en acıklı olaylardan biri de yakın arkadaşlarının ölümü üzerine ağıt yazması. Daha acıklısı kırk yıllık bir arkadaşının cenazesinde bulunamaması, ölümünü, toprağı verildikten sonra öğrenmesi. Yakında yitirdiğimiz Prof. Dr. Salih Şanver'in cenazesine yetişemediğimde, acı acı "Gün gelecek sen kendi cenazene bile yetişemeyeceksin" diye söylendim.

Salih, zamansız yitirdiğimiz bir değer, özellikle vergi hukukunda bir otorite idi. Kalbi rahatsız olan, by-pass ameliyatlı Salih, bir kalp hastası gibi yaşamını sürdürmedi. Ataklığı, canlılığı, hareketliliği, tutkuları, yaşama bakışı bir kalp hastası gibi yaşamasına izin vermedi. Ölümü de yaşam anlayışına, tutkularına, canlı ve hareketliliğine uygun oldu. Kalp hastası olarak hastaneden çıktıktan sonra ilk iş olarak üniversitedeki kürsüsüne koşup ders verirken fenalaşıp birkaç saat sonra ölmek. Böyle bir ölüm zamansız da olsa Salih'e yaraşır bir ölümdü. Hocalık tutkusu, canlılığı, hareketliliği ona böyle bir ölümü hazırladı. Ağaçlar ayakta ölür, Salih de ayakta öldü.

Salih'in, Maliye Bakanlığı hesap uzmanı olarak başlayıp üniversite öğretim üyesi olarak noktaladığı yaşamında, ülkemize kuşkusuz büyük katkıları olmuştur. İşte yetiştirdiği öğrencileri, kitapları, makaleleri, açık oturumlarda savunduğu görüşleri. Salih, tartışmasız, bu topluma aldığından çok daha fazlasını veren bir kişi idi. Ancak şu soru da kafamızı kurcalamaktadır. Acaba yetişmiş insan fakiri Türkiye, Salih gibi bir değerden, bir kapasiteden, bir enerjiden yeterince yararlanmış mıdır? Bu soruya olumlu yanıt vermek zor. Mali danışman, üniversite öğretim üyesi, yazar olarak Salih, topluma çok şey vermiştir. Ama çok daha fazlasını verebilirdi. Salih, Türk vergi sistemini, en azından yasal olarak düzeltebilir, ona yön verebilir, Türkiye'de hakça bir vergi düzeninin kurulmasına büyük katkılarda bulunabilirdi. Salih'e böyle bir olanak tanınmamış, bilgi ve deneyimine dayanan görüş ve önerileri bürokratlar ve politikacılar tarafından çoğu kez dikkate alınmamıştır.

Yetişmiş insan fakiri olan Türkiye, yetiştirdiği, eğittiği hatta dış ülkelere eğitim için gönderip oralarda başarı kazanmış insanlarını daha iyi ve yerinde kullanamıyor. Türkiye'de tersine 'seleksiyon'dan, tersine ayırımdan söz edilebilir. "Kötü iyiyi kovar, kötü kötüyü seçer" böylece kırılması güç bir kısır döngü doğar. Bu, belki bürokraside, politikada, üniversite yaşamında, hatta özel işletmelerde dahi bir ölçüde geçerli. Türkiye'de tersine seleksiyon var. Bu, kırılması güç kısır döngüler oluşturuyor.

Ancak kötü kötüyü seçer demek kişileri de bir yerde kolaycılığa itmektedir. Şu soru yalnız Salih için değil, herkes için geçerli, Türkiye'ye birşey verebilecek olanlar böyle bir amaç için asılıyorlar mı? Yeterince mücadeleci oluyorlar mı? Biraz fildişi kulelerine çekilip ortalığı cazgırlara, ayak oyuncularına, ahlaki değerleri çok yüksek olmayanlara hatta kötülük ustalarına (şer erbabına) bırakmıyorlar mı?..Geçen günlerde üniversitede yapılan bir oylama ile ilgili usulsüzlük hatta bir anlamda sahtecilik tartışılırken, genç bir arkadaş,

şöyle bir serzenişte hatta suçlamalarda bulundu: "Tabii, tuzu kuru olanlar bu işlerle yakından ilgilenmiyorlar, asılmıyorlar. Meydanı, diğerlerine bırakıyorlar."

Bu suçlamada, doğruluk payı kuşkusuz var. Ayak oyuncuları, kötülük ustaları yetenekszler, olaylara hayat-memat meselesi olarak yaklaştıklarından, kendi çıkarları için çok daha mücadeleci, çok daha saldırgan oluyorlar, her aracı kullanabiliyorlar. Tuzu kuru olanlar, ahlaki değerleri daha yüksek olanlar ise "Esenlik, kenarda kalmaktır" düşüncesiyle geri çekiliyorlar. Gereken savaşımı vermiyorlar.

Bazı insanlar, fiziki ölümlerinden sonra da yaşayabiliyor. Yazarlar, sanatçılar, filozoflar, büyük devlet adamları, bilimadamları öldükten sonra da görüşleri ile, yapıtları ile, ürettikleri bilgilerle yaşamlarını sürdürüyorlar.

Salih de kitapları, makaleleri, incelemeleri, yetiştirdiği öğrencileri ile daha uzunca bir süre yaşayacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SALİH HOCA

A.Hüsnü GÜRELİ

Yıl 1979. Aylardan eylül, Bankalar Caddesi Vefai Han ikinci katında loş bir odada binlerce kitap arasında; gözlerinden enerji, sevecenlik, hırs ve adalet fışkıran hem çok ciddi, hem çok rahat, tonton mu tonton bir kişiyle karşılaştım: Adı Salih, soyadı Şanver'di.

Esasen bu isme hiçbir unvan elbisesi gerekmezdi. Ama devletin ona verdiği (veya onun devletten aldığı) unvanları; eski hesap uzman muavini, avukat, prof. ve Dr. idi. O hiçbir zaman dinmeyen öfkesi ve eşitlik duygusu yüzünden çok sevdiği Hesap Uzmanları Kurulu'ndan yeterlik sınavına dahi girmeden istifa etmiş ve ayrılmıştı. Eski bir hesap uzmanı ve birlikte olduğumuz yaklaşık 15 yıl içindeki tespitim olarak şunu açıklıkla ifade etmeliyim ki, hoca Hesap Uzmanları Kurulu'nu, hesap uzmanlığı mesleğini, içerde ve dışardaki tüm hesap uzmanlarını çok ama çok sevdi. Kurulu yüceltmek için elinden geldiği kadar savaştı, çalıştı.

Bizler, hesap uzmanları camiası olarak aynı sevgiyi ve emeği hocaya verebildik diyorsak ve bu konuda kurul mensubu bazı kişiler vicdan azabı çekmiyorsa mesele yok. Ben hocayı, ustamı çok iyi tanıdığım için sizlere şunu gönül rahatlığı ile söyleyebilirim ki o size, bize, hepimize hakkını helal etmiştir. Müsterih olun.

Salih Hoca benim ve benim gibi yetiştirdiği çıraklarının ona karşı minnet ve borç yükü taşınması gereken ender kişiliklerden biridir. Bu nedenle Salih Hoca benim gerçek anlamdaki ustam ve üstadımdır. Ne mutlu ki bunca yıl süren ilişkimiz bana bunu yazabilme ve söyleyebilme olanağını vermiştir. Tarihe not olarak düşülen bu yazının bu satırlarını kendimle işgal etmenin üzüntüsünü, ama ayrıca da keyfini yaşıyorum.

Gelelim hocanın kişisel özelliklerine, niteliklerine. Salih Hoca'nın birinci niteliği dürüst bir insan olmasıydı. Ama tam anlamıyla dürüst.

İkinci niteliği müthiş zeki ve akıllı olmasıydı.

Üçüncü niteliği ise inanılmaz derecede savaşçı olmasıydı. Savaşçılığında iki hedefi vardı: Birincisi, haksızlık yapanlara ve yaptıranlara, riyakârlara ve kazip şöhretlere karşı inanılmaz derecede kavgacıydı. İkincisi ise, yaptığı işe, savunduğu mesleğine, bilim dünyasındaki ilkelerine ve dostlarına ters düşenlere karşı inanılmaz derecede öfkeli bir savaşçıydı. İşte hep duyduğunuz Salih Hoca kavgacıydı sözcüğünün açılımı buydu. Onu yanlış anlamak isteyenler, çekemeyenler hep bu yönüne vurup duvarın arkasına saklanır ve sinerlerdi. O da, belki bir süre onları izler, sonra yine kin tutmadan o akılsızları da bir garip biçimde bağışlardı. Temiz, güzel, doğru, iyi olan hiçbir şeye kızdığını görmedim. Aksine iyilikleri gülerek kucaklardı. Özür dileyen olursa onu da ayrıca bağışlar ve severdi.

Eşini ve oğlunu mesleğinden ve herşeyden çok daha fazla severdi. Genel kişiliği ve özellikleri buydu.

Bu özel hayatını ilgilendiren kişisel niteliklerinin yanında mesleki özelliği de şuydu: Çok araştırmacı bir kişiliği vardı. Bildiği konuyu, yaptığı işi mükemmel bir şekilde araştırır

sonra konuşur veya yazardı. Kalemi müthiş etkileyiciydi. Türkiye'de bir yarışma yapılsa en az kelime adedi ile bir konuyu tam ve mükemmel olarak yazma ve söyleme konusunda kesinlikle birinci gelirdi. Yazılarında bir tek gereksiz kelime ve boş laf yoktu. Cümleleri, işin özüne tam onikiden vuran sihirli bir ok gibiydi. Bu yanını hayatım boyunca büyük bir hayranlıkla izledim, herkes izledi. Mukayeseli hukuka çok önem verdiği için Türk vergi sisteminin dışarıdan alınmış kaynaklarını çok iyi bilirdi. Alman hukukunu neredeyse bir Alman yeminli mali müşavir kadar iyi bilirdi. Yazılmış birkaç kitabının yanında yüzlerce makalesi ve araştırma-dizi yazıları ve tebliğleri vardı.

Mesleğini çok severek yaptı. Özellikle son üç yıl içinde yeminli mali müşavirlik mesleğinin Türkiye'de kurulması ve yerleşmesi için büyük bir inançla çalıştı. Yeminli mali müşavirlik meslek mensuplarının Türkiye'yi yöneteceğine, bu mesleğin çok seçkin ve kilit bir iş olduğuna, avukatlık, doktorluk gibi temel mesleklerden biri olacağına tam olarak inanmış, mesleğin sırrını çözmüş, kalıplara oturmuş ve savunmuştu.

Bunun yanında son gününe kadar vazgeçemediği, en sevdiği ve keyiflendiği işi hiç şüphesiz üniversitedeki hocalık görevi idi. Bir ara yine savunduğu dürüst ilkeler için öfkelenerek öğretim üyeliğine ara verdiğinde bu birkaç yıl onu gerçekten hüzünlü ve üzüntülü görmüştüm.

İşte kısaca Salih Hoca buydu. Genç yaşta aramızdan ayrıldı diyemeyiz. Çünkü, her uygar insanın görevi olan iz ve eser bırakma yükümlülüğünü fazlasıyla yerine getirmiş bir kişi olduğu için her an, her olay, onu aramızda yaşatıyoruz, yaşatacağız.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

HOCA...

İlhan SELÇUK

Cebinden paketi çıkardı, sigarayı dudaklarına yerleştirip kibrit çaktı.

-Yahu, ne yapıyorsun sen?

-Boşver..

Salih'ti sigarayı tellendiren, kesin yasaklı tütün, kalp yetmezliği vardı.

-Demek paket taşımaya başladın..

Güldü..

-Boşver canım...

Üstüne gidilmesini istemiyordu, ben de susturn, bir sessizlik, sonra konuştu:

-Biz eski toprağız, bir şey olmaz..

-Bilmadamı böyle mi konuşur?

Laf ağzından çıktıktan sonra tartışmanın anlamsızlaştığını düşündüm, insan ruhunun karmaşasında günlük davranışları bilimin otopsi masasına yatırmanın olanağı var mı?..Salih Şanver, kamu maliyesi üzerine uzman, profesör, kaç yıldan beri doktorlarla al gülüm ver gülüm, kalp ameliyatı olmuş, üstüne birkaç hastalığı daha eklemiş; ama, ruhundaki fırtına hiç dinmemiş, kabına sığamıyor; çocuk gibi coşkulu, geriç gibi tepkili...

-Amerika'da geçirdiği kalp ameliyatını anlatırken mizaha dayanarak abartırdı:

-Anjio yaparlarken ölmüşüm, kardiyolog beni cerraha geç teslim etmiş, yirmi dakika öteki dünyaya gitmiş gelmişim, cerrah kardiyologa çakışmış, neden geciktirdin diye..

İçkici değildi Salih, içti mi içerdi; solcu değildi, solcudan daha soldaydı; tartışırken kafasının sigortası atar, gerçeğin dibini bulmak için olmadık derinliğe bir kuyu açıverir, içinden çıkılmaz felsefe sorunlarıyla didişirdi. Tam bir demokrattı, 12 Eylül'den önce devrimci öğrencileri polise teslim etmemek için göğsünü siper ederdi.

Niçin?

Çünkü "hoca" idi o...

'Hoca' olmak ne demek?

Hocalığın iki yüzü var..

Biri gerçeğe dönüktür..

Öteki öğrenciye..

Hoca bilimin karşısında el pençe divan durur, duygusuzdur, katıdır, kılı kırk yarar. Öğrencisiyle sevecenlik yumağında töreleşmiş kurallara göre ilişki kurar. Salih Şanver'in gözünde öğrencinin sağcısı, solcusu, Türk'ü, Kürt'ü, Süryani'si, Müslüman'ı, Hıristiyan'ı, çirkini, güzeli, iyisi, kötüsü yoktu. Hoca hocadır, öğrenci de öğrenci. Aralarında sınırsız anlaşmanın dile getirilmemiş sözleşmesi geçerlidir.

Salih Şanver, üniversiteyi çok severdi.

Öğrencilerini de..

Ne var ki 12 Eylül faşizmi, YÖK'ü üniversiteye kök gibi oturttuğunda Şanver, kürsüsünden ayrıldı..

Hem ağlarım hem giderim, diyerek..

Son yıllarda yine kürsüsüne döndü. Hastaydı. Geçen hafta cuma günü hastaneden çıkmıştı. Kötüydü durumu..Salı günü, 'Fakülteye gideceğim' diye tutturdu. Kimse laf anlatamadı. Derse girdiği zaman, öğrencileri şaşırdılar..

Dersini verdi, sonunda fenalaştı kollarına girdiler, sınıftan çıkardılar..

O gece sabaha karşı gözlerini kapadı.

Denizli'den yola çıkıp Amerika'da, Almanya'da bilim okyanusuna yelken açmak; Salih Şanver'in özündeki güzelliği bozmamamış, tersine körüklemişti; benliği ekose kumaş gibiydi, birbirine koşut değişik renkte çizgilerin birbirine dikey aşkınlığı iç dünyasının dokusunu örüyordu. En umulmadık zamanda en ters çıkışı yaparak ortalığı allak bullak eden yaramaz çocuk, aklını hep korudu.

Güzel adamdı..

Yaşar Kemal'in dediği gibi "güzel adamlar, güzel atlara binip gidiyorlar.."

Bir bir..

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SALİH ŞANVER HOCA'NIN ARDINDAN

Profesör Dr. Reşat TESAL

Üniversitemiz öğretim üyelerinden Profesör Salih Şanver'in erken yaşta vefatı, sadece Türk bilim camiası için değil, memleketin mali kuruluşu ile avukatlık mesleği açılarından da büyük bir kayıp olmuştur.

Bu kanıyı, merhumu her iki yetenek yönü açısından, çok yakından tanımış olmam nedeni ile, sonsuz bir huzurla ifade edebilirim.

Gerçekten de ben Salih Şanver'i, akademik mesleğe intisabından birkaç yıl önce, avukat olarak tanımıştım. Kendisi bu sıfatla, benim yirmi yıl süre ile yöneteceğim T. İş Bankası İstanbul Bölge Hukuk Müşavirliği'nde vazife almıştı. Bu görevde çalıştığı kısa müddet içinde, özellikle mali konlu takiplerde, cidden başarı sağlayacak, temayüz edecekti.

Fazla duyarlı olmasına rağmen, merhum, müşavirliğin diğer avukatları ve takip personeli ile de çok iyi anlaşıyor, saygı ve sevgi ile karşılanıyordu. Bu nedenlerle, akademik kariyere girmek amacı ile müşavir avukatlık görevinden ayrılışında bizler, onun yokluğunu kuvvetle hissedecek, bıraktığı ihtisas boşluğunu kolayca doldurmayacaktık. Neyse ki kısa bir süre sonra kader, beni onunla hocalıkta da bir araya getirecekti.

Bu ikinci vazife yakınlığı da bana ve diğer meslektaşlara, merhumun hukukla mali konuları ne güzel bir isabetle telif etmeyi başardığını belletmiş, ayrıca üniversitemizin mesleki toplantılarında yaptığı konuşmalar, ortaya koyduğu çözümler ve büyük bir medeni cesaretle girişiği mücadeleler dahi kendisinin bilgi ve yönetim gücünün enginlik ve mükemmelliği hakkındaki inancımızı kat kat artırmıştır. Üstelik Şanver kardeş, o altın gibi temiz kalbinde hiç kin ve husumet taşımaz, her tartışma ve mücadele sonunda, yine dostça ayrılmayı bilirdi.

Hasılı rahmetli, hem çok değerli bir ilim adamıydı, hem de az bulunur bir gerçek dosttu. Erken ölümü, kuşkusuz büyük bir kayıptır. Hem üniversite camiamızın, hem de Türk bilim toplumunun başları sağolsun. Tanrı, geride kalan yakınlarına da sabır ve tahammül versin.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

HOCAMA,

Prof. Dr. Adnan TEZEL

Bu takdim yazım dolayısıyla, Sevgili Hocam Profesör Doktor Salip Şanveri'yi anarker, aklımdan şu kelimeler geçti, önce olduğunca kağıda kaydettim, sonra alfabetik sıraya dizdim, çünkü/hangisi önde hangisi arkada, belli değil.

Sıra şöyle çıktı: Affeden, Ali, âlim, artıran, atak, Ayşe Şanver, beyin, bilgili, bonkör, Denizlili, düşünen, espiri, Gıyasettin Akdeniz, ilgili, Ordinasyüs Profesör Doktor Nihat Sayâr, sevecen, müzakereci, mütevazi, muzip, Mübin Başar, öfkeli, olumlu, ortodoks, sıkı okur yazar, üreten, yönetici, zeki, vs...

Prof. Dr. Şanver, Türkiye'de "vergi"yi, "vergi uygulamaları"ndan, "vergi hukuku"na taşıyanların öncülerindendir.

Profesör Doktor Salip Şanver Armağan'ına yazı yazan değerli meslektaşlarına teşekkür etmek benim haddim değildir. Sevindirici olan, bu vesile ile bir araya gelmek. Aynı yayında birlikte imza atmak. Odak: Profesör Doktor Salip Şanver.

Sevgili Şanver'i biz çetin bir sınıf hocası olarak tanıdık.

İktisat, işletme, hukuk, muhasebe ve felsefenin bileşimi bir muhakeme, olayları T cetveli ile sınama, rontgen filmi okur gibi bir bilanço analizi. Ve sonunda: "Matrah."

"O" usta, ben çırak, sınıflar tıklım tıklım. En ince vergi problemleri ve çözümleri, öğrenciye eksiksiz anlatılıyor. Tatbikatın ve tecrübenin, akademik bilgi ile bütünleştiği, müthiş bir laboratuvar. Öğrencinin de hoşuna gidiyor. Biliyorum, çünkü ben, asistan olarak, arka sıralarda oturup, kendime not tutuyorum, gündüz ve gece seslerinde, bu böyle en az dört yıl sürdü.

Aziz Hoca, diğer yandan, otobüsle, trenle, küçük otomobili ile Eskişehir Akademisi'ne derse koşuyor.

1970 Mart ayından itibaren birlikte idik, çok iyi idi.

Hocanın yayınlarına değinmiyorum, bu da benim haddim değil. Ancak unutulmaması gereken idari fonksiyonları var. 1970'li yıllarda, özel yüksek okulların akademiye bağlanması sırasında, idareye verdiği hizmet.

Keza, personel rejiminde yapılan değişiklikler, intibak komisyonları, üniversitelere dahil bütün akademik ve idari personelin özlük haklarının hukuka uygun esaslara oturtulması hususunda verilen sağlam görüşler, uygulamalar ve sonuçlar. Bunların arkasında ve önünde Profesör Doktor Salih Şanver vardır.

Önce bir öfke, genç yaşta emeklilik. Akademik faaliyete ruhen ve fiilen devam. Tevazu içinde yuvaya dönüş, derslerini verdiği gün, vefat. Yanında sevenleri, kızanları.

Hocamız Şanver'in anısına armağan edilen bu yayının, bilimsel bir kaynak teşkil edeceğine inanıyorum.

Yayında emeği geçen Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi mensubu meslektaşlarıma teşekkür ediyorum.

Bu noktada, son söz olarak, önemli olan, bir takdim yazısı ve bir armağan olsun dahil, Sevgili Hocam Salih Şanver ve sevenleri daima iyi olsunlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KEYNESCİ VE FRIEDMANCI DEVRİMLERİN YAPISI *

Prof. Dr. Salih ŞANVER

Prof. Dr. Salih Şanver'in veda dersi

(15 Kasım 1982 tarihinde saat 10.30'da verilen)

Efendim, resmi olarak Sayın Rektör, Sayın Dekan diye bu derse başlamam lazım. Onları söylüyorum. Asıl onları söyledikten sonra Sayın Reşat Bey hocam, Sayın Ekrem Bey hocam ve Sayın Orhan Bey hocam diye bu derse başlıyorum. Nur içinde yatsın rahmetli Sayar hocam şu anda aramızda yok. Kalanlara Allah uzun ömür versin. Akdeniz hocam aramızda değil, sağdır kendisi. Şu anda İrtak hocamda aramızda değil. Niye derseniz, Reşat Bey hocam benim yol göstericim, her zaman destekleyicim. Demin saydığım beş hocam ilk defa benden akademik olarak jürimi oluşturan beş hocam. Doktora jürim bunlar. Sonra, aynı hocalar. Doçentlik jürim. Ve biz bir bayrak yarışını onlardan aldık, bir emaneti onlardan aldık. demin çok lütfetti iki öğrencim, birici Ömer Faruk, diğeri Adnan onlara bu bayrağı ne ölçüde aktardıysak veya ne ölçüde başarılı olduysak, deminki hocamlarımızdan aldığımız hızın neticesidir. Şimdi efendim, 1967 yılında ilk akademik dersi verirken, 1960'da katılmıştım bu pek feyz aldığım ocağa, "mali politika ve az gelişmiş ülkeler" diye bir tezi, demin söylediğim hocalar kabul etmişti. O tez bugün meydanda. Bugünkü ders konumu, o zamanki jüri çok büyüktü, manen çok büyüktü, sayıca küçüktü. Şimdi hem genişletilmiş bir jüri karşısındayım hem de genişletilmiş bir kitle karşısındayım, sayıca. O halde veda dersime değil, veda imtihanımı bu geniş topluluğa, bu geniş sınama grubuna takdir etmek istiyorum.

Efendim, veda dersimin başlığı şöyle: "Keynesci ve Friedmancı devrimlerin yapısı." Yüzyılımızdaki ekonomi biliminde, Keynes devriminden söz ediliyor. Gene ekonomi biliminde Friedmancı karşı devri deniliyor. Gene ekonomi biliminde post-Keynesci karşı-karşı devrim deniliyor. Yüzyılımızın ikinci yarısında "bilimsel devrimleri yapısı" diye bir kitap, bir fizikçi ve filozof tarafından yayınlanıyor ve bunda bir ay kadar evvel, 1962'de bir ilk yayını, demek ki, yirmi sene bir gecikmeyle ve güzel bir tercümeyle Türk yazınına bu kitap kazandırılıyor. Kitap şu, İngilizce'side kitabın bu. Şimdi Kuhn'n kitabına bakarak bilimsel devrimlerin yapısı olduğuna göre, bilimsel devrimler nedin, Kuhn'un çizdiği çerçeve nedir ve Kuhn'cu çerçevede Keynesci devrim, Friedmancı devrim acaba bir bilimsel devrim midir? Bugünkü dersimizin konusu bu olacak.

Şimdi efendim. Kuhn'un kitabı ilk defa 1962 yılında yayınlandı. Kuhn, yüzyılımızın büyük fizikçilerinden, büyük fizik tarihçilerinden bir tanesi. O halde fizik bilgini. 1962'de kitap yayınlandıktan sonra üzerinde büyük tartışma başladı, bütün bilim çevrelerinde, hem doğal bilimler, hem sosyal bilim çevrelerinde. Tartışmalar şunlardır. Kuhn paradigma ile ne demek istiyordu ki, Türkçe'ye paradigma diye çevriliyor, paradigm, sonunda bir "a" var

Türkçe'nin.

Kuhn, hem de fiziksel bilimlerde bir birikimden değilde bir devrimden bahsediliyordu. Fiziksel bilimler bir birikimle değil, bir akümülasyonla değil, yani bir sıçrama ile yani devrimlerle ilerliyor, hem de bunu doğal bilimlerde yapıyor. Kuhn, pozitif ile normatif ayrılmazlığını bilemiyordu. Bunlar fiziksel bilimlerde bile ayrılamaz diyordu. Tartışma bu konular üzerinde yoğunlaştı. 1969 yılında kitap Japonca'ya çevrilirken 175 sayfalık kitaba Kuhn, bu defa 35 sayfa bir sonsöz yazdı. Yani kitabı 1/5 daha genişletti ve çok önemli iki para raftaki yapıtığı paragraf değişiklikleri 10'ar satırdan ibarettir. İki esesla değişiklik yaptı. Şimdi, Kuhn'da ortaya çıkan konuları kavramlar olarak teker teker incelemek istiyorum. Kuhn'da birinci kavrabilim camiası kavramıdır, bilimsel topluluk kavramıdır. Kuhn, birinci baskıda bu kavramı pek açık seçik ortaya koymadığını, eğer kitabı yeniden yazsaydı, mutlaka bir ve ikinci basımları bilim camiası nedir kavramına ayırmak istediğini söyler. Ve Kuhn'un söylediği şudur: Bilim camiası somut olarak bilim yapan, bilimi üreten ve bilimi onaylayan kişilerdir. Ve Kuhn, örnekler verir, muhtelif düzeylerdedir bunlar der önce ayıralım der, mesela doğal bilimciler, doğal bilimler der, kimyacılar fizikçiler vardır der. Kimyacılardan organik kimyacılar vardır, protein kimyacıları vardır. Protein kimyacıları tekrar ayrılır, içerisinde mikroplar, bakteromoloji ile ilgilenenler, yani bakteri ile mikropları inceleyenler vardır. Bu der, bilimsel bir topluluktur, bilgi üretir ve bilgiyi onaylar, herhangi bir bilgi bilimidir, bilim üretir ve bilimi onaylar. O halde, sosyal bilimlerde düşünürsek, yukarı düzeyde ekonomiciler bir bilimsel topluluktur, onun altında makrocular bir ayrı topluluktur, onun altında sadece yatırımcılar alta doğru gelirsek bir bilimsel topluluktur.

Kuhn'un ikinci kavramı şu: Birinci basımdaki eleştirmenleri Kuhn'a demişler ki, bu paradigmaları, ki çok titiz ve sempatik bir okuyucu Kuhn'un paradigma kavramını yirmiiki anlamda kullandığını tespit etmiştir. Kuhn ikinci baskıda açıklık getirdi, paradiğma kavramını dedi, iki anlamda kullanıyorum: Birinci anlamı paradigmanın, bu bilimsel topluluğa yön veren ilkeler, değerler ve teknikler demektir. Ve bunun için paradigma sözcüğünü geriye alıyor ve kitabı şimdi yazsaydım, paradigma sözcüğünü bu birinci anlam için böyle kullanmazdım, disipliner matriks derdim ve disiplinleri açıkladı. Nedir disipliner? Disiplin malumunuz, şakitler, tilmizler demektir. Matriks, şakitler için tilmizler için, çömezler içinkitap derdim, anlamda, çözemzelrin iç tüzüğüdür, matriski aynen matematik anlamda kullandı, yani tanzim edilmiş bir ögeler bütünlüğüdür, unsurlar bütünlüğüdür ve içerisindeki her öge ileride matriksteki açılım gibidir, elemanın açılımı gibi elemanın açılımı gibi açılım yapmak durumundadır. O halde matrisk ileride açıklanacaktır. Ve ben buna birinci anlamda buna disipliner matriks demek isterdir, paradigmanın birinci anlamında. İkinci anlamda şunu demek istiyorum dedi, matriksten bir tek ögeyi alıyorsunuz ve açıklıyorsunz ve bunun üzerinde bilim adamı olarak direniyorsunuz ve onar örnek ve model diyorsunuz. O halde örnek ve model diye incelediğimiz dersler sadece matriksten bir ögedir başka bir şey değildir.

Ve bu anlamda dedi, dilbilgisi anlamı buydu lugatlarda, paradigma sözcüğünü devam ettirdi. Eğer çok avari kelimelerle ifade edersek, Kuhn'daki disipliner matriks lafı mesleğin erkanı demektir. Mesleğin erkanı avukatlık mesleğinin erkanı, ekonomi mesleğinin erkanı,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

hep meslek mutlaka bir meslek olacak, maliyecilik mesleğinin erkanı. Ve gene bir avarı lafla ifade etmek istersek paradigmanın ikinci anlamı, üstadımın, ustamın, hocamın yaptıkları demektir. Onun yaptıklarını yaparım ben. Onun gibi bulmaca çözerim, onun gibi problem çözerim, ki ikinci anlam, yani paradigma anlamı esasında bulmaca çözmek olduğunu ve nasıl bir bulmaca çözmek olduğunu, bildiğimiz tahta bulmaca. Hoca, üstad kendi tilmizine, kendi öğrencisine, kendi asistanına, kendi doçentine, önceden belli testereyle kesilmiş bir bilmece vermiştir. O bilmecenin bir takım parçaları vardır. Çözebilsin diye onlardan yalnız bir parçasını verir ondan sonra da siz bu bilmeceyi çözün der veya bugün Kuhn'un kullandığı tesbihle satranç oynu oynanır, taraflar satranç oyunun oynarlar, ama hiçbir zaman neydi ye piyon tek hamleyle, bazen iki hamleyle gidiyor, ne diye filler yan gidiyor, atlar "L" çiziyor, bunu hiç düşünmezler, sadece oyun oynanır. O halde Kuhn'da birinci kavramı verdim. Birinci kavram bilimsel topluluk, bilimsel camia kavramıydı ve bir meslek mensuplarıydı. İkinci kavram, paradigma kavramı idi ve paradigması bir bilimsel topluluk olamazdı. İki anlamada da. O halde paradigma hem bir bilimsel topluluğu yönetirdi, hem de Kuhn'u yönetecek biraz sonra ikinci anlamıyla da Kuhn'u yönetirdi. Paradigma, bilimin sorunları nedir, ekonominin sorunları nedir, onları ortaya koyar birinci anlamında ve bunların nasıl çözüleceğini söyler. Üçüncü kavram Kuhn'da devrim kavramıydı, bir bilimsel devrim kavramıydı. Ve burada biraz sonra geleceğim, burada hiç şüphesi yok siyasal devrimlerdeki devrim sözcüğünü anlamda kullanmıştır. Yani söz konusu olan bilimsel devrimlerdir. Ve tartışma şuydu: Acaba, bilim doğrusal mı ilerler, yoksa bir takım sıçramalarla mı ilerler, bir takım geriye dönüşler var mıdır bilimde? Biliyorsunuz ünlü Marshall, daha kitabının başına doğa sıçrama kabul etmez diye yazar. Ve gene Kuhn, bilim felsefesine girdiği zaman doğrulanabilirlik bir bütün 20. yüzyılda, iktisadın, maliyetinin, matematiksel iktisadın temeli mantıksal pozitivizm, bilim felsefesi yönünden ve doğrulanabilirliğin kuralını Popper sarsmış, meşhur Poper kriteri girmiş bilim felsefesine ve Popper yanlışlanabilirlik kuralını getirmiştir. Kuhn geldiği zaman şunu yaptı: doğrulanabilirlikte ve yanlışlanabilirlikte bilim sadece geçmişi, geleceği de bilebilir mi? descrptif bilim nedir? Descriptif, olaydan sonra yazılma, tarih olma demektir. Buutly. Prescriptif bilim nedir? Reçete nedir, olacak nedir, gelecek nedir, sonradan yazılandır. Bu ikisini Kuhn birleştirmeye çalıştı. Kuhn'ın yaptığı şuydu, devrim lafıyla Kuhn'un yaptığı şuydu: Kuhn, olacağa bilim normal bilim kavramını getirdi. Bu mesleğin mensupları, mali politikacılar, muayyen bir dönemde ustalarından aldıkları bilmeceleri çözmekle uğraşırlar ve kendi aralarında kapalı bir kutudurlar. Kendilerini bir takım değerleri ilkeleri vardır. Dışa açık değildir bu toplum, kendi içerisinde bilgi üretir, meslek de bunu gerektirir. Ve bunlar, bilimde de bir tanım yapmıştı Kuhn, o zaman bir bilimin, öbür bilime üstünlüğü daha fazla soru çıkarabilmesinde ve bu sorulara çözümler getirebilmesinde idi, yani yaşamın içerisindeydi bilim. Eğer böyle bir grup oldukça uzun bir dönem bir paradigmaya bağlı kalmazsa, aralarında hâlâ temelleri tartışılırlarsa kesinlikle bilimse ilerleme olamaz. O halde Kuhn'da çok açık olan bir mesele, bilimde derinliğine bir araştırma yapılabilmesi için belli bir dönemde belli bir temelin mutlaka benimsenmesi gerekiyor. Zaman içerisinde böyle bir paradiğma egemen oldu, zamanla o paradigma, dikkat buyrun o gelişme, tamamen bir sosyolojik gelişme söz konusu, zamanla bu paradigma karşısına bazı sorunlar

çıkardı. Bu sorunları çözemez hale getirdi. Paradigmanın ilk anlamında yani yeni bir paradigma doğar gibi olduğu zaman eski paradigmacılar, yeni paradigmacılara karşı direnirlerdi. Hatta eski paradigmacılar, yeni paradigmanın lehine buldukları bir takım sorunları ve çözümleri yeni paradigmacılardan saklarlardı. Ne zaman ki, salanamaz hale geliyor, sorunlar büyüyor, yeni çözümler gerekiyor, işte o zaman eski paradigma aynen devrimde olduğu gibi, eski bir şeyin yerini alıp yeni paradigma olarak ortaya çıkar ve deminde söylediğim gibi süreç yeniden başlar idi. Kuhn'un gayet açık olarak, ben sosyal bilimlere bir mecaz yapıyorum dediği açık. Ve kendisinin siyasal devrimleri hakkında söylediği şu: Kurumlar çalışmaz olur. Hangi kurumlar çalışmaz olur? Siyasi kurumlar çalışmaz olur. Siyasi kurumlar çalışmaz olunca bir buhran doğar. Şimdi siyasi devrimleri çözümlemesi Kuhn'un kendi kafasından. O buhran doğduğu zaman artık mevcut kanunların kurallarına uyulmaya başlanır. O kurallara uyulmaz. Mevcut kanunlara bütün toplumdakiler yabancılaşır. Bu kriz anında bir sürü okullar çıkar veyahut iktidarın bir sürü talipleri vardır. Bunlar birbirleri ile yarışırlar, fakat yarışma okullardan birini zaferiyle neticelenir, okullardan biri başarı sağlar ve eskinin yerini yeni alır. Ve gayet açık olarak Kuhn çok farkındaydı -kendisi fizikçi- siyasal devrimler o anda içinde bulunulan kurumların ilkelerinden başka ilkeleri gerektirirdi. Bunu kendisi tespit etti. Bilimsel devrimlerde dedi, çünkü tamamen kendisi Keynes'in genel teorisinin tesiri altındaydı.

Bilimsel devrimlerde dedi, kesinlikle zor kullanamıyoruz. Bilimsel devrimlerde hep bilimsel topluluk kavramıyla bir, dıştan bir müdahale kesinlikle değil içsel devrim şeklinde değil, gerçekleşmiyor, bilimin kendi içerisinden biri dedi, yeni paradigmacı bilimin yeniden kimsedir diyor. Bakın çok enteresan, Kuhn daha birinci baskını önsözünde şunu söylüyor: Doğal bilimciyim, sosyal bilimci arkadaşlarımın arasında bir sene geçirdim ve bunların hangi konuları inceleyecekleri ve hangi yöntemi kullanacakları aralarındaki karmaşıklığa, dağınıklığa ve çok şaşırdım. Bu nedenle bunun kaynağını, bu dağınıklığı, bu perişanlığın kaynağını aramaya gittiğimde başka pardigmayı buldum diyor. Ve çok açık, bu kere ikinci basının son sözünde ben diyor, paradigma kavramını buluyorum, sosyal bilimlerden ödünç aldık, Borrowing'den. Ben sosyal bilimlerden paradigma kavramını aldım ve bunu diyor, doğa bilimlerine uyguladım. O halde Kuhn'daki üçüncü kavrayış, devrim kavrayışı, bilimsel devrim kavrayışı. Dördüncü kavrayış, kesinlikle normatifle pozitif ayrılamaz. Kesinlikle ayrılamaz. Değer yargılarından, ilkelerinden, temellerinden noksan bir bilim olamaz. Pozitif bilim diye bir şey fizik bilimlerinde bile yoktur. Fizik bilimlerinde yani, doğal bilimlerde bile yoktur. Bu kesinlikle ayrılamaz. Şimdi efendim, Kuhn bu kadar Özetle Kuhn bu kadar.

Şimdi benim ikinci konum, birinci başlıkta Kuhn'u verdik, bir böyle işte ekin ektik, bakalım oradan ne çıkacak, ne yeşerecek ordan. Acaba Kuhn'cu kuram, Kuhn'cu çerçeve Kuhn'cu görüş ekonomi bilimine ne ölçüde yansıdı. Şimdi elimde, hem geçen sene hem bu sene, hem İngiliz üniversitelerinde hem Amerikan üniversitelerinde hem de Kanada üniversitelerinde okutulan üç ders kitabı var. Üçüde bunları ders kitabı. Bir tanesi Maliye Profesörü Riman'ın ekonomik analizini gelişim", öbürü ders kitabı diye okutuluyor. Kamu yararı dergisinin "Public İnterest" dergisini bir özel sayısı, 1980 yılına ait, "ekonomik kuramda kriz." Elime gelen Bulok'un "ekonomi biliminin metedolojisi veya ekonomiciler

nasıl açıklama yaparlar? Bu üç kitapta gerek kavramlarıyla gerek çerçeveleriyle Kuhn'cu. Açık açık şu analiz kitabı diyor ki, ben Kuhn'cu çerçeveyi kullanıyorum ve Kuhn'cu çerçeveyi kullanıyorum dedikten sonra merkantilistlerle ekonomi nasıl başladı, fizyokratlarla nasıl bir ilerleme geçirdi, klasiklerle nasıl bir devre geçirdi. Neo-klasiklerle marjinalistler ki ikisini mutlaka ayırmak lazım, ben yanlış biliyordum, yeni öğrendim. Marjinalistler ayrıdır, hep onları neo-klasikler diye bilirdik, 1970. Mülkiye'de öyle öğrenmiştim, bir sene evveline kadar da öyle bilirdim. Meğersem neo-klasikler, sadece eklektik Marshall'la başlarmış. Yeni yeni öğreniyorum. Şimdiye kadar hep öyle biliyordum. Sonra efendi Keynes'ci devrime geliyor ve Keynes'ci devrimden sonra, karşı devrim olarak Friedman'cılık ve şu anda günümüzde de ekonomik kuralların çokluğu, bir tarafta Şikago okulu var, bir tarafta yeni Avusturalılar var, bir tarafta post-kesnesianlar var, bir tarafta neo-depedisian, bir tarafta radikallar var, bir tarafta da hâlâ, elbetteki neo-klasikler var, bugünkü günümüzde. Riman'ın sorusu, Riman sorduğu soru şu: Ekonomik fikirlerin gelişimi dört yöntemle incelenebilir. Bugüne kadar üç yöntemle incelendi. Bir, dedilerki ekonomik kramlar, sosyal ve siyasal nedenlerle bağlıdır. Öyle incelendi. Örnek veriyor, Rolin'in kitabı gibi. İki, yazarların felsefesini yansıttı.

Gene örnek veriyor. Üç, o andaki egemen siyasaya, siyasal güce, iktidar gücüne bir takım meşruluk getirmek nedeniyle kitap yazıldı. Ben diyor, bu üçüne de itibar etmiyorum. Kuhn'cu çerçeveyi benimseyerek diyor, bu ekonomik analizin gelişmesi tarihini yazıyorum. Ve kendisi gayet açık olarak, şunu söylüyor, Kuhn kuramı fizik bilimlerinde geliştirmişti. Acaba diyor, bunu ekonomik bilimlerine aktarabilirmiyiz. Bu soruyu daha önsözde soruyor. Bu soruyu yanıtlamamız için, bu kitabı sonuna kadar okumanız lazım diyor, 500 sayfa. 500 sayfa okuduktan sonra, yanıtına geliyor. Doğal bilimlerde diyor, hep yeri yerine almak yani bir eski kramın yıkılması doğal bilimlerde yeni bir kuramın onun yerine geçmesi çok olağan olduğu halde her nedense diyor, bu bizim sosyal bilimlerde eski teoriler ölmezler. Eski askerlerin ölmediği gibi eski teorilerde ölmezler diye kitabındaki yargısını tamamlıyor. Şimdi efendim, şu derginin içerisinde 12 tane dev ekonomicinin, maliyecinin yazısı yer alıyor ve buradaki çerçevede tamamen baştan sona kadarki alın baştaki Muttel'in yazısının açılış makalesidir, alın sondaki Kristol'un yazısını tamamen Kuhn'un çerçevesi tamamen Kuhn'cu yapıyı kullanıyor. Bulaf, Kuhn'u bir derece daha açıyor, bilim kuramı yönünden diyor ki, bu normatif ile pozitif yönünden Kuhn'cularla Kopfel'ciler arasında bilim çerçevesinde veyahutta bilim sosyolojisinde bir far doğdu. Bu ikisini birleştirdi. Ve ben diyor, doğrultusunda gidiyorum diyor. Kuhn'un dediği şu: Hep bir takım sözcükler ortaya çıkıyor. Her bilim felsefesinde bir çekirdek vardır, diyor, aynen atomda olduğu gibi. Bu çekirdeğin etrafında bir kabuk vardırve diyor bütün tartışma, hiç çekirdeğe diyor girmez. Bütün tartışma kabuk üzerinde olur. Ve diyor, eski bir kuram hep kabuk üstünde ödün verir, taviz verir veyahutta yeni kuram aynı şeyi yapar. Hiç kimse çekirdeğe girmez. Ve diyor metafizikten korkmuyorum ve metafizik yani dogmatik o anlamda normedir, çok geniş anlamda normedir. Yargılar anlamında değil ve diyor mutlaka bilimde gereklidir ve diyor ben metafizikten korkmuyorum diyor. O halde ben normatifle pozitif kesinkes birleştiriyorum. O halde üçüncü örnek böyle. Pekiyi bu arada, bilimsel basın dediğimiz basın ne yapıyor. Bunlar ders kitapları. Masuz ders kitapları diye söylüyo-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

rum, sonuca geldiğimiz zaman üzerinde ne olduğunu ne olmadığını değerlemede biraz zaman alacağım. Bu arada bilimsel yazında 1982'deki Ansiklopedia Britanica'nın ekine bakıyorsunuz. Orada meşhur Financial Times'ın ekonomisti Britain, monetarizm, paracılık ne öldürür ne iyileştirir diyor. Neither killnor cure, yani ne ondurur ne kondurur diyor. Ve nefis bir şekilde gene aynı kavramları kullanarak, devrim karşı devrim kavramlarını kullanarak, 1982 yılında bilimsel basında aynı şeyi yapıyor. Gene birçok kürsü arkadaşlarıma fotokopilerini verdim ve gene ekonomi kürsüsündeki arkadaşlarına da verdim.

Geçen sene Economist'te yayımlanan altı sayfalık bir bilim ve teknoloji yazısı bütün bu gelişmeleri Kuhn'cu çerçevede veriyor. Ve Kuhn, yanlış kuramdadır diyor, onu da söyleyeyim. Şimdi bütün bunları satır başlıkları halinde verdim. Ve satır başlıkları halinde verdikten sonra bu güzide topluluğun, Keynesciliğin temel ekonomi inceleme dallarını ve temel felsefesini özetlesem, onları hatırlayacağını farzederesem, derhal Friedman'cılığa geçiyorum ve Kuhn'cu çerçeveyi ve deminde söyledim, bu artık ekonomi bilimine yansımış durumda, ileride geleceğim ekonomi biliminde yansımadır. Biz ekonomi bilimciler içinde bulunduğumuz deryanın farkında değildik. Fizikçiler bunu bizden aldılar. Onlar kullandılar da biz korkumuzdan bunları kullanamadık, korktuk. Yani, ekonomi bilimi bunu kullanamadı. Bu çerçeveyi verdim. Şimdi Friedman'cılığı bu çerçeveye oturttuğumuz an ne olur? Ne demişti Keynes? Bir senelik gerine bağlı tüketim fonksiyonu. Ne demişti Keynes? İşba halinde bir yatırım fonksiyonu ve Robinson'un laflarıyla neyi getirmişti, ekomiye yeniden yadetmişti. Etikleri şunlardı: Biz içinde bulunulan düzeni çalıştırabileceğini söylüyordu. Yani düzeltilirse ana malcı düzen çalışmaya devam edebilir. İkincisi, kesinlikle normatifle pozitifi yeniden birleştiriyordu. Ekonomiden siyasal ekonomiye döndük. İki anlamda yorumlanır. Bir devlet işe girdirilebilir. Elbette devleti yeniden işe katıyordu. Toplumu yeniden ekonomik kararlara katıyordu, fakat esas ekonomi bilimine ahlakı iade etmesi normatifle pozitifi birleştirmesi nedeniyleydi.

Ve gayet açık, John Robinson diyor ki, işsel hiçbir zaman açıklamayı aydınlanmak için istemedik. Meyvalar bitsin diye istedik. O halde ilişki kurama da ilitirilebilir ve meyvaları da dağıtacaktı. Üçüncüsü de en önemlisi zaman faktörünü getirmişti Keynes ekonomiye. Zaman faktörü şurdan önemliydi, demokratik toplumlarda gelecekte iyi olur diye bazı yinelenmiştir. Çünkü, öteki tarafta zaten cenneti bizim kitaplar vadediyordu. Ekonomicinin bize yeni yüzünde cennet vermesi lazım. Uzun dönem analizinden bazısı kısa dönemde sorunları çözmek zorundaydı. Kısa dönem analizi o yönden çok önemliydi. Friedman'ın bilimsel kuram yönüden gelişmesi şöyle: İlkönce Friedman şunu yaptı. Keynes'in söylediğinin ben hep aksini söylüyorum. Ve yaptığı birinci şey çok evvelden 1953 yılında pozitif ekonomici olduğu hakkında birinci kitabını yazmıştı. 1956 yılında ilk defa parasının miktar teorisini diriltti. 7 sene sonra 1963 yılında oturdu, bir takım zaman serileri ve karşılaştırmalı serileri dökerek bir tüketim fonksiyonu, yani rakkamlardan kurama varmaya kalktı. Ampirizm yapıyor, Rakkamlardan varmak. Kuram her zaman bir kılavuzdur, gelecek için, geleceği kestirmek için, gelecek için, kredi için, yapabilmek için, gelecekte ne olacağını bilmek ve geleceği denetleyebilmek için, kendisi oturdu, bence bir ampirizden oturdu, benim elimdeki rakkamlar bunu gösteriyor dedi. Katiyen sınanmasına müsaade etmedi. Sonra, senin rakkamların doğru mu, nereden aldın, hiç buna izin verilmedi. O

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

halde dedi, bu Keynes'in geçici gelir hipotezi geçerli değil, devamlı gelir hipotezini koydu, nerden koydu bunu. Bir takım zaman serilerini, yani istatistiği düzenleyerek. 1970'de ne yaptı, Musselman'la beraber. Bu defa yaptığı şuydu: Paranın, para talebi diye ortaya bir kavram çıkardı ve para talebi sabittir uzun dönemde diye veyahutta kısa dönemde diye koydu. Baştan hiç uzun dönemde diye koymadı, sabittir diye bir kurum koydu, Maesiman ile beraber. Ve bu birinci dönemi ampirikti. O halde Friedman'cının bir birinci görevi var, kuram koymak yönünden. Bir ikinci görevi var, o ikinci görevi var. O ikinci dönemde yapılan şu. Şu bilinin IS ve LM eğrileri ile bu defa paracılığı inceledi. Ve bütün paracılar, ilk önce Gruner ile Mertsel karşı çıktı ve orda Friedman şunu söyledi, bunu incelerken, İkinci devresi var Friedmancı'nın, birinci kuram, demek 1956'dan 63'e kadar koyun, 70'e geliyor. 0.70'te de yaptığı Hick-Hanesn eğreleri içerisinde para talebini incelemedi. Ve orda Friedman şöyle bir neticeye vardı. Keynescilerle paracılar arasında hiçbir fark yoktur. Ve sadece bu zamanlama ve speed farkıdır, hız farkıdır dedi. Dikkat buyurursanız iktisatçı arkadaşlarım hız ve zamanlama dinamik konulardır. IS ve LM eğrileri statik modellerdir. Dinamik bir konuyu statik bir modelde incelemek mümkün değildi.

Üçüncü dönemde, ikinci dönemde geliştirmişti o kavramını, 1973'den sonra uzun dönemde diye başladı, normal bir işsizlik vardı, bu işsizlik kaldırılamaz ve normal işsizlik, natural, doğal işsizlik demeye başladı. Yani ne yapıyordu, aynen Hick-Hansen'in yaptığını yapıyordu. Bizim maliyede gelir bölüşümü diye bir soru yoktur diyordu. Hycksen bizim maliyede biliminin kururken Friedan'da diyor ki, doğla bir işsizlik vardır. O halde işsizlikle uğraşmayalım. Şimdi, bilim kuramı yönünden gelişme bu yönde olurken bir takım çok büyük ekonometrik modeller kuruldu. O modeller Friedmanın dediklerine, yani parayı vurgulaması içine alınarak gelişti ve Keynes'in içerisinde Fridmancılık zaten vardı, çünkü Keynes paracı bir ekonomiciydi sembol ekonomicisiydi. Hiçbir zaman Keynes oturup daayniyat ekonomicisi değildi. Kitabın adına bakın. Kitabın adı nedir? Paranın, istihdamın ve faizin genel teorisi. Kitabın adında para var, faiz var, tabiatıyla aralarındaki çok nüans farkını teşkil ediyor. Diyor ki, Keynes, birisi diyor ki, Keynes, faiz önemlidir. Öbürü diyor ki, yok para miktarı önemlidir. Ve bugün bütün iktisatçıların birleştikleri bir nokta vardır. Friedman, ustası kadar Keynescidir. O halde, para kuramı yönünden Friedmanın getirdiği yeni bir şey yoktur. Hemen şu anda meraklı arkadaşlarım soracaklar. Amerika'da yeni bir şey belirdi bir-iki senedir. Suppl-side yani arza dönük ekonomi, arz yönlü ekonomi diye. O da deminki arza dönük politikanın tabiri ile daha seksapel olsun diye Amerika'da benimsenen paracılıktır. Aynın seksapel lafını kullanıyor. Daha seksapel olan paracılıktır. Şimdi uygulama yönünden neticeye gelirsem, genişlemiş, indirgenmiş modeller, aynen dediğim gibi, deminki matrikste bir tek ögeyi alıp incelemek, çok kötü bir neticeler bunlar. Bu şekilde daha bu işini ayrıntılarına girmiyorum. Şimdi, Friedman'ın ısrar ettiği nokta şu idi. Friedman'ın paracılığı katiyen önemli değildi. Yeni doğan paradigmaya karşı direnmesi önemli idi. O halde önemli olan nokta o. O halde Friedman'da önemli olan nokta çekirdekti. Yani Friedman hâlâ daha hiç Keynes'in geldiğinin falan farkında değil. 20. yüzyılda ekonominin geliştiğinin farkında değil. Hâlâ daha neo-klasik paradigmada bir direnmedir. Pazarcı güçler her işi çözer. Şimdi ekonomiye yeni girenler, ekonomi çok zor bir bilim. Öyle, 20-30 senede öğrenilmiyor, hele mesleğin içinde bulunanların ekonomiyi öğren-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

meleri oldukça zor. Pazarla ben işi hallederim. Hiçbir sorun yok. O halde devlete ekonomide lüzum yok. Ekonomide devlete rol vereceğiz mi vermeyeceğiz mi? Bütün problem orda. Acaba bize Keynes, ekonomici olarak ekonomik gerekçelerle devlete ekonomide rol vermeyi öğretti mi, öğretmedi mi? Hiçbir şey öğrenmedik mi Keynes'den? Bu soruyu hepimizin sorması lazım. Şimdi bir de ben kendi tezimi bu arada düzeltiyorum. Keynescilik bir ekonomik yaşamı daha tutarlı yorumlama çabasıdır. Keynes'in mesajı demin söylediği mesajlar içerisinde en önemlisi de budur. Fakat genel teoriden gene bütün biliniyor üç tane Keynescilik doğar. Birincisi meşhur Keynes kavşağı dediğimiz 45 derece eğrisi veya ISLM eğrisi, Hick-Hansen aynı yere varır. Bu ikisi ve bu çok şükür bunu ben yanlış yazmışım tabi, bunu öğrendik, Leojen kitabıyla Keynes'in ekonomisi ayrıdır, Keynes ekolü ayrıdır, diye. Öğrendik, o benim tezde yanlış o yani. Yanlış olduğunu kabul ediyorum, çünkü o zaman ustalarım bana öyle öğretmiş. Amerika'daki ustalar öyle öğretti bana. Bizde aynen yazıyoruz zaten. Ustamızdan ne öğrendiysek diyoruz, bu kitaba onu aktardık. Bu bakış açımıza göre bu yeni tür Keynesciliğin adı, neo-klasik keynescilik yani neo-klasiğin eski paradigmanın yeni paradigmayı demek veyahutta af buyrun genellikle maslak deniyor. Maslak üç kere zıpkınlanır. Bakış açımıza göre. İkinci Keynescilik gene genel teoriden çıkan meşhur 12. fasıl bekleyişler ve belirsizlik. Bunun üzerine Keynes kuramı kurulmuş durumda. Üçüncüsü de denge dışı ekonomiler yani bir tek noktayı değideki bunun artık benim öğrenciler çok iyi biliyor ve böyle çizdiğimiz için ISLM'yi o kesişler noktasını değilde klasiklerdeki bütün eğri boyunu incelediğimiz için denge durumu dışında, tek bir nokta dışında bütün eğriyi bütün hat boyunu dikkate almış olması dolayısıyla bir denge dışı ekonomi söz konusu. Şimdi makro ekonomicilerin bundan sonra yapacağı Keynes'i yorumlamak değil, Keynes söyleyeceğini söylemiş, sorunlara cevap bulmak. Hep bütün mesele oraya geliyor. Sorunlarda çözebilmek cesaretle.

Ekonomicinin çözeceği sorunlar nedir ve onları yanıtlar getirebilmek. Şimdi izin verirseniz çok özetlemeden sonra Kuhn'cu model istiyorsanız bu bizim iktisatçılar pek simgelere alışkın, işte AET diyorsunuz, Türkiye'de işte ECA da bir çeşit simge yani. Bu bizim modelede KFK diyebilirsiniz. Keynes, Friedman ve Kuhn modeli KFK son aşamasında KFK olarak Türkiye'ye yansıdı mı? Bir de ona bakalım. Tarih sırasıyla, 1979'da Keyder, 1980'de Erkal, 1981'de Küçük, demir bir tarih atladım, 1980'de Akad ve 1982'de Kuyaş, ki Kuyaş'da bu çevirirken de başını 30 sayfayı geçen kendi görüşünü yazdığı için söylüyorum. Sadece çevirmen değil. Paradigma kavramını ve Kuhn'un ne olduğunu Türkçe'ye aktardılar. Bu çok güzel bir gelişme. 20 sene sonrada olsa Kuhn'un kitabına nazaran Türkçe'de elli sene evvel, biz ekonomi okurken bir tek Türkçe ekonomi kitabı yoktu belki. 1980'de Kuhn gibi böyle yer yerinden oynatan bir adam, şu anda 5 kaynaktan Türkçe'ye kazandırılmış durumda. Demin söylediğimi konulardan Kuhn devrimciydi, birikimciydi tartışması Türkçe'ye aktarıldı. Paradigma var mıdır, yok mudur, model midir değil midir aktarıldı. Adam gayet açık yazmıştır bunu, modelin ne olduğunu, iki anlamı vardır Kuhn'da. Yani, bunlar Kuhn'un kendi beyanı olduğu için, adamın beyanı değiştiremezsiniz. Bu paradigma kavramı açıldı. Kuhn'un bu bilimsel topluluk kavramı Türkçe'ye pek aktarılmadı, bu bilimsel camia kendi içerisinden gelirdi, dışarıdan gelemezdi, bilmeyen devrim yapamazdı, zayıf yerlerini biliyordu, kuramın. Marksda çok büyük klasikti. Klasik ekonomiciydi. Devrimi yapan, belki bazen bunları karıştırıyoruz. Marks kalsikte elbette

klasizmi biliyordu. Yani, Marks klasik ekonomiyi biliyordu, ama Keynes bilimsel devrimini yapmıştır. Bu bilimsel camianın davranışları Türkçe'de hafif vurgulandı. Asıl vurgulanması gereken Türkçe'deki bendenizin, öyle zannettim, öyle okudum ben, bu normatif pozitif ayrımıydı. Normatif ve pozitif yarımın vurgulanmadı. Aslında şöyle şöyle şeyler söylendi: Dendi ki ders kitapları bilimsel gelişmenin bağıdır, ayak bağıdır. Ders kitapları yanlıştır. Ders kitapları yanlıştır diye bir tez Kuhn'da, dolayısıyla Batı'da da doğmuştur. Bütün ders kitapları yanlıştır. Fakat, Kuhn ciddi okunursa, Kuhn'daki görüş, Kuhn ders kitaplarına çatmaz. Kuhn'un çattığı şudur: Kaynakları öğrenciden saklamayın. Oturup da Türkçe'de Adam Smith'i okutun çocuklara. Çocuklara Marshall'ı okutun, çocuklara Keynes'i kaynkalardan okutun. Kaynakları saklamayın. Kuhn'un söylediği buydu. Aksine Kuhn ders kitaplarını bilimsel gelişme, bilimsel gelişme bir ekibin kendi anlaşması yoksa derinlemesine bir bilimsel gelişme yapılamaz. Bir paradigmanın, bir neo-klasiğin oldukça uzun bir dönem Türkiye'de ekip halinde okunması lazımdı. Asıl önemlisi Batı'da bir Chigago ekolü vardır. Chigago ekolü, Chigago'daki profesörlerdir. Bir Kembriç ekolü vardır. Kembriç, o İngiltere'deki profesörlerdir, bir okuldur, onlar mektepdir. Bir oksford vardır. Herhalde bundan okul olmadan bilim yapılamayacağı derside çıkıyor. Okul olmadan bilim yapılamayacağı, bilimin bir ekip mesaisi olduğu hikayesi de çıkıyro, bizim bu yorumlarımız yönünden. Tabiatıyla normatifle pozitifi vurgulayışım neticede şuraya geliyor, Doğal bilimler katıdır deriz, doğal bilimlerle uğraşmak zordur, yani zevkil değildir, maddeyle uğraşıyorsunuz, fizik, kimya gibi, doğal bilimlerle uğraşan maddeci Kuhn, fizikçi Kuhn, oturuyor, paradigma gibi içerisinde değerler olan bir kavram alıyor ve hakikaten kitapta, inşallah okursanız göreceksiniz, yok kopernik devrimi, yok oksijenlerin gelişmesi, yok bilmene maddesinin icadı, tabii anlamadığım şeyler, adam oturuyor bunu fiziksel gelişmeye vurguluyor. Doğal bilimlerden bir kavramı, değerler bir kavramı. Şu anda doğal bilimciler konularının ne olduğunu hiç tartışmıyorlar. Belli onların konuları, ne inceleyeceklerini biliyorlar. Öbür ucu alalım. Şimdi sanatçılar da hiç tartışmıyorlar. Sanatçılar konularının ne olduğunu biliyorlar. Birisinin konusu madde, doğal bilimcilerin ve ilerleyeceği yöntemleri de biliyorlar. Öbürünün konusuda sevgi. Sevgiyi inceliyor sanatçı. İnsanı inceliyor sanatçı. Ve meşhur Sir Denis Robertson ekonominin ekonomize ettiği nedir sorusuna sevgidir, aşktır diye cevap veriyor. Şimdi sosyal bilimciler olarak bir melezin ihtişamına kavuşabilir, sosyal bilim. Ne zaman kavuşur? Maddeye yani fizik bilimlerine özenerek geliştirdiği matematiksel iktisadın yanına otururda sevgiye dayanarak, sanata dayanarak ve insana dayanarak, insanı tekrar iade edebilirse sosyal bilimler şimdiki rahatsızlığından kurtulur. O halde sosyal bilimler mutlaka melez bilimlerdir. Bunun için sosyal bilimci toplumda fizik bilimciye ve sanatkara karşı daha güç bir vazifededir, çünkü melezi yaratmanın ve meleze karşı olmanın güçlüğü ve melezi ihtişamlı kılmanın güçlüğü sosyal bilimciyi beklemektedir. Çok teşekkür ederim.

*Bu makale, Prof. Dr. Salih Şanver'in, emekliye ayrılışı dolayısıyla düzenlenen 15.11.1982 tarihli veda dersinde verdiği dersin (yaptığı konuşmanın) Dr. A. Bumin Doğrusöz tarafından banda alınarak çözümlenen konuşmasıdır. Bu sebeple, bandları çözümlenmesinde, cümlelerde yer alan konuşma üslup aynen metne yansıtılmış ve orijinal konuşma metninin muhafazası amacıyla metin üzerinde hiçbir redaksiyon yapılmamıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

VERGİ HUKUKU DÜZENİNİN TEMELLERİ *

Prof. Dr.Salih ŞANVER

Giriş

1. Vergilerin ve Vergi Hukukunun Önemi

Vergi egemenliği, günümüzde, hükmedici devlet kuvvetinin kendine özgü ve doğasında çarpıcı bir görünüşüdür. Vergi yükümlülüğü, özel ekonomi temelinde örgütlenmiş bir devlette mali edim yeteneği olan bütün vatandaşların ana görevidir.

Yalnızca hukuksal düzeni güvenceye bağlamak değil aksine yardım, özen ve bölüşüm yolu ile sosyal düzeni kurmak isteyen sosyal hukuk devleti, görevlerini yerine getirmek için vatandaşlarından ürettikleri sosyal hasılanın büyük bir payını almaya başvurur. Bu, başlıca, vergileme ile olur. Vergileme, özel ekonomilerden (özel kişiler, özel girişimler)[2] vergi almaya hakkı olan kuruluşlar, zorunlu değer aktarılmasıdır." Anayasada yazılı olan devlet, vergi devletidir."[3] Vergi devleti ve edim (hizmet) devleti birbirini tamamlayan görünüşlerdir. Bir devlet vatandaşlarına ne kadar az kendi başının çaresine bak derse ve de ne kadar çok vatandaşlarının boş zamanına da özen gösteren sosyal devlet olursa o devlet o kadar çok veri olmak zorundadır. Bir devlet, ancak evvelce aldığı kadarını verebilir.

Vergi hukuku her bir ekonomik faaliyeti etkiler; vergi yükleme vatandaşın yatırım, tüketim ve biriktirme olanaklarını budar. Vergi hukuku farklı yüklemelerini medeni hukuk biçimlerine doğrudan ya da dolaylı bağlar. Böylece, biçimi etkiler, sözleşmenin tarafları verginin az olduğu planlar kurarlar.

Vatandaşlarının büyük bir grubundan elde ettikleri gelirlerinin yarısına yakının vergiler yolu ile alan bir vergi hukuku, büyük ölçüde vergi adaletini düşünmek zorundadır. Aksi halde vergileme vergi hukuku değildir, kötü vergilemedir. Bu nedele günümüzde hakça olmanın (adaletin) önemli bir yönü vergilemede hakça olmalıdır.

Klasik-liberal maliye politikası sadece mali amaçlar peşinde idi, günümüzün vergi yasaları ekonomik-sosyal ve kültürel politikanın yönlendirilmesinde de kullanılır.

2. Vergi Hukukunun Yeri

2.1. Vergi Hukuku Bir Vergi Bilim Dalıdır

Vergiler olgusu yalnızca vergi hukukunun değil, ekonomi bilimlerinden kamu maliyesi ile işletme vergiciliğinin de konusudur. Üç bilim dalının birlikte ve birbirini tamamlayıcı olması zorunludur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2.1.1 .Vergi Hukuku

Vergilemenin hukuksal düzeni ile uğraşır. Vergilemeyi hukuk olayı diye anlar. Vergi yasalarının, özellikle temel haklar (1, 2, 3, 6, 12, 14, 20 GG) (25) ve vergileme yetkisi (105-108 GG) (67 ve 72) yönlerinden anayasaya uygunluğunun incelenmesi; vergi yasalarının Avrupa Hukuku'na (84) uyumunun incelenmesi; vergi hukuku hukuksal tüzüklerinin geçerliliğinin (80 GG) (81) ve yönetsel tüzüklerinin yasaya uyumunun (85) incelenmesi; varolan vergi hukukunun dogmatikleştirilmesi ya da sistemleştirilmesi; (15) hukuksal yöntem öğretisinin gelişimi ve vergi yasalarına uygulanması; (89) hukuken caiz çerçevede vergi hukukunda sözleşme ve biçim planlaması vergi hukukuna uygun bir yasa dilinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi; sosyal amaçlı kuralların yönlendirici kuralların) mali amaçlı kurallardan ayrılması (19); vergi hukukunun diğer hukuk düzenleriyle ve münferit vergi yasalarının birbiriyle bağdaştırılması (4) uluslararası karşılaştırmalı vergi hukuku; uluslararası vergi hukukunun gelişimi; vergi hukuku tarihinin araştırılması (3 not 18); varolan vergi hukukunun eleştirilmesi vergi adaleti öğretisinin ve buna dayanan vergi hukuku politikasının geliştirilmesi (50, 60); vergi hukuku biliminin görev alanına girer. Vergi hukuku ile sıkı ilişkilerinden dolayı vergi hukuku bilimi, vergi danışmanlığı hukuku ve vergi ceza hukukunu da kavrar.[4]

2. 1.2 .Kamu Maliyesi

Kamu maliyesinde vergi öğretisi, vergi yolu ile kamunun finansman gereksiniminin karşılanmasını konu edinir.

a) Vergi yükünün maroekonominin-optimal bölüşümü. Vergilemenin makroekonomik etkileri özellikle vergilemenin üretime tüketimine, fiyat üretimini, tüketimine, fiyat oluşumuna rekabete dalgalanmalara, büyümeye, istihdama, sermaye oluşumuna, tasarruf ve yatırıma etkileri vergi yansımasının olanakları ve etkileri.

b) Vergileme sanatı ya da vergi tekniği (mali sosyoloji ve mali psikoloji): Kenar başlıkları biçiminde, basitlik, rahatlık, kolaylık, iktisadilik, ucuzluk, vergilemenin fark edilir olması ya da olmaması vergi ahlakı ve vergiye karşı koyma:

c) Maliye bilimi hukuksal alana da girdiğinde vergileme ahlakı ya da vergi adaleti,[5] bu bilim dalında kapsanan konulardır.

2. 1.3. İşletme Vergiciliği

İşletme vergiciliği, doğru anlayışla, genel işletme ekonomisinin kısmi disiplinidir. İşletmenin vergi hukuku ile özdeş değildir; teşebbüs politikasının özel bir kuramıdır. Özgü görevi, vergilemeyi işletmeyi etkileyen öğe olarak araştırmaktır. İşletme içi ve işletmelerarası oluşumun mikroekonomik etkilerini inceler. Özellkile işletme biçimine ve işletme birleşmelerine, işletme büyüklüğüne işletmenin kuruluşuna ve sona ermesine, finansmana

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ve kâr dağılımına, yatırıma, üretime, işyerine, sürüm ve rekabete etkiler ele alınır. İşletme vergiciliği, varolan vergi yasalarını, idare düzenlemelerini ve yargı kararlarını veri olarak benimser; yorumu vergi hukukuna bırakır. Hukuken cevaz verilen çerçevede "vergiyi en aza indirerek kazancı en çoğa çıkarmak" için işletme vergiciliği, farklı biçim olanaklarını vergisel sonuçlarını belirler, bunları karşılaştırır ve işletme vergi planlamasının temellerini geliştirir.[6] Vergi azaltma öğretisi olarak işletme vergiciliği söze bağlı yasa uygulaması ile iyice gelişir. Yasanın amacına göre yorum, boşluk doldurma, vergi kaçamağına karşı savaş ve ahlaki ilkelerin kullanımı onu rahatsız eder.[7] Hesap işleri çerçevesinde işletme vergiciliği, "bilanço tekniği" ve "vergi bilançosu politikası" ile uğraşır. Geçerli hukuk normlarına yöneldiğinden biçimleme danışmanlığı, hukuk danışmanlığıdır.

2.2. Hukuk Düzeni İçinde Vergi Hukuku

2.2.1 .Kamu Hukuku Olarak Vergi Hukuku

Vergi hukuku-vergilere ilişkin hukuk kuralları bütünlüğü kamu hukukudur. Onun hukuk kuralları, ağırlıkla, bireysel çıkarın değil. Genel çıkarın hizmetindedir. Vergi hukuku, özel kişiler arasındaki hukuku ilişkileri değil, vergi alma hakkı olma kamu hukuku kuruluşları ile özel kişiler arasındaki hukuki ilişkileri kurar ve düzenler. Vergi idaresi makamları egemenlik gücü ile donatılmıştır.

Vergi danışmanlığı hukuku, geniş anlamda vergi hukukuna girer. Vergi ceza hukuku, vergi hukuk değildir, ceza hukukudur.

Vergi hukuku mali hukukunun bir kısmıdır. Mali hukuk, algılar hukukun, bütçe hukukunu, kamusal malvarlığı ve borçlanma hukukun kapsar.[8] Algılar hukuku vergi, harç ve iştirakler hukukundan oluşur. Bir diğer ayrımda, vergi hukuku sosyal hukuk ve sübvansiyon hukuku gibi kamusal borçlar hukukudur.

Vergi hukukunun özniteliği, özellikle ve önemli adaletin gerçekleşmesini sağlamaktır. (1, 25) Kural egemenliği (kural üstastlığı, anayasa, biçimsel yasa, hukuksal tüzük, hukuksal tüzük ile yönetsel tüzük ayrımı), eşitlik ilkesinin (vergilemede eşitlik) ve hukuk güvenliği ilkesinin üstün önemi, egemen yönetim (sözleşmeler ile değil, gerektiğinde zorlama araçlarını kullanarak idari tasarrufla iş görmek), saf hukuk uygulamasının (ekonomik görüş tarzı ile) önceliği, takdirin (resen takdir dışında) azlığı, vergi hukukunda belirgindir. Vergi hukukunda yüküm getirici idari tasarruflar, kayıtçı idari tasarruflara ağır basar. Hukuk öğretiminde vergi hukuku adaletin anlamını ve eşitlik ilkesinin uygulanmasını, özellikle vurgular. Vergi hukuku değere ilişkindir, kelime dilbilgisi artı bilanço tekniğinden fazla bir şeydir. A. Hensel vergi hukuku -gelir, kazanç, hasılat, malvarlığı gibi- ekonomik kavramları kullanır. Bu kavramlar diğer hukuk alanlarında da ortaya çıkar, fakat orada gerçek saptanmasına özen gösterilmez, gene orada merkezi rol oynamaz. Vergi hukukunda ilişkiler hesaplanabilir, hukuksal sonuçlar sayısaldır.

Vergileme usulu, kitle usulüdür. Mali idare, her yıl, milyonlarda idare tasarrufta

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bulunur.

Vergi yasaları idare hukukunun araçları ile uygulandığında da, vergi hukuku, kamu hukuku çerçevesinde **bir bağımsız hukuksal alt sistem** olarak kalır, bu alt sistem, geniş ölçüde, edim gücüne göre vergileme temel ilkesine dayanır. Bu temel ilke, vergi hukukunu bağımsız, belli, sisteme uygun terimleri ile sistematik-amaçsal birliğe götürür ve böylece **bağımsız bir hukuk dalı** haline getirir. Gelir, kazanç, hasılat, ekonomik mal gibi kavramlar, idare hukukunun diğer kısımlarında rol oynamaz. Genel idare hukukunun araçları ile "vergi hukuku" ait sisteminin sorunlarını hakkından gelinemez, gelinmemelidir de, idare hukuku ders kitapları, vergi hukuku ile uğraşmazlar.[9]

Vergi hukuku sosyal hukuk ve (kamusal) ekonomi hukuku ile özel bir ilişki içindedir. Vergi hukukunun araçları ile evvelce diğer vatandaşlardan alınan, sosyal hukuk vatandaşlara verebilir. Sosyal ve ekonomi hukuku ile özel ilişkiler vergi yasalarına konan sosyal kılıklama ve ekonomiyi yönlendirme kuralları ile de ortaya çakabilir. Bu yolla artan rahatsız edici belirsizlikler, şimdiye kadar, giderilememiştir.

Sosyal yardımlarda ve sübvasiyonlarda, yüksek geliri olan kişinin düşük geliri olan kişiye göre daha fazla gözetilmesi kuşkusuz edim gücü ilkesini de sapıklıktır. Vergi yükleme ve yüklememe karmaşası, açık ve örtülü sosyal edimler, sübvansiyonlar ve diğer aktarmalar, görülemez hale gelmiştir. Üstelik birbirinden farklı ölçüt ve ilkeler uygulanmaktadır. Böylece sosyal hukuk, vergi hukkundakinden daha yüksek miktarda geçim indirimi benimser. Sosyal yardım hukuku, öz katılımı tanımaz; gelir vergisi yasası (33) öz katılımı bekler.

Vergi hukuku ile Avrupa hukuku arasında da sıkı ilişkiler vardır. Bu ilişki öncelikle, gümrük ve harcama vergileri konusundadır.

2.2.2. Vergi Hukuku ve Medeni Hukuk

Vergi hukukunun, kendisinin kamu hukuku olmasına rağmen, medeni hukukla sıkı ilişkileri vardır. Medeni hukuk, hukuk ilişkileri için örgütsel çerçeveyi ve hukuksal araçları hazır eder; vergi hukuku, hukuksal ilişkilerin ekonomik sonuçlarına bağlıdır.

Vergi yasaları, belli ekonomik edim gücünü gösteren olayları kavramak ister. Böylece onlar; gelir, varlık, zenginleşme, tüketim, harcama gibi ekonomik süreçlere ve durumlara doğrudan bağlanır. Bununla beraber, yasa kurallarında ekonomik olay ekseriya dolaysız gösterilmez; çok kez yasa koyucu ekonomik olayı öncül olarak ele alır, kuralın niteliklerini medeni hukuk kuralları ve kavramları ile belirler, vergilenebilir gördüğü ekonomik olayı tipik medeni hukuk kılığı ile betimler. Zira kural olarak medeni hukuk, bir kimsenin ekonomik yönden etkilemek ya da korumak istediği bir şeye hizmet eder. Üstelik belli medeni hukuk biçimleri, belli ekonomik süreç ve durumları ortaya çıkarır, bunlarda ekonomik yönden değerlenebilir güç ve yük taşıyabilme vücut bulur.

Bu yolla vergi hukuku, özellikle borçlar ve eşya hukukunn (adi kira, hasilat kirası, dönemsel akar, intifa gibi), aile hukukunun (nafaka hukuku, karı-koca malları gibi) mirası ticaret ve şirketler, kıymetli evrak, fikir, sigorta, iş, emeklilik, banka hukuklarının

olaylarına, bağlanır. Dönemsel akar ve intifa hukukları vergi hukukunda medeni hukuktakinden daha büyük role sahiptir. (Hukuki) Muamele vergisi yasaları, hukuki ilişkilere, hukuki muamelelere ve medeni hukukun kavramlarına, ilke olarak doğrudan bağlanır. İflas hukukun ön sorunlarında vergi hukukunda bir rol oynar.

Vergi yasaları, medeni hukukun değil, aksine vergi hukukunun belli kavramlarını kullandığında da (kendi kavramları; ya da vergi hukukunun ekonomik kavramları diye adlandırılır; gelir, teslim, ekonomik mal örneklerdir) hukuk uygulayıcısı için medeni hukuka başvurmak kaçınılmazdır.

Yükümlü, medeni hukuk biçimlerinden yararlanarak, gelir elde etme itiyadındadır. Geliri diğer kişilere aktarmak için, özellikle şirkete katılma da ya da intifa hakkı kurmada (229 ve 343) medeni hukuk biçimleri bilinçli kullanılır.

Katma değer vergisinde; kimin, (müteşebbis ya da değil, belli meslek sahibi) nerede, (yurtiçin ya da yurtdışı) hangi edimle (aksi vergi dışı) vergi borçlusu olduğu; ekseriya, yalnızca edimin temelinde yatan medeni hukuk sözleşmesine dayanılarak yanıtlanabilir.

Girişimin vergi yükü, hukuk biçiminden sıyrılmış değildir. Yasakoyucu, kurumları kurumlar vergisi diye özel bir vergiye bağlarken, şirketlerin medeni hukuktaki türlerini kovalar. Ekonomik dolaşımda tüzel kişilerin bağımsız kişiler olarak ekonomik faaliyette bulunduğundan yola çıkar. Kurumlar vergisi yasası, tüzel kişilerin ekonomik bağımsızlığının sonuçları ile ilgilenir, bunun için dağıtılmayan kazançları da vergi kapsamına alır. Buradan girişim biçimine göre girişimin eşit olmayan yükleri doğar.

Medeni hukuku, vergi hukukunun anası diye göstermek ya da medeni hukukun vergi hukukuna önceliğinden söz etmek, iyiden iyiye yanılmaya düşmektir. Ne medeni hukuk değerlerinin vergi hukukundakilerin medeni hukuk terimlerine bağlılığı mevcuttur. Vergi hukuku; ticaret ya da şirketler hukukunun da eki değildir; diğer basit hukuklar gibi, anayasa hukukun altında, fakat, **medeni hukukla yan yana düzenlenmiştir.** Belli görev ve gereksinimlerine uygun olarak -anayasa hukukun bağlılık çerçevesinde- kendi bağımsız amacını, kendi kurallarını ve kendi terimlerini yaratabilir ve yaratmak zorundadır. Bu terimler, vergilemenin ekonomik edim gücü ilkesine uymalıdır.

Buna karşılık, vergi hukukunu kendisi olarak değerlendirememek, aksine medeni hukukun amacını kovalamak, olabildiğince medeni hukuk kavramlarını kullanmak ve bunları medeni hukuktaki gibi anlamak zorunda kalmak, medeni hukukun yeteneğini tanımak, vergi bilançosunu ticari bilançodan ayırmamak, doğru değildir.

Bu konuda Alman Anayasa Mahkemesi kararı şöyledir: Vergi hukuku, yalnızca veri yaşam ilişkilerine değil, aksine ilke olarak medeni hukuk kurallarına bağlandığında, "vergi yasasında konulan olay nedeniyle" ve mükni nedenlerle ilkeden uzaklaşılması zorunludur; aksi halde eşitlik ilkesi ihlal edilir. - Bu arada, kendi amacı olarak, medeni hukuka (burada medeni hukuk geniş anlamdadır) bağlanma, hangi vergi yasasında olursa olsun, vergi hukukunun ilkesi değildir; vergi hukuku ekonomik olayı kavramada, medeni-hukuk olayına bağlanmaktan yalnızca yardımcı araç olarak yararlanır; bu muamele vergisi yasaları için de geçerlidir. Mahkemenin yukarıdaki karar hafifleten kararları da vardır.[10]

Burada temsil edilen vergi hukukunun bağımsızlığı görüşü geniş ölçüde uygulanmaktadır, gene de tartışmasız değildir.

Karşı görüşte olan Crezelius "liberal özel hukuk toplumu" düşüncesinden yola çıkar, medeni hukuk, vergi hukukundan daha fazla hukuk güvenliği sağlar, der. Tipke/Lang karşı görüş medeni hukuk biçimi ile hep vergi tasarrufu sağlamak amacındadır, yalnızca apaçlar vergi ödev sonucuna varmaktadır, diyerek görüşü hiç amma hiç tutmazlar.[11]

Vergi hukukunun kendi değer ölçütleri (25) vardır. Medeni hukuk biçimlerinin temelde kendininkiler olarak istenmemesi, medeni hukuk biçimlerinin vergilendirilmek istenmesi, yalnızca 39 II, 41, 42 AO'dan çıkmaz, aksine özel vergi hukukunun pek çok kuralından çıkar.[12] *Buna rağmen, medeni hukuktan alınan kavramlara medeni hukuk anlamı verildiği haller de (101) söz konusudur. Vergi hukukunda eşitlik ilkesi, temelde, eşit biçimsel kıyıklamalarının eşit yükünü değil, eşit ekonomik olayların eşit vergilenmesini ister 31 GG, 21 GG ile bertaraf edilemez. Vergilemeye anayasa ve yasalarla cevaz verilir, cevaz 21 GG gelişme özgürlüğüne müdahaledir; 31 GG göre bu müdahale herkese eşit çarpmalıdır.*

Medeni hukukunun vergi hukukna etkisi yanında, tersine vergi hukukunun medeni hukuka etkisi kayda geçmelidir. Ekonomik görüş tarzının medeni hukuka da nüfus etmesi, medeni hukuk vergi hukuku geriliminin kaldırılmasına katkıda bulunabilir.

Vergi hukuku yazını medeni hukukun ön sorunlarını da göz önünde bulundurduğu halde, medeni hukuk yazını genelde vergi hukuku ile ara bağlantılarına girmez. Bu durum, hukuk eğitiminde vergi hukukunun zorunlu yer almaması nedenine bağlıdır.

2.23 Vergi Hukuku ve "Hukuk Düzeninin Tekliği"

Vergi hukuku (medeni hukuk gibi) tüm hukuk düzeninin bir kısmıdır. Tüm hukuk düzeni değer çelişkilerini içinde barındıramaz, yani, yasakoyucu hukuk düzeninin bir kısmında belli bir hakça olma-temel değerinde karar kılmışsa, bu değeri hukuk düzeninin diğer kısımlarında da tutmalıdır. Vergi hukuku bu tür temel değerleri çarpıtamaz ve küçümseyemez. Bu bağlamda vergi hukuku bağımsız değildir. Sav söz olarak "hukuk düzeni birliği" söz konusudur.[13] Vergi hukukunun da, diğer hukuk alanları gibi, temel haklara bağlı kalması, 1 III GG, 20 III GG'den doğar.

Değerleme çekişkisine örnekler:

Bir dış satım yasağı varsa, vergi hukuku yasağa aykırı işlemde vergi kayırması yapamaz ya da dış satım primi veremez.

Boşanma hukuku, boşanma ekonomik nedenler dışındaki nedenlerle olmuşsa, bakımı sağlar. Vergi hukuku, evlilik sırasındaki bölmeden farklı tarzda, boşanmadan sonra doğan bakım yüklerinin matrahdan kısmen düşülmesine (101 Nr. 1 EstG) cevaz vererek, boşanmayı güçleştirir ve böylece ayrılan eşler, edim yeteneğini aşan özel vergi yükü ile ayrıma uğrar.

Ceza hukukunda cezalanabilir fiil olan ya da düzene aykırılığı açıklanan bir davranışa, vergi yasaları vergi kayırmaları ile prim ya da sübvansiyon veremez.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Para cezaları / parasal kefaretler, işletme gideri / edinim maliyeti olarak gelir vergisini azaltamaz: 4 V Nr. 8. 12 Nr. 4 EstG hukuk düzeninin birliği fikrini hesaba katmaktadır.

Eşler mal ayrılığını seçmişlerse karşılıklı varlak türünü ve miktarını ortaya çıkarmak için varlık vergisi hukuku birlikte tarhiyatı zorlayamaz.

Değerleme çelişkileri taşıyan kurallar, anayasaya aykırılığı (örneğin cezaların eşit olmayan etkisi olarak) yok diye açıklanmadıkça yok (batıl) değildir. Bununla beraber, cevaz verilen çerçevede, yorum, kıyas ve amaçsal indirgeme değerleme çelişkilerinin aşılmasına katkıda bulunabilir.

"Hukuk düzeni birliği" ne dayanma, vergi hukukunun medeni hukukun ek hukuk diye açıklanmasını haklı kılmaz. (Yuk. 2.22).

3. Vergi Hukuku Biliyografyası

Dipnotlar

***Prof. Dr. Salih ŞANVER in başladığı kitap çalışması**

2. rekabette yansızlık nedeniyle , kamu ekonomik kuruluşları da ilke olarak, vergilenir.

3. Isensee (409, dipnot 1.) Schumpeter'de; 1918 yılında, "Die Krise des Steuersaats" makalesinde bu kavram, vergileme sınırlarına verildi anlamında idi, aynı yazarlar akvramı 1942 yılında "Capitaliz, Socialism and Democracy" kitabında geliştirmişti.

4. Vergi hukuku tarihi, bu kitapta yer almamaktadır.

5. Neumark, Grundsaetze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, 1970.

6. G. Ross, Die Steuerbelastung der Unternehmung, Grundzüge der Teilrechnung, 1986.

7. Aslında, uzmanların pek çoğu işletme vergiciliğini "değerden uzak" görür.

8. Strickrodt, Finanzrecht, 1975.

9. Kamusal borçlar hukuku, bu kitaplarda önemli rol oynamaz.

10. Tipke/Lang, s.8.

11. Tipke/Lang, s.8.

12. Gelir, kazanç ve varlık ya medeni hukuk kavramları değildir; ya da medeni hukutakiler anlamında değildir. 3 V, X UstG; 1 II GrEStG 1983.

13. Walz, bu deyim yerine "Kamu düzeninde (order public) birlik ülkesi" deyimini kullanır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MALİYENİN İFLASI TARTIŞMALARI, MALİ REFORM VE ÇIKIŞ YOLLARI

Prof. Dr. Güneri AKALIN
Hacettepe Üniversitesi
İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

Bu makalenin konusunu günümüzde Türkiye'de görülen mali buhran ve/veya mali iflas ile mali reform çalışmalarının değerlendirilmesi ve çıkış yolları oluşturmaktadır.

I. Mali Buhranın Boyutları:

Öncelikle yurdumuzda görülen mali buhranın boyutlarını tespit ile işe başlayalım.

Nasıl bir işletmede satış hasılatı, cari maliyetleri karşılayamadığı zaman işletmenin tatili ve borç stoku net aktifi aştığı zaman iflası istenirse; bir devletin de, kamu sektörü borçlanma gereği (= kamu açıkları) eğer vergi gelirlerini aşıyorsa, tatili ve borç stoğu net aktifini (KİT'ler + Milli Emlak) aşıyorsa iflası akla gelebilir. Konu sivri olarak takdim edilmekle birlikte, belli bir hakikat payını da içermektedir.

Veriler açısından 1993 yılı sonu itibarıyla sorunu ele alırsak; (1).

1) KKBG = 215 trilyon TL. (mutlak değer olarak)
KKBG / GSMH = % 16.3 (% 9 planlanmıştı)
2) K. Bütçe vergi gelirleri (243.600 hedeflenen)
3) Borç servisi yükünün / Konsolide bütçe ödenekleri = % 26.6

Her ne kadar K. Bütçe vergi gelirleri, KKBG'yı aşsa bile KKBG giderek K.B. vergi gelirlerini aşma eğilimindedir. Hatta resmi olmayan açıklamalara göre KKBG 250 trilyonu aşmış olduğundan zaten bu husus gerçekleşmiştir. (2)

Devletin borçları ise Dış Borçlar (ana para + faiz) olarak 50 milyar $ ve iç borçlar ise 300 trilyon $ civarındadır. Kabaca DPT'nin KİT'lerle ilgili değerlendirmesinin altında kalan bir rakamdır. Net aktifler borçları karşılamaya yetmeyebilir.

Kısaca salt finansman açısından bakacak olursak, devlet mali iflasın eşiğindedir. Gerçi devletlerin mali iflası sözkonusu olmamakla birlikte, borçlanmanın > vergileri aşması, harç stoğunun > net aktifi aşması, ister şirket ister devlet olsun, objektif tespit olarak mali iflası gündeme getirir.

Osmanlı'yı Düyun-u Umumiye'nin mali kapitülasyonları altına sokan husus, vergilerin yetersizliği nedeniyle dış borç almak ve sonunda ödeyememekti. Nitekim Cemal Paşa Hatırat'ında maaşları ödeyebilmek için Harbi Umumiye'ye girdik demektedir. Konunun ciddiyeti nedeniyle devletin mali iflasının sinyalleri üzerinde önemle durulması gerekir.

Bir başka kaygı verici gelişme 1994 K. Bütçesi Ödemelerinin 1993 K. Bütçesine bakışla % 106'lık artış göstermesidir. Eğer % 68 civarında olan enflasyonu çıkartacak olursak, % (106-68) = % 38. Reel olarak barış döneminde özellikle enflasyon koşullarında bir bütçenin % 38-40 büyümesinin Maliye Tarihinde bir örneği olduğunu sanmıyorum. K. Bütçe hem 192 trilyon açık verecek, hem de GSMH'ya oranla % 38.3 büyüyerek enflasyon baskısı yaratacaktır. Bu durum tamamen harcama disiplininin kaybolduğunu ortaya koymaktadır.

II. Mali Buhranın Veya Mali Çöküşün Nedenleri:

A. Siyasal Yapıdan Doğanlar: Ortanca Seçmen Teoremi:

İktisat'ın bir alt dalı olan Maliye Biliminin en hızlı gelişen kolu onun kaynak tahsis mekanizmasını da açıklayan sosyal seçim olmuştur. Bu katkı hem K. Arrow'a hem de Buchanan ve Tullock'a Nobel getirmiştir.

Sosyal Seçim Teorisi genelde temsili bir demokraside bireysel tercihlerin oylama süreci ile kollektif tercihlere nasıl dönüştürüldüğünü araştırmaktadır. Tabii ki en önemli konu olarak mali tercihlerin yani bütçenin nasıl ortaya çıktığını inceler.

Demokrasilerde kollektif tercihlere egemen olan tercih ortanca seçmen dediğimiz medyan seçmen kitlesinin tercihidir. Bir bakıma medyan seçmeni demokrasilerin meçhul diktatörü olarak adlandırabiliriz. Türkiye'ye baktığımızda en büyük seçmen kitlesini oluşturan köylü+esnaf=küçük üreticiler olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de ortanca seçmen köylü+esnaf karışımı bir yurttaştır. Mali tercihlerimizi ve K.Bütçemizi yapan yetkili kişi (esnaf+köylü) vergi yükünün düşük ve kamu harcamalarının ise en yüksek olmasını istemektedir. Bu durum bütçe açıklarını (yani KKBG'ni) ve enflasyonu davet ettiği gibi, tipik bir bedavacılık olgusunun varlığına da işaret etmektedir.

Aslında bedavacılık olgusu vergi mükelleflerinin seçmenlere oranı ile de ispatlanabilir. 5/33 = % 15. Bir başka deyişle seçmenlerinin % 85'inin vergi mükellefi olmadığı bir demokraside yaşamaktayız. Dolayısıyla, "vergi sistemi var ama siyasi irade yok" sözü doğru olmakla birlikte; siyasi irade noksanı politikacılardan değil, doğrudan doğruya seçmenden kaynaklanmaktadır.

Kanımca bedavacılık oranı = bedavacılar / seçmenler ile K. Bütçe açıkları ve enflasyon arasında bir korelasyon gözlenmektedir. Harcamaları kararlaştıran insanlar yani seçmenler ile vergi mükellefleri farklı insanlar ise; KKBG ve enflasyon kaçınılmazdır. Dolayısıyla Türkiye'de enflasyon ekonomik (moneter) görüntülü fakat siyasal bir hastalıktır.

B. Mali Buhranın İktisadi Nedenleri:

Mali buhran doğuran iktisadi nedenlerden birincisi bedavacılık sorununun, sosyal malların (kamu hizmetlerinin) niteliğinden kaynaklanmakta olmasıdır. Yani sosyal malların tüketim özelliğinin (rakip olmama + engellenememe) nedeniyle, bir kere sosyal mallar üretildiği zaman homoeconomicus bunu tüketmesinin engellenemeyeceğinin farkındadır. Dolayısıyla sosyal malların dışlanamama özelliği, homoeconomicus'un fayda maksimize etme bencilliği ile birleşince; geri kalmışlığın yarattığı yoksulluğun da itişiyle kaçakçılık doğal sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Dikkat edilmesi gereken husus kaçakçılıkla mücadelede % 100 başarı mümkün değildir. İnsan tabiatı ve sosyal malların niteliğinden doğan bedavacılık eğilimi her zaman ve her ülkede mevcut bulunacaktır.

Mali sistemimizin ekonomik yapımızla da uyuştuğu söylenemez. Ekonomide kıt faktör sermaye olmasına ve kalkınma sermayenin nispi arzının (faktör yoğunluğunun) artırılması süreci bulunmasına rağmen, vergi sistemimiz G V+K V+Servet Vergileri sosyal adalet gerekçesi ile tasarrufu ve sermayeyi vergilendirmektedirler. Aslında tasarrufların vergilendirilmesi çifte vergilendirmeye yol açması nedeniyle hakkaniyetsizliğe yol açarken, aynı zamanda piyasa müşevviklerini kırdığı yani sermaye ve tasarruf arzını kıstığı için etkinsizliğe yol açmaktadır. Bu durumda kalkınma sürecindeki ekonomimiz varolabilme ve

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

büyüme kaygısıyla gelir ve dolayısıyla tasarruflar üzerindeki vergi yükünü, kısmen emeğe ve tüketime doğru kaydırırken, kısmen de kayıt dışı kalmayı tercih etmektedir. Bir başka deyişle, ilkel sermaye birikimini henüz tamamlayamamış olan ekonomimizde G V, K V, ve servet vergileri üçlüsünün sermaye birikimini yavaşlatması eşitliğe de, etkinliğe de hizmet etmez. Zira netice itibariyle geri kalmış bir ekonomide tasarrufun ve sermayenin vergilendirilmesi; işsizlerin vergilendirilmesi demektir. Kıt, mobil, elastik olan sermaye faktörü, dinamik yansıma süreci ile vergi yükünü yansıtabileceği gibi, ülkeyi terkedebilir veya vergi sığınaklarına çekilebilir.

Aslında Türkiye geri kalmışlığın yarattığı yoksulluk ve nüfus baskısı ile kalkınma hızını yüksek tutmakta ve bunun gerektirdiği tasarruf hacmini de kısmen vergi sisteminin engellemesiyle, kısmen de KİT'ler elinde sermayenin israfı ya da fazla yaratamaması nedeniyle, gerçekleştirememektedir. Bu durumda yatırım, tasarruf farkını ise bütçe açıkları yani enflasyon vergisi ile finanse etmeye çalışmaktadır. Bir başka deyişle, devletin koyduğu iktisadi büyüme hedefi finansman olanaklarını aşmaktadır. Bu durumda sağlıklı mali politika tasarrufların teşviki ve çifte vergilendirilmesinden vazgeçilmesi, özelleştirmenin gerçekleştirilmesi ve yabancı sermayenin davetidir.

C. Mali Buhranın Sosyal Nedenleri:

Birinci olarak hızlı nüfus artışı ve iç göç Türkiye'de tüm kurumlara damgasını vurabilecek güçte olup; tüm reformların sağlayacağı kazanımları ortadan kaldırabilmektedir. Dolayısıyla iktisadi ve mali hayatımız böylesine eksojen bir olgu tarafından hayati bir şekilde etkilenmektedir. Eğer nüfus artışını ve iç göç olgusunu makul sınırlara çekecek önlemler alınamazsa, hiçbir reformun uzun vadede başarılı olması veya kalkınmanın sürdürülebilmesi mümkün olamaz. Türkiye tıpkı Hindistan, Pakistan, gibi nüfus baskısı ve bunun getirdiği beslenme ve barınma sorunlarının kalkınmayı ikinci plana ittiği kalabalık bir ülke olur.

İkinci olarak 'ahlak' bir sosyal maldır. Herkes birlikte ve eşit olarak yararlanır. Rakip değildir ve engellenemez. Ancak Türkiye'de devlet ya da aydınlar dinin kalkınmayı olumsuz yönde etkilediği kanaatiyle 'laiklik' kavramını egemen kılarak toplum hayatında dinin tesirini nötralize etmek istemişlerdir. Ancak ahlakın temel kaynağını kültürel ve ideolojik değerler yanında; semavi dinlerin öğretisi ya da değer yargıları oluşturur. Her ne kadar aydınların ya da devletin dinin kalkınmayı olumsuz etkilediği konusundaki görüşleri doğru ise de, bu laiklik politikasının neticede ahlaki değerlerden yoksun bir toplum yaratma riski de mevcuttur. Nitekim laiklik yerine daha ileri giderek ateizmi dinin toplum üzerindeki etkisini nötralize etmek için tercih etmiş olan SSCB hızla 'ahlaki değerler'den yoksun kalmış bir toplum olma noktasına geldiğinden; ateist ideloojiye dayanan sosyo-ekonomik düzen de yıkılmıştır. Burada yapılması gereken husus 'laiklik' yanında dinin reforme edilerek din ve devlet arasında bir uzlaşmanın sağlanması ve böylece toplumun ahlaki değerlerinin korunması olmalıydı. Nitekim mevcut durumda, 'devletin malı deniz, yemeyen domuz' görünüşüne haram ve helalin olmadığı bir ortamda sadece kanunlarla karşı konulabilmesi mümkün değildir. Uygulamalar bunu göstermekte olup İSKİ, İİksan, Emlak Bankası, Anadolu Bankası gibi örnekler ahlaki değerlerin erozyonun bir eseri sayılabilir.

Eğitimi bir sosyal kurum sayacak olursak; yurdumuzda maliye eğitimi nispi olarak giderek gerilemektedir.Smith ve Ricardo ile ortaya çıkan Klasik Maliye, Pigou ile modernleşmeye başlamış ve asıl güçlü atılımı sosyal mallar teorisi ile 1950'lerde Samuelson (3) ve Musgrave sağlamıştır. Günümüzde ise Buchanan'ın (4) sosyal seçimi maliyeye kazandır-

ması yanında optimal vergileme, maliyet-yarar analizi gibi konuların eklenmesiyle, çağdaş Maliye Teorisi son yarım yüzyılda iktisat'ın en hızlı gelişen alt dalı haline gelmiştir. Ancak gerek teoride gerekse uygulamada Türkiye'de açık bir gerileme görülmektedir. Maliye bölümleri tıpkı Maliye Bakanlığı gib imevzuat ağırlıklı eğitime ve iktisat yerine hukuktan çıkış yolları ümit etmeye yönelmişlerdir. Oysa soruna, kamu sektöründe etkin kaynak tahsisi, ekonomik istikrar ve bölüşüm yansımaları olarak bakılmamıştır. Bunda Neumark ve sonrası akademik maliyecilerin önemli ölçüde sorumluluğu olmakla birlikte, idarenin vergi sistemini hukuki yaptırımlarla yerleştirme kaygısı da yer almaktadır. Dolayısıyla hem idare hem de üniversite, günümüzde özellikle mühendis-politikacılarca savunulan Maliye İdaresi'nin fonksiyonel olmadığı ve bu nedenle parçalanması gerektiği konusundaki görüşleri haklı çıkartacak tutum sergilemiştir. Daha doğrusu, Maliye Bilimi'nin gelişmeleri izlenemediğinden; uygulamalara bilimsel bir eleştiri geliştirilerek yol gösterme mümkün olamamaktadır. Maliye yönetimini piyasa ekonomilerindeki örgütlenmeye uydurabilmek için Hazine Bakanlığı'nın kurulması ve gelirlerin ayrı bir yönetime kavuşturulması yerinde olur.

D. Mali Buhranın Mali Yapıdan Kaynaklanan Nedenleri:

Mali buhranın temel nedenlerinden bir kısmı mali sistemimizden ve özellikle vergi sistemimizden kaynaklanmaktadır.

Bunlardan ilki, sosyal malların ödeme gücü ile finansmanı ve sıfır fiyatla arzı ilkesinin bir Anayasa maddesi olarak tüm mali sistemimize egemen olmasıdır. Nitekim T.C. Anayasası'nın 73. maddesinde yer alan herkesin 'kamu giderlerini karşılamak' üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğu ilkesi, iktidar ya da ödeme gücü ilkesine atıfta bulunarak mali sistemimizin esasını belirlemektedir. Bu ilke, sosyal refah devleti ilkesi ve devletçilik (KİT'ler ile) birleşince sosyal malların sıfır fiyatla arzı ve ödeme gücü ile finansmanı; sosyal mallara aşırı talep yaratmakta ve finansman yetersizliği nedeniyle bütçe açıklarını doğurmaktadır. Herhangi bir malın sıfır fiyatla arzı aslında riskli bir davranıştır. Zira fiyat mekanizması finansman işlevini yerine getiremediği gibi, tahsis (tayınlama) fonksiyonu yani kimin bu malları tüketeceğini de belirleyemez. Dolasıyla bedava sosyal mal yani kamu hizmeti baldan tatlı hale gelmektedir. Bu durumda kamu harcamalarının sürekli katlanarak artması, kamu açıkları ve enflasyon, sosyal malların bu finansman modelinden kaynaklanmaktadır.

İkinci olarak, bilindiği gibi Kamu Maliyesi'nin üç işlevi; sırasıyla 1. Tahsis (sosyal malların sağlanması) 2. Yeniden bölüşüm (sosyal adalet) 3. İstikrar (tam istihdam, büyüme ve fiyat istikrarı)'dır. Bunlardan ilki tahsis temel işlev olup, devlet kadar eskidir. Ancak son ikisi, bölümüş ve istikrar, Keynes sonrası son elli yıllık iktisat tarihinin bir ürünü olup tali fonksiyonlardır. Ancak yurdumuzda K. Bütçe'nin dağılımına bakıldığında (transfer + yatırım + maaşlar) üçlüsü bütçenin tamamına yakınını oluşturmaktadır. Aslında maaşların bu bölüşüm + istikrar fonksiyonları alanına dahil edilip tahsisten çıkartılması doğru gözükmüyorsa da, memur kitlesinin maaşlarının büyük bir kısmı işsizlik tazminatı yerine istihdam tazminatı olarak ödenmektedir. Devletin esnaf + köylüye kredi, girdi, çıktı için yaptığı transferler örneğin taban fiyatları ya da Ziraat Bankası kredilerinin affı, klasik devlet fonksiyonları ile bağdaşmayacağı gibi, piyasa ekonomisini de bozmaktadır. Sübvansiyonlarla örneğin buğday taban fiyatının dünya fiyatının iki misli tutulması serbest piyasa ekonomisi ile bağdaşmaz. Tütün, haşhaş, anason vs. destekleme alımlarının işletilmesi halk sağlığını olumsuz etkilediğinden moral değerlerden yoksun bölüşüm yani kamu yararı yerine kamu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

zararı doğuran faaliyetlerdir. Eğitim, sağlık, güvenlik, yargı, altyapı yatırımları alanlarında kullanılması gereken kaynaklar özellikle bölüşüme (taban fiyatı + kredi + aşırı istihdam + sendikalı işçilere aşırı ücret + imha edilen tarım stokları + sanayi çarşıları inşası + batak kredilere) tahsis edilince devlet yetmezliği gibi bir durumla karşılaşılmaktadır. Kamu harcamalarında sıfır fiyatla arz ve ödeme gücü ile finansman ilkesi nedeniyle aşırı artmasına rağmen kaynaklar asli yerine tali fonksiyonlara tahsisedilince kamu düzeninden başlayarak her alanda devlet öğütünün geriledigi görülmektedir.

Üçüncü olarak devletin maliyesine hazineci görüşegemen olup; mükellefin mali hakları mevcut mali sistemimizin kuruluşundan yani 1950'den beri tanınmamıştır. Vatandaşlık hukuku ve insan hakları mali alanda geçerli değildir. Mükellefin özellikle emek geliri elde edenlerin vergileme olayına katılması; Anayasa'nın teminat altına aldığı eğitim, sağlık, konut edinme giderlerinin matrahtan düşülebilmesi, mümkün olamamaktadır. Nazi Almanyası tortularını taşıyan mali sistemimizin (6) demokratik ve insan haklarına saygılı olmadığı ortadadır. Hatta eğitim, sağlık, konut edinme harcamalarının KDV ve diğerleri ile vergilendirilmesi Anayasamızın ihlali anlamındadır. Rızası ve katılımı kaybedilmiş bir vergi mükellefleri kitlesine rağmen, bir modern vergi sisteminin devlet zoruyla başarı ile uygulanabilmesi mümkün değildir.

Dördüncü olarak gelir vergimizin üniter yapıda olmaması daha doğrusu global görünmekle birlikte aslında sedüler bir nitelikte uygulanması bir başka zaaf kaynağıdır. Götürülük, muafiyetler, stopaj gibi unsurlarla fiilen ücretler, serbest meslek, tarım, menkul sermaye iradı, gayrimenkul sermaye iradı, ticari ve sanayi faaliyetler farklı şekilde vergilendirilmektedirler. Bu unsurların karşılaştıkları nominal tarife aynı gözükmekle birlikte, efektif tarife farklıdır. Aslında nominal tarifenin bile götürülük ve muafiyetler dolayısıyla her gelir unsuru için aynı olduğunu bile söyleyemeyiz. Dolayısıyla vergi sistemimiz genel olmaması nedeniyle, zaten yatay ve dikey eşitlik yani adalet işlevini başından kaybetmiş durumdadır. Adalet kaygısından yoksun, kısmi bir gelir vergisinin tepki ve direnme ile karşılaşması sürpriz teşkil etmemelidir.

Beşinci olarak, KV'nin varlığı GV, KV ve KDV, Emlak Alım Vergisi vb. tarifelerin yüksekliği, müterakkilik, tasarrufların çifte vergilendirilmesi, tarım sektörünün vergi dışı bırakılması, götürülük, muafiyet gibi çok çeşitli nitelikler; vergi sistemi ile iktisadi yapı arasında bir zıtlaşma yaratmaktadır. Bilindiği gibi bir vergi sisteminin değerlendirilmesinde temel ölçüt (1) ekonomik tarafsızlık, (2) iktisadi kalkınmaya katkı, (3) etkinlik, (4) hakkaniyet, (5) basitliktir. (Müterakkiyet + KV'nin varlığı + tasarrufların vergilendirilmesi + KDV oranlarındaki farklılaşma) piyasa müşevviklerini kırar ve etkinsizlik yarattığı gibi iktisadi kalkınmayı da geciktirir. (7) Dolayısıyla sanayileşmeden sanayileşmiş ülkelerin vergi sistemlerinin uygulanmasının; kalkınmanın yavaşlaması ile kayıt dışı ekonomiye göz yummak arasında bir tercih yapmak zorunda bıraktığı ve bunun ikincisi yönünde olduğu ve bu kararı alanın da ortanca seçmenin (seçmen çoğunluğunun) kendisi bulunduğu anlaşılmaktadır. Yapılması gereken iş piyasa ekonomisi ile vergi sistemini kalkınma bağlamında bağdaştıran bir reforma gidilmesidir.

Bu yukarıda sayılan aksaklıklar, mali sistemimizin sorunlarının tümünün bir listesi olmamakla birlikte, bunları bir çizelge olarak toparlamakta yarar vardır. (Çizelge 1)

III. Mali Buhrandan Çıkış Yolları:

Mali buhrandan çıkışın da sadece belli bir vergi reformu çerçevesinde düşünülmesi,

sorunların ihmaline yol açar. Yukarıda sayılan sorunların teker teker ele alınarak gözden geçirilmesinde yarar vardır.

Ancak, bunlardan sadece mali yapıdan kaynaklananlar ve sosyal yapıdan kaynaklananlar bir mali reforma konu olabilirler. İktisadi yapıdan kaynaklananlar ve sosyal yapıdan kaynaklananların bazıları maliye politikasının değiştirilmesi ile çözüme bağlanabilir. Siyasal yapıdan yani ortanca seçmen teoreminden kaynaklanan ise; kontrol altında olmayan bu sus olmakla birlikte, ancak ortanca seçmen dilerse yapılabilecek şeylerdir.

A. Siyasal Yapıda: Ortanca Seçmen Bedavacılık İlişkisini Çözmek Üzere Yapılabilecek Reformlar:

1. Öncelikle iktidar (ödeme gücü) ilkesi yerine yarar ilkesinin kabulü ve özellikle karma ve erdemli mallarda harçların ve kullanıcı bedellerinin geçerli kılınması; bedavacılığı sadece salt sosyal mallar alanı ile sınırlı kılar.

2. Sosyal mallar alanında da bedavacılığı önlemek istersek, seçmen ehliyeti, gelir vergisi mükellefi olmakla sınırlanabilir. Seçmen kartı yerine herkes Türkiye'nin her tarafında vergi cüzdanı ile oy kullanabilir.

3. Kamu sektöründe yolsuzlukların ev israfın önlenebilmesi vergi gayretini artıracaktır. Ayrıca K. Bütçe'nin sosyal mal (tahsis) ağırlıklı olması yerine bölüşüm yani transfer ağırlıklı olası vergi mükelleflerini olumsuz etkiler.

4. Yukarıdakiyle bağlantılı olarak iktidar ilkesine göre yapılan vergilemede vergi yükü ve sosyal mallar + transferlerin sağladığı yararlar toplumun sosyal adalet duygularını incitecek şekilde dağılmışsa, bedavacılığa kapı açılmış demektir.

Çizelge 1
Mali Buhranın Kaynakları

Siyasal Yapıdan Kaynaklananlar	**Sosyal Yapıdan Kaynaklananlar**	**İktisadi Yapıdan Kaynaklananlar**	**Mali Yapıdan Kaynaklananlar**
1. Ortanca Seçmen Teoremi: Köylü + Israfın seçmen çoğunluğunu oluşturması	1. Nüfus artışı ve iç göç etkin bir mali yönetimi olanaksız kılmakta. 2. Dini değer yargılarının kalkınma ile çatıştığı tespiti ile laikliğin kabulü ahlak sisteminin zaafa uğratmaktadır. 3. Maliye eğitiminin geri kalması ve araştırma potansiyelinin olmaması ülkeyi bir mali reform yapacak kadrolardan yoksun kılmaktadır.	1. Homoeconomicusun tabiatı sosyal malların dışlanamama niteliğiyle birleşince bedavacılık doğmaktadır. 2. Vergi sisteminin makro matrahının tasarrufları kavraması; vergi sistemi ile iktisadi yapıyı zıtlaştırmaktadır. 3. Kalkınma hızının yüksek tutulması tasarruf yetersizliğine yol açmakta ve açık finansmanı davet etmektedir.	1. Sosyal malların ödeme gücü ile finansman fiyatla arz ilkesinin uygulanması. 2. Kamu maliyesinin gözü alım-geniş tutulmasına karşılık asli tahsis (sosyal mallar) işlevinin ihmali ve tali (bölüşüm+istikrar) işlevlerine ağırlık verilmesi. 3. Hazineci görüşle ağır basması ve mükellefin mal haklarının reddi. 4. Gelir vergimizin üniter yapıda olmaması, her gelir unsurunun farklı etkinlikte tarife ile vergilendirilmesi 5. Vergi sisteminin piyasa müşevvikelerini kırması nedeniyle kayıt dışı ekonominin doğması.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Özetlersek; bir ülkede mali disiplinin sağlanabilmesinin temel şartı bedavacılık oranının küçük bir azınlığı oluşturması (Bedavacılık oranı = vergi mükellefleri / seçmenler)'dir. Bunun da iki temel gereği mevcuttur.

i) İlki denk bütçenin uygulamaya geçirilebilmesi, ii) Öbürü ise seçmenin vergi mükellefi kılınmasıdır.

Türkiye'de Cumhuriyet idaresi maalesef yaptığı çok çeşitli devrimler yanında, mali disiplini sağlayamamış, hatta Osmanlı'dan belki bu konuda daha geri kalmıştır. Demokrasinin seçmenler açısından bedeli, talep ettikleri kamu harcamalarının vergi fiyatlarını ödemektir. Bu husus ortanca seçmeen anlatılarak devletin maliyetlerine katılması kazanılmalıdır. Aksi halde tüm vergi reformları kâğıt üzerinde kalmaya mahkumdur. Zira demokrasilerin diktatörleri ortanca seçmenlerdir. Bunların terihlerine karşı durmak, mümkün olamadığına göre, kazanılmaları daha doğrudur. Belki de tarihen ilk defa terör, mali sorunun ortanca seçmene anlatılabilmesi ve kazanılabilmesi olanağını bahsetmektedir.

B. Mali Reform Önerileri:

1. Öncelikle kamu sektörünün hacmi daraltılmalıdır. 1993 itibarıyla K. Bütçe + KİT Satış Hasılatı + Mah. İd. + Sosyal Sigorta Kurumları + Fonlar ve Birliklerin GSMH oranı % 70'i aşmaktadır. Türkiye'de GSMH'dan harcanan her TL.'nın asgari 70 kuruşu kamu hesaplarından çıkmaktadır.

Öncelikle KİT'lerin özelleştirilmesi gerçekleştirilmeli (8), birliklere, sosyal yardım kuruluşlarına yapılan transferler denetim altına alınmalıdır. Dvletin ekonomik hacmi, devletin maliyesinin taşıyabileceği düzeye indirgenmelidir. Bir başka deyişle, fiziki bir plan olan DPT'nin yayınladığı 5 yıllık planın, yıllık dilimi programlar, finansman planı olan K. Bütçe ile gerçekçi bir biçimde uyumlaştırılmalıdır.

Bir örnek verecek olursak K. Bütçe büyüklüğü GSMH'nin % 25'ine doğru geri çekilmeye çalışılmalıdır. Özetle söylersek, hem kamu kesiminin nispi ağırlığı % 50'yi aşan hem de aynı zamanda sanayileşmiş hiçbir gelişmiş Batı ülkesi yoktur. ABD'de bu asrın başında vergi yükü GSMH'nın % 10'u civarında idi. Mali reformları mali tarihin öğretilerini ihmal ederek başaramayız.

2. Küçük K. Bütçe ve Küçük Devlet ilkesine ek olarak Kamu Maliyesi'nin işlevlerini devletin işlerlik kazanabilmesi için yeniden sıralamalı ve ağırlıklandırmalıyız.

İlk öncelik kamu hizmetlerinin yani sosyal malların miktar ve kalite olarak yeterince sağlanması olmalıdır. Devlet kamu hizmetlerinden (sağlık, eğitim, güvenlik, adalet vs.) tasarrufla bölüşüm ve istikrar fonksiyonlarına kaynak aktarmaktan vazgeçilmelidir. Enflasyonu doğuran nasıl kamu açıkları ise, terörü doğuran da kamu hizmetlerinin yetersizliğidir.

Kalkınma / istikrar fonksiyonu planın makro hedefleri ile K. Bütçe politikasının bağdaştırılması ile sınırlı kalınmalı ancak ekonomiye aktif müdahaleden vazgeçilerek kalkınma piyasa mekanizmasına terkedilmelidir.

Bölüşüm fonksiyonunda ise "fırsat eşitliği" ile sınırlı kalınmalıdır. Zira pastanın (GSMH'nın) büyüklüğü nasıl dağıtıldığına bağlıdır. Kalkınma sürecinin bu aşamasında gelir dağılımının bozulması tasarruf ve yatırım yetersizliği çekildiğine göre kaçınılmazdır. Sosyal adaleti sağlayacak olan tasarruf ve yatırım sürecidir. Eşitlik tam istihdam sonrası bir kaygı olmalıdır. Aksi halde eşitliğe zamansız yönelmenin fırsat maliyeti kalkınmadan vazgeçmektir.

3. Konsolide Bütçenin 'sıfır fiyatla arz ödeme gücü ile finansman' ilkesinden vaz-

M. Ö. M. F. [illegible]

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

geçilmelidir. Sosyal malların finansmanında iktidar yani 'çok kazanandan çok, az kazanandan az vergi alınması' yerine, bu kural yumuşatılarak 'çok tüketenden çok, az tüketenden az' vergi alınmasına dönüştürülmelidir. Sıfır fiyatla arz ve ödeme gücü ile finansman kamu açıklarını artırdığı gibi, devamlı surette vergi yükünün yükseltilmesi yönünde baskı yapmaktadır.

Bu nedenle, hem makro matrah gelirden tüketime kaydırılmalı, hem de ödeme gücü ilkesi yerine yarar ilkesine doğru kayılmalıdır. Yukarıda ifade edildiği gibi iktidar ilkesi sadece salt sosyal malların finansmanı ile sınırlı kalırken, makro matrah gelirden tüketime kaydırılmalıdır. Erdemli ve karma mallarda yarar ilkesi geçerli kılınarak; harçlar hem kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamalı, hem de hizmetleri tayınlayarak talebi denetim altına almalıdır.

4. Dördüncü olarak mükellefe yükümlülükleri ile birlikte haklarının da verilmesi gerekir. Her yurttaşın bir GV cüzdanı olması gerektiği gibi, beyanname hakkı ve Anayasa'ca teminat altına alınmış hakları olan konut edinme, eğitim, sağlık vb. harcamaların matrahtan düşülmesine izin verilmelidir.

Bir başka deyişle, mükellefin rızası ve katılımı vergi olayından kazanılmaya çalışılmalıdır. Aksi halde kayıt dışı ekonominin doğuşu için ahlak temelinde yol açılmış olduğu gibi piyasa mekanizmasının işleyişi de engellenmeye devam edilecektir. Zira bir kimsenin gideri bir başkasının geliridir. Demokratik bir ülke vergilendirmenin zulme dönüşmemesi ya da başarıya ulaşabilmesi mükellefin mali haklarını tanımadan olamaz.

5. Beşinci olarak; GV üniter bir yapıya kavuşturulmalıdır. Özellikle GV'sinde beş ayrı gelir unsuruna beş farklı efektif tarifenin uygulanmasının yanında, gerçek, götürü, beyannameli, stopaja tabi ayırımına yer verilmesi; dikey ve yatay mali eşitliği bozduğu gibi, moral değerlerini kaybeden bir vergi sisteminin kayıt dışı ekonomiye yol açması kaçınılmazdır. (9) GV tarifesinin % 5 ile % 25 arasında oluşturulması ve sadece asgari ücretin % 5 ile vergilendirilmesi, vergi tabanının genişletilebilmesi açısından yerinde olur. Özetlersek, mali haklara (gider yazmaya) ek olarak; tarifenin müterakkiyetinin düşürülmesi ve vergi adaletinin tesisi; vergi tabanının genişletilebilmesi açısından gereklidir.

Diğer taraftan GV'sinin dik bir tarifeye sahip olması da tasarrufu, çalışmayı, risk almayı cezalandırmakta ve piyasa müşeviklerini kırmaktadır. Dolayısıyla GV'sinin yaratmış etkinlik kaybı muhtemelen sağladığı hasılatı aşmaktadır.

Ayrıca KV ve KDV'nin de düşük ve tek oranlı bir vergi haline getirilmesi; etkinlik ve hakkaniyet açısından da yararlı olacaktır.

6. Kamu harcamalarında gelir transferlerinin ilk sırayı almasına paralel olarak kamu sektöründe yaygın israf ve yolsuzluk olduğuna dair kamuoyundaki yaygın kanaat İksas, İSKİ, Emlak Bankası olayları ile artmaktadır. İsraf ve yolsuzlukların vergi gayretini düşürmesini önlemek üzere devletin küçültülmesi, asli fonksiyonu olan tahsise yani sosyal malların sağlanmasına geriçekilip; bölüşüm ve kalkınma fonksiyonlarından ayrıldıkça, israf ve yolsuzluklara konu olabilecekkaynakların hacmi daralacaktır. İkincisi israf ve yolsuzlukları denetleyen makamlar Sayıştay ve Maliye'nin yetkileri artırılmalıdır. Danıştay, Sayıştay ve Maliye'nin yetkileri artırılmalıdır. Danıştay Savcılığı gelirde ve Sayıştay Savcılığı ise giderlerde resen veya şikâyet üzerine soruşturma açabilmelidir. Kamu gelir ve harcamaları siyasal himayeye mazhar örgütlü suç odaklarının ilgi alanı olmaktan çıkarılmadıkça, vergi gayreti artırılamaz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

C. Maliye Politikasında Reform Önerileri:

İktisadi ve sosyal yapılardaki reform hareketlerinin mali reformlarla ilişkisi yoktur. Tıpkı siyasal yapıdaki reform çalışmalarında olduğu gibi. Bir başka deyişle mali reform çalışmalarında olduğu gibi Bir başka deyişle mali reform sosyo-ekonomik yapılardaki değişmeleri kapsayamaz. Ancak bu konular Maliye Politikasının etki alanına sokularak çözüme kavuşturulmaya çalışılır.

1. Ekonomik Yapıda Reform Hareketi:

(i) Öncelikle kalkınmanın yürütülmesinde devletin doğrudan sorumluluk almasından yani planlama ve KİT'lerden vazgeçilmeli ve kalkınmanın doğurduğu kamu açıklarından sakınılmalıdır. Devletin kalkınmadaki rolü ve planlama altyapı yatırımları ile sınırlı kalmalıdır.

Zira devlet; hem sosyal refah devletinin getirdiği bölüşüm yükümlülüklerini ve hem yüksek kalkınma hızının zorunlu kıldığı kamu tasarruf hacmini ve hem de sosyal malların finansmanını aynı zamanda başaramamaktadır. Vergi yükünün artışı tasarrufların aleyhine gerçekleşebilir. Bu ise bölümüş için kalkınmadan vazgeçmek demektir. Küçük devlet ilkesi ve kalkınmanın piyasa mekanizmasına terki, kamu açıkları sorununun çözümü yolunda bir adımdır.

Akılda tutulması gereken husus hem vergi yükünün artırılması ve hem de kalkınmanın hızlandırılması gerçekleşmeleri aynı anda mümkün olaylar değildir. Dolayısıyla öncelik sosyal mallara verildikten sonra altyapı yatırımları dışındaki yatırımların piyasa mekanizmasına terki gerekir.

Cumhuriyetin varmış olduğu kalkınmışlık düzeyi yani adambaşına gelirin 2000 $ olması; ya da ekonominin geri kalmışlığı, ulusun varlığını tehdit eder düzeye gelmiştir. Dolasıyıyla daha hızlı kalkınmak ve bunun için de (KİT+Planlama)'dan vazgeçmek ve vergi sistemini iktisadi yapı ya da piyasa müşevvikleri ile uyumlu hale getirmek esas olmalıdır.

2. Homoeconomicusun bencilliğinin, sosyal malların dışlanamama özelliği ile birleşmesinin doğurduğu bedavacılık sorunu, siyasal yapıda reform konusunda ele alındığından tekrar analize gerek yoktur.

Ancak Maliye Politikasını bu konuda ayarlamak gerekir. Bu nedenle üç ilave önlem alınabilir. Birincisi vergi sistemimizin ağırlığı vasıtasız vergilerden vasıtalı vergilere doğru kaydırılmalıdır. İkincisi, ilk önlemi tamamlamak üzere yarar ilkesine doğru kayılarak harçalır sisteme sokulmalıdır. Üçüncü ise denk bütçe politikası esas alınmalıdır.

3. Vergi sisteminin makro matrahının gelirden, tüketime kaydırılması ve böylece kalkınmanın finansmanında yetersizliği çekilen tasarrufların teşviki mümkün olabilir. Artık kalkınmanın bu aşamasında 'çok kazanandan çok, az kazanandan az vergi alınması 'yerine 'çok tüketenden çok, az tüketenden az vergi alınması' vergi alınması' esas olmalıdır. Tasarrufun ve sermayenin vergilendirilmesi yansıma ve sermaye birikiminin yavaşlaması ve işsizlik yaratması dolayısıyla emeğin ve özellikle işsizlerin vergilendirilmesi anlamındadır.

Ayrıca dinlence bir tüketim olarak düşünülmeli, işsizlik hariç, aylaklık, tatil, eğlence eylemleri ve vergilendirilmelidir. Buna mukabil, risk alma ve kâr, tasarruf ve sermaye, müterakkiyetin düşürülmesi ile daha düşük vergilendirilmeli ve sermaye arzının artırılması ile faktör donanımı emek lehine değiştirilmelidir. Böylece kısa dönemde emek üzerine yansıyan vergi yükü uzun vadede sermaye üzerine yansıtılabilir. Bu nüfus artış hızı sürdü-

ğü sürece sermaye birikimi hızlandırılmazsa gelir dağılımının iyileştirilmesi ile ilgili hiçbir vergi önlemi ne kısa ne de uzun vadede geçerli olamaz. Üstelik kalkınmayı yavaşlatacağından ters tepecektir.

2. Sosyal Yapıda Reform Gereği:

a. Ahlak Sisteminin Güçlendirilmesi:

Hiçbir ahlak sistemi semavi bir dinin desteğini kazanmadan ayakta duramaz. Ancak dinin, kalkınmayı ve demokrasiyi yani ekonomik ve siyasal hayatı olumsuz etkilemesi de sivil toplum açısından kabul edilemez. Bu durumda dinin öğretisinin reforme edilmesi suretiyle laiklik çerçevesinde din ve devletin uzlaştırılmasının sağlanması ve dolayısıyla ahlak sisteminin dinin desteğini kazanması başarılabilir. X. yüzyıldan beri kapalı olan içtihad kapılarının 21. yüzyılda hâlâ kapalı kalması, din, ahlak, toplum ve birey açısından yararlı değildir. Böyle bir reform gerçekleşirse mali sistemin ahlak hükümlerince desteklenmesi sağlanmış olur. Ancak, ahlak kurumunun mali sistemi destekleyebilmesi için mali sistemin de adil ve fonksiyonel olması gerekir. Bugünkü gibi amme vicdanında mahkum olmuş bir vergi sisteminin başarılı olabilmesi mümkün değildir. Vergi sisteminin adil olması, yatay ve dikey eşitlik ilkelerine aşırıya kaçılmadan uyulması ve işlevsel olması i,e vergi sisteminin piyasa güçleri ile uyumlaştırılması demektir.

b. Maliye Eğitiminin Güçlendirilmesi:

Türkiye'deki iktisat eğitiminin en geri kalmış alt dalını maliye eğitimi oluşturmaktadır. Maliye eğitimi, maliye araştırmaları ile güçlendirilerek desteklenmelidir. Üniversite maliye bölümleri ile idarenin yani Maliye'nin işbirliği yapmasına yarar vardır. Ayrıca maliye araştırmalarını yürütecek bir merkezin kurulması faydalı olacaktır. İngiltere'deki Center of Fiscal Studies, ABD'deki Brookings Institute türü bir örgütlenmeye acilen ihtiyaç duyulmaktadır. Devamlı surette dünyadaki gelişmelere paralel olarak yurdumuzdaki mali sistemin geliştirilmesi için araştırmalar yapılmalı ve sistemin zaafları tespit edilerek giderilmeye çalışılmalıdır.

Araştırma merkezi yanında maliye eğitiminin iyileştirilebilmesi için lisans ve lisansüstü eğitimlerini ABD ve İngiltere'nin belli başlı üniversitelerinde tamamlamış elemanların üniversitelere ve idareye kazandırılması gerekir.

Ayrıca, Maliye İdaresi içindeki araştırma ünitelerinde üniversite öğretim üyelerinin belli periodlarla görevlendirilmeleri hem maliye hem de üniversite açısından yararlı olacaktır. Dünyada akademik danışma mekanizmasını işletmeyen tek Maliye İdaresi muhtemelen Türkiye'deki Maliye Bakanlığı'dır. Ayrıca mali olayların dışında kalmış bir akademisyen kadrosunun araştırma yanında öğretimde de başarılı olamayacağı açıktır.

Ayrıca mali araştırmaların yapılabilmesi her şeyden önce Maliye istatistiklerinin ve verilerinin yayınlanmasına bağlıdır. Maliye bazen gelir istatistiklerini on yılda bir yayınlamakta ve bunun da detaylarını saklamaktadır. (10) Dolayısıyla araştırma yapılabilmesi için önce veri sağlanmalıdır. Kaldı ki her yıl yayınlanan Bütçe Gerekçeleri ile Yıllık Ekonomik Raporlarda Japonya'ya giden turist sayısı yer almasına rağmen, Türkiye'deki beyannameli G V'si mükellefi sayısı ya da G V'si yükünün emek ve sermaye gelirleri arasında bölünmü bulunmamaktadır. Bu tür veri yetersizlikleri bütçe hakkının kullanımını engeller niteliktedir. Maliye İdaresi Meclise ve kamuya yeterli bilgi vermekle mükelleftir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

c. Aslında Türkiye'de her reform hareketinin ya da kalkınma programının ilk maddesi: nüfus artışı, iç göç ve şehirleşme konusuna getirdiği önlem olmalıdır. Aksi halde, nüfus, iç göç ve şehirleşme sorununu kavrayamayan hiçbir program, Türkiye gündeminde reform hareketi sayılamaz.

Bu amaçla, köylerden başlayarak belediyelere ve metropollere gittikçe artan yani müterakki bir nüfus/çevre vergisi salınmalıdır. Böyle bir vergide bölgelerarası farklılaştırma yapılabilir. Böyle bir baş vergisi ile altyapı yatırımları, çevre koruma, eğitim ve sağlık harcamaları gibi nüfusa bağlı kamu harcamaları finanse edilebilir. Böylece müterakki bir baş vergisinin regressif niteliği önlenebilir. Zira dikkat edilmelidir ki, mevcut nüfus artış hızı devam ederken, doğan her çocuk negatif bir dışsallık yaratmaktadır. Türkiye'de nüfus artışı ve nüfus hareketleri sadece gönüllü kuruluşların nüfus planlaması çabası ile denetim altına alınamamaktadır. Bir baş vergisi, nüfus artışının getirdiği negatif dışsallıklardan sakınabilmek için düşünülmesi gerekenbir önlem olmakla birlikte, (köylü+esnaf) karışımı ortanca seçmen tarafından kabulü mümkün görünmemektedir. Ancak ortanca seçmen önüne nüfus artışının, yarattığı negatif dışsallıklar olan terör, yoksulluk ve eşitsizlik, çevre kirlenmesi, işsizlik, enflasyon, konut, eğitim, sağlık darboğazları vb. sorunları götürerek sonuçlarının toplum hayatını ve devleti tehdit ettiğini ve bu olumsuzlukların kendi hayatına da yansıdığını anlatarak belki desteği kazanabilir. Konu kısmen ortanca seçmenin aklıselimine hitap etmeyi, kısmen de nüfus konusundaki dini değerlerin çağımızla uyumlaştırılması ile çözüme bağlanabilir. Ama bir baş vergisi nüfus atışı üzerinde ciddi bir fren olabileceği gibi, önemli bir gelir kaynağını da oluşturabilir.

Bu saydığımız reform önerilerini bir çizelge halinde (Çizelge 2) özetleyerek sunalım.

III. Mali Buhrana Çözüm Önerileri:

Mali buhran ya da devletin mali iflasının engellenmesinin üç yolu mevcuttur. Bir başka deyişle devletin borç stoğunun tasfiyesi ile giderlerini finanse edebilecekgelire kavuşturulması ve denk bütçenin gerçekleştirilmesi için üç yol vardır.

A. KİT'lerin Satışı ve Vergi Gelirinin Artırılması:

Birinci yol 37 milyar $ dolar biçilen KİT özelleştirme programının yürürlüğe sokularak 300 trilyonluk iç borç + 50 milyar $ dış borcun kısmen tasfiyesi yoluna gidilir. Buna ek olarak milli emlakın bir kısmı; hazine arazileri + lojmanlar + yazlık kamplar satılır. Ek olarak geçici süre ile artırılan vergi gelirleri ile kalan borcun tasfiyesi yoluna gidilir.

Türkiye'de Maliye İdaresi ciddi bir şekilde hızla artma eğilimi gösteren kamu borçlarının nasıl tasfiye edileceğini düşünmek zorundadır. Zira artık mevcut anapara + faiz ödemeleri bile K. Bütçeyi teslim almış durumdadır. Bunun getireceği mali, iktisadi ve siyasi riskleri küçümsememek gerekir. Osmanlı İdaresi'nin Harbi Umumiye'ye ikna edilmesinde en baştan çıkartıcı rolü borçlanmanın devam edebilmesi kaygısı oynamıştır. Borç stoğunun varlığı - nasıl düşünülürse düşünülsün - vergi yükünün bugünkü kuşaktan gelecek kuşaklara aktarılması ya da yansıtılması anlamındadır. Dolayısıyla gelecek nesiller de borç ipoteği altına sokulmaktadır.

Bu alternatif çerçevesinde dört önlem zincirleme olarak ele alınmalıdır: 1) KİT'lerin özelleştirilmesi, 2) Milli Emlak'ın tasfiyesi, 3) Denk Bütçeye yani kamu harcamalarının kamu gelirleriyle sınırlanmasına geri dönülmesi, 4) Borç stoğunun kalan kısmı için geçici vergi uygulamasına gidilmesi. Tercihen bu geçici verginin bir baş vergisi şeklinde uygu-

lanması yerinde olur.

B. Bir Defaya Mahsus Varlık Vergisinin Salınması:

Bu öneri Prof. Dr. Salih Neftçi tarafından geliştirilmiş olup, bir kereye mahsus alınacakyaygın bir varlık vergisi ile borç stoğunun tasfiyesi yoluna gidilmesi teklif edilmişti. Önerinin çok sert tepkiler doğurması nedeniyle uygulamaya konulması söz konusu olmamıştır. Ancak geçmişte İkinci Dünya Savaşı sonrasında bir varlık vergisi uygulamaya konulmuş ise de, vergi yükü özellikle azınlıklara doğru kaydırıldığından ve ödenmemesi durumunda angaryaya dönüştürüldüğünden, Türk mali tarihinin karanlık bir sayfası olarak anılarda yer etmiştir.

Bu öneriyle özel patrimuanlardaki servetin bir kısmı ile devletin borç stoğu yer değiştirecek demektir. Ancak varlık vergisini yumuşatmak üzere; bu varlık verisinin, kısmi bir özelleştirme programı ile birleştirilmesi mümkündür. Yalnız önlemin kalıcı olması istiniyorsa denk bütçe uygulaması yürürlüğe sokulmalıdır.

C. Konsolidasyona Gidilmesi veya Moratoryum İlanı:

Borç yönetimindeki önlemlerden birisi de konsolidasyon yani borç vade ve faiz te-

Çizelge 2
Mali Buhrana İlişkin Önlemler

Mali Reform Konusu Olanlar: Mali Yapıdaki düzenlemeler	Siyasal yapıdaki düzenlemeler	Maliye Politikası Konusu Olanlar Ekonomik Yapıdaki düzenlemeler	Sosyal Yapıdaki düzenlemeler
1. Küçük devlet: Kamu kesiminin hacmi KİT'lerin fonların tasfiyesi ile GSMH'nin % 25'ine çekilmelidir. Devletin ekonomiye müdahalesi azaltılmalı. 2. Sosyal malların finansmanında sıfır fiyatlı arz ve ödeme gücü ile finansman ölçütünden vazgeçilmelidir. Yarar ilkesine ve harçların daha fazla önem verilmelidir. 3. Kamu kesimi küçültülürken K.Maliyesi'nin işlevlerinin ağırlıkları: 1) Tahsis (sosyal mallar) 2) İstikrar 3) Bölüşüm şeklinde yeniden düzenlenmelidir. 4) Gelir vergisi üniter bir yapıya kavuşturulmalı, mükellefiyeti düşürülmelidir. 5. Mükellefin mali hakları beyannameye vermek de dahil, tanınmalıdır. 6. Makro matrah gelirden tüketime kaydırılmalı, çok tüketenden çok, az tüketenden az vergi alınmalıdır.	1. Ortanca seçmenin vergi mükellefi kılınması: Seçmen kartı yerine vergi cüzdanı kullanılması ve denk bütçenin ilke olarak kabulü	1. Vergi yükü ve kamu harcamaları artışları denk bütçe ilkesi kabul edilerek sınırlanmalı ve mali sistemin piyasa güçleri ile çatışması nedeniyle kayıt dışı ekonomiyi doğurması önlenmelidir. 2. Kalkınma hızının tespitinde daha gerçekçi davranılmalı ancak tasarruflar çifte vergilendirmeden vazgeçilerek teşvik edilmelidir. 3. Bedavacılığın ortadan kaldırılabilmesi için ahlaki ve siyasi yapıdaki önlemlere ek olarak bireysel planda piyasa müteşevvikleriniı asgari ölçüde zedeleyen bir vergi sistemi oluşturulmalıdır.	1. Nüfus artışını denetlemek üzere bir baş vergisi konulmalı. 2. Maliye eğitimine ve araştırma geliştirilmesine kaynak tahsis edilmeli. Üniversite + idare + mükellef işbirliğini sağlayan araştırma merkezleri kurulmalı. 3. Ahlak sistemi kalkınma ile uyumlaştırılmalıdır.

tarının tek taraflı olarak devletçe tayinidir. Moratoryum ise, devletin alacaklılara borcunu ödeyemeyeceğini açıkça bildirmesidir.

Türkiye ilk iki öneriyi yani özelleştirme ve/veya varlık vergisini gerçekleştiremezse üçüncü alternatif olarak konsolidasyon geriye kalmaktadır. Her ne kadar borçlunun borcunu inkârı onurlu bir yol olmasa da özellikle sosyal demokrat partiler içinde rantiyelere karşı duyulan tepki ve yolun sık sık dile getirilmesine yol açmaktadır. Ancak dış borçların konsolidasyonu oldukça riskli bir durumdur. Bundan böyle devletin altyapı yatırımlarının finansmanı için dış piyasalara ve uluslararası kuruluşlara borçlanabilmesi imkânı ortadan kalkar.

Özellikle moratoryum borç sicili açısından son derece tehlikeli bir gelişmedir. Dolayısıyla devlet kalkınmanın finansmanı dışında çok acil durumlar örneğin savaş, tabii afetler, kıtlık gibi durumlarda da borç bulabilme kabiliyitini kaybeder.

IV . Hazinenin İzlediği Cari Politikalar:

Hazinenin tutumu birinci alternatifte kaymaktadır: Devlet KİT'lerin özelleştirilmesi ile kaynak elde edilmesini ve buna ek olarak vergi gelirlerinin kademeli olarak artırılmasını öngörmektedir. Gerçi bu tutum bir borç tasfiyesi planından çok, istikbalde ortaya çıkacak K. Bütçe açıklarının finansmanına ait bir önlem paketi olarak algılanabilir. Zira her hükümet gibi, iktidarlar geçmişle hesaplamak yerine geleceği teminat altına alma eğilimindedir.

Buna karşılık zaman içinde kademeli olarak artırılacak vergi gelirleri ve özelleştirme hasılatı bütçe açıklarını kapatacak ölçüde gerçekleşirse tedrici bir şekilde borç stoğunun zaman içerisinde tasfiyesi anlamını taşıyabilir. Dolayısıyla temel ölçüt özelleştirme + vergi gelirleri artışının denk bütçeyi gerçekleştirmeye yetip yetmeyeceği noktasında ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar devletin mali iflası sözkonusu ise de devletin bu sorunu ne ihmal ettiği ne de edebileceği söylenemez. Borç stoğunun ödeme taksitlerinin vardıkları büyüklükler, örneğin 1995 yılında dış kamu borçlarının 5 milyar $'ı aşmakta olması, borç tasfiye planı üzerinde çok titiz bir şekilde durulmasını gerektirir.

Mevcut vergi reformu sağlayacağı öngörülen 30 trilyon civarındaki ek geliri ile mevcut bütçe açığını bile kapatmadayetersiz kalmaktadır. Bu vergi reformunun mali yanının yetersizliği özelleştirme programını davet eder niteliktedir.

Kaynaklar

1) DPT, 1993 Programı, 30 Ekim 1993 tarihli Resmi Gazete, ss.70-83.
2) 1994 Konsolide bütçe gerekçesi, ss.88-92.
3) P.Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure" RES, 36 (1954), ss.387-89.
4) James Buchanan-Gordon Tullock, Calculus of Consent, Ann Arbor, The Univer sity of Michigan Press, 1962.
5) Harvey Rosen, Public Finance, Homewood, Irwin, 1988, ss.62-88.
6) Ali Alaybek, Gelir Vergisi Davamız, İstanbul, 1947, s.51.
7) A. Harberger, Principle of Taxation Applied to Developing Countries: In World Tax Reform, Boskin McLure (Eds.), Calif., ICS Press, 1990, ss.25-49.
8) Güneri Akalın, KİT Ekonomisi, Ankara, 1990, ss.286-343.
9) Vergi Reformu Komisyonu Raporu, TOBB, 1992.
10) Maliye Bakanlığı, Vergi İstatistikleri Yıllığı, Ankara, 1992, s.12.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

THE COMPLETION OF THE INTERNAL MARKET: ITS EFFECT ON TURKEY'S EXPORTS*

Halil AKSU
Technical University of Istanbul

The completion of the internal market at the beginning of 1993 will remove physical, technicl and, fiscal barriers amongst the Member States of the European Communities (EC). Therefore, there would be some scope to change Turkey's export performance in the EC's market in the context of the completion of the internal market at the beginning of 1993 in sofar as there are some strong similarities between Turkey's and the Member States' exports to the EC's market. The indices of similarity of exports in this research suggest that there is little scope to change Turkey's exports performance in the EC's market even after completion of the internal market. This is because with the exception of Greece, Greece, with the highest value of indices (72), is different from the rest of the Member States.

I.Definition and Evidence

The completion of the internal market at the beginning of 1993 will remove physical, technical and fiscal barriers amongst the Member states of the European Communities (EC). This removal of barriers to trade will impact on Turkey's exports to the EC. Why? This is because internal prices in the EC are lowered by completion while Turkey's exports will still be subject to a common external tariff to all EC countries.

II. Assumption

Turkey's exports to the EC will decline both in the short term and the long term and exports amongst the EC members will increase.

III. Hypothesis

The more similar are the exports of Turkey and the EC member countries, the more adverse will be the trade diversion effect of internalisation.

IV. Mathematical Expression of Hypothesis

Denote Turkey's export to the EC's market in product category i by $e_i^{TR,EC}$, the Member States' exports to the EC's market in product category i by $e_i^{MS,EC}$, the other countries' exports tho the EC's market in product category i by $e_i^{OC,EC}$, and total exports from the world to the EC's market in product category i by $e_i^{W,EC}$. Then, the following equation can be written.

$$e_i^{TR,EC} + e_i^{MS,EC} + e_i^{OC,EC} = e_i^{W,EC} \quad (1)$$

The equation (2) can be found by dividing both sides of the equation (I) by $e_i^{W,EC}$:

(2)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

$$\left[\frac{e_i^{TR,EC}}{e_i^{W,EC}} + \frac{e_i^{MS,EC}}{e_i^{W,EC}} + \frac{e_i^{OC,EC}}{e_i^{W,EC}}\right] = 1$$

If the shares of Turkey's, the Member States' and the other countries' exports are S_i^{TR}, S_i^{MS} and S_i^{OC} respectively, the following definition applies.

$$S_i^{TR} + S_i^{MS} + \text{and } S_i^{OC} = 1 \quad (3)$$

or

$$S_i^{TR}, S_i^{OC} = 1 - S_{iMS} \quad (4)$$

If S_i^{OC} is excluded for simplicity, the equation (4) can be written as follows:

$$S_i^{TR} = 1 - S_i^{MS} \quad (5)$$

The equation (5) says that there is an inverse relationship between, S_i^{TR} and S_i^{MS}. That is, S_i^{TR}, decreases proportionally while S_i^{MS} increases.

V. Geometrical Presentation of Hypothesis

The above relationship can be shown in graphic form, as in Fig. I. The straight line in the Fig. I shows that S_i^{MS} increases in direct proportion to the reductions of S_i^{TR}.

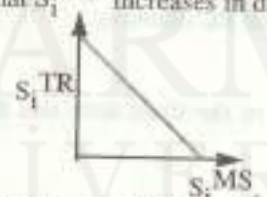


Fig. I. Relation between, S_i^{TR} and S_i^{MS}.

While S_i^{TR} increases, if S_i^{TR} does not decrease, this mean that the share of the other countries rather than S_i^{TR} decreases. Then there is no effect on Turkey's exports to the EC concerning completion.

VI. Measuring and Results

Insofar as the Member States of the EC and Turkey have strong similarities in their exports to teh EC's market, there would be scope for trade diversion at the expense of Turkey after completion of the Internal Market.

The degree of export similarities between Turkey and the Member States of the EC can be measured by Finger-Kreinin index of export similarity (Finger-Kreinin, 1979). Its formulation is as follows:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

$$S(ab, c) = (\sum_{i} Min[S_i(a_c), S_i(b_c)] * 100 \qquad (6)$$

where $S_i(a_c)$ shows the share of commodity i in a's exports to market c and $S_i(b_c)$ shows the share of commodity i in b's exports to the same market. The value of index lies between (0) and (100). The value of (0) represents complete dissimilarity, the value of (100) represents total similarity between exports. The value of overlap between exports shows how much scope there is to change Turkey's exports share in the EC's market. That is, the greater the export similarity, the greater the scope for shifts of Turkey's and the Member States' exports shares in the EC's market.

Computations are displayed in Table I. The results suggest that Turkey's exports are not that similar to the Member States' exports to the EC's market, with, the exception of Greece. Greece, with the highest value of the indices (72), is differ from the rest of the of the member States. Thus, Greece is the strongest competitor for Turkey's exports to the other EC countries (especially, vegetables, fruits, textile yarn and article of apparel of clothing accessories). Spain (especially, vegetables and fruits), the Netherlands (especially, vegetables, fruits, tobacco and tobacco manufactures and textile yarn), Belgium-Luxembourg (especially, textile yarn), the United Kingdom, Germany (especially, textile yarn), France (especially, textile yarn), Denmark (especially, fish, crustaceans, mollusks and textile yarn) and Ireland (especially, textile yarn) have values of indices that are nearly the same. Ranking the indices, Portugal is the second (especially, fish, crustaceans, mollusks, textile yarn and articles of apparel of clothing accessories) and Italy is the third country (especially, vegetables, fruits, textile yarn and articles of apparel of clothing accessories) showing similarities to Turkey with respect to exports to the EC - the above commodities are subject to a common external tariff in the EC's market. But these countries' export similarities to Turkey are less than those of Greece.

As the internal market approaches, it can therefore be asserted that there are not any strong similarities between Turkey's and the Member States' exports to the EC's market.

Table I

Indices of Similarity of Exports; Exports to the EC's Market, 1987

(Finger-Kreinin indices)

	GR	P	I	E	NL	B-L	UK	G	F	DK	IRL
Turkey	72	49	42	38	34	31	29	28	28	27	23

Notes: Computations are based on the OECD's Foreign Trade Statistics. All data are export data at the 2-digit SITC categories. Results were rounded off to the nearest figure.

VII. Prediction

The suggests that there is little scope to change Turkey's exports performance in the EC's market (the first Trade diversion effect). Therefore, the European Communities would keep their importance as an export market for Turkey even after completion of the internal market.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

VIII. Implications

As is mentioned in Section I specifically, the first trade diversion effect is the decline in the EC's imports from the third countries. This is because price (prices without tariffs) are lower than those (prices with protection) before removing protection amongst member countries of the customs union would be available for the economic agents in the customs union even though the prices of similar products in the third countries which are subject to a uniform tariff in the customs union are lower than those (prices without tariffs) in the customs union after removing protection amongst member countries of the customs union. The second trade diversion effect appears in shifts amongst preferences given to nonparticipating countries. The scope for the third trade diversion effect occurs insofar as the member States of the EC and Turkey have structural similarities in their exports to the other markets (if reverse preferences are given to the EC and/or if the EC builds up new free trade areas).

The same estimation can be done for the second and third trade diversion effects.

References

Aksu, H. (1990). *The completion of the European Internal Market: Its effects on Turkey's Economy*, unpublished research, Kiel.

Finger, J.M. And Kreinin, M.E. (1979). 'A measure of export similarity and its possible uses.' *The Economic Journal, 89 (December), pp. 905-912.*

Definitions

GR	: Greece
P	: Portugal
I	: Italy
E	: Spain
NL	: The Netherlands
B-L	: Belgium-Luxembourg
UK	: United Kingdom
F	: France
G	: Germany
DK	: Denmark
IRL	: Ireland

Appendexs

The other solution of $S(ab, c)$ is as follows (Aksu, 1990):

$$S(ab, c) = 200 - [\sum_{i \text{ and}} \text{Max}\,(s_i a_c, s_i b_c)]100 \qquad (7)$$

$$s_i a_c = e_i a_c;\ s_i b_c = e_i b_c \qquad (8)$$

$$\sum e_i a_c \qquad \sum e_i b_c$$

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

where e_ia_c shows country a's exports to market c in product category i and e_ib_c shows country b's exports to the same market in the same product category, s_ia_c shows the share of commodity i in a'ts exports to market c and s_ib_c shows the saher of commodity i in bs exports to the same market. The value of index lies between (0) and (100). The value of (0) and. The value of (0) represents complete dissimilarity, the value of (100) represents total similarity between exports. The overlap within the export indices can be measured by the values of indices ranging from (0) to (100) as total overlap. When the total value of one of the indices is (0), this means that there ise nothing to measure and, in this case, the sum of the two indices is simultaneously (100), instead of (200).

İÇSEL PAZARIN BÜTÜNLEŞMESİNİN TÜRKİYE'NİN İHRACATI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Özet: 1993'ün başındaki içsel pazarın bütünleşmesi, Avrupa topluluklarının (AT) üye devletleri arasındaki fiziki, teknik ve mali engelleri kaldıracaktır. Böylelikle, Türkiye'yle üye devletlerin AT pazarına ihracatında benzerlikleri olduğu sürece, 1993'ün başlangıcındaki içsel pazarın bütünleşmesi bağlamında, Türkiye'nin AT pazarındaki başarımında değişme için boşluk olabilecektir. Bu araştırmadaki ihracat benzerlik indeksleri önerir ki içsel pazarın bütünleşmesinden sonra bile Türkiye'nin AT pazarındaki başarımının değişmesi için çok az bir boşluk vardır. Bu, Türkiye'yle üye devletlerin AT pazarına ihracatındaki benzerliğin, Yunanistan istisnasıyla çok fazla olmaması nedeniyledir. Yunanistan, en yüksek indeks değeriyle (72), üye devletlerin arda kalanından farklıdır. Araştırma sırasında Finger-Kreinin indeksinin diğer bir çözüm yolunun olduğunu saptanmış ve açmalıkdaki gibi formüle edilmiştir ki bu formülle, Finger-Kreinin formülü tamamen aynı sonucu verir.

* This paper was prepared while I was a free researcher at the Institüt für Weltwirtschaft an der Universität Kiel and the financial support of Friedrich Ebert Stiftung is gratefull acknowledged. I thank also Peter Kalmbach of Universität Bremen and Tim Worrall of the University of Liverpool and my colleagues at the department of economics and quantitative analysis of the Faculty of Management of the Technical University of İstanbul. All of them, as well as the many other people of Universität Kiel provided valuable comments and assistance in the course of my research. This research was also presented at the International Conference on Business and Economics Development in Middle Eastern and Mediterranean Countries, İstanbul 5-7 July, 1993.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ARZ-YÖNLÜ İKTİSAT VE HALDUN-LAFFER ETKİSİ

Doç. Dr. Coşkun Can AKTAN
9 Eylül Üniversitesi
İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

I. GİRİŞ

1970'li yılların sonlarına doğru talep-yönlü iktisadın (Demand-Side Economics) karşılaştığı sorunlara çözüm olarak, vergi indirimleri politikasını öneren Amerikalı iktisatçı Profesör Arthur Laffer, vergi indirimleri sonucunda toplam piyasa üretiminin ve toplam vergi gelirlerinin artacağını savundu. Laffer'in görüşleri, ABD'de özellikle Wall Street Journal'ın Editörü Jude Wanniski'nun katkılarıyla kamuoyuna aktarıldı. Bu görüşler, kısa sürede akademik çevrelerde de ilgi gördü ve özellikle P.C. Roberts, N. Ture, M. Evans, A. Reynolds, B. Barlett ve diğer bazı iktisatçılar tarafından ayrıntılı bir şekilde incelemeye konuldu. Laffer'in vergi indirimleri ile toplam piyasa üretimi ve vergi gelirleri arasında kurmuş olduğu geometrik ilişki, akademik çevrelerde yapılan çalışmalarla "Laffer Eğrisi" şeklinde populerite kazandı. Laffer, görüşleri ile talep-yönlü iktisat politikasını, (Keynezyen İktisat Politikasını) eleştirmiş, bunun yerine "Her arz kendi talebini yaratır" şeklinde formüle edilen Say Kanunu'nu tekrar gündeme getirmeye çalışmıştır. Laffer'e göre çağdaş iktisadi sorunların temelinde, üretimin talebe cevap verememesi yatmaktadır. Laffer, üretimi teşvik edecek en önemli iktisat politikasının ise "vergi indirimleri politikası" olduğunu savunmuştur. Laffer'in bu görüşleri, daha sonraları diğer bazı iktisatçıların katkıları sonucu, iktisat literatürüne "Arz-Yönlü İktisat" (Supply-Side Economics) ya da "Arz-Yönlü Vergi Politikası" (Supply-Side Tax Policy) olarak yerleşti.

Bu çalışmanın amacı, talep-yönlü iktisat teorisine alternatif bir iktisadi düşünce olarak 1980'li yıllarda önem kazanan arz-yönlü iktisat teorisini genel hatlarıyla incelemektir. İlk olarak arz-yönlü iktisadın tanımı, temel ilkeleri ve tarihsel kökenleri ortaya konulacaktır. Daha sonra, teorinin esas konusunu oluşturan Laffer Etkisi analiz edilecektir. Çalışmamız bazı değerlendirmeleri de içeren sonuç bölümü ile son bulmaktadır.

II. ARZ-YÖNLÜ İKTİSAT TEORİSİ

A. Tanım

Arthur Laffer arz-yönlü iktisadi şu şekilde tanılmanmaktadır. "Arz-yönlü iktisat, klasik iktisadın modern tarzda ifadesinden başka birşey değildir" ("Analyzing Supply-Side Economics: A Symposium", Halistones, 1982, 69) Diğer bir iktisatçı Bruce Barlett ise yaptığı tanımlama ile Arthur Laffer'in görüşlerini paylaşmaktadır; "Birçok yönden, arz-yönlü iktisat, klasik iktisadın yeniden keşfedilmesinden başka birşey değildir." (Barlett, 1981; 1).

Arz-yönlü iktisadın ekonometrik analizini yapan Michael Evans daha bilimsel bir

yaklaşımla, "Ekonominin prodüktif kapasitesini etkileyen faktörleri inceleyen bir iktisat dalı.." şeklinde bir tanım vermektedir (Evans, 1983; 19-20). Evans dengeli bir arz-yönlü iktisat politikasının başlıca şu iktisat politikalarını içerdiğini belirtmektedir (Evans, 1983; 20):

-Şahsi ve kurumlar gelir vergilerinde indirim,

-Vergi indirimlerine paralel olarak kamu harcamalarının indirilmesi,

-Yasal-kurumsal serbestleşme politikası,

Evans'a göre bu politikaları içerecek bir arz-yönlü program; yüksek prodüktivite ve ekonomik büyüme ile düşük enflasyonu sağlayacaktır. Evans'a göre, arz-yönlü iktisadın temelini "vergi indirimleri" oluşturmaktadır.

Son olarak, diğer bir tanınmış bir arz-yönlü iktisatçının tanımını aktaralım; P.C. Robers'e göre arz-yönlü iktisat "teşvikler ve göreli fiyatlar üzerindeki maliye politikası etkilerini inceleyen bir iktisat okuludur (Roberts, 1984; 314)"

Bu açıklamalar çerçevesinde şu tanımı yapmak mümkündür; arz-yönlü iktisat, özellikle vergi indirimleri yoluyla üretimin ve dolayısıyla vergi gelirlerinin pozitif yönde etkileneceğini ve bu suretle ekonomik büyümenin, kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliğin sağlanacağını savunan bir iktisadi düşüncedir. Esasen bu tanıma dayalı olarak arz-yönlü vergi politikasının temel ilkelerini de özetlemek mümkündür.

B. Temel ilkeleri

Arz-yönlü iktisadın temel ilkelerini şu şekilde özetleyebiliriz;

1. Marjinal vergi oranlarındaki değişiklikler ekonomik birimlerin karar ve faaliyetlerini pozitif veya negatif olarak başlıca üç şekilde değiştirir (Keleher, 1982; 111).

-Boş durmaya karşı çalışmanın göreli fiyatını,

-Cari tüketim yerine, gelecekte tüketimde bulunmanın göreli fiyatını,

-Piyasa ekonomisi içerisinde faaliyette bulunma yerine, yeraltı ekonomisinde faaliyette bulunmanın göreli fiyatını.

Arz-yönlü iktisatçılar, marjinal vergi oranlarının indirilmesi (artırılması) halinde bunun göreli fiyatları pozitif (negatif) yönde etkileyeceğini kabul etmektedirler. Onlara göre, örneğin, marjinal vergi indirimi, bireylerin tüketim yerine tasarrufa yönelmelerine, boş durma yerine çalışmayı tercih etmelerine neden olacaktır.

2. Arz-yönlü iktisat, "ekonomik büyüme" ve "ekonomik etkinlik" olarak bilinen iki önemli iktisat politikası amacına ağırlık vermektedir. Arz-yönlü vergi politikasını savunanlar vergi indirimlerinin uzun dönemde vergi gelirlerini ve toplam piyasa üretimini artıracağını kabul etmektedirler. Bu iktisatçılara göre, "ekonomik istikrar ve adil gelir dağılımı" gibi iktisat politikası amaçları kısa dönemde çözüme kavuşturulamayacak politikalardır. Diğer bir deyişle, bu politikaları gerçekleştirmek için öncelikle, ekonomide etkinlik ve yüksek büyümeyi sağlayacak politikaları yürürlüğe koymak gereklidir.

3. Arz-yönlü iktisadın diğer bir temel ilkesi ise vergi oranları ile vergi gelirleri ve toplam piyasa üretimi arasında kurmuş olduğu ilişkidir. Bu ülkeye göre, vergi oranlarının

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

indirilmesi, sanıldığı gibi vergi gelirlerini azaltmayacak aksine artıracaktır. Çünkü, vergi oranlarının indirilmesi göreli fiyatları pozitif şekilde etkileyecek ve bu etki toplam piyasa üretiminin, yani GSYİH'nin artması şeklinde sonuçlanacaktır. Arz-yönlü iktisat teorisinin temel felsefesini oluşturan bu ilişkiyi ileride ayrı bir başlık altında inceleyeceğiz. Daha önce, arz-yönlü iktisadın tarihsel kökenleri üzerinde durmaya çalışalım.

C. Tarihsel kökenleri

Arz-yönlü iktisat, daha önce de belirtildiği gibi, talep-yönlü iktisada bir tepki olarak doğmuştur. Talep-yönlü iktisadın aksine, arz-yönlü iktisat, bütün iktisadi sorunların arz-kaynaklı olduğunu kabul eder. Arz-yönlü iktisat teorisini savunanlara göre, iktisadi sorunların temeli Keynezyenlerin ifade ettiği şekilde "efektif talep" yetersizliği değil, üretimin talebe oranla yetersiz olmasıdır. Arz-yönlü iktisat teorisini savunanlar bu görüşleri ile esasen Say Kanunu'nu kabul etmektedirler. Klasik iktisadın **"Arz Kendi Talebini Yaratır"** şeklinde formüle edilen bu görüşü temelde arz-yönlü iktisadın çıkış yeri olarak kabul edilebilir.

Jean Babriste Say, 1803 yılında "Treatise on Political Economy" adlı eserinde **"Piyasalar Kanunu"**nu (the Law of Markets) şu şekilde açıklamıştır:

"Her üretici kendi tüketimini aşacak ölçüde belirli bir maldan bir miktar üretir. Çiftçi, kendisi ve ailesi için gerekli olandan daha fazla mahsul toplar; şapkacı, kendi kullanımı için gerekli olandan daha fazla şapka yapar; toptancı kendi tüketiminden daha fazla miktarda şekeri elde bulundurur. Bunların her biri, rahat bir şekilde yaşam için (kendi ürettikleri mallar dışındaki) diğer birçok mallara gereksinim duyarlar. Üretilen malların başkalarının ürettikleri mallar ile mübadele edilmesi piyasaları oluşturur" (Cowen, 1982; 165).

Say'in açıklamalarında talebin esas kaynağının üretim olduğu vurgulanmaktadır. Say'e göre;

"Aşırı tüketim ticaret için yararlı değildir; asıl güçlük tüketim isteğini teşvik etmekte değil, üretim araçlarını sağlamakta yatmaktadır; ... iyi devletin amacı üretimi teşvik etmekte, kötü devletin amacı ise tüketimi teşvik etmekte yatmaktadır (Cowen, 1982; 167).

Say'in bu temel görüşleri daha sonraları, özellikle James Mill tarafından daha net bir şekilde ortaya konulmuştur. Mill, 1806 yılında yayınladığı eserinde **Say Kanunu**'nu şu şekilde ifade etmiştir.

"Her ülke kesinlikle bütün malları tüketecektir. Bir ülkede hiçbir şekilde aşırı bir sermaye veya mallar stok edilmez; sermaye, üretim için bir olanak yaratır. Bir ülkedeki talep, tamamen o ülkenin satın alma gücüdür. Ülkenin satın alma gücü nedir? Şüphesiz ülkenin yıllık üretimidir.

Tüketim, esasen üretimin bir etkisidir. Üretim, tüketimin bir etkisi değildir. Bir ülkenin gerçek zenginliği o ülkenin yıllık üretim gücüdür. Bir ülkenin zengin veya fakirliği o ülkenin ürettiği malların miktarına bağlıdır (Cowen, 1982; 135).

İşte, 1980'li yılların başlarında Arthur Laffer ve diğer bazı iktisatçılar tarafından açıklanan ve "arz-yönlü iktisat" olarak popülerite kazanan teori esasen Say Kanunu'nun

yeniden gündeme getirilmesidir. Arz-yönlü iktisatçılar, 1970'li yıllardaki iktisadi sorunlarını esasen toplam arz yerine toplam talebe ağırlık veren talep-yönlü iktisat politikasından kaynaklandığını savunmaktadır (Bkz: Aktan, 1991). Bu iktisatçılar, sorunu bu şekilde belirledikten sonra çözümü de üretimi teşvik edecek politikalarda aramaktadırlar. Onlara göre, üretimi teşvik edecek en önemli araç vergi indirimleridir. Önemle belirtmek gerekir ki, Laffer'in vergi oranları ve vergi gelirleri arasında kurmuş olduğu teorik ilişki ve yaptığı geometrik yorum başlangıçta pekçok iktisatçı tarafından yeni ve orijinal bir görüş olarak kabul edilmiştir. Ancak daha sonraları akademik çevrelerde yapılan çalışmalarla Laffer'in açıkladığı görüşlerin daha önceki yüzyıllarda başka iktisatçı ve filozoflar tarafından ifade edildiği açıklığa kavuşmuştur. Örneğin Amerikalı iktisatçı Alan Blinder, yayınladığı çalışmasında Laffer'in açıkladığı görüşlerin daha önce 1844 yılında J. Dupuit tarafından ifade edilmiş olduğunu dolayısıyla, **Laffer Eğrisi** olarak populerite kazanan eğriyi **"Dupuit Eğrisi"** olarak adlandırmanın daha doğru olacağını belirtmiştir (Blinder, 1981: 83). Bir başka iktisatçı Don Fullerton da vergi indirimleri ile vergi gelirleri arasındaki ilişkinin Dupuit yanı sıra Adam Smith tarafından da ifade edildiğini, bu nedenle çizilen eğriyi **"Smith-Dupuit Eğrisi"** olarak adlandırmanın doğru olacağını ifade etmiştir (Fullerton, 1982; 5).

Önemle belirtmek gerekir ki A. Laffer tarafından açıklanan ve "Laffer Etkisi" olarak populerite kazanan hipotez ilk olarak 14. yüzyılda filozof İbni Haldun tarafından açıklanmıştır. İbni Haldun 1371'de ünlü Mukaddime'sinde şunları yazmıştır:

"Toplumun (hanedanın) oluşumunun başlangıcında vergiler, küçük matrahlar karşılığında yüksek vergi hasılatı sağlar. Toplumun (hanedanın) genişlemesi ile birlikte, vergiler büyük matrahlara karşılık düşük vergi hasılatı sağlar" (K.Haldun, 1981; 230).

İbni Haldun, aynı eserinde devamla şunları yazmaktadır:

"Vergi konuları üzerine düşük vergiler yüklendiğinde, bu (yükümlülerin) çalışma ve bir şeyler yapma arzularını geliştirir. Düşük vergiler vergi yükümlülerini tatmin edeceği için, kültürel teşebbüs büyür ve artar. Öte yandan, kültürel teşebbüsün büyümesi ile birlikte, yükümlülere terkedilen vergi matrahı genişler. Netice olarak, kişisel matrahların toplamı ile vergi geliri artmış olur" (K.Haldun, 1981, 231).

18 ve 19. yüzyıllarda bazı iktisatçı ve filozoflar da, İbni Haldun'un düşüncelerine benzer görüşleri ile sürmüşlerdir. Örneğin, 18. yüzyılda filozof David Hume şunları yazmıştır:

"Ağır vergiler...endüstriyi tahrip eder; ağır vergiler, işçilerin ücret artış talep etmelerine neden olarak (sonuçta) bütün malların fiyatlarını artırır." (Hume, 1955; IXXXII).

Aynı yüzyılda, Adam Smith, Milletlerin Zenginliği adlı eserinde David Hume'un görüşlerini değişik şekilde ifade etmiştir:

"Yüksek vergiler, bazen vergiye tabi malların tüketimini azaltmak ve bazen vergi kaçakçılığını teşvik etmek suretiyle, düşük vergilerden sağlanacak hasılattan daha düşük bir hasılat sağlar. Gelirin azalması, tüketimin azalmasının bir sonucu olarak çıkmışsa, çözüm yollarından birisi vergi oranlarını indirmektir." (Smith, 1976; 414).

Adam Smith'i takiben, diğer klasik iktisatçılar da düşük vergi oranlarının, yüksek vergi hasılatı sağlayacağını ve ekonomik büyümeyi teşvik edeceğini ifade etmişlerdir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

J.R. McCulloch, yukarıdakilere benzer görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir;

"Vergilerin indirilmesi, vergi gelirlerinin artması sonucunu doğurur...Vergilerin artırılması, gelirin azalması sonucunu doğurur." (McCulloch, 1975, 341).

1831'de Henry Parnell düşük vergilerin önemini şu şekilde vurgulamıştır:

"Aşırı yüksek vergilerin sonucunda vergi geliri azalır ve vergi kaçakçılığı teşvik edilir.." (Keleher ve Orzechowski, 1982; 140).

Son olarak, Julius Dupuit'in görüşlerini kısaca aktaralım. Dupuit, 1844 yılında şunları yazmıştır:

"Eğer bir vergi, sıfırdan başlayarak engelleyici olabileceği bir noktaya kadar artırılırsa, başlangıçta hasılatı artarak bir maksimuma ulaşır ve bir noktada tekrar sıfır olur." (Dupuit, 1969; 276).

Anlaşıldığı üzere, 1970'li yılların sonlarına doğru A. Laffer tarafından gündeme getirilen bu görüş, daha önceki yüzyıllarda pekçok filozof ve iktisatçı tarafından açıklanmıştır. Literatüre "Laffer Etkisi" olarak giren bu görüşü, biz bu çalışmada "Haldun-Laffer Etkisi" olarak adlandırmayı yeğliyoruz.

III. HALDUN-LAFFER ETKİSİ

A. Hipotez

Haldun-Laffer etkisi kısaca şu görüşü açıklamaktadır. Marjinal vergi oranlarındaki değişiklikler göreli fiyatları pozitif (negatif) olarak etkiler ve netice olarak toplam piyasa üretimi ve toplam vergi geliri artar (azalır). Önemle belirtelim ki, arz-yönlü vergi politikasını savunan iktisatçılar, özellikle marjinal vergi oranları üzerinde durmaktadırlar. Bilindiği üzere ortalama vergi oranı, ödenmesi gereken vergi ile gelir arasındaki ilişkiyi gösterir. Ödenmesi gereken vergiyi (T) geliri (Y) ile gösterirsek ortalama vergi oranını (e) şu şekilde formüle edilebilir.

$$e = \frac{T}{Y}$$

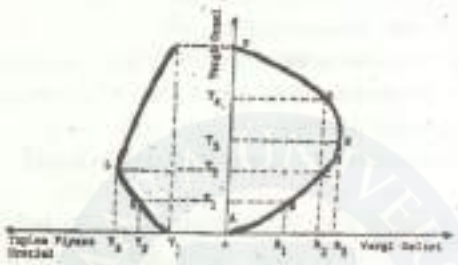
Marjinal vergi oranı ise ödenen vergideki artış ile gelirdeki artış miktarı arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Bu durumda marjinal vergi oranını (m) da şu şekilde formüle edebiliriz.

$$m = \frac{dT}{dY}$$

Yukarıda kısaca özetlenen Haldun-Laffer etkisini (HL Etkisi) Şekil: 1 yardımıyla açıklamaya çalışalım.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Şekil: 1 Vergi oranları ile toplam piyasa üretimi ve vergi gelirleri arasındaki ilişki



Şekilde sağ taraf vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi sol taraf ise vergi oranları ile toplam piyasa üretimi arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Önce, şeklin sol tarafını incelemeye çalışalım. Hiç verginin bulunmadığı varsayımı altında toplam piyasa üretimi Y_1 düzeyindedir. Vergi oranlarının sıfırdan başlamak suretiyle bir miktar artırılması toplam piyasa üretimini artırır. Bunun nedeni şudur; devletin bir miktar vergi geliri toplaması, bir miktar kamusal mal arzetmesi demektir. Örneğin, devletin topladığı vergi gelirlerini savunma, adalet gibi tam kamusal mallar yanı sıra bir kısmını da eğitim ve sağlık gibi yarı kamusal mallara harcadığını düşünelim. Devletin bir miktar kamusal mal üretmesi, başlangıçta özel sektör ekonomik faaliyetleri üzerinde olumlu etki gösterir ve netice olarak ekonomide toplam GSYİH miktarı genişler. Vergi oranlarının artırılması bir noktaya kadar bu etkiyi gösterir. Belirli bir noktadan sonra (L), toplam piyasa üretimi azalır. Bunun nedeni, yüksek vergi oranlarının göreli fiyatlar üzerindeki olumsuz etkisidir. Şeklin sağ tarafına dönelim; vergi oranları ile toplam piyasa üretimi arasındaki ilişkilere bir benzerini vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkide görebilmekteyiz. Vergi oranının sıfır olduğu durumda vergi geliri de artacaktır. Vergi oranlarının D noktasına kadar artırılması halinde, aynı sonuç elde edilebilecektir. D noktasından sonra vergi oranlarının artırılması vergi gelirleri üzerinde olumsuz bir etki doğuracaktır. D noktasını "maksimum vergi geliri noktası" olarak tanımlamak mümkündür. Önemle belirtelim ki, T_3'ün ötesinde bir vergi indirimi, ancak vergi gelirinin artması sonucunu doğurur. Örneğin, vergi oranının T_4'den T_3 noktasına indirilmesi halinde vergi geliri de R_2'den R_3'e doğru yükselir. Şekilden anlaşıldığı üzere toplam piyasa üretiminde vergi gelirlerinden önce bir maksimuma ulaşılmaktadır. Bunun nedeni şudur: Devletin bir miktar vergi geliri toplaması ekonomiye bir miktar kamusal mal arzetmesi anlamına gelir. Başlangıçta bu düşük vergi oranları ekonomik birimlerin faaliyetleri üzerinde pozitif etkide bulunur. Böylece toplam piyasa üretiminde maksimuma düşük bir vergi oranında ulaşılır. Şimdi, HL hipotezinin varsayımlarını, daha doğru bir ifadeyle belirsizliklerini incelemeye çalışalım.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

B. HL hipotezinin belirsizlikleri

P. Miller ve A. Sruthers adında iki iktisatçı 1979 yılında yayınladıkları makalede HL etkisinin önemli ölçüde belirsizlikler içeren bir varsayımdan ibaret olduğunu belirterek şu görüşleri ileri sürmüşlerdir. "Vergi oranlarında bir indirimin vergi gelirlerini artıracağı ümidi "Laffer Etkisi"dir. Fakat, bu olsa olsa zayıf bir beklentidir. Bu görüş, kişilerin vergi sonrası gelirleri yükseldiğinde öncekinden önemli ölçüde fazla yatırım yapacakları varsayımına dayalıdır." (1) Preston ve Miller'e göre Haldun-Laffer Etkisi, oldukça belirsiz ve gerçekleşmesi pek mümkün görünmeyen iki koşula bağlı bulunmaktadır. İlk olarak, vergi oranı, Şekil-3'de görüldüğü üzere maksimum vergi geliri noktasının (D) ötesinde bulunmalıdır. Diğer bir ifadeyle, cari vergi oranı T oranından daha yüksek olmalıdır. Vergi oranını D noktasından daha düşük bir noktaya indirildiğinde vergi gelirleri artmayacak, aksine azalacaktır. Oysa, vergi oranı D noktasının ötesinde, örneğin E noktasında ise, bu oranın D noktasına indirilmesi halinde vergi geliri artacaktır.

Laffer etkisinin gerçekleşebilmesi için ikinci koşul ise vergi indiriminin çok fazla olmamasıdır. Örneğin, E noktasından C noktasına (veya B noktasına) kayılması halinde vergi gelirleri artmayacak, aksine azalacaktır. Hiç kimse eğrinin şeklini ya da maksimum vergi geliri noktasının konumunu bilmediğinden vergi oranlarını uygun bir şekilde azaltmak kolay olmayacaktır.

C. Zaman boyutu, beklentiler ve yüksek vergi çıkmazı

Önemle belirtmek gerekir ki, yukarıdaki açıklamalarımızda zaman boyutu ve vergi yükümlülerinin vergi oranları konusundaki beklentileri analize dahil edilmemiştir. 1960 başlarında, Arthur Laffer'le başlayıp sürüp giden Haldun-Laffer Etkisi tartışmalarına, James M. Buchanan ve Dwight Lee yeni bir boyut kazandırdılar. Buchanan ve Lee birlikte yayınladıkları çalışmalarında HL etkisinin uzun dönem ve kısa dönem sonuçlarını incelemişlerdir. Analizlerinde aynı zamanda yükümlülerin ve politik karar vericilerin beklentileri üzerinde duran Buchanan ve Lee modelini aşağıdaki grafik yardımıyla incelemeye çalışalım: (Bkz: Buchanan ve Lee, 1982a; Ayrıca Bkz; Buchanan ve Lee, 1982 (b)).

Şekil-3'de kısa-dönem ve uzun dönem HL eğrileri birlikte gösterilmiştir. Uzun dönem, vergi oranlarındaki değişiklikler karşısında yükümlülerin bu değişikliğe adaptasyonu için yeterli süreyi ifade etmektedir. Buna göre uzun-dönem HL eğrisi, şekilde $HL_{(L)}$ (AB eğrisi) olarak gösterilmiştir. Tam adaptasyon için gerekli süre uzun-dönem HL eğrisinin şeklini belirlemektedir. Bu süre içerisinde, yükümlülerin kısa-dönem denge analizlerini yapmak mümkündür. Şekilde kısa-dönem HL eğrileri $HL_{(S)}$ (AC eğrileri) olarak gösterilmiştir. Örneğin, birinci dönemde kısa-dönem Haldun-Laffer eğrisi $HL_{(S1)}$; ikinci dönemde ise $HL_{(S2)}$ vb. olarak gösterilmiştir. Şekilden de anlaşılacağı üzere, uzun-dönemde maksimum vergi gelirini sağlayacak vergi oranı T_1'dir. Diğer bir ifadeyle E vergi yükümlüleri

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

için bir tam-adaptasyon denge noktasını teşkil etmektedir. Bu açıklamalar ışığında, HL eğrisinin kısa-dönem ve uzun-dönem yapılarının farklı olduğunu ve bu eğrilerin yapısını yükümlülerin beklentilerine göre belirleneceğini söyleyebiliriz. Buchanan ve Lee modelin birinci önemli açıklaması şudur; kısa dönemde, vergi oranlarının indirilmesi HL etkisi göstermez. Açık bir ifadeyle, vergi indirimi ancak uzun dönemde göreli fiyatları etkiler ve sonuç olarak toplam piyasa üretimini ve vergi gelirini artırır. Kısa dönemde, yükümlülerin vergi oranının tekrar değişip değişmeyeceğine ilişkin kuşkuları, onların ekonomik kararlarını olumsuz olarak etkiler (Buchanan ve Lee, 1982a; 291-292). Şekil üzerinde açıklamak gerekirse; vergi oranının T_2'den T_1'e indirilmesi kısa dönemde vergi gelirini R_2'den R_1'e indirir. Aksine, uzun dönemde, bu vergi indirimi vergi gelirlerini R_2-R_3 kadar artırır.

Bir diğer önemli nokta ise şudur, buraya kadar, yükümlülerin kararları ve adaptasyon için gerek duydukları zaman boyutu üzerinde durulmuş, ancak vergi oranlarını saptayan politik-karar vericilerin davranışları analize dahil edilmemiştir. Şimdi politikacı davranış modelini de analizimize dahil etmeye çalışalım. Şekilde, daha önce uzun dönem denge noktasını temsil ettiğini ifade ettiğimiz E noktasının aynı zamanda vergi yükümlüleri ve politikacılar için "ideal" bir denge noktası olabileceğini söyleyebiliriz. Ancak, politikacıların, bu uzun-dönem denge yerine kısa-dönem dengeyi tercih ettikleri gözlenen bir durumdur. Buchanan ve Lee'ye göre bu olgunun temelinde politikacıların "özel çıkar" motifleri yatmaktadır. Açık bir ifadeyle, politikacılar, çoğunlukla yeniden seçilebilmek amacıyla kamu harcamalarını artırmak eğilimindirler. Kamu harcamalarının aşırı büyümesi, vergi oranını da optimumdan saptırmaktadır. Zira, artan bütçe açıklarının finansmanı için, vergi oranlarının da artırılması bir zorunluluk olmaktadır. Şekle göre, kısa-dönemde bütçe açıklarının finansmanı zorunluluğu, politikacıların vergi oranlarını T_1'den T_2'ye artırmalarına neden olur. Öte yandan, bu noktada politikacılar, vergi indiriminin, vergi gelirlerini artıracağını zamanla anlayabilirler. Bu açık paradoksu, James M. Buchanan **"Yüksek Vergi Çıkmazı"** (High Tax Trap) olarak adlandırmaktadır (Brennan ve Buchanan, 1985; 8vd).

D. Gutmann Yorumu

A.Laffer'in vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi geometrik olarak açıklamasından sonra, bir başka Amerikalı iktisatçı P. Gutmann, HL eğrisi üzerinde değişik bir tartışmayı başlatmıştır. Gutmann, bir yönden Laffer'in çizmiş olduğu basit şeklin yapısını kritik etmiş ve vergi gelirlerinin % 50'den daha yüksek bir oranda maksimize edileceğini ifade etmiştir. Gutmann çalışmasında, çizmiş olduğu eğriye **"Gutmann Eğrisi"** adını vermiş ve "Laffer Eğrisi" ile bir karşılaştırmasını yapmaya çalışmıştır (Gutmann, 1979; 64-66). Aşağıdaki şekilde Laffer Eğrisi ve Gutmann eğrisi ayrı ayrı gösterilmiştir.

Şekil 4 (a)'da Arthur Laffer'in vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiye dair geometrik yorumlaması yer almıştır. Laffer eğrisi üzerinde -bu çalışmada HL eğrisi olarak adlandırılmıştır- vergi gelirleri % 50 oranında bir maksimuma ulaşmaktadır. Gutmann

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

geometrik yorumunda ise Şekil: 4 (b) maksimuma % 50'nin üzerinde bir nokta ulaşılmaktadır. Gutmann'a göre buna politikacılar neden olmaktadır. Gutmann da Buchanan ve Lee modelinde de açıklandığı üzere politikacıların artan kamu harcamalarının sonucu olarak vergi oranlarını yükseltmek zorunda kaldıklarını öne sürmektedir.

Gutmann'ın üzerinde durmuş olduğu diğer bir husus ise şudur; Gutmann eğrisi üzerindeki maksimum vergi geliri noktasının (H noktası) aşağısında bir noktada dahi vergi indirimi vergi gelirlerini artırabilir. Laffer modelinde, vergi indiriminin, vergi gelirini artırabilecek bir etki gösterebilmesi için mutlaka maksimum vergi geliri sağlayacak noktanın üzerinde bulunmak gereklidir. Gutmann'a göre, vergi indirimleri neticesinde bazı ekonomik faaliyetler yasal olarak yürütülmeye başlanır. Diğer bir ifadeyle, ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmı yeraltı ekonomisinden, görünür piyasa ekonomisine kayar. Bu durumda toplam piyasa üretim hacmi genişler ve netice olarak, toplam vergi gelirlerinin miktarı artmış olur. Aşağıda bir adım daha ileri giderek, Laffer ve Gutmann modellerini birlikte yorumlamaya çalışacağız.

E. HL Etkisi ve Gutmann Etkisi

Önceki açıklamalarımızda da belirttiğimiz gibi HL etkisi, vergi indirimleri sonucunda göreli fiyatların pozitif yönde etkileneceğinden hareket ederek, sonuçta ekonomide toplam piyasa üretiminin ve vergi gelirlerinin artacağını açıklamaktadır. Gutmann etkisi ise vergi indirimleri sonucunda bazı ekonomik faaliyetlerin **yeraltı ekonomisinden** (underground economy) piyasa ekonomisine kayacağını, önceki vergi oranı, HL eğrisinin negatif etki gösteren bölgesinde olsa dahi, vergi gelirlerinin artacağını açıklamaktadır. Bu iki eğriyi şu grafik ile birlikte değerlendirmeye çalışalım. (Şekil: 5)

Şekil: 5 (a) da vergi oranları ile toplam piyasa üretimi; Şekil: 5 (b) de ise vergi oranları ile vergi gelirleri analiz edilmektedir. Başlangıçta, vergi oranının T_2 olduğunu kabul edelim. Bu durumda, toplam piyasa üretimi Y_3 düzeyindedir. Aynı vergi oranı, devlete R2 düzeyinde gelir sağlayacaktır. Ayrıca T_2 oranı, maksimum vergi geliri sağlayan bir vergi oranı olarak kabul edilebilir. Vergi oranının T_2'den T_1'e indirildiğini varsaydığımızda toplam piyasa üretimi Y_2'ye; toplam vergi gelirleri de R_1'e inecektir. Bu açıkladıklarımız HL etkisinin genel sonuçlarıdır. Şimdi, Gutmann modelini analizimize dahil ederek, HL etkisi ile Gutmann etkisi birleştirildiğinde neticenin ne olabileceğini düşünelim. Gutmann'a göre, T_2 vergi oranında bazı ekonomik faaliyetler yeraltı ekonomisinde yürütülmektedir. Vergi oranı T_2 oranından T_1 oranına indirildiğinde, piyasa ekonomisindeki vergi tabi üretim hacmi genişleyecektir. Zira, yeraltı ekonomisinde faaliyette bulunmanın alternatif yararı vergi yükümlüleri için sıfıra doğru inmiş olur. Şekilde, T_1 vergi oranında bu etki dolayısıyla toplam piyasa üretimi Y_2'den Y_3'e kaymıştır. Diğer bir ifadeyle denge noktası L'den (ince olarak çizilen toplam piyasa üretimi eğrisi üzerinde)

M'ye (kalın olarak çizilen eğri üzerinde) kaymaktadır. Öte yandan, T_1 vergi oranında devlet R_1 kadar vergi geliri elde etmektedir. Ancak, toplam piyasa üretiminin Y_2'den Y_3'e kaymasının açık bir sonucu olarak vergi geliri de R_1'den R_2'ye kaymaktadır. Şekilde açıkça anlaşıldığı üzere Gutmann etkisi dikkate alındığında piyasa ekonomisi faaliyetlerinde Y_2 LMY$_3$ alanı kadar bu genişleme olmaktadır. Bu sonuç vergi gelirlerini de R_1 E_2 E R_2 alanı kadar artırmaktadır.

Bu açıklamalara dayalı olarak HL etkisinin esasen bazı hipotezlere dayalı olduğunu ve önemli ölçüde belirsizlikler içerdiğini söyleyebiliriz. Hipotezin doğru olarak değerlendirilmesi için başlıca şu faktörler önem taşımaktadır.

1. Zaman Boyutu: "Vergi indirimlerinin arz-yönlü değişkenleri uyararak vergi gelirlerini artıracağını savunanlar zimmen bir uzun dönem perspektifini ele alıyorlar demektir." (Buchanan ve Lee, 1982 (b); 818).

2. Vergi yükümlülerin beklentileri: "Vergi yükümlüleri devleti kısa dönem gelir maksimize eden bir birim olarak ele aldıkları sürece, vergi oranlarındaki indirimin devamlılığına inanmayacaklardır. " (Buchanan ve Lee, 1982 (b); 819). Vergi yükümlülerinin, vergi oranlarının devamlılığı konusundaki beklentileri HL etkisini doğru olarak değerlendirebilmek için önem taşımaktadır.

SONUÇ

Bu çalışmada arz-yönlü iktisadın teorik temelleri incelenmiştir. Vergi indirimlerinin toplam piyasa üretimi ve toplam vergi gelirleri üzerindeki etkileri konusunda pekçok ampirik çalışma yapılmış, bu arada bazı iktisatçıların katkıları ile arz-yönlü iktisadın ideallarını değerlendirmeye yarayacak bazı tarihsel bulgular elde edilmiştir. Özellikle, ABD'de tarihsel bulgular gerçekten ilgi çekici sonuçlar ortaya koymaktadır. 1920'lerdeki Mellon vergi indirimleri ile 1960'lardaki Kennedy vergi indirimleri ve son olarak da Reagan vergi indirimlerinin genel sonuçları değerlendirildiğinde, arz-yönlü iktisadın 1980 başlarında ifade edildiği şekilde bir **"Voodoo Economics"** (Büyü Ekonomisi) olmadığını ortaya koymaktadır. Arz-yönlü vergi politikasını en kapsamlı bir şekilde uygulayan ABD'de, 1980 sonrasında ekonomik alanda pekçok olumlu gelişmeler elde edilmiştir. ABD'deki büyüme hızı, tasarruf ve yatırım rasyolarındaki değişme, toplam vergi gelirleri trendi, enflasyon ve işsizlik rakamları vb. bu hususta açık değerlendirmeler imkan tanımaktadır. Ancak, ABD ekonomisinde 1980 sonrasında artan bütçe açıkları dolayısıyla, arz-yönlü vergi politikası geniş eleştirilere uğratılmıştır. Bununla birlikte, arz-yönlü vergi politikasını savunanlar esasen bütçe açıklarını tamamen vergi indirimlerinin bir sonucu olmadığını, esas sorunun kamu harcamalarının azaltılmaması olduğunu iddia etmektedirler. ABD'de 1980 sonrasında kademeli olarak gelir vergisi oranları indirilmiş, buna karşın kamu harcamaları öngörülen şekilde azaltılmamıştır. Bu durum sonuçta bütçe açıklarının artmasının nedenlerinden birisi olmuştur.

Arz-yönlü iktisadın ABD'deki başarısına ilişkin tarihsel bulgular yanı sıra

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

akademisyenlerce bu teoriyi, destekleyen çeşitli amprik çalışmaların ortaya konulması bu politikanın pekçok ülkede ilgi çekmesine neden olmuştur. Önemle belirtelim ki 1980 sonrasında ABD dışında; İngiltere, Batı Almanya, Japonya ve diğer bazı gelişmiş ülkelerde vergi indirimleri politikasına ağırlık verilmiştir. Gelişmiş ülkeler yanı sıra gelişmektre olan ülke hükümetleri de bazı uluslararası mali kurumların etkisiyle vergi indirimleri politikasını cazip bulmuşlar ve bu konuda uygulamalar yapmışlardır. Burada şu önemli soru gündeme gelmektedir. Arz-yönlü vergi politikası, gelişmekte olan ülkeler açısından ne derece uygunluk arzetmektedir. Ekonomik kalkınmanın finansmanında, geniş ölçüde vergilere bağımlı bulunan gelişmekte olan ülkelerde vergi indirimleri politikası uygulanması halinde sonuçta bundan vergi gelirleri ne derece pozitif olarak etkilenecektir?

Arz-yönlü vergi politikasını savunanlar gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde vergi indirimlerinin ekonomik büyüme üzerinde olumlu sonuçlar doğuracağını iddia etmektedirler. Bu iktisatçılara göre ekonomik büyümenin hızlanması ile birlikte vergileme kapasitesi de genişleyecek ve böylece sonuçta toplam vergi gelirleri artacaktır. Arz-yönlü vergi politikasını savunanlar, vergi tarifesinin yapısının büyük önem taşıdığını, dik artan oranlı bir tarifenin mümkün olduğunca ılımlı bir artan oranlılığa ve hatta tamamen düz oranlılığa dönüştürülmesini önermektedirler.

B çalışmanın genel sonucu olarak şu ifadeyi savunmak mümkün görünmektedir. Arz-yönlü iktisadın temel iddialara pekçok teorik ve amprik çalışmaların sonuçları ve tarihsel bulgular ile güç kazanmıştır. Ancak, vergi indirimleri yoluyla olumlu ekonomik sonuçlar elde edebilmek için Buchanan ve Lee'nin üzerinde önemle durduğu şu iki hususu dikkate almak gereklidir.

1. Arz-yönlü iktisat uzun dönemi esas alan makro iktisat politikasıdır. Kısa dönemde, vergi indirimleri yoluyla toplam piyasa üretimi ve toplam vergi gelirlerinin artmasını beklemek doğru bir yaklaşım değildir.

2. Vergi oranlarının belirli bir süre değişmeyeceği konusunda vergi yükümlülerini ikna etmek gereklidir. Vergi oranlarının değiştirilmesi basit bir şekilde parlamentonun tasarrufu altında olduğu sürece vergi yükümlülerinin gelecek üzerinde olumsuz beklentileri varolacaktır. Kanımızca, 1980 sonrasında talep-yönlü iktisada alternatif olarak gündeme getirilen arz-yönlü iktisat teorisinin, iktisadi sorunlara olan teşhisi yanlış değildir. Düşük vergi oranlarının göreli fiyatları pozitif olarak etkileyeceği ve bunun sonucunda toplam piyasa üretimini ve dolayısıyla toplam vergi gelirlerini artıracağı savı yukarıda da belirtildiği üzere, mevcut tarihsel bulgular ve amprik çalışmalar ışığında güç kazanmıştır.

Kanımızca Ekonomik Anayasa içerisinde iyi düzenlenmiş bir Vergi Anayasası, arz-yönlü vergi politikasının temel görüşlerini doğrulayacak sonuçlar ortaya çıkarabilecektir. Düşük vergi uygulaması yanı sıra gelecekte vergi oranlarının belirli bir süre değişmez olduğu güvencesine sahip vergi yükümlüleri cari tüketim ve gelecek tüketim üzerindeki tercihlerini en iyi bir şekilde yapmaya çalışacaklardır. Bu şekilde bir Vergi Anayasası yeraltı ekonomisinin boyutlarını azaltarak devletin vergi gelirlerini artıracaktır.

Önemle belirtelim ki; son yirmi yıl içerisinde iktisatçıların ilgisi giderek "Anayasal Reform"a doğru kaymaktadır. ABD'de Kamu Tercihi Teorisi'ni geliştiren bazı iktisatçılar **"Anayasal İktisat"** adını verdikleri yeni bir araştırma disiplini içerisinde ekonomik sorunların esasen ekonomik "kural"ların anayasal bir çerçevede düzenlenmesiyle çözümleneceği

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

görüşünü savunmaktadırlar. Özellikle kamu tercihi teorisinin gelişmesine -ve bu arada arz yönlü iktisadın gelişmesine- önemli katkılarda bulunması nedeniyle 1986'da Nobel Ekonomi Ödülü'nü kazanan James M. Buchanan devletin vergileme yetkisine ilişkin temel hükümler dışında, vergileme yetkisini sınırlayacak kuralların da anayasada yeralması gerektiğini savunmaktadır. Buchanan vergilemeye ilişkin kural ve düzenlemelerin bir **"Vergi Anayasası"** içerisinde düzenlemesi gerektiğini ifade etmektedir. Buchanan Vergi Anayasası'nı şu şekilde tanımlamaktadır;

"...(V)ergi sistemi ancak "anayasal perspektif" içerisinde anlamlı bir şekilde tartışılabilir. Bu ifadeyle, vergilemenin temel yapısı ve vergi yükünün kişiler arasında dağılımı konularının mevcut bir "mali" veya "vergi anayasası" çerçevesi içerisinde ele alınması gerektiğini kasdetmekteyim. Vergi anayasası, bireylerin vergi oranlarındaki değişikliklere uygun bir şekilde adapte olabilecekleri ve uzun dönemi esas alan yarı-süreklı kural veya düzenlemeleri ifade etmektedir. "İyi" bir vergi sistemi, ancak anayasal perspektife dayalıdır." (Buchanan, 1978: 105).

Buchanan, 3 veya 4 yılı esas alan bir "yarı-süreklı vergi anayasasında" özellikle devletin hangi kaynaklar üzerinden vergi alacağı, uygulanacak vergi oranlarının maksimum sınırları, vergi yükünün ve kamu harcamalarını GSYİH'nin belirli bir yüzdesini geçmeyeceği, kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında bir denkliğin mevcut olacağı, bu denk bütçe ilkesinden hangi özel durumlarda -savaş, kriz vb.- vazgeçileceği vb. hususların açık olarak saptanmasını önermektedir.

Sonuç olarak, arz-yönlü iktisadın temel önerilerinin bir anayasal perspektife dayalı olarak ele alınması gerektiğini belirtmekte yarar bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

AKTAN, Coşkun Can, "Arz-Yönlü Vergi Politikasının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri" (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir: 1989.

....."Talep-Yönlü İktisat ve 1970'li Yılların İktisadi Sorunları", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Mart-1991.

"ANALYZING Supply Side Economics: A Symposium", Thomas Hailstones (Ed). **Viewpoints on Supply Side Economics,** Virginia: Reston Publishing Comp. Inc. A Prentice-Hall Comp. 1982.

BARTLETT, Bruce, **Reaganomics, Supply Side Economics in Action** Connecticut: Aylington House Pub., 1981.

BLINDER, Alan S., "Thoughts on the Laffer Curve" L.H. Meyer (ed), **The Supply-Side Effects of Economic Policy,** Kluwer Nijhoff Publ. Boston: 1981, 81-101.

BRENNAN, Geoffey ve James M. Buchanan, **The Reason of Rules-Constitutional Political Economy** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

BUCHANAN, James M., "Tax Reform in Constitutional Perspective" Goran Skogh (Ed), **Law and Economics.** Report From A Symposium in Sweden, Lund: Fureningen 1978. s. 103-20.

BUCHANAN, James M. ve Dwighgt Lee, "Tax Rates and Tax Revenues in Political

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Equilibrium: Some Simple Analytics", **Economic Inquiry,** vol 20, No 3, July-1982 (b), s.344-354.

....."Politics, Time and the Laffer Curve", **Journal of Political Economy,** vol 90, August-1982 (c).

COWEN, Tyler. "Say's Law and Keynesian Economics"in: Richard H.Fink/Ed.) **Supply-Side Economics: A Critical Appraisal,** Frederick, Maryland, Alethia Books, 1982. s.160-84.

DUPUIT, Jules., "On the Measurement of the Utility of Public Works", Kenneth Arrow ve Tibor Scitovsky (Ed.) **Readings in Welfare Economics,** Homewodd, Illinois: Richard D. Irwin, Inc. 1969.

EVANS Michael K., **The Truth About Supply-Side Economics,** New York: Basic Books Inc, 1983.

FULLERTON, Don., "On the Possibility of An Inverse Relatinship Berween Tax Rates and Government Revenues", **Journal of Public Economics,** Vol 19, No 1, (October-1982).

GUTMANN, Peter. "Tax and Supply of National Output", Financial Analyst Journal, (November-December-1979) pp.64-66.

HUME, David., **Writings on Economics,** E. Retwein (Ed), Madison: University of Wisconsin Press, 1955.

KELEHER, Robert E., "Supply-Side Tax Polisy. Reviewing the Evidence", Thomas Haiistones (Ed.), **Viewpoints on Supply-Side Economics,** Reston: Reston Publ. Comp. 1982.

KELEHER, Robert ve William P. Orzechowski, "Supply-Side Fiscal Policy: An Historical Analysis of A Rejuvenated Idea", Richard Fink (Ed), **Supply-Side Economics and Critıcal Appraisal,** Maryland: Alethia Books, 1982.

KHALDUN, Ibn., **The Muqaddimah-An Introduction to the History-** 5the Ed. N.J. Dawood (Ed) ve P.Rosenthal (Trans.), Princeton University Press, 1981.

McCULLOCH, John R., **A Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding Siystem,** D.P.O'Brein (Ed), London: R.R. Clarck Ltd. 1975.

MILLER, Preston ve Allan Struthers, "The Uncertainties of the Laffer Effect", In: Thomas Hailstones (Ed.) **Viewpoint on Supply Side Economics,** Virginia: Reston Publishing Company Inc. 1982. s.15-117.

ROBERTS, P.C., **"The Supply-Side Revolution-An Insider's Account of Policy Making in Washington"** Cambridge: Massachusetts, Harvard University Press, 1984.

SMITH, Adam., **An Inquiry Into the Nature and Cause of the Wealth of Nations,** E. Cannan (Ed), Chicago: University of Chicago Press, 1976.

(1) Miller ve Struthers (1979), 115-117. Bu yazarlar da çalışmalarında vergi oranları ve vergi gelirleri ilişkisine dayalı olarak elde edilen eğriyi "Laffer eğrisi" olarak adlandırmışlardır. Daha önce de belirtildiği üzere bu çalışmada söz konusu eğri Haldun-Laffer eğrisi olarak adlandırılmıştır. Çalışmamızda bir ahenk sağlanması açısından tüm açıklamalar Haldun-Laffer eğrisi ve "Haldun-Laffer etkisi" şeklinde sürdürülmektedir.

M. Ü. İ. F. KÜTÜPHANESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MALİ SOSYOLOJİYE İLİŞKİN BİR İNCELEME: Ibni Haldun, Schumpeter ve Kamusal Tercih (1)

Fuat M. Andıç ve Süphan ANDIÇ (2)
Çeviren : Arş. Gör. Funda BAŞARAN
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakultesi

I. Giriş

Mali olayların, özellikle kamu gelir ve gideri ve bunlardaki dalgalanmaların tamamen anlaşılabilmesi için, bu tür dalgalanma ve değişikliklerin bulundukları tarihi durum ve evrim içinde incelenmeleri ve sosyolojik koşulları içine gereği gibi yerleştirilmeleri gereklidir. Bunlar gerçekten sosyolojik olgulardır, kamu maliyesi ile devlet ve toplumun evrimi arasında tabii ve sürekli bir bağlılık mekanizması vardır.

Toplumun yapısı ile bütçe sistemi arasındaki ilişki, mali sistemlerin analizine yol açan evrimsel ve tarihi değişimin sistematik olarak ortaya konulması, ve daha genel olarak olayların açıklayıcı nedenleri, şekiller, ve hatta büyümenin gecikmesine ilişkin çalışmalar, son zamanların iktisadi literatüründe nadiren yeralmaktadırlar. Yaklaşık yirmi yıl kadar önce Hinrichs toplumların kökenleri ve gelişimleri, ve bunlara tekabül eden vergi sistemlerinin bir sınıflandırılmasını yapmış, Musgrave ise mali kurumlar ve fonksiyonların, ortamları ile birlikte nasıl değiştiklerini anlatmış ve mali sistemler ile iktisadi gelişim arasındaki etkileşimi incelemiştir (3).

Bugün, toplumun sosyo-politik organizasyonu ile bütçe sistemi arasındaki ilişkinin varlığı, kamusal tercihler başlığı altında kamu maliyesi disiplini içinde, fakat büyük bir gecikme ile, sağlam bir şekilde tesis edilmiştir. Bir hesaba göre bu gecikme hemen hemen beş buçuk yüzyıl uzunluğundadır, bir diğerine göre ise yarım yüzyıldan fazladır. Çünkü 19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlarındaki mali sosyoloji, kendisinin 14. yüzyıldaki öncülüğünü önemsememiş; ve 20. yüzyılın ikinci yarısındaki mali sosyoloji ise, yüzyıl başındaki öncüllerini görmemezlikten gelmemişse de ihmal etmiştir. Özellikle Batı'da hakim olan düşünce tarihinin kırılmaz bir zincir olduğuna ve her düşünürün hem geçmiş görüşlerden etkilendiği ve hem de geleceğin düşüncelerini etkilediğine inanma eğilimine karşın, gerçekte zaman zaman düşünceler arasındaki bağlantılar kopar ve ancak değişen koşullarla yeniden su üstüne çıkarlar. Fakat bunlar her zaman çok güçlü bir rağbet görmeyebilirler (4).

Bu makale başlı başına mali sosyolojiyi konu alan bir deneme değildir (5). Daha çok, mali sosyolojideki iki eski doktrini incelemektir. Bu doktrinler, yazarlarının tarihi süreç hakkındaki genel görüşlerinin bir parçasıdır: 14. yüzyılda İbni Haldun ve 20. yüzyılın ilk yarısında Joseph A. Schumpeter tarafından geliştirilen doktrinlerden söz etmekteyiz (6). Daha sonra, bu doktrinler ile siyaset üretimi için kuramsal bir esasın oluşmasına çalışılacaktır. Bundan amaç, bu üçünün siyaset üretimi için teorik bir esas oluşturmaya yararlı olup olmayacağı konusunda bir hükme varmaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

II. İbni Haldun'un Mali Sosyolojisi (7)

İbni Haldun 14. yüzyıl sosyal biliminde bir öncüydü, çünkü, sosyal ve iktisadi olguların net ve açık modeller oluşturan kanunlara tabi olduğunu kabul ediyordu. Onun temellerini attığı tarih felsefesi objektif sosyo-ekonomik koşullara dayanmaktaydı. Bu koşullar incelenebilir, açıklanabilir ve ampirik veri toplama metotlarıyla keşfedilebilirdi. Bunlar arasındaki neden-sonuç ilişkileri düzenlenebilir ve geleceğe ilişkin tahminler sağlayabilecek genel kanılara ulaşılabilirdi (8).

Ona göre sosyal örgütlenme iki türlüdür: "köy" (bedevi-yarı göçebe) ve "şehir" (yerleşik); ikisi arasındaki ayırım herbirinin üretim tarzlarında yatar. Köy, en ilkel üretim metotları ile çalışan zorunlu bir cemaattir. Emek arzını artıran bir nüfus artışı ile bir araya getirilerek işbirliği ve işbölümü nedeniyle, köylülerin ihtiyaç duyduklarından daha büyük miktarlarda üretim ortaya çıkar. Meydana gelen servet ve kültür bunu "medeniyet"e doğru götürür. Üretim lüks mallara, el sanatlarına doğru ve bilim ve sanatı takiben büyür. Böylece köy organizasyonları kentin doğuşuna yol açar, kent gelişmenin en üst basamağıdır; lüks ürünleri üretir ve tüketir karmaşık sanatları uygular, çok gelişkin bilimlerin süzme bilgisini kendinde toplar, mutlaka siyasal iktidarın merkezidir.

Kent, kendisinin aynı zamanda nihai yıkımına yol açacak güçleri ortaya çıkartır. Artan üretim devletin iktidarını güçlendirir, fakat bir yandan da kişilerin özgül gelişme aşamaları tarafından belirlenen tutumlarını değiştirir. İnsanlar kolay bir hayata dalarlar, dayanışma bozulur; harcamalar gelirleri aşmaya başlar; mülkiyet müsadere edilir; vatandaşlar yoksullaştırılır; medeniyet parçalanır; ve devlet kendi kendine yerleşik kültürün asıl kurbanı olur.

Medeniyetin bir parçası olan devlet, aynı aşamalı büyüme ve değişim kurallarına tabidir. Bu aşamaların her biri kendi özel koşullarına sahiptir. Bunlardan birincisi kraliyet otoritesinin bütünleşme aşamasıdır. Bu devirde, hükümdar vergileri toplarken, mülkiyeti savunurken ve askeri korumayı sağlarken insanlarına bir örnek oluşturur. İkinci aşamada, hükümdarın halkı üzerinde tam kontrol kurduğu görülür. İktidar bir kez sağlamca yerleştiğinde, rehavet ve sükunetin hakim olduğu üçüncü aşama ortaya çıkar. Halk lüks ve konforlu bir hayata geçer, hükümdar adil vergiler toplar, gelir ve gideri düzenler, şehirlerin güzelleşmesi ve gelişmesiyle meşgul olur. Ancak bu lüks nedeniyle halkın ahlakı bozulur. Para boş yere harcanır; devlet işleri yetersiz ellere terk edilir; vergiler tahammül edilemez düzeylere ulaşır; çöküş aşamasıyla devletin nihai yıkımı ortaya çıkar.

Bu büyüme ve çözülme döngüsü tesadüfi değildir. Bilakis tüm süreç boyunca medeniyetin bütün kurumları (devlet, şehir, iktisadi hayat, bilimler) nedensel bir belirleme içinde gelişirler. Devlet en üstün politik güçtür; ancak bunun yanısıra kentler kurar, iktisadi kuruluşları ve bilimleri geliştirir ve destekler; ticaret ve sanatların gelişmesini yol açan talebin kaynağı, ve mallar ve hizmetler için en büyük pazardır. Medeniyet devletle serpilir ve devletle ölür. Bu nedenle kamu maliyesi - kamu giderleri, bunların büyümeleri ve iktisadi hayatı etkilemeleri; vergileme ve bunun yükü - İbni Haldun'un medeniyetlerin büyümesi ve batışı teorisinin tamamlayıcı bir parçasını oluşturmaktadır.

Devletin çeşitli görevleri iki başlık altında gruplandırılabilir: kılıç (askerlik, istihbarat

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

hizmeti, sınır kontrolü, hukuk ve düzen) ve kalem (bütün sivil görevler). Vergi idaresi ve bütçe, kalem grubundadır. Her birinin önemi bulundukları gelişme aşamasına bağlı olarak değişir. İktidarın bütünleştirildiği ilk aşama kalemden çok kılıca ihtiyaç duyar; aynı şey dayanışmanın bozulduğu ve yabancı istila tehditlerinin arttığı son aşamada da geçerlidir. Ancak iktidar ve otorite tamamıyla yerleştiğinde, ekonomik zenginliğin daha yüksek vergi geliri sağlandığı sanat ve bilimlerin teşvikine ve şehirlerin güzelleşmesine fırsat verdiği medeniyetin zirvesinde, kalem, özellikle maliye bakanlığı, kılıcı aşan bir önem kazanır.

Maliye kaynakları, temel olarak, fethedilen ülkelerden alınan haraçlar, savaşlar da elde edilen ganimet, özel mülkiyetin müsaredesi, kraliyet arazileri, ve vergilemeden oluşur. Artık, vergi cebre dayalı olarak elde edilen bir gelirdir; bu nedenle vergileme yetkisi, genel olarak kabul edilen normlara dayandırılmalıdır; aksi halde bu , özel mülkiyetin keyfi müsaredesi ile eş anlamlı olacaktır. Normlar tarafsızlık, adalet, eşitlik, genellik ve ödeme gücüdür. Soyluluk, zenginlik, veya hükümdara yakınlık nedeniyle kimse vergilerden muaf tutulmamalı ve vergiler bireylerin ödeme gücünü aşmamalıdır. Bu kuralların ihlali devletin zayıflamasının temel nedenlerinden birini oluşturur ve köklerini yukarıda çerçevesi çizilen büyüme ve gelişme teorisinde bulur.

Çünkü vergi geliri devletle birlikte artar ve azalır. Köy cemaatinden kente geçiş sürecinde, devlet basit bir organizasyondan mutlak iktidar ve bürokrasiye dayalı, kompleks bir organizasyon haline gelir. Bu gelişmeyle birlikte kamu hizmetleri çerçevesindeki mallar ve hizmetler için daha büyük bir talep söz konusu olur. Daha yüksek vergi geliri ihtiyacı, ekonomik gelişme nedeniyle rahatlıkla karşılanabilir.

Büyümenin ilk aşamalarını karakterize eden basitlik ve ılımlılık, bu basitliği yansıtan düşük gider seviyesi ile vergilerin düşük oranlarda toplanmasına olanak verir. Düşük vergi oranları ticari faaliyet üstünde elverişli bir teşvik etkisine sahiptir, teşebbüslerin hacmi ve sayısı büyür. Bunlarla birlikte vergi matrahı artar, ve yükselen vergi geliri harcamalar için gerekli olandan daha fazla para sağlar. Yerleşik kültürün derece derece ortaya çıkışı giderlerin büyümesine neden olur; hükümet bürokrasisi genişler; sivil ve askeri personele yüksek maaşlar verilir; kamusal projelere girişilir. Bir bütçe açığı ortaya çıkar. Vergi oranları yükseltilir ve açığı kapatmak için yeni vergiler salınır; özel mülkiyete el konulur, ve devlet ticari faaliyet sahasına girer.

Vergi oranı artışı er veya geç hakkaniyet sınırlarını aşan bir seviyeye ulaşır. Teşvik tedbirleri beklenenin aksi yönde işlemeye başlar. Aşırı vergiler ticari faaliyeti köstekler, teşebbüslerin sayısı ve hacmi azalır; vergi geliri düşer. Bütçe açığını kapatmak için umutsuzca çabalayan devlet, vergi oranlarını daha da artırır. Fakat bu, durumu düzeltmez, çünkü işletme maliyetleri zaten oldukça yüksektir, vergiler çok ağırdır, ve gerçekleşmesi beklenen karlar elde edilmemektedir. İktisadi teşviklerin bütünüyle ortadan kalkması medeniyeti yok eder.

Özel mülkiyete keyfi el koyum benzer sonuçları doğurur. Özel mülkiyeti ihlal ne kadar artarsa, iş hayatına katılma isteği de o kadar azalır. Çalışma etkinliklerinin azalması sonucu insanlar devletlerinin yargı çevresi dışındaki alanlara göç ederler; emek arzı düşer; üretim ve onunla birlikte vergi tahsilatı azalır.

Ticari ve zirai faaliyetlerle devletin meşgul olması ticreti özel şahıslardan uzaklaştıracağı ve böylece toplumun iktisadi kuruluşlarını yok edeceği için, hükümdar tarafından yapılan ticaret de medeniyetin yok olması sonucunu verecektir. Devlet tebaasına kıyasla sonsuz zengindir ve siyasal otoritenin güçlü silahını elinde tutmaktadır. Artık hükümdar bir tekelci olarak faaliyet gösterebilmekte ve fiyatların, özel faaliyetin karlılığını sona erdirecek düzeylere çıkmasına neden olabilmektedir. Eninde sonunda çiftçi çiftçiliğinden ve tüccar da ticaretinden vazgeçmek zorunda bırakılır. Bu durumdan, iç ya da dış ticaretle uğraşan tüm tüccarlar doğrudan, ve ticari harcamaların kesilmesi nedeniyle tüm meslek ve zanaatler de dolaylı olarak etkilenirler. Ticaretteki azalma gümrük ve satış vergilerinden elde edilen geliri azaltır; hükümdarın faaliyetlerinin vergilendirme ihtimalinin olmayışı, bu durumu daha da kötüleştirir.

İbni Haldun'a göre devletin gelişmesi ve medenileşme arasındaki dialektik ilişki budur. Devlet güçlendikçe bürokrasisi daha etkili olur, iktisadi faaliyeti daha çok teşvik eder, iktisadi gelişme hızlanır ve tüm bunlarla birlikte medeniyetin ve onun kurumlarının gelişmesi de daha hızlanır. Aynı şekilde, toplum ekonomik olarak daha zenginleştikçe, devletin gücü ve iktidarı artar. Devletin gücü ve iktisadi gelişme birbiriyle bağlantılıdır. Ancak, mutlak iktidarın yükselişini koruyabilmek için lüks bir yaşama alışmış bir bürokraside giderek artan harcamalar yapmak zorunludur. Bu da, giderek artan bir geliri gerektirir. Yeni vergiler konulur, eski vergiler bütün iktisadi faaliyeti caydırıcı bir noktaya yükseltilir. Vergilerden elde edilen devlet geliri azalır; devlet, gelirini artırmak için doğrudan kendisi ticaretle uğraşarak iktisadi faaliyete müdahale eder. Fakat, devlet böyle yaparak rekabete dayalı ekonominin normal işleyişini ortadan kaldırdığı için, bu durum medeniyete ölüm darbesini indirir. Sonuç, toplam vergi hasılatında keskin bir düşüş, devletin mali iflası, buna bağlı olarak şehir nüfusunun azalması, örgütlenmiş sosyal hayat kurumlarının dağılması ve, devlet ve medeniyetin hayat döngüsünün sonuna varıştır.

Kuşkusuz, bütün sosyal ve ekonomik teoriler gibi İbni Haldun'un teorisi de kendi zamanın koşullarını yansıtır. Schumpeter'in kapitalizme ve I. Dünya Savaşı'nı takiben Avrupa'da yaşanan mali krizlere ilişkin dinamik analizi de - birazdan göreceğimiz gibi - kendi döneminin olaylarından oldukça etkilenmiştir. Aynı şekilde İbni Haldun'un teorisi de, yaşantısı sırasında meydana gelen Kuzey Afrika ve Moor İspanya'sındaki şehir krallıkları ve hanedanlarının yükselmesi ve düşüşü olaylarından etkilenmiştir. Bununla birlikte şu vurgulanmalıdır ki, İbni Haldun'un kamu maliyesine yaklaşımı sosyolojik ve tarihi koşullardan kaynaklanmaktadır ve mevcut bir tarihi durumun icaplarını yansıtan vergi ve gelirlerden oluşan toplam, Weltanschauung (dünya görüşünü) yansıtmaktadır; buna karşılık bunlarda meydana gelen değişimler sosyal yapıda ve medeniyetin gelişmesinde yer alan temel değişimleri aksettirirler.

III. Schumpeter'in Mali Sosyolojisi

19. yüzyılın ikinci yarısındaki büyük yapısal değişimler, 20. yüzyılın başlarında tüm Avrupa'ya yayılan savaş rüzgârları ve bunların yol açtığı sosyal olgular, mali olayların bir kez daha nedensel, evrimsel ve tarihi metotlar vasıtasıyla açıklanmasına temel oluşturdular. Schumpeter bu analiz geleneğinin önde gelenlerindendi (9). Engin bilgiye sahip bir bilgin olarak İbni Haldun ve onun eserlerinden haberdardı; ancak belirleyebildiğimiz kadarıyla, Fransızca çevirisi 1868'den itibaren mevcut olduğu halde, Schumpeter İbni Haldun'un mali sosyoloji çalışmaları ile bizzat meşgul olmamıştır (10). Yine de görüşleri, - doğal olarak bunlar 20. yüzyıl bilimsel terminolojisi ile ifade edilmiş ve Avrupa'nın sosyal ve tarihi gelişimiyle bağlantılıdırlar. İbni Haldun'un görüşlerine inanılmaz derecede yakındır. Kamu sektörünü ve bunun dönüşümünü içinde işlev gördükleri sosyal örgütlenmeyle bağlantılandırmış, ve ikisi arasındaki etkilemişimi tahlil etmiştir. Schumpeter, mali sosyolojisini, iktisadi sistemlerin ve bunların bir parçası olan devletlerin biçim ve özelliklerinin evrimi ve çözülmesi üzerine kurmuştur. Temel kaygısı, kapitalizmin evrimine ilişkin dinamik bir kuram geliştirmekti. Büyümenin sınırsız gibi göründüğü bir dönemde (11), o, kapitalizmin sonuna ilişkin bir kehanette bulundu ve bu kuramı yirmi yıl kadar sonra derinlemesine açıkladı (12). Zamanla gelir yapısı ve vergi türlerindeki değişim ile devletlerde, onların yapı ve ihtiyaçlarında doğal olarak var olan değişimler arasında sıkı bir bağlantı kurdu.

Schumpeter'e göre, iktisadi gelişmenin her aşamasına ve her devlet şekline farklı bir gelir yapısı tekabül eder. Bu gelir yapısındaki temel değişim ve onun yerine cemaatin ihtiyaçlarını karşılayacak tümüyle yeni kaynaklar geçirilmesi, sadece bir mali sistemin bir diğeriyle ikamesi demek değildir; daha çok, bu, devletlerin niteliğinin değiştiği, ekonominin artık yeni istikametlerdeki bütünüyle yeni güçler tarafından yönetildiği, bu nednle yeni sosyal yapının eskisi gibi olamayacağı, ve hayata ve onun kültürel içeriğine ilişkin tutumların değiştirildiği gerçeğini ifade eder (13).

14. yüzyıldan 16. yüzyıla kadar, Avrupa'nın feodal hükümdarlarının hakları ve iktidar konumları, bunların diledikleri gibi kullanabilecekleri miraslarıydı. Hükümranlık merkezileştirilmiş bir devlet iktidarından kaynaklanmıyordu. Gelirler hükümdarların özel mülklerinden, feodal haklardan, hediyelerden, kilise vb.'den kaynaklanan bağışlardan geliyordu. Vergilere ilişkin genel bir kanun yoktu. Fakat 15. yüzyılın sonlarında, feodal yapının aşama aşama dağılması, artan savaş ve buna bağlı olarak ücretli ordular için büyüyen ihtiyaç, yasal ilişkisinin çökmesi ve malikânelere karşı avantaj kazanmak için sarayın hizmetinde bir askeri soylular sınıfının kurulması, masraflarda gelirlerin karşılayamadığı aşırı bir yükselişe neden oldu. O zamana kadar hükümdarın sorumluluğunda olan savunma, malikâneler tarafından ortak bir ihtiyaç olarak kabul edildi. Bu kabul, hükümdarın özel mülkünden ayrılabilen bir kamusal alan meydana getirdi. Ve bu kamusal alan da devleti ortaya çıkardı. Bu ise, çoğunluk iradesine ve onun lordlar ile vasallar arasında dağılımı esasına dayalı genel bir vergilemeye yol açtı (14).

Malikânelerin, hükümdarın toplam geliri yükseltiş usulüne itirazı, doruğuna ulaşan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

emlak vergisi sistemini meydana getirdi. Bu, malikâne özerkliği esasını, yani kendi organlarına ve bağımsız iktidarına sahip yeni bir devletin temelini oluşturdu. Hükümdarlar savaştılar ve galip geldiler.Modern demokrasiler yoluyla ortadan kaldırılana kadar, artık onlar devlet, menfaatleri devletin menfaatleri, bürokrasileri devlet bürokrasisi, ve iktidarları devlet iktidarı oldu (15). Vergiler sadece devleti yaratmaya değil, onu kurmaya da yardım etti. Bu nedenle mali ihtiyaç, devletin meydana gelmesi için doğrudan nedendi. Ortaçağ ekonomisi ve sosyal yapısının gerçek temelinin çökmesi, vergilerin nasıl ve niçin bu ihtiyacı karşılamak ve bu gelişimin bir ifadesi olmak üzere geldiğini açıklar.

Bununla birlikte sürecin diyalektikleri şu şekildedir; devlet bir kez bağımsız bir gerçek olarak var olmaya başladığı, bir kez onun ortak ihtiyaçlardan başka birçok amaca hizmet ettiği farkedildiğinde, mali olguları kendisine yardımcı bir araç olarak kullanan kompleks bir kuruma doğru gelişir. Artık devlet yönetimi ele alır, mali kaynakları oluşturur ve genişler.

Ancak, devlet faaliyetlerinin vergi sahasında nihai bir sınırı vardır, ve bu sınır, ekonomik ve politik güçler arasındaki karşılıklı etkileşimin önemli bir rol oynadığı kapitalist gelişimin doğal dinamikleri tarafından belirlenir. Basit bir şekilde ortaya koymak gerekirse tartışmanın ana noktası, kapitalizmin, teknolojik gelişimle idare edilen servet yaratılışı ve değişiminin dinamik bir süreci olduğuna ilişkindir. 18. yüzyıldaki başlangıç aşamalarında burjuva liberalizmi hakimdi, devletin son derece az müdahalede bulunduğu rekabete dayalı ekonomi sözkonusuydu. Özel mülkiyet esası, tüm ahlâki (gelir dağılımı dahil) ve sosyal sonuçları ile hüküm sürüyordu. Bu sayede, gelir vergisi zamanın zihniyetine en çok uyan gelir kaynağı oldu. Burjuvazi önceleri ona karşı çıkarken, aynı burjuvazi sınıf tarafından desteklenen hükümetlerin bunu talep edilen hizmetlerin finansmanında kullanmasıyla, sonunda kabul edildi. Hatta burjuvazi bu vergiyi onayladı (16). Gelir vergisi, burjuva sınıfının istediği şekilde devleti finanse etmekteydi. Bu da, liberal çağın iktisadi siyasal ilkelerinin, maliye politikasında ifadesini bulmasıydı (17).

Fakat kapitalist dönem ağır ağır geçerken, kurumlar ve kapitalizmin yapısını koruyan gelenekler yıpranmaya yüz tutarlar. Rekabetçi ekonomi modern tekelci korporasyonları ortaya çıkartır. Bunlar kapitalist sürecin ürünü oldukları halde burjuva zihniyetini sosyalistleştirmeye başlar. Bu nedenle kapitalist süreç kendi başarıları sayesinde, serveti geliştirme, tasarrufta bulunma ve kaynakları ekonomik üretkenliğe yatırma kavramlarına düşman grupların iktisadi ve politik durumlarını güçlendirmeye yöneliktir. Kapitalist sınıf hakimiyetin bir kısmını ve önceden sahip olduğu motivasyon rolünü kendi kendine kaybetme eğilimi içine girer. İşçi sınıfı menfaatinin artan hakimiyeti ile birleşen, iktisadi hayatın giderek bürokratikleşmesi eğilimi ortaya çıkar (18). Kapitalizmin toplumsal meşrutiyeti ileri bir kapitalist devletin kültürel şartlarına karşı büyüyen düşmanlık tarafından aşındırılır. Politik tekelleri, böyle bir toplumdan daha fazla yarar sağlayamayan toplulukların düşmanlığı ile zayıflar. Artan işsizlik, bütün kötülüklerin temelinin özel girişimcilik bulunduğuna ve özel teşebbüsün ortadan kalkmasıyla eski canlılığın yeniden sağlanacağına inanan ve bu nedenle kapitalist olmayan ekonomik organizasyon şeklini talep eden halk yığınlarının kökten ciliğine yol açar. Bunu, sermaye yoğunluklu endüstrilerin millileştirilmesi, piyasaların

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

politik kontrolü, sendikaların ticaret ve endüstri birliklerinin kuruluşu izler (19).

Ekonomik ihtiyaçlar, toplumsal olarak kabul edilebilen hallere ters düşerler. Kamu sektörü özel sektöre müdahale ettiği için ihtiyaç duyulan sermayeleri geri çekerek ekonomik büyümeyi yavaşlatır. İş hayatının en önemli eylem parametreleri olan ücretler, fiyatlar, faiz oranları siyasi sahaya aktarıldığı ve siyasi oyunun kurallarına göre muamele gördüğünde, bu sektör amacına uygun olarak yürümez (20). Yüksek ücretler çıktıları ve istihdamı azaltır, fiyat kontrolü ve bürokrasinin kamuoyu tarafından sürekli desteklenen düşmanlığı büyümeye engel olur (21).

Verimli büyümenin engellenmesi, temel ihtiyaçtan ekonominin üretken sahalarına müdahaleye kadar tüm devlet hizmetleri için kamu talebindeki artışı devletin etkinlikle karşılayabilme yeteneğine nihai bir sınır koyar. Rekabetçi olmayan güçler endüstriyel sahanın yönetimini ele aldığında, gelir vergisinin kapsamı da belli sektörlerle sınırlanır. Bu sektörler, ne bu vergi yükünü taşıyabilirler ne de bu verginin temelini oluşturan kontrollü beyan usulüne uyabilirler. Vergi oranlarındaki artış ile birlikte vergi rızasının temel ahlâki değeri zayıflar. Vergiye, burjuva dünyasının düşmanı olan bir devlete ödenen parasal ceza olarak bakılır. Vergi incelemesi günlük bir iş olur ve verimli faaliyete tahsis edilebilecek olan kaynakları gittikçe tüketen muazzam bir kontrol mekanizması kurulur.

Sonuçta, herhangi bir sosyal kurum gibi gelir vergisi de zamanın koşullarına uygunluğunu kaybetmeye başlar. Maliye politikasının saçma bir aleti olur ve ekonomik sistemde ve ürünü olduğu zihniyette ortaya çıkan değişikliklerle birlikte yok olmaya mahkûm olur (22). Bu süreç uzun vadede vergi devletinin yıkılmasına neden olur (23).

Maliye politikası, artık, uygun siyasi kurumlarla yürürlüğe konması gerekli bir politikadır (24). Kapitalizmle birlikte ve illiyet ilişkisi içinde yükselmiş olan demokratik sistemin politikasıdır. Temeli kişisel özgürlüğe dayanır; ideolojisi, insan faaliyetinin ve sosyal değerlerin rasyonalist bir düzenlemesine dayanır. Birincil varoluş amacı burjuva hukukunu ve tüm alanlarda özel bireysel faaliyetin garanti altına alınması olan hasis bir devlettir.

Fakat bu tür devlet ne bizimle daha fazla birlikte olabilir ne de bizi cezbeder. Yasama meclisinde veya parlamentoda kendi görüşlerinin yansıtılmasını ve oylanmasını isteyen çıkar grupları, parti çıkarları, sosyal gruplaşma veya sınıflar ve derneklerin ortaya çıkmasıyla, demokrasi giderek artan bir sürtüşme içine girer (26).

Maliye politikası bu sürecin baş kurbanı olur. Çünkü maliye politikası sadece mevcut bir durumun ihtiyaçlarına hizmet etmez, aynı zamanda bir ulusun bütün politik, kültürel ve ekonomik ilişkilerinin sonucunu yansıtır. Beklenen ve arzulanan ekonomik, sosyal ve politik gelişmeyi hesaba katmalı ve bunların gerçekleşmesini mümkün kılmalıdır. Bu durumda cevaplanacak asıl soru şudur; mali sistem nasıl değiştirilmelidir ki bir ölü ağırlığa dönüşmesin, aksine gelişmeyi teşvik etsin (27).

Schumpeter'e göre, maliye politikası bu uzun vadeli amaca ulaşamayacaktır. İlk olarak, demokratik sistem siyasal sorumluluk mevkiilerine yeterince davranış özgürlüğü bulunan otoriter kişileri yerleştiremez. İkinci olarak, bir demokrasinin öncelikle yasalar ya da idari kararların siyasi değerlerini gözönünde bulundurması lehteki ve aleyhteki tüm argümanları saptırır, politikacı ve bürokratlara kısa vadeli bir bakış açısı dayatır, ve bunların ulusun

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

uzun vadeli çıkarlarına hizmet etmelerini oldukça zorlaştırır (28).

Schumpeter, daha sonraki çalışmalarında, özellikle kapitalizm, sosyalizm ve demokrasi adlı eserinde, bugünün kamusal tercih teorisine önayak olmuştur. Downs, Schumpeter'in muazzam demokrasi analizini takdirle anarak bunun kendi tezinin temelini oluşturduğunu belirtir (29). Demokratik bir ülkede politikacılar, karar verme gücünü, halkın oyu için rekabetçi bir mücadeleyle elde ederler. Schumpeter'e göre, durumu bu şekilde ortaya koyma demokratik süreç teorisini büyük ölçüde geliştirmek demektir, çünkü, bu şekilde, siyasal konularda karar alma gücünü seçmenlere bırakmayı temsilcilerin seçiminden daha ön planda tutmamış oluruz ve karar alıcıların seçimini kararların alınmasından daha ön plana almış oluruz. Böylece teori rekabet öğesini demokrasinin özü yapar; liderliğin hayati rolünü kabul eder; volontê gênêralê (general iradesinin) icrasıyla yetinmez ancak onun ortaya çıkışını açıklama amacıyla ilerler; politik liderlerin tercihleri örgütleyiş biçimini belirler, böylece bölgesel çıkarlar ile kamuoyu arasındaki etkileşim ve bunların siyasal durumu oluşturma biçimleri netlenir; demokrasi ve bireysel özgürlük arasındaki ilişkiyi açıklar; ve her siyasal partinin en önemli işini, iktidara gelmek veya iktidarda kalmak için diğerlerine baskın çıkmak olduğunu belirler (30).

Kamusal tercih teorisinin temel fikirleri ve bunların kolları bu yazının araştırma konusu değildirler. Kısaca bu teorinin, devlet teorisini, seçim kurallarını, seçmen davranışını, parti politikalarını, bürokrasiyi vb. içine aldığını söyleyebiliriz. Amacı, siyasal yapının mali sonuçları nasıl ortaya çıkardığını incelemek ve araştırmaktır. Prensip olarak bu disiplin, farklı politik sistemlerin kollektif eylemleri nasıl etkilediğini inceler. Ancak, geniş literatür disiplinin bu yanını ihmal etmekte (31) ve kapitalist demokrasilerdeki politik karar alma sürecinin çeşitli elemanları üzerine yoğunlaşmaktadır. Temel varsayımı, insanın zorlayıcı koşullarda çıkarını maksimize eden egoist ve rasyonel bir varlık olduğudur. Kamusal tercihler teorisinin normatif branşı, her cemaatin mutlaka olmazsa olmak bir grup kollektif değere sahip olduğu öncülünden ayrılır. Bu müşterek değerlerin ortaya çıkış sürecini inceler ve bu konsensüsden Pareto-etkili sosyal tercih teorileri üretir. Örneğin karar almada oy birliğine karşı oy çokluğu ilkelerinin tartışılması gibi, cemaatin ortaklaşa sahip olduğu değerlerin temelini teşkil eden bireysel tercihleri açığa vuran süreç üzerinde ilgisini toplar. Bireysel tercihleri dikkate alan kollektif karar kurallarının etkilerini inceler. Böylece, anayasal aşamada saptanan kurallara bağlı olarak parlamento veya yasama safhasında karar vermeyi analiz eder (32).

Bu durumda, Schumpeter'in demokratik süreç analizi açık bir şekilde, demokratik sürecin yasamayı ve idari önlemleri nasıl sonuçlandıracağını ve, iktidar ve görev için rekabetçi beklenen sosyal fonksiyonunu nasıl yerine getireceğini anlamaya çalışırken, pozitif kamusal tercih teorisinin temelini oluşturur (33).

IV. Sonuç: Belirlenen Politikalar?

14. yüzyılda İbni Haldun bir mali sosyoloji önerdi. Bu disiplin, medeniyet ve onun tamamlayıcı kurumlarından biri olan ve medeniyetin gideceği yolu belirleyen devlet

arasındaki etkileşim teorisini içermektedir. Beş yüzyıl sonra, Schumpeter bir dinamik süreç teorisini özenle hazırlamaya başladı ki buna göre sözü edilen etkileşim devletin yok olmasına yol açmaktadır. Her ikisinin de vardıkları sonuç, gelişmenin akışını çevirmenin imkânsız olduğudur; birçok konuda aynı görüştedirler ve bazı konularda da beş yüz yıllık inanılmaz sosyal değişim sonucunda bekleneceği üzere, birbirlerinden ayrılırlar. İbni Haldun spesifik vergileri tartışmaz; sadece aşırı vergilendirmenin devletin yıkımına yol açacağı sonucuna varır. Schumpeter'in, gelir vergisinin çıkışı ve kapitalist demokrasi artık hüküm sürmediğinde bunun ortadan kaldırılmasını yazmış olması mantıklıdır; fakat çökecek olan bu gelir vergisini yaratan da yine devlettir. Ve yine bir elli ya da daha fazla yıl sonra, kamusal tercih teorisi, politik-sosyal organizasyon ile mali sistm arasındaki ilişkiyi ve mali sistemi toplumdan bağımsız olarak değil fakat onun bir ürünü olarak anlamanın zorunluluğunu bir kez daha vurgulamaktadır.

Hem İbni Haldun hem de Schumpeter, uzun vadeli politikalara hemen hiç yer bırakmayan deterministik analizlerinden medeniyetin gideceği yolu çıkarmaya çalıştılar. Schumpeter, büyümeyi yeniden canlandırmak için gelir vergisi oranlarında şiddetli indirimler ve tüketim vergilerine bir kayış tavsiye etmekteydi. Kendisini destekleyen profesyonellerin kanıları dahil çeşitli destekleyici güçler nedeniyle gelir vergisinin bir süre daha yürürlükte kalacağını kabul ediyordu (34). Bununla birlikte, bu vergi sonsuza kadar süremez ve gelişimin esintileri onu ortadan kaldıracaktı.

Kamusal tercih teorisi herhangi bir özel sonuç tahmini ileri sürmez; en azından Olson'un, barış içinde olgunlaşan ve yaşlanan demokrasilerin azalan büyüme oranlarıyla karşılaşacakları tezini açıkça söylediği 1978 yılından önce bu tür bir iddia yapılmadı (35). Schumpeter'inkini anımsatan bir yapı içinde, demokrasilerin savaş veya benzeri krizlerle kesilmeyerek olgunlaşmaları sırasında dar temelli çıkar gruplarının - işçi sendikaları, mesleki birlikler, çiftlik örgütleri, ticaret birlikleri, lobiler ve resmi olmayan ve hatta zımnen organize olmuş gruplar - yayılacaklarını iddia etmektedir. Verimi ve büyümeyi artırma çabaları pahalı olduğu ve dar temelli çıkar grupları veya hileli birleşmeler yol açtıkları artıştan küçük bir pay sağlayacakları için, bunların yayılması büyümeyi engeller. Bunun yerine, engelleyici değişiklikler nedeniyle anti-kapitalist bir eğilim devam ederken onlar daha büyük bir pay elde etmek için çaba harcarlar. Büyüme yavaşlayacaktır.

Çıkar gruplarının egemen olduğu bir demokraside yeniden dağılımı gerçekleştirmek amacıyla çoğunluk kuralının kullanımı hükümetin ölçüsünün büyümesi ile sonuçlanır, çünkü, yeniden dağılım tipik olarak doğrudan transferler yoluyla ortaya çıkmaz, buna karşılık özel düzenlemeler, tarifeler ve kotalar, sübvansiyonlar, vergi korumaları gibi dolaylı politika araçları içine gizlidirler (36). Bu durumda etkinlik-adalet sorunsalı, hükümetin büyüklüğü ve kapsamına ilişkin siyasal bir soruna dönüşür ve bu da bize İbni Haldun'u anımsatır. Genişleyen kamu sektöründe üretkenlik artışının yavaş olduğu savı, ekonominin bütünündeki yavaş büyümenin açıklanmasına başka bir faktör daha ekler (37).

Bu durumda, ortaya çıkan mali krizin liberal demokrasinin sonu olacağını mı söylemeliyiz? Neumark mali devlet krizlerinin çok abartıldığını ileri sürer (38). Brittan iyimser değildir (39). Liberal demokrasinin sonundan korkmaktadır, çünkü politik sürecin

büyümeyi azaltmaksızın yeniden dağılım problemini çözememesi halinde, ya kapitalist sistem ve onunla birlikte liberal demokrasi ortadan kalkacaktır, veya biz doğrudan veya dolaylı olarak yeniden dağılımdan vazgeçmek zorunda kalırız.

Musgrave, mali ve ekonomik bir krize doğru eğilimin muhtemel olduğu görüşünde değildir (40). Ona göre, ekonomik, politik ve ideolojik güçler ile mali sistem arasındaki etkileşimler işlemeye devam edecektir, ancak değişiklik modelinin önceden tanımlanması mümkün değildir; çünkü mali siyasetin sosyolojisini anlamak için mali açıdan geçerliği olan ve gelir düzeyi ve kaynağı bölge, sanayi ve yaş gruplarına dağılan tüm kesimlerin oy verme davranışı dikkate alınmalıdır. Gelir yükselirken toplumun yeniden dağılımı daha az gerekli bulacağını mümkün görmektedir, çünkü yeniden dağılım programlarının yaygınlaşması, kazananlar ve gelir düzeyi azalanlar arasındaki ayırım sınırını değiştirebilir ki bu, daha iyi bir yeniden dağılım için gerekli çoğunluğu sağlamayı zorlaştırabilir (41). Vergi artışlarını uygulamak gittikçe zorlaşabilir; bu nedenle, mali büyüme iyice yavaşlayabilir ve mali kriz engellenebilir, ancak sosyo-ekonomik sistemin daha az yönetilebilir başka bir alanına aktarılmalıdır (42). Demokratik sürecin evrimiyle elele giden öğrenme süreci düzeltici bir eylemi başlatmalı ve ortalama bir vergi mükellefi bunun sona ermesi gerektiğine karar vermelidir (43).

Olson kesin bir çözüm bulunmadığını kabul etmesine rağmen iyimserdir. Politik önerileri, özel çıkar gruplarının etkinliklerini kısıtlayan kuralın ortadan kaldırılmasıdır. Bu, diğer imkânlar yanında, benzer uygulamaları kanun dışına çıkararak, özel çıkar yasasını yanlış seçen kaynağı ortadan kaldırarak, özel çıkar gruplarını sınırlayarak, göç üzerindeki mevcut kayıtları ortadan kaldırarak, yabancı firmalara milli ekonomilerde faaliyette bulunma izni vererek, tarifeleri ortadan kaldırarak ve uluslararası rekabeti destekleyerek yapılabilir. Özel çıkar gruplarının, karşı olabilecekleri programların net yararları konusunda bilgilendirilmeleri veya büyümeyi engelleyici yeniden dağılım uygulamalarını durduracak anayasal değişikliklerin yapılması önerilerek bu liste uzatılabilir. Kesin olan durum, demokrasinin muhafazasının arkasında kendi kendine güçlenmenin yeterli olmayacağıdır (44).

Bu önerilerden herhangi biri çıkış yolu olabilir mi? Gelecekte ne olacaktır? Daha serbest bir ticaret sağlamak için yapılan uluslararası görüşmelerin yavaş süreci, yabancı işçilere ülke kapılarının açılmasına karşı koyma, kotalar ve diğer nicel sınırlamalar yoluyla endüstrilerin devamlı korunması, yabancı teşebbüsler bulunduğunda milli çıkarların sıkı kontrolü, yabancı ürünlere milli pazarların kapalı tutulması vb. Olson'un iyimserliğiyle çatışan veya en azından onun görüşünün gerçekleşmesini çok uzak bir geleceğe erteleyen mevcut uygulamalardır.

Yeniden dağılımı anayasada özel bir tercih olarak kurumlaştırmak, mali tercihlerde etkinlik öğelerinin nispi önemini artırabilir. Fakat bunun kabulüne ve ifasına eşlik eden teknik zorluklar aşılmaz olacaktır. Bu tür zorluklar aynı şekilde Olson'un politik önerileri için de söz konusudur. Çünkü biz sadece politik önerilerinin anlam ve içeriğinde kesin açıklığa değil, aynı zamanda bunların amaçları ve nasıl tanımlanmaları gerektiği konusunda yakın görüş birliğine de ihtiyaç duyacağız. Bunların yasallaştırılmasında kullanılacak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olan bütçe kurumunun griftliği, yürürlüğe konulmalarını da zorlaştıracaktır.

Devlet ile mali sistem arasındaki etkileşimi İbni Haldun'dan zamanımıza kadar takip etmek bizi mali sosyolojideki taban tabana zıt iki teori ile başbaşa bırakır. Bunlardan biri, Hegelian anlamdaki tarih felsefesinin kapsayıcı düşüncesidir ki, gerçekte olayların akışını değiştirecek uzun dönemli politik tedbirlere yer bırakmaz. Diğeri ise, önceden görülebilecek bir zaman dilimi içinde ortaya çıkacak etkileşimlere ilişkin bir kuramdır. Bu kuram, özellikle yeni koşulların yeni fikirlere, ve yeni fikirlerin de yeni koşullara yol açtığına inanıyorsak, kısa ve uzun vadeli tedbirlere yol açtığına inanıyorsak, kısa ve uzun vadeli tedbirlere yol açabilir ve açmalıdır.

Kamu maliyesi kamusal tercih teorisi ile, siyasal bilim ve iktisat bilimini birleştirmede dev bir adım atmıştır; iktisadi, toplumsal ve politik davranış arasındaki etkileşimler, bu teorinin takipçilerini büyülemiştir. İktisadın mali devlet politik sistemin devleti arasındaki karşılıklı ilişki hakkındaki bu makalede söz edilen, ve şimdiye kadar da cevaplanmadan kalan birçok sorun, pekçok kamusal tercihler teorisyeni için iyi bir araştırma konusu oluşturabilir.

Dipnotlar

1) Makale gözden geçirilerek 41. Uluslararası Kamu Maliyesi Kongresi'ne, (Madrid) Ağustos 1985'de, "Mali Sosyoloji: Teori ve Politika" başlığı altında tebliğ olarak sunulmuştur.

2) Yazarlar Puerto Rico Üniversitesi'nde (emekli) ekonomi profesörüdürler. Prof. W. J. Baumol, Prof. F. Neumark ve Prof. R. J. Cao'ya makalenin daha önceki versiyonunu okuyup yorumladıkları için minnettardırlar ve Prof. R. A. Musgrave, Prof. A. T. Peacock, Prof. R. Bowles, Prof. G. Terny ve Prof. P. Renaud'a makalenin yorumu strasında yapılan yorumları nedeniyle teşekkürlerini sunarlar.

3. Bkz. H. Hinrichs, A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development, Cambridge, Mass., 1966, ve R. A. Musgrave, Fiscal Systems, New Haven, 1969.

4) İktisadi düşünceler tarihindeki devrelerin açık bir izahı için bkz. F. Neumark, "Cycles in the History of Economic İdeas", Economics, vol. 17, 1978, pp. 19-42.

5) Kamu maliyesi sosyolojisine katkıda bulunan Avrupalı yazarlar içinde ilk başvuru eseri olarak okuyucu şuna başvurabilir: W. Koch; "Finanzsoziologie", in W. Albers and others (eds.); Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, vol. 3, Stuttgart, 1981, pp. 97-106.

6) Sax, Mazzola, Pantaloni, De Viti De Marco, Wicksell gibi 19. yüzyılın sonundan önce yazan seleflerin tamamı, yaklaşımları bu makalenin içeriğini oluşturan mali sosyoloji fikrinden farklı bir dalda olduğu için makaleye dahil edilmemişlerdir.

7) İbni Haldun'un, medeniyetlerin ve devletlerin yükseliş ve düşüşlerinin tamamlayıcı bir elemanı olarak kamu maliyesi hakkındaki fikirleri, çalışmasının birçok bölümlerine yayılmıştı. Bunlar, "Mukaddime'nin tümünden sistematik bir şekilde toplanarak bir araya

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

getirilmişlerdir. İlgili konunun önemli bir kısmı III. Bölüm'de, özellikle 32. kısım vd.'da bulunmaktadır. Bkz. Ibn Khaldun, The Muqaddimah, London, 1985, 3 vols.

8) Batı 19. yüzyılın başlarına kadar İbni Haldun'u keşfetmedi. Onun çalışmalarına ilişkin birkaç yazı gün ışığına çıkarıldı ve 1810 yılında, ölümünden dört yüzyıl sonra Fransızca'ya çevrildi. Bkz. A. Isaac, Relation de l'Egypte, par Abd-Alltif, Medecin Arabe de Bagdad... Paris, 1810. Batıda W. M. De Slane tarafından Fransızca'ya yapılan ilk tüm çeviri üç cilt halinde 1862, 1865 ve 1868'de basıldı. Hayatı ve yaptıkları kadar iktisat bilimi hakkında ayrıntılar için bkz. S.Andıç, "A Fourteenth Century Sociology of Public Finance", Public Finance, vol. 20, No. 1/2, 1965, pp. 22-44; M. A. Enan, Ibn Khaldun, His life and Work, Lahore, 1946; İbn Khaldun, The Muqaddimah, op. cit., the introduction; and n. Schmidt, Ibn Khaldun, Historian, Sociologist, Philosopher, New York, 1930.

9) R. Goldscheid da bir mali sosyoloji teorisi yokluğunun sosyal bilimlerde önemli bir eksiklik olduğunu ve sadece sosyolojik analizler vasıtasıyla sosyal koşulların kamu ihtiyaçlarını nasıl belirlediğinin ve , toplum yapısı ve gelişiminin kamu giderleri ile kamu gelirleri arasındaki yakın ilişkiyi nasıl şekillendireceğinin açıklanabileceğini ileri sürmüştür. Ona göre, mali sosyoloji sosyal değişimi anlamada anahtardı, ve sosyal ve mali koşullanmalar birbirlerini karşılıklı olarak belirliyorlardı: kamu gelir ve giderleri sosyal koşullarca belirlenir ve yine aynı şekilde toplumu koşullandırırlar. Bununla birlikte bir sosyalist olarak, kendi zamanındaki mali vergi sisteminde sömürü olduğunu düşünüyordu. Bu nedenle, servetin devlete iadesini ve kamu maliyesinin bir kamu mülkiyeti teorisine ulaşmasını teklif ediyordu. Bkz. R. Goldscheid, "A Sociological Approach to Problems of Public Finance", in R. A. Musgrave and A. T. Peacock (eds), Classics in the Theory of Public Finance, London - New York, 1958, p. 202 and p. 213 (extracted from "Staat öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaft, vol. I. Tübingen, 1926, pp. 146 - 185). Benzer bir görüşle birlikte H. Sultan, yararlı olması için mali teorinin yapısı içindeki politik öğeyi somutlaştırması gerektiğini vurgulamıştır. Bundan sonradır ki sosyolojik mali teori (soziologische Finanztheorie) devlet ile mali alan içinde bulunan ekonomi arasındaki etkileşimi tahlil edebilecektir. Bkz. H. Sultan, Die Staatseinnahmen Versuch einer soziologischen Finanztheorie als Teil einer Theorie der politischen Ökonomie, Tübingen, 1932.

10) Vico'nunkiler ile benzer fikirlere sahip felsefeciler bölümünde İbni Haldun'a ve onun tarihi sosyoloji araçlarıyla tanımlanan beşeri coğrafya anlayışına değinmiştir. Bkz. J. A. Schumpeter, History of Economic Analysis, New York, 1954, p. 236 and p. 788.

11) J. A. Schumpeter, "The Crisis of the Tax State", International Economic Papers, No. 4, 1954, pp. 5 - 38 (Die Krise des Steuerstaates'in çevirisidir, Graz - Leipzig, 1918).

12) J. A. Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, 3 rd. ed., New York, 1950.

13) J. A. Schumpeter, "The Crisis...", op. cit., p. 6

14) Ibid., p. 15

15) Ibid., p. 16

16) Bu, "soylu vergi", "ideal vergi", "vergi kültürünün en güzel çiçeği", "vergi tekniği ve vergi adaletinin en büyük başarısı" olarak isimlendirildi. Bkz. J. A. Shumpeter, "Ökonomie und Soziologie der Einkommensteuer", Der Deutsche Volkswirt, vol. 4, 1929/30, pp. 380-385

17) J. A. Schumpeter, "Ökonomie...", op. cit., p.382

18) J.A. Schumpeter, "Capitalism", Encyclopaedia, vol. IV, London, 1946, pp. 801 - 807, R.V. Clemence (ed.)'de yeniden basıldı, Essays of J.A. Schumpeter, Cambridge, Mass., 1951, p. 203

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

19) J. A. Schumpeter, "Wenn die Finanzreform misslingt...", Der Deutsche Volkswirt, vol. 4, 1923 / 30, pp. 698
20) J. A. Schumpeter, Capitalism..., op. cit., p. 386
21) Ibid., p. 387
22) J. A. Schumpeter, "Ökonomie...", op, cit., p.385
23) J. A. Schumpeter, "The Crisis...", op, cit., p. 24
24) J. A. Schumpeter, "Finanzpolitik und Kabinettsystem", Der Deutsche Volkswirt, vol. 1, p. 865
25) J. A. Schumpeter, Capitalism..., op. cit., p. 296
26) Ibid., pp. 298, 301, and "Finanzpolitik...", op. cit., p. 866
27) J. A. Schumpeter, "Finanzpolitik", Der Deutsche Volkswirt, vol. 1, 1926 / 27, p. 827
28) Ibid., p. 827, and Capitalism..., op. cit., p. 287, 293
29) A. Downs, An Economic Theory of Democracy, New York, 1957, p. 29, dpn. 11
30) J. A. Schumpeter, Capitalism..., op. cit., Chs. 22 and 23
31) İstisnai bir durum için bkz. Cao-Garcia, Exploration toward an Economic Theory of Politic Systems, New York, 1983. Montisquieu'nün, hükümet şekillerine ilişkin karşılaştırılmalı muazzam incelenmesinde, demokratik ve despot ülkelere en çok uygun vergiler arasında ayırım yapması dikkate değerdir. Despot ülkelerde bir baş vergisi ve demokrasilerde servet vergisi aleyhinde nedenler ileri sürer. Daha da ileri giderek, özgürlük kaybının makûl vergilendirmeyle tazmin edilmesine gerek olduğu despot ülkelerde vergilerin düşük olması gerektiğini savunur. Özgürlüğün yüksek vergi yükünü taşımanın ödülü olduğu demokrasilerde ise bunlar artırılabilirler. Bkz. C. L. S. Montesquieu, "De l'Esprit des Lois", in G. Vedel (ed.,) Montisquieu, Qeuvres Completes, Paris, 1964, pp. 608-613
32) D. C. Mueller, Public Choice, London, 1979, p. 267
33) J. A. Schumpeter, Capitalism..., op. cit., p. 282
34) J. A. Schumpeter, "Ökonomie...", op. cit., p. 385
35) M. Olson, "The Political Economy of Growth Rates", in D. C. mueller (ed.), The Political Economy of Growth", New Haven, y983, pp. 7-52
36) Bkz. R. Cao-Garcıa, Explorations..., op. cit., D. C. Mueller (ed.), The Political Economy... op. cit., Tullock, "Some Problems of Majority Voting", Journal of Political Economy, vol. 67, 1959, pp. 571-579
37) Bkz. S. Andıç ve J. Veverka, "The Growth of Goverment Expenditure in Germany since the Unification", Finanzarchiv, vol. 23, 1963 / 64, pp. 169-278; W. J. Baumol, "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of teh Urban Crisis", American Economic Review, vol. 57, 1967, pp. 415-426
38) F. Neumark, "Changen einer Schumpeter-Renaissance", in D. Bös and H. D. Stolper (eds.), Schumpeter oder Keynes, Berlin, 1984, p. 55
39) S. Brıttan, "The Economic Contradictions of Democracy", British Journal of Political Science, vol. 5, 1975, pp. 129-159
40) R. A. Musgrave, "Theories of Fiscal Crisis", in H. J. Aron and M. J. Boskin (eds.), The Economics of Taxation, Washington, D. C., 1980, p. 390
41) Ibid., p. 385
42) Ibid., p. 388
43) Ibid., p. 390
44) D. C. Mueller (ed.), The Political Economy..., op. cit.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

BÜTÇE AÇIĞI FİNANSMAN YÖNTEMLERİ ÜZERİNDE BAZI DEĞERLENDİRMELER

Doç. Dr.Ömer ARASIL*
9 Eylül Üniversitise
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

Günümüzde, iktisadi istikrarsızlığa yol açmayan sürekli bir iktisadi büyümenin, ancak maliye politikasının anahtar rol oynadığı sağlam bir makroekonomik çerçevede mümkün olduğu görüşü giderek kabul görmektedir. Bu çalışmada, ekonomik istikrarın sağlanmasında maliye politikasının niçin ve nasıl bu kadar önemli olduğunu göstermek için, bütçe açığı finansman sonuçlarının analizindeki son gelişmeler ortaya konmaktadır.

Maliye politikasının kaynak tahsisi üzerindeki etkileri çok önemli olmakla birlikte çalışmamızda ele alınmaktadır.[1] Çalışmada dikkatler, açığın finansmanında kullanılan farklı yöntemlerin sonuçları ve bütçe açığıyla enflasyon arasındaki bağlantı çerçevesinde, bütçe açıklarının makroekonomik etkileri konusunda odaklaşmaktadır. Konu, 3 basit ilişkiye dayanarak incelenmektedir: 1- Milli gelir hesapları bütçe açığı özdeşliği, 2- Bütçe açığı finansman özdeşliği, 3- Borç/GSMH rasyosunun gelişimine ilişkin dinamik eşitlik. Birinci özdeşlik, açığın, iç tasarruf ve yatırımlarla cari işlemler hesabı üzerindeki etkilerine dikkati çekmektedir. İkinci özdeşlikte ise açığın finansman yöntemleri incelenerek, çeşitli finansman yöntemlerinin sebep olabileceği farklı makroekonomik dengesizliklerin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır. Son özdeşlikte ise, borç dinamikleri eşitliği kullanılarak maliye politikası üzerindeki uzun dönem kısıtlamaları gösterilmeye çalışılmaktadır.

1- Açığın MakroekonomikEtkilerine İlişkin Standart analiz

Keynesyen devrim, makroekonomik bir değişken olarak bütçe açığı üzerine dikkatleri çekmiştir. Her ne kadar hükümetler Keynes öncesi dönemde de bütçe açıkları vermişlerse de, bu dönemdeki ağırlıklı görüş, savaş zamanındaki açıkların yol açtığı kamu borçlarının ödenmesi için barış dönemlerinde bütçenin genellikle denk, hatta fazlalıkla bağlanması şeklindeydi. Denk bütçe ilkesine bağlılık, Büyük Depresyon esnasında dahi devam etmiştir. Ancak bu dönemde, birçok ülke vergi oranlarını yükseltmesine rağmen pek azı bütçe denkliğini gerçekleştirebilmiştir.

Keynes, bütçe açığı sorununun analizini mümkün kılan ve fakat günümüzde eksikliği kabul edilen bir çerçeve ortaya koymuştur. Başlangıçta, toplam talebin unsurları olarak açık ve maliye politikası üzerinde önemle durulmuştur. Bu bakış açısından Keynesyenler, resesyon dönemlerinde bütçenin denk olması gerekmediğini görmüşlerdir. Bunun yerine, konjonktürel denk bütçe görüşü, yani konjonktür boyunca bütçenin ortalama olarak denk olması gereği -resesyon dönemlerinde açık, boom dönemlerinde fazlalık-, bir mali davranış

normu olarak geliştirilmiştir.

Bu görüşle ilgili olarak gayet iyi bilinen itirazlar olmuştur. Bunlardan birincisi, maliye politikasının toplam talep üzerindeki etkisinin tespitinde bütçe açığının bir ölçü olmadığı hususundadır. Nitekim denk bütçe çoğaltanına göre, belli bir açıkta kamu harcamaları ve kamu gelirlerindeki eşit bir artış toplam talebi artırmaktadır. İkincisi, kendisi endojen olan bütçe açığının, ekonominin durumunu etkilediği gibi, aynı zamanda ondan etkilenmekte olduğudur. Tam istihdam açığı, yüksek istihdam açığı veya yapısal açık görüşü, orjinal kavramla ilgili düzeltmelere destek olarak geliştirilmiştir. Yapısal açık, hasılanın tam istihdam seviyesinde olması halinde ortaya çıkacak olan bütçe açağı büyüklüğünün tahminidir (bkz. Fischer ve Eesterly 1990).

Geniş çaplı işsizlik tehdidinin savaş sonrası dönemde giderek önemini kaybetmesine paralel olarak, dikkatler maliye politikasının toplam talep üzerindeki etkisinden, toplam talebin unsurları üzerindeki etkilerine çevrilmiştir. Burada, tasarruf-yatırım özdeşliği, ya da bir bütün olarak ekonominin karşı karşıya kaldığı kaynak sınırlılığı analiz için faydalı bir kılavuzdur. Milli gelir hesaplamalarında dışa açık bir ekonomide I+X+G = S+M+T eşitliği tanım gereği doğrudur. Buradan hareketle bütçe açığı, G-T = (S-I) + (M-X) şeklinde yazılabilir (ex-post anlamda). Bu, aynı zamanda Keynesci modelde milli gelir denge koşuludur (değişkenler ex-ante anlamda alındığında). Burada, G, mal ve hizmet alımına yönelik kamu harcamalarını; T, dolaylı ve dolaysız vergiler toplamından transfer harcamaları ve sübvansiyonlar çıkarıldıktan sonraki net vergi hasılatını; S, özel tasarrufu; I özel yatırımları; M, ithalatı; X ise ihracatı göstermektedir. Buna göre, 1. özdeşlik:

(1) Bütçe açığı = (özel tasarruf - özel yatırım) + (cari işlemler açığı)

Bu eşitlik tanım gereği doğru olan bir ilişkiyi yansıttığından (bir özdeşlik oldğundan), tartışılacak fazla bir yönü bulunmamaktadır. Ancak, burada yer alan terimlerin tutarlı bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Örneğin, bu özdeşlikte bütçe açığı, kamu sektörünün konsolide edilmiş açığını ifade etmektedir. Eşitliğin kullanımını açıklamak için, ekonominin tam istihdam seviyesinde olduğunu ve tasarruf oranının veri olduğunu varsayalım. Bu durumda, denklemde ifadesini bulan tasarruf- yatırım özdeşliği crowding-out problemini de ima edecektir. Gerçekten de, bütçe açığındaki bir artış, ya yatırımlarda bir azalışa ya da cari işlemler açığında bir artışa yol açacaktır. Son yıllara kadar akademik çevreler bu duruma ilişkin olarak, genellikle yatırımların dışlanma ihtimalini vurgulamışlardır. Ancak, 1990'lı yılların başlarından itibaren ABD'de gözlemlenen açık ilişki, eşitliğin sağında iki terim bulunduğunun hatırlanmasında katkıda bulunmuştur (bkz. Fischer 1982).

Bununla birlikte, bütçe ve dış ticaret açıkları arasında bire - bir otomatik bir bağlantının bulunduğunun varsayılması da hatalı olabilir. Örneğin, Balassa (1988), sanayileşmiş ülkelerde bütçe açıklarıyla dış ticaret açıkları arasında kuvvetli bir ilişki bulurken, gelişmekte olan ülkelerde böyle bir ilişkinin olmadığını ortaya koymaktadır. Diğer bir örnek olarak İngiltere ele alındığında, bu ülkede son derece olumlu bir mali durumun sürdürüldüğü 1988-1989 yıllarında büyük bir dış ticaret açığının ortaya çıktığı gözlemlenmektedir

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

(Dünya Bankası Kalkınma Raporu 1988, s. 44-45). Bütçe açığındaki bir azalmanın dış ticaret açığı üzerindeki etkisi, izlenen para politikası ve bu politikanın döviz kuru ve reel faiz oranları üzerindeki etkisine bağlıdır. Genişletici para politikasıyla birlikte uygulanan mali daralma, faiz oranlarını düşürecek ve milli paranın değer kaybına yol açacaktır. Böylece, dış ticaret açığı azalırken yatırımlarda bir artış ortaya çıkabilecektir.

Maliye politikası etkilerinin incelendiği standart Keynesyen analizde değişikliğe yol açan iki önemli teorik gelişme söz konusudur. Bunlardan birincisi, Franco Modigliani ve Milton Friedman'ın tüketimle ilgili hayat - boyu ve sürekli gelir teorilerinden kaynaklanan daha ayrıntılı tasarruf davranışı modelidir. Çalışmamızda buraya kadar, tamamen kullanılabilir gelir seviyesiyle sınırlandırılmış olan tasarruf oranı ele alınmış ve bütçe açığıyla tasarruf arasındaki ilişki üzerinde durulmamıştır. Oysa, hayat - boyu ve sürekli gelir teorileri, cari tüketimi hayat boyu veya kullanılabilir şeklinde bir ölçüye bağlamaktadır. Buna göre, vergilerde cari dönemde yapılan ve vergilerin hali hazır değerini değiştirmeyen değişiklik, diğer şeyler eşitken, cari tüketimi azaltmayabilir. Şöyle ki, sürekli bir vergi değişikliğine nazaran geçici bir vergi değişikliği, tüketim üzerinde daha küçük bir etkiye sahip olacaktır. Şüphesiz bu, bütçe açıklarındaki değişmelerin harcamalar üzerindeki etkiye sahip olacaktır. Şüphesiz bu, bütçe açıklarındaki değişmelerin harcamalar üzerindeki etkisinin, açığın sürekliliği hakkındaki beklentiler tarafından etkilenmekte olduğunu da göstermektedir.

Tartışmayı mantıksal sonucuna götüren Barro (1974), çok spesifik varsayımlar dizini altında, vergilerdeki toplu değişmelerin tüketici harcamaları üzerinde hiç bir etkisi olmayacağını göstermiştir. Dahası, vergilerde kullanılabilir geliri artıran bir azalma, otomatik olarak tasarruftaki aynı miktar bir artışla sonuçlanacaktır. Bu durum, açıklar ve vergilerin tüketim üzerindeki etkilerinin eşit olduğunu ifade eden Ricardian denklik sonucu olarak bilinmektedir.

Bu konuda getirilen açıklama gerçekten basittir: Uzak görüşlü tüketici bütçe açığına yol açan harcamalar dolayısıyla yapılan kamu borçlanmasının ileride vergi artışlarıyla finanse edileceğini bilmektedir. Dolayısıyla, gelecekte vergilerde yapılacak bi artışı dikkate alan tüketici, bunu ödemek için gerekli olan miktarı tasarruf edecektir.

Ricardian denklik hipotezinin potansiyel ampirik önemli abartılmamalıdır. Eğer hipotez geçerli ise, bütçe açıkları, milli tasarrufu, fuaz oranlarını veya ödemeler bilançosunu etkilemeyeceği gibi, sosyal güvenliği finansman yöntemleri de sermaye birikimini etkilemeyecektir. 1 numaralı eşitlik esas alınırsa bu hipotez, bütçe açığındaki bir artışa, belli koşullar altında, özel tasarruflarda bir artışın eşlik edeceğini ve böylece gerek toplam yatırımların gerekse ticaret bilançosunun bu gelişmeden etkilenmeyeceğini ima etmektedir.

Öngörümlerinin keskinliğine rağmen Ricardian denklik hipotezini açık ve kesin bir şekilde reddetmek mümkün olmamıştır. Bernheim (1987), Ricardian denkliğe karşı güçlü deliller ileri sürerek, teori ve uygulamayı gözden geçirmekte ve geliştirmektedir. Haque ve Montiel (1987), 16 gelişmekte olan ülke örneğinin 15'inde Ricardian denkliği reddetmek-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tedirler. Diğer bazı araştırmacılarda, uygulama sonuçlarına itibar ederek bu düşüncenin çok kayda değer olmadığı görüşünde birleşmektedirler. Ayrıca, Barro'nun modelinde bütün vergilerin götürü vergiler olarak ele alınmış olması maliye politikası açısından realiteye uymayan önemli bir eksiklik olarak gösterilmektedir. Realitede vergilerdeki indirim toplam talebi arttırdığı görüşü doğrulanmaktadır. Ancak bu etkinin, vergi oranlarının sürekli değişme beklentilerine bağlı olduğunu da gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

Maliye politikasının Keynesyen analizini etkilemiş olan ikinci teorik gelişme, Keynesyen modelin fazlasıyla kısa dönemli olan yapısıyla ilgili bulunmaktadır. Bu kısa dönemli modelde varlık stokları sabit varsayıldığından, bütçe açığının finansman yöntemlerinin sonuçları takip edilmemektedir.

II- Bütçe Açığının Finansmanı

Bilindiği gibi, kamu sektörü açığının finansmanında dört yöntem söz konusudur: Para basımı, döviz rezervlerinin kullanımı, dış borçlanma ve iç borçlanma.

(2) Bütçe açığı = para basımı + (döviz rezervleri kullanımı + dış borçlanma) + iç borçlanma.

Bu durumda kamu sektörü, para basımından elde ettiği kârlar bir finansman kaynağı olarak değerlendirilen merkez bankasının dışta bırakmaktadır. 1 ve 2 nolu eşitliklerin her ikisinde de, para basımı dolayısıyla elde edilen kamu gelirleri bir finansman kaynağı olarak muamele görmektedir. 1 nolu eşitlikteki özel tasarruflar elde tutulan paralara yapılan ilaveleri de kapsayacak şekilde tanımlanmaktadır.

Eşitliğin sağındaki terimler farklı şekillerde gruplandırılabilmektedir. Örneğin, parantez içindeki yabancı unsurlar, 1 nolu eşitlikte olduğu gibi, bütçe açığıyla cari işlemler arasındaki bağlantının önemini vurgulamaktadır. Alternatif olarak, parantez, merkez bankası tarafından oluşturulan krediye işaret etmek üzere, (para basımı + rezerv kullanımı) şeklinde de düzenlenebilirdi. Bu tip bir düzenleme, borçlanmaya alternatif olarak iç kredi oluşturulmasının önemini ortaya koymak amacını taşımaktadır (Buiter, 1988).

Yararlı bir ilk yaklaşım olarak, eşitlikteki her bir finansman durumu ile temel bir makroekonomik dengesizlik arasında ilişki kurulabilir: Para basımı enflasyon ile; rezerv kullanımı döviz krizlerinin başlaması ile; dış borçlanma dışsal bir borç krizi ile ve iç borçlanma, yüksek reel faiz oranları ile ve muhtemelen, borç üzerinde yüksek faiz ödemeleri ve daha büyük bir açık şeklindeki borç dinamikleri ile ilişkilidir. Fakat bu bağlantıların tesbiti meselenin sadece başlangıcıdır. Aşağıda inceleneceği üzere, iç borçlanma ile enflasyon ve döviz kullanımı ile dış borç krizleri arasında olduğu gibi, problemler arasında değişik önemli bağlantılar vardır.

1. Para Basımı

Monetarist görüşte, parasal taban oluşumu ile enflasyon arasında açık bir ilişki kurulmaktadır. Cari fiyat seviyesinde talebi aşan oranda para basımı halkın elinde aşırı nakit depolarının oluşumuna yol açmaktadır. Bu durumda halkın fazla nakit depolarını azaltma çabaları denge yeniden kurulana kadar fiyatlar genel seviyesini yukarıya itecektir. Şüphesiz, sebep ve etki kesin ya da ani olmayabilir. Örneğin, başlangıçta reel para stokundaki bir artış, özellikle düşük enflasyonun hüküm sürdüğü ekonomilerde, faiz oranlarını düşürebilecektir.

Para basımıyla "senoraj" (seignorage) gelirlerinin elde edilmesi söz konusu olabilmektedir. Yani reel para talebindeki artışa eşit bir parasal taban genişlemesi gerçekleşirse, hükümet enflasyonist baskı meydana getirmeksizin para basarak gelir elde etme imkânına sahip olabilmektedir. (Sönmez, 1993).

Devletin para bakımından elde etmeyi umduğu gelir miktarı, ekonomideki yüksek güçlü parayı ya da parasal tabana olan talep ve ekonominin reel büyüme oranının yanı sıra, gelir ve enflasyona göre reel balans talebinin elastikiyeti tarafından belirlenmektedir.

Analiz kolaylığı açısından, parasal taban talebinin gelir elastikiyetinin 1 olduğunu varsayalım. Aynı zamanda para/GSMH rasyosunun Pakistan'da olduğu gibi yüzde 13 olduğunu varsayalım (bu oran uluslararası standartların üzerindedir)[2]. Bu durumda devlet, GSMH'daki artışların her bir yüzdesi için, para basımı yoluyla GSMH'nın yüzde 0.13'ü tutarında gelir elde edebilecektir. Bu da artan reel para balansı talebini tam karşılayacaktır. Yıllık yüzde 6.5'lik bir büyüme oranı ile devlet, yüksek - güçlü para stokunu yılda yüzde 6.5 oranında arturarak, bütçe açığının enflasyonist olmayan bir şekilde para basımı yoluyla finansmanı için, GSMH'nın yaklaşık yüzde 0.9'unu elde edebilecektir (Fischer ve Easterly 1990).

Tedavüldeki para için istikrarlı bir talep fonksiyonu veri iken, bu büyüme oranının ötesinde enflasyon ortaya çıkacaktır. Eğer baz para/GSMH rasyosu enflasyon oranına göre değişmiyorsa, bu durumda farklı enflasyon oranlarında toplanan gelir miktarını hesaplamak kolay olacaktır. Örneğin, yüzde 10'luk bir enflasyon oranında devlet, senyoraj yoluyla bütçe açığını finanse etmek için GSMH'nın yüzde 1.3'ü oranında ek bir kaynak bulabilecektir.

Fakat, yüksek - güçlü paraya olan talep, enflasyon oranının artışıyla azalmaktadır. Sonuçta senoraj gelirleri bir noktada maksimuma ulaşmaktadır (bkz. Şekil 1). Bu noktadan sonra, paranın artış hızındaki yükselmeler daha çok enflasyona ve daha az gelire yol açmaktadır. Bu durumda bir tür Laffer eğrisi söz konusudur: Şekildeki A noktasının sağında devlet daha az para basımıyla daha çok gelir elde etmektedir.

Ancak, para basımının enflasyon vergisine sebep olması ihtimali de mevcuttur. Hükümet para basımı yoluyla bütçe açığını kapatmak ve iç borç stokunu eritme yolunu tercih ettiği ölçüde enflasyonist baskı şiddetlenecektir. Bir başka ifade ile, siyasal karar alma mekanizması iç borcun baskısı artığı ölçüde enflasyon vergisini gelir sağlamak için bilinçli olarak kullanma eğilimine sahip olabilmektedir. Bu aşamada temel sorun, maksimum gelir

elde etmek için gerekli olan optimum enflasyon düzeyini belirlemeye dönüşmektedir. Ancak çelişkili olarak yüksek enflasyon da vergi gelirini reel anlamda eritebilmekte ve bütçe açıklarının tırmanmasına sebep olabilmektedir (Sönmez, 1993).

Hangi enflasyon oranında para basımı yoluyla elde edilen kamu gelirleri maksimuma ulaşacaktır? İstatistiki kayıtlar ortalama olarak (maksimum değil), sanayileşmiş ülkelerde GSMH'nın yüzde 1'i, gelişmekte olan ülkelerde de yüzde 2.5'u civarında senoraj oranlarını ortaya koymaktadır ((Fischer, 1982). Senoraj gelirlerinin maksimum olduğu enflasyon oranlarına ilişkin tahminler ise yüzde 30 ile yüzde 100'ün üstündeki geniş bir alana yayılmaktadır. Ancak, para talebinin enflasyona uyum sürecindeki gecikmeler dikkate alınamadığı için, bu tahminler yanıltıcı olabilir. Birkaç gün ya da 1-2 haftalık çok kısa dönemlerde, devlet hızlı para basımı yoluyla gelirlerini genellikle artırabilecektir. Fakat yüksek enflasyonun devam ettiği süreç ne kadar uzun olursa, belli bir enflasyon oranındaki reel balans talebi o kadar daha az olacaktır. Bu durumda bireyler, işlemlerini özellikle uluslararası piyasalardaki güçlü paraları kullanma yoluna gitmektedirler (yüksek oranlı enflasyon probleminin analizi için bkz. Blejer ve Liviathan 1987).

Yüksek enflasyona ilişkin dinamik süreç doğal olarak istikrarsızdır. Başlangıçta devlet para stokunu süratle artırarak, muhtemelen GSMH'nin yüzde 7-8'i oranlarına dek ulaşabilen önemli miktarlarda gelir elde edebilir. Fakat enflasyon ilerledikçe ve bireyler ellerinde daha az milli para tutmanın yollarını buldukça, devlet, aynı miktar geliri elde etmek için daha çok para basmak zorunda kalacaktır. Buna göre, GSMH'nin yüzde 2.5'undan daha fazla bir senoraj oranının söndürülemez olduğunu ve hatta bu oranın bir ancak çok hızlı büyüyen bir ekonomide mümkün olabileceğini öne sürmek yanlış olmayacaktır.

Açığın finansmanında senoraj gelirine güvenin artmasının hiperenflasyona yol açtığını kanıtlayan örnekleri uygulamada bulmak mümkündür. 1984-1985 yıllarındaki Bolivya deneyimi bunun en yakın tarihi örneği olarak hatırlanabilir. Bolivya'da 1984 yılında para basımından sağlanan gelir GSYİH'nin yüzde 14'ünden 1985 yılında GSYİH'nin yüzde 8'ine düştüğü halde, enflasyon 1985 yılında yüzde 11000'lerin üzerine çıkmıştır. Bolivya gibi Nikaragua ve Peru'yu da içeren pek çok ülke son yıllarda aynı olguyu yaşamışlardır (Vittorio Corbo, 1988). Belirtilen sürecin istikrarsızlığı, enflasyon oranının yükselmesi sonucunda vergi sisteminin etkinliğinde görülen azalma ile daha da güçlenmektedir. Bu etki, bilindiği gibi Keynes - Olivera - Tanzi etkisidir.

2. Döviz Rezervlerinin Kullanımı

Bütçe açığı finansmanında ikinci yol, döviz rezervlerinin kullanımıdır. Para basımına rezervlerin kullanımıyla devlet, açığın enflasyonist etkilerini geciktirmeyi amaçlayabilir. Bu politika milli paranın dış değerinin yüksek tutulmasını sağlamaktadır. Enflasyonu yavaşlatmak için rezerv kullanımının yanı sıra dış borçlanmaya da başvurarak milli paranın

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

değer kaybını yavaşlatan bir politika birçok kereler denenmiştir. Ancak bu tür politikaların, düşük enflasyona uygun politikalar ve özellikle uygun maliye politikası izlenmedikçe sürdürülemeyeceği söylenebilir.

Açağın finansmanında uluslararası rezervlerin kullanımı belirgin bir sınıra sahiptir. Rezervlerin tükenmesiyle birlikte devalüasyon söz konusu olacağından, bireylerin rezervlerle ilgili sınıra yaklaşıldığı yolundaki bekleyişleri sermaye kaçışına ve bir ödemeler dengesi krizine sebep olabilecektir. Milli paradan kaçışa bağlı olarak gerçekleştirilen devalüasyonun sorumlusu olarak spekülatörler görülebilirse de, bu durum esasen, sürdürülmesi mümkün olmayan kamu politikalarına özel sektörün tamamen rasyonel bir cevabı olarak da değerlendirilebilir (bkz. Krugman 1979).

Özel sektörün bu tip bir davranışı, Meksika'da Ağustos 1982'de rezervlerin tükenmesinde olduğu gibi, her ne kadar kendisi yol açmamışsa da borç krizi olayının bir an önce ortaya çıkmasında önemli rol oynamıştır. Mali kontrolün kaybolması, 1981'de GSYİH'nin yüzde 14'ü olan açığın 1982'de GSYİH'nin yüzde 18'ine yükselmesine yol açmıştır. Sermaye kaçışı 1979'dan 1982'ye kadar yılda 7 milyar dolar olarak seyretmiştir. Sonunda, 1982 Ağustos'unda geride kalan rezervlere spekülatif saldırı, ödemelerin geçici olarak durdurulmasına ve yeni bir borç planı oluşturulmasına sebep olmuştur (Corbo, 1988.)

3. Dış Borçlanma

Kamu sektörü açığı finansmanının üçüncü yöntemi olan doğrudan dış borçlanma, rezerv kullanımına benzer bir şekilde, milli paranın dış değerinin yüksek tutulmasına yol açmakta ve böylece ihracatı cezalandırıp ithalatı teşvik etmektedir. Bütçe açıklarının finansmanında dış borçlanmaya aşırı güvenin ve büyük bütçe açıklarının tehlikeleri, borç krizi ile inandırıcı bir şekilde açıklanmaktadır (dış borç krizi ile mali politika arasındaki bağlantı tartışması için bkz. Sachs 1989; sermaye kaçışı ile mali açıklar arasındaki ilişkinin analizi için bkz. İze ve Ortiz 1987). Borç servisi güçlüğü içindeki ülkelerin büyük bir kısmının çok büyük kamu açıkları verdikleri gözlemlenmiştir. Aşırı borçlu ülkelerin pek çoğunun geçmişteki aşırı borçlanmaları ve uluslararası mali örgütlerce kredi verilmeyen uygun görülmemeleri nedeniyle, günümüzde bu finansman kaynağından yararlanma imkânları önemli ölçüde sınırlanmıştır.

Daha önce de değinildiği üzere, bütçe açıkları ile ticaret açıkları arasında kesin bir bağlantı bulunmamaktadır. Çünkü bütçe açıkları, para bakımı ve iç borçlanma yoluyla da finanse edilebilir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, sermaye piyasaları zayıf ve iç borçlanma imkânları sınırlı olduğunda, bütçe açığı ile dış borçlanma arasındaki ilişki muhtemelen daha kuvvetli olmaktadır. Örneğin, Bengaldeş'de 1980'lerde GSYİH'nin yüzde 7'si ile yüzde 11'i arasındaki büyük mali açıklar, oldukça büyük cari işlemler açıklarına yol açmıştır (Bkz. IMF, 1988, Government Finance Statistics Yearbook). Son zamanlarda harcamaları azaltmaya yönelik mali politikalar ise, cari işlemleri önemli ölçüde

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

iyileştirmiştir. Eğer ilişkiye ters yönden bakılırsa, birçok borçlu ülkede olduğu gibi dış finansman imkânındaki azalmalar, bu ülkeleri ya mali daralma ya da enflasyona zorlamaktadır.

4. İç Borçlanma

Açığın finansmanında son yöntem, bazı gelişmekte olan ülkeler için de geçerli olabilen, iç borçlanmadır. Brezilya ve Meksika gibi devlet tahvillerinin doğrudan özel sektöre satıldığı az sayıdaki örneğe karşılık, bu yöntem çoğunlukla bankacılık sistemi aracılığıyla uygulanmaktadır. Parasal olmayan borç düşünüldüğünde, bankacılık sisteminden borçlanma merkez bankası reeskontları tarafından finanse edilmelidir. Hükümetler çoğu zaman iç borçlanmayı hem enflasyonu hem de dışsal krizleri birlikte bertaraf etmenin bir yolu olarak düşünüyorlarsa da, bu kaynak aşırı kullanıldığında kendi tehlikelerini beraberinde getirmektedir. Kamu borçlanması, özel sektörün kullanabileceği kredi miktarını azaltmakta ve faiz oranları üzerinde bir baskı oluşturmaktadır.

Örneğin ülkemizde iç borca olan eğilim, yüksek reel faiz oranlarını beraberinde getirmiştir. 1987'de reel iç borç faiz oranı yüzde 50'ye ulaşmıştır. Benzer şekilde, Kolombiya ve Meksika'da da iç borçlanma politikaları sonucunda 1983-1986 döneminde yüksek reel faiz oranları söz konusu olmuştur (Ronald I Mc Kinnon, 1986).

Faiz oranlarının kontro altında tutulduğu ülkelerde bile iç borçlanma, kredilerin dağılımını özel sektör aleyhine etkileyerek özel yatırımlarda crowding-out etkisinin meydana gelmesine sebep olmaktadır. Eğer ekonomi uluslararası sermaye piyasalarına entegre olmuş durumda ise, kamu iç borçlanması özel sektörün yurtdışından daha fazla borçlanması eğilimini doğuracaktır. Bu durumda, kamu borçlanmasının iç ve dış kaynaklar arasındaki kompozisyonu çok fazla makroekonomik etkiye sahip olmamaktadır. Ülke, sermaye hesabı yönünden büyük ölçüde dışa açık olduğunda mali açık ile dışa açık arasındaki bağlantı da, özellikle kuvvetli olacaktır.

III- Borç Dinamikleri

Kamu kesimi açıklarının uzun dönemli sonuçlarını incelemek üzere, kamu borcundaki değişimin belirleyenlerini gösteren aşağıdaki 3 numaralı özdeşlik kullanılabilir. Bu özdeşlik, dikkatleri kamu borcunun ekonominin büyüklüğünün bir ölçüsüne oranı üzerinde yoğunlaştırması açısından çok faydalıdır. Çalışmamızda ekonominin büyüklüğünün ölçüsü olarak GSMH alınmış ve dolayısıyla (d) ile gösterilen kamu borcu/GSMH rasyosu üzerinde yoğunlaşılmıştır. Burada kamu borcu, kamu kesiminin net iç ve dış borçlarının her ikisini de kapsayan bir anlamda tanımlanmaktadır. 2 numaralı eşitlikteki terimlerle, burada iç ve dış borçlanma birleştirilmekte ve döviz rezervlerindeki değişmeler net dış borçlanma şeklinde değerlendirilmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Borç rasyosundaki değişme (d)'ye ulaşmak için, toplam kamu sektörünün birincil (faiz-dışı) açığından para basımıyla finanse edilen kısmının çıkarılması ve buna borç üzerindeki ortalama reel faiz oranı ile GSMH'nın büyüme hızı arasındaki farkın cari borç rasyosu ile çarpımının oluşturduğu büyüklüğün (aşağıdaki eşitlikte son terim) eklenmesi gerekmektedir:

(3) d'deki değişme = (birincil açık/GSMH) - (senoraj/GSMH)+ (reel faiz oranı- büyüme hızı) X d

Borç dinamiklerinin anlaşılmasında anahtar rol üstlenen bu eşitlik, basit bir sezgisel açıklama sunmaktadır. Birincil açık, merkez bankasınca basılan para miktarından fazla olması durumunda yeni borç ile finanse edilmek zorundadır. Buna ilaveten, nominal faiz harcamaları da yeni borç ile yeniden finanse edilmek durumundadır. Fakat borç rasyosunun paydasında nominal GSMH yer aldığı için, yeni borçlanmanın olmaması halinde, borç rasyosu, ya reel GSMH artışı ya da enflasyon ile azalacaktır.

Açıkların sürdürülebilirliği ve borç dinamikleri, reel faiz oranı ile GSMH'nın büyüme hızı arasındaki farkdan büyük ölçüde etkilenmektedir (bkz. Corbo, Goldstein ve Khan 1987; Buiter 1985; Morley ve Fishlow 1987; ve Anand ve van Wijnbergen 1989). Buna açıklık getirmek amacıyla, ilk olarak, borcun üzerindeki reel faiz oranının GSMH büyüme hızını aştığını varsayalım. Bu durumda, borç dinamikleri de istikrarsız olacak ve hükümetin senoraj yoluyla elde edebileceği gelir miktarını aşan sürekli bir birincil açık verilmesi imkânsız hale gelecektir. Sonuç olarak şu husus vurgulanabilir: Eğer hükümet, senoraj gelirinden daha büyük bir birincil açık veriyorsa ve eğer reel faiz oranı ekonominin büyüme hızını aşıyorsa, borç/GSMH rasyosu sınır tanımaksızın yükselmeye devam etmektedir. Ancak, belli bir noktada, hükümetin yeni borç bulması imkânsız hale gelecek ve süreç zorunlu olarak bütçe açığının azaltılması ile son bulacaktır. Sürecin sona ulaştığı bu nokta toplumun beklentilerine bağlıdır. Kamuoyu izlenen maliye politikasının sürdürülemez olduğunu farkettiğinde, kamu kesimi borç senetlerinin alımı duracak ve böylece bir politika değişikliği kaçınılmaz hale gelecektir (Fischer ve Easterly 1990).

Yukarıdaki borç dinamikleri eşitliği (3), ilginç bir sonucu ima etmektedir. Bunu açıklamak amacıyla, devletin para basım hızını azaltıp borçlanmayı artırmak suretiyle, sıkı para politikası uyguladığını farzedelim. Kamu borcu artarken; ya kamu açıkları gelecekte daha büyük olacak ya da hükümet açığı sabit tutmak için gelecekte daha çok para basmak zorunda kalacaktır. Eğer gelecekteki açıkların sabit tutulması amaçlanıyorsa, gelecekte para basımının artırılması ve bunun sonucunda daha büyük bir enflasyon kaçınılmaz olacaktır. Genellikle, gelecekte enflasyon beklentisi bugünkü enflasyonu artırmaktadır. Öte yandan, Sargent ve Wallace'ın (1981) belirttiği gibi, her durumda olmasa da belli şartlar altında, gelecekteki enflasyonda artış beklentisinin etkisi bugünkü daha düşük oranlı para basımının etkisini dahi geçebilecek ve böylece, bugün kesin olarak daraltıcı nitelik taşıyan para politikası cari enflasyonu yükseltebilecektir.

Sürdürülebilir maksimum senoraj oranları daha önce ele alınmıştı. Buna göre, özetle,

M. Ö. B. F. KÜTÜPHANESİ

hükümetler birincil bütçe açıklarının finansmanında senaroj gelirini, enflasyon meydana getirmeksizin GSMH'larının yüzde 1'ini çok fazla geçen boyutlarda sürekli olarak kullanamamaktadırlar. Ancak, hızlı büyüyen ve finansal yapısı güçlü olan ekonomilerde, senaroj gelirleri enflasyonist olmaksızın GSMH'nin yüzde 2.5'una kadar yükseltilebilmektedir (Fischer 1982).

Reel faiz haddi büyüme hızından daha düşük ise ne olacaktır? Bu durum, az önce tartışılan önemli trade-off'ların mevcut olmadığı bir dünyaya işaret etmektedir. Böyle bir ortamda büyüme nedeniyle borç zamanla önemini kaybedecek ve böylece senoraj gelirini aşan birincil açıklar sürdürülebilir nitelik taşıyacaktır. Faiz ödemeleri için, Ponzi Planı[3] olarak adlandırılan bir borçlanma planı her zaman mümkündür. Yüksek enflasyon oranlarının negatif ex-post reel faiz hadlerini ortaya çıkardığı 1970'li yılların sonlarında, durum kesinlikle böyle görünmektedir. Öte yandan, yeni sanayileşen Asya ekonomilerinde olduğu gibi süratle büyüyen ekonomilerde, reel faiz hadleri büyük bir ihtimalle büyüme hızlarının altında kalmaktadır (Ronald I Mc Kinnon, 1986).

Reel faiz haddinin normalde büyüme hızının altında kalacağına ve normale dönüş anlamına gelen bu durumun sonuçta borç krizinden kurtulmayı sağlayacağına inanan kişiler bulunmaktadır. Fakat herhangi bir iktisatçının doğal tepkisi, haklı olarak, böyle bir bedava fırsatın imkânsızlığı yönünde olacaktır. Reel faiz oranları geçici olarak büyüme hızının altında kalabilir ve süratli büyüyen ekonomilerde bu durum uzun bir süre geçerliliğini koruyabilir. Sonuncu durum, büyümenin nimetlerinden biridir. Fakat piyasa güçleri, reel faiz oranının sürekli olarak büyüme hızının gerisinde kalmasını önleme eğilimini taşımaktadır. Daha çok borç biriktikçe, tahvil piyasaları üzerindeki baskı faiz oranını yukarıya itecek ve büyüme yavaşlayacaktır. Eğer hızla büyüyen bir ekonomi, aşırı borçlanmaya giderek elverişli durumdaki borç dinamiklerini istismara kalkışırsa büyüme hızı neticede reel faiz oranının altında düşecektir. Dünya ekonomisi genelinde normal durum, reel faiz oranının büyüme hızını aştığı bir durum olarak düşünülebilir.

İç faiz oranlarını kontrol ederek hükümetin bir Ponzi Planı yapabilmesi mümkün görülmektedir. Fakat bu durum, kontrollü faiz oranının uzun dönem denge faiz oranının altında kaldığı miktara eşit ölçüde, yurtiçi tahvil sahiplerine yüklenen bir vergi anlamına gelecektir. Tasarruf sahipleri buna tasarruflarını başka yerlere kaydırarak cevap verirler ve hükümet ne kadar borçlanabileceği konusunda bir limitle karşı karşıya kalır. Faiz oranı kontrolleri ve sermaye kaçışına sahne olan Arjantin, Meksika ve Venezüella gibi ülkelerin deneyimleri, bu sınırlamayı teyit etmektedirler (bkz. Cuddington 1986).

IV- Sürdürülebilir Açıklar

Açığın sürdürülüp sürdürülemeyeceği, açığın büyüklüğüne ve ekonominin büyüme hızına bağlıdır. 3 no'lu eşitlikten de görülebileceği gibi, yüksek büyüme hızı, para basımı yoluyla hükümete daha çok gelir elde etme imkânı sağlamakta ve eşitlikteki son terimin

azalmasına yol açmaktadır. Hızlı büyüme daha büyük bir açığı mümkün kılmaktadır.

Bu yaklaşım, Hindistan, Malezya, Pakistan ve Tayland gibi 1980-86 arasında büyüme hızları yüzde 5'ten fazla olan ülkelerin, tek rakamlı enflasyona rağmen nasıl oldukça büyük açıkları sürdürebildiklerinin izahına da yardımcı olmaktadır. Oysa Arjantin ve Brezilya gibi fiilen büyümeyen fakat enflasyona göre düzetilmiş olarak diğe ülkelerle mukayese edilebilir açıklara sahip olan ülkelerde aynı yıllarda enflasyon yüzde 1000'lerin üzerindeydi. (Corbo, 1988). Şüphesiz bu, yüksek büyüme hızına sahip ekonomilerde kamu açıklarının önemli bir mesele olmadığını söylemek anlamına gelmemekte; sadece büyüme devam ettiği sürece açıkların daha büyük olabileceğini ifade etmektedir.

Belirli bir mali politikanın sürdürülebilir olup olmadığı, borç/GSMH rasyosunun geleceğe ilişkin detaylı projeksiyonlarının yapılmasıyla belirlenebilir. 3 nolu eşitlik, temel analitik aracı ortaya koymaktadır. Analiz, para talebi fonksiyonu, reel faiz oranı, ümit edilmiş enflasyon oranı ve büyüme hızı konusunda yardımcı varsayımları gerektirmektedir. Eğer analiz, borç/GSMH rasyosunun sürekli olarak yükselmekte olduğnu gösteriyorsa, maliye politikası değiştirilmek zorundadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yüksek kamu yatırımlarından kaynaklanan açığın sürdürülebilir olduğu görüşü ileri sürülmektedir. Kanaatimizce bu görüş kolaylıkla çürütülebilir. Öncelikle kamu alt yapı harcamaları çoğunlukla önemli getiriye sahip olmakla birlikte, getirisi düşük ya da hiç olmayan kalemler de yatırım kategorisine dahil edilmektedir (petrol ihracatçısı ülkelerdeki ekonomik krizde etkin olmayan kamu yatırımlarının rolü için bkz. Gelb 1988). Daha da önemlisi, kamu yatırımı yüksek bir geriye sahip olsa bile, bu yatırımın kendisini finanse edebilmesi için, devletin yatırımdan sağlanan ilave geliri ele geçirmesi gerekmektedir. Bu ise her zaman mümkün değildir. Örneğin, bir projenin yüzde 15 gibi dikkate değeryüksek bir reel getiriye sahip olduğunu[4], marjinal vergi oranının yüzde 20 olduğunu ve projenin finansmanı için hükümetin yüzde 7 oranında borçlandığını farzedelim. Projenin sosyal hasılatı yüzde 15 olmakla birlikte (bütün sosyal hasılatın parasal olduğu varsayılmaktadır), proje maliyetinin sadece yüzde 3'ü tutarında bir vergi geliri elde edilebilmektedir. Böylece yatırım projesi yüksek hasılatına rağmen, gelecekteki açıkları artırmaktadır. Ancak şüphesiz bunun ilerideki açıklar üzerindeki etkisi, açıklarla finanse edilen cari kamu harcamalarının etkisine göre daha büyüktür.

İtalyan ekonomisinde olduğu gibi , bazı ülkeler uzun dönemler itibariyle büyük açıklar verebilirler. İç tasarruf oranı yüksekse ve bireyler nisbeten büyük miktardaki kamu borçlarını kendi portföylerinde masetmeye gönüllü iseler, bu durum yarar getirebilir. Fakat borç/GSMH rasyosundaki sürekli artış, İtalya örneğinde bile, maliye politikasının ergeç değiştirilmek zorunda olduğu anlamına gelmektedir (Fiischer ve Easterly, 1990.)

V- Açıklar ve Enflasyon

Buraya kadar yapılan analiz, bütçe açıklarıyla enflasyon arasında otomatik bir bağlantının olmadığını açık bir şekilde ortaya koymuştur. Yüksek enflasyonla birlikte büyük bütçe açıklarının söz konusu olduğu ekonomilerle ilgili olarak, bu iki büyüklük arasındaki korelasyonun düşüklüğü sebebiyle, açığın enflasyonun sebebi olamayacağı sıkça söylenir. Özellikle, kamu teşebbüslerinin ve sübvansiyona edilmiş malların kontrollü fiyatlarının yükselmesi ve devalüasyonla başlayan daraltıcı bir politikanın hem fiyatlar genel seviyesini (ve böylece bir süre enflasyon oranını) yükselttiği hem de açığı azalttığı sıkça görülmektedir. İtalya'da olduğu gibi ABD'de de, 1989-1989 yılları arasında büyük açıklarla enflasyonda bir azalış bir arada gözlemlenmiştir (Robert Gutman, 1989).

Bununla beraber, bütçe açıkları er ya da geç enflasyona yol açmakta ve büyük bütçe açıklarına sahip ülkeler muhtemelen çok kısa sürede hiperenflasyon problemiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Daha yüksek enflasyonun vergi gelirlerini azaltmasına bağlı olarak Keynes-Olivera-Tanzi etkisi aracılığıyla ve yine yüksek enflasyonun paradan kaçışa yol açması sonucu senoraj gelirlerindeki azalmalar yoluyla enflasyonist süreç ve bütçe açığı birbirini beslemekte ve sonuç itibariyle, büyük hiperenflasyonların hepsinde çok büyük bütçe açıkları bulunmaktadır.

Enflasyonun başlangıç safhalarında enflasyon ile açık arasındaki ilişkinin zayıf olması kısmen, yukarıda açıklandığı üzere, açığı azaltmak için uygulanan programların çoğu kez enflasyonist olmasından kaynaklanmaktadır. Ekonominin enflasyonist baskılara yavaş bir şekilde uyum göstermesi de, bu ilişkinin zayıflığının bir başka nedenidir. Enflasyonla açık arasındaki korelasyonun düşüklüğünün üçüncü bir nedeni de, bütçe açığı büyük bir ekonomide halkın, açığın nasıl kapatılacağı konusunda farklı zamanlarda farklı beklentilere sahip olabilmeleridir. Örneğin, eğer belli bir zamanda halk kamu borcunun değerini aşındıran bir enflasyon aracılığıyla devletin mali problemini çözmeye çalışacağına inanırsa, mevcut enflasyon gelecekte enflasyon beklentisinin bir yansıması olarak yükselecektir. Eğer daha sonraki bir zamanda kamuoyu, hükümetin açığı azaltmak için etkin bir mali paket ortaya koyacağına inanırsa, beklenen enflasyon oranı düşebilecek ve cari enflasyon yine gelecekteki enflasyon beklentisinin yansıması olarak azalabilecektir.

Milton Friedman'ın, enflasyonun her zaman ve her yerde moneter bir fenomen olduğuna ilişkin görüşü doğrudur. Ancak, hükümetlerin hızlı para basımının arkasında yatan nedenler de önemlidir. Genellikle bütçe açıklarını kapatmak için para basımına gidilmektedir. Şüphesiz, mali bir dengesizlik olmadan da hızlı parasal büyüme söz konusu olabilir. Ancak günümüz ekonomilerinde bu durum, pek geçerlilik kazanmamaktadır. Bu yüzden yüksek enflasyonun, hemen hemen her zaman mali bir fenomen olduğu da söylenebilir.

Sonuç

Bu çalışmada taslağı çizilmeye çalışılan makroekonomik analiz, bütçe açığı iktisadının

araştırılmasında bir başlangıç noktasıdır. Ancak, maliye politikasının değerlendirilmesinde tek bir göstergeye dayanılması doğru olmayacaktır. Mali açıkların mikroekonomik yönüyle ele alınması, hem kendi payına çok önemlidir, hem de açıkların makroekonomik yönü üzerinde etkiye sahiptir. Vergiler ve harcamalar ne ölçüde etkinse, büyüme hızı daha yüksek olacağından, sürdürülebilir kamu açığı da o ölçüde yüksek olacaktır.

Kamu bütçesi kısıtının makroekonomik açıdan irdelenmesi, aşırı bütçe açıklarının yol açacağı tehlikeleri ortaya koymaktadır. Enflasyon, döviz krizleri, dış borç krizleri ve yüksek reel faiz oranlarının; reel döviz kuru, ticaret dengesi ve yatırımlar üzerinde de önemli etkileri olacağı açıktır. Bunların hiçbiri arasındaki bağlantılar otomatik değildir. Çünkü finansman kaynakları arasında farklı tercihler yapılabilmekte ve borçlanma ve para basımının enflasyon ve faiz oranları üzerindeki etkisinde gecikmeler söz konusu olabilmektedir.

Ilımlı bütçe açıklarının her ne pahasına olursa olsun önlenmesi geçerli değildir. Zira küçük açıklar, döviz krizlerine ve aşırı enflasyona yol açmadan ve fazla borç biriktirmeden finanse edilebilir. Eğer reel faiz oranları GSMH'nin büyüme hızını aşarsa, hükümetin elde edebileceği maksimum seneraj geliri miktarından daha küçük herhangi bir birincil açık sürdürülebilir nitelik taşıyacaktır. Herhangi bir mali politikanın sürdürülebilir olup olmadığı, borç/GSMH projeksiyonları aracılığıyla kontrol edilmelidir. Şöyle ki, hasılanın büyüme hızı ne ölçüde yüksek ise belli bir açığın sürdürülebilme ihtimali o ölçüde yüksek olacaktır.

Maliye politikasının sürdürülebilir olması, bu politikanın optimal olduğu manasına gelmemektedir. Mali bir açık özel yatırımları dışlayabilir (crowding-out) ve özel sektör yatırımında tam tersine crowding-in ekisi meydana getirmek amacıyla borç/GSMH rasyosunun azaltılması arzulanıyor olabilir. Benzer şekilde, senorajdan mümkün olan maksimum miktarı toplamak değil, daha düşük bir enflasyon oranına tekabül eden daha az seneraj geliri sağlamak daha optimal olabilir.

Sonuç olarak, gerek teori gerekse uygulama sonuçları, büyük bütçe açıklarının ekonomik istikrarı ve buna bağlı olarak ekonomik büyüme ve kalkınmayı gerçek anlamda tehdit ettiğini göstermekte ve politikacıları uyarmaktadır.

Dipnotlar

[1] Maliye politikasının modern otoriter rolü ve mukayeseli kamu gelir ve harcamaları için bkz. Dünya Bankası Kalkınma Raporu 1988.

[2] Burada, yüksek - güçlü para yerine tedavüldeki para dikkate alınmaktadır. Çünkü bankacılık sistemine yapılan reeskontlar, GSMH'nın yaklaşık yüzde 6'sı tutarındaki devletin seneraj gelirlerinin matrahını fiilen azaltmaktadır.

[3] Charles Ponzi, 1920'lerde Boston'da faiz, kur ve enflasyon ilişkilerini de dikkate alarak borç alıp verme yoluyla büyük bir servet yapmış, ancak daha sonra aynı ilişkilerde

öngöremediği ters yönlü gelişmeler sebebiple bu servetini kaybetmiş ve hapse düşürmüştür (bkz. Fischer ve Easterly 1990). Benzer uygulamalara daha sonraki yıllarda çeşitli ülkelerde de rastlanmıştır. Örneğin, Şili'e 1970'li yılların sonlarında ulusal bankalar üzerinde kontrol gücü bulunan büyük ekonomik gruplar, dışarıdan nisbeten düşük reel faiz oranlarıyla dolar kredileri almak ve bunları içeride oldukça yüksek reel faiz oranlarıyla milli para cinsinden borç vermek suretiyle önemli kazanç sağlamışlardır. Ancak, Ponzi Planı (Oyunu) çerçevesinde kazançlı çıkmak, yurtiçi enflasyon oranının yanı sıra, devalüasyon oranının da doğru bir biçimde öngörülebilmesine bağlıdır. Bu durumda yurtiçi reel faiz oranları, nominal faiz oranlarıyla, yurtiçi enflasyon oranına bağlıdır. Dolar cinsinden borçların reel faiz oranları ise, aşağıdaki gibi bir formül çerçevesinde hesaplanabilecektir (Ronald I Mc Kinnon, 1986):

$$= \frac{\text{(1+ nominal faiz oranı) (1+ devalüasyon oranı)-1}}{\text{(1+ yurtiçi enflasyon oranı)}}$$

[4] Sosyal hasılatın yüksekliğinin işaret ettiği gibi projeden sağlanan yüksek çıktı seviyesi, aynı zamanda, enflasyonist olmayacak şekilde daha fazla para basımı ve borç finansmanını da mümkün kılacaktır. Ancak bu, nisbi olarak küçük bir etkidir.

Kaynakça

ANAND, Ritu ve van Wijnbergen Sweder (1989), "Inflation and the Financing of Government Expenditure: An Introductory Analysis ith an Application to Turkey", World Bank Ekonomic Review 3, No.1 (January): 17-38.

BARRO- Robert J. (1974); "Are Government Bonds Net Wealth?", Journal of Political Economy 1981, December, s. 1095-1117.

BERHNEIM, Douglas (1987); "Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence", NBER Macroeconomics Annual, Vol. 2, s. 263-303.

BLEJER, Mario I. ve Nissan, Liviatan (1987); "Fighting Hyperinflation: Stabilization Strategies in Argentina and Israel, 1985-1986", IMF Staff Papers 34 (September): 409-38.

BUTTER, William H. (1985); "A Guide to Public Sector Debt and Deficits", Economic Policy 1 (November): 14-61.

CORBO, Vittorio (1988); "Problems, Development Teory, and Strategies of Latin America", İç. Gustav Ranis ve T. Paul Schultz, eds., The State of Development Economics, Basil Blackwell Inc., New York.

CORBO, Vittorio, Morris Goldstein, ve Mohsin Khan, eds. (1987); Growth-Oriented Adjustment Programs, Washington D.c.: International Monetary Fund and World Bank.

CUDDINGTON, John T. (1986); Capital Flight: Estimates, Issues and Explanations. Princeton Studies in International Finance 58. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

FISCHER, Stanley (1982); "Seignorage and the Case for a National Money", Journal of

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Political Economy 90, No: 2, April, s. 295-313.

FISCHER, Stanley ve Easterly, William R. (1990); " The Economics of the Government Budget Constraint", THe World Bank Research Observer, Vol. 5, No:, July, s. 127-142.

HAQUE, Nadeem ve Montiel, Peter (1987); "Ricardian Equivalence, Liquidity Constraints, and the Yaari-Blanchard Effect: Tests for Developing Countries", International MOnetary Fund, Research Department, Washington D.C.

IMF (International Monetary Fund) (1988); Government Finance Statistics Yearbook, Washington, D.C.

IZE, Alain, ve Guillermo Ortiz (1987); "Fiscal Rigidities, Public Dept, and Capital Flight", IMF Staff Papers 34, No.2 (June): 311-32.

KRUGMAN, Paul (1979); "A Model of Balance of Payment Crises", Journal of Money Credit and Banking 11, No: 3 (August): 211-25.

ROBERT- Guttmann (1989), Reforming Money and Finance, M.E., Sharpe, Inc., New York.

RONALD, I. McKinnon (1986); "Financial Liberalization in Retrospect: Interest Rate Policies in LDCS", İç. Gustav Ranis ve T.Paul Schultz, eds., The State of Development Economics, Basil Blackwell Inc., New York.

SACHS- Jeffrey D., ed. (1989); Developing Country Debt and the World Economy, Chicago: University of Chicago Press.

SARGENT, Thomas J. ve Wallace Nail (1981); "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic" Quarterly Review (Federal Reserve Bank of Minaeapolis) (Fall): 1-17.

SÖNMEZ, Sinan (1993); "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon", IX, Türkiye Maliye Sempozyumu'na Sunulan Tebliğ, 6-8 Mayıs, Mersin.

WORLD BANK (1988); World Development Report 1988, New York, Oxford University Press.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAMUSAL KARAR ALMADA KULLANILAN OYLAMA YÖNTEMLERİ

Besim Bülent BALİ
Marmara Üniverssitesi
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

Giriş

Kamu kesiminin ortaya çıkışı, piyasa mekanizması dışında yeni bir karar alma mekanizması yaratılmasını gerektirmektedir. Bilindiği gibi; kamu kesiminde kamu mallarının gerek üretim düzeyi ve gerekse maliyetinin paylaşılması ile ilgili kararlar mal ve hizmetlerin gönüllü değişimine dayanan piyasa mekanizması içinde alınamamaktadır. Piyasa, yerini "siyasal süreç"e bırakmıştır. Tercihleri birbirinden farklı bireyler kamusal mal ve hizmetlerin bir yandan türleri ve bileşimi, bir yandan da maliyetlerinin karşılanması konusunda kollektif şekilde karar almak durumundadırlar.

Kamu kesiminde karar almanın veya "sosyal seçim"in nasıl ve kimler tarafından yapıldığını açıklamaya çalışan üç teorik yaklaşım bulunmaktadır:[1]

1. **Oylama modelleri:** Bu modellere göre sosyal seçim açıkça siyasal sürecin sonucu olarak belirlenmektedir.

2. **Bürokratik modeller:** Bu modeller seçmenlerin, sosyal karar almada ve devlet politikalarını yönetenlerin amaçları üzerinde sınırlı bir denetimi olduğunu ifade etmektedir. Diğer bir deyişle bürokratlar, karar alma süreci içinde seçmenlere kıyasla çok daha etkindirler.

3. **Çıkar grupları modelleri:** Bu modellerin en önemlisi sınıf çıkarları üzerine kurulu Marxist modellerdir.

Oylama modellerine göre sosyal seçim "seçim sandığı" aracılığı ile seçmenler tarafından; bürokratik modellere göre bürokrasi içerisinde ve bürokratlar tarafından; çıkar grupları modellerine göre pazarlık içerisinde baskı grupları veya sınıf mücadelesi içerisinde sınıflar tarafından yapılmaktadır.

Siyasal kararların alınışı çok değişik siyasal rejimler içinde gerçekleşebilmektedir. Bu değişik rejimlerin oluşturduğu yelpazenin bir ucunda tek bir kişinin tüm toplum adına toplumsal tercihleri belirlediği "diktatörlük", diğer ucunda ise toplumu oluşturan tüm kişilerin herhangi bir aracı kullanmaksızın bir araya gelerek karar aldıkları "doğrudan demokrasi" bulunmaktadır. Ancak gerçek hayatta bu iki uç örneğe de rastlamak mümkün olmamaktadır. Diktatör hiç bir zaman tek değildir, dar ya da geniş bir zümreye dayanmaktadır. Öte yandan günümüzün kalabalık nüfuslu toplumlarında vatandaşların bir araya gelerek toplumu sorunlarını tartışıp karar alma imkânları (İsviçre'nin nüfus sayısı bin ile bin beş yüzü aşmayan bazı komünleri hariç) bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle doğrudan demokrasi dönemi çoktan kapanmış, doğrudan demokrasi yerini "temsil demokrasi"ye

bırakmıştır.

Bu çalışmada temsili demokrasilerde kamusal kararların hangi yöntemlerle alındığı incelenecektir. Ancak burada belirtilmesi gereken konu; topluma en fazla refah ve tatmin sağlayan yöntemin kavram olarak tanımlanmasının kolay olduğudur. Uygulamada ise seçilen yöntemin toplumu bu ideal duruma ne ölçüde yaklaştırdığı çok tartışmalı görünmektedir.

1. Kamusal karar almanın işlem maliyetleri

Kamusal kararlar hangi yöntem kullanılarak alınırsa alınsın her yöntemin iki türlü maliyeti bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, alınan karara katılmayanların kaybı dolayısıyla yüklendikleri "dış maliyetler", ikincisi ise karar vermede uzlaşmak için katlanılan "karar alma maliyeti"dir.[2] Dış maliyetler ve karar alma maliyeti, kamu alım mekanizmasının "işlem maliyetleri"ni oluşturmaktadırlar. Karar verme yöntemlerinden herhangi birini seçerken hem bu maliyetlerin nasıl minimize edileceğine ve hem de alınan kararın pareto-optimal olup olmadığına bakılmalıdır. Bu noktada işlem maliyetlerinin daha detaylı incelenmesi yararlı olacaktır.

1.1. Dış Maliyet

Buchanan ve Tullock'un ortaya koydukları gibi alınan karara katılmayanların (azınlıkta kalanların) yüklendikleri dış maliyet, kararın katılanların tümünün onayı ile alınması durumunda erişilebilecek fayda düzeyi ile fiili fayda düzeyi arasındaki farka eşit olmaktadır.[3] Bu dış maliyet fonksiyonu ise

$Ci=f(Na)$

$i=1,2,.....,N$

$Na<N$

şeklinde yazılmaktadır. Ci beklenen dış maliyetin halihazır değerini, N toplumdaki birey sayısını, Na karar için gerekli çoğunluğu göstermektedir.

1.2. Karar Alma Maliyeti

İkinci işlem maliyeti unsuru olan karar alma maliyetini ise

$Di=f(Na)$

$i=1,2,.....,N$

$Na<N$

biçiminde göstermek mümkündür.[4] Di, İ kişi için karar almanın halihazır maliyetidir. Bu karar alma maliyeti içinde

1. Vergi/harcama önerisi üzerinde bireylerin anlaşması için gerekli pazarlık maliyeti
2. Karar almanın gecikmesinin fırsat maliyeti

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. Karar alacak kurulun hacmi büyüdükçe ortaya artarak çıkan bedavacılar dolayısıyla herkesin tercihlerini açıklamasını sağlamanın maliyeti yer almaktadır.

2. Kamusal Karar AlmadaKullanılan OylamaYöntemleri

Temsili demokrasilerde kamusal karar alınırken başvurulan belli başlı oylama yöntemlerini karşılaştırmak, bu yöntemlerin fayda ve maliyetlerinin neler olduğunu ortaya koymaktır. Burada belirtilmesi gereken nokta, karar verme yöntemleri arasında seçim yapmanın da bir kollektif tercih olduğudur.[5]

Oybirliği kuralı (unanimity rule), çoğunluk kuralı (majority rule), çokluk oylaması (plurality voting), puan oylaması (point voting) gibi kamusal karar alma teknikleri incelenirken esas alınacak ekonomik kriteri sayısız pareto noktalarından oluşan "refah hududu eğrisi"ne toplumun değer yargılarını yansıtan "sosyal kayıtsızlık eğrisi"nin teğet olduğu nokta (bliss point) vermektedir.[6] Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde kamusal mal ve hizmetlerin üretim düzeyi ve maliyet paylaşılması konusundaki kamusal karar verme yöntemleri/teknikleri, fayda ve maliyetleri göz önünde tutularak ele alınacaktır.

2.1. Oybirliği Kuralı

Tam rekabet şartlarının kamu ekonomisi alanında gerçekleşmesi için kamusal kararların oybirliği kuralına uygun olarak alınması gerekmektedir. Oybirliği kuralına uygun olarak karar alınabilmesi için oylamaya katılanların tamamının aynı öneri üzerinde olumlu oy kullanması gereklidir. Tam rekabet koşulları altında piyasada oluşan fiyat nasıl ki tüketicilerin özel mallara olan taleplerini açıklamalarını sağlamaktadır oybirliği kuralı da kamusal mallara olan tercihlerin yansıtılmasında aynı rolü oynamaktadır. Diğer bir deyişle oybirliği kuralı, tam rekabet şartlarında oluşan fiyatın yerini almaktadır. Bu kural İsveçli iktisatçı Knut Wicksell tarafından sistematik biçimde ele alınmıştır. 1896 tarihinde yayınlanan bir makalesinde Wicksell, uygulamadaki güçlükleri düşünerek oybirliği kuralını tam/mutlak oybirliği (complete/absolute unanimity) ve nisbi oybirliği (relative unanimity) olarak iki ayrı biçimde incelemiştir.[7]

2.1.1. Tam/mutlak Oybirliği Kuralı

Kamusal karar almada oylamaya katılanların % 100'ünün aynı harcama/vergi önerisi üzerinde olumlu oy kullanmaları halinde tam/mutlak oybirliği kuralı uygulanmış olmaktadır. Mutlak oybirliği kuralı, bireyin tüketmek istemediği mal ve hizmetler için ödeme yapmaya zorlanamadığı etkin rekabetçi piyasa çözümüne benzer bir çözümü demokratik siyasal süreç içinde gerçekleştirmektedir.[8] Bu kural dışında hiçbir yöntem kamusal malların etkin tahsisini sağlayamamaktadır. Mutlak oybirliği kuralın uygulanması durumunda seçmenlerin "bedava yararlanma motivasyonu" ile hareket etmeleri önlenmektedir. Çünkü

pareto optimalitesi koşulları gerçekleştiği için seçmenlerin marjinal faydaları toplamı kamusal malın marjinal maliyetine eşit olmakta; bireyler de kamusal malın maliyetine gönüllü olarak katılmaktadırlar.[9] Azınlıkta kalma gibi bir sorun da ortaya çıkmamaktadır. Mutlak oybirliği kuralında dış maliyetler doğal olarak sıfırdır. Ancak farklı tercihlere sahip bireylerden oluşmuş geniş bir toplumda karar alma maliyetleri çok yüksektir.[10] Bu yöntemde herhangi bir seçmen tek bir olumsuz oyla önerilen harcama/vergi paketi veto edebildiği için istemediği kamusal malı tüketmek ve o mal için ödeme yapmak durumunda kalmamaktadır. Ama aynı zamanda toplumun diğer bireylerinin de sözkonusu kamusal mal ya da hizmetten yararlanmasına engel olmaktadır. Bu nedenle seçmen tek bir oyun bir kamusal karar alınmasını önleyebileceğini düşünerek diğer seçmenleri istismar edecek şekilde "stratejik" davranmaktadır.[11] Daha önce belirtildiği gibi; tam oybirliği halinde "bedavacılık" ortadan kalkmaktadır. Bu durum ise kamusal karar alma imkânını azaltmaktadır. Zira bedava yararlanma motivasyonu seçmenler arasında oy değişimini kolaylaştıran bir faktördür. Kısacası mutlak oybirliği kuralının uygulanma olanağı son derece azdır ve bu nedenle genellikle nisbi oybirliği kuralına başvurulmaktadır.

2.1.2. Nisbi Oybirliği Kuralı

Bu kurala göre kamusal karar alınabilmesi için oylamaya katılanların 9/10, 5/6, 4/5 gibi önemli bir bölümünün olumlu oy vermesi gerekmektedir.[12] Yaklaşık oybirliği (approximate unanimity) olarak da anılan bu kuralda seçmen vereceği red oyunun önerilen bütçe teklifinin (harcama/vergi paketinin) uygulanmasını engelleyecek güçte olmadığını bildiği için olumsuz bir strateji izleyerek diğer seçmenleri sömürme yoluna gidememektedir. Ancak azınlığın haklarının korunması açısından tercih edilen bu yöntem bazen çoğunluğun genel refahı aleyhine işlemekte ve bir "azınlık diktatoryası" yaratmaktadır. Örneğin 100 kişilik bir toplulukta şayet kollektif bir karar alınabilmesi için oylamaya katılanların 2/3'ünün olumlu oy vermesi gerekiyorsa bu durumda 34 kişiden oluşan bir azınlık 66 kişilik bir çoğunluğun lehine olacak bir öneriyi engelleyebilmektedir.[13] Öte yandan nisbi oybirliği kuralı, oy değişimine de imkân sağlayan bir yöntemdir; bu nedenle mutlak oybirliğine kıyasla kamusal karar alma mekanizmasını daha çabuk ve daha az maliyetle işletebilmektedir. Ancak bu yöntem kullanılarak alınan karar tam oybirliği ile alınan karara göre daha az adil olmaktadır.

2.2. Çoğunluk Kuralı

En adil oylama yöntemi olan oybirliği kuralının uygulanma imkânı bulunmadığı için kamusal karar alma sırasında genellikle çoğunluk kuralına başvurulmaktadır. Kamusal kararların bu kurala uygun olarak alınması için herhangi bir önerinin oylamaya katılanların yarısından fazlasının oyunu alması gerekmektedir. Ancak bu kuralın değişik şekillerde

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

uygulanması nedeniyle gerekli oy sayısı ile oylamaya katılanların sayısı arasındaki ilişki de değişmektedir.[14] Kamusal kararların daha kolay ve daha çabuk bir şekilde alınabilmesini sağlamak amacıyla çoğunluk kuralı üç değişik şekilde uygulanmaktadır.[14]

2.2.1. Kaliteli Çoğunluk Kuralı

Kaliteli çoğunluk kuralına (qualified majority rule) uygun olarak karar alınabilmesi için oylamaya katılanların 2/3 gibi önemli bir bölümünün önerilen programa (hacama/vergi paketi) olumlu oy vermesi gerekmektedir. Bu kuralın uygulanması halinde azınlıkta kalanların sayısı çok az olmaktadır ve nisbi oybirliği kuralı ile ulaşılan noktaya yaklaşılmaktadır. Ancak bu kural çok sınırlı bir uygulama alanına sahiptir. Türkiye'de cumhurbaşkanının seçilmesi, anayasa değişiklikleri buna örnek olarak gösterilebilir.

2.2.2. Nisbi Çoğunluk Kuralı

Nisbi çoğunluk kuralında (simple plurality rule) oylamaya katılan seçmenlerin önerilen çeşitli politika alternatiflerine verdikleri oylar birbirine oranlanmakta ve karar için bu oranlardan en fazlası esas alınmaktadır. Örneğin 100 kişilik bir topluluğun Politika X, Politika Y ve Politika Z gibi üç alternatif bütçe politikası arasında bir seçim yaptıkları varsayılsın. 30 seçmenin Politika X'i, 40 seçmenin Politika Y'yi ve 30 seçmenin Politika Z'yi tercih ettikleri bir durumda alternatiflerin aldıkları oylar birbirine oranlanır; seçimin sonucunda Politika Y, 40/100 oranıyla tercih edilir. Ancak bu örnekte de görüldüğü gibi; seçime katılan bireylerin çok önemli bir kısmının (60/100) tercihleri hesaba katılmamaktadır. Nisbi çoğunluk kuralının uygulanması kamusal kararların kolay ve çabuk alınmasını sağlamakla beraber alınan kararlar genellikle çoğunluğun tercihlerine aykırı olmaktadır.[16]

2.2.3. Basit ÇoğunlukKuralı

Basit çoğunluk kuralına (simple majority rule) göre kamusal kararın alınabilmesi için oylamaya katılanların yarısından bir fazlasının sunulan alternatiflerden herhangi birine olumlu oy vermesi gerekmektedir. Ancak bu durumda da oylamaya katılanların yarısından bir eksiği kadar seçmen azınlıkta kalmaktadır. Basit çoğunluk kuralı uygulanarak alınan kararlar sonucunda azınlıkta kalanlar üzerinde önemli miktarlarda dış maliyet yüklenmektedir. Örneğin[17] beş kişiden oluşan bir toplumda yaşayan bireyler yaşadıkları kasabanın ortasına yapılacak bir parktan farklı miktarlarda fayda sağlayacaklardır. Parkın toplam maliyetinin 500 dolar ve bu projenin gerçekleşebilmesi için her bireyden alınacak vergi miktarının 100 dolar olduğu varsayılsın. Tablo 1, bireylerin bu parktan sağladıkları faydaların ve yüklendikleri maliyetlerin parasal değerini göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 1

Bireyler	Her bireyin aldığı faydanın parasal değeri ($)	Her bireyden alınan vergi miktarı ($)	Net fayda (+) ya da net maliyet (-) ($)	Verilen oy
A	200	100	+100	Evet
B	150	100	+50	Evet
C	125	100	+25	Evet
D	50	100	-50	Hayır
E	25	100	-75	Hayır
Toplam	550	500		

Bu örnekte toplam fayda, toplam maliyeti aşmakta ve park projesi ikiye karşı üç oyla kabul edilmektedir. Ancak çoğunluk (birey A, birey B, birey C), birey D'ye 50 ve birey E'ye 75 dolarlık bir dış maliyet yüklemektedir.

Bazı durumlarda önerilen projenin toplam maliyeti toplam faydasından daha fazla olmasına rağmen proje kabul görmektedir. Sözkonusu durumu bir önceki park örneğine geçerli olduğu Tablo 2 göstermektedir.[18]

Tablo 2

Bireyler	Her bireyin aldığı faydanın parasal değeri ($)	Her bireyden alınan vergi miktarı ($)	Net fayda (+) ya da net maliyet (-) ($)	Verilen oy
A	140	100	+40	Evet
B	130	100	+30	Evet
C	110	100	+10	Evet
D	50	100	-50	Hayır
E	0	100	-100	Hayır
Toplam	430	500		

Bu kuralın uygulanması sırasında tercihi medyan durumunda olan seçmen, alınacak olan kamusal karar üzerinde etkili olmaktadır. Basit çoğunluk kuralının bu özelliği sayıları az olan seçmenlerin oylarına ağırlık kazandırırken çoğunlukta kalanların etkin bir şekilde terihlerini açıklayamamalarına yol açmaktadır.[19]

Tüketici tercihlerinin açıklanmasıyla ilgili olarak başvurulan mali kararların alınmasında uygulanan basit çoğunluk sisteminin taşıdığı sakıncalar şöyle özetlenebilir.[20]

1. Bu sistem sürekli olarak azınlıkta kalan kişiler için ciddi bir baskı unsuru yaratmaktadır.

2. Bu sistem özellikle çoğunluğu sağlayan öneri ile azınlıkta kalan öneri arasındaki oy farkı az olduğu zaman toplum tercihlerini başarıyla yansıtamamaktadır.

3. Bu sistemde belli seçenekler karşısında kişilerin duygularındaki şiddeti dikkate alma

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

imkânı bulunmamaktadır. Herkesin yalnızca tek oya sahip olması ve bu oyu bölmeden kullanma zorunluluğu, duygulardaki şiddetin belirtilmesini zorlaştırmaktadır. Diğer bir deyişle kişilerin herhangi bir önerinin kabulünü ya da reddini ne ölçüde istedikleri dikkate alınmamaktadır.

Bu sistemde, şayet aralarında seçim yapılacak olan alternatif politikalar ikiden fazla ise seçim sonucu alınan kararlar ile kişisel tercihler arasında bir tutarsızlık sözkonusu olmaktadır. Diğer bir ifadeyle bireysel sıralamaların veri olduğu bir durumda basit çoğunluk yöntemi, bu sıralamalarda tutarlı bir grup kararı elde edilmesine imkân vermemektedir. Oylama paradoksu (paradox of voting) ya da Arrow İmkânsızlık Teorimi (Arrow's Impossibility Theorem) olarak da bilinen bu durumu daha ayrıntılı bir biçimde incelemek yararlı olacaktır.[21]

2.2.3.1. Arrow İmkânsızlık Teorimi

Amerikalı İktisatçı Kenneth J.Arrow; belli koşullar altında, temel karar alma biriminin bireyler olduğu ve her karar biriminin diğerlerinden tamamen bağımsız olarak kendi tercihler kümesini oluşturduğu demokratik bir toplumda bireylerin tercihleriyle tutarlı bir "toplumsal tercih fonksiyonu"nun bulunmadığını kanıtlamıştır.[22] Bu belli koşulları ise şöyle sıralamak mümkündür:[23]

1. Kollektif rasyonellik: Herhangi bir bireysel tercih sıralaması kümesinin uymak zorunda olduğu rasyonellik kuralları[24] bu kümeden türetilen toplumsal tercih fonksiyonu için de geçerli olmalıdır.

2. Yalnızca ilgili olan alternatiflerin kullanılması: Alternatif toplumsal durumlar kümesinde elde edilen tercih sadece bireylerin bu alternatiflerden yaptıkları sıralamalara dayanmalıdır. Diğer bir deyişle herhangi bir tercih X ve Y alternatifleri arasında yapılıyorsa X ve Z alternatifleri arasındaki sıralamada meydana gelen bir değişiklik X ve Y arasındaki sıralamayı değiştirmemelidir.

3. Pareto ilkesi: Eğer X alternatifi her birey tarafından Y alternatifine tercih ediliyorsa o zaman toplumsal sıralamada da X Y'ye tercih edilmelidir. Toplumdaki herkes X ve Y arasında kayıtsızken bir kişi X'yi Y'ye tercih ediyorsa bu durumda sosyal sıralamada X Y'ye terih edilmelidir.

4. Alanın sınırlanmamış olması: Sosyal sıralamaların yapıldığı alan, mümkün olan tüm sıralamaları kapsamalıdır.

5. Diktatörlüğün olmaması: Herhangi bir bireyin tercih sıralaması, diğer bireylerin tercih sıralaması dikkate alınmadan toplumun tercih sıralaması olmamalıdır.

Basit çoğunluk kuralının geçerli olduğu bir kamusal karar alma sürecinde yukarıdaki beş koşulu karşılayacak bir grup kararına ulaşmak imkânsızdır. Aşağıda verilen örnek, bu durumu daha iyi açıklayacaktır.[25]

Bir ülkede eğitim hizmetlerine konsolide bütçeden ne kadar pay ayrılacağı konusunda

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kamusal bir kararın alınmakta olduğu varsayılsın. Seçime üç seçmen (A, B, C) ve üç Alternatif politika (X, Y, Z) katılmaktadır. Alternatif X eğitim harcamalarına konulacak bütçeden GSMH'nın % 6'sı kadar, Alternatif Y %3'ü kadar, alternatif Z ise % 0'ı kadar bir pay ayrılmasını önermektedir. Seçmenlerin tercihleri şöyle dağılmış olsun:

	Adaylar		
Seçmenler	**1. tercih**	**2. tercih**	**3. tercih**
A	X	Y	Z
B	Z	X	Y
C	Y	Z	X

"Yukarıdaki veri bireysel sıralamalar ile ve basit çoğunluk kuralını işleterek ferdi sıralamalardan grup kararına nasıl ulaşılır?" sorusunu yanıtlayabilmek için önce alternatifler ikişer ikişer karşılaştırmak gerekir. İlk olarak seçimin alternatif Y ile alternatif Z arasında yapıldığı düşünülürse görülecektir ki; seçmen A ve seçmen C, Y'yi Z'ye tercih etmektedirler: Kazanan alternatif Y'dir. İkinci olarak seçimin alternatif X ve alternatif Z arasında yapıldığı varsayılsın. Bu durumda seçmen B ve seçmen C Z'yi X 'e tercih etmiş olmaları kazanan, alternatif Z olacaktır. O halde grubun sıralamasının aşağıdaki gibi olacağını söylemek ("geçişlilik kuralı"na dayanarak) mümkündür:

1. Tercih: Alternatif Y
2. Tercih: Alternatif Z
3. Tercih: Alternatif X

Ancak alternatif X ile alternatif Z karşılaştırıldığında kazanan, alternatif X olmaktadır. Çünkü seçmen A ve seçmen B, X'i Y'ye tercih etmişlerdir.

Görüldüğü gibi; bu durumda geçişlilik koşulu gerçekleşmemektedir. Sebep ise "müfrit bir kişi olan seçmen B'dir. Zira bu seçmen, alternatifler arasında sıralama yaparken ikinci sıradaki alternatifi başa ılımlı alternatifi ise sona almıştır. Şayet seçmen B'nin tercihleri ılımlı alternatif (alternatif Y) 2. tercih olacak şekilde değiştirilirse sosyal rasyonel olmaktadır. Ancak bu durumda da diğer koşullar zedelenmektedir.

Oybirliği ve çoğunluk kurallarında seçmenlerin kullandıkları oy sayısı birdir. Ancak kollektif rasyonelliği sağlayabilmek için seçmenlere birden fazla oy kullanma hakkının tanındığı yöntemler de bulunmaktadır.

2.3. Çokluk Oylaması

Bu yöntemde her seçmen, kendisine sunulan alternatifleri tercihlerine uygun bir biçimde sıraya koymaktadır. Oybirliği ve çoğunluk kurallarında seçmenin kullanacak bir oyu olduğu halde çokluk oylamasında kullanılacak oy sayısı aralarında seçim yapılacak olan alternatiflerin sayılarına bağlı olarak değişmektedir. Örneğin oylanacak on bütçe politikası varsa seçmen birinci tercihine bir puan, sonuncu tercihine ise on puan vermektedir. Her bir alternatif için verilen puanlar toplanmakta ve en az puanı alan politika seçilmektedir.[26] Verilecek bir önek konunun daha iyi anlaşılması açısından yararlı olacaktır. A, B ve C adlı üç seçmenin üç değişik bütçe politikası arasında bir seçim yaptıkları varsayılsın.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Politika X açık veren bütçeyi, Politika Y denk bütçeyi ve Politika Z fazla veren bütçeyi simgelemektedir. Bu yöntemde aralarında seçim yapılacak olan alternatif politikaların sayılarının aritmetik toplamı her seçmenin kullanacağı oy sayısını verdiğine göre örnekteki herhangi bir seçmenin kullanacağı oy sayısı 3+2+1=6 olmaktadır. Tablo 3'de de görüldüğü gibi; en az oyu alan Politika Y seçilmiştir.

Tablo 3

	Politika X	**Politika Y**	**Politika Z**	**Toplam**
Seçmen A	1	2	3	6
Seçmen B	3	2	1	6
Seçmen C	3	1	2	6
Toplam	7	5	6	18

Oylanacak alternatiflerin sadece iki tane olduğu durumlarda bu yöntemin sonucu çoğunluk yönteminin verdiği sonuçla aynıdır; ancak ikiden fazla alternatif söz konusu ise bu yöntem çoğunluk oylamasına kıyasla toplumsal refahı daha çok artırmaktadır. Ayrıca fertlerin tercihlerine verdikleri ağırlığı yansıttığı için azınlıkta kalanların temsili sorunu da çözümlenmektedir. Çokluk oylaması, sosyal refah fonksiyonu ile kişisel tercihler arasındaki tutarlılığı da sağlamaktadır. Alternatiflerin eşit oy almaları halinde bir "kararsızlık durumu" söz konusudur; ancak alternatiflerin sayısı arttıkça böyle bir durumun ortaya çıkma olasılığı azalmaktadır.

2.4. Puan Oylaması[27]

Çokluk oylamasına oldukça benzeyen bu yöntem de seçmene tercihlerinin nisbi yoğunluğunu ifade edebilme imkânını vermek amacıyla geliştirilmiştir. Bilindiği gibi; basit çoğunluk yönteminde sadece kazananların (çoğunluk) ve kaybedenlerin (azınlık) sayısı önemlidir. 100 kişilik bir toplumda 51 kişinin evet, 49 kişinin hayır oyu verdiği bir bütçe politikası şayet basit çoğunluk kuralı geçerli karar alma yöntemi olarak seçilmişse uygulanacaktır. Ancak bu bütçe politikasının 51 kişiye sağladığı refah artışı, geriye kalan 49 kişinin karşı karşıya kalacağı refah kaybından bazı durumlarda daha küçük olabilmektedir. Puan oylaması, "tercihlerin nisbi yoğunluğu nasıl dikkate alınabilir?" sorusunu yanıtlamaktadır.[28]

Puan oylamasında seçmenler kendilerine verilen ve toplamı sabit olan puanları alternatif politikalar arasında (tercihlerinin yoğunluğunu göz önünde tutarak) dağıtırlar. Bu yöntemin nasıl uygulandığını bir örnekle açıklamak mümkündür. A, B ve C adlı üç seçmenin üç değişik bütçe politikası arasında bir seçim yaptıkları varsayılsın. Politika X açık veren bütçeyi, Politika Y denk bütçeyi ve Politika Z fazla veren bütçeyi simgelemektedir. Her seçmenin dağıtacağı puan oy sayısı 50 olsun. Tablo 4'de de görüldüğü gibi; kamusal karar alma sonunda en fazla puanı (60 puan) alan politika X seçilmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 4

	Politika X	Politika Y	Politika Z	Toplam
Seçmen A	35	10	5	50
Seçmen B	5	25	20	50
Seçmen C	20	5	25	50
Toplam	60	40	50	150

Sosyal tercihlerin çoğunluk kuralına kıyasla daha iyi yansıtılmasını sağlayan bu yöntemin kullanılabilmesi için birçok kuramsal ve idari problemin çözülmesi gerekmektedir. Arrow'un dikkat çektiği geçissizlik durumu (intransitivity) bu yöntemle ortadan kaldırılmıştır. Ancak Tablo 5'de de görüleceği gibi, alternatiflerin eşit oy almaları durumu sözkonusu olabilmektedir.[29]

Tablo 5

	Politika X	Politika Y	Politika Z	Toplam
Seçmen A	25	15	10	50
Seçmen B	10	25	25	50
Seçmen C	15	10	10	50
Toplam	50	50	50	150

Puan oylaması, seçmenlerin stratejik davranmalarına olanak verdiği için bu yöntemin uygulanması halinde gerçek tercihlerin ortaya çıkmaması gibi bir sorun bulunmaktadır. Örneğin üç seçmenin, oylanacak üç politikanın ve her seçmenin de dağıtacak 20 puanının bulunduğu bir durum düşünülsün. Seçimin sonuçları Tablo 6'da görülmektedir. 24 puan alan politika Z seçilmiştir.

Tablo 6

	Politika X	Politika Y	Politika Z	Toplam
Seçmen A	8	7	5	20
Seçmen B	4	5	11	20
Seçmen C	2	10	8	20
Toplam	14	22	24	60

Ancak seçmenlerin stratejik davranmaları sonucu Politika Z yerine en az puanı alan Politika X de seçilebilmektedir. Seçmen A, en az istediği alternatif olan Politika Z'nin seçilmemesi için elindeki 20 puanın tümünü Politika X'e tahsis edebilmekte ve bu durumda ise tercih edilen alternatif, politika X olmaktadır (bakınız tablo 7).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 7

	Politika X	Politika Y	Politika Z	Toplam
Seçmen A	20	0	0	20
Seçmen B	4	5	11	20
Seçmen C	2	10	8	20
Toplam	26	15	19	60

Puan oylamasını çokluk oylamasından ayıran en önemli fark, çokluk oylamasında alternatiflere verilen oylar tercihlerin ağırlık sırasını gösterirken puan oylamasında alternatiflere verilen puanların tercihlere verilen ağırlığı tam olarak yansıtmasıdır.[30] Tablo 3 ve tablo 6 birarada okunduğunda şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

Seçmen A: Politika X'i 8 puan vererecek birinci tercih olarak seçmiştir.
Politika Y'yi 7 puan vererek ikinci tercih olarak seçmiştir.
Politika Z'yi 5 puan vererek üçüncü tercih olarak seçmiştir.
Seçmen B: Politika X'i 4 puan vererek üçüncü tercih olarak seçmiştir.
Politika Y'yi 5 puan vererek ikinci tercih olarak seçmiştir.
Politika Z'yi 11 puan vererek birinci tercih olarak seçmiştir.
Seçmen C: Politika X'i 2 puan vererek üçüncü tercih olarak seçmiştir.
Politika Y'yi 10 puan vererek birinci tercih olarak seçmiştir.
Politika Z'yi 8 puan vererek ikinci tercih olarak seçmiştir.

Yukarıda da görüldüğü gibi; seçmenlerin tercih sıralamaları ile verdikleri puanlar doğru orantılıdır. Bu durumda şayet çokluk oylaması ile karar alınıyorsa Politika Y, puan oylaması ile karar alınıyorsa Politika Z tercih edilecektir.

Özet ve Değerlendirme

Temsili demokrasilerde kamusal karar alınırken başvurulan belli başlı oylama yöntemlerini ve bu yöntemlerin fayda ve maliyetlerini analiz etmeyi amaçlayan bu çalışmada yedi farklı oylama tekniği incelenmiştir. Bu yöntemler tam/mutlak oybirliği kuralı, nisbi oybirliği kuralı, kaliteli çoğunluk kuralı, nisbi çoğunluk kuralı, basit çoğunluk kuralı, çokluk oylaması ve puan oylaması şeklinde sıralanabilir. Karar verme yöntemlerini birbiriyle karşılaştırarak değerlendirmek belli bir takım kıstasları gerektirmektedir. Herhangi bir yöntem seçilirken gözönünde tutulması gereken iki nokta vardır. Seçilen oylama tekniği, dış maliyetlerden ve karar alma maliyetlerinden oluşan "kamusal karar almanın işlem maliyeti"ni minimize etmelidir. Ayrıca seçilen yöntem sonucunda alınan karar, pareto-optimal olmalıdır. Bu iki kıstas birbiriyle çatışmaktadır. Alınan kararın pareto-optimal olması, esas olarak dış maliyetlerin sıfır olmasına bağlıdır. Ancak bu şekilde, seçilen alternatifin uygulanması sonucunda bir birey daha iyi duruma geçerken diğer bireyler daha kötü durumda kalmamaktadırlar. Dış maliyetlerin minumum olduğu noktada ise karar alma maliyetleri maksimum noktasındadır.

Çalışmada anlatılan yedi oylama yöntemini eldeki kriterler çerçevesinde inceleyince şu sonuçlara varılmaktadır: Alınan kararın pareto-optimal olmasını sağlayacak tek yöntem tam/mutlak oybirliği kuralıdır. Nisbi oybirliği ve kaliteli çoğunluk kuralları ise alınan karar sonunda refah hududu eğrisi üzerindeki optimumlar optimumunu gösteren noktaya (bliss point) yaklaşmayı kolaylaştıran yöntemlerdir. Nisbi çoğunluk ve basit çoğunluk

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kurallarıyla alınan kararların pareto-optimal olması imkânsızdır. Çokluk oylaması ve puan oylaması yöntemleri ise seçmenlere tercihlerinin şiddetini yansıtması olanağını vermektedirler. Kararların bu yöntemlerle alınması halinde azınlıkta kalacakların sayısı düşeceğinden refah hududu eğrisine yaklaşmak imkânı mevcuttur.

Belirtilmesi gereken diğer bir noktada kamusal karar almada kullanılan çokluk oylaması ve puan oylaması yöntemlerinin seçmenlere stratejik davranarak gerçek tercihlerini açıklamama imkânını sunduğudur.

Ancak alınan kararların pareto-optimal olması şartını aramak, karar alma sürecini çok zahmetli ve çok zaman alıcı bir hale getirmekte, hatta çoğu zaman karar alınması imkânsızlaştırmaktadır. Bu nedenle uygulamada karşılaşılan sorunları çözmek için azınlıkta kalanların haklarının korunmaması pahasına genellikle nisbi çoğunluk ve basit çoğunluk kuralları tercih edilmektedir. Azınlıkta kalanlara yüksek dış maliyetler yükleyen bu yöntemler, karar alma maliyetlerini en aza indirme özelliğine sahiptirler.

Dipnotlar

[1]Güneri Akalın, **Kamu Ekonomisi** (İkinci basım, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1986), s.102.

[2]Ömer Faruk Batırel, **Kamu Maliyesi Teorisine Giriş** (Üçüncü baskı. İstanbul: Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, 1990), s. 48.

[3]James Buchanan ve Gordon Tullock, **The Calculus of Consent** (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), s.64.

[4]Buchanan ve Tullock, a.g.e., s. 69.

[5]Batırel, a.g.e., s.47.

[6]Orhan Şener, **Kamusal Karar Alma Mekanizması** (Bursa: Kalite Matbaası, 1980), s.65.

[7]Knut Wicksell, "A New Principle of Just Taxation", **Classics in the Theory of Public Finance.** Ed.: Richard A. Musgrave ve Alan T. Peacock (London: MacMillan & Co. 1958), ss. 27-118.

[8]Bernard P. Herber, **Modern Public Finance** (Fourth edition. Illinois: Richard D.Irwin, Inc., 1978), s.68.

[9]Şener, a.g.e., ss.66-68.

[10]David N.Hyman, **THe Economics of Govermental Activity** (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1973), s.106.

[11]Herber, a.g.e. ss. 68-69

[12]Şener, a.g.e., s. 69.

[13]Herber, a.g.e., s. 69.

[14]Şener, a.g.e., s. 71.

[15]Şener, a.g.e., s. 72.

[16]Ömer Faruk Batırel ve Ayşe Güner, **LEcture Notes on Public Finance** (İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, 1994) , s. 39.

[17]Örnek için bakınız Richard B. McKenzie ve Gordon Tullock, **Modern Political Economy** (New York: McGraw-Hill Book Company: 1978), s.394.

[18]McKenzie ve Tullock, c.g.e., s.395.

[19]Şener, a.g.e.,s. 72.

[20]Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi** (İkinci baskı, Ankara: S Yayınları, t.y.,) s. 54.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

[21]Arrow İmkânsızlık Teoremi"nin açık ve basit bir anlatımı için bakınız Hyman, a.g.e., ss. 107-115.

[22]Kenneth J.Arrow, **Social Choice and Individual Values** (New York: Wiley, 1951).

[23]Arrow, a.g.e., ss. 23-31.

[24]Bu kurallar "tamlık" ve "geçişlilik"tir. Tamlık, alternatif sosyal durumlardan birinin diğerine terih edilmesi veya ikisi arasında kayıtsız kalınmasıdır. Geçişlilik ise X sosyal durumunun Y sosyal durumuna ve Y sosyal durumunun da Z sosyal durumuna tercih edilmesi halinde X'in Z'ye tercih edilmesidir.

[25]Batırel, a.g.e., s. 51.

[26]Richard A. Musgrave ve Peggy B. Musgrave, **Public Finance In Theory And Practice** (Fifth edition. Singapore: McGraw-Hill Book Co., 1989), s.94.

[27]Bu yöntem Türkçe literatürde "nokta oylaması" biçiminde de tanımlanmaktadır; bakınız Orhan Şener, **Kamu Ekonomisi** (İkinci baskı. İstanbul: Okan Yayıncılık, 1984), s.99.

[28]Herber, a.g.e., s. 75.

[29]Herber, a.g.e., s. 75.

[30]Musgrave ve Musgrave, a.g.e., s.95.

Kaynakça

AKALIN, Güneri. **Kamu Ekonomisi,** İkinci basım, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1986.

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values.** New York: Wiley, 1951.

BATIREL, Ömer Faruk ve Ayşe Güner. **Lecture Notes on Public Finance.** İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, 1994.

BATIREL, Ömer Faruk, **Kamu Maliyesi Teorisine Giriş,** Üçüncü baskı. İstanbul: Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi YAyınları, 1990.

BUCHANAN, James ve Gordon Tullock. **The Calculus of Consent.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 192.

HERBER- Bernard P. **Modern Public Finance.** Fourth Edition, Illinois: Richard D.Irwin Inc., 1979.

HYMAN, David N. **The Economics of Governmetal Activity.** New York: Holt, Rinerhart and Winston, Inc., 1973.

McKENZIE, Richard B. ve Gordon Tullock. **Modern Political Economy.** New York: McGraw-Hill Book Company: 1978.

MUSGRAVE, Richard A. ve Peggy B. Musgrave. **Public Finance In Theory And Practice.** Fifth edition. Singapore: McGraw-Hill Book Co, 1989.

ŞENER, Orhan. **Kamusal Karar Alma Mekanizması.** Bursa: Kalite Matbaası, 1980.

ŞENER, Orhan. **Kamu Ekonomisi.** İkinci baskı. İstanbul: Okan Yayıncılık, 1984.

ULUATAM- Özhan. **Kamu Maliyesi,** İkinci baskı, Ankara: S.Yayınları, t.y.,

WICKSELL, Knut. "A New Principle of Just Taxation", **Classics in the Theory of Public Finance.** Ed.: Richard A. Musgrave ve Alan T. Peacock London: MacMillan & Co, 1958.

* Bu çalışmanın ilk müsveddeleri üzerinde yapıcı eleştirilerini esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Ayşe Güner'e teşekkür ederim.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ENFLASYONLA MÜCADELEDE MALİYE POLİTİKALARI

Prof. Dr. Ömer F. BATIREL
Maramara Üniversitesi Rektörü

Giriş

Enflasyon; borç verenler, sosyal yönden pazarlık gücünden yoksun olanlar, vergi mükellefleri, elinde yerli para tutan kişiler ve genel olarak ekonomi üzerine reel maliyet yükleyen bir süreçtir. Bu reel maliyet; borç veren kişiler için geri aldıkları paranın azalması, vergi mükelleflerinin vergi sonrası gelirlerinin düşmesi, elinde para tutanların **enflasyon** vergisi ödemesi, sosyal yönden pazarlık gücü zayıf olan özellikle emek kesiminin reel ücretlerinin azalması olarak tanımlanabilir. Ekonominin genel olarak istikrarının bozulması da, enflasyona uyabilen ya da uyanamayan kesimlerarası nisbi fiyat dengesinin bozulması ve yol açtığı risk ve belirsizliktir. Toplumun büyük çoğunluğu enflasyondan zarar gördüğüne inanır. Üstelik ne kadar kaybettiğini de tam bilmez. Devletin bu konuda müdahalede bulunmasını ister. Bu yazıda devletin enflasyon konusunda parasal ve mali araçlarla neler yapabileceğini ve bu konudaki sınırlamaları özetlemek istiyoruz. Oldukça bilinen ve işlenen bir konu olmasına rağmen, halen (1994 sonbaharı) Türkiye'nin gündeminde olan enflasyonla savaşın etkinliğinin tartışılmasına yaralı olacağı kanısındayız. Alınan önlemlerin teorik altyapısı unutulmamalı, varsayımların sağlamlığı gözetilmelidir.[1]

Enflasyonla mücadele parasal yaklaşıma dayalı temel araç, **para arzının denetimidir.** Keynesçi yaklaşıma dayalı araçlar ise enflasyon oranını **toplam talep ve toplam arzı** belirleyici unsur ve faktörleri, beklentileri **değiştirerek** düşürmeye çalışmaktır. Şimdi sırasıyla bu politikaları irdelemeye çalışalım.

I. Parasal Müdahale

Devletin para arzını kontrol ederek enflasyonu düşürebileceğini savunanların görüşüne göre, yol açtığı enflasyon vergisi ve belirsizlik aracılığı ile enflasyonun ekonomik bir maliyeti vardır. İşsizlik ile enflasyon arasındaki değişim oranını belirleyen ünlü **Philips** eğrisinin ise eğri olmayıp düşey bir çizgi olduğu da kabul edilir. Bir başka ifade ile işsizliği artırarak enflasyonu düşürmek mümkün değildir. İşsizliğin ekonomi içinde doğal bir yüzdesi vardır. Bu doğal işsizlik oranı, enflasyonun olmadığı bir ekonomide süregelen işsizlik oranıdır. O zaman devletin uzun dönemli fiyat istikrarını sağlayacak biçimde, para arzını (paranın devir süratinin de değişmediği varsayımı ile) sabit bir yüzde ile artırması yeterli olacaktır. Kısacası, **parasal hedef** programları yapılmalı ve denge korunmalıdır.

Bu tür parasal yaklaşım Keynesçi ve Yeni Keynesçi görüşlere göre şu temel aksaklıklara malûldür. Öncelikle Philips eğrisinin dikey olmadığı savunulmaktadır. Bunun anlamı şudur. Paracılar enflasyonla mücadelede işsizliğin artmayacağını, enflasyon yüzdesi ile işsizlik yüzdesi arasında en azından uzun dönemde bir ilişkinin olmadığını kabul ederler.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu yüzden de enflasyonla mücadelede para arzı sınırlamalarının işsizlik maliyetsiz olmadığını kabul ederler. Halbuki Keynesçi görüşe göre para arzı kısıtlamalarında türdeş vasıfsız işçinin işsizliği kaçınılmazdır. Enflasyonla parasal savaşın işsizliğin yol açtığı gibi dağılımı maliyetleri vardır. Üstelik parasal hedef programlarını kullanmak, paranın devir süratindeki iniş çıkışlar sebebiyle bazen oldukça yüksek faiz hadlerinin uygulanmasına yol açmıştır. Sonuçta, belirsizlik daha da artmıştır. O zaman Keynesçiler Philips eğrisi boyunca hareketleri ya da Philips eğrisini kaydırmayı önererek enflasyonla mücadele etmek istemişlerdir.

II. Keynesçi Politika

Keynesçi enflasyonla mücadele politikasında birinci yol, daha düşük enflasyona daha yüksek işsizlikle ulaşmayı hedeflemektir. Bunun içinde **toplam talebi kısmak** yeterlidir. Kısmanın da yolları bellidir. Sıkı bir para politikası, kamu harcamalarının azaltılması ve vergilerin artırılmıdır. Paracılar, sıkı para politikası ile işsizlik artmaz derken, Keynesçiler para arzını işsizliği artırma pahasına kısalım demektedir. Toplam talebin belirtilen üç yolla kısılması kolay, etkin bir çaredir. Ne var ki, bu kısıntıların, belli kesimlere getirdiği gizli dağılım maliyetleri gözardı edilemeyecek ölçüde büyüktür. Bunların başında kamu hizmet sunumundaki azalmalar, adil olmayan vergi yük kaydırmaları gelmektedir.

Philips eğrisi boyunca, toplam talebi kısmak yoluyla gerçekleştirilen hareketlerin sosyal maliyetleri olduğuna işaret etmiştik. Keynesçi politika, işsizliği artırmadan da enflasyonun düşürülebileceğinin yolunu göstermektedir. Bunu yapmak için Philips eğrisini kaydırmak gerekir.

Philips eğrisi nasıl kaydırılır. Eğriyi sağa ve aşağı doğru kaydırarak, üretim ve iş imkanları artırılabilir. Bunu yapmak için de, reel faktörleri etkilemek bir önlem olabilir. İşten işe geçiş esnekliğini artırmak, (tersine iş güvenliğini sağlayıcı işsizlik sigortası mevzuatını değiştirmek) rekabeti artırıcı, fiyatları azaltıcı, iş hacmini artırıcı sonuç vermek kaydıyla devletin monopol uygulamalarından vazgeçmesi, emek faktörü arzını ve üretimi artırabilir. Ama bu **arz yanlı iktisat** önlemleri ile reel faktörleri değiştirerek Philips eğrisini kaydırmak ve böylece enflasyonu kontrol altına alma konusunda devletin sınırlı bir etkinliği olduğu da ifade edilmektedir.

Eğri kaydırması, ücret - fiyat kontrolleri ile de sağlanabilir. Ancak bu kontrol uygulamalarının nisbi fiyat sapmalarına sebep olarak etkin olmadığı da kanıtlanmış bulunmaktadır. Bu kontrollar doğrudan yapılabileceği gibi dolaylı ikna yöntemleri ile de sağlanabilir. İşte burada enflasyon psikozu ortaya çıkmaktadır. Gelecekle ilgili enflasyon beklentisi büyük önem taşımaktadır. Bireylerin enflasyonla mücadele politikalarına inanmaları gerekmektedir. Bu beklentiler yavaşça değişebilir ya da hızla değişebilir. Yavaş değişebilen beklentilerle, işsizliği artırarak, enflasyonu azaltmak mümkündür. Ancak bireylerin devlet politikaları karşısında beklentilerini hızla değiştirdikleri hallerde, enflasyonun maliyetleri oldukça düşük tutulabilmesini sağlar.

Bu teorik temele dayalı olarak Türkiye'nin 1994 enflasyon politikaları irdelenebilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

III. Türk Uygulaması

Türkiye'de 1980'li yılların başlarında paracı görüş egemen olmuştur. Parasal hedeflere, para arzı kontorlü ile ulaşmak istenmiş, sürecin reel kesim üzerindeki etkisi gözetilmemiştir. 1980 sonlarına doğru kamu kesimi açığının artması, parasal hedeflere ulaşmayı güçleştirmiş ve istikrarsızlık artmıştır. 1990'lı yılların başında benimsenen politika, toplam talebi kısıcı Keynesçi politikadır. 1994 yılı içinde (05.04.1994) bu politika oldukça etkili bir biçimde yürülüğe konulmuştur. Sonuç sosyal maliyetlerin artmasıdır. Ekonomi üzerinde enflasyonist baskı azalmış bulunmaktadır. Bu pek de adil olmayan polikanın, Philips eğrisini kaydırıcı, reel faktörleri ve beklentileri etkileyici politikalarla desteklenmesi gerekir. Bunun da ilk şartı siyasi istikrar ve hükümetin enlasyonu önlemeyi başaracağına halkın inanmasıdır.

1. Görüşler Joseph Stiglitz: Economics, W. W. Norton, 1993, ss... özetlenmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MALİ BİLANÇO HAZIRLAMA POLİTİKALARI

Dr. Joachim BEHRENDT
Arş. Gör. E. Şule GÖKŞENLİ
Marmara Üniversitesi
İ.İ.B.F Almanca İşletme Bölümü

Giriş

Gelir ve kurumlar vergileri, bir işletme için en önemli vergilerdendir. Gelir vergisi ve kurumlar vergisi, mali bilançosunun yardımıyla bulunan kara bağlıdır. Kar ne kadar yüksek olursa, cari dönemde ödenecek olan gelir vergisi ve kurumlar vergisi de o kadar yüksek olur[1]. Bu işletmeci, yıllık mali bilançosunu hazırlarken iki sorunun cevabı önem taşımaktadır.

- Yıllık kâr ve buna bağlı olarak yıllık vergi nasıl etkilenmelidir?
- Vergi yükünün asgari hale getirebilmesi için neler yapılmalıdır[2]?

Burada işletme vergiciliğinin üstlendiği görev, hedefe en uygun biçimde ulaşabilmek için vergiye tabi olayları yönlendirmektedir. Mali bilanço politikasının izlenmesindeki amaç ve yukardaki iki soruya cevap verebilmektedir[3].

Mali bilanço politikasının araçları olarak vergiye tabi olan müteşebbisleri yönlendirmek ve seçimlik haklarının kullanılması ağırlık kazanmaktadır[4]. İşletmeciler, vergi yükünü en aza indirmeye çalışmaktadırlar. Bu işletmecinin bir makinayı satın almak veya kiralamak gibi iki alternatifi olabilir. Böylece yıllık amortisman oranları ve makina satın alınırken yapılan harcamalar veya yıllık kira bedeli, vergiye tabi gider olarak olarak gösterilebilmektedir[5]. Ancak işletmeci, vergi bilançosu hazırlanmadan önce makina konusunda kararını vermelidir. İşletmeci, geleceğe dönük tedbirler aldığı için vergiye tabi olanlarının, bilançosunun hazırlanışı sırasında direkt olarak bir bağlantısı bulunmamaktadır. Bu durumdan sadece vergi kazancı değil, aynı zamanda başka parametreler de etkilenmektedir. Örnek olarak her iki alternatifin nakit akışı, kredi miktarı, vb. durumlar gösterilmektedir.

Mali bilançonun araçlarından biri olan seçimlik haklarının kullanılmasında buna benzer bir sorun ortaya çıkmamaktadır. Vergi haklarının ne zaman ve nasıl kullanılacağı kararı, mali bilançonun hazırlandığı dönemde verilmektedir[6]. Dolayısıyla seçimlik hakları kullanılırken geçmişe dönük tedbirler alınmaktadır. Vergisel tercihler kullanılırken sadece vergi kazancı ve vergi ödemeleri önemlidir, diğer işletme büyüklükleri ise dikkate alınmamaktadır[7]. Bu gruptaki araçlara örnek olarak amortisman hesaplama yönteminin seçimi, maloluş kapsamının belirlenmesi veya stok değerlemede LİFO veya ortalama fiyat metodunun kullanılması gösterilmektedir[8].

Bu yazının amacı, olayları sadece vergi çerçevesinde ele almak ve Türkiye'deki mali bilanço politikası hakkında temel fikirleri belirtmektedir. Bunun için bundan sonraki

M. Ü. İ. F. KÜTÜPHANESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

açıklamalar "Bir işletmeci, vergide seçimlik haklarını kullanarak ve enflasyonu da dikkate alarak vergi kazancını nasıl etkilemeli ki işletmenin vergi yükü en aza indirebilsin" şeklinde ele alınacaktır.

1. Nominal Değerli Mali Bilanço Politikası

Bu konuyu açıklığa kavuşturabilmek için bir örnekten hareket edilmiştir: t_0 zamanında kurulmuş olan bir işletmenin faaliyete geçebilmesi için 60 TL tutarında makina satın alınmıştır. Gelecek 4 yıl içerisinde 165 milyon TL tutarında satış geleri hedeflenmiştir. Amortisman dışında üretim için 75 milyon TL ödeme gerektiren giderler oluşmuştur. İşletme, satın aldığı makina için-vergi mevzuatı tarafından da kabul edilmiş olan-amortisman hesaplama yöntemlerinden birini seçebilmektedir[9]. Bunun için de ya normal amortisman yöntemi seçilerek yıllık % 25'ini (yani 15 milyon TL) muhasebeleştirilecek yada azalan amortisman tutarları yöntemini seçerek yıllık % 50 sini ve kalan değer de 4. yılda itfa edilecektir. Azalan amortismanlar yöntemi seçildiği taktirde yıllar itibarıyla amortisman tutarları, t_1'den t_4'e kadar sırası ile 30 milyon, 15 milyon, 7.5 milyon ve 7.5 milyon TL olur.

Satış gelirleri, ödeme gerektiren giderler ve amortismanlar hesaplanarak kar (K) bulunmaktadır. Her iki alternatifin dönemler itibarıyla kârları (K_1'den K_4'e kadar) ve toplam kararları (K_{top}) aşağıdaki gibidir.

	Normal Amortisman (Mio.)	Azalan Bakiyeli Amortisman (Mio.)
K_1	75	60
K_2	75	75
K_3	75	82.5
K_4	75	82.5
K_{top}	300	300

Bu örnekten, mali bilanço politikası için birtakım temel bilgiler ortaya çıkmaktadır.

1. Ödeme fazlası, her iki alternatif için de vergi öncesi 90 milyon TL (165 milyon-75 milyon) ve bu, toplam kardan bağımsız bir şekilde oluşmaktadır. Araç olarak vergisel tercihlerin kullanılması ile mali bilanço politikası oluşturulursa, verginin nakit olarak ödenmesi dışında, nakit akımı etkilenmemektedir. Buna karşın bilançoda yeralan varlık birimlerinin veya borçların pozisyonları etkilenmektedir.

2. Seçimlik haklarının kullanılması, karların daha sonraki dönemlere ertelenmesini sağlamaktadır[10]. İki alternatifin birbirinden farkı ise dönemseldir, toplam karları ise

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

aynıdır. Bunun sebebi ise bilanço ve değerleme yöntemlerinin farklı ele alınmasıdır, böylece gayri nakdi değerler, bilançoda yüksek değerlenmiştir. Bu işletmenin kuruluş ve kapanış döneminde gayri nakdi değerler olmadığı için bilanço ve değerleme yönteminin seçimine gerek kalmamaktadır.

3. Her iki alternatifte nakit akımı aynı ve işletme sahibi açından sadece kar dağıtımını önemli[11] olduğu için karın düşük veya yüksek ilan edilmesi bir önem taşımamaktadır. Nakit akımı açısından kar dağıtımının, ilan edilen karla bir ilişkisi bulunmamaktadır[12].

4. Herhangi bir dönemde bilançoda gösterilen aktifler ne kadar düşük (borçlar ne kadar yüksek) olursa cari dönem karı o kadar düşük ve gelecek dönemlerde oluşacak olan karlar da o kadar yüksek olmaktadır.

Bir işletmenin, seçimlik haklarını nasıl kullanması gerektiği henüz açıklık kazanmamıştır. Uygulamada işletmelerin amaçları, her bir dönemde oluşan karlarını mümkün olduğu kadar düşük göstermektir. Bu sebepten dolayı normal amortisman yerine azalan bakiyeli amortisman yöntemi seçilmektedir[13]. Bu tercih sonucunda 1. dönemde, normal amortismana göre daha az kar sebebiyle daha düşük vergi ödenmektedir. Ancak 3. ve 4. dönemlerde daha yüksek kar sebebiyle daha fazla vergi ödenmektedir. Uygulamada algılandığı gibi vergi tasarrufu sözkonusu değildir. Vergi ödemeleri, sadece daha sonraki dönemlere ertelenmektedir.

Ancak dönem karlarının ertelenmesi ile birtakım avantajlar doğmaktadır. Ödenmeyen vergi sebebiyle işletmenin nakit akışında bir azalma meydana gelmemektedir. Bu etkiye "Nakit (Likit) Etkisi" denilmektedir[14]. Vergisel tercihlerin kullanılması yoluyla ertelenen vergiler, işletmenin kendi bünyesinde veya piyasada faize yatırılmaktadır. Bu etkiye de "Faiz Etkisi" denilmektedir[15]. Vergide seçimlik haklarının kullanılması yoluyla kar, her dönemde mümün olduğu kadar düşük gösterilirse işletme, hem faiz, hem de nakit etkisinden tam olarak yararlanmış olmaktadır.

İşletme, kendisini feshetmeden önce vergi mevzuatı tarafından kendine yeterli vergisel tercihler sunulursa faiz etkisinden tümüyle yararlanabilmek için toplam karlarını son döneme erteleyerek vergilendirmektedir. Bu seçenek, adli ve şahıs şirketlerinde de olumsuz etki yaratmaktadır, çünkü gelir vergisinde basamaklı vergilendirmeye (progresyon) tabi oldukları için karlarını son döneme erteledikleri zaman daha fazla vergi ödemek zorunda kalmaktadırlar. Bu olumsuz etkiye "Basamaklı Vergilendirme (Progresyon) Etkisi" denilmektedir[16]. Günümüzde Türkiye'de uygulanan gelir vergisi oranları; 75 milyon TL'na kadar % 25, 75-150 milyon TL arasında % 30'dur. Tekrar örneğe dönüldüğü zaman gelir vergisi ödemeleri aşağıdaki gibi olur:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

	Normal amortisman		Azalan bakiyeli amortisman	
	Kar (Mio.)	Vergi (Mio.)	Kar (Mio.)	Vergi (Mio.)
t_1	75	18.75	60	15
t_2	75	18.75	75	18.75
t_3	75	18.75	82.5	21
t_4	75	18.75	82.5	21
Toplam	300	75	300	75.75

İşletme, azalan bakiyeler amortismanını seçerek faiz ve nakit etkisinden tümüyle yararlandığı zaman 75 milyon TL yerine 75.75 milyon TL; yani basamaklı vergilendirmenin etkisi ile 0.75 milyon TL daha fazla vergi ödenmektedir. Faiz ve basamaklı vergilendirme (Progresyon) etkisi, karşılıklı etkileşim içindedirler ve mali bilanço politikası için belirli bir strateji oluştururken birbirine ters düşmemeleri gerekmektedir[17]. Faiz etkisinden optimal bir şekilde yararlanabilmek için karları, daha sonraki dönemlere, mümkünse son döneme ertelemek gerekmektedir. Basamaklı vergilendirmenin (Progresyon) olumsuz etkisinden kaçınmak için karları, dönemlere eşit olarak dağıtmak gerekmektedir[18]. İşletme, bu iki etkiyi gözönüne alarak nasıl bir mali bilanço politikası izlemelidir?

Sermaye şirketleri ve en üst vergi basamağında bulunan şahıs şirketleri için bu sorunun cevabı oldukça basittir. Basamaklı vergilendirme (Progresyon) etkisi olmadığı için karlar, daha sonraki dönemlere ertelenerek faiz ve nakit etkisi, en etkin şekilde kullanılmaktadır. Likiti sınırlı olan işletmeler için de bir sorun bulunmamaktadır. Bu işletmeler, varlıklarını sürdürebilmeleri için nakite ihtiyacı olduğundan en az vergi ödeme politikasını izlemek için karlarını ve dolayısıyla vergi ödemelerini ertelemektedirler.

Adi şirketler ve likiti sınırlı olmaması sebebiyle vergilendirmede en üst basamakta bulunmayan şahıs şirketleri bu sorunun cevabı oldukça zordur. Faiz ve progresyon etkisini dikkate alarak vergi yükünü en aza indirmek gerekmektedir. Genelde işletme vergiciliğinin kullandığı yöntem, her iki etkiyi de gözönüne alarak verginin bugünkü değerini minimize etmektir. Her bir döneme ait vergi ödemelerinin, belirli bir faiz oranı (işletme, tasarruf ettiği vergiyi bu oran üzerinden faize yatırabilir) üzerinden bugünkü değeri hesaplanmakta ve vergi ödemelerinin toplamı ile verginin bugünkü değerleri toplamı karşılaştırılmaktadır. Verginin bugünkü değeri ne kadar düşük olursa, işletmenin toplam vergi yükü de o kadar düşük olmaktadır. Vergi ödemeleri hesaplanırken progresyon etkisi de gözönüne alınmaktadır. Faiz etkisi, hesaplanan faiz oranı ile gözükmekte ve bugünkü değeri gittikçe azalmaktadır[20].

Örnekte her iki alternatif için hesaplanan verginin bugünkü değeri (t dönemindeki vergi ödemesi S_o t_o baz alınarak hesaplanan verginin bugünkü değeri S_o işletmenin izlediği faiz oranı i):

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

$$S_0 = \frac{S^1}{(1+i)^1} + \frac{S^2}{(1+i)^2} + \frac{S^3}{(1+i)^3} + \frac{S^4}{(1+i)^4} = \sum_{t=1}^{4} S_t (1+i)^{-t}$$

Enflasyonun olmadığı bir ortamda faizin fırsat maliyeti % 5 ve % 10 olduğu zaman verginin bugünkü değeri:

	Normal amortisman (Mio.)			Azalan bakiyeli amortisman (Mio.)		
	i=% 5 iken	i=%10 iken		i=%5 iken	i=% 10 iken	
	S_t	S^0	S^0	S_t	S^0	S^0
t_1	18.75	17.86	17.05	15	14.29	13.64
t_2	18.75	17.01	15.50	18.75	17.01	15.50
t_3	18.75	16.20	14.09	21	18.14	15.78
t_4	18.75	15.43	12.81	21	17.28	14.34
Toplam		75	66.50	59.45	75.75	66.72	59.26

Faiz oranı % 5 alındığı zaman normal amortisman tercih edilmektedir; çünkü azalan bakiyeli amortismanda verginin bugünkü değeri 66.72 milyon TL iken normal amortismanda verginin bugünkü değeri 66.50 milyon TL'dir. Ancak faiz oranı % 10 olduğu zaman verginin bugünkü değeri normal amortismanda 59.45 milyon TL iken azalan bakiyeli amortisman da 59.26 milyon TL olduğu için azalan bakiyeli amortisman tercih edilmektedir. Faiz oranı % 5 olduğu zaman faizin olumlu etkisinden yararlanabilmek yerine progresyonun olumsuz etkisini kaldırmak önem kazanmaktadır. Ancak faiz oranının yükselmesiyle, yani % 10'a çıkmasıyla faiz etkisi önem kazanmaktadır.

Adi ve şahıs şirketleri, verginin bugünkü değerini en aza indirmeye çalışarak her dönem aynı bir mali bilanço politikası izlenmelidir. Bu şirketler için bir sorun daha mevcuttur. Bugünkü net değer hesaplama yöntemi, verginin bugünkü değerini en aza indirmek için yapılan hesaplamalarda birtakım zorluklara yolaçmaktadır[21]. Bugünkü net değer hesaplanırken gelecek dönemler için kesin değerler verilmektedir. Ancak gerçek hayatta faiz ve vergi oranları ve gelir-giderler değişebilmektedir. Bunun yanında faiz oranlarını sabit ve borç-alacak faiz oranlarının aynı kabul edilmesi, bu yöntemin kullanım alanını sınırlandırmaktadır. İşletme, değişken faiz oranları sebebiyle ödeme fazlasını ya piyasada ya da kendi bünyesinde faize yatırabilmektedir. Borç-alacak faiz oranları aynı kabul edildiği taktirde ara dönemlerdeki faiz ödemeleri, birtakım yanlış sonuçlara yolaçabilmektedir. Bu yöntemin sınırlı kullanım alanı sebebiyle pratikte geçerli olan "Her dönemde en aza vergi ödeme" ilkesi tercih edilmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Reel Değerli Mali Bilanço Politikası

Enflasyon denilince iki durum birbirinden ayırtedilmelidir. Birincisi enflasyon etkisidir. Fiyat artışları, aynı dönemlerde ve oranlarda gerçekleşmektedir. İkincisinde ise fiyat artışları, ekonomide farklı dönemlerde ve oranlarda gerçekleşmektedir. Bu durumda, göreli fiyatların değişmesi sebebiyle enflasyon ortaya çıktığı için salt enflasyon sorunu bulunmamaktadır. Bu araştırmada enflasyon etkisi önem taşıdığı için esas alınmaktadır. Bütün dönemlerde fiyat artış oranları sabit varsayılmakta[22] ve enflasyon oranı % 65 kabul edilmektedir[23]. Mali bilanço politikasını izlemek için enflasyonu yukarıdaki şartlar altında aşağıda belirtilen düzeyde dikkate almak gerekmektedir[24].

1. Enflasyon sebebiyle ödeme gerektiren gelir-giderler ve ödeme fazlası, enflasyon oranında artmaktadır. Yıllık fiyat artışlarına p denilirse ödeme fazlası ÖF, t döneminde sabit olarak ÖF $(1+p)^t$ kadar artmaktadır.

2. Enflasyon etkisini ortadan kaldırmak ve dolayısıyla gizli progresyon etkisinden kaçınmak için matrahın sınırları, bundan sonra başlayan basamaklı vergilendirme (Progresyon) sınırına uyarlanmaktadır. Bu yazıda matrah sınırının, enflasyon oranı kadar arttırıldığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla progresyonda alt sınır olan % 25, enflasyon oranı (yani % 65) kadar arttığı varsayılmaktadır[25].

3. Enflasyon sebebiyle piyasadaki faiz oranları ve faizin fırsat maliyeti başaşağı olmaktadır.

İktisat teorisinde, beklenen enflasyon oranının, faiz oranlarını nasıl başaşağı ettiği oldukça tartışma yaratmaktadır[26]. Enflasyonist faiz oranı, "Geliştirilmiş Fisher Hipotezi" kullanılarak hesaplanmaktadır. Borçlu ve alacaklarının enflasyondan etkilendiği varsayılmakta ve reel faiz, her iki taraf için değişmemektedir. Bu varsayımlar gözönünde bulundurularak nominal faiz oranı, şu formül yardımıyla hesaplanmaktadır (i_n = Nominal faiz oranı; i_o = reel faiz oranı; p = fiyat artış oranı)[27]:

$$i_n = i_o + p + i_o \cdot p$$

Enflasyondan önce reel faiz oranı i_o = % 5 ve enflasyon oranı p = % 65 iken nominal faiz oranının io = % 73.25 olması enflasyon sonrası reel faiz oranının % 5 olmasını sağlamaktadır[28]. İşletmede, hedeflenen alacaklardan doğan faiz gelirleri ile ödenen borç faiz giderleri, gelir ve kurumlar vergisine tabidir. Enflasyon ve faiz oranı vergilendirildiği için verginin bugünkü değerini en aza indirmek en aza indirmek için kullanılacak olan vergi sonrası net faiz oranının bu vergilendirilmeden arındırılmış olması gerekmektedir. Net faiz oranını hesaplamak için şu formül kullanılmaktadır (i_s: Vergi sonrası net faiz oranı; s: Vergi oranı):

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

$$i_s = i_n \cdot (1-s) = (i_o + p + i_n \cdot p) \cdot (1-s)$$

Enflasyon dikkate alınmadan vergi öncesi reel faiz oranı i_o = % 5; enflasyon oranı p = % 65 ve vergi oranı s = % 25 olduğu zaman enflasyon etkisi de gözönüne alınarak net faiz oranı i_s = % 54.9375 bulunmaktadır. Enflasyonist ortamda vergilendirilen faiz oranı, vergi sonrası reel faiz oranını koruyamamaktadır[29]. Enflasyon olmadığı zaman reel faiz oranı % 5 ve vergi oranı % 25 iken net faizlendirme % 3.75; yani 100 TL, bir yıl sonra 103.75 TL olmaktadır. Enflasyonist ortamda hesaplanmış olan 154.9375 TL'nin bugünkü değeri 93.90 TL olmaktadır. Bu durumda net faizlendirme negatif olmaktadır (i_s = - % 6.1). Bunun sebebi ise nominal karın vergilendirilmesidir. Alacaklı ve borçlu zarara uğradığı taktirde bu durum önem kazanmaktadır. Vergi bilançosu politikası için alternatif faiz oranını hesaplamak için piyasada geçerli olan faiz oranını (1-s) ile çarpmak gerekmektedir. Böylece vergi sonrası faiz oranı hesaplanmış olmaktadır.

Faizin vergilendirilmesi gözönüne alınarak mali bilanço politikası oluşturulurken bugünkü net değer metodu burada da yetersiz kalmaktadır. Verginin bugünkü değerini hesaplayabilmek için faiz oranını bilmek gerekmektedir. Böylece yıllık vergi borcu da hesaplanabilmektedir. Alternatif faiz oranını, vergi sonrası nominal faiz oranı olarak hesaplamak için her bir döneme ait vergi oranı önceden saptanmaktadır. Bu metod, vergi oranı sabit olduğu müddetçe, yani progresyon etkisi sözkonusu olmadığı zaman geçerli olmaktadır. Ancak progresyon etkisi söz konusu olduğu zaman vergi oranı sabit olmamaktadır. Bu sebepten dolayı bu metodun kullanılmasının bir anlamı kalmamaktadır[30]. İşletme, verginin bugünkü değerini hesaplayabilmek için hem progresyon oranlarını önceden tesbit etmek, hem de progresyon etkisinden kaçınmak zorundadır. İşletme vergiciliği, bu ikilemi ortadan kaldırmak için amaç olarak, verginin bugünkü değerini en aza indirmek değil, faiz gelir ve faiz giderlerini dikkate alarak ve vergileri mümkün olduğu kadar erteleyerek işletme karını maksimize etmeyi önermektedir[31]. Bu yolla her dönem değişen faiz oranları ve borç-alacak faiz oranları da dikkate alınmaktadır.

Türkiye gibi enflasyonist ülkelerde optimal mali bilanço politikasını oluşturmak için bugünkü net değer metodunu kullanmak yeterli olmaktadır. Vergi sonrası faiz oranı oldukça düşük ve vergi oranı yüksek olduğu zaman faiz etkisi, en düşük değerini almaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de vergi oranının alt sınırı % 55 olmaktadır[32]. Piyasalarda kabul edilen faiz oranları, fiyat artışlarına tam uyum sağladığı ve geliştirilmiş Fisher hipotezinin kabul edildiği varsayılmaktadır. Örnekte olduğu gibi enflasyonun olmadığı ortamda reel faiz oranı % 5 ve % 10 iken enflasyonist ortamda (yıllık enflasyon % 65) nominal faiz oranı, $i_s = (i_o + P + P \cdot i_o) \cdot (1-s)$ formülü kullanılarak % 32.96 ve % 36.67 olarak hesaplanmaktadır.

Daha önce elde edilmiş olan düşüncelerin ışığı altında oluşturulmuş olan değerler yardımıyla enflasyonist ortamda verginin bugünkü değeri hesaplanabilmektedir. Bunun için de ek bilgilere ihtiyacımız vardır: t döneminde vergi oranının alt sınırı % 25 iken matrah (Mat_t) ve t döneminde amortisman ($Amort_t$) kullanılarak hesaplama aşağıda gösterilmektedir:

Normal amortisman (Mio.)

	$ÖF_t$	$Amort_t$	K_t	Mat_t	S_t	i_s= % 32.96 İken S_o	i_s =% 36.67 iken S_o
t_1	148.5	15	133.5	123.75	33.86	25.47	24.78
t_2	245.02	15	230.02	204.19	58.80	33.26	31.48
t_3	404.29	15	389.29	336.91	99.94	42.52	39.15
t_4	667.08	15	652.08	555.90	167.83	53.70	48.10
Toplam	60					154.95	143.51

Azalan bakiyeli amortisman (Mio.)

	$ÖF_t$	$Amort_t$	K_t	Mat_t	S_t	i_s= % 32.96 İken S_o	i_s =% 36.67 iken S_o
t_1	148.5	30	118.5	123.75	29.62	29.28	21.67
t_2	245.02	15	230.02	204.19	58.80	33.26	31.48
t_3	404.29	7.5	396.79	336.91	102.19	43.48	40.03
t_4	667.08	7.5	659.58	555.90	170.08	54.42	48.75
Toplam		60				153.44	141.93

Her iki tablo incelendiği zaman enflasyonun, izlenecek mali bilanço politikası üzerine etkileri görülmektedir:

1. Progresyon etkisi, sadece azalan bakiyeli amortisman yöntemi uygulandığı zaman ortaya çıkmamaktadır. Karlar (K_t), enflasyona uyarlanmış vergi matrahını aştığı için progresyon etkisi, her yıl hem normal, hem de azalan bakiyeli amortisman yönteminde ortaya

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

çıkmaktadır. Azalan bakiyeli amortisman uygulandığı zaman sadece iki yıl progresyon etkisinden sakınılmaktadır.

Vergi matrahı sınırına uyarlamaya rağmen progresyon etkisini ortadan kaldırmak yeterli değildir. Böylece-normal amortisman yönteminde olduğu gibi-vergiler dönemlere eşit dağıtılsa bile vergide seçimlik haklarının kullanılması faydalı olmamaktadır. Bu durumu ortadan kaldırmak için vergide seçimlik haklarının kullanılması faydalı olmamaktadır. Bu durumu ortadan kaldırmak için vergide seçimlik haklarının da (örneğin amortisman) enflasyona endekslenmesi gerekmektedir. Bu uyarlama sonucunda vergi matrahı ile karlar, birbirine eşit olmaktadır. Bu uyarlama olmadığı müddetçe karlar, matrahdan daha yüksek olmakta ve progresyon etkisi ortaya çıkmaktadır. Vergi mevzuatı, nominal değer yöntemini ilke edindiği için vergiler, dönemlere eşit olarak dağıtılsa bile enflasyon sebebiyle progresyon etkisi artmaktadır[33]. Progresyon etkisinden sakınmak için karların eşit olarak dönemlere dağıtılmasının bir anlamı kalmamaktadır.

2. Verginin bugünkü değerini hesaplayarak daha az vergi ödeme yerine zamanla çok daha fazla vergi ödenmektedir. Teorik açıdan enflasyon sebebiyle sürekli artan vergilerin bugünkü değerini hesaplayarak enflasyon etkisinden kaçınılmaktadır. Böylece enflasyonun, vergi ödemeleri ve faiz üzerindeki etkileri de ortadan kalkmaktadır. Örneğimizde ise bu durum geçerli değildir, çünkü enflasyonu karşılamak için faiz oranının belirli bir kısmı vergilendirilmektedir. Dolayısıyla reel faiz oranı-yüzde 6.1 olmaktadır. Enflasyon etkisini ortadan kaldırmak için faiz oranı daha yüksek olmaktadır[34]. Ancak gerçek hayatta enflasyon etkisini tamamıyla ortadan kaldırmak mümkün olamamaktadır[35]. İşletmeler, faiz ve enflasyon etkisini dikkate almış olsalar bile gelecek dönemlerde elde edecekleri karlar sebebiyle daha fazla vergi ödemektedirler. Optimal mali bilanço politikasını izlemek için işletmeler, vergilerini mümkün olduğu kadar erken ödemelidirler.

3. Mali bilanço politikası, sadece seçimlik hakların kullanılmasıyla sınırlı ise 2'deki optimal politika geçerliliğini yitirmektedir. Seçimlik hakları kullanıldığı taktirde karlar, reel değil, nominal değeriyle diğer dönemlere ertelenmektedir. Giderler, nominal değerleriyle diğer dönemlere ertelendiği taktirde reel değerleriyle ele alınmakta ve ilerki dönemlerde de daha az vergi oluşmaktadır.

Enflasyon sebebiyle şişirilen faiz oranı, faiz etkisini meydana getirmektedir. Reel faiz oranı % 5, enflasyon oranı % 65 ve vergi oranının alt sınırı % 55 iken faiz etkisi o kadar güçlü ki diğer alternatifler dikkate alınmamaktadır. Bu durumda azalan bakiyeli amortisman yöntemi tercih edilmektedir.

Adi ve likit sınırı bulunmayan ve progresyon etkisini gözönüne almak zorunda kalan şirketler için oluşturulacak mali bilanço politikası, bu sebepten dolayı sermaye şirketlerindeki gibi kolay oluşturulmaktadır. Vergisel tercihler kullanıldığı taktirde optimal strateji, vergi kazançlarını mümkün olduğu kadar gelecek dönemlere ertelemektir. İşletmecilik ilkeleri açısından da en uygun neticeye ulaşılmaktadır. Vergiye tabi olayları şekillendirme alternatifi tercih edilirse optimal sonuca ulaşmak için tam tersi uygulanmaktadır. Türkiye'deki işletmeler, geçmişe dönük olarak optimal mali bilanço oluşturmaya çalışmak-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tadırlar. İşletmeler, yüksek enflasyona karşı zaten savaşmaktadırlar. Buna karşın optimal bir mali bilanço için birtakım karmaşık hesaplara girmelerine gerek yoktur. Bu da onlar için bir tesellidir.

Dipnotlar

1. Rose, Betriebswirtschaftliche Steuerlehre. 2. Baskı, Wiesbaden 1990, Sayfa 289.
2. Wöhe, Bilanzierung und Bilanzpolitik, 8. Baskı, München 1992, Sayfa 705.
3. Haberstock. Steuerbilanz und Vemögensaufstellung, Hamburg 1984, Sayfa 294 ve sonraki sayfalar
4. Corsten/Reiss, Betriebswirtschaftlehre, München/Wien 1994, Sayfa 589; Haberstock Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., Sayfa 291.
5. Haberstock, Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., Sayfa 296.
6. Ancak bunun geçerli olabilmesi için bilançonun sürekliliği önemlidir. Seçimlilik haklarının kullanılması, her yıl keyfi olarak değiştirmelidir.
7. Rose, a.g.e., Sayfa 288.
8. Haberstock, Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., S. 295.
9. 7.7.1994 yılına kadar geçerli olan vergi mevzuatı esas alınarak hesaplamalar yapılmıştır. Güncel amortisman şartları zorlaştırılmıştır: Kullanım süresi genelde 5 yıla çıkarılmış ve amortisman oranları, normal amortismanda % 20'ye ve azalan bakiyeli amortismanda % 40'a düşürülmüştür.
10. Wöhe, a.g.e., s. 705.
11. Oenenberg, Jahresabschluss und Jahresabschulussanalyse, 13. Baskı Landsberg 1992, s 735. Haberstock. Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., s. 293.
12. Şirket anlaşmasında hisse sahiplerine yapılan kar dağıtımı, o yılın karının çözülmesiyle bu durum geçerli olmaktadır. Bazı işletmelerde, özellikle sermaye şirketlerinde, daha önceki yıllarda elde edilen karlar, yedek akçe olarak ayrıldığı zaman bu ilke geçerli olmaktadır.
13. Rose, a.g.e., s. 290.
14. Wöhe, a.g.e., s. 705.
15. Haberstock, Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., s. 295.
16. Haberstock, Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., s. 295.
17. Haberstock, Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., s. 295.
18. Vogt, Bilanztaktik, 3. Baskı, Heidelberg 1953.
19. Marettek, Entscheidungsmodell der betrieblichen Steuerbilanzpolitik unter Berücsichtigung ihrer Stellung im System der Unternehmenspolitik, Betriebwirtschafliche Forshung Praxis 1970, S. 7; Marettek, Steuerbilanz-und Unternehmenspolitik, Freiburg 1971, Wöhe, a.g.e., s. 707.
20. Her yıl sonunda ödenmesi gereken değil gerçekte ödenen vergiler değerlendirilmelidir. Bu arada gözönünde bulundurulmamaktadır.
21. Haberstock, Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., s. 305.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

22. Fiyat artışlarının etkisi, dönem sonunda ortaya çıkmaktadır. Enflasyon etkisini daha ayrıntılı ele almak için daha önceki dönemlerdeki enflasyon oranlarını hesaplamak da mümkündür.

23. Son beş yılın (1989'dan 1993'e kadar) enflasyon oranları: % 63.27; % 60.3, % 66, % 70.1 ve % 66.1. Ortalaması ise % 65.15 Kaynak: Capital-Infocard, Eylül 1994.

24. Bu çalışmada vergide seçimli haklarının kullanılması esas alınmaktadır. Amortismanları hesaplama yöntemi sadece bu haklardan birisidir. Enflasyonu dikkate alarak oluşturulacak 4. alan ise yeniden değerleme fonunun oluşumunda opsiyonun kullanılmasıdır. Daha sonraki yazılarda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

25. Bu uyarlama, 1986'da gerçekleştirilen vergi reformuna rağmen fiyat indeksi artışlarının altında kalmıştır. Dolayısıyla gizli progresyon etkisi devam etmektedir. 1987'den 1992 yılına kadar gelirler için vergi matrahı, 3 milyondan 20 milyona, yani % 567 artmıştır. Geçimlik maliyetlerin fiyat endeksi ise % 1183 kadar artmıştır. Kaynak: OECD, Türkiye, Paris 1992; S. 66: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Üç Aylık Bülten, Ankara, Nisan-Haziran 1993. S. 61.

26. Bu konudaki tartışmalar hakkında şu kaynaklardan ayrıntılı bilgi edinilebilir: Balzer, Finanzielle Unternehmenspolitik bei Geldentwertung. Schrittencihe des Institus fur Geld- und Finanzwirtschaft, Wiesbaden 1980, S. 50 ve sonraki sayfalar, Themer, Der Zuzammenhang Zwischen Realzins und Inflationserwartung. Bergisch Gladbach 1987, Gebauer, Realzins, İnflation und Kapitalzins, Berlin/Heidelberg/New York 1982.

27. Basitleştirilmiş ve geliştirilmiş Fisher hipotezi için bak: Schneider, Investition, Finanzierung und Besteuerung. 6. Baskı, Wiesbaden 1989, S. 308 ve sonraki sayfalar

28. 100 TL. faize (% 73.25) yatırıldığı zaman bir yıl sonra 173.25 TL olmaktadır. Bu değer dönem başındaki satın alma gücüne aktarılırsa, yani enflasyon oranı % 65 alınırsa bugünkü değeri 105 TL olarak hesaplanmaktadır.

29. Scheneider, a.g.e., Sayfa 310 ve sonraki sayfalar

30. Deaner/Güntner/Rünger Die Berücksichtigung der Planungsabhanengigkeit von Nettozinssatz und Steuerbilanzgewinn bei der Ertragsteuerplanung, Zeitschrift tür Betriebswirtsscaft 1980, S. 164 ve devamı Haberstock, Steuerbilanz und Vermögensaufstellung. a.g.e., s. 307.

31. Haberstock, Steuerbilanz und Vermögensaufstellung, a.g.e., s. 308.

32. Yıllık geliri 2.400.000 TL'yi aşanlar için geçerlidir.

33. Bu sonuç, yeniden değerleme fonu için geçerli değildir.

34. $i_s = (i_o + p_o \cdot i_o) \cdot (1 - s)$ yerine vergilendiren faiz oranı $i_s = (i_o + p_o \cdot i_o) \cdot (1 - s) + p$ olmalıdır. Böylece nominal faiz oranı $i = i_o + p + p \cdot i_o (1-s)^1$ kadar artmalıdır. Vergi ve enflasyon öncesi reel faiz oranı % 5, enflasyon oranı % 65 ve vergi oranı % 55 iken enflasyon etkisinden korunabilmek için piyasa faiz oranı % 152.7'ye çıkması gerekmektedir.

35. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, a.g.e., s. 65.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAMU MALİYESİNDE FON KAVRAMI VE TÜRKİYE DE BÜTÇE DIŞI FONLAR

Mustafa ÇELEN
Maramara Üniversitisi
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

Giriş

Kamu kesiminin toplam büyüklüğünü ortaya koymak için kullanılacak kamu kesimi dengesini oluşturan bütçe yapılarının tek tek ortaya konulup, bunların kümülatif toplamlarının alınması gerekmektedir. Bu yapıların en dikkate şayan olanlarından biri hiç şüphesiz fon hesaplarıdır. Biz yapacağımız çalışmada fon kavramını hem teorik hem de Türkiye uygulaması bazında incelemeye çalışacağız. Bu çerçevede ülkemizde 1984 yılından sonra ortaya çıkan bütçe dışı fon uygulaması üzerine yoğunlaşacağız.

Araştırma temelde üç bölümden oluşacaktır. İlk olarak kamu maliyesinde fon kavramı incelemeye tabi tutulacak, daha sonra Türkiye'deki fon uygulaması hakkında bilgi verilecektir. üçüncü bölümde ise, ülkemizde bütçe dışı fonlar hakkında rakamsal ve oranlar bir değerlendirme sunulacaktır. Sonuç olarak da, bu çalışma hakkında genel bir yorum yapılacaktır. Ayrıca çalışmayı daha da zenginleştirmek için üç ayrı ek de çalışmaya eklenecektir. Bunlardan birincisini konsolide bütçeye 1993 yılında alınan ve dışarıda kalan fonların dökümü oluşturmaktadır. İkincisi ise, fon yapısının yüzde 90'nından fazlasını oluşturan 12 temel fonun 1987-1995 arası kaynak ve harcama bazında dökümü meydana getirecektir. Son ek; kamu kesimi borçlanma gereğinin bütçe yapılarına göre hem rakamsal hem de oransal dağılımından oluşacaktır.

1. Kamu Maliyesinde Fon Kavramı

Kamu maliyesinde fon kavramı temelde bütçe sisteminin katı kurallar içeren yapısını yumuşatmak amacıyla kamu gelir ve harcamalarının yeniden düzenlenmesi şeklinde ortaya çıkmış bir yapıdır. Biz bu bölümde kamu maliyesindeki fon kavramını teorik bir analize tabi tutmaya çalışacağız. Bu çerçevede sistematik bir sıra takip edilerek ilk önce fonun tanımı yapılacak, dana sonra fonların ekonomik niteliği incelenecek ve fonların ortaya çıkış nedenleri ortaya konulacaktır. Son iki başlık altında ise, fon uygulamasının ortaya koyduğu sakıncalar ve fonların sınıflandırılması ana başlıklar halinde verilmeye çalışılacaktır.

1.1. Fonun Tanımı

Fon, belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi, için belirli kaynakların (nakdi ve diğer kıymetler) toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı

veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli bir hesaptır. Fonun kaynakları genel ve katma bütçeler içinde bir defalık (kuruluşta) veya sürekli olarak karşılanacağı gibi, özellikle tamamen bütçe dışı fonlarda kendi mevzuatlarında belirtilen öz gelirlerinden sağlanabilmekte ve hatta Türkiye uygulamasında görüldüğü gibi, aynı gelirler dahi (kurban gelir, gayri menkul bağışları gibi), hesaba nakdi büyüklüğü ile geçirilmek koşuluyla, fon geliri sayılabilmektedir. Bu hesapların kullanımın yarı-kamusal nitelikli bir takım kurum ve vakıflara (Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun vakıfları gibi) bırakılmış olması da, onların kamusal niteliğini değiştirici değildir, çünkü fon gelirlerinin etkin çoğunluğu cebri tahsile dayalı kamu gelirleridir. İhtiyari nitelikte (bağışlar) olanlar dahi bir kamu geliri türüdür veya (bağış yapılan fonu kamusal niteliği dolayısıyla) kamu gelirine dönüşmektedir[1].

1.2. Fonların Ekonomik Niteliği

Fonların ekonomik niteliği hakkında temel görüş James Buchanan'a aittir[2]. Yazara göre kamu harcamalarının belirlenmesinde etkinliği sağlayabilmek için siyasal karar alma mekanizması önemlidir. Genel bütçe çerçevesinde seçmen belli bir malla değil mal gruplarına karşı talebini belirleyebilir. Ama bütçe çerçevesinde seçmen belli bir malla değil mal gruplarına karşı talebini belirleyebilir. Ama bütçe içerisindeki her mal için seçmenlerin talep esnekliği ve talep artış hızları aynı değildir. Bu durumlarda etkinliğin sağlanabilmesi için bazı malların tedarikinin genel bütçe kuralları dışında gerçekleştirilmesi gerekecektir. Böylelikle talep artışı göreli olarak fazla olan mallar yeterince arz edilerek varolan talep karşılanabilecektir. Bu mallar için gerekli finansman ise fonlar yoluyla sağlanacaktır.

Kamusal tercihlerin kamu hizmetlerini hassaslıkla yansıtması ve böylece hizmetlerin tür ve miktarların oluşmasında bireysel kararların hakim kılınmasına yönelik olan Buchanan'ın görüşleri çok ciddi varsayımlara dayanmaktadır. Maliye teorisinde yararlanma ilkesine oturtulan bütçeleme tahsis yapılmaması görüşü, ödenen vergilerle yapılan harcamaların topluma net olarak açıklanması, dönem boyunca fonlar arası aktarım yapılmaması ve fonlardan yapılan harcamaların da genel denetim sürecine tabi olması koşullarına dayandırılmaktadır[3].

Fon yaklaşımının diğer bir açıklaması da, kamu hizmetlerini kurulması ve finansmanında kabul edilen ilkelerin, özel kesim bütçesinden farkını ortadan kaldırılmasında görülmektedir. Özel kesim bütçesinde, ana ilke, önce gelirlerini tahmin etmek ve ikinci aşamada giderleri buna göre ayarlamaktır. buna karşılık, kamu bütçeleme sisteminde ana ilke, önce harcamaları saptamak, böylece bulunan harcama tutarını karşılayabilecek vergi gelirini sağlamaktır. Bu yaklaşım, hiç kuşkusuz devletin vergi salma yetkisinden kaynaklanmaktadır. Başka bir ifade ile, devlet, gelir elde etme açısından özel üniteler gibi pasif değil, vergi salma gücüne bağlı olarak, aktiftir. Devlet verg isalar ve gelir elde eder. Vergi salma ve gelir sağlama gücü, hem devlete harcamaları önceden saptama olanağı sağlar, hemde önceden saptanmış olan bu harcama tutarı ne kadar vergi sağlaması gerektiği konusunda

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

devlete bilgi kaynağı oluşturur.

Klasik maliye anlayışı içinde bu görüş, bütçe denkliği kavramını esas almaktadır. Kamu harcamalarının miktarı hangi düzeyde olursa olsun, devlet, hakimiyet hakkına dayanarak vergi toplar ve denk bütçe oluşturur. Oysa, batı ekonomilerinde, özellikle kalkınmakta olan ekonomilerde devletler vergi hakkını bu şekilde kullanamamaktadır. Bir yandan kamu harcamalarına olan talep sınırlanamazken, diğer yandan da istenen miktarda vergi toplanamamaktadır. Böylece, kronik bir bütçe açığı ve enflasyon oluşmaktadır. Hiç kuşkusuz teorik düzeyde kağıt üzerinde kalan ve bu açığı önlemek olasıdır, ancak uygulamada açık önlememektedir. İşte fon sistemi, hem politik gösteri yapmaya, hem de açığı önlemeye yönelik kullanılabilmektedir. Bir kere fon oluşturularak, belirli bir harcama kaleminin benimsendiği ve bunun üzerine özenle eğinildiği imajı yaratılabilmektedir. Diğer taraftan ise, bu fona belirli bir vergi bağlanmış olduğundan, bu vergiinin elverdiği harcama yapılmaktadır[4].

1.3. Fonların Ortaya Çıkış Nedenleri

Fon eliyle kamu hizmetlerinin görülmesinin tercih edilmesinin ana nedenini klasik bütçe uygulamalarında görülen bazı eksiklikler oluşturmaktadır. Bilindiği gibi kamunun yapacağı harcamalar bütçeleme süreçleri vasıtasıyla siyasi mekanizmalar tarafından belirlenir. Bu anlamda siyasi iktidarın yapacağı herhangi bir harcamanın meclis tarafından onaylanması ve denetlenebilmesi öngörülür. Bu onaylanma ve denetlenme ilemi belli bir zaman boyutu içerisinde gerçekleşir. Gerekli olan zaman bazen hükümetin sağlıklı bir yönetim yapısı kurmasını engelleyebilecek nitelikte olabilir. Çünkü ülkenin iktisat politikası ile ilgili kararların alınmasında ve uygulanmasında zamanlama büyük önem taşır. Bu çerçevede hızlı karar alabilmek ve alınan kararları uygulayabilmek için bütçe yapısının dışında bu eksikleri ortadan kaldıracak diğer bir finansman yapısına ihtiyaç vardır. İşte fon uygulamasının ortaya çıkaran temel neden alınan kararların süratle uygulamaya konulabilmesidir.

Bütçenin yıllık olmasının getirdiği sınırlamayı aşma gereksiniminin özellikle, uzun döneme yayılan ve geriye dönüşü olan konut, iyeri, yatırım, işletme kredileri gibi destekleme ve teşvik programlarının bütçe dışı fon sisteminin ayrı bir gerekçesini oluşturmaktadır.

Ayrıca bütçe ilkelerinden genellik ilkesinin de, belirli gelirlerin, belirli giderlere tahsisinin engelleyen (adame-i tahsis) özelliği nedeniyle, bazı sektörlerin kendi kaynakları ile kendisini besleyen finansman olanaklarına kavuşturulmasının engellenmesi fon uygulamasının ayrı bir gerekçesini oluşturduğu ileri sürülebilir[5].

Bundan başka fon yapılarının kurulmasındaki diğer bir amaç ise, bankalarda yer alan özel hesaplarda bulunan paraların fonların kendi kurallarına göre kullanılabilmesidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1.4. Fon Uygulamasının Ortaya Koyduğu Sakıncalar

Fon uygulamalarının belirtilen yararlarına karşılık ortaya koyudğu bazı sakıncaların olduğu ileri sürülmektedir. Bunları beş ayrı başlık altında şöyle belirtebiliriz.

A. Fonlar bütçe sistemimizin temel ilkelerinden olan "Bütçe birliği" ve "Ademi tahsis" prensiplerine ters düşmektedir.

B. Fon mekanizması harcamalardan disiplini kaldırmış ve israfa yol açmıştır.

C. Fonlar kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetler konusunda hizmet önceliği kaldırılmaktadır. Önceliği olmayan mal ve hizmetler fonlar yoluyla ön plana çıkabilmektedir.

D. Fonların her biri ayrı birer hazine kişiliği kazanmıştır. Bu durum hazinenin nakit konusundaki denetimini vebirliğini ortadan kaldırmaktadır.

E. Fonlar kamu harcamaları ve gelirleri niteliğinde olmakla beraber, Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimen tabi tutulmamışlardır[6].

1.5. Fonların Sınıflandırılması

Fon uygulamaları çeşitli kriterlere göre sınıflandırılabilmektedir. Bu kriterleri hukuki yapıları, bütçe ve ilişkileri, kuruluş amaçları ve denetim yapıları oluşturmaktadır. Bu sınıflandırmalar başlık halinde aşağıda verilmiştir.

1. Yasayla kurulan fonlar
2. Bakanlar kurulu kararı ile kurulan fonlar
3. Yönetmelikle kurulan fonlar

B. Bütçe ile olan ilişkilerine göre

1. Bütçe içi fonlar
2. Bütçe dışı fonlar

C. Kuruluş amaçlarına göre

1. Sosyal amaçlı fonlar
2. Kalkınma ve sanayi amaçlı fonlar
3. Bilmisel ve teknik araştırma amaçlı fonlar
4. Tarımsal üretim ve kırsal kalkınmaya yönelik fonlar
5. Para ve fiyat hareketleri ile ilgili fonlar
6. Özellikle arz eden diğer fonlar

D. Denetim yapılarına göre

1. Sayıştay denetimine tabi fonlar
2. Yüksek denetleme kurulu denetimine tabi olan fonlar
3. Bankalar yeminli murakıpları denetimine tabi olan fonlar
4. Özel heyetlerin denetimine tabi fonlar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Türkiye'de Fon Uygulaması

Ülkemizde fon uygulamasının çeşitli amaçlara yönelik kaynak sağlamak anlamında ilk defa 1930'larda başlamış ama konsolide bütçeden ayrı olarak bir büyüklük arz etmesi 1980'lerin ortasında gerçekleşmiştir. Bu bölümde Türkiye4de fon uygulamalarını üç ana başlık altında incelenecektir. Birinci olarak Türkiye'deki fon uygulamasının tarihçesi kısaca verilecek, daha sonra bütçe içi ve bütçe dışı fonlar incelemeye tabi tutulacaktır. Bütçe dışı fonlar başlığı altında ise, fonların TBMM'ce denetimi, fon-bütçe ilişkisi fonların bütçeye alınışı ve bunun sonuçları ortaya konulacaktır.

2.1. Türkiye'deki Fon Uygulamasının Tarihçesi

Türkiye'de fon uygulamalarının tarihçesini kısaca vermek gerekirse; 1936 tarihinde kurulan Türk Parasının kıymetini korumaya yönelik İstikrar Fonu bu anlamda kurulan ilk fondur. Daha sonra çeşitli tarihlerde doğal afetlerden kaynaklanan zararların finansmanını sağlanması, hazırda ve seferde askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yardım yapılması, kanunların mahalli idarelere verdiği görevlerin yerine getirilmesi, tarımsal verimin arttırılması ve petrol ürünlerinin dünya piyasa fiyatlarında meydana gelen dalgalanmalardan dış ticaretin olumsuz yönde etkilenmesinin bertaraf edilmesi, bu ürünleri hammadesi olarak kullanan kuruluşların rekabet gücünün devam ettirilmesi amacıyla çeşitli fonlar kurulmuştur. (İl özel idaresi fonu, muhtaç asker ailelerine yardım fonu, afet fonu, tabii afetlerden zarar gören çiftçilere tohumluk yardım fonu ve akaryakıt istikrar fonu gibi)[7]

Ülkemizde fon uygulamalarının mali yapıyı büyük miktarda etkileyici bir yapıya ulaşması esas olarak 1984 yılında kurulan Toplu Konut Fonu ile başlamış ve daha sonrada artarak devam etmiştir. Bu dönemde 60'a yakın çeşitli adlar altında fonlar kurulmuştur. Aşağıdaki fonların dönemler itibarı ile dağılımını göstermektedir.

Tablo I. Kuruluş yıllarına göre fon sayıları

Dönemler	Fon sayısı	Dönemler	Fon sayısı
1941-1979	33	1987	7
1980-1983	24	1988	5
1984	14	1989	3
1985	9	1990	3
1986	6	toplam	104

Kaynak : Oyan, Aydın, a.g.e., s. 115.

2.2. Bütçe İçi Fonlar

Genel olarak ekonomik kaynağını bütçe ödeneklerinden alan ve bütçede tertibi olan, ancak ödeneğin kullanılmasında özelliği olan fonlardır. Bunları da kendi aralarında ikiye ayırabiliriz. Bunların bir kısmı, bütçede tertibi olup, ödeneği tümüyle devlet bütçesinden

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tahsis edilir. Ancak transfer faaliyeti arasında olup, harcama bakımından harcama kalemlerine ayrılmayan toplu ödeneği olan fonlardır. Örneğin, "Devlet memurları kanunu ile diğer kanunlar ve yönetmelikler gerektirdiği giderler ile toplu iş sözleşmelerinin gerektirdiği ek giderler karşılığı", "Yatırımları hızlandırma fonu", "kur farklarını karşılama fonu", "197 sayılı kanun gereğince Trafiz Hizmetleri Geliştirme Fonu", Bütçe-içi fonların bir kısmı ise, gelirlerinin bir miktarını yine devlet bütçesinden alan, ancak kendine ait gelirleri de olan ve özel yasa dayanaklarına göre kurulmuş fonlardır. Bu fonlardaki paralar bir bankada toplanıp, harcamalar yasal düzenlemeye göre yapılır[8].

Bütçe içi fonların 1970 yılında günümüze gelişimi aşağıdaki Tablo II'de rakamsal olarak verilmiştir.

Tablo II. Bütçe içi fonların gelişimi (Cari fiyatlar, milyar TL.)

Yıllar	Bütçe içi fonlar	Yıllar	Bütçe içi fonlar
1970	33	1983	840
1971	1.389	1984	20.000
1972	537	1985	25.106
1973	1.953	1986	10.124
1974	390	1987	9.430
1975	18	1988	1.147.017
1976	2.141	1989	1.657.643
1977	6	1990	2.954.114
1978	15	1991	4.485.613
1979	36	1992	21.153.989
1980	10.641	1993	101.901.287
1981	197	1994	149.452.792
1982	32	1995	332.532.517

Kaynak : Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı

2.3. Bütçe Dışı Fonlar

Bütçe dışı fonlar, mali kaynaklarının ister bütçe içinden yapılan aktarmalarla, isterse bütçe dışından sağlanan gelirler ile sağlansın, bütçe disiplini dışında yönetilen ve harcama yapılabilen fonlardır.

Bu fonlara harcamalarda belirli bir esneklik sağlamak amacıyla başvurulmuştur. Bu çerçevede önemli boyutlara ulaşmış olan konut açığının karşılanması, konut yapımının desteklenmesi ve münhasır bu alana gerekli olan kaynağın aktarılabilmesi amacıyla, 17 Mart 1984 tarihinde 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Kanun çıkarılacak Başbakanlık Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kurulmuştur. Oluşturulan toplu konut fonu konut ihtiyacının karşılanması için konut kredisi sağlanması, konut kredisi faiz sübvansiyonu, toplu konut iskan sahaları için arsatemini ve konut sektörü sanayinin teşviki amacı ile kullanılmıştır. Bunun yanında bütçe dışı fonlar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

genelde, önceliği olan büyük altyapı yatırımlarının tamamlanması, ihracatın ve ülke satlında özel kesim yatırımlarının teşviki, bazı temel mallarda fiyat istikrarının sağlanması ve sosyal amaçlı programların finansmanı amacıyla kurulmuştur. Ayrıca Savunma Sanayii Destekleme Fonu aracılığıyla, savunma sanayinin geliştirilmesi ve modernleştirilmesi amaçlanmıştır. Fon uygulamaları ile karar alıcıya süratli hareket edebilme imkanı sağlanmış, harcamalarda idari formaliteler aza indirilmiş ve fon gelirlerinin bir sonraki yıla devredilme olanağı getirilmiştir[9].

2.3.1. Fonların T.B.M.M.'ce Denetimi

Bütçe dışı fonların en çok eleştirilen yanı hesaplarının parlamento denetimi dışında tutulmaları olmuştur. Bu eleştirilerin yoğunlaşması üzerine 1987 yılında çıkarılan 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile fonların bütçelerinin ve bilançolarının meclisçe denetlenmesi esası getirilmiştir. İlk defa 1988 yılında konsolide bütçe ile birlikte fonların bütçeleri de Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuş ve denetlenmesi sağlanmıştır. Kanunun fonların denetlenmesine ilişkin hükmü Anayasa Mahkemesinin 1988 yılında aldığı kararla iptal edilmiştir. Böylece fonlar yeniden TBMM'nin denetimi dışında kalmıştır[10]. (TBMM adına fonların denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır.)

2.3.2. Fon-Bütçe İlişkisi

Kanunların öngördüğü hallerde, ilgili genel ve katma bütçeli kuruluş bütçelerine konulan ödeneklerden yılı içinde fonlara ödeme yapmak suretiyle bir yerde fona gelir sağlanması yanında fon kaynaklarınca finanse edilerek bir hizmet için bütçeye gelir ile ödenek ve gider yazılması şeklindeki fon bütçe ilişkisine 1988 yılında yeni bir boyut getirmiştir.

1988 yılından itibaren, bütçe kanunlarına konulan hükümlerle fonların gelirlerinin kesinti ve beyan yoluyla tahsil edilerek belirli oranlarda bütçeye aktarılması uygulamasına gidilmiştir.

Gelir çeşitlerine veya öz geliri olup olmadığına ve yaptığı hizmetlere bakılmak, borçlanma ve kredi dönüşleri hariç olmak üzere, bütçeye gelir yazılmak amacıyla fonlarda yapılacak kesintiler yıl içinde belirlenmekteydi[11].

1992 Mali Yılı Bütçe Kanununda getirilen düzenleme ile fonların gelir ve giderlerini disiplin altına alma yolunda ilk adım atılmış ve fonların gelir ve giderleri Merkez Bankasında açılan "Müşterek Fon Hesabı" içinde izlenebilir hale getirilmiştir. Bu hesabın işleyişi kısaca şöyleydi; fonun gelirleri için hesapta toplandıktan sonra doğrudan Merkez Bankasındaki Müşterek Fon Hesabına aktarılmış ve Müşterek Fon Hesabına toplanan paralardan bütçeye gelir olarak aktarılacak miktar ayrıldıktan sonra kalanmiktar fonun kendi usul ve esaslarına göre kullanılmak üzere fonun gider hesabına yatırılmıştır[12].

Bunun yanı sıra Kamu Ortaklığı Fonu Kaynaklarının büyük bölümü, otoyol ile baraj, hidroelektirik santrali ve sulama tesislerinin yapımında kullanılmak üzere ayrılmıştır.

Otoyol için ayrılan kaynaklar bütçe ile ilişkilendirilmemiş, baraj hidroelektrik santrali ve sulama tesisleri yapımı için ayrılan kaynaklar bütçeye (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bütçesine) yılı içinde istihkaklar karşılığında bir yandan gelir diğer yandan ödenek ve gider yazılmıştır.

2.3.3. Fonların Bütçeye Alınışı

1993 yılı bütçe hazırlık çalışmaları başladığı sıralarda Yüksek Planlama Kurulunun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu, fonların gelir ve giderlerinin konsolide bütçe içine alınması karar vermiştir.

Gerçek ve genel anlamda fon tanımına uyan 107 adet fon bulunduğu tespit edilmiştir. Fonların işlevleri, özellikleri, fondan daha çok sigorta niteliğinde olması, adı fon olmakla beraber fon gibi işlemeyen üniversite araştırma fonu, kendi özel kaynağı olmayıp diğer fonlardan aktarılan kaynaklarla beslenen fonlar gibi, 28'i araştırma fonu olmak üzere toplam 45 fonun gelir ve giderlerinin bütçeye alınmamasına, kalan 62 adet fonun gelir ve giderlerinin bütçeye alınmasına karar verilmiştir.

Bütçeye alınan fonların giderleri için gerekli miktarda ödenek konulmasına, gelirlerin ise tamamının bütçeye gelir yazılmasına karar vermiştir. Fonların borçlanmaları ile kredi geri dönüşlerine ve satış hasılatlarına başlangıç gelirleri arasında yer verilmemesi ve fonların doğrudan kendilerince kullanılması uygun görülmüştür[13].

Bütçeye alınmayan fonların, geçmiş yıllarda olduğu gibi kendi mevzuatları çerçevesinde uygulama yapmaları kabul edilmiştir.

Fon uygulamalarına yön vermek ve yıl içinde çıkacak sorunları çözmek amacıyla 1993 yılı Bütçe Kanununa fonlarla ilgili özel bir hüküm konulmuştur. Borçlanma ve kredi geri ödemeleri ile satış hasılaları nedeniyle yıl içinde elde edilecek kaynaklar karşılında gerektiği bir tarftan gelir diğer taraftan hizmette kullanılmak üzere işi yürütecek kuruluş bütçesine ödenek ve gider yazılabilecektir. Fon idarelerinin talebi üzerine, bu şekilde sağlanan paralar doğrudan fonun gidee hesabına da yatırılabilecektir[14].

2.3.4. Fonların Bütçeye Alınmasının Sonuçları

Bütçe dışı fonlar tanımların gereği kendi özel gelirlerini toplayan ve bu gelirlerin kendi özel amaçları için bütçe uygulamalarından bağımsız harcayan mali yapılar konumunda idi. Bu yapı aynı zamanda kamu maliyesindeki bütçeleme ilklerine (genellik, birlik, adem-i tahsis, yıllık olma) aykırı bir durum arz etmekteydi. Fonların bütçeye alınması bu aykırılıkları otadan kaldırıp bütçe disiplinini sağlamıştır. Böylelikle fonlardan sağlanan gelirler konsolide bütçe içerisinde toplanarak gerekli harcama yerlerine ödenek aktarımı yoluyla ulaşması sağlanmıştır.

Fon gelirlerini büyük bir kısmı klasik vergi gelirlerine bağlı vergi benzeri gelirlerden oluşmaktaydı. Bu gelirler bir anlamda cebri olma özelliği taşıdıklarından dolayı bütçe

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

içerisine alınmaları ve gelirlerinin bir havuzda toplanmaları gerekliydi. Böylelikle bu gereksinim sağlanmış oldu.

Bütçe dışı fonların artması ve gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerinin 1/3'üne yaklaşmış olması kamu genel dengesi içerisinde nakit akışının sağlanması ve devlet muhasebesinin tutulması açısında büyük zorluklar oluşturmakta idi. Bu gelirlerin bütçe içerisinde alınması sayesinde bütçe birliği sağlanmış ve daha sağlıklı bir nakit planlaması mümkün olmuştur.

Kamu harcama ve gelirlerinin meclis tarafından denetlenmesi klasik demokrasilerin temel şartıdır. Bütçe dışı fonlar da bu şartı ihlal eden bir yapı arz etmekteydi. Bunların bütçe içerisine alınması halkın temsilcilerinin kamu harcama ve gelirlerinin tam olarak denetleyebilmelerini sağlamış ve böylelikle siyasi erkin işlevlerini tam olarak yerine getirmesine imkan tanınmıştır.

Son olarak sayıları yüzleri bulan bu fonlar denetim bakımından bir başı bozukluk arz etmekteydi. Denetimdeki kargaşa ister istemez yolsuzluk ve usulsüz kullanma iddialarının çıkmasına neden olmakta ve hükümeti toplum gözünde yıpratmakta idi. Bu fonların bütçeye alınması ve TBMM'i denetime açılması meydana gelebilecek siyasi yozlaşmaların (corraption) engellenmesi sonucunu doğurmuştur.

3.3. Türkiye'de Bütçe Dışı Fonların Gelişimi

Ülkemizin ekonomik politika değişikliği bakımından temel kırılma noktalarından biri hiç şüphesiz 24 Ocak 1980 tarihinde yaşanmıştır. Bu tarihte alınan ekonomik kararların sonucu olarak ülkemiz ithal ikameci ekonomik politikalarda ihracata yönelik ekonomik politikalara geçiş yapmıştır. Bu temel tercih değişimi mali sistemde de yansımalarını göstermiştir. Bütçe dışı fonların ortaya çıkışı işte bu döneme rastlar. Daha önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi bu anlamda kurulan ilk fon 1984 yılında kurulan Toplu Konut Fonudur. Bu bölümde Toplu Konut Fonu'dan başlayarak günümüze rakamsal ve oransal gelişimi ortaya konulmaya çalışılacaktır. fonların başlangıç tarihinden bugüne kümülatif olarak dökümü Tablo III'de verilmiştir.

Fon rakamlarının gelişimini sağlıklı olarak inceleyebilmek için iki method izlenilebilir. Bunlardan birincisi fon rakamlarını enflasyondan arındırmak (deflete etmek), ikincisi ise, bu rakamları diğer bir makro ekonomik büyüklüğü oranlamaktır. Biz bu yöntemlerden ikincisini kullanarak gerek gelir, gerekse harcama bazında bütçe dışı fonların gelişimi ortaya konulacaktır.

Tablo IV'de görüldüğü gibi, başlangıç yılı olan 1984 yılında fon gelirlerinin GSMN'a oranı yüzde 0.3 iken 1986 yılında yüzde 2'e ulaşmış, 1988 yılında ise, yüzde 4.3'e çıkmıştır. 1990 senesine gelindiğinde ise, fon gelirlerinin GSMH'a oranı yüzde 4.7 ile en yüksek seviyesine ulaşmış 1992'de biraz düşerek yüzde 4.2 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran 1993 yılında büyük bir düşüş göstererek yüzde 1.3 seviyesine inmiş, dönem sonu olan 1995'de ise, yüzde 1.6'ya çıkmıştır. Bütçe dışı fon harcamalarının GSMH'a oranına baktığımızda 1984 yılında çok cüzi bir rakam olan yüzde 002'ye tekabül ettiğini görürüz. 1986 yılında bu oran yüzde 1'e erişmiş 1988 yılında ise, yüzde 3.8'e fırlamıştır. Yine bu

oran 1990 senesine gelindiğinde artmaya devam ederek yüzde 5.3 olmuş 1992'de ise en yüksek seviyesi olan 5.7'ye erişmiştir. 1993 yılında harcamaların GSMH'a oranı yüzde 0.7'ye düşmüş, 1995'de ise, yüzde 0.9 olarak gerçekleşmiştir.

Diğer bir önemli gösterge olan bütçe dışı fon gelirlerinin konsolide bütçeye oranına baktığımızda 1984 yılında yüzde 2.8 olarak gerçekleşmiş 1986'da ise yüzde 17'lere fırlamıştır. Bu oran artmaya devam etmiş, 1988'de yüzde 26, 1990'da ise yüzde 27 seviyesine ulaşmış, 1992 senesinde biraz düşerek yüzde 20 olarak gerçekleşmiştir. Diğer oranlarda görüldüğü gibi fon harcamalarının konsolide bütçeye oranı 1993 yılında büyük bir düşüş gerçekleştirerek yüzde 2.8'e inmiş, 1995 yılında ise, yüzde 4'e yükselmiştir.

Tablolarda da görüleceği gibi büten oranlar 1993'de büyük bir azalış göstermektedir. Bunun nedeni, bu yılda bütçe dışı fonların ekseri kısmının siyasi bir karar olarak konsolide bütçeye kaydedilmesidir. 1993 yılından itibaren bütçe içine alınan fonları da bütçe dışı fonlara dahil ettiğimizde şöyle bir trend ortaya çıkmaktadır. Toplam fon gelirlerinin GSMH'ya oranı daha önceki artı eğilimimi devam ettirerek 1993 yılında yüzde 6.4, 1994'de yüzde 5.4, dönem sonunda ise, yüzde 6 şeklinde gerçekleşmiştir.

Bütçe dışı fonların büyük kısmının bütçe içerisine alınmasından sonra meydana gelen gelir-harcama farklılaşması, fonların bütçe sisteminde ve gelir toplama ve harcama yapısı şekillerinde meydana gelen değişmesinden kaynaklanmıştır. Bu dönemde fonlardan elde edilen gelirler konsolide bütçeye gelir olarak yazılmış, harcama yapılırken ihtiyaç duyulan kaynaklar ise, ödenek aktarımı yoluyla gerçekleşmiştir.

Tablo IV. Bütçe dışı fonların bazı makro ekonomik büyüklüklere oranı

Yıllar	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Fon helirleri/GSMH (%)	0.3	0.9	2	3.8	4.3	4.3
Fon harcamaları/GSMH (%)	0.002	0.5	1	3.2	3.8	4.6
Fon gelirleri/konsolide bütçe (%)	2	7	18	22	26	25
Fon harcamaları/konsolide bütçe (%)	0.1	3.4	7	19	23	27.5

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fon gelirleri/GSMH (%)	4.7	4.2	4.4	6.4	5.4	6
Fon harcamaları/GSMH (%)	5.3	5.2	5.7	3.5	3.1	3.1
Fon gelirleri/konsolide bütçe (%)	27	20	22	26	25	27
Fon harcamaları/konsolide bütçe (%)	31	25	28	14	15	14

Yıllar	1993	1994	1995
Fon gelirleri/GSMH (%)	1.3	1.5	1.6
Fon harcamaları/GSMH (%)	0.7	0.9	0.9
Fon gelirleri/konsolide bütçe (%)	5.5	7.3	7.3
Fon harcamaları/konsolide bütçe (%)	2.8	4.2	4

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bütçeye içi fonlar dahildir.

Sonuç

Çok genel olarak "belli kamu hizmetleri için belli kaynaklarda toplanan para" tanımlayabileceğimiz fonlar esas anlamda bazı kamu hizmetlerinin daha hızlı yapılabilmesi ve ödeneklerinin bütçe kararlarından bağımsızlaştırılarak daha kolay arttıralabilmesi amacıyla ihdas edilmiş mali yapılardır. Fonların çeşitli yaraları dışında meclis denetimine tabi olmaması, harcamalarda disiplini ortadan kaldırması ve bütçelere ilkelerine ters düşmesi gibi ciddi sakıncaları da mevcuttur.

Ülkemizde fon deyince bütçe dışı fon yapıtları akla gelmektedir. Türkiye'de bütçe dışı fonların gözle görülür hale gelmesi 1984 yılında kurulan Toplu Konut Fon'uyla başlar. Daha sonraki yıllarda bu fonlar gerek sayı gerekse kontrol ettikleri kaynaklar bakımından büyük artışlar göstermiştir. Örnek vermek gerekirse; 1990 yılına bütçe dışı fonların GSMH'ya oranı yüz'ler yaklaşmış, konsolide bütçenin ise 1/3 gibi yüksek bir oranla ulaşmıştır.

Artan fon sayıları ve kaynaklarının uygulanan maliye politikalarının etkinliği düşürmesi ve bütçeleme ilkelerinde birlik ilkesini bozması sonucu kaynak dağılımında etkisizliğe yol açması siyasi iktidar tarafından bunların bütçe içerisine alınması sonucunu doğurmuştur. Fonların bütçe içine alınması belli bir süreçte gerçekleşmiştir. İlk önce 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununda bütün fon gelirleri Merkez Bankası'ndaki "Müşterek Fon Hesabı"na aktarılmış, daha sonra da 1993 yılında 63 tane fon birleştirilerek toplam fon gelirlerinin yüzde 80'e bulan kaynakları ile birlikte konsolide bütçe içerisine alınmıştır[16]. Böylelikle bu fonların sakıncaları bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

Konsolide bütçe dışında ise, Savunma Sanayini Destekleme Fonu gibi askeri nitelikli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gibi sosyal nitelik fonlar yanında diğer bazı amaçlar için kurulmuş az sayıda fon bırakılmıştır. Bu bütçe dışı fonlara son yıllarda kurulan Özelleştirme Fonunu'da ekleyebiliriz.

Dipnotlar

[1]Oğuz Oyan, Ali Rıza Aydın, İstikrar Programlarından Fon Ekonomisine, Teori Yayınları, Ankara, 1987, s. 4

2 James Buchanan , "The Economics of Earmarked Taxes", Journal of Political Economy, 1963, s. 457-469

3 İzzettin Önder ,Oktar Türel , Nazım Ekinci , Cem Somel, Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı vePolitikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993, s. 36

4 A.g.e.s. 36

5 Oğuz, Oyan,Ali Rıza Aydın , Türkiye'de Maliye ve Fon politikaları, Adım Yayıncılık,

Ankara, 1991. s.128-129

[6]Fon Mevzuatı ve Konsolide Bütçe ile İlişkileri, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1993, s. 3

[7]Uğur Emek, Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması, D.P.T. Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1992, s. 8

[8]Gülay Coşkun, Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s. 78

[9]1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelere Analizi veBazı Değerlendirmeler, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 1990,s 25

[10]Fon Mevzuatı ve Konsolide Bütçe..., a.g.e., s. 3

[11]A.g.e s. 3

[12]A.g.e s. 4

[13]A.g.e s. 8

[14]A.g.e s. 8

[15]Ömer Faruk Batırel, Kamu Bütçesi, 7. Baskı, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları,İstanbul, 1994,

[16]State PlannigOrganization, The Sixth Five-Year Development plan, The 1993Annual Programme, General Economic Targets, Ankara, 1992.

Yararlanılan Kaynaklar

1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelere Analizi veBazı Değerlendirmeler, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 1990.

Batırel Ömer Faruk, Kamu Bütçesi, 7. Baskı, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları,İstanbul, 1994.

Buchanan James, "The Economics of Earmarked Taxes", Journal of Political Economy, 1965.

Coşkun Gülay, Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.

Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-195), Ankara, 1996.

Emek Uğur, Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması, D.P.T. Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1992.

Fon Mevzuatı ve Konsolide Bütçe ile İlişkileri, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1993.

Hazine Müsteşarlığı, Hazine Aylık İstatistikleri, Ankara, 1996.

Kepenek Yakup, Yentürk Nurhan, Türkiye Ekonomisi 6. Baskı, Remzi Yayınevi, İstanbul, 1994.

Önder İzzettin, Türel Oktar, Ekinci Nazım, Somel Cem, Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı vePolitikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Oyan Oğuz, Aydın Ali Rıza, İstikrar Programlarından Fon Ekonomisen, Teori Yayınları, Ankara, 1987.

Oyan Oğuz, Aydın Ali Rıza, Türkiye'de Maliye ve Fon politikaları, Adım Yayıncılık, Ankara, 1991.

State PlannigOrganization, The Sixth Five-Year Development plan, The 1993Annual Programme, General Economic Targets, Ankara, 1992.

Ek I. Fonların Kuruluşlara Göre Dağılımı

1. Konsolide bütçeye dahil fonlar

Başbakanlık

1. Toplu konut fonu
2. Kamu ortaklığı fonu
3. Geliştirme ve destekleme fonu

Hazine ve dış ticaret müsteşarlığı

4. Serbest bölgeleri tesis ve geliştirme fonu
5. Yatırım malları imalatı teşvik fonu
6. Yatırımları ve döviz kazandırıcı hizmetleri teşvik fonu
7. Destekleme fiyat istikrar fonu
8. Menkul kıymetleri tanzim fonu
9. Tasarrufları koruma fonu
10. Banker tasfiyeleri ile ilgili giderlerin karşılanması fonu
11. Petrol arama ve petrolle ilgili faaliyetleri düzenleme fonu
12. Bitkisel yağlar fiyat istikrar fonu
13. İhracatı geliştirme fonu
14. Selektif kredi fonu
15. Kaynak kullanımı destekleme fonu

Vakıflar Genel Müdürlüğü

16. Camilerini yaptıracak köylere yardım fonu

Adalet Bakanlığı

17. Adalet teşktilatını güçlendirme fonu

İç İşleri Bakanlığı

18. İl özel idareleri fonu
19. Mahalli idareler fonu
20. Muhtaç asker ailelerine yardım fonu
21. Sivil savunma fonu

Emniyet genel müdürlüğü

22. Trafik hizmetleri geliştirme fonu

Maliye ve Gümrük Bakanlığı

23. Gelir idarelerini geliştirme fonu
24. Katma değer vergisi fonu

25. Tütün fonu
Milli Eğitim Bakanlığı
26. Çıraklık, mesleki ve teknik eğitimi geliştirme ve yaygınlaştırma fonu
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
27. Afet fonu
28. Deprem fonu
29. Belediyeler fonu
30. Yeni yerleşmeler kredi fonu
31. Devlet lojmanları yapım fonu
32. Geri kalmış yöreler halk konutu fonu
33. Mahalli idareler fonu
Sağlık Bakanlığı
34. Sağlık hizmetlerini destekleme ve geliştirme fonu
Ulaştırma Bakanlığı
35. Gemi inşa, gemi satınalma ve tersane kurma ve geliştirme fonu
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
36. Tarımsal kooperatiflerin yatırım faaliyetlerine yapılacak devlet yardımı fonu
37. Köylerde el sanatlarını geliştirme fonu
38. Çiftçi ve kooperatifçilik tanıtma, eğitim ve ödüllendirme fonu
39. Tabii afetlerden zarar gören çiftçilere yardım fonu
Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
40. Özel iskan fonu
Orman Bakanlığı
41. Orman köylülerini kalkındırma fonu
42. Milli parklar fonu
43. Ağaçlandırma fonu
Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
44. Tarım reformu fonu

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
45. Sanayi kredisi fonu
46. Organize sanayi bölgeleri ve küçük sanat siteleri inşaatı ve işletmesi kredisi fonu
47. Küçük sanat siteleri tesis ve işletme fonu
48. Küçük sanat kooperatiflerini geliştirme fonu
49. Halk girişimcilerini destekleme fonu
50. Kooperatifleri tanıtma ve eğitme fonu
51. Yurt dışında hizmet veren kuruluşlar ve mali sıkıntıya düşen içişleri destekleme fonu
52. Küçük ve orta ölçekli sanayi geliştirme ve destekleme fonu
53. Ölçüler ve ayar hizmetleri fonu
Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı
54. Madencilik fonu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

55. Elektrik enerjisi fonu
Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
56. Akaryakıt fiyat istikrar fonu
Kültür Bakanlığı
57. Korunması gerekli kültür varlıklarının onarımına katkı fonu
Turizm Bakanlığı
58. Turizmi geliştirme fonu
Çevre Bakanlığı
59. Çevre kirliliğini önleme fonu
60. Özel çevre koruma fonu
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
61. Türk sporunu teşvik fonu
62. Federasyonlar fonu
Yükseköğretim kurulu
63. Öğrenci seçme ve yerleştirme fonu
- Fonlar yedek ödeneği

II. Konsolide Bütçeye Dahil Olmayan Fonlar

1. Savunma sanayi destekleme fonu
2. Sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonu
3. Çimento fonu
4. Gecekondu fonu (Bakanlık)
5. Gecekondu fonu (belediyeler)
6. Karayolları trafik garanti fonu
7. Üniversite araştırma fonu (28 adet)
8. işçi ücretlerinden ceza olarak kesilen paralar fonu
9. Dış krediler kur farkı fonu
10. Sigorta murakabe kurulu fonu
11. Sinema müzik sanatını destekleme fonu
12. Tanıtma fonu
13. Tarım ürünlerinin ihracatının geliştirilmesi ve tarımsal yapının bu amaçla düzenlenmesi fonu
14. Tasarruf mevduatı sigorta fonu
15. Vakıflar özel fonu
16. 2981 sayılı kanunla kurulan fon
17. Ödeme kaydedici cihaz özel hesabı
18. Sermaye piyasası kurulu fonu
19. Özelleştirme fonu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ek II. Temel Bazı Fonların Gelişimi (Cari Fiyatlar, Milyar TL)

Yıllar	1987			1988			1989		
Fonun adı	Gelir	Gider	Fark	Gelir	Gider	Fark	Gelir	Gider	Fark
Kamu ortaklığı fonu	553	981	-427	1414	1458	-44	2012	3950	-1939
Toplu konut fonu	491	53	438	690	219	471	1559	1437	122
Geliştirme ve destekleme fonu	156	136	20	425	479	-54	1035	1039	-3
Akaryakıt tüketim fonu	92	92	0	152	152	0	422	422	0
Savunma sanayi destekleme	300	10	291	670	371	298	1454	594	859
Vergi idaresini geliştirme fonu	52	52	1	93	91	2	180	184	-4
Sosyal yrd. ve dayanışma fonu	166	69	97	197	232	-34	358	306	52
Destekleme fiyat istikrar fonu	468	480	-12	952	957	-5	1646	1653	-7
Kaynak kullanımı destekleme f.	35	74	-38	142	118	23	110	107	3
Akaryakıt fiyat istikrar fonu	175	174	1	164	281	-118	102	41	61
Diğer fonlar				208	77	130	353	270	82
Toplam	2892	2392	431	5593	4845	748	9809	10703	-894

Yıllar	1990			1991			1991		
Fonun adı	Gelir	Gider	Fark	Gelir	Gider	Fark	Gelir	Gider	Fark
Kamu ortaklığı fonu	4078	7957	-3879	6578	13492	-6914	7664	23112	-642
Toplu konut fonu	3507	3016	492	3966	3704	262	6772	4756	2017
Geliştirme ve destekleme fonu	1778	1708	70	3693	2875	818	5317	5112	205
Akaryakıt tüketim fonu	715	715	0	1254	1254	0	1953	1953	0
Savunma sanayi destekleme	2359	2078	281	1104	2519	-1415	6713	7355	-15449
Vergi idaresini geliştirme fonu	273	256	18	628	401	227	1695	1833	-137
Sosyal yrd. ve dayanışma fonu	828	549	280	1249	1063	185	2280	1668	612
Destekleme fiyat istikrar fonu	3033	2951	81	4598	4174	424	9159	9740	-581
Kaynak kullanımı destekleme f.	851	878	-27	2076	1961	114	3335	3340	-6
Petrol arama fonu	45	71	-26	48	43	6	321	325	-4
Akaryakıt fiyat istikrar fonu	513	186	326	873	564	308	2168	2059	108
Diğer fonlar	507	547	-40	697	658	39	1480	1480	0
Toplam	18484	20908	-2423	26764	32709	-5945	48857	62733	-13876

Yıllar	1993			1994			1995		
Fonun adı	Gelir	Gider	Fark	Gelir	Gider	Fark	Gelir	Gider	Fark

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Özelleştirme fonu							25000	23187	1813
Kamu ortaklığı fonu	10126	33506	-23380	25572	54873	-29301	24175	74245	-50071
Toplu konut fonu	8663	7083	1581	11768	15874	-4106	19576	24774	-5398
Geliştirme ve destekleme fonu	10570	9652	919	10456	10496	-40	7395	8121	-727
Akaryakıt tüketim fonu	3166	3166	0	1450	1450	0	2123	2124	-1
Savunma sanayi destekleme	8931	9524	-594	13576	16160	-2584	30762	31195	-433
Vergi idaresini geliştirme fonu	2861	2882	-21	6460	6517	-56	11791	11881	-90
Sosyal yrd. ve dayanışma fonu	9508	6111	3397	15871	17326	-1455	31349	29894	1455
Destekleme fiyat istikrar fonu	21652	21687	-35	25620	25622	-2	44660	44664	-4
Kaynak kullanımı destekleme f.	5590	5613	-23	10485	10504	-20	16670	16697	-28
Petrol arama fonu	601	476	125	1202	495	707	2427	1676	751
Akaryakıt fiyat istikrar fonu	3499	3415	84	7610	7650	-40	25005	25005	0
Diğer fonlar	4166	3118	1048	2389	2389	0	6360	6360	0
Toplam	89334	106232	-16899	132458	169355	-36897	247093	299823	-52730

Kaynak: DPT

Ek III. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı

(Cari fiyatlar, milyar TL)

Yıllar	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toplam Kamu	1194	1267	1869	4563	6178	12283
Kons. büt. faiz ödemeler	441	675	1331	2266	4978	8260
Toplam kamu (faiz dışı)	735	592	538	2297	1200	4023
Konsolide bütçe	979	798	144	2607	3990	7673
Faiz dışı konsolide bütçe	538	123	81	341	-988	-587
KİT	421	869	1320	2470	2805	4420
İşletmeci KİT	501	859	1345	2584	2712	4505
Tasarrufçu KİT	-80	11	-26	-114	93	-85
Mahalli idareler	-20	-39	136	344	467	475
Döner ser. kuruluşlar	0.9	-149	-147	-1	177	-33
Sosyal güvenlik	-77	0	0	-426	-508	-841
Fonlar	-109	-213	-850	-431	-748	899
Özel kapsamlı kuruluşlar	0	0	0	0	-6	-310

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Toplam Kamu	29429	64469	116581	244224	315034	516821
Kons. büt. faiz ödemeler	13966	24073	40298	116470	298285	576115
Toplam kamu (faiz dışı)	15463	40396	76283	127754	16749	-59294
Konsolide bütçe	11955	33516	47434	133857	152180	316576
Faiz dışı konsolide bütçe	-2011	9443	7136	17387	-146105	-259589
KİT	15116	19943	36313	43925	54869	60164
İşletmeci KİT	15801	21201	41541	55261	47254	54889
Tasarrufçu KİT	-684	-1258	-5228	-6336	7615	5275
Mahalli idareler	160	1731	8577	18872	22116	31332
Döner ser. kuruluşlar	-68	76	78	86	261	1907
Sosyal güvenlik	-1086	875	2603	11536	22569	38173
Fonlar	2424	5945	13876	16899	36897	52731
Özel kapsamlı kuruluşlar	927	2383	7701	14049	26142	15939

Kaynak : DPT * Tahmini

Ek III. Kamu Kesimi BorçlanmaGereğinin Bütçe Türlerine Göre Dağılımı (Yüzde Dağılımı)

Yıllar	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toplam Kamu	5.4	3.6	3.7	6.1	4.8	5.3
Kons. büt. faiz ödemeler	2	1.9	2.6	3	3.9	3.6
Toplam kamu (faiz dışı)	3.4	1.7	1.1	3.1	0.9	1.7
Konsolide bütçe	4.4	2.3	2.8	3.5	3.1	3.3
Faiz dışı konsolide bütçe	2.4	0.3	0.2	0.5	-0.8	-0.3
KİT	1.9	2.5	2.6	3.3	2.2	1.9
İşletmeci KİT	2.3	2.4	2.6	3.4	2.1	2
Tasarrufçu KİT	-0.4	0	-0.1	-0.2	0.1	0
Mahalli idareler	-0.1	-0.1	0.3	0.5	0.4	0.2
Döner ser. kuruluşlar	0	-0.4	-0.3	0	0.1	0
Sosyal güvenlik	-0.3	0	0	-0.6	-0.4	-0.4
Fonlar	-0.5	-0.6	-1.7	-0.6	-0.6	0.4
Özel kapsamlı kuruluşlar	0	0	0	0	0	-0.1

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Toplam Kamu	7.4	10.2	10.6	12.2	8.1	6.7
Kons. büt. faiz ödemeler	3.5	3.8	3.7	5.8	7.7	7.5
Toplam kamu (faiz dışı)	3.9	6.4	6.9	6.4	0.4	-0.8
Konsolide bütçe	3	5.3	4.3	6.7	3.9	4.1
Faiz dışı konsolide bütçe	-0.5	1.5	0.6	0.9	-3.8	-3.4
KİT	3.8	3.1	3.3	2.4	1.4	0.8
İşletmeci KİT	4	3.3	3.8	2.8	1.2	0.7
Tasarrufçu KİT	-0.2	-0.2	-0.5	-0.3	0.2	0.1
Mahalli idareler	0	0.3	0.8	0.9	0.6	0.4
Döner ser. kuruluşlar	0	0	0	0	0	0
Sosyal güvenlik	-0.3	0.1	0.2	0.6	0.6	0.5
Fonlar	0.6	0.9	1.3	0.8	0.9	0.7
Özel kapsamlı kuruluşlar	0.2	0.4	0.7	0.7	0.7	0.2

Kaynak: DPT

Tahmini

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ YETKİSİNİN TESPİTİNDE İŞÇİ VE SENDİKA ÜYESİ SAYISININ BELİRLENMESİNE VE TESPİT USULÜNE İLİŞKİN SORUNLAR

Prof. Dr. Nuri ÇELİK
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

I. Yetki Koşullarına Genel Bakış

Toplu iş sözleşmesinin yapılmasına ilişkin esaslar 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun ikinci bölümünde düzenlenmiş (m.12-20), sözleşmenin tarafları arasında bu konuda uyuşmazlık çıkması halinde izlenecek usul ile uyuşmazlığın çözümünde başvurulabilecek yollar aynı kanunun daha sonraki bölümlerinde gösterilmiştir.

2822 sayılı kanunun 12. maddesinde toplu iş sözleşmesine taraf olma ehliyeti ve yetkisinin, bu ayırıma açıkça yer verilmeden, içiçe düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Bu maddeye göre, toplu iş sözleşmesi yapma ehliyeti, yapılacak olan sözleşmenin kapsamına girecek işyeri veya işyerlerinin içinde bulunduğu işkolunda kurulu işçi sendikaları ile işveren sendikalarına ve sendika üyesi olmayan işverenlere tanınmıştır. Ancak, ehliyete sahip olmak toplu iş sözleşmesi yapmaya yeterli değildir. Kanun, toplu iş sözleşmesini yapabilecek işçi sendikasına ilişkin yetki koşullarını belirtmiştir. 2822 sayılı kanunda bir işçi sendikasının işyeri veya işyerleri yahut işletme sözleşmesi yetkisini kazanabilmesi için, biri ön koşul niteliğinde, iki koşulun varlığını aramaktadır (m.12/I). Bunlardan birincisi, işçi sendikasının, kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde onunu (tarım ve ormancılık, avcılık ve balıkçılık işkolu hariç) üyeliğe kaydetmiş olmasıdır(1). Bunun gerçekleşmiş olması halinde aranacak ikinci yetki koşulu, sendikanın toplu iş sözleşmesi yapmak istediği işyeri veya işyerlerinin herbirinde çalışan işçilerin yarıdan fazlasının(2) o sendikaya üye bulunmasıdır(3). Ancak, işletme sözleşmesi için işverenin aynı işkolundaki işyerleri bütün olarak gözönüne alınıp yarıdan fazla çoğunluk buna göre hesaplanacaktır.

2822 sayılı kanuna göre, bir işkolunda çalışan işçilerin yüzde onunun tespitinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca her yıl ocak ve temmuz aylarında yayımlanacak istatistikler esas alınır. Bu istatistiklerde belirtilecek işkolundaki bütün işçi sayısı ile bu işkolundaki sendikalara mensup üye sayısı, toplu sözleşme ve diğer işlemler için istatistik yayımlanıncaya kadar geçerlidir. Yetki belgesi almak üzere müracaat eden veya yetki belkesi alan işçi sendikasının yetkisini daha sonra yayımlanacak istatistikler etkilemez. Yayımından itibaren onbeş gün içinde itiraz edilmeyen istatistikler kesinleşir. Ancak, istatistiğin gerçeğe uymadığı gerekçesiyle bu süre içinde Ankara İş Mahkemesi'ne başvurulabilir. Mahkeme bu itirazı onbeş gün içinde sonuçlandırır. Mahkemece verilen karar ilgililerce veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca temyiz edilebilir. Yargıtayca bu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

temyiz talebi onbeş gün içinde kesin karara bağlanır (m.12/III, IV) (4). Yargıtaya göre, yüzde on yetki barajına ilişkin Bakanlık istatistiklerinin kesinleşmesi itiraz süresinin geçmesi ya da yargı yolunun sonuçlanmış olmasına bağlıdır. Bu nedenle, istatistiğe itiraz davasının bekletici sorun yapılıp sonucu beklenmeksizin yetki itirazının reddine karar verilmesi doğru değildir(4a).

Yargıtay, istatistiklerin yayımlanmasından sonra sendikaların birleşmesi veya katılmasıyla barajın gerçekleşmesi durumunun o istatistik dönemi içinde çoğunluk tespiti bakımından yeni bir hak sağlamayacağına, daha önce aksine beliren görüşün sonradan oluşan daire görüşü karşısında bağlayıcı olmadığına karar vermiştir(5). Yargıtay daha sonra verdiği bir kararda ise, bir işkolunda çalışan işçilerin yüzde onunun tespitinde kural olarak bir önceki istatistiğin gözönüne alınması gerektiği, ancak bunun mutlak ve mücerret olmayıp özellik arzeden durumlarda gerçeğin saptanması bakımından gerekli bilgi ve belgelerin değerlendirilebileceği sonucuna varmıştır(6).

II. Yetki Tespitinde Çalışan İşçi Sayısının Belirlenmesi

Yukarıda açıklandığı üzere, 2822 sayılı kanunun 12. maddesine göre, bir işçi sendikasının toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili sayılabilmesi için faaliyette bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin yüzde onu ile toplu iş sözleşmesinin kapsamına girecek bir işyerinde veya işyerlerinde yahut bir işletmede çalışan işçilerin yarıdan fazlasını üyeliğe kaydetmiş olması gerekmektedir. Böylece, kanunda yetki koşullarının tespitinde işkolunda ve işyerinde veya işyerlerinde yahut işletmede "çalışan işçiler"in esas alınması öngörülmüş bulunmaktadır. Ancak, uygulama ve öğretide "çalışan işçiler" sözünün kapsamına girecek kişiler bakımından bazı uyuşmazlıklar ve tartışmalar ortaya çıktığından bu kişilerin somut olarak belirtilmesinde yarar vardır.

1. Çalışan İşçi Sayısının Belirlenmesinde Dikkate Alınacak İşçiler

a) Hizme T akdinin Herhangi Bir Türüne Göre Çalışanlar

Toplu iş sözleşmesi yetkisinin tespitinde 2822 sayılı kanunun 12. maddesine göre çalışan işçi sayısının belirlenmesinde, kanunda herhangi bir ayırıma yer verilmediğinden, işçinin bağlı olduğu hizmet akdi türünün önemi yoktur. Hangi tür hizmet akdi ile çalışıyor çalışsın, yetki için yapılan başvuru tarihinde hizmet akitleri devam eden bütün işçiler yetki tespitine esas olacak işçilerin belirlenmesinde dikkate alınacaklardır. Kanundaki "çalışan işçiler" sözü sadece fiilen çalışan işçileri değil, hastalık veya iş kazası nedeniyle çalışamayıp tedavi gören ve hizmet akdi askıda kalan veya izinli olan yahut işi dolayısıyla işyeri dışında bulunan, kısacası hizmet akdi ile işverene bağlı bulunan bütün işçileri kapsamaktadır(7).

Çalışan işçilerin belirlenmesinde, yapılan işin sürekli veya süreksiz bir iş olmasının önemi yoktur. Niteliği bakımından en çok otuz işgünü süren süreksiz işlerde çalışan işçiler

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

de, otuz işgününden fazla süren sürekli işlerde (İş K.m.8/I) çalışanlar gibi çalışan işçiler hesabına katılacaklardır(8). Süreksiz işlerde çalışanlara İş Kanunu'nun bazı hükümleri yerine Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanması (İş K.m.8/II) bunların işçi sayısının belirlenmesinde gözönünde tutulmaları engellemez. Esasen, hizmet akitleri farklı yasal esaslara bağlı olmakla birlikte, Borçlar Kanunu, Basın İş Kanunu, Deniz İş Kanunu ve 1475 sayılı İş Kanunu'na tabi olanların bütünü 2822 sayılı kanunun kapsamına girdiğinden, bunlar, işyerinin girdiği işkolu itibariyle yapılacak farklı uygulamalar bir yana bırakılırsa, yetki tespitinde dikkate alınacaklardır.

Yetki tespitinde işçi sayısının hesabı bakımından hizmet akdinin belirli ya da belirsiz süreli olmasının da herhangi bir rolü yoktur(9). Uygulamada "geçici işçi" olarak deyimlendirilen ve bazen oldukça kısa süreli olarak çalışanlar dahi "daimi işçi" denilen belirsiz süreli hizmet akdi ile çalışanlar gibi işçi sayısının belirlenmesinde hesaba katılacaklardır.

Hizmet akdinde deneme süresinin kararlaştırılmış olması halinde (İş K.m.12/I), sözleşme yetkisi için yapılan başvuru tarihinde deneme süresini geçiren işçiler de çalışan işçi sayısının tespitinde gözönünde bulundurulacaklardır(10).

Hizmet akdinin tam süreli veya kısmi süreli olmasının da konumuz bakımından bir önemi yoktur. Yargıtay da bir kararında öğrenci ve avukat gibi kısmi süreli hizmet akdi ile çalışanların çoğunluk tespitinde işyerinde çalışan işçi sayısına dahil edileceğini açıkça ortaya koymuştur(11). Hemen belirtelim ki, işyerlerinde avukat gibi yine kısmi süreli olarak görev yapmakla birlikte vekâlet akdine göre çalışan ve serbest meslek makbuzu karşılığında ücret alanların işçi sayısı hesabına katılmayacakları kuşkusuzdur.

b) İşyeri İçinde veya Dışında Çalışma

İşyerinde çalışan işçi sayısının tespitinde, işin işçi tarafından işyeri içinde veya dışında yerine getirilmesinin de herhangi bir önemi yoktur. Yargıtayın bir kararında belirtildiği üzere, "işyerine bağlı olarak merkezde veya işyeri dışında satış elemanı veya propagandist olarak çalışanlar" tümü çalışan işçi sayısının belirlenmesinde dikkate alınacaktır(12). Ancak, bu sonucun kabulü için, Yargıtay kararında ifade edildiği gibi, işyeri dışında çalışan satış elemanı ve propagandist gibi kişilerin "işyerine bağlı olarak" görev yapmaları gerekir. Bununla, bu işçilerin bordrolarının o işyerinde düzenlenmesi, giriş ve çıkış işlemlerinin orada yapılması ve bu işlemler için söz konusu işçilerin çalıştıkları bölgelerde aynı işverene ait bağımsız bir işyerine bağlı bulunmamaları hususlarının anlatılmak istendiği sonucuna varılmalıdır(13).

c) Sendika Üyesi Olması Yasaklananlar

2822 sayılı kanunda yer verilen, sendikanın işkolunda yüzde on oranında ve işyerinde veya işyerlerinde yahut işletmede yarıdan fazla işçiyi temsiline ilişkin yetki koşullarının (m.12/I) belirlenmesinde buralarda çalışan işçi sayısının esas alınması yasal zorunluluktur. Kanunda sadece "çalışan işçiler" sözü edilmiş olup sendikaya üye olması yasaklananların

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

çalışan işçi sayısının hesabına gözönüne alınmayacakları belirtilmiş değildir. Bu yasal düzenleme karşısında, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 21. maddesinde "Sendika Üyesi Olamayacaklar" başlığı altında sayılan ve işçi statüsünde olan askeri şahısların, kamu kesiminde çalışan ve bu maddede belirtilen kişilerin, özel okullarda öğretmenlik yapanların ve 2495 sayılı kanun kapsamındaki özel güvenlik görevlilerinin yetki tespitinde çalışan işçiler sayısına sokulmaları gerekmektedir. Yargıtay kararlarında ve öğretide bazı yazarlarca da isabetli olarak, aynı sonuca varılmıştır(14).

ç) Mevsimlik İşçiler

İş mevzuatımızda mevsimlik işçilerin hukuki durumunu genel olarak düzenleyen hükümler yoktur. Bu konuda Yargıtay'ın bireysel iş ilişkileri çerçevesinde vermiş olduğu kararlarda ortaya koyduğu temel görüş uygulamaya ışık tutmaktadır. Yargıtayın temel görüşü, mevsimlik işler ile ilgili olarak yapılan hizmet akitleri belirli süreli olsa da, ard ardına zincirleme olarak yapıldığında belirsiz süreli hizmet akdine dönüşmüş sayılacağı ve böylece birbirini izleyen mevsimlerde çalışan işçilerin hizmet akitlerinin kural olarak iki mevsim arasında askıda kalacağı yolundadır(15). Yargıtaya göre, mevsimlik işlerde işveren işçiye yeni mevsimde işe almayacağını ihbar etmediği takdirde hizmet akdi yeni mevsime kadar askıya alınmış olur(16). Yukarıda (II 1 a) genel olarak belirtildiği gibi, yetki tespitinde, sadece işyerinde fiilen çalışan işçiler değil, herhangi bir nedenle çalışmayan ve hizmet akdi askıda olan fakat hizmet akdi ile işverene bağlı olan işçiler de gözönünde bulundurulacaklardır. O halde, mevsimlik işçiler de, işlerini yaptıkları sırada veya hizmet akitlerinin askıya alındığı dönemde yapılacak bir sözleşme yetkisi başvurusu ile ilgili olarak çalışan işçi sayısının belirlenmesinde, hesaba katılacaklardır(17). Yargıtay da çoğunluk tespitinde hizmet akdi askıda kalan işyerinde mevcut mevsimlik işçilerin nazara alınması gerektiğini kabul etmiştir(18).

2. Çalışan İşçi Sayısının Belirlenmesinde Dikkate Alınmayacak Kişiler

a) İşçi Statüsü DışındaOlanlar

Yetki tespitinde dikkate alınmayacak kişilerin başında, işyerinde işçiler gibi bordrolu olarak faaliyette bulunmakla ve kendilerine ücret ödenmekle birlikte, işçi statüsünde olmayan kişiler gelmektedir. Ancak uygulamada, bunlardan bazılarının statüsü zaman zaman işçi niteliğine dönüştüğünden, bu kişilerin durumu üzerinde durmakta yarar vardır.

aa) Çıraklar ve İşyerlerinde Meslek Eğitimi Gören Öğrenciler

İşyerlerinin birçoğunda işçilerden başka işveren yanında bir mesleği öğrenmek için eğitim gören çıraklar da vardır. İşveren ile çırak arasındaki çıraklık ilişkisinin esasları Borçlar Kanunu ile 3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu'nda (19) düzenlenmiştir. Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu, Borçlar Kanunu'ndaki çıraklığa

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ilişkin hükümleri ve bunların uygulama alanını tümüyle ortadan kaldırmış değildir. Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu kapsamına giren işyerlerindeki (m.2) çıraklara bu kanun hükümleri uygulanacak, bu kanunun kapsamı dışında kalan işyerlerindeki çıraklara ise Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanmasına devam edilecektir. Hangi kanuna tabi olursa olsun, çıraklık akdi hizmet akdinden farklı olduğundan(20) çıraklar işçi sayılamayacaklardır. İş Kanunu'nun 5. maddesindeki, onsekiz yaşını bitirmiş çıraklar hakkında İş Kanunu'nun uygulanmasını öngören hüküm sadece Borçlar Kanunu'na tabi çıraklar için geçerli bulunmakta. Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu'nun açık hükmü (m.13) uyarınca bu kanun kapsamındaki çıraklara uygulanmamaktadır. Kaldı ki, İş Kanunu'nda yer verilen hükümle Borçlar Kanunu kapsamındaki çırağın çıraklık akdi nitelik değiştirmiş ve hizmet akdine dönüşmüş olmamaktadır. Bu hükümle sadece onsekiz yaşını bitirmiş çırakların İş Kanunu'ndan işçiler gibi yararlanmaları sağlanmıştır. Bu nedenle, onsekiz yaşını bitirmiş olup haklarında İş Kanunu hükümleri uygulanan çırakların dahi Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamına girmeleri ve toplu iş sözleşmesi yetkisinin tespitinde gözönüne alınmaları söz konusu değildir. Çıraklık akdinin hizmet akdinden farklı olması nedeniyle aksi bir sonuca varmak esasen mümkün olamaz.

Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu'na göre, bu kanuna tabi çıraklar öğrenci statüsünde olup işyerlerinde çalışan işçi sayısına dahil edilmeyecekler (m.11), bu kanuna bağlı çıraklara da kuşkusuz Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu hükümleri uygulanmayacaktır. Buna karşılık, Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu'nda durumları düzenlenen kalfa ve ustalar hizmet akdi ile bir işverene bağlı olarak çalıştıklarında, bunlara sözü geçen kanunlar uygulanacaktır. Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu'nda "İşletmelerde Meslek Eğitimi" esasları da düzenlenmiştir. Bu kanuna göre, 50 veya daha fazla işçi çalıştıran işletmeler, çalıştırdıkları işçi sayısının yüzde beşinden az ve yüzde onundan fazla olmamak üzere, meslek lisesi öğrencilerine beceri eğitimi yaptırırlar (m.18). Meslek eğitimi gören öğrenciler toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt kapsamı dışındadırlar (m.22). Bu düzenlemede iyi ifade edilmiş olmamakla birlikte, beceri eğitimi gören öğrencilerin işveren ile olan hukuki ilişkileri hizmet akdi çerçevesinde düşünülemeyeceğinden, bunların 2822 sayılı kanunla hiçbir şekilde ilgilendirilemeyeceklerini ve toplu iş sözleşmesi yetkisinin tespitinde işyerinde çalışan işçi sayısı hesabına katılamayacaklarını kabul etmek gerekir(21). Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu'nda, çırakların işyerinde çalışan işçi sayısına dahil edilmeyecekleri açıkça belirtilirken, bunların "öğrenci statüsünde" oldukları gerekçesine yer verilmiştir (m.11). Beceri eğitimi gören öğrenciler için de aynı sonuca varmak yasa koyucunun amacına ve düşüncesine uygun düşecektir. Esasen sözü geçen 3308 sayılı kanunda çırakların ve meslek eğitimi gören öğrencilerin ücret, sosyal güvenlik ve izin hakları, bunların öğrenci olmalarına dayanan paralellik düşüncesi içinde, aynı esaslara bağlanmıştır (m.25-26). Ancak, hemen belirtelim ki, beceri eğitimine öğretim yılı başında başlanacağına (m.10) göre, uygulamada görüldüğü gibi, beceri eğitimi görecek öğrencilerin öğretim yılından önceki yaz aylarında işyerlerinde çalışmaları halinde durum farklıdır. Bu şekildeki çalışmalar beceri eğitimi programına tabi olmayan meslek lisesi ve diğer okul öğrencilerinin işyerlerindeki çalışmaları gibi olup

hizmet akdine göre çalışan bu öğrenciler için işçilere uygulanan iş ve sosyal sigortalar mevzuatının tümü geçerli olacaktır(22). Şu halde, bu durumdaki öğrencilere meslek eğitimi görenler için öngörülen ve asgari ücretin yüzde otuzunun ödenmesine imkân veren 3308 sayılı kanun hükmü (m.25) uygulanamayacak ve ödenecek ücret asgari ücret tutarının altında olamayacaktır(23). Bunun gibi, bu öğrenciler toplu iş sözleşmesi yetkisinin tespitinde işyerindeki işçi sayısının hesabına katılacaklar, sendikaya üye olabilecekler, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarından yararlanabileceklerdir.

bb) Stajyerler

Stajyer, bir işyerinde yapılan işleri öğrenmek ve bilgisini uygulamayı izleyerek geliştirmek için işveren yanında çalışan kişidir(24). Uygulamada görüldüğü gibi, özellikle yüksek öğrenim sırasında yapılan pratik çalışmaların birçoğu staj çerçevesinde olmaktadır. Stajın özelliği, işverenin ücret ödeme borcu altında olmamasında kendisini gösterir. Bununla birlikte, uygulamada stajyere işveren tarafından kendi takdirine göre ve genellikle asgari ücret düzeyinde ücret ödendiği görülmektedir. Stajyer de işçi ve çırak gibi işveren yanında faaliyette bulunan kişidir. Ancak, stajyerlik ilişkisi hizmet ilişkisi olarak nitelendirilemeyeceği(25) gibi, çıraklık ilişkisi olarak da nitelendirilemez. Stajyeri işçi ve çıraktan ayıran en önemli unsur akdin amacında ve konusunda görülür. Stajyer, işçi gibi geçimini sağlamak için iş yapan değil, bilgi ve tecrübesini geliştirmek için faaliyette bulunan kişi durumda olup stajyer ile işveren arasındaki ilişkide stajyerin yararı ön plandadır. Stajyeri çıraktan ayıran özellik ise, çıraklık akdinde olduğu gibi bir mesleği öğrenip işçi statüsüne geçmesi değil, esasen var olan mesleki bilgisini işyerinde geliştirmesidir. Stajyerlerin iş ve sosyal sigortalar mevzuatı, bu arada konumuzu ilgilendiren Sendikalar Kanunu ile Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamına girmeyecekleri ve bunun sonucu olarak toplu iş sözleşmesi yetkisinin tespitinde dikkate alınmayacakları açıktır. Ancak, uygulamada genellikle yaz aylarında öğretim yönetmeliklerinde staj sorunluluğu olmayan üniversite ve yüksek okul öğrencilerinin veya staj zorunluluğu olmakla birlikte staj süresi ve programı dışında kalanların işçi gibi çalıştırıldıkları da görülmektedir. Bu durumdakilerin işverenle olan ilişkileri hizmet akdi olarak niteleneceğinden(26), bunlar yukarıda belirtilen mevzuatın kapsamında sayılacak ve sözleşme yetkisinin tespitinde dikkate alınacaklardır.

b) İşçi Statüsünde Olmakla Birlikte Dikkate Alınmayanlar

aa) İşveren Vekilleri

Toplu iş sözleşmesi yetkisinin tespitine esas olacak çalışan işçilerin hesabında 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'na göre işveren vekili sayılanlar dikkate alınmayacaklardır. Bunların Sendikalar Kanunu bakımından işveren sayılacakları bu kanunun "Tanımlar" başlığı altında yer alan bir hükmünde açıkça belirtilmiştir (m.2/VII). Gerçi, yetki koşullarını düzenleyen 2822 sayılı kanunun 12. maddesinde, 2821 sayılı kanuna göre işveren vekili sayılan işçilerin "çalışan işçiler" kapsamına girmeyecekleri açıklanmış

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

değildir. Ancak, hizmet akitleri ile işverene bağlı olmakla birlikte, yaptıkları iş nedeniyle, 2821 sayılı kanun bakımından işveren sayılarak işçi sendikasına değil işveren sendikasına üye olabilecek işveren vekillerinin, bu kanunun tamamlayıcısı niteliğindeki 2822 sayılı kanunda öngörülen sözleşme yetkisi koşullarına ilişkin olarak işçi sendikası üyeliğinin tespitini düzenleyen 12. maddenin kapsamında işçi gibi düşünülemeyecekleri açıktır. Bu konuda Yargıtay da aynı sonuca varmış bulunmaktadır(27). Ancak, uygulamada işveren vekillerinin tespitinde bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, yetki itirazına ilişkin bazı uyuşmazlıklarda, Sendikalar Kanunu'nda ve İş Kanunu'nda farklı biçimde düzenlenmiş olan işveren vekili kavramları karıştırılmakta, 12. maddenin uygulamasında, 2821 sayılı kanuna göre işveren vekili sayılmayan ve sadece İş Kanunu'ndaki işveren vekili tanımına giren bazı kişiler çalışan işçi sayısının hesabına katılmamaktadır. Bazı bilirkişi raporlarında görülen bu tür hataların mahkeme kararlarında da gözden kaçırıldığı görülmektedir. Oysa, sözü edilen iki kanun arasındaki işveren vekili kavramlarının farklılığı açık olup bunların sınırlarının çizilmesinde de öğretide herhangi bir zorlukla karşılaşılmamaktadır. İş Kanunu'na göre, işveren adına hareket eden ve "işin ve işyerinin yönetiminde görev alanlar" işveren vekili sayıldıkları (m.1/III) halde, Sendikalar Kanunu'nda işveren vekili kavramı dar tutulmuş ve sadece işveren adına "işletmenin veya işyerinin bütününü" yönetenler işveren vekili olarak tanımlanmıştır. Bu yasal düzenlemeler karşısında, örneğin, anonim şirket olarak faaliyet gösteren bir işletme üç işyerinden oluşuyorsa bu şirketi yöneten genel müdür ile üç işyeri müdürü Sendikalar Kanunu'na göre işveren vekili durumunda olup bunlar sözleşme yetkisi tespitine esas alınacak işçi sayısının hesabında dikkate alınmayacaklardır. Buna karşılık, işletmenin bazı işyerlerini yöneten genel müdür yardımcıları ve çeşitli ünvanlar ile çalıştırılan diğer yöneticileri ile şirkete bağlı her işyerinin belirli bir bölümünü veya bazı işlerini yönetmekle görevli olan ve örneğin personel, satınalma, satış, muhasebe müdürleri ve bunlara bağlı şefler, postabaşı, ekipbaşı, ustabaşı gibi yöneticiler İş Kanunu'na göre işveren veili olmakla birlikte, Sendikalar Kanunu'na göre işveren vekili sayılmadıklarından(28), yetki tespitine esas alınacak işçi sayısına dahil edileceklerdir. Ne var ki yukarıda değinildiği gibi, bazı bilirkişi raporlarında işveren vekili kavramları karıştırılmakta, genel müdür yardımcısı, personel müdürü, halkla ilişkiler müdürü, gece amiri gibi yöneticiler Sendikalar Kanunu'na göre de işveren vekiliymiş gibi çalışan işçi sayısı hesabına katılmamaktadırlar. Bunun isabetsizliği açıktır.(29).

bb) Alt İşverenin İşçileri

Bir işyeri veya işyerleri yahut işletme toplu iş sözleşmesi için yapılacak yetki tespitinde sendikalı işçi çoğunluğunun belirlenmesine esas alınacak işçi sayısının hesabında alt işverenin işçileri dikkate alınmayacaklardır. Bununla birlikte, alt işveren işçilerinin çalıştıkları işyeri veya işyerlerinin girdiği işkolu ile ilgili işleri yapmaları halinde, bunlar sadece yüzde onluk temsil koşulunun tespiti bakımından işkolunda çalışan işçi ve sendika üye sayısının belirlenmesinde gözönüne alınacaklardır. Ne var ki, uygulamada, işyerinde veya işyerlerinde çalışan işçi sayısının hesaplanmasında alt işverenin işçilerinin dikkate

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

alınıp alınmaması bazı duraksamalara neden olmaktadır. Bunun nedeni, 2822 sayılı kanunda bu konua ilişkin bir hükme açıkça yer verilmemiş ve asıl işveren-alt işveren ilişkilerini esas itibariyle bireysel iş ilişkileri bakımından düzenleyen İş Kanunu'nun 1. maddesinin toplu iş ilişkilerinde de kural olarak uygulanması gerektiği düşüncesinin var olmasıdır. İş Kanunu'nun 1. maddesindeki, alt işverenin asıl işverene ait işyerinin bir bölümünde iş alması ve işçilerini münhasıran o işyerinde veya eklentilerinde çalıştırması durumunda o işyeri ile ilgili olarak bu kanundan veya hizmet akdinden doğan işlemlerinden asıl işverenin de birlikte sorumlu tutulması esası karşısında, ilk bakışta, asıl işverene ait işyeri veya işletme için yapılacak bir toplu iş sözleşmesinin oralarda çalışan tüm işçileri ilgilendireceği düşünülebilecektir. Nitekim, Yargıtayca, söz konusu 1. madde hükmüne ve sözleşme ile bağlılık ilkesine dayanılarak, işyeri için asıl işveren ile yapılan toplu iş sözleşmesinin uygulanma alanına sadece bu işverene bağlı işçilerin değil, işyerinin bir bölümünde iş alan alt işverene (taşarona) bağlı işçilerin de, sendikaya üye olmak koşuluyla, girebilecekleri ve yapılmış olan sözleşmeden yararlanabilecekleri kabul edilmiştir(30). Yargıtay bu kararı ile sözleşmenin kişi ve yer itibariyle uygulanma alanlarına değişik ve kanımızca isabetsiz bir yaklaşımda bulunmuştur(31). Yargıtayın sözleşmeden yararlanmaya ilişkin görüşünün çeşitli açılardan eleştirisini(32) bir yana bırakarak sadece konumuzu ilgilendiren yönü üzerinde durmak istiyoruz.

Bir işyerindeki bazı işlerin alt işverenin işçileri tarafından yerine getirilmesi durumunda o işyeri için yapılacak bir sözleşme ile asıl işveren sadece kendi işçileri için bağlı kalacağından, bu sözleşmeye ilişkin yetki tesitinde de ancak bu işçilerin dikkate alınması zorunludur. İşverenin sadece kendi işçileri için sözleşme ile bağlı olması 2822 sayılı kanunun sistemi gereğidir. Bu kanunun 2. maddesinde, toplu iş sözleşmesinin hizmet akdini konu alan tanımı sözleşmenin işverenle onun işçileri arasındaki hizmet akitleri için hüküm ifade edeceğini ve bununla sınırlı olduğunu göstermektedir. Bunun gibi, işverenin sözleşme ile bağlılığını düzenleyen 10. madde, işveren sendikası veya işverenin sözleşme yetkisi için başvuruda bulunmasını düzenleyen 14. madde ile sözleşmeye çağrı ve sözleşmenin yapılmasına ilişkin olarak aynı kanunun ikinci bölümünde yer alan hükümlerde de aynı esas geçerlidir. Ayrıca, sistemin doğal sonucu olarak, toplu iş uyuşmazlıkları ve bunların çözümüne ilişkin yasal düzenlemelerde de işveren sadece kendi işçileri bakımından bu konularla ilgilendirilmiştir. Bunlardan başka, 2821 ve 2822 sayılı kanunların uygulanması ile ilgili olarak belirtmek gerekir ki işyerine, sendika üyeliğine giriş ve çıkışların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirilip kayıt ettirilmesinde, sözleşme yetkisinin kazanılmasında, yetki itirazının mahkemece çözümlenmesinde bir işverene ait işyerinde veya işyerlerinde hizmet akdi ile o işverene bağlı olarak çalışan işçiler esas alınmaktadır. Bu düzenlemeler karşısında, işyeri veya işyerleri yahut işletme için yapılacak sözleşme yetkisi tespitine ilişkin sendikalı işçi çoğunluğunun belirlenmesinde alt işveren işçilerinin hesaba katılmayacağı sonucuna varılacaktır. Yargıtayca onanan bir mahkeme kararında da, buna uygun olarak şöyle denilmektedir: "Bakanlıkça işyerinde yapılan tesbite göre 17.6.1993 tarihi itibari ile işyerinde 121 işçi bulunduğu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bunun 71'inin sendika üyesi olduğu sonucuna varılmıştır. Taraflar arasındaki rakam uyuşmazlığı alt işveren yanında çalışan işçilerden kaynaklanmaktadır, alt işverenler yanında çalışan işçilerin hesaba katılması halinde yine Bakanlık kayıtlarına göre işçi sayısı toplam olarak 181 olduğundan 71 olan sendikalı işçi sayısına göre, sendika çoğunluğu taşıyamayacaktır, asıl işveren ile alt işverenler arasındaki akti münasebet dikkate alındıkta alt işverenlerin her birinin mevzuat çerçevesinde müstakil işverenler olduğu ve onlar emrinde çalışan işçilerin yetki tesbitinde nazara alınmayacağı anlaşılmıştır"(33). Gerçi, Yargıtay kısa bir süre sonra verdiği başka bir kararı ile "taşeron işçileri dahil 1.5.1992 tarihinde çalışan işçi sayısının 85 olmasına karşılık davalı sendikanın üye fişlerinin geçersizliği nedeniyle tespite esas üyesi bulunmadığı ve bu nedenle Bakanlık kararının iptali gerektiği-" sonucuna varan ve aksi görüşü kabul ettiği söylenebilecek olan bir mahkeme kararını da onamış bulunmaktadır(34). Ancak, burada mahkeme kararının asıl dayanağını üye fişlerinin geçersizliği oluşturduğundan, Yargıtay'ın, taşeron işçilerinin hesaba katılıp katılmamasının sonuca etkili olmayacağını düşünerek, incelemekte olduğumuz nokta üzerinde durmaksızın onama kararı verdiği söylenebilecektir. Yargıtay'ın burada kısa bir süre önce vermiş olduğu onama kararındaki görüşünü terkettiğini ifade etmemesi de vardığımız sonucu doğrulamaktadır.

III. Yetki Koşullarının Gerçekleşmesi Bakımından Sendikaya Üye Olabilecek İşçiler

1. Genel Olarak

Toplu iş sözleşmesi yetkisini kazanma koşulları olan, işkolunda yüzde on oranında ve işyerinde veya işyerlerinde yahut işletmede yarıdan fazla çoğunluğu sağlayacak sayıda işçinin sendika üyesi olması gerekmektedir. 2822 sayılı kanunun 12. maddesinde öngörülen bu koşulların gerçekleşmesi bakımından, kural olarak, çalışan bütün işçilerin sendikaya üye olma imkânı vardır. Yetki tespitine esas olacak işçi sayısının belirlenmesinde dikkate alınacak işçilerle ilgili olarak yukarıda (II 1 a) açıklandığı üzere, yetki için başvuran sendikaya başvuru tarihi itibariyle üye bulunma bakımından işçinin işverenle yaptığı hizmet akdi türünün ve niteliğinin herhangi bir önemi yoktur. Hizmet akdinin sürekli veya süreksiz, belirli veya belirsiz süreli, tam veya kısmi süreli olması sendikaya üye olmaya bir engel oluşturmamaktadır. Bunun gibi, deneme süresinin kararlaştırıldığı bir hizmet akdinde işçi deneme süresi içinde de sendikaya üye olabilecektir. Gerçi, belirtilen hizmet akdi türlerinden olan, süreksiz ve kısa süreli sürekli hizmet akitleriyle çalışan işçilerin, çalışma süresinin kısalığı nedeniyle üyeliğin pratik bir yarar sağlamaması yüzünden, sendikaya üye oldukları durumlarla pek karşılaşılmamaktadır. Bunlardan başka, hekim ve avukat gibi kısmi süreli hizmet akdiyle çalışan ve çoğ uzaman sözleşmenin kapsamı dışında bırakılanlar da sendikaya üye olamamaktadırlar. Ancak, teorik de olsa, bu kişilerin sendika üyesi olabilecekleri açıktır.

Sendikaya üye olabilme bakımından durumları uygulamada önem kazananların bir bölümünü de öğrenciler oluşturmaktadır. Yukarıda (II 2 a) belirtildiği gibi, 3308 sayılı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kanuna tabi olmayan veya staj süresi ve programı dışında kalan bütün öğrenciler, 2821 sayılı kanunun 21. maddesinde 3449 sayılı kanunla 1988 yılında yapılan değişiklikle(35) sendikaya üye olması yasaklananlar kapsamından çıkarıldıklarından, sendikaya üye olabilmektedirler. Buna karşılık, hizmet akdi ile işverene bağlı olarak çalışmakla birlikte 2821 sayılı kanunun 21. maddesinde sayılan kişilerle 2495 sayılı kanuna göre özel güvenlik görevlisi olarak çalışanlar, yukarıda (II 1 c) belirtildiği gibi, yetki tespitinde çalışan işçi sayısının belirlenmesinde hesaba katılmakta, ancak sendikaya üye olamamaktadırlar. Sendikalar Kanunu'na göre işveren vekili durumundaki işçiler ise bu kanun bakımından işveren sayıldıklarından (m.2/VI, VII), çalışan işçi sayısı hesabına katılmamakta ve işçi sendikasına üye olamamaktadırlar.

2. Mevsimlik İşçilerin Durumu

Yargıtayın yukarıda (II 1 ç) belirtilen 24.4.1992 tarihli kararında kabul edildiği gibi işyerinde mevcut mevsimlik işçiler, yetki tespitine ilişkin olarak çalışan işçi sayısının belirlenmesinde olduğu gibi, sendikaya üye oldukları takdirde sendikanın işyerine de çoğunluğu temsil edip etmediğinin ortaya konulmasında da gözönüne alınacaklardır. Ancak, Yargıtay'ın söz konusu kararında, "mevsimlik işçilerin işçi sendikasına üye olamayacaklarına dair yasada bir hüküm yoktur" sonucuna varılırken, bunların Sendikalar Kanunu'nun 20. maddesine göre sendikaya üye olabilecekleri, 24. maddesinin son fıkrasına göre de işçinin geçici olarak işsiz kalmasının sendika üyeliğini etkilemeyeceği ifade edilmekte ve "Bu itibarla çoğunluk tesbitinde hizmet akdi askıda kalan işçilerin de nazara alınması gerekir" denilmektedir. Yargıtayın, hizmet akitleri askıda kalan işçilerin çoğunluk tespitinde gözönüne alınması gerektiğine ilişkin görüşü yerindedir. Buna karşılık, kararda ki, geçici olarak işsiz kalmanın sendika üyeliğini etkilemeyeceğine ilişkin dayanağı isabetli bulmak ve bunu askıda kalma görüşüyle bağdaştırmak mümkün değildir(36). Zira, olayda söz konusu olduğu gibi, hizmet akdinin askıda kalması durumunda akit devam etmekte işçinin geçici olarak işsiz kalmasında ise akit sona ermektedir. O halde, Yargıtay'ın hizmet akitleri askıda kalan işçilerin sendika üyeliklerinin devam ettiği yolundaki kararını 24. maddedeki hükme dayandırması isabetli değildir. Mevsimlik işçiler konusunda bu hüküm sadece, daha önceki mevsimlerde çalıştırılmış olup da yeni mevsimde çalıştırılmayacağı işverence işçiye ihbar edilen veya çalışmayacağını işverene bildiren yahut sadece bir mevsim için yapılan belirli süreli hizmet akdi sona eren ve bu suretle işsiz kalan işçilerin 2821 sayılı kanunun uygulanmasında sendika üyeliğinin arandığı haller için dayanak olarak alınabilir. Ne var ki, bu durumdakiler, işyeri veya işyerleri yahut işletme sözleşmesi yetkisinin kazanılması için gerekli olan çoğunluğu temsil koşulunun belirlenmesinde çalışan işçi ve üye sayısı hesabına katılamazlar(37).

3. Alt İşveren İşçilerinin Durumu

İşyeri veya işyerleri yahut işletme için yapılacak bir sözleşmeye ilişkin yetki tespitinde

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sendikalı işçi çoğunluğunun belirlenmesine esas alınacak işçi sayısında olduğu gibi(38), sendikaya üye işçi sayısının bulunmasında da, alt işverenin işçileri hesaba katılmayacaklardır. Ancak, bunlar çalıştıkları işkolunun girdiği işkolu ile ilgili işi yapıyorlarsa, o takdirde söz konusu işkolundaki yüzde onluk sendikalı işçi sayısı koşulunun gerçekleştirilmesinde dikkate alınacaklardır.

Hemen belirtelim ki, yukarıdaki açıklamalar alt işveren yanında çalışan işçilerin toplu sözleşme düzeni dışında kalacakları anlamına gelmez. Bu işçiler için alt işverenle ayrı bir toplu iş sözleşmesinin yapılabileceği(39) ve bunların böyle bir sözleşme yetkisinin tespitinde gözönüne alınacakları kuşkusuzdur.

IV. Yetki Tespiti ve İtirazı Usulü

2822 sayılı kanunda sözleşme yetkisinin tespiti için işçi veya işveren tarafının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yapacağı başvuru esasları, tarafların özellikleri dışında, aynı usul çerçevesinde düzenlenmiştir (m.13, 14). Ancak, uygulamada yetki tespiti için genellikle işçi sendikası başvuruda bulunduğundan aşağıdaki açıklamalar işçi sendikasının başvurusu gözönüne alınarak yapılmıştır.

1. Yetki Tespiti İçin Bakanlığa Yapılacak Başvuru Zamanı

Yasal düzenlemede öngörülen ve yukarıda belirtilen yetki koşullarına sahip bir işçi sendikası toplu iş sözleşmesinin bulunmadığı bir işyeri veya işyerleri yahut bir işletmede sözleşme yapmaya yetkili olduğunun tespiti için Çalışma Bakanlığı'na her zaman başvurabilecektir(40). Yürürlükte olan bir toplu iş sözleşmesinin varlığı halinde ise sözleşme süresinin bitiminden önceki yüzyirmi günden daha geriye rastlayan bir tarihte yetki tespiti için başvuru yapılamayacaktır Zira, 2822 sayılı kanuna göre, ancak sözleşme süresinin bitiminden önceki yüzyirmi gün içinde yetki işlemlerine başlanabilecektir. Ayrıca, bu süre içinde sözleşme yapılsa bile önceki sözleşmenin bitiminden sonra yürürlüğe girecektir (m.7/son). Bu hüküm, bir işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesinin yapılamayacağı ve uygulanamayacağına ilişkin temel kurala (A.Y.,m.53/son; TİSGLK.,m.3/son) uygun bulunmaktadır. İşletme toplu iş sözleşmesi yetkisi için başvuruda bulunabilmek için de 7. madde hükümleri geçerli olacaktır. Ancak, bu madde, bir işverenin uygulanmakta olan bir toplu iş sözleşmesi varken, o işkolunda sözleşmesi başka tarihler arasında yürürlükte bulunan yeni bir işyerini devralması durumunda yetki için ne zaman başvuruda bulunulacağı sorusuna açık olarak cevap vermemektedir. Bu durumda yürürlük süreleri farklı olan sözleşmeler uygulanmakta olduğundan, işletme sözleşmesi için yürürlüğü daha sonra sona erecek olan sözleşmenin bitimi tarihinden yüzyirmi gün öncesine rastlayan tarihten itibaren başvuru yapılabileceği sonucuna varılacaktır(41). Böyle bir durumda, işletme sözleşmesi kapsamına girecek işyerlerinden biri için işyeri yetkisi verilemeyeceğinden(42), yetki için başvuruda bulunulamayacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Başvuru Usulü ve Bakanlığın Bildirisi

Toplu iş sözleşmesi yapmak isteyen işçi sendikası yukarıdaki esaslar çerçevesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yazı ile başvurarak kurulu bulunduğu işkolunda üye sayısı itibariyle yüzde on (tarım ve ormancılık, avcılık ve balıkçılık işkolu hariç) oranını sağladığının belirlenmesini ve sözleşmenin kapsamına girecek işyeri veya işyerlerinde başvuru tarihinde çalışan işçiler ile üyelerinin sayısının tespitini ister (TİSGLK, m.13/I). Bu fıkraya 3451 sayılı kanunla(43) getirilen ek hükme göre, işçi sendikası kendisinde bulunan üyelik fişlerini yetki için Bakanlığa başvurduğu tarihten itibaren üç işgünü içinde işverene vermek zorundadır. Ancak, Yargıtay'a göre sırf bu fişlerin üç işgünü içinde verilmemiş olması nedeniyle yetki tespiti iptal edilemez(44). Bu durum karşısında yasal düzenleme pratik bir değer taşımadığı gibi, sendika üyelerinin adlarını, halen işyerinde çalışıp çalışmadıklarını ve sayılarını bilmediği için çoğunluk koşulunun gerçekleştiğinden kuşku duyan işveren tarafının gereksiz yere itirazda bulunmasına da yol açabilmektedir.

Yetki için yapılan başvuru üzerine, Bakanlık, herşeyden önce, toplu iş sözleşmesi yapılmak istenen işyeri veya işyerlerinin başvuruda bulunan sendikanın kurulu bulunduğu işkoluna girip girmediğini ve bu yerlerde yürürlükte olan bir sözleşmenin bulunup bulunmadığını araştıracaktır(45). Bundan sonra yetki koşulları üzerinde durulacaktır. Bakanlık, sendikanın yüzde onluk temsili ve çoğunluğu sağlamış olması halinde, sözleşme yapma başvurusunu, işyerindeki işçi ve üye sayısını, o işkolunda kurulu işçi sendikalarıyla taraf olacak işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işverene başvurunun alındığı tarihten itibaren altı işgünü içinde başvuru tarihindeki kayıtlara göre bildirir. Sendikanın yetki koşullarına sahip olmadığının tespiti halinde ise bu bilgiler sadece başvuran sendikaya aynı süre içinde bildirilir (TİSGLK,m.13/II).

Yetki tespitinin başvuru tarihindeki kayıtlara göre yapılmasına ilişkin yasal esas karşısında, Yargıtay'ca da belirtildiği üzere, başvuru tarihinden sonra sendika üyelerinin azalması ve hatta hiç kalmaması bile toplu sözleşme yetkisini olumsuz yönde etkilemez ve tarafların toplu görüşmeyi sürdürmeleri olanağını ortadan kaldırmaz(45a).

3. Yetki İtirazı

a) Genel Olarak

Yetki tespiti için işçi sendikasının veya işveren sendikasının yahut işverenin başvurusu ve Bakanlığın yetki tespitinde bulunması ve bunun bildirilmesi (m.13,14) üzerine, işçi veya işveren sendikaları yahut sendika üyesi olmayan işveren, taraflardan birinin veya her ikisinin gerekli yetkiyi haiz olmadıkları veya kendisinin çoğunluğu bulunduğu yolundaki itirazını, nedenlerini de göstererek, yazının kendisine tebliğ tarihinden itibaren altı işgünü içinde(46), işyerinin bağlı olduğu bölge müdürlüğünün bulunduğu yerdeki iş davalarına bakmakla görevli mahkemeye yapabilir(47). Toplu iş sözleşmesinin birden çok bölge müdürlüğünün yetki alanına giren işyerlerini kapsadığı hallerde itiraz Ankara'daki İş

Mahkemesi'ne yapılır. İşletme toplu iş sözleşmesi için itiraz, işletme merkezinin bulunduğu yerdeki İş Mahkemesi'ne yapılır(48). İtiraz dilekçesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na veya ilgili bölge müdürlüğüne kayıt ettirildikten sonra mahkemeye verilir (TİSGLK,m.15/I). Bu yasal zorunluluğa uyulmadan ve süresi içinde tamamlama yoluna gidilmeden mahkemeye yapılan itiraz başvurusunun reddi gerekir(49).

İşçi ve üye sayılarının tespitinde maddi hata iddiasıyla süreye ilişkin itirazları mahkeme altı işgünü içinde duruşma yapmaksızın kesin olarak karara bağlar. Bunların dışındaki itirazlar için mahkeme duruşma yaparak karar verir. Duruşma sonunda verilecek karar temyiz edildiği takdirde Yargıtay'ca onbeş gün içinde kesin karara bağlanır (m.15/II). Mahkemeye itirazın yapılması, karar kesinleşinceye kadar yetki işlemlerini durdurur (m.15/III)(50).

Yetki tespiti yazısına süresi içinde itiraz edilmemişse sürenin bitimini izleyen altı işgünü içinde veya yapılan itiraz reddedilmişse mahkeme kararının tebliği tarihinden itibaren altı işgünü içinde ilgili sendikaya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca bir yetki belgesi verilir (m.16/I).

b) İşletme Sözleşmesi Yetkisi ne İlişkin İtiraz

2822 sayılı kanunun yetki itirazını düzenleyen 15. maddesi işletme sözleşmesi yetkisine ilişkin bütün itirazların aynı prosedür içinde ve kısa sürede çözümüne elverişli değildir. Zira, aynı kanunun 3. maddesine göre işletme sözleşmesi kapsamına girecek işyerlerinin aranılan niteliğe sahip olup olmadıkları konusunda çıkan uyuşmazlıklar işletme merkezinin bulunduğu yerdeki iş mahkemesinde karara bağlanacaktır. Bu mahkeme ile 15. maddede belirtilen mahkeme aynı mahkeme olmayabilir. Gerçekten, işyeri sözleşmesi yetki tespitine yapılan bir itirazda, bu işyeri ile birlikte o işkolunda aynı işverene ait başka işyeri veya işyerlerinin varlığından söz edilerek işletme sözleşmesi tespitinin yapılması ve işyeri için yapılan tespitin iptalinin gerektiği öne sürülebilecektir. Bu durumda, eğer işletme merkezi itiraza konu olan işyerinin bulunduğu yerde değilse, 3. madde hükmü karşısında, 15. maddede gösterilen işyerinin bağlı olduğu bölge müdürlüğünün bulunduğu yerdeki iş mahkemesi uyuşmazlığı çözemeyecek, konunun bekletici mesele olarak kabulü ile uyuşmazlığın 3. madde çerçevesinde çözümlenmesinden sonraki duruma göre 15. madde prosedürünün işletilmesi gerekebilecektir(51). Yargıtay kararlarında ise, işletme sözleşmesine ilişkin düzenlemenin kamu düzeni ile ilgili ve emredici olması gerekçesine dayanılarak, yetki itirazı aşamasında itiraz edenin 3. madde çerçevesinde bir talebi bulunmasa da, itirazı inceleyen hâkimin olayda işletme niteliğinin bulunup bulunmadığını resen incelemesi gerektiği sonucuna varılmıştır(52). Hemen belirtelim ki, işletme sözleşmesine ilişkin düzenlemenin emredici nitelikte olduğu kuşkusuz olmakla birlikte, işyeri sözleşmesine ilişkin bir yetki tespitine itiraz halinde işletme sözleşmesinin yapılmasını gerektiren bir durumun varlığı öne sürüldüğünde, kamu düzenine ilişkin emredici hükmün mutlaka ve her durumda itirazı inceleyen mahkeme tarafından değil, kanunda belirtilen mahkemece uygulanması mümkün ve zorunlu bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen duruma karşılık, işletme sözleşmesi yetkisinin Bakanlıkça tespiti üzerine yapılacak bir yetki itirazında ise, uyuşmazlığın çözüm yeri 15. maddeye 3451 sayılı kanunla 3. maddeye uygun olarak yapılan bir ekle işletme merkezinin bulunduğu yerdeki iş mahkemesi olarak gösterildiğinden, itiraz, herhangi bir sorgulu karşılaşılmaksızın, bu mahkemece karara bağlanacaktır.

4. Yetki Tespitine ve İtirazına Esas alınacak Kayıtlar

Yukarıda (IV 2) değinildiği üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yetki tespiti başvurunun alındığı tarihten itibaren altı işgünü içinde başvuru tarihindeki kayıtlara göre yapacağından (m.13/II), kayıtların gerçek durumu ortaya koyacak şekilde düzenli ve eksiksiz olarak tutulmuş olması gerekir. Kanunda sözü edilen kayıtların yüzde onun ve çoğunluğun temsiline ilişkin belirlemede esas alınmak üzere işkolunda ve işyerinde çalışan işçi ve sendika üyesi sayısını gösteren kayıtlar olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenle de, işe alınan ve işi sona eren işçiler ile sendikaya üye olan ve üyeliği son bulan işçilerin Bakanlığa bildirilmiş ve kayıtlara geçirilmiş olması önem taşımaktadır. Bu bildirimlere ilişkin esasları ayrı ayrı ele almakta yarar vardır.

a) İşçilere İlişkin Bildirimler

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 62. maddesine göre, işveren, yeni işçi alması veya işçinin hizmet akdinin herhangi bir nedenle sona ermesi hallerinde durumu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ve Bölge Müdürlüğü'ne onbeş gün içinde bildirmek zorundadır.

Hemen belirtelim ki, işçi çoğunluğunun sendikaya üye olup olmadığının tespiti sırasında işçi sayısının belirlenmesi bakımından 2821 sayılı kanunda öngörülen onbeş günlük bildirim süresi ile Bakanlığın yetki tespitini başvuru tarihinden itibaren altı işgünü içinde yapmasına ilişkin 2822 sayılı kanun hükmü uyumlu değildir. İşyerindeki işçi giriş ve çıkışlarının yetki başvurusu tarihine yakın günlerde sonucu etkileyecek ölçüde olması ve Bakanlığın altı işgünü içinde yetki tespiti yapması halinde, birçok işçi bildirimi Bakanlığa ulaşmamış olacağından, böyle bir tespit gerçek durumu yansıtmayacak ve yetki itirazı kaçınılmaz hale gelebilecektir. Bu bakımdan, Bakanlığın, uygulamada işlerin çokluğu ve aşağıda açıklandığı üzere, işçi bildirimlerinin güvenilir olmaması yüzünden inceleme yapma gereğini de duyması gibi nedenlerle altı işgünlük süre içinde yetki tespiti konusunda bir sonuca varamaması, yukarıda belirtilen sakıncayı da ortadan kaldırması bakımından makul görülmelidir.

Yetki tespitinde gerçek işçi sayısının ortaya konulması bakımından uygulamada karşılaşılan asıl önemli sorun bazı işverenlerin 2821 sayılı kanunun 62. maddesindeki yükümlülüğü yerine getirmemelerinden kaynaklanmaktadır. İşverenin 62. maddeye aykırı olarak bildirim yapmaması halinde aynı kanuda işveren hakkında beşbin liradan onbeşbin liraya kadar ağır para cezasına hükmedileceği öngörülmüş bulunmaktadır (m.59/1). Bunun

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

62. maddenin uygulanmasında etkili olamayacağı açıktır. Ceza yaptırımındaki etkisizliğin de sonucu olarak, 62. maddeye uyulmaması ve işçi bildirimlerinin yapılmaması durumlarında, bu yükümlülüğe uymayan işverene ait bir işyeri veya işyerleri için yapılacak yetki tespiti çoğu zaman sağlıksız sonuç vereceğinden gerçek durum ancak işyeri ücret bordroları ve sosyal sigorta kayıtlarının incelenmesi suretiyle ortaya konulabilmektedir. Uygulamada bazen de işverenin 62. maddeye uygun olarak bildirimde bulunduğu ve fakat bazı bildirimlerdeki eksiklikler yüzünden birçok bildirimin dikkate alınmadığı görülmektedir. Öğretide belirtildiğine göre, söz konusu 62. maddedeki onbeş günlük süre ile Sosyal Sigortalar Kanunu'ndaki işe alınan ve ilk defa sigortalı olacak işçilerin kuruma bildirilmesine ilişkin bir aylık süre (SS Kanunu, m.8) uyumlu olmadığından, işveren işçi için henüz sigorta bildirimi yapmamış ise, 62. maddeye göre Bakanlığa gönderdiği işçi bildirimindeki sigorta sicil numarası eksikliği yüzünden, bu bildirim Bakanlık'taki bilgi işlem merkezi kayıtlarına işlenmemekte ve Bakanlığın yetki tespiti daha sonraki sigorta kayıtlarını dikkate alan mahkemece iptal edilebilmektedir(53). Sigorta sicil numarası eksikliği yüzünden işçi bildiriminin Bakanlık kayıtlarına işlenmemesi yolundaki uygulamanın yerinde olduğu söylenemez. Gerçi, işverenlerin çalıştırdıkları işçileri Bakanlığa bildirmelerine ilişkin olarak 62. madde uyarınca çıkarılan Yönetmelik(54) ekinde yer alan "İşçi Bildirme Listesi Doldurma Talimatı"nın 9. bölümünde bildirime işçinin sosyal güvenlik kuruluşundaki sicil numarasının yazılması öngörülmüştür. Ancak buna 2821 ve 2822 sayılı kanunlarda yer alan konu ile ilgili hükümlerin sözü ve amacı gözönüne alınarak anlam verilmelidir. Böylece yönetmeliğe göre, işçinin sigorta sicil numarasının bulunması halinde bunun bildirime yazılacağını, Sosyal Sigortalar Kanunu'ndaki bir aylık süre çerçevesinde işçinin henüz sigortalı yapılmamış olması durumunda ise bildirimde bu bölümün boş bırakılacağını ama bu durumda da işçi sayısının belirlenmesinde bildirimin geçerli sayılacağını kabul etmek gerekir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Bakanlık yetki tespiti yaparken, işyerine iş müfettişi göndermek suretiyle kayıtları yerinde inceleterek veya işverenden işçi ve işyeri kayıtlarına ait bilgileri yazılı olarak isteyerek sağlıklı bir sonuca ulaşmaya çalışmaktadır. İşçi bildirimlerinin yetersizliği ve özellikle uzun bir dönem içindeki bildirimlerin yetki için yapılan başvuru tarihi itibariyle o sırada işyerinde çalışan her işçiye ve yapılan göreve göre değerlendirilmesi zorunluluğu nedeniyle ücret bordroları ile sosyal sigorta kayıtlarının ve özellikle mahkeme aşamasında dört aylık bildirgelerin önemi artmış ve bunlar uygulamada çalışan işçileri en sağlıklı olarak ortaya koyan kaynaklar olma niteliğini kazanmışlardır(55).

b) Sendika Üyeliğine İlişkin Bildirimler

Yetki tespitinin sağlıklı bir şekilde yapılmasında, çalışan işçi sayısından başka, yetki başvurusunda bulunan sendikanın başvuru tarihinde işkolunda yüzde onu ve işyerinde veya işyerlerinde çoğunluğu sağlayacak sayıda üyesinin bulunup bulunmadığının da yasal esaslara uygun bir şekilde belirlenmesinin önemi açıktır. Bunun için de sendika üyeliğinin

kazanılması ve sona ermesine ilişkin belgelerin zamanında Bakanlığa gönderilmesi ve Bakanlık kayıtlarına geçirilmesi gerekir.

aa) Sendikaya Üye Olma

2821 sayılı Sendikalar Kanunu'na göre, üyelik, işçinin beş nüsha olarak doldurup imzaladığı ve notere tasdik ettirdiği üye kayıt fişini sendikaya vermesi ve sendika tüzüğünde belirtilen yetkili organın kabulü ile kazanılır (m.22/III,c.1). Böylece, üyelik yetkili organın kabulü ile kesinleşmiş olmaktadır. Aynı madde uyarınca da, üyeliği kesinleşen işçinin üye kayıt fişinin birer nüshasının onbeş gün içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ve işçinin çalıştığı işyerinin bağlı bulunduğu Bölge Müdürlüğü'ne gönderilmesi zorunludur (m.22/IV). 2822 sayılı kanuna göre, sözleşme yetkisinin tespitinde önemli olan nokta, yetki için başvuruda bulunan sendikaya üyeliğin başvuru tarihinde 2821 sayılı kanun hükümleri uyarınca kesinleşip kesinleşmediğidir. Üyeliğin sendika yetkili organınca kabulü ve bununla üyeliğin kesinleşmesi tarihinin başvuru tarihinden önceye rastlaması halinde, üye kayıt fişi başvuru tarihinden sonra Bakanlığa ulaşmış olsa bile, dikkate alınacaktır(56). Aynı şekilde, 2821 sayılı kanuna göre, üyelik başvurusu sendika tarafından otuz gün içinde reddedilmediği takdirde, işçinin üyelik talebi kabul edilmiş sayılacağından (m.22/III,c.2), yetki için yapılan başvuru tarihinden en az otuz işgünü önce üyelik başvurusunda bulunan işçinin (57), bunun gibi, haklı bir neden gösterilmeden üyeliği kabul edilmeyen ve bir ay içinde açtığı dava sonunda üyeliğine mahkemece karar verilen işçinin (aynı fıkra,c.3) üyeliği kesinleşmiş olacak ve üye kayıt fişi yetki tespitinde hesaba katılacaktır.

Yetki tespiti sırasında üzerinde önemle durulması gereken bir nokta da, yetki için başvuruda bulunan sendikaya üye olan bir işçinin başvuru anında başka bir sendikaya üye olup olmadığıdır. 2821 sayılı kanunda, işçi veya işverenlerin aynı zamanda ve aynı işkolunda birden çok sendikaya üye olamayacakları, aksi halde sonraki üyeliklerin geçersiz sayılacağı hükmüne yer verilmiştir (m. 22/I) 58). Buna uygun olarak da, aynı kanunun üyeliğin sona ermesine ilişkin maddesine, üyelikten çekilenin çekilme tarihinden sonraki üç aylık süre içinde başka bir sendikaya üye olması halinde, yeni sendika üyeliğinin bu sürenin bitimi tarihinde kazanılmış sayılacağı belirtilmiştir (m.25/II, son). Bu hükümler karşısında, yetki için başvuran sendikaya üye olan işçinin aynı anda başka bir sendikaya daha üye olması halinde, diğer sendikaya üyelik ilkinden sonra olmuşsa veya başvuruda bulunan sendikadan çekilme tarihinden sonra üç aylık süre henüz dolmamışsa sendika üyelikleri yetki tespitinde hesaba katılacak, aksi taktirde dikkate alınmayacaktır 59).

Birden çok sendikaya üye olmama ilkesinin uygulanmasından gözönünde bulundurulması gereken nokta, bu yoldaki kısıtlamanın sadece aynı işkolu için konusu olduğudur. Ancak, Yargıtay, bir işçinin ayrı işkolunda da olsa birden çok sendikaya üye olamayacağı sonucuna varmıştır (60). Bu görüşün isabetsiz olduğu açıktır. Anayasa'daki birden çok sendikaya üye olamama esasının (m.51/V) Sendikalar Kanunu'nda aynı işkolu ile sınırlı tutulmuş olması, Anayasa'daki yer almayan işkoluna göre sendikalaşma ilkesinin (61) yasal koyucu tarafından kabul edilmesinin doğal bir sonucudur. Kanunda belirtilen sınırlamaya açıkça yer verilmiş olmasaydı dahi, işkoluna göre sendikalaşma ilkesinin kabulü

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

karşısında, yorum yolu ile aynı sonuca varmak gerekirdi. Gerçekten, kısmi süreli hizmet akitlerine göre çalışan işçilerin çalıştıkları işyerlerinin değişik işkollarında olabileceği düşünüldüğünde, kanuna getirilen bu açıklıkla, bunların sendika özgürlüğünden ve toplu sözleşme düzeninden eksiksiz olarak yararlanmaları olanağının yaratılmış olduğu görülmektedir (62). Ayrıca, söz konusu yasal düzenleme, değişik işkollarında faaliyette bulunan işverenlerin faaliyette bulundukları her işkolunda sendikalaşmalarına olanak sağlayan bir sendika özgürlüğünü de ortaya koymuş bulunmaktadır.

bb) Sendika Üyeliğinden Çekilme

Sendika üyeliğinden çekilme (istifa) halinde, 2821 sayılı kanuna göre, çekilme bildiriminin birer örneği noterlikçe en geç üç işgünü içinde ilgili işverene, sendikaya, işyerinin bağlı bulunduğu Bölge Müdürlüğü ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na gönderilir (m.25/II, c.3). Ancak, aynı fıkra uyarınca, bu durumda üyelik notere başvurma tarihinden itibaren üç ay daha geçerli olacak ve çekilme bu sürenin sonunda hüküm ifade edecektir. (m.25/II, c.4). O halde, üyelikten çekilme durumlarında, Bakanlık kayıtlarına notere başvurma tarihinin titizlikle işlenmesi ve üç aylık süre bakımından üyelik durumunun izlenerek yetki için yapılan başvuru tarihi itibariyle üyeliğin devam edip etmediğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Aynı fıkrada yer alan başka bir hükme göre, çekilenin söz konusu üç aylık süre içinde başka bir sendikaya üye olması halinde yeni sendika üyeliği bu sürenin bitimi tarihinde kazanılmış sayıldığından (m.25/II, son), yukarıda açıklandığı üzere, yetki tespitinde bu durum da gözönünde bulundurulacaktır.

cc) Sendika Üyeliğinden Çıkarılma

Sendikalar Kanunu'na göre, üyenin sendikadan çıkarılma (ihraç) kararı genel kurul tarafından verilir ve üyelikten çekilmeye ilişkin olarak yukarıda belirtilen yerlere yazı ile tebliğ olunur (m.25/III). Ne var ki, aynı fıkrada yer alan bir hükme göre, çıkarma kararına karşı otuz gün içinde iş mahkemesine itiraz edilebilecek ve mahkemece iki ay içinde verilecek kesin karara kadar üyelik devam edecektir. Ancak, çıkarma kararına karşı itiraz halinde bunun Bakanlığa bildirilmesine ilişkin bir hükme kanunda yer verilmemiştir.Bu nedenle, Bakanlıkta sadece üyelikten çıkarma işlemi kayıtlara geçirilmiş olacak, çıkarma kararına karşı yapılacak itiraz halinde üyeliğin devam etmekte olduğu kayıtlara işlenemeyecektir. Bu eksiklik sözleşme yetkisinin kazanılmasını olumsuz yönde etkileyebilecek, yetki itirazına da neden olabilecektir (63).

çç) Üyeliğin Devamı ve Askıya Alınması

Yetki tespiti sırasında Bakanlıkça üzerinde durulması gereken bir nokta da, 2821 sayılı Kanunun 24. maddesindeki bir hükümde kendisini göstermektedir. Bu maddenin son fıkrasın göre, işçi sendikası üyesi işçinin geçici olarak işsiz kalması veya sendikanın faaliyet alanı içinde kalma şartı ile başka bir işe geçmesi sendika üyeliğini etkilemez. Ancak, sözleşme yetkisinin tespitine ilişkin olarak, sendikanın işyeri veya işyerlerinde yahut işletme sözleşmesi kapsamına girecek işyerlerinde çoğunluğu temsil koşulunun

gerçekleşmesinde 24. madde hükmünde sözü geçen sendika üyeleri hesaba katılmayacaklardır (64). 2822 sayılı Kanuna göre çoğunluğu tespit bakımından sadece işyeri veya işyerleri yahut işletme sözleşmesi kapsamına girecek işyerlerinde çalışan sendika üyesi işçiler gözönünde alınacaklarından (m.12/I), hizmet akdinin son buluşmasıyla bir işyerinden ayrılmış olan sendika üyeleri bu tespitin dışında kalacaklardır (65). Ancak, 2822 sayılı Kanunun bu hükmünün uygulanmasında Bakanlık bazı zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Zira, işçi bildirimine ve sendika üyeliğinin düzenlenmesine ilişkin yönetmelikte 66 sadece sendika üyesi işçinin sendikanın kurulu bulunduğu işkolunda kalmak şartıyla başka bir işe geçmesi halinde sendikaca bu işçiler için işyeri değişikliği bildiriminin yapılması öngörülmüştür (m.10). Geçici olarak işsiz kalan sendika üyesi işçilerle ilgili bir bildirim yükümlülüğü sendikaya yüklenmiş değildir. Şu halde, Bakanlık yetki tespitinde bulunurken, geçici olarak işsiz kalan ve kendi kayıtlarında sendika üyesi olarak gözüken işçilerin bir işyerinde veya işyerlerinde yahut bir işletmeye bağlı işyerlerinde başvuru tarihi itibariyle çalışıp çalışmadıklarını, işverenlerce gönderilen işçi bildirimlerini ve çoğu zaman da bunların yetersizliği veya değerlendirilmesi güçlükleri karşısında, ücret bordrolarını ve sosyal sigorta kayıtlarını inceleyerek, belirleyecektir (67).

Hemen belirtelim ki, sözleşme yetkisinin kazanılmasında ön koşul niteliğinde olan yüzde onun belirlenmesi açısından, başka bir işe geçen sendika üyesi işçiler ile geçici olarak işsiz kalan sendika üyesi işçiler arasında farklılık vardır. İşyerinden ayrılarak sendikanın faaliyet alanındaki başka bir işyerine geçen sendika üyesi işçinin yüzde onun hesabında dikkate alınacağı kuşkusuzdur. Buna karşılık, işyerinde çalışmakta iken hizmet akdinin sona ermesiyle geçici olarak işsiz kalan sendika üyesi işçinin yüzde onun hesabına katılacağı söylenemez. Zira, 2822 sayılı Kanunu 12. maddesinde, sendikanın yetkiyi kazanabilmesi için, çoğunluk koşulunda olduğu gibi, kurulu bulunduğu işkolunda çalışan işçilerin yüzde onunu temsil etmesi koşulu öngörülmüş bulunmaktadır. Bu maddede "çalışan işçiler" sözü edildiğinden, hizmet akdi sona eren ve geçici olarak işsiz kalan sendika üyesi işçilerin yüzde onun hesabında gözönünde alınamayacakları sonucuna varmak gerekir. Gerçi, aynı Kanunun 13. maddesinde, yetki başvurusunda bulunan sendikanın "kurulu bulunduğu işkolunda üye sayısı itibariyle... yüzde on oranını sağladığının belirlenmesini" isteyeceği belirtilirken "işkolundan çalışan işçiler" sözü edilmemiş ve sadece "işkolunda üye sayısı" ifadesine yer verilmiştir. Bununla birlikte, yüzde onun tespitinde bu maddenin değil, yetki koşuluna ilişkin 12. madde hükmünün esas alınması, söz konusu düzenlemelerin amacına ve konusuna göre yapılacak bir yorumla, yerinde olacaktır. Yukarıda belirtilen 13. madde hükmünün sadece yetki başvurusu usulünü göstermek ve bununla ilgili olarak 12. maddedeki koşulu tekrarlamak amacıyla düzenlenmiş olduğu kabul edilmelidir 68). Aksi taktirde, 12. maddedeki yetki koşuluna ilişkin olarak açıkça ortaya konulmuş olan esasın bir anlamı ve uygulama yeri kalmayacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Kısaltmalar

ags : adı geçen seminer
AY : Anayasa
bkz. : bakınız
c. : cümle
Çimento İşv. D : Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayın Organı, Ankara.
dn. : dipnotu
E. : Esas
İHD : İş Hukuku Dergisi, İstanbul
İHU : İş Hukuku Uygulaması, Kararlar ve İncelemeleri (yay. Ekonomi/Ulucan), İstanbul
İşv. D. : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu yayını, Ankara
K. : Karar
Türk Kamu-Sen : Türkiye Maden, Enerji ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Dergisi, Ankara
karş. : karşılaştırınız
m. : madde
RG : Resmi Gazete
sh. : Sahife
Tekstil İşv. D. : Türkiye Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası Dergisi, İstanbul
TİSGLK : 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu
TÜHİS : Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Dergisi, Ankara.
TÜTİS : Türk Ulaştırma Kamu İşverenleri Sendikası Dergisi, Ankara
vd. : ve devamı
Yarg. HGK : Yargıtay Hkuk Genel Kurulu
Yarg. 9. HD : Yargıtay 9. Hukuk Dairesi
YKD : Yargıtay Kararları Dergisi
1985, 1986, 1987, 1988, 1992 yılı Kararları seminerleri : İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Millî Komitesi tarafından düzenlenen ve yayınlanan "Yargıtay'ın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi" seminerleri, İstanbul.

Dipnotlar

1) Buna "baraj" da denilmektedir (**İnce,** Ergun: Toplu İş Hukuku, İstanbul 1983, sh.16).

2) Yargıtayca belirtildiği üzere, 12. madde düzenlemesi karşısında, yetki için işyerinde çalışan işçilerin yarıdan bir fazlasının (Yüzde 50+1) değil, yarıdan fazlasının sendika üyesi olması yeterlidir (Yarg. 9. HD, 10.2.1994, E.1994/2203 K.1994/2006, İşv.D, Nisan 1994,

sh.16); Ne var ki, Yargıtay, daha sonra verdiği bir kararda, 12. maddedeki ifadeyi ve önceki kararını gözden kaçırarak "yarıdan bir fazla" sözüne yer vermiştir (Yarg.9.HD 24.4.1992, E.1992/4433, K.1992/4631 ve **M.Ekonomi**'nin bu noktayı da eleştiren incelemesi, İHD, Nisan-Haziran 1992, sh.275-282).

3) Yetki koşulları ve özellikle yüzde on koşulu ile ilgili tartışmalar ve görüşler için bkz. **Çelik,** Nuri: İş Hukuku Dersleri, 12. Bası, İstanbul 1994, sh.409 dn.96'da gösterilen kaynaklar.

4) Yargıtaya göre, bu maddeye göre yapılan istatistiki tespit bütün sendikaların hukuki durumunu etkilediğinden, itirazda sadece Bakanlığın değil, ilgili tüm sendikaların taraf olarak gösterilmesi gerekir (Yarg.9.HD,30.10.1986, E.1986/8874, K.1986/9637, TÜHİS, Ağustos 1987, sh.43;

4a) Yarg. Nöbetçi HD, 19.8.1993, E.1993/11862 K.1993/12220, İşv.D, Ekim 199 sh.16-17.

5) Yarg.9.HD, 22.4.1988, E.1988/4772 K.1988/4603, Kamu-İş, Temmuz 1988, sh.2 aynı görüş N.**Çelik,** 1988 Yılı Kararları Semineri, sh.175; **Şahlanan,** Fevzi: Toplu İş Sözleşmesi, İstanbul 1992, sh.55-56; değişik görüş **Reisoğlu,** Seza: 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi, Ankara 1986, sh.170-171; **Günay,** Cevdet İlhan: Batı ve Türk Hukukunda Toplu İş Sözleşmesi Yapma Yetkisi, Ankara 1991, sh.153-154; **Akyiğit,** Ercan: İşkolu İşçi İstatistikleri ve Doğurduğu Hukuki Sorunlar, İHD, Temmuz-Eylül 1991, sh.364 vd.

6) Yarg.9.HD, 24.9.1990, E.1990/10102 K.1990/9595, TÜHİS, Kasım 1990, sh.12-15.

7) **M.Ekonomi,** Yarg.9.HD,24.41992, E.1992/4433, K.1992/4631 sayılı kararına ilişkin inceleme, İHD, Nisan-Haziran 1992, sh.282.

8) İşçi sendikasına üye olabilme yönüyle **Ekonomi,** aynı inceleme, sh.277.

9) Belirtilen konu ile ilgili olarak **Ekonomi,** aynı yer.

10) Aynı konuda **Ekonomi,** aynı er.

11) Yarg.9.HD,12.5.1986, E.4206 K.4952, Tekstil İşv. D, Ocak 1987, sh.19-20.

12) Yarg.9.HD, 30.3.1987, E.1987/3006, K.1987/3382 ve kararı isabetli bulan **C.Tuncay**'ın incelemesi, İHU, TSGLK.12 (No.1).

13) Bkz. ve karş. **Tuncay,** anılan inceleme. Yazar, işyerine bağlı olmayı "kadrosu o işyerine ahsis edilmiş" olmak şeklinde ifade etmektedir; ayrıca **Şahlanan,** sh.66-67.

14) Yarg.9.HD'nin yukarıda belirtilen 12.5.1986 tarihli kararı; aynı görüş **D.Ulucan,** 1986 Yılı Kararları Semineri, sh.109; Yarg.9.HD'nin yukarıda belirtilen 30.3.1987 tarihli kararı ve kararı isabetli bulan **C.Tuncay**'ın anılan incelemesi; aynı görüş **K.Oğuzman,** 1987 Yılı Kararları Semineri, sh.228; aksi görüş **S.Taşkent,** 30.3.1987 tarihli karara ilişkin inceleme, aynı yer, (No.2) ve aynı yazar, 1987 Yılı Kararları Semineri, sh.199; **Eyrenci,** aynı seminer, sh.221; **Günay,** sh.158-159; **Şahlanan,** sh.67.

15) Yarg.9.HD, 17.1.194, E.1983/9761, K.1984/91, TÜTİS, Mayıs 1984, sh.9; 24.1.1984, E.1983/9712 K.1984/464, Yasa Dergisi, Ocak 1984, sh.135.

16) Yarg.HGK, 12.3.1986, E.1984/9611 K.1986/225, Tekstil İşv. D, Ocak 1988, sh.16; konu ile ilgili diğer kararlar için bkz. **Çelik,** İş Hukuku Dersleri, sh.214-215.

17) **Ekonomi,** yukarıda belirtilen 24.4.1992 tarihli karara ilişkin inceleme, sh.282.

18) Yarg.9.HD'nin yukarıda belirtilen 24.4.1992 tarihli kararı.

19) Bu kanun 1977 yılında çıkarılan 2089 sayılı Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu (RG 5

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Temmuz 1977, 15987) yerine 1986 yılında çıkarılmıştır (RG 19 Haziran 1986, 19139).

20) **Çelik,** İş Hukuku Dersleri, sh.43 ve orada gösterilen kaynaklar.

21) 3308 sayılı kanunda belirtilmemekle birlikte, bu kanun uyarınca çıkarılan Mesleki ve Teknik Ortaöğretim Kurumları Öğrencilerinin Okul ve İşletmelerde Meslek Eğitimi Yönetmeliği'ne (RG 6 Kasım 1986,19273) göre, meslek eğitimi gören öğrenciler 2821 sayılı Sendikalar Kanunu kapsamı dışındadırlar (m.37).

22) Bu öğrencilerin öğretim yılı sonundaki yaz aylarında yaptıkları çalışmalar ise beceri eğitiminin devamı sayıldığından (Yönetmelik, m.32), 3308 sayılı kanun çerçevesinde değerlendirilecek ve yukarıda açıklanan sonuçlara tabi olacaktır.

23) Meslek eğitimi gören öğrencilere de bazı işyerlerinde asgari ücret tutarının ödendiği görülmektedir. Bu uygulama, bu öğrencilere asgari ücretin yüzde otuzunun altında ücret ödenemeyeceği yolundaki yasal hükme dayanılarak işverence yapılan ihtiyari bir artırım niteliğinde olup bu öğrencilerin de işçi statüsüne sokuldukları anlamının çıkarılamayacağı kuşkusuzdur.

24) **Çelik,** İş Hukuku Dersleri, sh.46 ve dn.13'de gösterilen kaynaklar.

25) Yarg.10.HD, 7.4.1977, E.76/5883 K.77/2642 ve **M.Ekonomi**'nin incelemesi, İHU, 1978/I, SSK.3 (No.3).

26) **Ekonomi,** anılan inceleme ve aynı yazar, İş Hukuku, Cilt I, Ferdi İş Hukuku, 3. Bası, İstanbul 1984, sh.48-49.

27) Yarg.9.HD, 30.3.1987, E.1987/3006 K.1987/3382 ve **C.Tuncay** ile **S.Taşkent**'in incelemeleri, İHU, TSGLK.12 (No. ve 2). Her ne kadar kararda "yasanın işveren vekili olarak tanımladıklarının dışında kalan" işçilerin hesaba katılacağından söz edilirken bunun hangi yasa olduğu belirtilmemekte ise de, bununla 2821 sayılı kanunun anlatılmak istendiği kuşkusuzdur.

28) **Çelik,** Nuri: Kollektif İş İlişkilerini Düzenleyen 2821 ve 2822 Sayılı Yasalar ve Uygulaması Semineri, Banksis yayını, İstanbul 1984, sh.38, 59-62, 66-68 ve aynı yazar, İş Hukuku Dersleri, sh.48-49 ve 337-339.

29) Yukarıda belirttiğimiz örneklerden başka uygulamadan, işyeri hekimi ve satınalma müdürü gibi başka örnekler de verilmektedir (**Tuncay,** anılan karar incelemesi).

30) Yarg.HGK.4.11.1987,E.1987/9-166 K.1987/815 sayılı kararı il aynen onanan Yarg.9.HD,20.11.1986, E.9508 K.10485 sayılı kararı ve **N.Çelik**'in incelemesi, İHU, 1989-1989, TSGLK.9 (No.4).

31) Görüşümüz yönünde ve aksi yönde ortaya atılan görüşlere ilişkin kaynaklar için bkz. **Çelik,** İş Hukuku Dersleri, sh.438 dn.2 b.

32) Bu konuda anılan incelememiz dışında ayrıca bkz. **Çelik,** ge, s.61 II ve s.62.

33) Yarg.9.HD,26.11.1993, E.1993/15308 K.1993/17400, TÜHİS, Kasım 1993- Şubat 1994, sh.21-23.

34) Yarg.9.HD,7.12.1993, E.1993/16138 K.1993/18206, İşv.D., Ocak 1994, sh.17-18.

35) RG 2 Haziran 1988, 19830.

36) **Ekonomi,** anılan 24.4.1992 tarihli karar incelemesi, sh.279, sh.279 vd.; **Çelik,** 1992 Yılı Kararları Semineri, sh.109-110.

37) **Ekonomi,** anılan karar incelemesi, sh.279-280; **Çelik,** ags, aynı yer.

38) Bkz. yukarıda II 2 b, bb.

39) **Çelik,** anılan karar incelemesi; aynı yazar, İş Hukuku Dersleri, sh.438 ve dn.2d'de gösterilen yazarlar.

40) **Oğuzman,** M.Kemal: Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri, Cilt 1, 4. Bası, İstanbul 1987, (Toplu ilişkiler) sh.33.

41) Açıklık olmamakla birlikte, Yarg.9.HD,15.6.1984, E.1984/5714 K.1984/6631 ve **K.Oğuzman**'ın incelemesi, İHU, TSGLK.3 (No.2); aynı görüş **Ekonomi,** Münir: İşletme Toplu İş Sözleşmeleri ve Uygulamada Karşılaşılan Başlıca Sorunlar, sh.16-17; **Çelik,** Nuri: Toplu İş Sözleşmesinin Yapılması ve Uygulanmasında Yargıtay Kararlarının Etkisi, Yargıtay Dergisi, Özel Sayı, Ocak-Ekim 1989, genel görüşme, sh.546; **Günay,** sh.143; **Şahlanan,** sh.61; değişik görüş **Reisoğlu,** sh.126.

42) Yarg.9.HD,229.1987, E.1987/8923 K.1987/8365, Türk Kamu-Sen, Eylül 1987, sh.28-29; 13.5.1988, E.5728 K.5647, (**Berksun,** Abdullah-**Eşmelioğlu,** İbrahim: Açıklamalı, Gerekçeli-İçtihatlı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, Ankara 1989, sh.69-70); 17.3.1989, E.1989/2148 K.1989/2465 ve **C.Tuncay**'ın incelemesi, Çimento İşv. D., Kasım 1989, sh.31-35).

43) RG 2 Haziran 1988,19830.

44) Yarg.9.HD,18.5.1990, E.1989/5562 K.1989/6040, Tekstil İşv.D., Haziran 1990, sh.14.

45) **Şahlanan,** sh.63-64; Yargıtay'a göre de, herhangi bir sendikanın kurulu bulunduğu işkoluna dahil olmayan bir işyeri için çoğunluk tespitini istemeye yetkisi bulunmadığından Bakanlıkça yapılan tespitin iptaline karar verilmesi gerekir (Yarg.9.HD,15.4.1993 e.1993/5683 K.1993/6299, Çimento İşv.D., Temmuz 1993, sh.22-23; ayrıca, 14.10.1993, E.1993/12762 K.1993/12747, TÜBA, Sendikalar, Toplu Sözleşme, Grev-Lokavt Mevzuatı, C.4/I, Yargı Kararları, Gn. Sh.470).

45a) Yarg.HGK., 4.11.1992, E.1992/9-469 K.1992/639, Tekstil İşv.D., Aralık 1993, sh.41-44.

46) Yargıtay, isabetli olarak, resmi mercilere başvurma bakımından cumartesi gününün altı işgünlük sürenin hesabında gözönünde tutulmayacağını (Yarg.9.HD, 20.6.1984, E.1984/6206 K.1984/6475, TÜTİS, Kasım 1984, sh.19-22) ve tebliğ gününün hesaba dahil edilmeyeceğini (Yarg.9.HD,28.12.1990, E.1990/14364 K.1990/14448, TÜHİS, Şubat 1991, sh.9), 2882 sayılı kanundaki işgünü kavramının yapılacak işin muhatabına göre değerlendirilmesi gerektiğini (Yarg.9.HD, 22.1.1985, E.1985/596 K.1985/331, YKD, Temmuz 1985, sh.999-1001) kabul etmiştir (Bkz. ve karş. **Oğuzman,** Toplu İlişkiler, sh.42 dn.31h ve sh.185; **Reisoğlu,** sh.190; **Günay,** sh.184-185).

47) Yargıtaya göre, altı işgününün geçirilmesi halinde itiraz mahkemece reddedilmelidir (Yarg.9.HD, 10.11.1989, E.1989/9545 K.1989/9685, Kamu-İş, Ocak 1990, sh.9); kanunda yetkisizlik tespitine karşı yapılacak itiraza ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu konudaki boşluk Yargıtay'ca doldurulmuş olup Bakanlığın yetkisizlik cevabına karşı genel hükümlere göre bir tespit davasının açılabileceği kabul edilmiştir. (Yarg.9.HD, 26.3.1985, E.1985/3320 K.1985/3222 ve **K.Oğuzman**'ın incelemesi, İHU, TSGLK.13, No.1; 8.7.1987, E.1987/6793 K.1987/7089, Türk Kamu-Sen, Ekim 1987, sh.26-27).

48) Maddeye 3451 sayılı kanunla getirilen hüküm, RG 2 Haziran 1988, 19830.

49) Yarg.9.HD, 22.10.1984, E.1984/9922 K.1984/8987 ve **Ö.Eyrenci**'nin notu, İHO.TSGLK.15 (No.3).

50) Duruşmalı ve duruşmasız yargılama ile kesin karar konusunda uygulamadaki durum ve eleştirisi için bkz. **Çelik,** İş Hukuku Dersleri, sh.415 ve orada gösterilen kaynaklar.

51) **Oğuzman,** Toplu ilişkiler, sh.41; **Günay,** sh.184.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

52) Yarg.9.HD, 22.9.1987, E.1987/8923 K.1987/8365, İşv.D., Mart 1989, sh.15-16; 17.3.1989, E.1989/2148 K.1989/2465, Türk Kamu-Sen, Mart 1989, sh.32-33; 23.3.1990, E.1990/2093 K.1990/1797, Türk Kamu-Sen, Mart 1990, sh.33-34; öğretide aynı görüş **Şahlanan,** sh.74 vd.; **T.Canbolat,** karar incelemesi, İHD, Nisan-Haziran 1993, sh.267.

53) **Şahlanan,** sh.67 dn.17.

54) İşverenlerin Çalıştırdıkları İşçileri Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı'na ve Bölge Müdürlüğü'ne Bildirmeleri İle Sendika ve Konfederasyonlarca Düzenlenecek Üye Kayıt Fişleri ve Defterlerinin Şekil ve İhtiva Edeceği Bilgiler Hakkında Yönetmelik, RG 5 Ocak 1993,21456.

55) **Şahlanan,** sh.79-80 ve orada yollama yapılan karar, Yarg.9.HD., 16.10.1986, E.8478 K.9256, İşv.D., Mart 1987, sh.19-20; ayrıca, 8.4.1993, E.1993/4598 K.1993/5415.

56) **Şahlanan,** sh.80.

57) **Şahlanan,** aynı yer.

58) Birden çok sendikaya üyelik halinde sonraki üyeliklerin geçersiz sayılmasına ilişkin hüküm 3449 sayılı kanunla yapılan değişiklikle kabul edilmiştir (RG 2 Haziran 1985, 19830). Maddenin önceki şeklinde söz konusu durumda tüm üyeliklerin geçersiz sayılması hükmüne yer verilmişti.

59) Aynı sonuca varan bir karar, Yargı. 9.HD, 8.4.1993, E.1993/4598 K.1993/5415.

60) Yarg. 9.HD, 10.7.1985, E.1985/7738 K.1985/7474, YKD, Mart 1986, sh. 369-370 ve bu karara mahkemenin direnmesi üzerine Yarg. HGK, 14.10.1987, E.1987/9-206 K.1987/722, Tekstil İşv. D., Eylül 1988, sh. 21; Yarg. 9.Hd, 25.1.1988, E.1988/557 K.1988/434, YKD, Ekim 1988, sh.1381-1383. Bu kararda, dava konusu değişik işkollarındaki iki sendikada yöneticilik yapılmasıyla ilgili olduğundan söz edilerek bu görevlerin hükümsüzlüğüne karar verilmekle yetinilmiş, üyeliklerin geçersizliğinin de söz konusu olmakla beraber bu davadakinden ayrı bir konu olduğu belirtilmiştir. Karardaki karşı oy yazısının konu ile ilgili bölümü ve gerekçeleri ise kanımızca isabetlidir.

61) Bilgi için bkz. **Çelik,** İş Hukuku Dersleri, § 43.

62) Aynı görüş **Eyrenci,** Öner: Sendikalar Hukuku, İstanbul 1984, sh.108; **Şahlanan,** sh.80-81; K. **Oğuzman,** 1985 Yılı Kararları. Semineri, sh. 143-144; **Günay,** sh. 199; karş. **Özbek,** sh. 129-130.63)

Yasal düzenlemedeki bu eksikliğin eleştirisi için bkz. **Oğuzman,** Toplu İlişkiler, sh. 37-38; **Şahlanan,** sh.65.

64) Bkz. yukarıda III 2 ve orada gösterilen kaynaklar.

65) Yargıtay'ın yukarıda belirtilen 24.4.1992 tarihli kararına ilişkin M. **Ekonomi**'nin incelenmesi, İHD, Nisan-Haziran 1992, sh. 281-282.

66) Bkz. yukarıda dn. 54.

67) Bkz. yukarıda IV 4 a.

68) Aksi görüş **M. Başoğlu,** Yeni Dönemde İşçi - İşveren İlişkileri Yönünden Yeni Politikalar ve Aktüel Mes'eleler Semineri (15-18 Nisan 1984, Abant), Endüstriyel İlişkiler 1984 Yıllığı, Kutyay yayını, İstanbul 1985, sh. 145; **M. Ekonomi,** 17.1.1992 tarihli Yargıtay kararına ilişkin inceleme, İHD, Nisan-Haziran 1992, sh. 263-264; yüzde onun tespitinde sadece sendikalı işçi sayısının esas alınması gerektiği görüşü **Özbek,** Oğuz: Açıklamalı-İçtihatlı Sendikacılık ve Toplu Sözleşme Mevzuatı, 2. Baskı, İstanbul 1986, sh. 309; **Günay,** sh. 131.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

USING PARENT/SUBSIDIARIES DIRECTIVE OFFENSIVELY*

Drs. A. Merih ÇETİNKAYA, Esq.**
University of Amsterdam

I. Introduction

In this article I will focus on the application of Parent & subsidiaries[1] directive and its use by non-EU members (inter alia, Turkey)[2]. In the first part of the article, a general information about the directive will be given, and subsequently I will try to explore the answer of the question of in which member state a non-European union corporate investor should situate its holding company for corporate income tax purposes.

II. A short Review

Of the three direct tax measures adopted by the EC council in July 1990. Council directive 90/435/EEC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different member states (hereinafter parent/subsidiaries directive) has the most immediate effect on cross-border business transactions in Europe. It provides for comprehensive double tax relief throughout the EU for dividends flowing between companies from different member states when companies are in a parent/subsidiary relationship[3].

Until now, double tax relief for intercompany dividends has been governed by a network of bilateral tax conventions (tax treaties) between individual member states. Most of these tax treaties contation provisions for the reduction of withholding tax rates and grant either exemption or a tax credit at parent company level. For this reason, it is sometimes said that the Directive will not be of major importance, the problems it aims to solve having already ceasing to exist. Although this statement may be true in some cases, the directive grants far reaching benefits that go well beyond the traditional treaty benefits.

Under bilateral tax treaties and/or unilateral law, a parent company receiving dividends from a foreign subsidiary was often required to go through time-consuming and cumbersome application procedures to obtain a refund of foreign tax withheld in excess of the reduced rate prescribed by the treaty or the unilateral provisions.

Under parent/subsidiaries directive, however, such refund procedures are no longer permitted. In other words, if a dividend paid by asubsidiary to its parent is exempt from withholding tax under the directive, no withholding tax may be deducted in the first place.

The Directive's overall abolition of dividend withholding taxes on qualifying shareholdings within the EU renders a traditional instrument of international tax planning, that of dividend routing almost ineffective, at least when all affiliated companies are resident

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

within the EU. On the other hand, the directive appears to be very liberal towards the investors from non-EU Member States who seek to use its provisions to protect their subsidiaries within the EU from double taxation. The directive completely ignores the residence of a company's shareholders and grants relief provided the companies concerned meet the qualifying conditions set out in articles 2 and 3 of the directive. Consequently, investors from outside the EU may benefit from the nil rate of withholding tax and comprehensive double tax relief provided by the directive for their EU located investments.

III. Qualifying Companies

Article 2 requires the corporate entities involved to qualify as "company of member state". To be a company of a member state, three conditions should be met:

Legal form:

The company should be incorporated in one of the legal forms listed in the annex to the directive. Broadly speaking, this annex enumerates the common public companies and limited liability companies per member state.

Fiscal residence:

The company must, according to the tax law of the member state, be resident for tax purposes in that member state. Morcover, the company may not be, according to a tax treaty with non-member state, resident for tax purpores outside the EU. This last provision disqualifies companies resident within the EU according to the national law of the member state (incorporation or statutory seat criterion) having also residence outside the EU according to the tax treaty with that thirdstate (place of effective management criterion). However, dual residence companies which both their fiscal residences within the EU are not disqualified. Likewise, companies which have dual residency and have one of heir seat outside EU, may still enjoy from the directiv relief, provided that there is no bilateral tax treaty between that member state and the third country.

Subject to national corporation tax:

The company must be subject to one the national corporation taxes listed in article 2(c) of the directive, without being exempt and without possibility of an option.

Participation threshold:

In order to qualify as a parent or a subsidiary, parent must hold least 25% of the capital of the subsidiary.

Minimum holding period:

Each member state may unilaterally deny the parent subsidiary status to companies that do not hold the shares (or not held, respectively) for an uninterrupted period of at least two years. Thes provision is enacted as an anti-abuse provision against the dividend-stripping by way of a short-lived concentration of nonqualifying small holding companies into one hand, in order to temporarily pass the 25% threshold.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

IV. Application

Article 1(2)[4] of the directive grants member states the authority to apply national or treaty-based anti abuse provisions in derogation of theother directive provisions in derogation of the other directive provisions. However, this is not an autonomous anti-abuse clause; it does not introduce an autonomous supranational concept of abuse clause: it does not introduce an autonomous supranational concept of abuse. It merely makes explicit that member state may rely, even if the formal requirements of the directive are satisfied, on their national and bilateral anti-abuse which can impossibly be anticipated by the union legislator.

Notwithstanding with this, member states wre required to bring their implementation measures info force before 1 January 1992 (Art. 8) [5]. The national implementation measures obviously differ widely, as some countries apply participation exemption [6] while others use credit method, as some apply classical system [7] of taxation of company shareholders and others apply integration system[8], as some countries apply rate systems[9], and as different member states hold different views on the concept of abuse.

Where national implementation measures do not comply fully with the directive requirements, or where implementation measures wrongly have been omitted, the question arises whether taxpayers may rely on the directive provisions. Article 5, abolishing withholding taxes (with a few narrowly defined exceptions) does leave any discretionary powers to the member states, and seems "sufficient clear, precise, and unconditional" [10] to have direct effect. Article 4, providing for prevention of double taxation on dividend income, unmistakably grants member states an option to choose between two methods. However, once a member state has made its choice, one could argue no discretionary power remains. Moreover, if the rights the company entitled to, can be determined with sufficient precision from the directive provision alone, it may rely directly on that provision before a national court [11].

But even if no direct is available, a taxpayer who suffers from detrimental effects of incorrect or incomplete implementation may, under certain conditions, rely on the ruling of the EU Court in the Frankovich[12] case to claim damages from its defaulting state of residence [13].

V. Praxis: A Turkish investor

The tax efficiency of a holding company structure, will in general be dependent upon three key factors:

1. the reduction in withholding tax achieved on inbound dividends,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Withholding tax rates on inbound dividends

In first instance the rate of withholding tax, if any, on dividends paid by one of the operating companies in Europe to ther parent company will depend on the tax laws of the state where the operating company resides. The amount of the withholding tax imposed, if any, may be reduced by a double tax treaty between the ountry of residence of the recipient and the payer. Turkey has entered into such agreements[14] with 17 states.

One negative aspect, which impacts both inbound and outbound withholding taxes, that arises when a Turkish company is used is the fact that Turkey is not a member of the EU. Consequently it is unable to take advantage of the EU tax directives. The importance of this is explained in the section dealing with possible alternatives.

Favorable alternatives

In considering possible alternatives. I have naturally looked at the three key factors highlighted above; inbound withholding tax, taxation of dividend tax, taxation of dividend tax and capital gains, and outbound withholding tax.

However, recent changes in EC tax law has changed the "rules" for looking at holding company locations. The most important change is the implementation of the parent/subsidiary directive. The first implication of thi measure to a non EU member state company is that an EC holding country will be advantageous compared to a non-EC country. The second implication is that a combination of EC countries with complementing attributes is now cost effective. For instance, a company located in a country with a significant inbound advantage could be owned by a company located in an EC country with the best "exit route" or outbound advantage. The most important country to identify at this stage is the lowest tier holding company.

Luxembour[15]

The traditional Luxembourg holding company, that benefits from a special tax regime as regulated under the law of July 31, 1929, would not be a suitable holding company for a non-EU member states company, because this type of company is excluded from the benefit of tax treaties and excluded from the scope of application of the EC parent/subsidiary directive. However, most recently Luxembourg introduced a new-style Luxembourg holding company[16],

That can access the Luxembourg tax treaty network and benefits from the application of the EC parent/subsidiary directive.

Dividends received by new-style Luxembourg holding company are fully tax-exempt if certain conditions are fulfilled. The company has to hold at least 10 percent of the share capital of the subsidiary or a minimum amount of 50.000.000 Lfrs. The shares must have been held during a period of 12 months before the end of the accounting period in which the dividends are received. The subsidiary has to reside in a tax treaty state or has to be fully subject to a tax equivalent to Luxembourg corporate income tax.

Capital gains realized on the sale of participations are fully taxemept if certain conditions are fulfilled. The shares have been held for 12 months preceding the beginning of the tax

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

year in which they are sold. The holding represents at least 25% of the capital of the subsidiary throughout that period or has a purchase price of at least 250 million Lfrs. The subsidiary is fully subject to a tax equivalent to Luxembourg corporate income tax.

Although the new style Luxembourg company has access to the treaty network, thes does not result in substantial reductions in inbound dividend withholding tax. This is because Luxembourg has entered into only a limited number of treaties (i.e. 16). Dividends received from companies within the EC are in principal free from withholding tax.

With regard to the outbound dividend withholding tax the limited treaty network of Luxembourg does not provide for a suitable intermediary jurisdiction between Luxembourg and, for example Turkey that as a result of non-availability of a bilateral tax treaty between this jurisdiction and Luxembourg levels the dividend withholding tax rate at 15% i.e. the normal rate. However, it is possible to use interes on borrowings to mitigate the effect of the outbound withholding tax because there is no interes on withholding tax and no normal thin capitalization rules.

With respect to borrowings of the holding. I have to note that Luxembourg has no interest withholding tax.

Belgium[17]

Belgian holding companies are considered as ordinary companies subject to the normal corporate income taxation rules. As a result they are subject to tax treaty provisions and to the EC Parent/Subsidiary Directive[18].

Dividends received by a Belgian company are included in the taxable profit of that company and taxed accordingly. If certain conditions are met 95% of the dividend is tax exempt. Dividends from a holding an finance company, that are subject to a tax regime that deviates from an investment company are not exempt. If though the income of these companies wuld be exempt according to the Belgian tax rules then the exemption applies. Dividends from companies established in countries where the tax rules are substantially advantageous than is Belgium, are not exempt. Furthermore, the dividend from so-called conduit companies is only exempt if a treaty applies with a non-discrimination article. The Belgian tax authorities have issued a list of countries which they regard as substantially advantageous or having a deviating tax regime. Capital gains are exempt, except for those shares which cannot benefit from the participation exemption.

For dividends received from non-EC subsidiaries the reduction of the dividend withholding tax rate could only be a result of one of the tax the treaties of Belgium. In most treaties the withholding tax is reduced to 15%.

The reduced withholding tax rates as provided in the relevant tax treaties are applicable. Most treaties reduce the Belgium rate of 25% to 15%. No unique jurisdictions exist to establish an intermadiary company above Belgium.

As far as the use of interes loans to mitigate outbound withholding tax of the Belgian holding. I note that Belgium has an interest withholding tax of 10%, that is only reduced by a few tax treaties.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

The Netherlands[19]

Dutch holding companies are subject to general corporate income tax rules. As a result they are subject to tax treaty provisions and to the EC Parent/Subsidiary Directive.

Both inbound dividends and capital gains are exempt from corporate income taxation if, apart from some less important requirements, the company owns more then 5% of the nominal issued capital of the subsidiary, the investment in the foreign company is not held as a portfolio investment and the foreign company must be subject to an income tax under the national laws of a sovereign state. Whether a participation is held as a portfolio investmen can be clarified in advance by obtaining a ruling from the Dutch tax authorities. If a dutch holding company owns more than 25% in a company created under the law of one of the EC member states, then the portfolio test does not apply.

Inbound dividend withholding tax from non-EEC subsidiaries will be reduced substantially by the very extensive treaty, network including Zimbabwe of the Netherlands.

The Netherlands has the unique exit route to the Netherlands antilles. Thi didivent withholding tax rate can in principle be reduced to 5% by the treaty between the Netherland Antilles and the Netherlands. (There is an additional cost in the Netherland Antilles of between 2,4%-3%).

Interes on loans to a Netherlands holding company are free from withholding tax. No formal thin capitalization rules apply but in practice a debt equity ratio of around 85:15 is necessary.

VI. An attempt To Structure Turkish İnvestment İn Europe Inbound Dividends

A comparison between the three most favorable jurisdictions shows the Netherlands has the best treaty network, which should substantially reduce inbound withholding suffered.

Tapation of dividends and capital duty

There are no significant differences between the amount of income and/or gains which are taxed. There are, are however, other comparative advantages to the Dutch system. In particular, it does not require a minimum holding period and also does not require the subsidiary to be subject to a material minimum tax rate requirement.

Outbound dividend

The Netherlands has the enique Netherlands Antilles exit route. This is "tried and tested" and already avaiable even Turkish companies (other cheaper exit routes may be available, however, none of the countries has a comparative advantage with the ones presently on the "drawing board").

Overall

The Netherlands clearly has advantages over the other two wurisdictions in the key areas. Three countries have been considered in detail: the Netherlands, Luxembourg and Belgium. For each, the three key factors will be discussed (in looking at the outbound cost I will also consider the use of interest rather than dividends). I will not discuss advantages and disadvantages which rely on, mostly, a particular event and in my opinion a judgment

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

could be based on factors which can be achieved with significantly more certainty.

The recommended structure...

Based on the above it apprears that a structure where by a dutch company acts as the holding company of the ultimate resident Turkish company is the most cost efficient. The dutch company should be wholly owned by a company created under Netherlands Antilles law, which is in turn held by a company in Turkey ("grandparent!"). In this section I will elaborate on the use of a dutch holding company and suggest some other functions for aforementioned company.

A dutch! Netherlands antilles structure

As noted in the previours section, dividend withholding taxes on inbound dividends will be substantially reduced by the wide tax treaty network of the Netherlands and thanks to the parent/subsidiary directive. Receipt of dividends as well as capital gains will be exempt from corporate income tax as long as the participation exemption applies. The overall effect is that at the level of the holding company no corporate income tax is due in relation with its holding function. Dividends distributed by the Netherlands company are subject to dutch withholding tax, which will as a result of the tax treaty with the Netherlands antilles in general be 5%. At the level of the Netherlands antilles the dividend received will be taxed at an effective rate of 2.4%-3%. The distribution of profit by the Netherlands antilles company to Turkey will be free of dividend withholding tax. The repatriation of dividends received by a dutch holding company to its parent by way of interest will reduce the outbound withholding tax costs. The question therefore arises what debt/equity ratio can be used. Although in the Netherlands no law exists that deals with debt/equith ratio's in relation withholding companies, a 15/85 ratio is regarded as a minimum for the holding type of company. This means that a substantial part of the income of the holding company can be repatriated as interest, with the result that withholding tax is overridden. It should be noted that the interest, and therefore the loan, should be channeled through the Netherlands antilles company. A direct loan from a Turkish company to the dutch holding company could result in liability to dutch corporate income tax for the relevant Turkish company.

VII. Interim Conclusion

More than 200 Turkish investments abroad are now registered with the Turkish treasury. In addition, a large number of Turkish businessmen have oparations abroad that they have financed with offshore funds.

The range of Turkish activities abroad is impressive. Some 20 banks with Turkish capital from Turkey's state banks. These huge investment activities inevitably actualize the question of best efficient route for profit repatriation and eventually tax planning.

In this article, I tried to make a positive contribution to this tax planning efforts. Although Turkey is not a member of the EU, this should not take us per se to the conclusion of "we're out of it so we can't use their opportunities"[20] On the contrary, this is "the time" for Turkey in general, and for Turkish investor in particular, to seek all the possible alter-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

natives and employ all possible tax to seek all the possible alternatives and employ all possible tax planning techniques in order to make the Turkish investment abroad more and more efficient from tax point of view. I hope this article open a route in Turkey in this regard.

* On this occasion I would like to thank to Prof. Dr. Adnan Tezel who is always ready to help me and answer all my in-exhaustive questions.

** Tax attorney, morest ernst & young; research associate, University of Amsterdam and international bureau of fiscal documentation, Amsterdam, the Netherlands.

Footnotes

1 O.J. No. L. 225 of 20 August 1990, at 6.

2 In thes article, I have toned a little bit up the acerbic style of writing instead of pure scholarly academic writing one in light of the current trend of "theory should be used in practice". In fact, the subject of the article is also suitable for this approach. Hence, the article, in it is integrity, turned out to be one of those articles which are written solely for the purpose of "how to beat the fisc".

3 However, another related problem was left unsolved by the directive: it is the discriminatory effect of national tax systems taking into acount at the share holder level the corporation tax is levied at the corporate leven on the distributed profits. The imputation systems, which integrate the taxation of the company and sharcholders, generally do not extend their bencfits (imputation credit or avoir fiscal) to non-resident shareholders, who are therefore treated less favorably than the domestic shareholders.

4 Article 1 (2) "This directive shall not preclude the application of domestic or agreement-based provisions require for the prevention of fraund or abuse." see: Oj. at 6.

5 To date, all member states transposed the directive into their respective national law.

6 Belgium, Luxembourg, the Netherlands apply this method. see: Ernst & Young. Worldwide Corporate Tax Guide 1994, at 37, 273, 317, 318.

7 Belgium, Denmark, Luxembourg, and the Netherlands apply this system. see: International Bureau of Fiscal Documentation, European Tax Handbook 1993, at 44, 77, 235, 257.

8 Greece has applied this system until 1992. see: European Tax Handbook 1993, at 159 and 161.

9 Germany applies this system. see: European Tax Handbook 1993, at 129.

10 Case 26/62 (Van Gend & Loos), (1963) ECR 1.

11 See, for instance Case C-271/91 (Marshall II) of 2 August 1993, not yet reported.

12 Joint cases C-6/90 and C-9/90 (Frankovich v. Italy and Bonifaci v. Italy), (1991) ECR I-5403, and (1991) ECR I-5403, (1993) 2 CMLR 66, at 107.

13 Recently, the Court took its famous estoppel (see, for instance: Case-6/64 (Costal/ENEL/, (1964) ECR 614 and Case 8/81 (Ursula Becker v. Finanzamt Munster-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Innenstadt), (1982) ECR 69) principle two steps further. In its Emmot (see: Case C-208/90 (Emmot), (1991) ECR I-4269) judgment it held that a member state which has failed to transpose a directive correctly cannot rely on its national time limits to bar proceedings by individuals claiming their community rights under a directly applicable directive provision.

14 Turkey to date concluded 33 bilateral tax treaties of which 17 are in force. All of these treaties are based on the OECD model treaty (1977 version). Following treaties are in force; Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Jordan, Korea (Rep.), the Netherlands, Norway, Pakistan, Romania, Sweden, Tunisia, United Kingdom and Cyprus (Tur. Rep. of Northern).

15 The explanations in this part relating to the directive are based on the information derived from "Loi du 6 Decembre 1990 portant reforme de certaines dispositions en matiere d'imports direct et indirects)".

16 In 1991 the SoParFi, a new type of Luxembourg holding company, has been introduced into Luxembourg (tax) legislation. Accordingly SoParFi is in principle subject to standard Luxembourg taxation on profits.

17 The explanations in this part relating to the directive are based on the information derived from "Uitvoering "moeder-dochter" richtlijn: aanpassing van de eigenlijke definitief belaste inkomsten (DBI)-aftrek, Fiskoloog international, 91.10.582. and Lagae. JP. Les revenues d'actions et de parts de societes belges et etrangeres, le regime fiscal des societes en Belgique. Editions du Jeune Barreau, 1993.

18 De Broe, L. Kroniek International Belastingrecht, Tijdschrift voor Rechtpersoon en Vennotshchap (TRV) 1991, at 277.

19 Van der Geld, J.A.G. De Implementatie van de moeder-dochterlijn en de fusierichtlijn, in Europese (ontwerp-) richtlijnen, Pre-advics 39th annual meeting of the Dutch Association of tax advisers, IBFD Publications, B.V. 1993 and creemers, J.M.M. Misbruik in fusie- en moeder-dochterlijn: geen vrijbrief, maar wel een duidelijk voorbehoud, Weekblad voor fiscall recht 1992/6032 (12 November 1992), at 1599.

20 This sentence was told by a director of one of the Turkish bank in Europe in a meeting with the author.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KOOPERATİFLERDE RİSTURN İSTİSNASI

Dr. A. Bumin DOĞRUSÖZ
Maramara Üniversitesi
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

Kooperatifler, kâr elde etme ve kâr dağıtma amacı gütmeyen kuruluşlar olup, esas amaçları yeterli ekonomik güce sahip olmayan kişilerin mesleki ve geçimlerine ait gereksinimlerini karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle karşılamaktır.

Kooperatiflerin yıl içinde ortaklarıyla yaptıkları işlemler sırasında ortakların ödedikleri değerden, yıl içinde yapılan masraflar, zararlar, yedek akçe ve fonlar ayrıldıktan sonra kalan kısmın, ortaklara geri ödenmesi veya bir fonda toplanması söz konusu olmaktadır. Kooperatifler Kanunu'nun 28. maddesinde (f.1) "ana sözleşmede aksine hüküm bulunmadığı takdirde ortaklarla yapılan muamelelerden bir yıllık faaliyetin sonunda elde edilen hasılatın tamamı gelir-gider farkı olarak kooperatifin yedek akçelerine eklenir." hükmü yer almıştır. Madde metninden de anlaşıldığı gibi kooperatifler, ana sözleşmelerinde açık bir hüküm bulunması koşulu ile, ortaklarla yaptıkları muamelelerden elde ettikleri yıllık hasılatı (gelir-gider farkını), ortaklarına (iade edilebilir anlamında) dağıtabilirler. Bu hasılat, aslında bir kâr olmayıp, gelir artığı kazanç niteliğindedir ve dolayısıyla dağıtım, kâr dağıtımı niteliğinde değildir.

Ortaklarla yapılan işlemlerden doğan gelir artığının ortaklara dağıtımı, "risturn" olarak adlandırılmaktadır. Risturn, ortakların kooperatifle yaptıkları işlemler sonucunda ortaklardan alınan veya onlar lehine doğan fazlaların yine ortaklara yaptıkları işlemler esas alınarak iade edilmesidir. İşte bu risturn veya bir başka anlatımla ortağa, ortaklarla yapılan işlemlerden doğan olumlu gelir-gider artığının, işlem oranına göre dağıtılması, aşağıda açıklayacağımız şartlarla Kurumlar Vergisi'nden istisna edilmiştir.

Kooperatiflerde kazanç, kaynağı bakımından, ortak içi veya dışı işlemlerden doğumuna göre, iki ayrı kategoride alınmaktadır.

Yalnızca ortakları ile iş yapan kooperatifler, K.V.K.'nun 7. maddesinde (b. 16) yazılı diğer koşulları da taşımaları halinde, kurumlar vergisinden muaf tutulmuşlardır. Ancak hem ortaklarıyla hem de ortak dışı kişilerle iş yapan kooperatiflerin, vergi muafiyetinden yararlanmaları söz konusu değildir. Ancak bu durumdaki kooperatiflerin, ortakları ile yaptıkları işlemlerden doğan olumlu gelir-gider farkı, risturn istisnasının konusunu oluşturmaktadır. Buna karşılık kooperatiflerin ortak dışı işlemlerden doğan olumlu gelir-gider farkı ise, istisna kapsamı dışında kalmakta ve dolayısıyla Kurumlar Vergisi'ne tabi olmaktadır.

Bu nedenle, Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 8. maddesinde düzenlenmiş bulunan risturn istisnası, ancak Kurumlar Vergisi'nden muaf olmayan kooperatifler için geçerli bulunmaktadır. Zira Kanunun 7. maddesinde zikredilen şartlara haiz olmaları dolayısıyla vergiden muaf bulunan kooperatiflere, Kurumlar Vergisi mükellefi bulunmadıklarından, kazançlarının tamamını, (...) risturn olarak vergilemeden dağıtabileceklerdir(1).

Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 8. maddesinin 2 no'lu bendinde, üç konuda faaliyet gösteren kooperatifler için, risturn istisnası getirilmiştir. Faaliyet alanlarına göre bu koop-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

eratifler, üretim, tüketim ve kredi kooperatifleridir. Öte yandan Danıştay, vermiş bulunduğu muhtelif kararlarında, üretim (istihsal) kavramını geniş ve nakliye işini de kapsar şekilde yorumlayarak, nakliye kooperatiflerinin de ortaklarına ödedikleri risturnların vergi istisnasından yararlanması gerektiğine hükmetmiştir(2).

Kooperatiflerin, Kurumlar Vergisi Kanununda düzenlenen bu vergi istisnasından yararlanmaları bakımından, 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'na tabi olup olmamasının bir önemi yoktur. Özel Kanunu'na göre kurulmuş kooperatifler de bu istisnadan yararlanabilir.

* Marmara Üniversitesi Mali Hukuk Öğretim Üyesi

Kooperatifler Kanunu'nun 38. maddesi hükmüne göre (f.2), Kooperatifin ana sözleşmesinde gelir-gider farkının ortaklar arasında bölünmesi öngörülmüş ise, bu bölüşme ortakların muameleleri oranında yapılır. Bu hükmün neticesi olarak risturnlar, ortağın kooperatifte yapmış olduğu işlem oranında ortaklara dağıtılır. Ortak cari yıl içerisinde kooperatifle hiç işlem yapmamışsa, yıl sonunda risturn payı da alamaz.

Ayrıca risturn dağıtımında ortağın kooperatifle yaptığı işlemin niteliği de önemlidir. Ortağın yapmış olduğu işlem kooperatifin amacı içinde bulunan işlemlerden olmalıdır. Kooperatifin amacı kapsamında olmayan bir işlem yapılması durumunda risturn dağıtımı da söz konusu olamaz(3).

Kooperatiflerin gelir-gider farkı dağıtımı yapabilmeleri için, söz konusu dönem farkının olumlu olması gerekir. Ayrıca bu farkın, tamamıyla dağıtılması da söz konusu olamaz. Bu farkdan önce, Kooperatifler Kanunu'nun 40 ve 41. maddeleri hükmü uyarınca yedek akçe, zorunlu ve zorunlu olmayan fonların ayrılması, daha sonra dağıtımın yapılması gerekir. Eğer farkın tamamı, söz konusu ayrımlar yapılmadan dağıtıma tabi tutulursa, yedek akçe ve fonlara ayrılması gereken miktarlar istisnadan yaralanamaz(4).

Yukarıda da açıkladığımız gibi, risturn istisnası uygulanacak kazançlar, kooperatifin ortakları ile ortaklık amaçları doğrultusunda yaptığı işlemlerden doğan kazançlardır. Ancak kooperatifin ortak dışı işlemlerinin de bulunduğu veya ortakların kooperatifle ortaklık amacı içinde yaptığı işlemlerinde bulunduğu hallerde risturn kazancının kooperatifin genel kazancından ayrılmasındaki esas, kooperatifin ortakları ile ortaklık amacı içinde yaptığı iş hacminin, kooperatifin genel iş hacmine olan oranının, genel kazanca uygulanması suretiyle hesaplanmaktadır.

Ortaklarla yapılan iş hacminin genel iş hacmine oranlanması kooperatif türleri itibariyle; tüketim kooperatiflerinde ortakların satın aldıkları, üretim kooperatiflerinde kooperatife sattıkları veya satın aldıkları malların kıymetler tutarının genel iş hacmine oranlanması, kredi kooperatiflerinde ise, ortakların kullandıkları kredilerin, kullandırılan bütün krediler oranlanması ile bulunmakta ve genel kazanç bu ölçüye göre ayrılarak risturna konu olacak tutara ulaşılmaktadır(5).

Tüketim kooperatiflerinde, kooperatifin ortakları ile yaptığı işlemlerden doğan kazançtan, kişisel ve ailevi gıda ve giyecek türü mallara ilişkin kazancın ayrılarak ortaklara risturn olarak dağıtılması halinde, söz konusu kazançların kurumlar vergisinden istisna tutulması gerekir(6). Bir başka anlatımla, hesaplanan risturnların istisnadan yaralanabilmesi için satın alma fiilinin, şahsi ve ailevi gıda ve giyecek ihtiyaçlarını karşılama amacına dayalı olması gerekir. Kooperatiflerin ortaklarına bu maddelerin dışında sattıkları mallardan (örneğin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

elektrikli ev aletleri, halı, mobilya vs.) sağladıkları kurum kazançları Kurumlar Vergisi'ne tabi tutulacaktır(7).

Tüketim kooperatifleri gibi üretim kooperatiflerinde de, kooperatifin ortakları ile yaptığı bütün alım-satımlar bu istisnanın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Kanun hükmüne göre, ortakların ancak kendileri tarafından üretilip kooperatife sattıkları mallar ile münhasıran kendi üretiminde kullanmak üzere satın aldıkları malların kıymetine göre hesaplanan ristumlar istinadan yararlanacaktır(8).

Aşağıda, bir tüketim kooperatifinde ristum hesaplaması örnek olarak verilmiştir.

(x) Tüketim Kooperatifi'nin yıl içinde ortaklarına ve ortak olmayanlara yaptığı satışlar aşağıdaki gibidir.

Ortaklara yapılan satış tutarı:	680.000.000.- TL
Şahsi nitelikteki mal satışı:	180.000.000.- TL
Ailevi nitelikteki mal satışı:	60.000.000.- TL
Yiyecek niteliğindeki mal satışı:	260.000.000.- TL
Beyaz eşya satışı:	80.000.000.- TL
Halı, kilim satışı:	60.000.000.- TL
Aydınlatma malzemesi satışı:	40.000.000.- TL
Ortak olmayanlara yapılan satışlar:	120.000.000.- TL
Toplam satış:	800.000.000.- TL
Olumlu gelir-gider farkı:	100.000.000.- TL

Bu kooperatifte ristum istisnası hesaplamasında önce; ortaklara yapılan ve istisnadan yararlanabilecek nitelikteki satışların (şahsi ve ailevi ve yiyecek satışı), toplam satışlara oranının bulunması gerekir. Bu oran:

$$\frac{500.000.000 \times 100}{800.000.000.-} = 62,5$$

Kooperatifin olumlu gelir-gider farkına bu oranın uygulanması, bize istisnadan yararlanabilecek miktarı verecektir.

$$100.000.000.- \times \frac{62,5}{100} = 62.500.000.- \text{ TL}$$

Çıkan sonucun doğruluğunu, aynı hesaplamaları, ortaklara yapılan ve istisnadan yaralanamayacak satışlar ve ortak dışına yapılan satışlar için yaparak kontrol edebiliriz. Bu kontrolun sonucuna göre kooperatifin, olumlu gelir-gider farkının dağılımı şu şekildedir:

Ortaklara yapılan ve istisnadan yaralanacak fark:	62.500.000.-
Ortaklara yapılan ve istisnadan yararlanamayacak fark:	22.500.000.-
Ortak dışı işlemlerden doğan fark:	15.000.000.-
Dağıtılabilir nitelikteki olumlu gelir-gider farkı:	100.000.000.-

Muafiyetden yararlanmayan kooperatifler, faaliyet dönemi sonucunu dönemin kapanışı müteakip, belirli süre içinde tespit etmek zorundadırlar. Bu kooperatifler, ortakdışı muamelelerden doğan kazançlar ile ortaklara ortaklık statüsü dışında yapılan muamelelerden doğan kazançları 8. maddenin 2. fıkrasında belirlenmiş bulunan yönteme göre tespit

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

etmek ve beyanname verme süresi içinde vergilemek; vergiden istisna ettikleri risturnları da hesaplamanın yapıldığı yıl içinde ortaklar hesabına alacak yazma veya onlara nakden veya aynı kıymette mal ile ödemek zorundadır. Aksi takdirde, risturn vasfını iktisap etmemiş kazançların istisnadan yararlanmasına, vergiden istisna edilmiş yedeklerin oluşmasına olanak tanınmış olur ki, bu da, hem kanunun istisnayı düzenleyen hükmüne, hem de Yasa Koyucunun risturn istisnası ile güttüğü amaca ters düşer. Ortaklarla yapılan amaç için muamelelerden doğan gelir-gider farkları ancak, risturn olarak hesaplandıkları ve dağıtıldıkları zaman risturn niteliği kazanırlar (G.V.K. Md.75). Keza, bent hükmünün (d) paragrafında da açıkça belirtildiği üzere; ortakların idare gideri olarak ödedikleri kısımlardan sarf olunmayan kısımlar ancak iade edilmeleri halinde, risturn istisnasından yararlanabileceklerdir. Maliye Bakanlığı tarafından verilen müktezalarda da, dağıtılmayan risturnların kurumlar vergisine tabi olacağı belirtilmiştir(9).

Ayrıca, Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 8. maddesinni 2. fıkrasının d bendinde, ortakların idare gideri karşılığı olarak ödedikleri paralardan sarf olunmayarak iade edilen kısmında istisna kapsamında olduğu vurgulanmıştır.

Bu bendin anlam ve kapsamı doktrinde tartışmalıdır. Bir görüşe göre(10), ortaklardan idare karşılığı olarak alınan meblağ, zaten kooperatif açısından bir gelir veya hasılat değildir. Bu istisna hükmü, fazla kısmın iadesinin kâr dağıtımı sayılıp sayılmayacağı ve dolayısıyla bu paraların dağıtılmadığı hallerde hasılat sayılıp sayılmayacağı şeklinde bir tartışma veya yanılgıya yol açmamak amacı ile getirilmiş olup, açıklayıcı mahiyettedir. Bu konudaki bir diğer görüşe göre ise(11), kurumlar vergisinde "kurum kazancı" kavramı, Gelir Vergisi Kanunu'nun "gelir" kavramından daha geniş anlamlıdır. Dolayısıyla ortaklardan toplanan idare gideri karşılıkları da, birer hasılat unsurudur. Ancak bu paralar sarf olunmayarak iade edilirse hasılat unsuru olmaktan çıkar ve istisna kapsamında yer alır. Biz ise, doktriner nitelikteki zikrettiğimiz bu görüşlere ve tartışmalara ayrıntılı olarak girmiyor, yalnızca kanaatimizi açıklamakla yetiniyoruz. Kanaatimizce, ikinci görüş daha yerinde gerekçelerle donatıktır. Nitekim Maliye Bakanlığının çeşitli muktezalarında ve yargı kararlarında kurum kazancı, gelir olmayan bir çok kazanç ve irat, kurum kazancı olarak nitelendirilmiştir(12). Ayrıca ortaklarca kooperatife borç olarak verilmeyen ve ortağın sermayedeki payının artmasına da neden olmayan "aidat" niteliğindeki paraların ise özsermayede bir artış meydana getirmeleri nedeni ile muhasebe kuralları ve bilanço teorisi gereği hasılat yazılmaları gerekmektedir(13).

Her ne kadar idare gideri karşılıkları, Gelir Vergisi Kanunu'nun 2. maddesinde sayılan yedi gelir unsurundan birine girip girmediği hususu tartışmalı gibi gözüküyorsa da, esas itibarıyla ticari faaliyetlerden doğan bir kazanç olduklarından kurum kazancının bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Bu nedenle ortaklardan idare giderlerine karşılık olarak alınan paralardan kullanılmayıp iade edilen kısımlar, Kurumlar Vergisi uygulamasında dağıtılan risturnlar gibi işlem görerek, risturn istisnasından yararlanacaklardır(14).

Ayrıca söz konusu paraların geri verilme zamanlarına göre de istisna uygulaması değişiklik gösterir. Aynı hesap dönemi içinde dağıtılan kısımlar için istisna uygulanamaz. Bunlar hasılattan düşülmelidirler. Hasılattan düşülen kısımların, yıl sonunda tekrar istisna olarak gözönüne alınması normal faaliyet gelirlerinin de vergilendirilmesini önler. Bu nedenle ayrıca istisna uygulanması yoluna gidilmez. Hesap dönemi sonunu izleyen

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

dönemde iade edilen paralar ise, beyanname verme süresi içinde hesaplanıp, dağıtılmalarına karar verilmeleri veya bu süre içinde dağıtılmaları koşulu ile istisnadan yaralanacaklardır(15).

Kooperatif ortaklarına risturn dağıtımı, nakden olabileceği gibi, ayni olarak da yapılabilir. Ancak dağıtımın aynen yapılması halinde değerleme ölçüsünün ne olacağı Kanun'da belitilmemiştir. Bu durumda değerlemenin emsal satış bedeli üzerinden yapılacağı kanaatindeyiz(16).

Ancak ödemelerin aynen yapılması halinde, nakdi ödemenin aksine, Katma Değer Vergisi'nin gündeme gelmesi söz konusu olabilecektir(17).

Bu konuda uygulamada sıkça karşılaşılan bir durum da, ortakların risturn alacaklarını takip etmemeleri ve dolayısıyla kooperatifden tahsil etmemeleridir. Bu gibi hallerde kooperatifin, alınmayan risturnlarının, ertesi yılın hesaplarında yedek akçelerine eklemesi gerekir. Bu eklenen miktarın, ertesi yılın olumlu gelir-gider farkı ile birlikte vergileneceği kuşkusuzdur. Eğer, koopratif vergiden muaf bir kooperatifse, bu meblağlar yine yedek akçeye eklenecek, ancak muafiyet uyarınca bir vergileme söz konusu olmayacaktır.

Kooperatiflerde risturn istisnasını düzenleyen 3946 sayılı Kanun öncesi bent hükmü, maddede 3946 sayılı Kanunla değişiklik yapılırken, aynen muhafaza edilmekle birlikte bende, "Bu risturnlar Gelir Vergisi Kanununun 94. maddesine göre tevkifata tabi tutulmaz. Ortaklara dağıtımı kâr dağıtımı sayılmaz" hükmünü içeren bir paragraf eklenmiştir. Bu ekleme, Gelir Vergisi Kanunu'nun 75. maddesinin 1. fıkrasının 2 no'lu bendinin parantez içi hükmünün son cümlesinin tekrarından ibarettir. Dolayısıyla, kooperatiflerin ortakları ile yaptığı muamelelerden doğan gelir-gider fazlasının ortaklara kooperatifle yaptıkları muameleler nispetinde dağıtımı olarak kısaca tanımlanabilen risturnlar, Gelir Vergisi Kanununun 94. maddesinin 6 numaralı bendinin (b) alt bendine göre gelir vergisi tevkifatına tabi tutulmayacağı gibi, kazanç ve kâr dağıtımı niteliğinde sayılmadığından ortaklarca gelir vergisi beyannamesi ile beyanı da söz konusu değildir.

Öte yandan risturnlar, Maliye Bakanlığı'nın Kurumlar Vergisi Kanunu'na İlişkin 47 sayılı Genel Tebliğinin I, 1, b bölümünde yer alan yorum ve açıklaması uyarınca, Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 25. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenen asgari vergiye de tabi tutulmayacaktır. Anılan genel tebliğin ilgili hükmü aynen, "kooperatiflerce ortaklara dağıtılan risturnlar, ortakların kooperatifle yaptıkları muameleler neticesinde ortaklardan alınan veya onlar lehine doğan fazlaların gene ortaklara iade edilmesidir. Bir başka ifadeyle bu meblağlar, kooperatifin kazancı olmayıp, ortağın parasıdır. Bu nedenle, kurumlar vergisi mükellefi bulunun kooperatiflerin risturn istisnası olarak indirime konu yapılan kazançları Kurumlar Vergisi Kanununun 3946 sayılı Kanunla değişen 25. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen % 20 oranlı kurumlar vergisi matrahına dahil edilmemesi gerekir." şeklindedir. Maliye Bakanlığınca yapılan bu yorum, hiç şüphesiz, hukuki açıdan tartışma ve eleştiri konusu yapılabilir. Ancak uygulamanın bu genel tebliğ doğrultusunda gelişeceği ve vergi idaresinin kooperatiflerin risturn istisnasından yararlanan kazançlarının asgari vergiye tabi tutulmasını istemeyeği anlaşılmaktadır. (Kasım 1994)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Dipnotlar

1. Kurumlar Vergisi Genel Tebliği, Seri No: 20.
2. Danıştay 4. Daire, E. 1986/2827 K. 1987/2174 T. 18.6.1987 (İspir, E. Danıştay 4. Daire Kararları, sh: 160); Danıştay 4. Daire, E. 1986/3823 K. 1986/4131 T. 23.12.1986 (Kızılot, Şükrü, Danıştay Kararları-1994, sh: 1279). Buna karşılık Maliye Bakanlığı, taşımacılık alanında faaliyet gösteren bir kooperatife, faaliyet sahası itibarıyla söz konusu istisnadan yararlanamayacağı şeklinde mukteza vermiştir. (9.05.1984 gün ve 22106-35446 sayılı mukteza; Kızılot, Şükrü. Danıştay Kararları-1987 sf: 1153 - 1154.
3. Kızılot, Şükrü. Kurumlar Vergisi, c:1, sf: 394
4. Aynı yönde bkz. Kızılot, Şükrü, Kurumlar Vergisi, c:1, sf: 394
5. Yılmaz, S. - Dorukkaya, Ş. - Şükrüer, S. "Kooperatiflerde Risturn İstisnası", sf: 59
6. 27.10.1981 tarih ve 22106 - 436/78528 sayılı Maliye ve Gümrük Başkanlığı Müktezası (Kızılot, Şükrü, Danıştay Kararları-1987, sf: 361
7. Kurumlar Vergisi Genel Tebliği, Seri No: 20
8. Kurumlar Vergisi Genel Tebliği, Seri No: 20
9. Paklar, Selahattin, Kurumlar Vergisi, sf:153
10. Özbalcı, Yılmaz, Kurumlar Vergisi, sh: 167-168, Uysal-Eroğlu, Kurumlar Vergisi, sf: 148; Yılmaz, S. Dorukkaya, S. Şükrüer, S. Agm. sf: 67
11. Paklar, Selahaţtin, Kurumlar Vergisi, sf: 154; Karadeniz, S. "Kooperatiflerde Risturnlar ve Risturn İstisnası Uygulaması - II", sh: 43; Kızılot, Ş. Kurumlar Vergisi, c: 1, sf: 411-412
12. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Paklar, Selahattin, Kurumlar Vergisi, sf: 49-50
13. Karadeniz, S., Agm. sf: 43-44
14. Kızılot, Şükrü., Kurumlar Vergisi, c:1, sf: 412
15. Karadeniz, S., Agm. sf: 43-44
16. Aynı yönde bkz. Karadeniz, S., Agm. sh: 47; Kızılot, Şükrü., Kurumlar Vergisi, c:1, sf: 43; Yılmaz, S., - Dorukkaya, Ş. - Şükrüer, S., Agm, sf: 61
17. Bu konuda bkz. Öz, H., "Kooperatifleri ligilendiren Muamelelerin KDV Karşısındaki Durumu", sf: 41 vd.

Yararlanılan Kaynaklar

İspir, Ekrem : Danıştay 4. Daire Kararları, İstanbul 1991

Karadeniz, Salim : "Kooperatiflerde Risturnlar ve Risturn İstisnası Uygulaması - II", Vergi Dünyası, s:69 (Mayıs 1987), sf: 41-53

Kızılot, Şükrü : Kurumlar Vergisi Kanunu ve Uygulaması, c. I, Ankara 1990

Kızılot, Şükrü : Vergi Uygulamasıyla İlgili Muktezalar ve Danıştay Kararları, Ankara 1987

Kızılot, Şükrü : Vergi Uyuşmazlıklarıyla İlgili Danıştay Kararları ve Özelgeler (Muktezalar), c. I, Ankara 1994

Öz, Hasan : "Kooperatifleri İlgilendiren Muamelelerin KDV Karşısındaki Durumu", Vergi Dünyası, s: 49 (Eylül 1985), sf: 35-43

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Özbalcı, Yılmaz : Kurumlar Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Ankara 1990
Paklar, Selahattin : Kurumlar Vergisi Kanunu Yorum ve Uygulamaları, 2. basım, İstanbul 1987
Uysal, Ali -Eroğul, Nurettin: Açıklamalı ve İçtihatlı Kurumlar Vergisi Rehberi, Ankara 1985
Yılmaz, S.-Dorukkaya, Ş.-Şükrüer, S.: "Kooperatiflerde Risturn İstisnası", Vergi Dünyası, s:32

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ANAYASA'NIN 84/1. MADDESİNİN YORUMU

Prof. Dr. Hayri DOMANİÇ

Anayasa'nın 84/1. maddesinde yazılı olup, milletvekilliğini (üyeliği) sona erdiren nedenler "partisinden istifa" edene özel olanlar dışında 1876 Anayasası'nın 74, 1945 Anayasası'nın 28, 1961 Anayasası'nın 80. maddelerinde de hemen hemen aynen yer almıştır. Ancak "partisinden istifa" ederek, başka bir partiye giren veya seçim hükümetleri hariç, Bakanlar Kurulu'nda görev alma sebebi 84/1. maddenin ilk tasarısında bulunmadığı halde partilerarası transferlerden kaynaklanan şikâyetlerin önlenmesi amacıyla sonradan ilave edilmiş, sırf parti değiştiren üyelerle ilgili bu düzenlemeye özel olarak düşünülen "salt çoğunluk ile" üyeliğe son verme kuralı hatalı ifade sorunu, diğer sona erme sebeplerini de kapsar bir görüntü almıştır.

İstifa eden milletvekilinin üyelik sıfatının sona erme tarihi (anı) ile şartlarının doğruluğu saptanması için:

-İstifa dışında da sona erme sebeplerini düzenleyen Anayasa'nın 84/1. maddesinin, çeşitli sona erme sebeplerine göre ayrılması,

-Üyeliği sona erdiren her bir sebebin niteliğine ve niceliğine göre yorum yapılması, bu sebeplerin birbirine nazaran farklarının belirtilmesi, bu konuda Anayasa'nın diğer ilgili hükümleri ile bazı özel hukuk kurallarından da yararlanılması,

-İstifa dahil, milletvekilliğini sona erdiren çeşitli sebeplerin 1924 ve 1961 tarihli anayasalarda düzenleniş şekli ile yorumunun da değerlendirilmesi gerekir. Şöyle ki:

-Önce daha kolay ve hatasız yorum amacıyla bir bölüm sona erme sebeplerini ve usulünü düzenleyen 84/1. maddenin, milletvekilliğini sona erdiren her sebep veya sebep gruplarına göre aynı satırbaşları ile;

Madde 84 - "İstifa eden,

-Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giyen,

-Kısıtlanan,

partisinden istifa ederek;

-Başka bir partiye giren,

-Veya seçim hükümetleri hariç Bakanlar Kurulu'nda görev alan,

-Üyelikle bağdaşmayan bir hizmet kabul eden,

-Meclis çalışmalarına özürsüz olarak bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılmayanların, üyeliğinin düşmesine, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilir."

şeklinde okumak ve ayrı değerlendirmek gerekir. 84/1. maddede düzenlenen yedi sona erme sebebinden ilk üçü yani;

-İstifa,

-Hüküm giyme,

-Kısıtlanma,

sebepleri, ilgili bulundukları değişik emredici kurallar gereği son dört sona erme

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

nedeninden farklıdır. Tespit ve açıklama dışında meclisin takdir hakkına tabi değildir. Bu üç sona erme sebebi konusunda meclisin yetkisi sınırlı olup, meclis kararı konusu (ihdası) değil, açıklayıcı (izhari) niteliktedir.

Başka bir ifade ile, resmen tebliğ yolu ile bu üç sebepten birini öğrenen TBMM, üyeliği sona erdiren bu sebeplerin doğrup olup olmadığını yargılayamaz, belgeler yani istifa dilekçesi, kısıtlama ve mahkumiyet kararı şeklen sağlıklı milletvekilliğinin sona erdiğini açıklayıcı nitelikte olmak üzere bir kararla tespit ve tescil eder. Bu görüşün yasal olanakları şöyledir:

1) Anayasanın 18. maddesinin birinci cümlesini oluşturan "Hiç kimse zorla çalıştırılamaz" kuralına tabi "istifa" geçerli olarak yani yazılı ve imzalı şekilde TBMM,

Başkanlığına ulaşmakla netice doğurur. Meclis'in bu konudaki yetkisi bir tespitten (saptamadan) yani istifa beyanındaki imzanın, istifa ettiği bildirilen milletvekiline ait olup olmadığı, uzak ihtimallerden ibarettir. İstifa usulüne uygunsa Meclis üyeliğin, istifanın başkanlığa ulaştığı tarihden itibaren geçerli olmak üzere kayıt ve tescilini yapar;

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 26/1. maddesine yazılı olup aynen:

"Cumhuriyet Senatosu üyeliği, milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği, köy muhtarlığı ile belediye Meclisi üyeliği veya belediye başkanlığı bir şahıs uhdesinde birleşemez. Bu niteliği haiz bir kimse belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine seçildiği takdirde, seçim sonucu kendisine tebliğ edildiği tarihden itibaren 15 gün zarfında tercih hakkını kullanmazsa belediye başkanlığını veya belediye meclisi üyeliğini reddetmiş sayılır."

şeklinde bulunan hüküm de bu görüşü desteklemektedir.

2) Milletvekilliğinin sona erme sebebi olarak anayasa 84. madede yer alan:

- "Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giymek,"

Medeni Kanunun 360. maddesine göre "Kaziye-i muhakeme halini alan hacir hükmü"ne dayalı kısıtlılık halleri de kesin mahkeme kararlarına dayalı bulunduğundan, anayasanın 138/4. maddesinde yer alan ve aynen:

"Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

Şeklinde bulunan emredici hükme tabidir ve **varit olup olmadığının saptanması** dışında, TBMM'nin takdir hakkına tabi değildir.

Her ne kadar subaylar ile devlet hesabına okuyan ve sözleşme ile belli bir süre devlet hizmeti yüklenen memurların istifası geçerli değil ise de, anayasanın 18. maddesinin birinci cümlesine göre "Hiç kimse zorla çalıştırılamayacağından, bu tür istifalar da, tazminat ve ceza gibi bazı yaptırımlarla kabul edilmek üzere geçerlidir. Kaldı ki, milletvekili TBMM'nin temsilcisi olmadığı gibi, TBMM'de milletvekilinin istifasını red veya kabul

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

edecek amir veya işveren niteliğinde bir kurum değildir.

3) "İstifa, kısıtlanma, hüküm giyme" hallerinde, üyeliğin kendiliğinden sona erdiği, 1988 anayasasının 84/1. maddesinin 1961 anayasasında mukabil hükmü olan 79 (80). maddenin müzakeresi sırasında üye, Şahap Kitapçı tarafından istene bir açıklamaya Anayasa Komisyonu Sözcüsü merhum Turan Güneş'in cebai ile de kanıtlanmaktadır ve **tutanaklar'ın** 2530. sahifesinde yer alan tavzih aynen:

"Diğer hallerde, hüküm giymesi halinde, bu Meclis'e intikal ettirilip, başkanlık divanı tarafından Meclis'e bildirilip ve milletvekillik sıfatı bu andan itibaren kaybolur.

Çekilme halinde de istifa Riyaset Divanı'nca Meclis'in ıttılaına arz olunur. Ve kendisi milletvekilliğinden çekilmiş sayılır. Başka bir şeye lüzum yoktur." şeklindedir.

Sadece **istifa** ile ilgili olarak bugünkü kargaşanın sebebi, 1961 anayasasının 80. maddesinde yazılı sona erme sebeplerini aynen alan 84/1. maddenin, 1961-1980 devresinde partilerin birbirinden üye transfer etmesinden doğan şikâyetlerin önlenmesi amacı ile "partisinden istifa ederek başka bir partiye giren veya seçim hükümetleri hariç (diğer partilerin oluşturduğu) Bakanlar Kurulu'nda görev alan" milletvekillerinin de üyeliğine salt çoğunlukla son verilebileceğini açıklayan kuralı da kapsamına almasından ve zor bir ifade tarzı kullanmasından kaynaklanmıştır. Bu değişiklik sırasında, Anayasa aykırılıklar dahil, başka hatalar da yapılmıştır. Şöyle ki; anayasanın 18. maddesine yazılı "Hiç kimse zorla çalıştırılamaz" kuralına tabi ve tekyanlı bir irade açıklaması ile geçerli "istifa ve anayasının 138/4 hükmünde yer alan "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." kuralına tabi kısıtlama ve mahkumiyet kararları ile TBMM'nin takdirine tabi olup olmadığı tartışılabilir diğer sona erme sebeplerini bir arada düzenlemesi ve tümünü Meclis'in "üye tam sayısının salt çoğunluğu kararına tabi tutması ve ayrıca yargıtaydan geçerek kesinleşen mahkeme kararlarına dayalı kısıtlama ve mahkumiyet kararlarını da, anayasanın 85. maddesi gereğince, Anayasa Mahkemesi'nin denetimine vermesi ve anayasının 138. maddesini tekrar ihlal etmesi gibi hatalar da söz konusudur.

- "Hiç kimse zorla çalıştırılamaz" diyen anayasanın 18. maddesinin himayesinde bulunan **istifa.**

- Yasama organına ve idareye müdahalayi yasaklayan anayasanın 138/4 hükmünün koruduğu **kısıtlama** ve **hüküm giyme** kararları gibi Meclis'in takdir hakkını engelleyen kurallara tabi olmayan ve varit olup almadığını tespiti Meclis araştırmasına ihtiyaç gösteren:

- "Partisinden istifa ederek;

- Başka partiye girme,

- Seçim hükümetleri hariç diğer partilerin oluşturduğu "Bakanlar Kurulunda görev" alma.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

- Anayasanın 82. maddesinde sayılan ve "üyelikle bağdaşmayan bir hizmet kabul" etme,
- "Meclis çalışmalarına, özürsü olarak bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılma" hallerinden oluşan diğer dört sona erme sebebinin gerçekleşip gerçekleşmediğini, idari nitelikte olmak üzere, Meclis'in araştırma yetkisi daha geniş ise de günümüzün tek tartışma konusu **istifa** olduğundan, 84/1'de yazılı son dört sebep üzerinde durmuyoruz.

Ancak şu kadarı açıklayalım ki, bir milletvekilinin partisinden istifa etmesinden kaynaklanan sona erme sebepleri dışında, 84/1. madde üyeliği sona erdiren sebepler 1876 anayasanın 74. maddesi ile 10.1.1945 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 28. maddesinde yer almıştır ve bu sebeplerden biri ile üyeliğin sona erdirilmesi için Meclis kararına gerek görülmemiş sona erme sebebi Meclis'e ulaşmakla üyeliğin sona ermesi prensibi kabul edilmiştir.

Özetle, 84/1. maddede düzenlenen milletvekilliğini sona erdirme sebeplerinden ilk üçünü oluşturan:

İstifa,

Hüküm giyme,

Kısıtlama.

Sebeplerinin Meclis'in takdir hakkına tabi bulunmasıdır. **İstifanın,** tek yanlı bir irade beyanı olduğu neticesini veren anayasanın 18. maddesi ile **kısıtlama** ve Türkiye Büyük Millet Meclisine **Mahkeme** kararlarının "yasama organı"nca "değiştirilemiyeceğini" ve "geciktirilemeyeceğini" açıklayan anayasanın 133/4. maddesi ile kanıtlanmaktadır. Bu üç sebepten birisi veya tümünü gündemine alan Meclis'in kabul yönünde salt çoğunluğu sağlayamaması yahut salt çoğunlukla red kararı vermesi üyeliğin sona ermesini engellemez. Örneğin, kısıtlandığı kesin mahkeme kararına bağlanan milletvekilinin üyeliğinin devam ettiği yönünde Meclis'in oybirliği kararı dahi geçerli sayılamaz. Aksi halde anayasanın 138/4 hükmüne aykırılık doğar. Meclis'in red kararı yoklukla sakattır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesi de millevekillerinin belediye başkanlığına veya Meclis üyeliğine aday olabilmesi için daha önce istifaya gerek olmadığı kanıtladığı gibi belediye başkanlığını veya Meclis üyeliğini kazanan milletvekilinin görevine son verme yetkisinin Meclis'te olmadığını da kanıtlamaktadır. MK. 355-358 hükümleride kısıtlama sebebi sayılan "Akıl hastalığı veya akıl zayıflığı...İsraf, ayyaşlık, suihal ve suiidare...Bir sene veya daha ziyade hürriyeti salip (yok eden) bir ceza...İhtiyarlık, maluliyet veya tecrübesizlik" hallerinden birine dayalı olarak "kazıyyei muhkame halini alan hacir hükmü..." (kesin mahkeme kararı), millevekilleri dahil, tüm reşit kimselerin kendi nam ve hesabına yapacakları işlemlerin dahi geçersizliğini gerektirdiğinden kısıtlılığı kesin hükme bağlanan bir milletvekilinin bir nevi temsilen kullandığı reylerin de yoklulla malul olacak şekilde geçersiz sayılması, üyeliğin sona ermesi evleviyet icabıdır. 4.12.1929 tarih ve 33/18 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı'nın hüküm fıkrası da "Boş seneden ziyade ağır hapis cezasına mahkum olanların...Bu mahkumiyet neticesi olarak mahcuriyeti

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kanuniyelerinin ayrıca tasrih ve hükmüne lüzum yoktur" şeklinde olup bu görüşü desteklemektedir.

Eski ve yeni tüm anayasalarımıza hakim kuvvetler ayrılığı prensibine dayalı anayasanın 138. maddesi, idarenin ve yaşama organının yargı kararlarını hiçbir suretle engelleyeceğini hatta "geciktirme"yeceğini açıklandığından kısıtlılık veya milletvekilliğine engel bir suçtan mahkumiyeti kesin hükme bağlanan bir milletvekilinin üyeliğinin sona ermiş olup olmadığının takdiri TBMM'nin takdir ve kararına bırakılmış olamaz. Aksine düşünce, yasama organının yargı organı sahasına tecavüz teşkil eder ve hukuk devleti prensibine de aykırıdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ÖZELLEŞTİRME SORUNSALI: TEORİ VE UYGULAMA (*)

Doç. Dr. Mahmut DURAN
Akdeniz Üniversitesi
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

ÖZELLEŞTİRME SORUNSALI: TEORİ VE UYGULAMA

GİRİŞ

1980'li yıllarda özelleştirme; gerek teorik düzeyde gerekse uygulamada iktisadi bir politika aracı olarak ön plâna çıkmış ve en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Ancak, yeni - liberal akımın yönlendirdiği özelleştirme yandaşlarının savunduğu gibi özelleştirmeyi evrensel bir gerçek gibi sunup; gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde, rekabetçi ve doğal tekel konumunda olan bütün sektörlerde, kamusal ve özel mal üreten bütün KİT'lerde aynı bağlamda ele almak gerçekçi ve doğru bir yaklaşım değildir.

Bu makalenin amacı; genel olarak piyasa ekonomisi sisteminin genel çerçevesi içinde az gelişmiş ülkelerin ve Türkiye'nin kendine özgü koşullarını, KİT'lerin faaliyette bulunduğu sektörlerin yapısını ve ürettikleri malların niteliklerini dikkate alarak özelleştirme sorununu incelemek; özelleştirmenin temel gerekçelerini yapılan uygulamalar ışığında irdelemek ve sonuçlarını değerlendirmektir.

Belirtilen amaç doğrultusunda önce özelleştirmenin; gelişmiş ülkelerde yoğun olarak gündeme gelmesinin, az gelişmiş ülkelere yayılmasının temel nedenleri ve bu ülkelerde sorunun yapısal farklılığı ortaya konmaya çalışıldı. Dahasonra KİT ve özelleştirme sorununa, piyasa sistemi çerçevesinde toplumsal yarar doğrultusunda nasıl yaklaşılması gerektiği ve özelleştirmenin kapsamı konusu incelendi.

Makalenin diğer bölümlerinde ise özelleştirmenin; Türkiye'de gerçekleştirilen uygulamalar da dikkate alınarak kaynak dağılımı, kaynak kullanımı ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri araştırıldı. Sonuç bölümünde de Türkiye'de toplumsal refahı artıracak bir özelleştirme uygulamasının temel unsurları belirlenmeye çalışıldı.

I. AZ GELİŞMİŞ ÜLKELERDE ÖZELLEŞTİRME SORUNUNUN KONUMU

Özelleştirme sorununu gerçekçi ve doğru bir zeminde tartışmak için, 1970'lerin ortalarından itibaren bu sorunun önce sanayileşmiş batı ülkelerinde yoğun bir biçimde gündeme getirilmesinin, daha sonra da hem bu ülkeler hem de bunların egemen olduğu İMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından az gelişmiş ülkelere önerilmesinin altında yatan temel nedenler ortaya konulmalıdır. Bu nedenler şunlardır:

i. Sanayileşmiş ülkelerde özel kesimin elindeki toplam sermaye birikimi, hem miktar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

hem de nitelik olarak ulusal ekonomilerin düzenli olarak işlemesini sağlayacak yeterli bir düzeye ulaşmıştır. Bu ekonomilerin gelişim sürecinin başlangıcında özel kesim, faaliyetlerini yürütmek için özellikle altyapı yatırım ve tesislerinin KİT'ler tarafından gerçekleşmesine gereksinme duyarken; bugün ulaştıkları gelişim aşamasında artık KİT'lere gereksinme duymamaktadır.

ii. Bu ülkelerde büyük sermaye kesimi; bir taraftan çok büyük kaynak birikim düzeyine erişmiş; öte yandan da KİT'lerin dışında daha selektif biçimde devletin kaynak aktarım mekanizmalarından yararlanma konumuna gelmiştir. Dolayısıyla artık KİT'lere pek gereksinimi kalmamıştır.

iii. Artan kamu harcamalarını karşılamak için kamunun gelir ihtiyacı çok büyük boyutlara ulaşmıştır ve bu ihtiyacı karşılamak amacıyla yapılan kamu harcamalarının sınırlarına gelinmiştir. Üstelik KİT zararları ve finansman açıkları kamu kesiminin borçlarını daha da çoğaltmaktadır. Kamu kesiminin gelir ihtiyacını karşılamak için hükümetlerin elinde iki seçenek kalmıştır: ya vergi yükünü artırmak ya da özelleştirmek. Vergi yükünü ancak sermaye kesimini daha fazla vergilendirerek artırmak durumunda olan hükümetlerin, bunu uygulamaları olanaklı değildir. O zaman özelleştirme seçeneği; sermaye kesimi üzerindeki vergi yükünü ağırlaştırmadan, hükümetlere kamunun gelir ihtiyacını karşılamasına olanak veren bir çözümdür.

iv. Sanayileşmiş ülkelerde 1960'lı yıllarda hissedilmeye başlanan, 1970'li yılların ortalarında yaşanan petrol şoku ve AGÜ'lerin dış borç sorunuyla belirginleşen dünya ekonomik krizi. Bu kriz yapısal nitelikli olup, dünya ölçeğinde toplam efektif talebin toplam arzı karşılayamamasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu kriz; büyüme hızlarının düşmesi, ortalama kâr oranlarının azalması, fiyatlar genel düzeyinin yükselmesi, durgunluk ve işsizlik biçiminde kendini göstermektedir. Bu kriz ortamında söz konusu ülkelerdeki büyük sermaye kesimi; çok önemli boyutlara ulaşmış elindeki sermaye birikimini yeterli kârlılıkta işletememekte, sermayenin değer yitirme sürecini yaşamaktadır. Söz konusu kesim bu soruna çare bulmak, kendisine yeni değerleme alanları açmak için hem kendi ülkesinde hem de dünyanın diğer ülkelerinde yeni faaliyet alanları ve pazarlar bulmak zorunluluğunu hissetmektedir. Bu faaliyet alanları ve pazarlar da devletin, KİT'lerin elinde bulunmaktadır. Eğer KİT'ler özelleştirilirse büyük sermaye kesimine, kaynaklarını kârlı biçimde değerlendireceği yeni alanlar açılacaktır.

Özelleştirme akımı, sanayileşmiş ülkelerde yoğun olarak yaşanan ve tüm dünya ekonomisini etkileyen bu iktisadi krizi hafifletmek, bu ülkelerin büyüyen ekonomik sorunlarına çare bulmak için gündeme getirilmitir. Başka bir ifadeyle, özelleştirme sanayileşmiş ülkelerin acil, bir sorunudur, AGÜ'lerin değil. AGÜ'ler, sanayileşmiş ülkeler, gibi sermaye birikim düzeyi yüksek, ileri teknoloji kullanan, üretim kapasitesi fazlası olan ülkeler değildir. Sanayileşmiş ülkelerde yurt içi ve yurt dışı, toplam efektif talebe oranla üretim fazlası bulunduğu halde; AGÜ'de yurt içi talebi bile karşılamayan üretim yetersizliği vardır. Kısacası sanayileşmiş ve AGÜ'lerdeki ekonomik sorunlar arasında yapısal farklılıklar söz konusudur.

Bu farklılıklara rağen, sanayileşmiş ülkeler kendi ekonomik yapılarından kaynaklanan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

krizi hafifletmek amacıyla; hem doğrudan hem de IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar aracılığıyla AGÜ'lere özelleştirme programları önermekte, hatta ellerindeki olanaklarla uygulamaya zorlamaktadırlar. Zaten dünyada özelleştirme akımının, etkin bir propagandayla AGÜ'ler dış borç krizinin yoğunlaştığı 1970'lerin ortasında gündeme getirilmesi rastlantı değildir. Veri koşullar içinde özelleştirme programının, sanayileşmiş ülkeler açısından belirli bir rasyonelleği vardır ve bu ülkelerin ekonomik çıkarlarına uygun düşmektedir. Bu ülkelerde özelleştirme, rekabetçi piyasa yapısı nedeniyle ekonomik sistemin daha etkin işlemesini sağlayabilir.

Öte yandan sanayileşmiş ülkeler, AGÜ'lerde uygulanan özelleştirme programlarıyla hem bu ülkelerden olan alacak sorunlarını çözümleme olanağına kavuşacaklar hem de çok elverişli koşullarda özelleştirilen KİT'lere sahip olacaklardır. Debt/equity swap (borç/hisse senedi veya özsermaye değişimi) yöntemiyle dış borcu olan ülkelerdeki KİT'lerin özsermayesi, borca karşılık olarak çok avantajlı koşullarda yabancılara devredilmektedir (1). Bu yöntemle borçların bir kısmı silinmekte, ancak pazarlık güçleri olmadığından borçlu ülkelerin KİT'leri gerçek değerlerinin altında bir fiyatla el değiştirmektedir. Söz konusu yöntem, 1980'lerin başında dış borç yükü çok ağır olan Güney Amerika ülkelerinde yaygın biçimde uygulanmıştır. Örneğin, Arjantin bu yöntemle Ulusal Havayolları şirketinin yüzde 94'dünü, Telekomünikasyon Şirketi'nin ve diğer bazı KİT'leri yabancılara satarak, dış borç yükünü % 15 oranında azaltmıştır. Bu satış sırasında Devlet Başkanı Carlos Menem "sermayenin bayrağı (milliyeti) olmadığını beyan etmiştir (2). Böylece sanayileşmiş ülkeler özellikle de büyük sermaye kesimi, AGÜ'de faaliyet alanlarını ve pazarlarını genişleterek iktisadi krizi hafifletme olanağına kavuşacaklardır. Genel olarak geniş kapsamlı bir özelleştirme, sanayileşmiş ülkelerin çıkarlarına uygun olmakla birlikte; temelde farklı ekonomik yapıya sahip, değişik sorunları bulunan AGÜ'lerin çıkarlarına uygun gözükmemektedir.

Ancak sanayileşmiş ülkelerin kronikleşen ekonomik sorunlarına köklü çözümler getireceği iddiasıyla ortaya atılan özelleştirme programlarının; gelişmiş piyasa mekanizmalarına rağmen bu ülkelerin sorunlarına kalıcı çözümler getiremediği gözlemlenmektedir. Buna karşın özelleştirmenin; düşük kalkınmışlık düzeyine, yetersiz sermaye birikimine bozuk ve çarpık piyasa mekanizmasına sahip AGÜ'lerin sorunlarına çözüm getirmesi daha güçtür. Her iki gruptaki bazı ülkelerde uygulanan özelleştirme programları (İngiltere, Arjantin, Şili, Meksika); kısa dönemde kamu açıklarını azaltmada, enflasyon hızını düşürmede, dış borç yükünü hafifletmede yararlı olmuştur. Ancak yapılan özelleştirmeler; büyüme, durgunluk işsizlik gibi temel sorunları çözümlemede yetersiz kalmış, hatta bazı ülkelerde işsizliği artırmıştır. Sağlanan başarılar kısa dönemli, küçük çaplı ve kısmi nitelikte başarılar olarak kalmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

II. PİYASA EKONOMİSİNDE KİT'LERİN VARLIĞI VE ÖZELLEŞTİRME SORUNUNUN GENEL ÇERÇEVESİ

Piyasa ekonomisi veri olarak alındığı zaman, kategorik biçimde özelleştirmeye karşı çıkmak tutarlı bir yaklaşım değildir. Piyasa ekonomisini reddedip onun yerine başka bir ekonomik sistemi savunmanın kendi içinde bir tutarlılığı vardır. Ancak piyasa ekonomisini veri kabul edip, geniş bir KİT sektörünün sürekli varlığını savunmak, dolayısıyla tümüyle özelleştirmeye karşı çıkmak tutarlı değildir. Piyasa ekonomisinde sistemin doğası gereği KİT'ler ve diğer devlet kuruluşları, gerçekleştirdikleri faaliyetleriyle ya doğrudan ya da dolaylı olarak özel kesime kaynak aktarırlar. İşletmelerin devlet mülkiyetinde bulunması, KİT statüsünde olması bu gerçeği değiştirmez. Başka bir ifadeyle KİT'lerin devlet mülkiyetinde bulunması, bu kuruluşların faaliyetlerinden halkın çoğunluğunun daha fazla yararlanması sonucunu doğurmaz. Gelişmiş ülkelerde, AGÜ'de ve Türkiye'de KİT'lerin tarihsel gelişimi incelendiği zaman; bu kuruluşların altyapı yatırımlarını gerçekleştirerek, özel kesime ucuz girdi ve ürün satarak, özel firmaların ürünlerine pazar sağlayarak, özel kesime düşük faizli kredi vererek, yasal ve yasal olmayan birçok kanaldan özel kesime kaynak aktardığı gözlemlenir.

Piyasa ekonomisi çerçevesinde tüm KİT'lerin sürekli varlığını savunmak tutarsız olmakla birlikte; bazı KİT'lerin geçici yada sürekli varlığını savunmanın, haklı ekonomik ve sosyal gerekçeleri vardır. İşte bu gerekçeler göz önünde bulundurularak hangi KİT'lerin satılacağına, özelleştirmedeki öncelik sırasına, hangi KİT'lerin varlığını sürdüreceğine karar verilmelidir. Piyasa ekonomisinde; ülkelerin, bölgelerin ve sektörlerin gelişmişlik düzeyine, piyasalardaki rekabet durumuna sektörlerin yapısına, üretilen mal ve hizmetlerin niteliğine bağlı olarak ortaya çıkan yapısal ve işlevler aksaklıklar ve yetersizlikler söz konusudur. Bu aksaklık ve yetersizlikler piyasa ekonomisinde KİT'lerin kurulmasını ve varlığını sürdürmesini gerektirir. Dolayısıyla bir ülkede özelleştirme programları hazırlanırken; perakendeci ya da toptancı yaklaşımlar yerine analitik ve bütüncül yaklaşımlar egemen olmaktadır. Bu yaklaşım doğrultusunda KİT'lerin; ülke ekonomisindeki yeri ve önemi, ülke ekonomisinin rekabet gücüne katkısı, sanayileşme ve iktisadi kalkınmadaki rolü ve kamu hizmetlerinin karşılanmasındaki görevleri dikkate alınarak özelleştirilmelerine karar verilmelidir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme sorunu, gelişmiş ülkelerdeki gibi ele alınamaz; altyapı alanlarındaki KİT'lerin özelleştirilmesine tüketim malı üreten KİT'ler gibi karar verilemez; tekel konumundaki KİT'ler rekabet içinde faaliyet gösteren KİT'ler, geri kalmış yöredeki KİT'ler gelişmiş yöredeki KİT'ler, kamu hizmetlerini yerine getiren KİT'ler özel hizmet üretim KİT'ler gibi özelleştirilemez.

III. PİYASA EKONOMİSİNDE ÖZELLEŞTİRMENİN KAPSAMI

KİT'lerin özelleştirilmesi, çok kapsamlı karmaşık bir olaydır; ülkelerin durumuna, sektörlere, ürettikleri mal ve hizmetlerin niteliğine göre farklılık gösterir. Dünya'daki

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

özelleştirme uygulamalarına bakıldığı zaman, devletin tümüyle KİT sektörünü özelleştirdiği bir uygulama hemen hemen yok gibidir. Yapılan uygulamalarda tam özelleştirme (sermayenin % 100'nün devri), bütüne göre KİT'lerin dar bir bölümünü, genellikle özel mal üretene, rekabet içinde faaliyet gösteren KİT'leri kapsamaktadır. KİT'lerin büyük kesimini oluşturan kuruluşların (kamu hizmeti niteliğinde mal üreten, altyapı alanlarında faaliyet gösteren, tekel konumunda olan KİT'ler) özelleştirilmesinde ise devlet değişik yöntemlerle kontrolünü devam ettirmektedir. Bu yöntemler; devletin özelleştirilen KİT'lerin sermayesinde önemli bir paya sahip olması, altın hisse ya da ayrıcalıklı hisse senedini elinde tutması, özel hükümlerle yönetimde ve denetimde etkinliğini sürdürmesi biçiminde uygulanmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde hükümetler, bu yöntemlere ek olarak sektör ve işletme bazında çok karmaşık regülasyon (düzenleme) işlevlerini yerine getirmek için kamu kuruluşları oluşturmaktadır. Kısacası özelleştirmeyle KİT'ler, bütünüyle devlet müdahalesinin dışına çıkmamakta, müdahalenin derecesi ve niteliği değişerek devam etmektedir.

Ülkelerin kalkınmışlık seviyesi, sermaye birikim düzeyi ve yapısı, bölgeler arası farklılıklar, bir bütün olarak piyasaların gelişmişliği ve yapısı, sektörlerin durumu ve önem derecesi, KİT'lerin ürettiği malların niteliği göz önüne alınmadan yapılacak geniş çaplı bir özelleştirme; ülke ekonomisi ve toplum için sakıncalı, ilerde giderilmesi olanaksız olan sonuçlar doğurabilir.

Ülkelerin ve bölgelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı derecelerde olmakla birlikte, bazı faaliyetlerin (kamu hizmeti niteliğindeki altyapı faaliyetleri, anahtar ve stratejik sektörler ve doğal tekel konumunda gerçekleştirilen üretim) KİT'ler tarafından yerine getirilmesi, ülke ekonomisi ve toplum için o kadar büyük önem taşır ki, bu faaliyetlerin özelleştirilmesi önemli ekonomik, mali sosyal sorun yaratabilir. Dolayısıyla söz konusu faaliyetleri gerçekleştiren KİT'lerin tümünün yüzde yüz özelleştirilmesine gidilemez. Bu faaliyet dallarına örnek olarak; enerji, ulaştırma, haberleşme sektörleri, savunma sanayisi verilebilir. Bu sektörlerin sahip olduğu ekonomik ve teknik özellikler nedeniyle temel üretim birimlerinin ya da altyapı tesislerinin kurulması, devlet tarafından KİT'ler aracılığıyla gerçekleştirilir. Söz konusu sektörlerde geniş kapsamlı tam özelleştirme, başlıca şu nedenlerle toplum yararına aykırı sonuçlar doğurabilir:

i) Bu sektörlerde gerekli yatırım hacmi çok büyüktür, tek tek özel işletmelerin elinde, bu yatırımı karşılayacak sermaye birikimi yoktur. Özellikle bu neden A.G.Ü'ler açısından büyük önem taşır; bu ülkelerde özel kesim santraller, demiryolları, havayolları ve telefon şebekesi kuracak sermayeye sahip değildir. Özel kesime bırakılırsa bu yatırımlar gerçekleştirilemez.

ii) Bu sektörlerde yatırımın gerçekleştirilmesi dönemi çok uzundur. Dolayısıyla, kısa dönemde yüksek kâr amacıyla hareket eden özel kesim bu alanlara yatırım yapmak istemez.

iii) Söz konusu sektörlerin yeterli ölçüde gelişmemesi tüm ekonomik faaliyetlerin düzenli yürümesini engeller, iktisadi kalkınmanın gerçekleşmesini olanaksız hale getirir.

iv) Altyapı sektörlerinde genellikle ölçek ekonomileri nedeniyle azalan maliyet

koşulları geçerlidir, dolayısıyla bu sektörler özel kesime bırakılırsa tekeller oluşur. Öte tekellerin uyguladıkları üretim ve fiyat politikası ise toplumsal yarara ters düşer. Öt taraftan azalan maliyet koşullarının geçerli olduğu sektörlerde, birden fazla işletmen faaliyette bulunması iktisadi etkinliğin gerçekleşmesine engel oluşturur. Bundan ötür söz konusu sektörlerde uygun büyüklükte tek işletmenin faaliyette bulunması, ikinci etkinliği sağlamanın gereğidir. Özel tekellerin sakıncası nedeniyle, bu tek işletme KİT biçiminde kurulmalıdır.

Bir sektörde azalan maliyet koşullarının geçerli olması, iktisat teorisinde KİT'ler varlığının en temel gerekçesini oluşturmaktadır. Dikkati çeken nokta, bu gerekçen devletin doğrudan ekonomik faaliyetlerde bulunmasını reddeden kimi neo-klasik iktisatçılar tarafından ileri sürülmesidir. Bu iktisatçılar ancak azalan maliyet koşullarında devletin KİT kurmasını kabul ederler. Neo-klasiklerin bu görüşünden hareket edersek azalan maliyet koşullarının geçerli olduğu enerji, haberleşme, ulaşım gibi sektörlerdeki özelleştirmeye; iktisadi etkinliği sağlayamayacağı gerekçesiyle karşı çıkılmaktadır.

Buna karşılık kimi iktisatçılar, yarışmacı piyasalar ve teknolojik gelişmelerin sağladığı olanaklar nedeniyle azalan maliyetlerin geçerli olduğu sektörlerde rekabetin olumlu sonuçlarından yararlanarak özelleştirmeye gidilebileceğini savunmaktadırlar. Ancak, ileri sürülen bu görüşler bu sektörlerdeki KİT'lerin varlığını dolayısıyla özelleştirmeyi reddeden görüşleri sarsıcı kuvvetliliğe sahip değildir.

Toplumdaki rüşvet ve yolsuzlukların baş sorumlusu olarak KİT'ler suçlanınca, bunun doğal sonucu da, bazı çevrelerin önerdiği gibi tüm KİT'lerin bir an önce, ne pahasına olursa olsun özelleştirilmesi, tasfiye edilmesi ya da kapatılmasıdır. Bu çevreler için KİT'lerin nasıl ve kimlerin çabalarıyla, paralarıyla kurulduğu ve geliştiği; ulusal ekonomiye katkıları; kalkınmadaki işlevleri; ürettikleri mal ve hizmetlerin niteliği; faaliyette bulundukları sektör ve piyasaların yapısı; kimlere ve hangi bedelde satıldıkları; özelleştirmeden sonra piyasada oluşacak tekelci ya da oligopolcü yapı önemli değildir. Yeter ki her türlü kötülüğün kaynağı olarak gösterilen bu kuruluşlardan toplum kurtulsun...

IV. ÖZELLEŞTİRMENİN TEMEL GEREKÇELERİNİN İRDELENMESİ VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA

Özelleştirmeyi savunmanın iki temel gerekçesi vardır. Birincisi özelleştirmenin kaynak dağılımında ve kullanımında etkinliği gerçekleştirmesi, ikincisi özelleştirmenin gelir dağılımında adaleti sağlamasıdır. Bu iki gerekçe, aynı zamanda özelleştirme programının başarısının değerlendirilmesinde temel ölçütleri oluştururlar.

Eğer Türkiye'de özelleştirme, kaynak dağılımında ve kullanımında daha fazla etkinliğe yol açacaksa, gelir dağılımını daha adil duruma getirecekse savunulmalı ve uygulamaya geçirilmelidir. Şimdi biz, bu konuda iktisat teorisinin bulguları çerçevesinde Türkiye Ekonomisinin gerçeklerini dikkate alarak, yapılan uygulamaları değerlendirelim.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

A- ÖZELLEŞTİRMENİN KAYNAK DAĞILIMINA ETKİSİ

Önce özelleştirmenin makro düzeyde kaynak dağılımındaki, daha sonra da mikro (işletme) düzeyde kaynak kullanımındaki etkinlik üzerindeki tesirlerini gözden geçirelim.

Genel olarak piyasa ekonomisinde tekellerin ve eksik rekabet koşullarının yaygınlığı, üretim faktörlerinin akışkanlığında yetersizlik, bölünmezlikler, üretim ve tüketimde dışsallıklar, eksik ve yetersiz bilgi, risk unsuru, geleceğin belirsizliği ve gelir dağılımındaki dengesizlik; makro düzeyde kaynakların etkin dağılımını engeller. Bunun yanında, piyasa ekonomisinde kâr güdüsüne göre yatırım yapıldığından, özel kesimin doğası gereği kısa dönemde yüksek kâr sağlama eğilimi, kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açar. Özel işletmeler; ülke ekonomisine katkısı önemli, toplumsal yararı fazla, büyük sermaye gerektiren, ileri teknolojiyle çalışan, geri getiri dönemi 'uzun, kâr oranı düşük, riski fazla olan alanlara yatırım yapmaktan kaçınır. Özellikle teknik ve ekonomik yapısı nedeniyle doğal tekel niteliği taşıyan enerji, ulaşım, iletişim gibi alanların doğrudan piyasa ekonomisine bırakılması kaynak dağılımında etkinliği azaltır. Öte taraftan, bunlara ek olarak ülkemizde gelir dağılımında dengesizlik, bölgelerarası kalkınmışlık farkı, tekelci eğilimlerin yaygınlığı, piyasa mekanizmasının işlemesinde hukuksal ve kurumsal yetersizlikler etkin kaynak dağılımını daha da bozmuktadır. Belirtilen nedenlerle Türkiye gibi ülkelerde, yalnızca KİT'leri özelleştirmekle etkin kaynak dağılımı gerçekleştirilemez.

Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, yalnızca mülkiyetin özel kesime devredilmesi, etkinliğin verimliliğin artması için yeterli değildir. Etkinlik; mülkiyetin el değiştirmesinden daha çok rekabet unsuruna, piyasa yapısına bağlıdır. Rekabetçi bir yapı hem kamu hem de özel sektörde performansı yükseltir. Özelleştirmeden beklenen etkinlik artışı; ancak özelleştirmeyle rekabet birlikte ve aynı zamanda uygulanırsa en yüksek düzeye çıkabilir. (3) J.A.Kay, "The State and The Market: The U.K.'S Experience of Privatization", 43. Uluslararası, Kamu Maliyesi Kongresi, Paris, 1987, s.25.

Özelleştirmenin kaynak dağılımında etkinliği artırması için gerekli temel koşul, piyasada rekabet koşullarının geçerli olmasıdır. Oysa Türkiye ekonomisine baktığımız zaman; mal ve hizmet, emek, para ve sermaye piyasalarında tam rekabet koşullarının geçerli olmadığını; tekel, oligopol ya da eksik rekabet koşullarının yürürlükte olduğunu görürüz. Yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre; 1976 yılında imalat sanayisinin 126 alt sektörünün 82'sinde (% 65'i) 4 firma tüm pazarın % 50'sinden fazlasını denetlemektedir. 126 alt sektörünün 73'ünde (% 58'i) en büyük firma, piyasanın % 25 ve daha yukarısını denetlemektedir (4). Diğer bir araştırmaya göre; 1980'de Türkiye'nin en büyük firması arasına giren 79 özel firmanın 42'si (% 53) 11 dev holdinge aittir (5). Daha yakın tarihlerde yapılan bir araştırmaya göre; 1985 yılında imalat sanayinin 82 alt grubunun 48'inde (% 59), 4 firma pazarın % 61'ini, 8 firma % 72'sini denetlemektedir. (6). Bu yıllardan günümüze geldiğimizde tekelleşmenin daha da arttığını gözlemleriz.

Gerçekleştirilen özelleştirmelerin bir bölümünde, özelleştirmenin en haklı gerekçesi ve başarısının temel ölçütü olan kaynak dağılımında etkinliğe uyulmamış, özel tekel ya

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

da oligopoller yaratılmıştır. Bu durum; USAŞ'ın, TELETAŞ'ın, çimento fabrikalarının özelleştirilmesinde açıkça görülür.

Türkiye'de mevcut bozuk ve aksak piyasa ekonomisi nedeniyle; kaynak dağılımında çok büyük aksamalar vardır, bunun sonucunda da önemli toplumsal refah kayıpları ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de mevcut piyasa mekanizması çerçevesinde özel kesimin önemli bir bölümü, toplumsal refaha ve iktisadi kalkınmaya katkısı büyük olan altyapı alanlarına, temel endüstrilere, ekonomik yapıyı değiştirecek öncü sektörlere yeterli yatırım yapmamakta; kalkınmaya katkısı çok düşük olan arsa, konut, ticaret, altın, döviz gibi katma değeri çok düşük spekülasyona açık alanları terih etmektedir. Türkiye'de yalnızca kayıt dışı ekonominin boyutlarının yaklaşık GSMH'nın % 40'ı dolayında olması, 1993 yılında tutar olarak yaklaşık 500 trilyona ulaşacağının tahmin edilmesi durumun ne kadar çarpık olduğunu göstermektedir. Daha ilginç nokta ülkemizde 500 büyük sanayi kuruluşu içinde yer alan 400 özel şirketin, 1992'de üretim dışı faaliyetlerden (repo, hazine bonosu, borsa ve döviz işlemleri) elde ettikleri kârın, vergi öncesi toplam kârlarının % 38.9'unu oluşturmasıdır (7). En büyük 400 özel sanayi kuruluşu, 1992'de 20 trilyon olan toplam kârlarının 7.8 trilyonunu; milli gelire katkısı çok az, katma değeri çok düşük rant geliri sağlayan para ve döviz işlemlerinden sağlamıştır.

Türkiye'de geniş kapsamlı özelleştirmeye geçilmeden önce yapılması gereken temel şey, bir bütün olarak piyasa ekonomisinin etkin işlemesini engelleyen yapısal bozuklukların düzeltilmesi ve yetersizliklerin giderilmesidir. Bunlar yapılmadan özelleştirme uygulanırsa, belki zararla çalışan KİT'ler kârlı özel işletmeler durumuna gelebilir; ancak verimsiz KİT'ler verimsiz özel işletmelere, tekel konumundaki KİT'ler özel tekellere dönüşür. Sonuçta bu uygulamanın ülke ekonomisine ve topluma bir yararı olmaz. Dolayısıyla özelleştirme programına başlamadan önce, kesinlikle piyasa ekonomisinin etkin biçimde işlemesini sağlayacak ekonomik, malî, sosyal, hukuksal ve yönetimsel reformların yapılması gerekir. Bu çerçevede ilk olarak Tüketiciyi Koruma, Rekabet, Anti-Kartel ve Tröst Yasaları çıkarılmalı ve ciddi bir vergi reformu yapılmalıdır. Özellikle üretken olmayan alanlardaki rantları, vergileme dışı kalan gelirleri hedefleyen ve astronomik boyutlara ulaşan vergi kayıplarını önlemeyi amaçlayan bir vergi reformu; hem ekonomide rekabet koşullarının yerleşmesine katkıda bulunacak hem de bütçe açıklarının kapatılmasını sağlayacaktır. Böylece, aslında yüksek gelir gruplarının vergi yükünü arttırmadan sadece devlete gelir sağlamaya yarayacak özelleştirme anlayışının geçerliliği kalmayacak; bunun yerine ekonominin gereksinmelerine ve toplumun yararına uygun özelleştirme anlayışı egemen olacaktır. Söz konusu yasalar çıkarılmadan, reformlar gerçekleştirilmeden yapılan özelleştirmeler, gelip geçici bir moda akımı olmaktan öteye geçemeyeceklerdir.

KİT'lerin satın alınması için kullanılan kaynakların; özel kesimdeki yatırımlarla, üretken sermaye oluşumuyla rekabete girmemesi, dışlama etkisi yaratmaması gerekir. Bunun için KİT'lerin hisse senetleri ya özel tasarruflarda sağlanan artışlarla ya da spekülasyon veya gömüleme amacıyla atıl duran kaynaklarla satın alınmalıdır. Özel tasarrufların arttığı dönemlerde KİT hisselerinin satışı, özel kesimdeki yeni sermaye

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

oluşumunu finanse edecek tasarrufların tamamını kendine çekmez. Ancak bunun gerçekleşmesi iki koşula bağlıdır: Birincisi gelişmiş, derinlik kazanmış, iyi işleyen bir sermaye piyasası mevcut olmalıdır. İkincisi özelleştirme ekonominin daraldığı dönemde değilde, büyüdüğü dönemde yapılmalıdır. Sermaye piyasasının yeterince gelişmediği, tasarruf kapasitesinin yetersiz olduğu bir ekonomide özelleştirmeden beklenen başarılara ulaşılamaz. Bu durumda devlet KİT'lerin satışıyla, zaten kısıtlı olan tasarrufları kendine çeker. Üstelik satıştan sağlanan kaynağın büyük bir bölümü; şimdiye kadar yapılan uygulamalarda gördüğümüz gibi bütçe açıklarının kapatılması, cari harcamaların karşılanması için kullanılırsa, kaynak dağılımında etkinsizlik ortaya çıkar.

1986-1992 döneminde özelleştirme uygulamalarına bakıdığı zaman; 1986-1991 döneminde özelleştirme gelirlerinin büyük bölümü (% 79), halka arz yöntemiyle yapılan satışlardan; daha küçük bölümü (% 21) blok satış yöntemiyle sağlanmıştır. 1992 yılında ise özelleştirme gelirlerinin yalnızca % 2.8'i, halka arz yöntemiyle, % 97.2'lik bölümü ise blok satış yöntemiyle elde edilmiştir. 1986-1991 döneminde özelleştirilen 75 kuruluşun 56'sı (% 74.6) blok satış yöntemiyle, 17'si (% 22.7) halka arz yöntemiyle satılmıştır (8). Görüldüğü gibi, 1992 yılına gelindiğinde halka arz yöntemiyle satıştan hemen hemen tümüyle vazgeçilmiştir. İlk halka arz uygulaması, 1988 yılında TELETAŞ'daki kamu hisselerinin % 22'lik bölümünün satışıyla gerçekleştirilmiştir. 1990 yılında 11, 1991 yılında da 11 olmak üzere 22 KİT'in toplam sermayelerinin ortalama % 12.5'ini temsil eden kamu payı satışa çıkarılmıştır. Ancak, halk arz yöntemiyle satış başarılı olmamıştır. Bu başarısızlık üzerine blok satış yöntemine ağırlık verilmiştir. Bu durum, şimdiye kadar yapılan özelleştirmelerde KİT'lerin büyük bir bölümünün; tasarruf artışıyla, üretken olmayan alanlarda kullanılan kaynaklarla ya da atıl duran servetlerle satın alınmadığını göstermektedir. Halka arz yöntemiyle satıştan vazgeçmenin; kaynak oluşturma yönünden yarattığı sorunlara ek olarak, ilerde değineceğimiz gibi, özelleştirmenin en önemli amaçlarından biri olarak ileri sürülen mülkiyeti tabana yayma ya da gelir dağılımını iyileştirme yönünden büyük sakıncaları vardır.

Yurt içi kaynakların yetersizliği, sermaye piyasasının yeterince gelişmemiş olması nedeniyle; özelleştirmede başvurulacak önemli kaynak olarak yabancı sermaye kalmaktadır. Zaten yabancı sermaye; daha önce de açıkladığımız gibi, yeterli kârlılıkta işletemediği elindeki büyük fonları değerlendirebileceği yeni alanlar aramaktadır.

Yabancı sermaye ya doğrudan ya borç/hisse senedi takası yoluyla ya da yerli özel sermaye ile işbirliği yaparak KİT'lere talip olmaktadır. Ağır dış borç yükü ve büyük kamu kesimi açıklarıyla karşı karşıya bulunan hükümetler de, özel tekel ya da oligopol oluştuğuna dikkat etmeden, hiçbir sınır koymadan KİT'leri satmak istemektedirler. Oysa İngiltere, Fransa, Almanya gibi sanayileşmiş ülkeler bile, ulusal sanayilerini korumak için yabancılara satışta % 15-20 arasında bir sınır koymaktadırlar. Yeni teknolojiler ve yönetim metodları getirme, portföy yatırımı yerine fiziki yatırım yapma, yeni pazarlar açıp ihracatı geliştirme, tekel ya da oligopol oluşturmama koşuluyla sektörlerin özelliğine ve ulusal ekonominin gereklerine uygun biçimde KİT'ler yabancılara satılabilir.

Tablo 1'de görüleceği gibi, Türkiye'de yabancılara yapılan KİT hisselerinin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

satışlarında hiçbir sınır koyulmamıştır. Üstelik bazı KİT'ler çok düşük fiyatlarla yabancılara satılmıştır. USAŞ'ın % 70 hissesi İskandinav Hava Yolları'na (SAS), bir yıllık gelirinden daha düşük fiyatla; ÇİTOSAN'ın 5 fabrikası bir Fransız firmasına (SCF) yaklaşık 1.5 yıllık üretimlerinin karşılığı bir fiyatla satılmıştır.

KİT'ler cumhuriyet yönetimince ekonomik milliyetçilik programının aracı olarak kurulmuşlardır. Bu sayede kapitüler yapının geride bıraktığı yabancı ekonomik hegemonya kırılabilmiştir. Özelleştirme durumunda yabancı sermayenin en büyük ortak olması tekrar başa dönülmesi anlamına gelebilir. Yabancı sermaye ekonominin hakimiyetini ele geçirerek kritik sektörlere yerleşir ya da yeterli hacıma ulaşırsa, bunun nedeni ister özelleştirme veya AET'ye giriş olsun; ulusal çıkar ile çelişir. Ekonominin iç dinamiğinin yani gelişmesinin Türkler yani Türk sermayesi tarafından denetlenmesinde ısrar, ekonomik milliyetçiliğin özüdür. Belki böyle bir ülküyü gütmenin, kısa dönemde daha düşük bir gelişme hızının gerçekleşmesi gibi bir maliyeti olabilir; ama uzun dönemde ulusun varlığı bu tercihe bağlı kalmaya dayanır (9).

TABLO: I

1986-1992 Döneminde Yabancılara Satılan Kuruluşlar

Kuruluş	Satılan Kamu Payı (%)	Satın Alan Kuruluş	Satış Tarihi	Satış Bedeli (Milyon $)	Satış Bedeli (Milyar TL)
Ansa-Meda	88.33	Atlantic Ind. Ltd.	1988	13.59	22.85
USAŞ	70.00	SAS	1989	14.45	32.01
Afyon Çimento	51.00	SCF	1989	13.00	30.37
Ankara Çimento	99.30	SCF	1989	33.00	77.10
Balıkesir Çimento	98.30	SCF	1989	23.00	53.73
Pınarhisar Çimento	99.90	SCF	1989	25.00	58.40
Söke Çimento	99.60	SCF	1989	11.00	25.70
TOFAŞ	16.00	FİAT	1991	13.07	42.20
Türk Kablo	38.00	Nokia-Finhish	1991	11.00	44.60
Güneş Sigorta	30.00	Gan Int.	1991	18.90	81.93

Kaynak: KOİ Başkanlığı, Aylık Bülten, Sayı: 5 Aralık 1992.

B-ÖZELLEŞTİRMENİN KAYNAK KULLANIMINA ETKİSİ

Özelleştirmeyi savunanlara göre; KİT'lerin mülkiyetinin kamu kesiminden özel kesime geçmesi; işletme düzeyinde kaynak kullanımı yani verimlilik üzerinde olumlu etki yaratır. Bu iddia, asıl olarak mülkiyet hakları görüşüne dayanmaktadır. söz konusu görüşe göre bir işletmenin verimliliği, büyük ölçüde işletmenin mülkiyetinin kime ait olduğuna bağlıdır. Mülkiyetin kamuya ait olması işletmenin verimliliğini olumsuz yönde etkiler; çünkü KİT'lerin yöneticileri bu kuruluşların sahibi olmadıklarından işletme faaliyet-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

lerinin sonuçlarından (kâr veya zarar) doğrudan etkilenmezler. Kâr olunca birşey kazanmazlar, zarar olunca birşey kaybetmezler. Dolayısıyla kuruluşun verimliliğine, maliyetlere, kâra ve zarara karşı pek duyarlı değildirler. Onlar için önemli olan yöneticilik konumlarının sürdürülmesidir. Kısacası KİT'ler yumuşak bütçe kısıtlamalı işletmelerdir (10). Buna karşılık özel işletmelerde durum bütünüyle farklıdır; özel işletmenin yöneticileri sahip durumunda olduklarından işletme faaliyetlerinin sonuçlarından doğrudan etkilenirler. Kâr sağlayınca kazançları artar, zarar edince gelir kaybına uğrarlar. Bu durum, onları işletmenin verimliliğini arttırmaya yönlendirir.

Yine mülkiyet hakları görüşü çerçevesinde sermaye piyasasında hisse senedi sahiplerinin davranışının; işletmeleri kârlı ve verimli çalışmaya yönlendirdiği savunulmaktadır. Tasarruf sahiplerinin kârlı çalışmaları dolayısıyla fiyatıyükselen şirketlerin hisse senetlerini almaları, buna karşılık yetersiz kârlılıkları nedeniyle fiyatları düşen senetleri elden çıkarmaları; yöneticileri kârlılığa ve verimliliğe duyarlı olmaya zorlamaktadır.

Bu görüşe karış çıkanlar; işletmelerin verimliliğinin, işletmenin sahipliğiyle fazla ilişkili olmadığını savunmakta ve başlıca şu gerekçeleri ileri sürmektedirler:

i) Çağdaş özel işletmelerde işletmenin sahipliğiyle yönetimi birbirinden ayrılmakta; yönetim profesyonel yöneticiler tarafından yürütülmektedir. Dolayısıyla bu yöneticiler, işletme sahipleri gibi faaliyet sonuçlarından doğrudan etkilenmezler.

ii) Bir işletmede verimliliği artıracak yöntemler, politikalar ve araçlar (uygun organizasyon, iyi ve etkin yönetim, yeterli yatırım, ileri teknoloji v.d.) bellidir; bunlar uygulandığı zaman hem KİT'lerde hem özel işletmelerde verimlilik artışı sağlanır. İşletmelerin verimliliği, mülkiyetin kime ait olduğundan daha çok bu yöntem ve araçların uygulanmasına bağlıdır.

iii) İşletmelerin verimli çalışmasında; sahiplikten daha çok işletmelerin faaliyette bulunduğu piyasa yapısı etkindir. Rekabetçi bir piyasa yapısı verimliliği olumlu yönde etkilemektedir. KİT'lerin verimli çalışmasını sağlamak için özelleştirilmelerine gerek yoktur; rekabetçi piyasalarda çalışmaları sağlanarak verimlilikleri arttırılabilir.

iv) Şirket sermayesinin çok sayıda hisse senedi sahibine dağılmış olduğu durumlarda, bunların şirket yönetiminin kalitesi konusunda bilgi toplamaları güç ve masraflıdır; bu bilgiyi toplasalar bile, bir araya gelip başarısız yöneticileri değiştirmeleri çok zordur.

Özelleştirme uygulamalarının haklı gösterilmesi için, özel işletmelerin KİT'lerden daha etkin ve başarılı olduğunun kanıtlanması gerekir. Özel işletmelerle KİT'ler arasında etkinlik ve başarı karşılaştırması çok hassas bir konudur. Bu karşılaştırma yapılırken doğru kavram ve ölçütlerin, uygun yöntemin, benzer işletmelerin ve uygun zaman diliminin seçilmesi gerekir. Bunlar yapılmadığı zaman anlamlı ve gerçeği ortaya koyacak bir sonuca ulaşılamaz. Bu çerçevede etkinlik ve başarım ölçütü olarak kullanılan, zaman zaman birbiriyle karıştırılan ve yanlış kullanılan kârlılık, verimlilik, katma değer gibi ve etkinlik kavram ve ölçütleri üzerinde kısaca duralım, daha sonra da yabancı ülkelerde ve Türkiye'de KİT'lerin ve özel işletmelerin verimliliği üzerinde yapılan bazı araştırmaların sonuçlarına değinelim.

Kâr kavramı bir işletmenin satış gelirleri ile maliyet giderleri arasındaki farkı ifade

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

eder. Kâr parasal nitelikli bir sonuçtur. Kârlılık en geniş tanımıyla belli bir dönemde elde edilen kârın, o dönemde işletmede kullanılan sermayeye oranıdır.

Verimlilik, üretim süreci içinde kullanılan kaynakların etkinliğinin ölçütü olarak tanımlanır; üretim miktarının, kullanılan kaynak miktarına oranıyla ifade edilir. Verimlilik ölçütü, bir işletmenin yönetimsel ve teknolojik etkinliğinin ölçütüdür. Bir işletme, elindeki kaynaklarla daha fazla üretim yapıyorsa ya da veri üretimi daha az kaynak kullanarak gerçekleştiriyorsa verimliliği artmış demektir.

Bir işletmenin katma değeri; ya bir işletmenin çıktısı ile kullandığı girdiler arasında fark ya da üretimi faktörlerine ödediği payların (ücret, kâr, faiz, kira) toplamı olarak tanımlanır. Katma değer, bir işletmenin milli gelire katkısını gösterir.

Etkinlik kavramı, genel olarak bir işletmenin amacına ne kadar ulaştığını ve yaklaştığını; faaliyetlerinin sonucu ile amacı arasında uygunluğu ifade eder. Etkinlik kavramı çeşitli açılardan ele alınabilir. Dar anlamda etkinlik, bir işletme düzeyinde düşünülen mikro bir kavramdır. Geniş anlamda etkinlik, toplumsal düzeyde ele alınan makro bir kavramdır; işletmenin toplumsal yararlılığını gösterir. Diğer bir etkinlik kavramı iktisadi etkinliktir. Bu kavram yönetimsel-teknolojik etkinlik ve kaynak dağılımında etkinlik olarak ikiye ayrılır. Bir işletmenin yönetimsel-teknolojik etkinliği, işletme düzeyinde kaynak kullanımında etkinliği gösterir ve verimlilik kavramıyla özdeş sayılabilir. Bir işletmenin kaynak dağılımında etkinliği; tür, miktar ve fiyat bakımından toplumun gereksinimlerine uygun mal ve hizmet üretmesini anlatır. Bir işletme toplumun fazla gereksinme duymadığı malı üretiyorsa, toplumun gereksinmesinden eksik ya da fazla miktarda üretiyorsa, topluma mal olduğu maliyetten yüksek fiyatla satıyorsa kaynak dağılımında etkinsizlik söz konusudur.

Kârlılık, verimlilik ve katma değer bir işletmenin başarısının ve etkinliğini değerlendirmede yetersiz kalmaktadır. Bu kavramlar ve ölçütler arasındaki ilişkiler gözden geçirildiğinde başlıca şu noktalar dikkati çekmektedir:

i) Kâr, her zaman işletme yönetiminin başarısına, verimliliğe bağlı değildir. Kâr miktarı fiyat etkisi yoluyla, yani satış fiyatının yükselmesi ya da girdi fiyatlarının azalması nedeniyle artabilir. Maliyetler veri olarak alındığı zaman, kâr işletme dışı etmenlere bağlı olarak değişir. Başlıca etmenler şunlardır: Piyasanın yapısı, arz ve talep durumu, nüfus artışı ve yoğunluğu, tüketimde değişiklikler, teknolojik yenilikler.

ii) Kârlılık genel olarak işletmenin finansal başarısının ölçütüdür. Kârlılık, işletmenin yönetimsel, teknik ve ekonomik etkinliğini tam olarak yansıtmaz. Kârlılık, yalnızca tam rekabet piyasasında faaliyette bulunan bir işletmenin verimliliğinin ve etkinliğinin bir göstergesidir. Çünkü, bu piyasada çalışan bir işletme, fiyatlarını yükselterek kârını arttıramaz; fiyatları veri olarak alır, maliyetlerini düşürerek yani verimliliğini yükselterek kârını çoğaltır. Tam rekabet piyasasında çalışmayan bir işletme için kârlılık verimlilik ve etkinliğin ölçütü olarak kabul edilemez. Zira, bu piyasalarda işletme hem girdi hem de çıktı fiyatlarını etkileyerek kârını arttırabilir.

iii) Kârlı bir işletme her zaman verimli bir işletme değildir. Bir işletmede verimlilik yüksek olduğu halde, işletme dışı faktörlere genellikle fiyatlara bağlı olarak işletme zarar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

edebilir. Bunun tersi durum da söz konusu olabilir; bir işletmede verimlilik düşük olmasına rağme, dış faktörler nedeniyle işletme çok kârlı olabilir. Verimlilikle kârlılık arasında, her zaman doğru orantılı bir ilişki yoktur; ters orantılı ilişki de söz konusu olabilir.

iv) Kârlılık belirli sınırlamalar çerçevesinde özel işletmeler için bir başarım ölçütü olarak kullanılabilir; çünkü bu işletmelerin amacı en yüksek kâr sağlamaktır. Kârlılığın, KİT'ler için bir başarım ölçütü olarak kullanılması doğru değildir; zira bu kuruluşların amacı kâr elde etmek değildir. Bu kuruluşların amacı; genel yarar doğrultusunda, kuruluş kanunlarının ve hükümetlerin kendilerine gösterdiği ekonomik, mali ve sosyal işlevleri yerine getirmektir. Dolayısıyla KİT'lerin başarısı kârlılık ölçütüne göre değil de; bu işlevleri yerine getirip getirmediklerine göre değerlendirilmelidir.

iv) Verimlilik ölçütü, bir işletmenin yönetimsel ve teknolojik etkinliğini göstermekle beraber, işletmenin toplumsal yararlılığı ve ulusal ekonomi yönünden etkinliğini göstermede yeterli değildir. İşletme düzeyinde verimliliği yüksek olan bir işletme, toplumsal planda veya makro düzeyde yararlı ve etkin olmayabilir. Toplumun fazla gereksinme duymadığı malı üreten bir işletme, verimliliği yüksek olsa bile kaynak dağılımı bakımından (makro açıdan) etkin bir işletme değildir.

Özelleştirmenin etkinlik üzerindeki tesirleri konusunda yurt dışında çok sayıda araştırma yapılmıştır. Bunlardan ortaya çıkan sonuçlar, KİT'lerin mi yoksa özel işletmelerin mi etkin olduğu konusunda çok açık ve kesin değildir. Bu araştırmaların sonuçlarından yalnızca biri diğerlerine göre daha ikna edici gözükmektedir. O sonuçta şudur: Kamu mülkiyetinin (KİT'lerin), özel mülkiyetten (işletmelerden) daha düşük etkinlikle olduğuna ilişkin bir kanıt mevcut değildir (11).

Asıl olarak Kanada, ABD ve İngiltere'de etkinlik üzerindeki araştırmaları gözden geçiren Borins ve Boothman etkinlik konusunda aşağıdaki sonuçlara ulaşmışlardır (12):

i) Kârlılık ve tarife politikası KİT'lerin üstlendiği sosyal amaçlar nedeniyle etkinlik ölçütü olarak yanıltıcı olabilirler.

ii) KİT'lerin daha az etkin olduğu sonucuna varan çok sayıda araştırma, ticari etkinsizliğe yol açan sosyal yararları ya ihmal etmekte ya da en azından yeterli ölçüde değerlendirmeye almamaktadır.

iii) İşletmenin içinde bulunduğu çevre, mülkiyet biçiminden daha çok etkinliği belirleyen bir faktör olarak gözükmektedir. Özellikle piyasada rekabetin yaygınlığı, sektördeki düzenlemenin niteliği, devletin gözetim ve teşviklerinin genel çerçevesi, ekonomik sonuçları yönlendiren anahtar faktörlerdir.

Yapılan bir kısım araştırmalar göstermektedir ki; kamusal mülkiyet rejiminden özel mülkiyet rejimine geçiş, kârlılık üzerinde büyük farklılık yaratmamaktadır. Aşağıdaki tablolar, İngiltere ve Kanada'da bazı KİT'lerin özelleştirmeden önceki ve sonraki kârlılık, verimliliğin ya da etkinliği tam olarak göstermez. Tablolardan özelleştirmenin, genellikle kârlılığı arttırdığı sonucu çıkarılır. Ancak, işletmelerin faaliyet hacimler dikkate almak için kâr rakamları satış hasılatına oranlanıp kârlılık oranlarının gelişimine bakıldığı zaman, özelleştirmenin etkinliği artırma eğilimi yarattığı ileri sürülemez (13).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO: II
İngiltere'de Özelleştirilen Bazı KİT'lerin Kârlılık Durumları
(1978-1986)

	Özelleştirmeden Önce				Özelleştirmeden Sonra				
British Aerospace (1981)	**1978**		**1979**	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**
	1986								
- Kâr (Milyon £)	66.3	49.1	49.8	70.6	84.7	82.3	120.2	150.5	182.2
- Kâr / Satış hasılatı (%)	0.07	0.04	0.03	-	0.04	0.03	0.04	0.05	0.05
Cable and Wireless (1982)									
- Kâr (Milyon £)	55.4	59.4	61	62	89.2	156.7	190.1	245.2	295
- Kâr/Satış hasılatı (%)	31	28	23	21	24	37	28	28	32
Britoil (1982)									
- Kâr (Milyon £)	22	70	303	437	542	612	715	759	134
- Kâr/Satış hasılatı (%)	40	26	59	52	49	48	46	42	19

Kaynak: British Aerospace, Cable and Wireless ve Britoil Yıllık Raporları; P.de Lavergne, "Evaluation des Arguments Emis en Faveur de La Privatisation", Politiques et Management Public, Vol. 7. No:1, Mars 1989 içinde.

TABLO: III
Kanada'da Özelleştirilen Bazı KİT'lerin Kârlılık Durumları
(1983-1987)

	Özelleştirmeden Önce				Özelleştirmeden Sonra		
British Aerospace (1985)	**1983**	**1984**			**1985**	**1986**	**1987**
-Kâr	48.7	56.2			159.2	296.8	227.5
Corporation/Polysar (1985)							
-Kâr/Satış hasılatı (%)	1.9	2.0			5.4	11.4	7.9
Canadair (1988'de kısmi satış)							
- Kâr	184.5	6.0	27.6			-	15.3
- Kâr/Satış hasılatı (%)	47.7	1.6	6.3			-	4.9
Teleglobel (1987)							
- Kâr	50.0	46.1	53.2	63.0			130.0
- Kâr/Satış hasılatı)	26.2	21.1	22.1	23.0			30.7

Kaynak: Canada Development, Corporation/Polysar, Cadadair, Teleglobe Yıllık Raporları; P.de Lavergne, A.g.e. içinde.

Değişik verimlilik ölçütleri kullanılarak İngiltere'de yapılan diğer bir araştırma; özelleştirilen KİT'lerin kamu mülkiyetinde kalmaları konumunda, özelleştirildikleri durumundaki kadar başarılı sonuçlar elde edeceğini ortaya koymaktadır (14).

İngiltere'de özelleştirilmeyen kuruluşların (elektrik ve su dağıtımı, posta) kârlılık ve değişik verimlilik ölçütlerinin gelişimine bakıldığı zaman 1986 ve 1987 yıllarında önemli

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

artışlar sağladıkları gözlenir. İngiltere'de KİT'ler 1979-80 ile 1986-87 yılları arasında ortalama % 4.7 verimlilik artışı tüm ekonomide % 2, imalat sektöründe % 3.7'dir (15).

Dünya'da 1989-1990 yılları arasında genel olarak KİT'lerin kârlılık durumu incelendiği zaman başarılı oldukları görülür. Ciroları itibariyle, ABD kökenliler dışında en büyük 500 sanayi işletmesi arasında yer alan KİT'lerin 1989-90 kesitinde finansal performansları olumludur. Bu işletmeler arasında yer alan 65 KİT'in ortalama kâr oranı % 3.1 iken, geri kalan 435 özel işletmenin ortalama kâr oranı % 4.4'tür. 65 KİT içinde bulunan azgelişmiş ülke kökenli 19 KİT'in ortalama kâr oranı ise % 7.9'dur. Bu oran, gerek gelişmiş ülkelerdeki KİT'lerin gerek her iki grup ülkede yer alan özel işletmelerin kârlılık oranından yüksektir (16).

Türkiye'de DİE'nün yayınladığı veriler kullanılarak özel ve kamu imalat sanayileri üzerinde yapılan araştırmaların büyük bir bölümü, 1963-1988 arasında tüm verimlilik göstergelerinde kamu işletmelerinin özel işletmelere göre daha iyi bir gelişme gösterdiğini ortaya koymaktadır (17).

Aşağıdaki tablolarda İstanbul Sanayi Odası'nın Türkiye'de 500 büyük sanayi kuruluşlarıyla ilgili olarak yayınladığı veriler kullanılarak özelleştirilen bazı KİT'lerin, özelleştirilme öncesinde ve sonrasında kârlılık oranı olarak bilanço kârı / satı hasılatı, verimlilik oranı olarak da brüt katma değer /çalışan sayısıyla ifade edilen emek verimliliği temel alınmıştır. Tabloların incelenmesinden genel olarak şu sonuçlar çıkarılır:

i) Özelleştirme payı küçük olan kuruluşlarda (Tüpraş, Petrol Fisi, Petkim, Erdemir, Teletaş) özelleştirme sonrasında, kârlılık oranında ya önemli değişiklik olmamış ya da hafif düşmeler olmuştur. Özelleştirme payı yüksek olan kuruluşlarda (Ankara, Balıkesir, Afyon Çimento) ise kârlılık oranında ihmal edilemeycek azalmalar vardır.

ii) Buna karşılık özelleştirme payı yüksek olan kuruluşların emek verimliliği özelleştirme sonrasında hafif artmış; özelleştirme payı küçük olan firmaların verimliliği ise hafif düşmüştür.

iii) Tabloda yer alan kuruluşların kârlılık oranı ve emek verimliliği oranındaki gelişmeler gözönünde bulundurulduğu zaman; özelleştirmenin iddia edildiği gibi kârlılığı ve verimliliği arttırmadığı ileri sürülebilir.

Ancak ulaşılan bu sonuçları şu nedenlerle ihtiyatla yorumlamak gerekir. Birincisi incelenen dönem özelleştirmenin etkilerini gösterecek kadar uzun değildir. İkincisi tablodaki KİT'lerde özelleştirme oranı çok küçüktür. Üçüncüsü kârlılık ve verimliliği etkileyen ekonomik konjonktür, sektördeki durum, işgücü sayısında değişmeler gibi etmenleri dikkate almak gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TABLO: IV
Özelleştirilen Kamu Kuruluşlarında
Emek Verimliliği (1984-1992) (1980 sabit fiyatlarıyla 000 TL.)

Kuruluş	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Tüpraş	-3.976	9.650	7.998	5.912	16.149	22.968	31.951	40.048
Petrol Ofisi	924	879		1.234	1.587	1.652	2.373	3.735
Petkim	1.043	1.215	1.166			1.906	1.933	1.815
Erdemir	1.600	1.837	2.598	4.387	4.253	2.222	2.912	2.945
Teletaş		3.689	5.675		3.602	2.660	3.962	4.355
Yem Sanayii	589	540	627	134	165	422	498	554
Ankara Çimento	1.501	1.867	2.791	840	1.120	2.392	2.032	
Balıkesir Çimento	1.264	2.176	2.397	1.617	634	1.879	2.396	2.443
Afyon Çimento	1.200	1.628	2.620	1.563	1.505	2.585	2.665	2.478

* Emek Verimliliği = Brüt Katma Değer / Çalışan Sayısı
Kaynak: İstanbul Sanayi Odası, Türkiye'de 500 Büyük Sanayi Kuruluşu.

TABLO: V
Özelleştirilen Kuruluşların Satış Kârlılık Oranları (%)

Kuruluş	Özelleştirme Payı (%)	Özelleştirme Ayı ve yılı	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Tüpraş	1.64	5/1991	2.55	0.86	0.11	0.27	1.83	1.67	2.05	1.35
Petrol Ofisi	4.02	5/1991	2.69	2.47	2.05	3.41	4.50	3.63	4.03	4.95
Petkim	7.83	6/1990	1.98	7.23			28.65	13.52	-10.87	-10.75
Erdemir	2.93	4/1990	9.48	36.11	20.20	36.63	36.11	26.98	26.86	14.87
Teletaş	22.00	3/1988	26.52	2.95	15.84		12.42	12.42	10.40	8.88
Yem Sanayi		1986-1989	2.98	4.20	3.82	2.48	-6.73	-14.13	-28.31	-19.41
Petkim	7.83	6/1990	1.98	7.23			28.65	13.52	-10.87	-10.75
Ankara Çimento	99.30	5/1989	8.42	-13.20	0.62	15.78	-3.18	1.67		
Balıkesir Çim.	98.30	5/1989	45.46	-12.59	20.60	28.00	12.53	-1.48	5.13	-4.19
Afyon Çimento	99.59	5/1991	11.43	15.40	27.85	16.80	15.45	16.11	4.40	3.58

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası, Türkiye'de 500 Büyük Sanayi Kuruluşu.

C- ÖZELLEŞTİRMENİN GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ

Özelleştirmenin ikinci temel gerekçesi ve başarı ölçütü gelir ve servet dağılımını iyileştirmektir. Bunun gerçekleşmesi için; bir yandan özelleştirilen KİT'lerin hisselerinin büyük bölümünün toplumun düşük gelirli kesimleri tarafından satın alınarak sermayenin tabana yayılması, öte yandan da özelleştirmenin istihdamı ve ücretleri artırması gerekir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İngiltere'deki özelleştirme uygulamasında sermayenin tabana yayılması amacıyla KİT'lerin geniş halk kesimine satılması hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmak KİT'lerin borsada satılması yöntemi benimsenmiş, bazı KİT'lerde de çalışanlara öncelik tanınmıştır. Düşük gelirli kesimin, emekli ve yardım sandıklarının, sendikalarının satışlara katılması için kolaylıklar sağlanmış, özendirici önlemler alınmıştır. Öte yandan, hisse senetlerinin belirli ellerde toplanmasını önlemek amacıyla satın alınacak hisse senedi miktarına sınırlamalar konulmuştur.

Alınan bütün bu önlemlere sağlanan önemli kolaylıklara rağmen; İngiltere'de KİT'lerin hisse senetlerinin borsada satılması yoluyla sermayenin tabana yayılması amacı gerçekleşmemiş, hisse senetleri az sayıda özel kişi ve kuruluşun elinde toplanmıştır. Aşağıdaki tabloda görüleceği gibi hisse senetlerinin borsada satışa çıkarıldığı dönemde çok sayıda hissedar olduğu halde, kısa sürede hissedar sayısında önemli düşüşler olmuştur.

TABLO: VI
İngiltere'deki Özelleştirmelerde Hissedarların Durumu

	Hisse Senedi Sahibi Sayısı				
Özelleştirilen Kuruluş	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1987**
Amersham International	65.000	8.600	-	8.129	-
Bitish Aerospace	158.000	-	26.000	-	-
Cable and Wireless	157.000	-	27.000	-	-
British Telecom	-	-	-	23000	1.7000.000

Kaynak: K. Wiltshire: Privatisation: The British Experience, Melbourne, Longman Cheshire, 1988.

Türkiye'de özelleştirme programının sermayeyi tabana yayması ve gelir dağılımını iyileştirmesi başlıca şu nedenlerle güçlükler taşımaktadır.

i) Türkiye'de fert başına gayri safi milli hasıla düşüktür, üstelik milli gelir çok adaletsiz biçimde dağılmaktadır. Dolayısıyla düşük gelirli geniş halk kesimlerinin özelleştirilecek KİT'leri satın alacak yeterli gelirleri ve tasarrufları yoktur.

Ülkemizde 1987 yılında fert başına gayri safi milli hasıla; 1987 yılında 1.457.600 TL (1.671 $), 1989'da 4.286.621 TL (2005 $), 1991'de 11.003.477 TL (2605 $)'dır (18). Fert başına olan bu rakam bir ortalamayı göstermektedir; ancak işteki durumlarına göre fertlerin ortalama gelirlerine baktığımız zaman 1987 yılında şu tablo görülür: 1987 yılında gelir elde eden 23.063.479 fert içinde ücret geliri sağlayan 7.513.637 kişi yıllık ortalama olarak 1.767.310 TL (2026 $), ücretsiz aile işçilerini dekapsayan diğerleri grubuna giren 9.148.232 kişi başına 434.889 TL (498 $), kendi hesabına çalışan 5.667.120 kişi, 3.075.187 TL (3555 $) gelir elde etmektedir (19). Gelir elde eden toplam 23.063.479 ferdin % 96.82'sini oluşturan 22.329.187 kişinin yıllık ortalama geliri 1.759.129 TL (2016 $)'dır. Aynı yıl içinde 52.845.000 olan toplam nüfusun % 56.4'dü (29.782.000 kişi) gelir sağlayan bir işte çalışmamaktadır. Bu tablo toplumun büyük kesiminin asgari ücret düzeyinde ya da bu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

düzeyin altında gelir elde ettiğini göstermektedir. Dolayısıyla bu kesim özelleştirilecek KİT'lerin hisselerini satın alamayacaktır. Satın alabilecek gelir sahibi olanların ise alabilecekleri hisse senedi miktarı, gelirlerinde önemli artış sağlayabilecek büyüklüğe ulaşamayacaktır.

Türkiye'de tasarruf mevduatının dağılımı yukarıda belirttiğimiz sonucu doğrular niteliktedir; bankalarda tasarruf mevduatı bulunanların çoğunluğu bile özelleştirilecek KİT'lerin hisse senetlerini satın alabilecek yeterli birikime sahip değildir. 1986 yılı sonunda bankalarda bulunan 29.8 milyon tasarruf mevduatı hesap sayısının % 97.8'i 3 milyona kadar olan mevduat grubuna girmektedir. 0-3 milyon grubunda olan mevduat tutarı, toplam tasarruf mevduatının % 44.6'sını kapsamaktadır. Buna karşılık 3 milyonun üzerindeki mevduat tutarı ise, toplam tasarruf mevduatının % 55.4'üne ulaşmaktadır (20). Kısacası hesap sahiplerinin % 97.8'i tasarruf mevduatının % 44.6'sına sahip olduğu halde, hesap sahiplerinin % 2.2'si mevduatın % 55.4'dünü elinde bulundurmaktadır. Varlıklı kesimin birden fazla mevduat hesabı olduğu dikkate alınırsa, gerçekte yaklaşık 600.000 kişinin tüm tasarruf mevduatının % 55'ine sahip olduğu söylenebilir.

Türkiye'de hanehalkı arasında gelir dağılımı incelendiği zaman da; ailelerin büyük bölümünün özelleştirilecek KİT'lerin hisselerini satın alabilecek gelire sahip olmadığı ve özelleştirmenin gelir dağılımında anlamlı bir iyileştirme sağlayamayacağı anlaşılabilir. 1987 yılında hanehalkının en yüksek gelirli % 20'si milli gelirin % 49.9'unu, hanehalkının % 80'ni milli gelirin % 50, 1'ini; hanehalkının üst diliminde bulunan % 40'ı milli gelirin % 71'ini alt dilimlerde bulunan % 60'ı ise gelirin % 28.9'un almaktadır. 1987 yılında kâr, faiz ve rant gelirlerinin milli gelir içinde payı % 75.9; ücret ve maaşların payı ise % 24.1'dir (21).

ii) Yapılan özelleştirmelerde KİT'lerin hisseleri genellikle az sayıda özel kişiye ya özel şirkete satılmaktadır. Özelleştirmenin gelir dağılımını iyileştirmesi ve sermayeyi tabana yayması için; KİT'lerin hisselerinin çoğunluğunun ya borsada çok sayıda düşük gelirli kişiye ya da KİT'lerin çalışanlarına satıldığı uygulama çok azdır. Başlangıçta borsada gerçekleştirilen halka satış uygulamalarından da sonradan vazgeçilmiş, gelir dağılımının daha da bozulmasına yol açacak blok satış yöntemine ağırlık verilmiştir. Bunun temel nedeni; bir yandan Türkiye'de halkın geniş kesiminin KİT'lerin hisselerini satın alabilecek yeterli gelire sahip olmaması, öte yandan da sermaye piyasasının KİT'lerin özellikle büyük KİT'lerin satışını emecek genişlikte ve derinlikte olmamasıdır. Erdemir, Petkim gibi büyük KİT'lerin % 10'un altında hisselerinin satışı bile borsada dengeleri bozmuştur. Bir kısım KİT'lerin hisselerinin de blok satış yöntemiyle özelleştirilerek yerli veya yabancı özel tekeller oluşmasına meydan verilmesi gelir dağılımında adaletsizliği artırmaktadır. Buna örnek olarak Usaş'ın, Teletaş'ın, Netaş'ın ve Çitosan'ın bazı fabrikalarının özelleştirilmesi verilebilir.

Aşağıdaki tablolar 1992 yılı sonuna kadar farklı yöntemlerle özelleştirilen KİT'leri göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo:
VII. Halka Arz Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

	Halka arz tarihindeki KOİ payı	Halka arzedilen kamu payı	Beher hisse bedeli	Halka arz	Toplam satış tutarı	Toplam satış tutarı	Başvuru
(%)	(%)	(TL)	tarihi	(TL)	(ABD Doları)	Sayısı	
Teletaş	40.00	22.00	5.000	1988	15.399.995.000	13.090.225	41.695
Erdemir	48.65	2.93	11.750	1990	132.392.537.000	53.105.711	33.953
Kepez Elektrik	42.05	8.14	14.400	1990	23.457.024.000	9.390.359	8.320
Çukurova Elekt.	18.65	5.45	23.750	1990	96.995.475.000	38.829.400	22.184
Arçelik	13.32	5.83	21.500	1990	50.162.080.000	19.890.196	12.618
Bolu Çimento	34.50	10.38	12.750	1990	20.851.860.000	8.268.150	8.157
Çelik İthalat	19.42	13.25	13.750	1990	19.545.563.450	7.750.179	6.517
Petkim	99.97	7.83	2.500	1990	384.462.812.500	145.795.530	76.119
Konya Çimento	39.87	31.13	25.000	1990	48.619.750.000	17.663.979	6.396
Üye Çimento	49.21	2.86	10.000	1990	2.570.500.000	927.162	281
Mardin Çimento	46.23	25.46	50.000	1990	25.463.750.000	9.161.501	1.280
THY	100.00	1.55	3.000	1990	13.925.250.000	4.976.165	2.488
Adana Çim. (A)	23.86	17.16	270.000	1991	79.128.900.000	25.162.623	3.355
Adana Çim (C)	23.42	17.16	30.000	1991	8.792.100.000	2.795.847	3.355
Migros	42.22	36.40	8.000	1991	18.199.200.000	5.609.246	3.951
Afyon Çimento	48.6	39.87	30.000	1991	29.899.650.000	8.422.698	12.591
Ditaş	14.77	2.51	7.000	1991	864.500.000	219.411	1.263
Niğde Çimento	99.84	12.72	165.000	1991	10.494.000.000	2.647.286	1.125
Tüpraş	100.00	1.66	2.000	1991	23.920.400.000	5.947.478	15.456
Petrol Ofisi	100.00	4.02	4.000	1991	55.032.000.000	13.682.949	17.206
Çimsa	54.68	4.15	4.000	1991	1.660.900.000	406.902	283
Tofaş Türk	23.13	0.85	19.000	1991	25.809.600.000	6.119.572	3.147
Tofaş Oto	23.00	1.36	15.00	1991	4.075.200.000	966.248	3.147
Toplam				1.091.	7323.047.450	400.828.826	281.532

Kaynak: KOİ Başkanlığı, Aylık Bülten, Sayı: 5, Aralık 1992, s.8.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo:
VIII Halka Arzı İçeren Blok Satış Yoluyla Özelleştirilecek Kuruluşlar

	Satış tarihindeki Kol payı (*)	Satılan kamu payı (%)	Satın alan kuruluş	Satış tarihi	Satış bedeli (milyon TL)	Satış bedeli (ABD Doları)
Usaş	100.00	70.00	SAS	9/2/89	32.014.8 (*)	145.450.000
Afyon Çimento	99.60	51.00	SCF	9/5/89	30.371.4	13.000.000
Ankara Çimento	99.30	99.30	SCF	9/5/89	77.097.0 (**)	33.000.000
Balıkesir Çimento	98.30	98.30	SCF	9/5/89	53.733.7 (**)	23.000.000
Pınarhisar Çimento	99.90	99.90	SCF	9/5/89	58.406.8 (**)	25.000.000
Söke Çimento	90.60	99.60	SCF	9/5/89	25.699.3 (**)	11.000.000
Tofaş Oto Ticaret	39.00	16.00	Fiat Auto S.p.A.	22/2/91	42.204.8	13.070.000
Niğde Çimenot	87.12	87.10	Oyak-Sabancı	13/3/92	139.328.5	22.500.000
Toplam					**458.856.3**	**155.020.000**

Kaynak: A.g.e., s.7.

Tablo:
IX Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

	Blok satış tarihindeki kol payı (%)	Satın alan kişi / Kuruluş	Satış tarihi (%)	Satış bedeli (Milyon TL)	Satış bedeli (ABD Doları)
Manisa Yem	15.000	Halil Yurtseven	23/7/86	50.0	74.627
Isparta Yem	15.00	Dr. Turhan Özgül	23/7/86	65.0	97.015
Biga Yem	40.00	Silivri Yem A.Ş.	21/11/86	112.0	149.683
Ordu Soya	100.00	Tarım Kre. Koop	2/7/86	-(*)	-(*)
Bursa Soğuk Depo.	52.00	Bursa Belediyesi	21/11/86	80.1	107.050
Samaş	36.29	Tokat İl Özel İdaresi	23/1/87	98.0	131.279
Binaş	47.50	T. Kalkınma Vakfı	2/7/86	479.5	715.085
Yemta	20.00	Tariş Gn. Mdl.	21/11/86	60.0	80.187
Ansan-Medu	88.33	Atlantic İnd. Ltd.	28/10/88	22.850.0	13.588.163
Aksaray Yem	40.00	İl. Özot-M.Demiray	1/5/89	950.0	457.867
Çorum Yem	30.00	Pankobirlik	1/5/89	250.0	120.491
Eskişehir Yem	45.00	Zeytinoğlu Holding	1/5/89	2.250.0	1.084.421
Kayseri Yem	13.33	Kayseri Yem Fab. Ort.	1/5/89	175.0	84.344
Adana Kâğıt Torba	60.00	Çitosan Memur Yard. Der.	15/3/91	1.400.0	402.065
Türk Kablo	38.00	Noki İnt.Finnish Fund. Ltd.	26/4/91	44.605.0	11.000.000

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Güneş Sigorta	30.00	Gan International	10/6/91	81.937.4	18.900.000
Çaybank	49.00	Dervış Temel	20/1/92	13.500.0	2.496.690
İpragaz	49.33	Primagaz A.G.	21/1/92	350.000.0	65.016.969
Tat Konserve ve	17.27	Koç Holding	21/1/92	41.439.7	7.697.959
Çamsan	26.83	Gökhan Poyraz	7/2/92	8.000.0	1.452.707
Ray Sigorta	49.65	Doğan Şirketler Grubu	4/5/92	69.000.0	10.431.249
Polinas	30.00	Ülker Gıda	4/5/92	45.000.0	6.802.988
Şeker Sigorta	13.37	Sert Holding	15/6/92	6.500.0	945.836
Meysu	96.15	Ünal Doğan Grubu	7/7/92	8.500.0	1.230.075
Ankara Halk Ekmek	3.79	Ank. Büyükşehir Belediyesi	4/8/92	600.0	84.988
Türk Traktör	33.73	Koç Holding	12/9/92	56.750.0	7.845.441
Traktrak	45.00	Koç Holding	12/9/92	29.250.0	4.043.686
Denizli Çimento	100.0	Modern Çimento	16/11/92	579.376.5	70.100.00
Gaziantep Çimento	99.73	Rumeli Holding	16/11/92	434.266.9	52.695.898
İskenderun Çimento	100.00	Oyak-H.Ömer Sabancı	16/11/92	509.035.5	61.500.000
Trabzon Çimento	100.00	Rumeli Holding	16/11/92	268.252.8	32.550.999
	Toplam			2.574.833.4	371.887.767

Kaynak: A.g.e., s.7

Yukarıdaki tablolar yeni gelişmeler göz önüne alınarak değerlendirildiği zaman, gerçekleştirilen özelleştirmelerin gelir dağılımı üzerindeki etkisi konusunda başlıca şu sonuçlar çıkarılabilir:

- 1991 yılından itibaren hemen hemen bütünüyle borsada halka arz yöntemiyle özelleştirilmeden vazgeçilmesi gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir. 1992 yılında gerçekleştirilen 16 özelleştirme uygulamasının 15 tanesi blok satış yöntemiyle yapılmıştır. Söz konusu bu tek uygulamada da (Niğde Çimento) blok olarak satılan hisse oranı % 87.10, halka arzedilen oran ise sadece % 12.72'dir. 1988 yılında halka arz yöntemiyle % 22'lik kamu hissesi satılan Teletaş'ın % 18'lik kamu hissesi 1993 yılında blok satış yoluyla yabancı ortak Alcatel-Bell Telephone şirketine satılmıştır. Böylece Teletaş'ın % 39 hissesini elinde bulunduran yabancı ortağın payı % 57'ye yükselmiş Teletaş'ta kamunun elinde bulunan altın hisse iptal edilmiş ve Telataş büyük ölçüde yabancı ortağın hakimiyetine geçmiştir. Başka bir ilginç gelişme Netaş'ta yaşanmış, Netaş'ın yabancı ortağı Northern Electric Telecom firması Mart 1993'te Netaş'ın % 20'lik kamu hissesini blok yöntemle satın alarak payını % 51'e çıkarmıştır. Teletaş ve Netaş sektörlerinde oligopol konumunda firmalardır, talebin hızla geliştiği kârlı bir sektörde faaliyette bulunmaktadırlar. Öte yandan bu firmalar teknolojiyi, kullandıkları makinelerin ve girdilerin büyük bir bölümünü yabancı ortaktan almaktadırlar. Bütün bu noktalar dikkate alındığı zaman bu iki kuruluşun özelleştirilmesinde gelir dağılımının bozulduğu, üstelik yurt içinden dışarıya gelir transferine yol açıldığı ileri sürülebilir. Belirtilen gelişmeler 1991 yılından sonra özelleştirmede gelir dağılımını düzeltme ve sermayeyi tabana yayma amacının terkedildiğini, kaynak sağlama amacıyla yerli ya da yabancı şirketlere satışın ön plana geçtiğini göstermektedir.

M. Ö. M. F. KÜTÜPHANESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

- Halka arz yoluyla yapılan özelleştirmelerde, halka satılan hisseler çok küçüktür, dolayısıyla özelleştirmenin gelir dağılımını iyileştirme etkisi çok önemsiz olacaktır. 1988-1991 yılları arasında yapılan 23 özelleştirme uygulamasının hiçbirinde KİT'lerin % 50'den fazla hissesi halka satılmamıştır; aynı şekilde % 40'dan fazla hissenin halka satıldığı hiçbir uygulama yoktur, % 30'u aşan hissenin satıldığı 3, % 20 aşan 6 ve % 10'nu aşan 10 uygulama vardır; geriye kalan 43 uygulamada ise halka satılan hisse % 10'nun altındadır. Petkim'in % 7.83'ü, THY'nin % 1. 55'i, Petrol Ofisi'nin % 4.02'si ve Tüpraş'ın % 1.66'sı halka satılmıştır.

- Borsada halka arzedilen hisselerin küçük olmasına ek olarak, halka arzdan sonra bu hisselerin belirli ellerde toplandığı gözlemlenmektedir. Örneğin, 1988 yılının şubat ayında % 22'lik kamu hissesi halka arzedilen Teletaş firmasının hisselerini satın alanların % 76'sı, 1989 yılında hisseleri elde tutmaya devam ederken % 24'dü elden çıkarmıştır (22).

iii) Bir kısım KİT'lerin satılmasıyla özel tekel ya da oligopollerin oluşması gelir dağılımını bozucu etkiler yaratacaktır. Piyasa ekonomisinde tekel ya da oligopol kârlarının gelir dağılımında adaletsizliği arttırıcı etkileri çok önemlidir. Tekel ya da oligopol yaratan özelleştirmelere örnek olarak Usaş, Teletaş, Netaş ve Çitosan'ın bazı fabrikaları verilebilir.

iii) KİT'lerin gerçek değerinden daha düşük bir fiyatla özelleştirilmesi; KİT'lerin finansmanı ödedikleri vergilerle ya da yüksek fiyatlarla karşılayan toplum kesimlerinden KİT'leri satın alan özel kişilere ya şirket sahiplerine doğru gelir trnasferine yol açar. Ülkemizde özelleştirmeyi özendirmek amacıyla KİT'ler genellikle gerçekdeğerinden düşük bir fiyatla satılmaktadır. Bu durum vergi mükelleflerinden ve tüketicilerden özelleştirilen KİT'leri satın alan varlıklı kesime gelir transferine neden olarak gelir dağılımını bozmaktadır.

iv) Özelleştirilen KİT'lerde hem özelleştirme öncesinde hem de özelleştirme sonrasında işten çıkarmalar; özellikle işsizliğin büyük boyutlara ulaştığı, işbulma olanaklarının çok sınırlı olduğu ülkemizde işsizliği artırarak gelir dağılımında adaletsizliği arttırmaktadır. Özelleştirilen Balıkesir, Afyon, Ankara Çimento Fabrikaları'nda özelleştirme öncesi 1988 yılında çalışan sayısı sırasıyla 399, 366, 404 iken; 1992 yılında Balıkesir'de 186'ya Afyon'da 314'e 1991 yılında Ankara'da 330'a düşmüştür. Teletaş'ta 1987'de çalışan sayısı 2119, 1992'de ise 1821'dir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Özelleştirme, ne tüm ekonomik sorunları çözecek sihirli bir değnek ne de nihai olarak ulaşılacak bir amaçtır. Özelleştirme; amacın kendisi değil, amaca ulaşmanın araçlarından yalnızca bir tanesidir. Nihai amaç; ulusal ekonominin bir bütün olarak etkinliğini artırmak, dış rekabet gücünü yükseltmek ve toplumsal refahı çoğaltmaktır. Özelleştirme bu amaca ulaşmaya, diğer araçlardan daha fazla katkıda bulunuyorsa savunulabilir ve uygulanabilir. Ama yalnızca bir araç olan özelleştirme; ülke ekonomisinin koşulları, sektörlerin yapısı, KİT'lerin nitelikleri dikkate alınmadan amacın kendisi yerine konursa toplumsal yarara aykırı sonuçlar yaratabilir. Özelleştirme amaç olarak gösterilip, bununla ekonomide bütün yolsuzlukların, verimsizliklerin ve diğer sorunların çözümleneceği ileri sürülürse; hukuksal, ekonomik ve sosyal altyapı hazırlanmadan, ülke ekonomisi ve toplum için sonuçları bilinçlice öngörülmeden KİT'lerin bir an önce satılmasına karar verilir. Bu atmosfer içinde

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kimlere, ne kadar fiyatla nasıl satıldığına fazla dikkat edilmeden KİT'ler elden çıkarılır.

KİT'ler belirli amaçlar doğrultusunda özelleştirilebilir, ancak halkın fedakârlığı ve katkılarıyla kurulmuş ve geliştirilmiş KİT'lerin bu şekilde özelleştirilmesini savunmak doğru değildir. Ülkemizde uygulanan biçimiyle özelleştirme; ancak gerçek demokrasinin gerçekleşmediği, halkın yeterince bilgilendirilmediği, toplumsal karar alma süreçlerinden dışlandığı rejimlere geçerli olabilir. Bu rejimler; toplumun genel yararına uzun dönemde ters düşebilecek, ancak belirli kesim ve grupların kısa dönemli çıkarlarına dönük özelleştirme programlarının uygulanması için uygun zemin oluştururlar.

Ülkemizde KİT ve özelleştirme problemi, bütün kamu kuruluşlarını da kapsamak üzere temelde demokrasi sorunu çerçevesinde ele alınıp çözümlenmedikçe toplum yararına etkin ve kalıcı bir sonuca ulaşılamaz. Toplum yararına bir özelleştirme programının hazırlanması ve başarıyla yürütülmesi, bir ülkede herşeyden önce bütün kural ve kurumlarıyla demokrasinin yerleşmesine ve işlemesine bağlıdır. Halkın görüşünün alınmadığı, aktif katılımının ve etkin denetiminin sağlanmadığı bir KİT politikasından ve özelleştirme programından toplum yararına sonuç almak olanaklı değildir.

Türkiye'de özelleştirme programının başarılı olması için ekonomik, finansal sosyal ve hukuksal altyapının oluşturulması gerekir. Söz konusu altyapı ülke koşullarına uygun olarak rasyonel ve etkin bir biçimde kurulmazsa özelleştirilmeden beklenen sonuçlar gerçekleşmez.

Ekonomik altyapının oluşturulmasında en önemli nokta, yürürlükte olan piyasa ekonomisinin etkin işlemesini önleyen yapısal bozuklukların düzeltilmesi ve eksikliklerin giderilmesidir. Bu çerçevede öncelikle piyasalarda rekabeti geliştirmeyi sağlayacak Tüketiciyi Koruma, Rekabet, Anta-Kartel ve Tröst yasaları çıkarılmalı; haksız rekabeti ve kayıt dışı ekonomiyi engelleyecek bir vergi ve sosyal güvenlik reformu yapılmalıdır. Bu yasalar çıkarılmadan ve reformlar yapılmadan özelleştirme programı uygulanırsa, belki zararla çalışan KİT'ler kârlı özel işletmeler durumuna gelebilir; ancak tekel konumundaki KİT'ler özel tekellere verimsiz KİT'ler özelleştirmelere dönüşür.

Özelleştirmenin ekonomide yeni kaynakların oluşmasına yol açması, üretken olmayan alanlarda kullanılan kaynakları üretken alanlara yönlendirmesi, atıl duran kaynakları harekete geçirmesi için gelişmiş ve derinlik kazanmış bir sermaye piyasasına gereksinim vardır. Böyle bir piyasa özelleştirmenin finansal altyapısını oluşturur. Sermaye piyasasının yeterince gelişmediği ülkelerde; gelir dağılımında iyileştirme sağlayacak, sermayeyi tabana yayacak, özel kesimin üretken alanlarda kullanacağı finansal kaynakları azaltmadan yeni kaynaklar oluşturacak bir özelleştirme uygulaması yapılamaz.

Özelleştirmenin sosyal altyapısı, özelleştirilecek KİT'ler de istihdam edilen çalışanların sorunlarına çözüm bulmak açısından büyük önem taşır. İşsizliğin büyük boyutlara ulaştığı Türkiye gibi ülkelerde, özelleştirme dolayısıyla işsiz kalanların sorunlarına çare bulacak düzenlemeler yapılmazsa, özelleştirme sendikalar ve işçiler tarafından büyük tepkiyle karşılanır ve sosyal patlamalar ortaya çıkabilir. Bu nedenle özelleştirilecek KİT'lerde çalışanlara; yeni iş edinebilecekleri bilgi ve beceriye kazandıracak eğitim hizmetleri ve iş kurmalarını sağlayacak avantajlı krediler verilmeli, KİT'lerin hisse senetlerini satın alabile-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

cekeri kolaylıklar getirilmeli ve işsizlik sigortası hakkı tanınmalıdır.

Özelleştirme programının ekonomik, finansal, sosyal altyapısı ve bizzat özelleştirme uygulamasının kendisi; temel esasları belirleyen, aralarında uyum ve amaç birliği bulunan kanunlarla hukuksal altyapıya kavuşturulmalıdır. Bu açıdan ülke ekonomisi ve toplum için büyük önem taşıyan bazı özelleştirme uygulamalarının kanun hükmündeki kararnamelere dayanılarak yapılması sakıncalar taşımaktadır.

Türkiye'de özelleştirme konusunda yapılması gereken en temel ve öncelikli iş; ulusal bir özelleştirme planının hazırlanmasıdır. Bu planda önce özelleştirmenin amaçları açık ve net olarak belirlenmeli, sonra bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak özelleştirme stratejisi saptanmalı, özelleştirme yöntemleri belirlenmelidir. Özelleştirme planının hazırlanmasına tüm toplum kesimlerinin en geniş ve etkin katılımı sağlanmalı, planın içeriği konusunda halk doğru olarak bilgilendirilmeli, plan halka sunularak bir referandumla halkın onayı alınmalıdır. Daha sonra bu plandaki temel esasları içeren bir özelleştirme kanunu parlamentoda kabul edilmelidir. Böylece özelleştirme uygulamalarının istikrar içinde başarılı bir biçimde yürütülmesi için çok gerekli olan toplumsal uzlaşma sağlanmış ve özelleştirme uygulamalarının dayanacağı hukuksal çerçeve belirlenmiş olur.

Ülkemizde özelleştirme programı, ulusal ekonominin dış rekabet gücünü yükseltecek bütüncül bir sanayileşme ve kalkınma stratejisinin bir unsuru, tüm KİT sektörünün yeniden yapılandırılmasının bir aracı olarak ele alınmalıdır. Bu program hazırlanırken kısa vadeli perakendeci ya da toptancı bir yaklaşım yerine uzun vadeli analitik ve bütüncül bir yaklaşım egemen olmalıdır. Hem tek tek KİT'lerin hem de bütün KİT sektörünün ulusal ekonomide ve sektörlerdeki önemi ve konumu, ekonominin dış rekabet gücüne ve teknolojik gelişmeye katkısı, sanayileşmede ve kalkınmadaki rolleri, kamu hizmetlerini karşılamadaki görevleri göz önünde bulundurulmalıdır. Türkiye'de özelleştirme sorunu, sanayileşmiş ülkelerdeki gibi ele alınamaz; altyapı alanlarındaki KİT'lerin özelleştirilmesine özel mali; üretken KİT'ler gibi karar verilemez tekel konumundaki KİT'ler rekabet içinde çalışan KİT'ler, geri kalmış bölgelerdeki KİT'ler gelişmiş bölgelerdeki KİT'ler, kamu hizmeti yerine getiren KİT'ler özel hizmet karşılayan KİT'ler gibi özelleştirilemez. Kısa vadede kamu açıklarını karşılamak için devlete gelir sağlamayı hedefleyen dar ve yüzeysel bir yaklaşımla özelleştirme sorununu ele almak isabetli değildir. Böyle bir yaklaşımla en fazla gelir getirecek kârlı çalışan KİT'ler yerli yabancı ayırımı gözetmeden özel şirketlere satılır; geriye kalan zarar eden KİT'ler de devletin daha doğrusu halkın sırtında yük olmaya devam eder. Kısacası bu tür yaklaşımla kârlar özelleştirilir, zararlar sosyalleştirilip topluma yüklenir.

Özelleştirilecek KİT'lerin seçimi ve hangi öncelikle özelleştirileceği konusu, özelleştirme stratejisinin temelini oluşturur. Bu strateji belirlenirken göz önüne alınacak başlıca faktörler; bir yandan özelleştirmenin esas amaçları, öte yandan ülkenin kalkınmışlık ve sermaye birikim düzeyi, sektörlerin ve piyasanın yapısı ve KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin niteliğidir. Özelleştirilecek KİT'lerin seçiminde temel ölçüt rekabet unsurunun geliştirilerek net toplumsal yararın artırılması olmalıdır. Bu bakımdan özelleştirmeden sonra ortaya çıkacak sektr ve piyasa yapısının yaşamsal önemi vardır. Kaynak dağılımında ve

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kullanımında etkinliğin artması için söz konusu yapının rekabetçi bir niteliğe sahip olması gerekir. Anılan faktörler ve temel ölçüt dikkate alındığı zaman Türkiye gibi üretken sermaye birikim düzeyi yetersiz olan ülkelerde; enerji, ulaşım, telekomünikasyon gibi doğal tekelleşme eğiliminin yüksek olduğu altyapı sektörlerinde faaliyet gösteren kamu hizmeti niteliğinde üretimde bulunan KİT'lerin özelleştirilmemesi ya da en son sırada özelleştirilmeleri gerekir. Buna rağmen PTT'nin telefon hizmetleri, TEK'in 1993 yılında özelleştirilecek kuruluşların başına alınmışlardır.

Özelleştirilme programının başarıyla uygulanması için siyasal ve ekonomik istikrar büyük önem taşır. Özelleştirme konusunda geniş bir toplumsal uzlaşmaya ve arkasında halk desteği güçlü siyasal iktidarlara gereksinim vardır. Ancak böyle bir uzlaşma ortamında ve güçlü hükümetler döneminde özelleştirme programları istikrarlı biçimde uygulanabilir. Bunlar gerçekleştirilmeden yapılacak özelleştirme uygulamaları dalgalanmalar gösterir, iktidarın aldığı kararlara muhalefet sürekli itiraz eder, bir hükümetin yaptığı uygulamayı diğer hükümet değiştirir. Dolayısıyla özelleştirme programındaki bütünlük, tutarlılık ve istikrar kaybolur. Öte yandan ekonomik istikrar ve büyüme özelleştirmenin başarısını büyük ölçüde etkiler. Enflasyonist eğilimlerin kuvvetli olduğu, gelirlerin ve tasarrufların azaldığı, işsizliğin arttığı konjonktür dönemlerinde başarılı bir özelleştirme uygulaması gerçekleştirilemez.

Dipnotlar

(1) Prof. Dr. İzzettin Önder, Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politikası İSO dergisi, Sayı: 284, Yıl: 24, 15/Ekim/1989, ss.11-12.

(2) Le Monde Gazetesi 22/Haziran/1993

(3). Dolayısıyla özelleştirmeden sonra ortaya çıkacak piyasa yapısı (tam rekabet, tekel, oligopol) göz önüne alınmadan yapılacak özelleştirmeler etkinsizliğe yol açar.

(4) İlhan Tekeli, Selim İlkin, "Türkiye'de Tekelleşme var mı? Cumhuriyet Gazetesi, 8-9-10 Mart 1982.

(5) Gürel Tüzün, "Türkiye Sanayii'nde Tekelleşme," Cumhuriyet Gazetesi, 7 Nisan 1982.

(6) Meral Sarıkaya Özkan, "Türk İmalat Sanayiinde Yoğunlaşma Düzeyi ve Bu Düzeyi Belirleyen Faktörler", İktisat Dergisi, Sayı: 287, Ekim 1988, ss.9-15

(7) İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Sayı: 330, Yıl: 28 Eylül 1993.

(8) T.C. Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Aylık Bülten, Sayı: 5, Aralık 1992, s.6.

(9) Güneri Akalın, KİT Ekonomisi, Esbank Yayını, Ankara, 1989, ss.44-45.

10) J. Kornai, "The Budget Constrained Versus Demond Constrained Systems", Econometrica, 47 (4), 1979, ss.801-824.

(11) Thomas Courchene, "Privatization Palliative or Panacea: An Interpretive Literature Survey"in Stanbury and Kierans, eds., Papers on Privatization, (Montreal: Institute for Research on Public Policy), ss.1-36.

(12) Sandford Borins and barry Boothman, "Crown Corporations and Economic Efficiency", Canadian Industrial Policy in Action, University of Toronto Press, Toronto, 1986, ss.75-129.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

(13) Economic Council of Canada, Minding the Public's business, 1986.
- United Kingdom, Her Majesty's Treasury, Privatisation in the United Kingdom: Background Briefing, May 1988.
(14) Matthew Bishop and John Kay, "Does Privatisation Work?, Lessons from the United Kingdom, London Business School, London, 1988.
(15) United Kingdom, A.g.m., Mayıs 1988.
(16) Korkut Boratav, Ergun Türkcan (Editör), Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, İstanbul, 1993, s.214.
(17) Bkz. M. Odabaşı, (İmalat Sanayiinde Verimliilk", 1987 Sanayi Kongresi, MMO, Ankara, 1987.; E.Uygur, "Productivity, Growth and Employment in Turkey 1960-89 and Prospects for the 1990's", Teksir, 1991, s.24; E.Yıldırım, "Total Factor Productivity Growth in Turkish Manufacturing Industry", ODTÜ Gelişme Dergisi, 16/33-4, 1989.
(18) DİE, Mart 1993'de Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Ankara, Mart 1993.
(19) DİE, 1991 Türkiye İstatistik Yıllığı.
(20) Öztin Akgüç, Ekonomide Gerçeği Arayış, Bağlam Yayıncılık, Ankara, Nisan 1991, s.248.
(21) DİE, 1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Sonuçları, Gelir Dağılımı, Aralık 1990.
(22) Güneri Akalın.a.g.e., s.445.

Kaynaklar

- Akalın Güneri, KİT Ekonomisi, Esbank Yayını, Ankara, 1989.
- Akgüç Öztin, Ekonomide Gerçeği Arayış, Bağlam: Yayıncılık, Ankara, Nisan 1991.
- Bishop M.and.Kay J., "Does Privatisation Work, Lessons from the United Kingdom, London, 1988.
- Boratav K., Türkcan Ergun (Editör), Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, İstanbul, 1993.
- Borins S. and Boothman B., "Crown Corporations and Economic Efficiency", Canadian Industrial Policy in Action, University of Toronto Press, Toronto, 1986.
- Courchene Thomas, "Privatization Palliative or Panacea: An Interpretive Literature Survey" in Stanbury and Kierans Eds., Papers on Privazation, (Montreal: Institute for Research on Public Policy).
DİE: - Türkiye İstatistik Yıllığı, 1991.
- Mart 1993'de Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Ankara, 1993.
- 1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Sonuçları Gelir Dağılımı, Aralık 1990.
- Economic Council of Canada, Minding the Public's Business, 1986.
- İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Sayı: 330, Yıl: 28, Eylül 1993.
- Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Aylık Bülten, Sayı: 5 Aralık 1992.
- Kay J.A. "The State and Market, The U.K.'s Experience of Privatization" 43. Uluslararası Kamu Maliyesi Kongresi, Paris, 1987.
- Kornai J., "The Budget Constrained Versus Demand Constrained Systems" Econometrica, 47141, 1979.
- Lavergne de P., "Evaluation des Arguments Emis En Faveur de la Privatisation", Politiques of Management Public, Vol. 7, No: 1, Mars 1989.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

- Le Monde Gazetesi, 22 Haziran 1993.
- Odabaşı M., "İmalat Sanayiinde Verimlilik", 1987 Sanayi Kongresi, MMO, Ankara, 1987.
- Önder İzzettin, "Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politikası", İSO Dergisi, Sayı: 284, Yıl: 24, 15 Ekim 1989.
- Özkan M. Sarıkaya, "Türk İmalat Sanayiinde Yoğunlaşma Düzeyi ve Bu Düzeyi Belirleyen Faktörler", iktisat Dergisi, Sayı: 287, Ekim 1988, 16/3-4, 1989.
- Tekeli İlhan, İlkin Selim, "Türkiye'de Tekelleşme Var mı?" Cumhuriyet Gazetesi 8-9-10 Mart 1982.
- Tüzün Gürel, "Türkiye Sanayiinde Tekelleşme", Cumhuriyet Gazetesi, 7 Nisan 1982.
- United Kingdom, Her Majestyis Treasury, Privatisation in the United Kingdom: Background Briefing, May 1988.
- Uygur E., "Productivity, Growth and Employment in Turkey 1960-89 and Pr spects for the 1990's", Teksir, 1991.
- Wilthire K., Privatisation: THe British Experience, Melbourne, Longman Cheshire, 1988.
- Yıldırım E. "Total Factor Productivity Growth in Turkish Manafacturing Industry", ODTÜ Gelişme Dergisi, 16/3-4, 1989.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

APPROCHE GENERALE SUR LES PRINCIPES DE TERRITORIALITE ET DE PERSONNALITE DANS L'APPLICATION DES LOIS FISCALES

Doç. Dr. Esra EKMEKÇİ
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

INTRODUCTION

Cet article porte sur les principes de territorialité et de personalité et leurs rôles essentiels pour définir le concept de contribuable à titre limité au combien important dans le domaine du droit fiscal.

En général on peut diviser l'application du Droit en deux domaines. L'application dans le temps(1) et l'application dans l'espace. Il en va de même pour le droit fiscal.

Notre domaine d'étude portera sur l'application du droit fiscal dans l'espace et non dans le temps.

L'application du droit fiscal dans l'espace a deux principes de base : le principe de territorialité et le principe de personnalité.

Dans un premier temps nous nous efforcerons de définir ces principes et dans un second temps nous montrerons brièvement les conséquences de ces principes sur l'impôt sur les sociétés et sur l'impôt sur le revenu.

Cet article n'abordera pas le problème de la double imposition (2) qui est une des conséquences de l'application en droit international de ces deux principes.

I- DEFINITION DES PRINCIPES DE TERRITORIALITE ET DE PERSONNALITE

1- PRINCIPES DE TERRITORIALITE DANS L'APPLICATION DES LOIS FISCALES.

En droit fiscal, chaque état élabore son propre système fiscal et cela en se basant sur sa souveraineté(3).

Mais les lois fiscales d'un état ne sont applicables qu'à l'interieur du pays souverain(4).

Autrement dit, le pouvoir qu'a l'état d'imposer, c'est à dire le pouvoir exécutif, celui qu'il tient de sa souveraineté, n'est en général valable qu'à l'intérieur des frontières de l'état(5).

Le principe de territorialité des lois fiscales entraîne en matière d'impôt, du "Principe de source". L'équivalent en droit fiscal du principe de territorialité, est en droit international, le principe de source.

En vertu de ce principe, toute activité ou tout revenu susceptible d'entraîner une imposition crée dans le territoire d'un Etat, dépend du pouvoir fiscal de cet Etat. Les lois fiscales de ce pays seront donc appliquées aux revenus ou activités imposables générés à l'intérieur du territoire de l'Etat(6).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

L'application des lois ne tient pas compte de la nationalité des personnes physiques et morales.

Le domaine d'application des lois, découlant du principe de territorialité, sont les frontières de l'Etat. C'est-à-dire que chaque Etat est souverain(7). Pourtant les frontières géographiques et les frontières économiques d'un pays peuvent parfois être différentes(8) dans l'application des lois fiscales. Les frontières fiscales sont équivalentes aux frontières douanières mais l'existence de zone de libre échange, constitue une exception au principe de territorialité dans l'application des lois fiscales(9). Une autre exception au principe de territorialité, provient des franchises diplomatiques qui constituent une tradition dans les relations internationales et sont souvent stipulées par les lois.

2- LE PRINCIPE DE PERSONNALITE DANS L'APPLICATION DES LOIS FISCALES

Nous venons de voir que pour que les lois fiscales puissent être appliquées, il faut que le contribuable ou le secteur d'imposition soit à l'intérieur de la sphère d'influence de l'Etat. Mais il faut aussi un lien ou une relation minimum suffisante entre l'Etat exerçant son pouvoir de créer et d'appliquer l'impôt, et le contribuable ou la matière imposable(10). Cette relation ou le lien minimum suffisant peut provenir, comme dans le cadre du principe de territorialité, du fait que l'activité entraînant l'imposition se réalise à l'interieur des frontières du pays de l'Etat. Cette relation peut aussi être crée entre le contribuable et l'Etat par l'existence d'une relation personnelle basée sur le domicile ou la nationalité.

Dans le cas de figure où la nationalité et le domicile du contribuable sont pris en compte pour l'application des lois fiscales, le principe de territorialité de ces lois fiscales se trouve élargi par la mise en valeur de ces critères et acquiert ainsi de la "personnalité"(11).

Le principe de personnalité signifie que ceux qui ont une relation personnelle avec un Etat, comme la citoyenneté et le domicile, dépendent des lois fiscales de cet Etat et sont imposables en fonction de ces lois quelle que soit la provenance de leurs revenus à travers le monde. Autrement dit, la personnalité se traduit par le fait que les lois fiscales d'un pays suivent le contribuable et s'appliquent à ce dernier même en dehors de la zone de souveraineté de l'Etat(12).

En droit fiscal, le principe de personnalité dans l'application des lois fiscales apparaît sous la forme du principe de nationalité et de domicile(13).

A- PRINCIPE DE NATIONALITE

Bien que le principe de domicile soit un critère plus fréquent que le principe de personnalité dans l'application des lois fiscales, le principe de nationalité est également mis en valeur dans certain cas.

En vertu du principe de nationalité, un citoyen est imposable sur l'ensemble de ses activités et la totalité de ses revenus en fonction des lois fiscales de son pays d'origine et quelle que soit la localisation géographique de ces revenus ou activités(14).

Ce principe prend comme critère de définition des frontières dans l'application des lois

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

fiscales, non pas le territoire de l'Etat mais la relation entre l'Etat et son citoyen. Tous les revenus intra ou extra territoriaux d'un individu sont donc imposables par l'Etat dont il est citoyen. Il est donc nécessaire et suffisant d'être citoyen de l'Etat qui applique ce principe, pour être soumis à l'impôt(15).

En théorie, "la citoyenneté légale est définie comme étant un bien juridique fondé sur une réelle solidarité de sentiments(16) d'intérêts et d'existence avec, à la base, une appartenance solide assortie des droits et des devoirs mutuels". Néanmoins, accepter la citoyenneté, bien juridico politique attachant l'individu à un état, comme étant un critère de l'application des lois fiscales, peut créer des difficultés surtout en droit fiscal international(17).

En règle générale, être citoyen d'un pays suppose l'existence d'un lien fiscal, économique, social et politique entre l'Etat et l'individu(18).

Mais les aléas de la vie peuvent faire que l'ensemble des liens entre l'Etat et son citoyen ne soit pas effectifs. Au cas où le lien entre l'Etat et son citoyen ne serait que de nature juridique, sans relation sociale ou économique, le fait d'avoir recours au critère de citoyenneté en vue de l'application des lois fiscales, rendrait impossible la prise en compte de la réalité économique dans l'imposition et menacerait l'harmonisation de la fiscalité sur le plan international.

Avant de définir la responsabilité fiscale, il faut analyser les relations entretenues entre l'Etat et le contribuable(19). On observe que la citoyenneté économique tend à l'emporter sur la citoyenneté juridique(20). Lorsque la citoyenneté est prise en compte dans l'application des lois fiscales à travers le principe de personnalité, il est nécessaire de définir la nationalité des personnes morales, même quand il s'agit de structures qui, sans pour autant procéder de la personnalité morale, relèvent du domaine d'application des lois(21).

B- PRINCIPE DE RESIDENCE

Le principe de résidence est un autre principe de personnalité dans l'application des lois fiscales. Il signifie que c'est non plus le lien crée par la citoyenneté, mais l'endroit où se trouve le domicile de la personne imposable qui set désormais de critère à la détermination du domaine d'application des lois fiscales, de manière à ce que l'imposition soit du ressort du pays dont dépend la résidence.

D'après le principe de domicile, une fois déterminé le territoire de l'Etat sur lequel se trouve la résidence d'une personne, l'imposition de l'ensemble de ses revenus, quels que soient le moyen de leur accumulation et leurs sources, dépendra du pays où se trouve le domicile(22).

AA- LE CONCEPT DE RESIDENCE

La résidence est un concept qui désigne l'enracinement d'une personne à un endroit et elle constitue une résultante juridique attachée à des éléments précisés par les lois(23).

Chaque branche juridique a défini le concept de résidence selon ses propres critères. La thelse dominante dans l'enseignement du droit civil nous présente le concept de domicile comme étant le lien juridique entre l'endroit et la personne, lien dont l'essentiel est constitué d'un élément subjectif qui est la volonté de résidence(24). D'après le Code Civil Turc(19-1), le domicile d'une personne est l'endroit où elle habite dans l'intention d'y résider. Il en découle donc qu'habiter quelque part n'est pas suffisant pour que cet endroit soit considéré comme domicile. Il faut qu'il y ait volonté de s'y établir, d'y résider(25).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Le concept de résidence axé autour d'éléments personnels est insuffisant pour développer le concept de domicile fiscal, supposé être objectif et concret(26). Il est donc nécessaire d'élaborer un autre concept de domicile(27) mieux adapté en droit fiscal, le besoin provenant de la différence de contenu entre le droit fiscal et le droit privé(28). Il en résulte que le concept de domicile fiscal diffère du concept de domicile en droit privé(29).

BB- LE CONCEPT DE RESIDENCE FISCALE

Nous pouvons définir le domicile fiscal comme étant le domicile valable dans le cadre de l'application des lois fiscales et utilisé en vue de l'imposition.

Le domicile fiscal est un concept large qui englobe également le concept de domicile(30) défini par le droit civil. En droit fiscal, le concept et les lois de droit privé portent l'empreinte du droit fiscal et conduisent à un domaine d'application et à une signification différents du droit privé(31).

Le domicile fiscal, basé sur des éléments précisés par les lois fiscales, détermine le lien entre l'individu et le lieu de résidence et entraine des conséquences juridiques sur le plan fiscal. C'est la définition du domicile des personnes physiques qui sert de base à l'élaboration du concept de domicile fiscal(32). Plusieurs éléments servent de critère à la définition du domicile des personnes physiques et sont introduits dans le concept de domicile fiscal(33). Pourtant un élément nouveau fut ajouté au concept de domicile : "le centre des intérêts vitaux" ou le point de rencontre des intérêts vitaux. Il désigne le lieu le plus en relation avec les liens économiques et individuels(34). Autrement dit, le domicile fiscal d'une personne est l'endroit où se rassemblent ses intérêts vitaux. Le centre d'intérêt vital de la personne doit être déterminé d'un double point de vue : personnel et économique(35).

Cela permet justement d'apporter une dimension économique au concept de domicile. La dimension économique ainsi apportée à la détermination du pays où le contribuable sera imposé, et le fait qu'une priorité est donnée à la nature des éléments materiels et économiques et non à leurs aspects formels, constituent une application du principe d'approche économique(36) en droit fiscal international.

Le concept de résidence qui figure à la convention modèle de l'OCDE a été élaboré de façon à englober les personnes physiques et morales. D'après les termes de cette convention, la définition de la nature de la résidence se basera non pas sur des critères formels mais sur des réalités matérielles.

L'analyse du 3ème alinéa de l'article 4 de cette convention nous apprend que la détermination du domicile des personnes morales doit être basée au siège social de la société et non pas à son inscription au régistre de commerce et des sociétés(37).

La décision en ce qui concerne le choix du domicile fiscal des personnes morales doit être basée sur des réalités matérielles.

La convention a été élaborée pour servir de référence aux conventions fiscales. Celles-ci ont pour but d'empêcher la double imposition sur un plan juridique international(38). En conséquence, la réelle fonction du concept de résidence figurant au quatrième article de ce modèle, est d'aider à déterminer quel est l'état qui imposera sa souveraineté fiscale à la personne concernée, en cas de conflit à l'échelle internationale. C'est dans cette perspective que l'article 4 a été rédigé d'une manière hiérarchique(39). Le mode d'organisation de cet article est la résultante d'un effort visant à apporter un critère concret dans la détermination de l'état qui imposera sa souveraineté fiscale. Le domicile fiscal définit dans la convention modèle de l'OCDE ne doit néanmoins pas être confondu avec le domicile fiscal en droit fiscal interne. En effet, si leur but est identique (empêcher la double imposition), ils

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

n'ont pas la même fonction.

II- CONSEQUENCES DES PRINCIPES DE TERRITORIALITE ET DE PERSONNALITE SUR L'IMPOT SUR LES SOCIETES ET SUR L'IMPOT SUR LE REVENU.

Dans cet article nous avons traiter des principes de territorialité et des principes de personnalité (sous divisé en principe de nationalité et principe de résidence).

L'application de ces principes sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt sur les sociétés aboutit à la distinction de deux types de contribuables : le contribuable à responsabilité totale et le contribuable à responsabilité limitée.

Dans le domaine de l'impôt sur le revenu, les contribuables à titre total sont des personnes physiques domiciliées en Turquie et imposées sur la totalité de leur revenu obtenu en Turquie ou à l'étranger. C'est donc le principe de personnalité qui est adopté par la loi sur le revenu.

Les contribuables à responsabilité limitée sont des personnes physiques domiciliées à l'étranger imposées uniquement sur leur revenu obtenu en Turquie. C'est donc le principe de territorialité (source) qui est ici adopté par la loi sur le revenu.

L'impôt sur les sociétés est perçu sur les profits des sociétés anonymes, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétées en commandite au capital divisé en actions, des coopérations, des entreprises d'état, des entreprises rattachées aux associations ou aux fondations, et éventuellement, des joints-ventures. L'objet de cet impôt est le profit obtenu de leurs activités.

La loi sur l'impôt sur les sociétés distingue également les contribuables à titre total et les contribuables à titre limité.

Les contribuables à titre total sont les contribuables dont le centre légal ou le centre d'affaires se trouve en Turquie. Ces établissements sont imposés sur leurs revenus obtenus soit en Turquie soit à l'étranger. C'est donc le principe de la personnalité basé sur le centre légal ou centre d'affaires qui s'applique.

Les contribuables à titre limité sont les établissements dont le centre légal et le centre d'affaires se trouvent en dehors de la Turquie. Ces contribuables limités sont imposés seulement sur les revenus obtenus en Turquie.

Les lois fiscales relatives à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés comportent des dispositions se basant sur les principes de territorialité et de personnalité. Le fait que ces lois prennent en compte simultanéement ces deux principes, débouche sur deux impositions différentes : l'imposition limitée et l'imposition totale. Ceux qui sont soumis à l'imposition totale sont imposables sur la base des éléments de leurs revenus obtenus à l'intérieur et à l'extérieur de la Turquie, tandis que ceux qui sont soumis à l'imposition limitée ne sont imposés que sur la base de leurs revenus obtenus en Turquie.

CONCLUSION :

La définition de contribuable à titre limité en droit fiscal correspond à la définition du terme "étranger" en droit international.

Par conséquence, les termes "contribuables à titre limité" et "contribuable total" revêtent une importance en droit international fiscal.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Par ailleurs, la définition et le champs d'application du concept de "résidence fiscale" peut jouer un rôle déterminant pour trouver une solution au problème de la double imposition.

En France, la loi sur l'impôt sur le revenu et les personnes physique a été modifiée(39). On a ajouté à l'article 4A1 le terme de "résidence fiscale" et de "source de revenu français". Il conviendrai de modifier de même la loi turque sur le revenu. Une telle modification permettra que la la loi turque sur l'impôt sur le revenu soit en harmonie avec les lois sur le revenu des pays modernes et devellopés. Un pas de plus sera ainsi franchi vers l'harmonisation du droit fiscal international.

Les Notes

1. Les lois fiscales s'appliquent en principe pour le futur, c'est á dire pour des faits générateurs d'impot qui ise réalisent aprés la promulgation et l'entrée en vigueur de la loi. Elles ne doivent pas s'appliquer pour les faits advenus avant l'entrée en vigueur de la loi. Ce principe a une importance dans le domaine du droit fiscal oú la sécurité juridique du contribuable est primordiale. Le principe de la non rétroactivité de la loi est un élément essentiel de l'Etat de droit.
2. En effet, si le méme objet d'imposition est imposé selon le principe de territorialité dans un pays et selon le principe de personnalité dans un autre, il en résulte une double imposition.
3. Le concept de la fiscalié dans la souveraineté en droit interne. L'état souverain pour imposer ses différents formes d'impôts afin de déterminer son dbudet toutes en contrôlant les dépenses et les revenus de l'Etat. En droit international le ouvoir d'imposer démontre la souveraineté totale de l'Etat dans le choix da sa pilitique fiscale. Çağan, Vergilendirme Yetkisi, İstanbul, 1982, Page 3.
4. Öncel, Kurumlu Çağan, Vergi Hukuku, Ankara 1992, Page 75. Discussions; Donner tout pouvoir d'imposition à l'Etat. Les impôts céér doivent étre rélevérs dans les frontiéres détérminées. Tixier / Gest Droit Fiscal International - Paris 1985 / Page 15. Définir l'obligation du posvoir d'imposition, déterminer l'objet de l'impot, et l'événement qui fait naite l'impot. Etablir la perception de l'impot et résoudre tous les problemes qui se posent et déterminert tous les éléments contenus.
Cartou, Droit Fiscal Internatinal et Europeen Iléme édition. Paris 1986, Page 15.
5. Kaneti, Vergi Hukuku, Iléme édition İstanbul / Page 40. Tezel, Çİfte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmaları ve Türkiye Uyguulaması, İstanbul 1989, Page 16.
6. Les Frontieres de l'Etat voir. Toluner, Milletlerarası Hukuk Dersleri, 4éme édition / İstanbul 1989 / Page 31.
7. Cartou / Page 16.
8. Çağan / Page 212.
9. Erginay, Vergi Hukuku Prensipleri, Ankara 1953. Page 55.
10. Çağan / Page 213.
11. Kaneti / Page 40.
12. Tezel / Page 30. Erginay / Page 43. Gürez, Hukuk Başlangıcı, Ankara 1986 / Page 87.
13. Kaneti / Page 40.
14. Bulutoğlu, Türk Vergi Sistemi / ernes I / 6 édition İstanbul, 1978 / Page 30.
15. Voir, Les Etats - Units et L'application du Principe De Nationalité Le Systeme Fiscal

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Emiracain, L'Application du Etats - Unis. Dossier İnternationaux / Francis Lefebre / Paris 1982 / Page 15-16.

16. Pazarcı, Uluslararası Hukuk Dersleri, Ankara / Page 58. Voir, Pour L'Etudae et le Principe De Nationalite. Uluocak, Türk Vatandaşlık Hukuk,u İstanbul 1969 / Page 3, 9.

17. Turhan, Vergi Teorisi ve Politikası, İstanbul 1987, s. 137.

18. La circulation des richesses économiques d'un pays depend de sa production et de ses depenses. Quant aux relations sociales le residence de la personne depend de son siége social pour los personnes morales ou de son lien de domicile pour les personnes physiques à l'interieur des frontieser d'un état par principe, les relations entre les personnes et l'Etat en Fiscalite sont obligatoirment liees. Tixier - Gest / Page 18-19.

19. Turhan / Page 137.

20. Voir, Turhan / Page 136-137. un doricibe économiqxue d'une personne est determinée selon la residence de la personne ou lefait de contribuer pendant une période à l'économie nationale.

21. En Droit Turc, Discussions De La Nationalité Des Personnes Jiridiques, Tekinalp. Türk Yabancılar Hukuku 2éme Edition, 1988 / page 50-51.

22. Tuncer, Çifte Vergilendirme ve Milletlerarası Vergi Anlaşmaları, Ankara f974 / Page 16.

23. Oğuzman - Seliçi, Kişiler Hukuku Dersleri, İstanbul 1982 / Page 72.

24. Tixier - Gest / Page 120-121.

25. Hatemi, Kişiler Hakuku Dersleri, İstanbul, 1992 / Page 92. Voir, La Résidence des personnes jiridiques. Köprülü, Medeni Hukuk Genel Prensipleri. 2éme edition, İstanbul 1984 / Page 424.

26. Tixier - Gest / Page 121.

27. Tezel, Çifte Vergilendirme, İstanbul 1989 / Page 16.

28. Tuncer, "Vergi Hukuk uAçısından Medeni İkametgah ve Malı İkametgah." Maliye Araştırma Merkezi Konferansları. Prof. M. Orhan Dikmen'e Armağan, 1989/1990, İstanbul 1990 / Page 54.

29. Tuncer, İbid / Page 54.

30. Tuncer, Ibid / Page 62.

31. Kaneti / Page 13.

32. Le Titre De L'Art 4 sur le projet de la convention de l'OCDE en 1963 du comité fiscal était "Le Dominicile Fiscal."

33. Tixier / Gest / Page 121.

34. Model Dolable Taxation on Income and on Capital, Report of the OBCD COmraittee on Fiscal Affairs, OECD, Paris, 1977 / Page 54-58.

35. Model Double Taxation Convention on Income an on Capital / Page 56.

36. Kanet, "Vergi Hukukunda Ekonomik Yaklaşım İlkesi", Vergi Dünyası Numéro 131, Page 57.

37. Model Double Taxation Convertion On Income and on Capital / Page 57.

38. Cartou / Page 38.

39. Trotabas / Conteret, Droit Fiscal. Sixiéme édition Paris 1990 / Page 199.

Dictionnaire Fiduciarice, Paris 1988 / Page 173.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

KAYNAK KULLANIMINDA ETKİNLİK AÇISINDAN ÇEVRE KİRLENMESİ VE KİRLENME VERGİSİ

Hasan ERTÜRK
Uludağ Üniversitesi
İ.İ.B.F Kamu Yönetimi Bölümü

SUMMARY

Environmental Pollution for Effective in Source Using and Pollution Tax.

Economicaly, environmental pollution is a fact that cause loss in the social welfare and unefectiveness in using sources. This negative effect is avoided by using effective environmental capacity which is scarce sources. Pollution tax which means to provide environmental capacity using effectively is proposed. But in practive using pollution tax effectively implicates some difficulties. For this reason, it is proposed that level of pollution tax must be determinated according to the standarts.

ÖZET

Ekonomik açıdan çevre kirlenmesi kaynak kullanımında etkinsizliğe ve toplumsal refahta azalmaya neden olan bir olgudur. Bu olumsuz etkinin giderilebilmesi kıt bir kaynak olan çevre kapasitesinin etkin kullanımı ile olanaklıdır. Çevre kapasitesinin etkin kullanımını sağlayıcı bir biçimde kullanımı sağlayıcı bir araç olarak kirlenme vergileri önerilmektedir. Ancak kirlenme vergisinin etkinlik sağlayıcı bir biçimde kullanımı uygulamada bazı güçlükleri içermektedir. Bu güçlükler nedeniyle kirlenme vergisi düzeyinin standartlara göre belirlenmesi önerilmektedir.

1. GİRİŞ

Toplumların çeşitli sosyo-ekonomik faaliyetleri sonucu ortaya çıkan çevre kirlenmesinin temel özelliği, çevresel değerlerde istenilmeyen ve zarara yol açan değişmeler olduğuna göre, bu olgu ekonomik anlamda olumsuz bir dışsallık olarak nitelenebilir (1). Bir piyasa ekonomisinde dışsallıkların var olması halinde ise, diğer koşullar gerçekleştirilse bile, kaynak dağılımında etkinlik ve toplumsal refahın optimizasyonu gerçekleşmektedir (2). Çünkü bir piyasa ekonomisinde dışsallıklar etkinliğin temel koşulu olan malların fiyatının (marjinal sosyal faydasının) marjinal sosyal maliyetine eşitlenmesi koşulunun gerçekleşmemesine yol açmaktadır. Bu bağlamda olumsuz bir dışsallık olan çevre kirlenmesi de, kaynak dağılımında etkinsizliğe ve toplumsal refahta azalmaya neden olan bir olgudur. Bu nedenle kirlenme sorunu açısından çevrenin emme kapasitesinin etkin kullanımı sağlandığı ölçüde toplumsal refahta etkinlik sağlanabilecektir. Çevrenin etkin kullanımı ise, toplumsal açıdan etkin bir kirlenme düzeyinin sağlanması ile olanaklıdır. Bunun için de öncelikle bir optimum çevre kalitesi düzeyinin belirlenmesi ve daha sonra da bu düzeyi sağlayacak uygun bir politika aracının kullanılması gerekmektedir.

2. TOPLUMSAL AÇIDAN OPTİMUM ÇEVRE KALİTESİ DÜZEYİ

Kaynak kullanımı açısından bakıldığından çevre kirlenmesinin toplumsal refah üzerindeki etkisi iki yönlü olmaktadır (3). Çevre kirlenmesi olgusu nedeniyle toplum bir yandan çevre kalitesindeki azalmalar sonucu zarara katlanırken, diğer yandan kirlenmenin kontrolü için yapılacak harcamalar nedeniyle toplumun üretken kapasitesinde bir azalma meydana gelmektedir. Bu bağlamda çevre kirlenmesi nedeniyle toplumsal refahta meydana gelen azalma, toplam zararın parasal değeri (dışsallığın parasal değeri-D) ile kirlenmeyi kontrol amacıyla yapılan harcamalar yani kirlenmenin kontrolü nedeniyle katlanılan maliyetlerin (kontrol maliyetleri - K) toplamı kadar olacaktır.

Toplumsal açıdan uygun olan çözüm çevreden elde edilen net faydaların maksimize edilmesidir. Diğer bir anlatım ile toplumsal açıdan etkin bir çevre kalitesi düzeyi, çevrenin kirlenmesi nedeniyle katlanılan maliyetler ile bunun kontrolü için katlanılan maliyetlerin toplamının minimum olduğu düzeydir. Nitekim bu düzey marjinal kontrol maliyetleri ile marjinal dışsal maliyetlerin birbirine eşit olduğu noktada sağlanabilmektedir. Marjinal kontrol maliyetleri (MK); bir birim daha fazla çevre kalitesi elde etmek için toplumun katlanacağı maliyetleri gösterirken; marjinal dışsal maliyetler (MD) ise; çevre kalitesinde bir birim artışın, topluma sağlayacağı faydayı ifade etmektedir. Bilindiği gibi, bir faaliyetin optimum düzeyi, o faaliyetten elde edilen faydanın (fiyatın) o faaliyetin maliyetine eşit olması ile sağlanabilmektedir (4).

3. ZARAR FONKSİYONLARI VE KONTROL MALİYETLERİ

Yukarıda açıklanan yöntemle toplumsal açıdan etkin çevre kalitesinin belirlenebilmesi için kirlenmeyi kontrol yönetiminin zarar verici faaliyette bulunan firmaların, hem kontrol maliyet fonksiyonlarını hem de zarar (dışsal maliyet) fonksiyonlarını bilmesi gerekir. Oysa uygulamada bu fonksiyonların belirlenmesinde bazı güçlükler bulunmaktadır. Etkin çevre kalitesinin belirlenmesinde kontrol maliyetleri fonksiyonu açısından karşılaşılabilecek bir güçlük, ekonomik büyüme ve yeniliklere göre değişen teknoloji ve böylece kontrol maliyetlerinde meydana gelebilecek değişmelerdir (5). Ayrıca bu konudaki diğer bir sınırlama doğal olaylar hakkında gelecekteki bilgi yetersizliğidir. Uygulamada karşılaşılan asıl güçlük zarar fonksiyonlarının belirlenmesi yönünde olmaktadır. Zarar fonksiyonu, bir kirletici maddenin, miktarı ile bu maddenin kalitatif etkileri arasındaki ilişkileri ifade eder (6). Diğer bir anlatım ile zarar fonksiyonları kirlenmenin negatif dışsal etkisini tanımlayan fonksiyonlardır. Eğer bu etkiler parasal birimlerle ifade edilebilirse, parasal zarar fonksiyonu belirlenebilir. Ancak uygulamada kirlenmenin yarattığı zararların tümüne parasal değerler biçmek güçtür. Nitekim toplumsal açıdan etkin bir çevre kalitesi düzeyinin belirlenmesi, zarar ve kontrol fonksiyonlarının belirlenmesinde ortaya çıkan güçlükler nedeniyle bazı sorunlar yaratmaktadır. Bu sorunlar çevre kirlenmesi ile mücadelede yararlanılacak araçların belirlenmesini de güçleştirirken, uygun bir politika aracı bazı güçlüklerin aşılmasında yardımcı olabilmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. POLİTİKA ARAÇLARI

Ekonomi teorisinde, etkinlik ilkesine dayalı bir çevre koruma politikasının arzulanan amacını gerçekleştirmede en uygun araçların parasal yönlendirme araçları olarak nitelenebilecek kirlilik vergileri ve sübvansiyonlar olabileceği ileri sürülmektedir (7). Ancak uygulamada en çok kullanılan araçlar ise direkt kontroller olarak tanımlanan araçlardır.

4.1. Direkt Kontroller

Direkt kontroller, belirlenen kirlenme standartlarına göre kirletici faaliyetlere yasaklama, sınırlama getirmekten oluşmaktadır (8). Dolayısıyla bu politika aracının başarısı temelde kirliliğin kontrol edileceği düzeyi gösteren standartların doğru olarak belirlenmesine ve kirlenme politikasını yürüten yönetim mekanizmasının güçlülüğüne bağlıdır (9). Ayrıca standart belirlemeye dayalı direkt kontroller, çevre kalitesi açısından arzulanan standartlara ulaşmayı sağlasalar bile, toplumsal kaynakların israfına yol açarak ekinsizliğe neden olur (10). Bu nedenle bu araçlar kaynak dağılımında etkinliği sağlama açısından dezavantaja sahiptirler.

Direkt kontrollere dayalı bir politikanın kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açmasının yanı sıra, uygulamada tercih edilmesini engelleyen bazı olumsuz yanları da bulunmaktadır (11). Bunlardan birincisi, belirlenen standartlara uyulup uyulmadığını denetlemek amacıyla kullanılacak izleme araçlarının pahalılığıdır. Bu bağlamda bu aracın yönetimi maliyeti olmaktadır. İkincisi bu araçların kamu otoritesinin ilgi düzeyindeki azalmaya bağlı olarak bazı düzensizlikleri ve belirsizlikleri göstermesidir.

Kısaca, direkt kontroller etkinlik ilkesine dayalı bir politika için uygun araçlar değildir. Ancak bu araçlar etkin bir yöntem ile çevre kirlenmesinde arzulanan ölçülerde azalma sağlayabilir (12). Ayrıca bu politika araçlarından olan yasaklama, zarar fonksiyonları DDT örneğinde olduğu gibi stok zarar fonksiyonu biçiminde olduğunda uygun bir araçtır (13). Benzer şekilde kentsel alanlarda hava kirlenmesinin çok zararlı boyutlara varması halinde, motorlu araçların kullanımı, ısınma araçlarının yakılması gibi etkinliklerin yasaklanması veya sınırlandırılması düşünülebilir.

4.2. Parasal Yönlendirme Araçları

Parasal yönlendirme araçlarının teorik temelini, Pigou'nun olumsuz dışsallıkların azaltılması için "uygun vergi", olumlu dışsallıkların teşviki için "sübvansiyonu" düşüncesi oluşturmaktadır (14). Nitekim kirlilik vergilerini savunanlar çevre kirlenmesini olumsuz bir dışsallık olarak nitelerken, sübvansiyonları savunanlar alınan önlemlerle çevre kirlenmesindeki azalmayı olumlu dışsallık olarak nitelemektedirler.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4.2.1. Kirlenme Vergileri

Kirlenme sorunlarına etkinlik yaklaşımı bu sorunların bir dışsal maliyeti olduğu ve bu maliyetlerin etkin (Pareto-optimal) düzeyinin araştırılması gerektiği düşüncesine dayanır (15). Ancak etkin düzey, kirlenmenin hiç olmadığı yani sıfır düzeyi değil, belirli bir pozitif düzeyidir. Kamu otoritesi, çevrenin emici kapasitesini kullanmaları nedeniyle kirletici birimlere, kirlenmenin etkin düzeyindeki, marjinal dışsal maliyetlerine (zararlarına) eşit bir vergiyi yükleyebilir (16). Nitekim böyle bir vergi, kirletici birimleri çevrenin kapasitesini kullanımında ekonomik davranmaları için yönlendirici olabilir. Maliyet minimizasyonu koşulu altında her bir kirletici birim atıklarını, kirlenmeyi önlemek için yapacağı yatırımların marjinal maliyeti, vergi düzeyine eşit olana kadar azaltır (17). Firmaların tümünde marjinal maliyetler vergiye eşit olacağından toplam kontrol maliyetleri minimum olur. Ayrıca farklı maliyet yapılarına sahip firmalar arasında kirlenmek kontrolü açısından farklılaştırma sağlanır.

Kirlenme vergileri firmaları en az maliyetli seçeneğe teşvik edeceğinden, firmaların daha az kirletici teknolojileri ve girdileri kullanmasını sağlayabilir (18). Örneğin bir firma vergi ödeme yerine yeni projeler üreterek atıklarını yeniden değerlemeyi (recycling) uygun bulabilir. Kısaca kirlenme vergilerinin, kirlenmeye neden olan birimleri, en az maliyetli seçeneği belirlemeye teşvik edici, tasarruf ettirici ve yatırımlarda çevreyi dikkate aldırıcı etkileri olacaktır. Kirlenme vergilerini çekici kılan diğer bir hususta, arzulanan kaynak dağılımını sağlamalarının yanı sıra uygulamadaki işleyiş mekanizmalarında belirsizliğin olmamasıdır (19). Ancak belirli izleme ve ölçüm cihazlarını gerektiren ve koşullardaki değişime göre vergi miktarındaki değişimi sağlayan, etkin bir vergi politikası çok maliyetli olabilecektir.

Kirlenme vergilerine ilişkin diğer bir sorun, kirletici firmaların aksak rekabet koşulları altında çalışması halinde ortaya çıkmaktadır (20). Bu koşullarda çalışan firmalar kirlenmeyi azaltmak yerine, vergileri ödemeyi ve bunları tüketiciye yansıtmayı yeğleyebileceklerdir. Böylece etkinlik vergisinin arzulanan etkisi ortadan kalkmaktadır. Etkinlik vergilerinin uygulamada kullanılabilmesi için firmaların zarar fonksiyonlarının bilinmesi gerekmektedir. Ancak daha önce de değinildiği gibi zarar fonksiyonlarının değerinin belirlenmesi güçtür. Ancak, zarar fonksiyonları belirlenemese bile etkin kirlenme düzeyi deneme-yanılma yoluyla belirlenebilir (21). Bu durumda mevcut zarar düzeyine göre vergi belirlenerek uygulamaya başlanabilir. Daha sonra ise vergilerde ayarlamalar yapılarak çıktı ve zarar düzeylerinde değişmeler yapılabilir. Böylece etkin kirlenme düzeyi bulunabilir. Ancak bu yöntemle etkin kirlenme düzeyinin belirlenmesi garanti olmayan bir olasılıktır.

4.2.2. Sübvansiyonlar

Çevre kirlenmesinin önlenmesinde sübvansiyon aracının kullanılması, çevre kalitesindeki bir iyileşmenin olumlu dışsallık olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Bu bağlamda bu politika aracı kirlenme vergilerine alternatif bir araç olarak önerilmektedir (22). Sübvansiyonlar kirletmeyi azaltmaları için, kirletici birimlere gerekli yatırımları yapmaları veya daha az kirletici teknolojileri kullanmaları için verilebilir (23). Bu açıdan sübvansiyon aracı da kirlenme vergisi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

gibi teşvik edici bir araçtır.

Sübvansiyonların diğer bir kullanım şekli, kirlenmeye yol açmayan firmaların desteklenmesidir. Nitekim Kneese ve Bojer yaptıkları analiz sonucunda "...kaynak dağılımı açısından etkinlik vergilerinin kullanılmasıyla, kirlenmeye neden olmayanlara bir ödeme yapılması arasında fark..." olmadığını göstermişlerdir (24). Ancak etkinlik vergileri ile sübvansiyonlar arasında fonksiyonel olarak önemli farklılık vardır (25). Bu farklılık, sübvansiyonların uzun dönemde tam rekabet koşullarında endüstriyel girişi kârların yüksekliği nedeniyle, teşvik etmesidir. Böylece uzun dönemde kirlenme düzeyi artabilir. Bu nedenle etkinlik vergileri biçimsel olarak sübvansiyonlara tercih edilir.

5. SONUÇ VE BİR ÖNERİ:

Kirlenme Vergileri ve Standartlarının Birlikte Kullanılması

Kirlenme vergilerinin düzeyi kirlenmenin marjinal sosyal maliyetine eşit olarak oluşturuldağında, bu vergiler kaynak dağılımında etkin bir düzey sağlamaktadır. Ancak bu vergilerin etkin düzeyini belirleyebilmek için zarar fonksiyonunun bilinmesi gerekmektedir. Fakat uygulamalarda bu fonksiyonun belirlenmesi güçtür. Diğer yandan, standartların belirlenmesi ve uygulamaları kolaydır. Ancak bu araç, kaynak dağılımı açısından etkinsizliğe yol açabilmektedir (26). Bu bağlamda bu iki aracın birbirini tamamlayıcı nitelikte birlikte kullanılması önerilmektedir (27). Bu öneriye göre, arzulanan çevre standartlarına göre vergi düzeyi oluşturulabilir ve bu yolla arzulanan çevre kalitesine ulaşılabilir. Nitekim bu vergiler, firmaların emisyon oranlarına göre oluşturularak, firmalar için kirlenme oranlarını azaltıcı parasal bir yönlendirme sağlanabilir. Ancak bu görüşü savunanların da belirttiği gibi, bu yöntem Pareto-etkin bir sonuca yol açmasa bile, çevresel standartların sağlanmasında toplumsal açıdan en az maliyetli bir araç temin edilmiş olur. Nitekim yapılan bir araştırmada, bu yolla belirlencek sabit bir vergi uygulamasıyla, su kalitesinde arzulanan standartlara ulaşmanın maliyetinin, direkt kontrol sisteminin maliyetlerinin sadece yarısı kadar olduğu belirlenmiştir (28).

Kirletici birimlerin zarar fonksiyonlarının bilinmediği ve uygulanan politikanın amacının belirli bir çevre standardına ulaşmak olduğu bir durumda, kirlenme vergileri direkt kontrollerin yerine kullanılabilir (29). Böylece de toplumsal açıdan daha az maliyetli bir çevre koruma gerçekleştirilebilir. Böyle bir uygulamada uygun vergi düzeyinin kontrol maliyetlerinden yararlanarak belirlenmesi olasıdır.

Özetle, belirlenen standartlar ölçüsünde bir çevre kalitesi düzeyine ulaşabilmek için, direkt kontroller (denetim, cezalar) yerine bu standartlara göre oluşturulan bir vergi sisteminin daha uygun bir araç olduğu söylenebilir. Nitekim bu araç, devletin denetim etkinliğine gerek kalmadan sorunun piyasa sistemi içinde en az yönetim maliyeti ile çözümlenmesini sağlayabilecektir. Ayrıca bu sistem standart belirleme aracında olduğu gibi farklı maliyet yapılarına sahip firmalar arasında kaynak dağılımı açısından olumsuz sonuçlara yol açmayabilecektir (30).

Kirlenme vergileri arzulanan amaçlara en az maliyetle ulaşmayı ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamaları açısından uygun araç olmakla birlikte, çevre kirlenmesinin kontrolünde

bazı durumlarda bu araç tek başına yeterli olmayabilir (31).

Nitekim çevre kirlenmesi düzeyi tehlikeli boyutlara vardığında, vergi yerine kısıtlama ve yasaklama gibi direkt kontroller daha uygun çözümler sağlar ve toplumsal riski azaltır. Bu nedenle, çevre kirlenmesini önlemeye yönelik bir düzenlemede vergileme aracı yanında, özel durumlar için sınırlama, yasaklama gibi direkt kontrollerinde kullanıldığı karma bir sistem geliştirilmelidir. Bu karma sistemde kirlenme vergileri, nispeten düşük yönetim maliyetleriyle ve ekonomik açıdan etkin olmayan direkt kontrollere gerek olmadan arzulanan çevre kalitesini sağlayabilirler. Direkt kontroller ise, nadiren ancak aniden oluşan ve normal kirlenme düzeylerine oranla daha fazla çevre zararı yaratan durumlar için yedek araçlar olarak kullanılabilir.

Dipnotlar

(1) A.V. Kneese, D.C. Herfindahl, "Tools for Analysing Some Environmentals Problems", Economic Thinking and Pollution Problems, (ed: D. A. L. Auld) Toronto: University of Toronto Press, 1972, s. 14, Hasan ERTÜRK, "Çevre Kirlenmesinin Ekonomik Anlamı" U.Ü.İ.B.F. Dergisi, cilt: VI, sayı: 2 (Kasım 1985) ss. 19-25, Hasan ERTÜRK, "Toplumsal Refah ve Çevre Kirlenmesi", U.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt. VII, Sayı: 2 (Kasım 1986) ss. 21-28, Dışsalıklar belirli bir etkinlik sonucu toplumun diğer bireylerinin fayda ve üretim fonksiyonlarında ortaya çıkan ve bedeli denmemiş etkiler olarak tanımlanabilir. Dışsallıklar böyle bir etki fayda şeklinde ise olumlu dışsallık, maliyet şeklinde olması halinde ise olumsuz dışsallık olarak nitelenmektedir. Dışsallıklar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Mishan "The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay", Journal of Economic Literature, Cilt: IX, (March 1971) ss. 2-3, J.M. Buchanan, W.M. Graig Stubblebine, "Externality", Readings is Welfare Economics, (ed: k. J. Arrow, T. B. Scitovsky) AEA, Richard D. Irwin Inc, 1969 ss. 199- 21; Neil Singer, Public Microeconomics, Boston: Little, Browjn and Company, 1972, ss. 84-93, David Collard, Prices, Markets and Welfare, London: MacMillan Press Ltd. 1979, s. 541-545;

(2) Bir piyasa ekonomisinde toplumsal refahın optimizasyonu için her bir malın fiyatının o malın marjinal sosyal maliyetine eşit olması gerekir. Bu durumun gerçekleşmesi ise, tam rekabet koşullarının gerçekleşmesinin yanı sıra, ekonomide sadece özel malların üretilmesi ve dışsallıkların olmaması koşullarının gerçekleşmesine bağlıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz, Collard, a.g.e., ss. 72-77; D. M. Winch; Analytical Welfare Economics, Middlesex, Penquin Modern Economics, 1971, ss. 77-89.

(3) D.W. Pearce; Environmental Economics; New York: Longman Inc. 1976; s. 73; A Myrick Freeman III v.d. The Economics of Environmental Policy, New York: John Wiley and Sons, Inc., 1973 . ss. 80-82. U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, 1985; s. 18.

(5) Freeman III ve Diğerleri, a.g.e., s. 92.

(6) J.B. Opschoor, "Damage by Environmental Pollution the Case of Noise Annoyance", Environmental Economics, Volume: 2, Methods (ed: P. Nijkamp) Lieden: Martinus Nijhoff Social Sciences Division, 1976, ss. 113-130, Robert L. Bish ve Hugh O. Nourse; Urban

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Economics and Policy Analysis, New York: Mc Guaq Hill Book Company, 1975, ss. 329-330

(7) William J. Baumol, "Environmental Protection at Minumum Cost: The Pollution Tax", Social Accounting: Theory, Issues and Cases (ed: Lee J. Seidler, Lynn L. Seidler) Los Angeles: Melville Publishing Company, 1975, s. 241

(8) Wallace Oates, William Baumol, "The Instruments for Environmental Policy" Economics Analysis of Enviromental Problems (Ed: Elwin J. Mills) New York: National Bureau Conferance Series, 1975 s. 79

(9) Baumol, a.g.m. ss. 240-246

(10) Baumol a.g.m. s. 242

(11) Baumol, a.g.m. s. 105, Richarson, a.g.e. s, 302

(12) Oates; Baumol, a.g.m. s. 107.

(13) Oates, Baumol, a.g.m. s. 100

(14) Ertürk, a.g.t. ss. 15-18

(15) Pearce, a.g.e., s. 75; Freeman III ve Diğerleri, a.g.e., s. 97; O.A. Davis, Andrew Whinston, "Externaliti es, Welfare and the Theory of Games", Journal of Political Economy, Voluma: 70 (June 1962), ss. 241-262; Charles Plott, "Externalities and Corrective Taxes, Economica, Volume: 33 (February 1966) ss. 85-87, Richard M.Zettil, Richard R. Carll, "The Basic Theory of Efficiency Tools: The Tolled, Tolled-off and the Un-Tolled", Traffic Congestion as a factor in Road user Taxation, National Academy of Sciences, Highway Research Board, Reserch Record, No: 47, 1964, ss. 46

(16) Freeman III ve Diğerleri, a.g.e., s. 97.

(17) İktisat teorisinde uzun yıllar, tüketicilerin faydalarını, üreticilerin kârlarını maksimize edecek şekilde davrandıkları varsayılmıştır. Ancak son yıllarda bu varsayımlara karşı çıkılmaktadır. Maliyet minizasyonu, belirli bir malın üretimi veya tüketiminde arzulanan amaca en az kaynak harcaması ile ulaşma çabasını ifade eder. Bu nedenle maliyet minimizasyonu, hem fayda hem de kâr maksimizasyonu için gerekli bir koşuldur. Ayrıntılı bilgi için bkz; P.A. Victor İktisadi Açıdan Çevre Kirlenmesi, İstanbul: Ak Kültür Yayınları, MacMillian İktisat Serisi, 1978, ss: 48-51; William J. Baumol, Wallace E. Oates, The Theory of Environmental Policy, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1975, ss: 140-144

(18) Freeman III ve Diğerleri a.g.e., s. 97; Max E. Flecher, Economics and Social Problems, Boston: Hougton Mifflin Company, 1979, ss: 274-275

(19) Oates: Baumol, a.g.m., s. 103

(20) Oates, Baumol, a.g.m., s. 103; Pearce, a.g.e., ss: 77-83; James M. Buchanan, "External Diseconomies, Corrective Taxes and Market Structure", The American Review, Volume: LIX Number: 1 (March 1969) ss: 174-177

(21) Harry W. Richardson; Urban Economics, Illinois: The Dryden Press; 1978, s. 301

(22) Oates. Baumol, a.g.m., s: 104

(23) Richardson, Urban Economics, s.293.

(24) Ailen V. Kneese, B.T. Bower, Managing Water Quality: Economics, Technology,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Instutions. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968, s. 57

(25) D. Bramhall, E. Mills, "A Note on the Assymmetry Between Fees and Payments" Water Resources Research, Volume: 2 (3. Quarter 1966), ss: 615-616

(26) Richardson, Urban Economics, ss: 301-302

(27) William J. Baumol, Wallace E. Oaters, "The Use of Standarts and Pricing for the Protection of the Environment", Swedish Journal of Economics, Volume: 73, 1971, ss: 42-54

(28) Kneese ve Bower, a.g.e., 162

(29) Freeman III ve Diğerleri, a.g.e., s: 98.

(30) Baumol ve Oates, a.g.e., ss: 137-139.

(31) Oates, Baumol, a.g.m., ss: 107-108.

Kaynaklar

BAUMOL William J. "Environmental Protection at Minumum Cost: The Pollution Tax" Social Accounting: Theory, Issues and Cases, (ed:L.J:Seidler, L.L. Seidler) Los Angeles: Melville Publishing Company, 1975, ss: 240-246.

BOUMOL William J.-OATES Wallace E. "The Use of Standarts and Pricing for the Protection of the Environment", Swedish Journal Economics, Volume: 73, 1971, ss: 42-54.

BAUMOL William J.-OATES Wallace E.; The Theory of Environmental Policy, New Jersey: Prentice BISH Robert L. ve NOURSE Hugh O.; Urban Economics and Poliy analysis, New York: McGraw-Hill Book Company, 1975.

BRAMNALL D., MILLS E.; "A Note on the Assymmetry Between Fees and Paments" Water Resources Research, Volume: 2, (3 Quarter 1966) ss: 615-616.

BUCHANAN James M., "External Diseconomies, Correcctive Taxes and Market Structire", The American Economic Review, Volume: LIX, Number: 1 (March 1969), ss: 174-177.

BUCHANAN J.M.-STUBBLEBİNE; "Eternamity Readings in Welfre Economics, (ed: K. J.Arrow, T.B?Socitovsky) AEA, Richard D.Irwin Inc., 1969, ss: 199-212.

COLLARD David; Prices, Markets and Welfare, London: Faber and Faber, 1972.

DAVIS O.A. - WHINSTON A., "Externalities, Welfare and The Theory of Games Journal of Political Economy, Volume, 70 (June 1962) ss. 241 - 262

ERTÜRK Hasan: Trafik Tıkanıklığının Ekonomik Analizi ve Tıkanık Kentiçi Yolların Fiyatlandırılması, Bursa : U. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, 1985.

ERTÜRK Hasan : "Çevre Kirlenmesinin Ekonomik Anlamı" U. Ü. I. I. B. F. Dergisi, Cilt: VII, sayı 2 (Kasım 1985), ss. 21-28

ERTÜRK Hasan: "Toplumsal Refah ve Çevre Kirlenmesi" U. Ü. I. I. B. F. Dergisi, cilt: VII, sayı 2 (Kasım 1986) ss. 21-28

FLETCHER Max E., Economics and Social Problems, Boston : Houghton Mifflin Company, 1979.

FREEMAN III A. Myrick - HAVEMAN Robert H. - KNEESE Allen V., The Economics of

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Environmental Policy, New York: John Wiley and Sons, Inc., 1973.

KNEESE Allen V. BOWER, B. T; Managing Water Qualiti: Economics, Technologi, Instations, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1986

KNEESE Allen V. - HERFINDAHL D. C.; "Tools for Analysing Some Enviromentals Problems" Economics Thinking and Pollution Problems (ed: D.H.L. Auld) Toronto: University of Toronto Press, 1972.

KOUTSOYIANNIS, A. ; Modern Microeconomies, 2. ed., London: Mac Millan Preess Ltd. 1979.

MISHEN E. Y. ; "The Postwar Literature on Externalities: An Inrterpretative Essay", Journal of Economics Literature, Volume: No. 1 (March 1971), ss. 1-28

OATES Wallace - BAUMOL William, "The Insruments for Environmental Policy", Economic Analysis of Environmental Problems, (ed: Edwin J. Mills) New York: National Bureau Conference, Series, 1975, ss. 95-128

OPSCHOOR J. B. ; "Demage by Environmental Pollution: the Case of Noise Annoyance", Enviranmental Economics-Volume 2. Methods - (ed: P. Nijikamp) Leiden: Martinus Nijhoff Social Sciences Division, 1976, ss. 113-130

PEARCE D.W.; Environmental Economics, New York : Longman Inc., 1976.

PLOTT Chalrles, "Externalities and Corrective Taxes", Economia, Volume: 33 (February 1966), ss. 84-87.

RİCHARDSON Harry W., Urban Economics, İllinois: The Dryden Press, 1978.

SINGER Neil; Public Microeconomics, Boston: Little, Brown and Company, 1972.

VİCTOR P.A.; İktisadi Açıdan Çevre Kirlenmesi, İstanbul: Akbank Kültür Yayınları-MacMillan İktisat Serisi, 1978.

WINCH D.M.; Analytical Welfare Economics, Middlesex: Penguin Modern Economics, 1971

ZETTEL Richard M. - CARL Richard R., "The Basic Theory of Efficiency Tolls: The Tolled, the Tolled off and the Un-Tolled" Traffic Congestion as a Factor in Road User Taxation, Highway Research Record, No: 47, 1964. ss. 46-65.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TÜRK VERGİ SİSTEMİ HAKKINDA GÖRÜŞLER

Prof. Dr. Bedi N. FEYZİOĞLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi Maliye Bölümü

Çok sevdiğim, aziz arkadaşım Prof. Dr. Salih Şanver anısına bir armağan yayınlanacağını öğrenince, onun muazzez hatırasına en yakın konunun yine vergi sistemi olacağına inanarak bu yazıyı kaleme almaya başladım.

Salih Şanver, vergi konusunu hem teori, hem uygulama olarak çok iyi bilen bir kişi idi. O derecede ki, etrafında değişik sıfatlarla makamlar işgal eden kimselerin, "kendi beyannamesini doldurmasını dahi bilmeyenlerin" maliyeci sayılmasına dayanamazdı. Teori ve uygulamayla ilgili toplantıların en ateşli hatiplerinden birisi yine Salih Şanver'di. Ruhu şadolsun.

XXX

Türk vergi sisteminin bugünkü veçhesi 1948-49 yıllarında, başta Ali Alaybek ve Prof. F. Neumark olmak üzere, ilim adamları ve bürokratlardan kurulan bir komisyonun çok itinalı çalışmaları sonunda **Gelir, Kurumlar Vergileri ile Vergi Usul Kanunlarının** 1950'de yürürlüğe girmesi üzerine, belirginleşmiştir.

Bu reform, "Amme alacakları ile ilgili hükümlere, Vergi Usul Kanunu dışında (6183 sayılı) ayrı bir kanunda yer verilmesi ve muamele vergisinin yerine de (6802) sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun kabulü ile tamamlamak istenmiştir.

Gelir ve kurumlar vergisi kanunları ile ülkede, gerçek ve safi gelirin üniter olarak vergilendirilmesi, artan oranlı bir tarifenin kabulü, en az geçim indirimine ve aile birliği esasına yer verilmesi, ücretlerle sermaye gelirleri arasında bir ayırmaya gidilmesi gibi, modern vergi prensiplerinin pek çoğunun uygulanmasına çalışılmıştır. Bu sayede, Türk vergi sistemi, dolaysız vergilerin ağırlık kazandığı bir bünyeye kavuşmuştur.

Ne var ki daha sonra bu vergi kanunlarında yapılan değişikliklerle, Gelir Vergisi'nin ana prensiplerinden uzaklaşılmaya başlanmış ve vergi gerçek mahiyetini kaybetmeye yüz tutmuştur.

1983'den sonra yapılan çalışmalarla 1956'dan beri uygulanmakta olan Gider Vergileri Kanunu ile onun ek ve tadillerini içeren 7-8 çeşit vasıtalı vergiler kaldırılmış ve 1985 yılından itibaren Katma Değer Vergisi'nin tatbikine geçilmiştir. Katma Değer Vergisi'nin beklenenden fazla hasılat vermesi üzerine Türk vergi sistemi yeniden dolaylı vergiler ağırlıklı bir veçheye bürünmeye başlamıştır.

Bu meyanda, gelir ve kurumlar vergilerinin üniter bünyesi tamamen bozularak birer randıman vergisi hüviyetine dönüşmüştür.

Gerek vergi sistemindeki bu yozlaşma gerek ülkenin ekonomisinde emisyon, enflasyon, döviz ve faiz kısır döngüsünden husule gelen bunalım ve durgunluk, iktidarı yeni bir vergi reformu yapmak ve drastik ekonomik tedbirler almak zorunda bırakmıştır.

Biz, bu kısa yazıda, sadece vergilerle ilgili olarak son defa çıkarılan 3946, 3986, 4008 no.lu kanunların vergi sisteminde yaptığı veya yapmayı öngördüğü başlıca değişikliklere değinmekle yetineceğiz.

Şimdiye kadar vergi konusunda tarafımızdan yayınlanan yazılarda şu prensiplere önemle dikkat çekmek istemiştik:

1- Türkiye'de herkesin bir vergi sicilinin tesisi,

2- Her tür ticari, sınai, hukuki işlemin mutlaka bir kayda ve belgeye bağlanması; kısaca kayıt dışı ekonominin kesinlikle önlenmesine çalışılması,

3- Götürü usul, kaldırılarak herkesin yıllık gerçek geliri üzerinden vergilenmeye tabi tutulması,

4- Herkesin (işveren, işçi, memur, tüccar, serbest meslek erbabı, esnaf v.s.) ıllık gelir ve servet beyannamesi vermesi;

3946 sayılı kanun, belirttiğimiz 4 prensipten üçüne yaklaşma istikametinde bazı hükümler geliştirmiştir. Bu meyanda, götürü usulde vergilendirilenlerin vüs'atini azaltmağa, menkul sermaye iatlarını stopaj yolu ile vergilendirmeye dair hükümler koymuştur. Şöyle ki; Gelir Vergisi Kanunu'nun 94. maddesi şumulü genişletilerek,

a-) Devlet tahvili faizlerinden,

b-) Hazine bonosu faizlerinden,

c-) Toplu Konut İdaresi ile Kamu Oraklığı İdaresince çıkarılan menkul kıymetlerden sağlanan gelirlerden

d-) Nama yazılı tahvil faizlerinden

e-) Hamiline yazılı tahvil faizlerinden v.s. menkul değerlerden de % 25 vergi tevkifatı yapılması öngörülmüştür.

Ne var ki, 3946 no.lu Kanun'un 22'inci maddesi ile Gelir Vergisi Kanunun 94'üncü maddesine konulan diğer bir hükümle stopaj (tevkifat) nisbetlerini sıfıra kadar indirmeye veya bir katına kadar artırmaya dair verilen yetki, devlet tahvilleri ve sair bir kısım menkul değerler için Bakanlar Kurulu'nca stopajın nispetinin sıfır istikametinde kullanılması ile tamamen bozulmuştur.

3986 sayılı kanuna gelince, bu kanunla bir kısmı geçici olan yeni mükellefiyetler ihdas edilmiş ve bir kısım vergi ve harçlarda sürekli artışlar yapılmıştır.

Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Gayrimenkul Vergisi ve Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi bir defaya mahsus olmak üzere ihdas olunan Damga Vergisi Kanunu, Harçlar Kanunu ve Akaryakıt Tüketim Vergisi kanunlarında yapılan değişiklikler ise bu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

vergilerin nispet ve miktarlarını artırmaya matuftur.

EKONOMİK DENGE VERGİSİNE TABİ TUTULANLAR

a-) Kazanç ve iratlarını beyanname ile bildiren gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri,

b-) Kazançları götürü usulde vergilendirilen gelir vergisi mükellefleri;

c-) Matrahları muhtasar beyanname ile bildirilen gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerdir.

Kanun, B.M. Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile 1993 yılı vergi matrahı 600 milyon TL'yi aşan ücretlileri de bu vergi ile mükellef kılmıştır.

Verginin genel nisbeti yıllık beyanname matrahının % 10'u ise de, muhtasar beyanname verenler için bu nisbet % 5 olarak tespit edilmiş ve verginin beş taksitte ödenmesi öngörülmüştür.

NET AKTİF VERGİSİ

Prof. Dr. Adnan Tezel'in Mayıs 1994 tarihli Cumhuriyet'teki makalesinde belirttiği üzere, olağanüstü bir mahiyet taşıyan ve 1942'de uygulanan Varlık Vergisi gibi matrahı nisbeti belirsiz keyfi bir vergi durumunda olmamakla beraber- bu vergi de 3986 No.lu Kanunun 5'inci maddesindeki hükme istinaden bir defaya mahsus olarak alınacaktır.

a) Net Aktif Vergisi bilanço esasına göre defter tutan Gelir ve Kurumlar Vergisi mükellefleri ile,

b) İşletme hesabı esasına göre defter tutan Gelir ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinden alınacaktır. Bu vergi birinci grup mükellefler için ya 1993 yılı bilançolarındaki net aktifleri veya aynı dönemdeki gayri-safi hasılatları üzerinden hesaplanacaktır.

İkinci gruptaki mükellefler için 1993 hesap dönemine ait envanter ve amortisman kayıtlarında yer alan varlıklar veya bunların 1993 hesap dönemi gayri-safi hasılatları üzerinden alınacaktır.

Verginin nispeti, net aktif değerin % 1.5 gayri-safi hasılatın ise % 0.5 olarak bulunacak, ve hangisi yüksek ise o miktar ödenecektir.

Serbest meslek erbabı için vergi, gayri-safi hasılatın % 2'si olarak hesaplanacaktır.

Ödeme, ilk taksidi beyanname ile, diğerleri Ağustos, Ekim, Aralık 1994 ile Şubat 1995'te olmak üzere beş taksitte yapılacaktır.

Her mükellefin ödeyeceği net aktif vergisi 10 milyon TL'den az olamayacaktır.

EK GAYRİMENKUL VERGİSİ

3986 No.lu kanunun 8-13 maddeleri ile vaz'edilen ek gayrimenkul vergisi, Emlak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Vergisi Kanunu'nun 1 ve 12 maddelerinde yazılı bina ve arsalara konulmuştur.

Konutlarda, brüt alanı 150 m^2'yi geçmeyen bir konut için ise istisna tanınmıştır.

Ek motorlu taşıt vergisine gelince, sicilinde yolcu ve yük taşımacılığında kullanılacağı kayıtlı olanlar hariç olmak üzere, değeri 500 milyon TL'den fazla olan taşıtlar % 4, bir milyarı geçenler % 8 oranında bir defaya mahsus olmak üzere ek motorlu taşıt vergisine tabi tutulmuştur.

Ekonomik darboğazdan çıkmak gayesi ile yayınlanan 3946 ve 3986 No.lu kanunlar, her ne kadar dört geçici vergi ihdas edip, üç verginin de nispetlerinde önemli artışlar sağlamakla beraber, Türk vergi sisteminde, reform mahiyetindeki asıl değişiklikleri son defa kabul olunan 4008 no.lu kanun getirmiştir.

Gerçekten, bizim de yıllardır üzerinde durduğumuz "herkese bir vergi sicili tesisi" yolu **4008 No.lu Kanunla** açılmıştır.

4008 No.lu Kanunun ilk maddesi Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesine şu fıkrayı eklemiştir.

"Türkiye Cumhuriyeti tabiyetinde bulunan her gerçek kişiye bir vergi numarası verilir. Bu hükmün uygulanmasına ilişkin usul ve esasları tesbite Maliye Bakanlığı yetkilidir."

Bu hükümle ülkede, herkesin bir vergi sicilinin tutulması için Maliye Bakanlığı görevlendirilmiştir. Bu sayede, modern bilgisayar metodları ile bu sicilin tesisi ve doğumdan ölüme kadar herkesin vergi ile ilişkili olabilecek her türlü faaliyetler takip edilmesi kolaylaşacaktır.

Bu hükmün müessiriyetinin tamamlanması ise herkesin yıllık **gelir** ve **servet beyannamesi** vermesi ile mümkün olacaktır. Halbuki, Gelir Vergisi Kanunu'nda 3946 No.lu Kanunla daraltılması istikametinde yapılan değişikliğe rağmen "Götürü Vergilendirilme Usulü" hâlâ çok geniş bırakılmıştır.

İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirlerdeki taksi, minibüs v.s. nakliye esnafının direnmesi üzerine bunların dahi beyanname usulü dışında kalmalarına Bakanlar Kurulu'nca karar verilmiştir.

Ücret, kazanç, irat v.s. unsurlardan oluşan yıllık gerçek ve safi gelirinin beyanını yapanların sayısı bu kadar kısıtlı olunca, her yıl servetindeki artışı beyan edecek kimselerin sayısı da elbette mahdut kalacaktır.

Kaldı ki, bir ülkede gerçek kâr ve kazancın vergilendirilmesinin denetlenmesi ancak yıllık servet beyanı sisteminin tüm mükelleflere uygulanması ile mümkündür.

Bizde ise, 1961-80 arası bir süre tatbikine çalışılan servet beyanı usulü, doğru-dürüst tatbik edilemeden kaldırılmıştır. Bugünkü iktidar da, olağanüstü bazı vergiler koymasına rağmen, yıllık servet beyanı hükmünü getirmek cesaretini gösterememiştir.

Türkiye'de verginin, gerek kamu hizmetlerinin finansmanına gerek gelir dağılımının düzenlenmesine müessir bir hizmet yapabilmesi için, geniş tabanlı ve hakkaniyete uygun bir sistem dahilinde alınması lazımdır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Vergi tabanının genişletilmesi, evvelemirde, kayıt dışı ekonominin asgariye indirilmesini, vergi dairesinde kaydı olmayan hiçbir ticari, sınai teşebbüs bırakılmamasını, vergi kaydı olmayan hiçbir ücretlinin bulunmamasını gerektirir.

Tüm ülkede yıllık beyanname ile gelir vergisi ödeyenlerin sayısı 2 milyondan ibaret kalan, götürü usuldekileri ile birlikte 3-3.5 milyonu geçmeyen bir mükellef sayısı ile, vergiden umulan klâsik ve modern tüm fonksiyonların yerine getirilmesini beklemek boşunadır.

Son defa gösterilen bazı gayretlerle çıkarılan üç kanun, ihdas ettiği olağanüstü vergiler sayesinde Hazine'ye bir süre için nefes aldırmış ise de, kamu finansman açığını kapatmak, enflasyonu indirmek ve durağan ekonomiyi canlandırmaya yetecek derecede değildir.

Mükellef tabanını genişletip, yıllık gelir ve servet beyanı usullerini herkese teşmil etmeden, herkese bir vergi numarası verilerek bir vergi sicili ihdası istikametinde atılan isabetli adımın faydası da sınırlı kalacaktır.

Aziz dostum, Prof. Dr. Salih Şanver'in de bu görüşleri paylaşacağı inancı ile merhumun ruhunu bir daha şad ediyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ANAYASAL İKTİSADIN VERGİ REFORM ÖNERİSİ

Ramazan GÖKBUNAR
Celal Bayar Üniversitesi
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

Özet

Bu çalışmada, vergi gelirlerini maksimize etmeyi amaçlayan siyasi iktidarın vergileme gücünün, nasıl sınırlandırılabileceği ve bu gücün kapsamının doğrudan doğruya mali yönden nasıl bir hukuki ve kurumsal yapı içinde olması gerektiği konuları incelenmiştir.

I. Giriş

Anayasal iktisat yaklaşımı, temelini 19 yy. liberalizminde bulan ve devletin ekonomik sınırlarının belirlenmesini amaçlayan Yeni-Liberalizm (Neo-Liberalizm) yaklaşımının, Hayek, Buchanan, Tullock gibi iktisatçılar tarafından savunulan güncel bir uygulamasıdır. Anayasal iktisat, ABD'nde geliştirilmiş ve son yıllarda ABD ve Avrupa'da önem kazanmış çağdaş ve iktisadi düşüncedir. Anayasal iktisat, ABD'nde geliştirilmiş ve son yıllarda ABD ve Avrupa'da önem kazanmış çağdaş bir iktisadi düşüncedir. Anayasal iktisat teorisinin kurucusu olarak kabuledilen Amerikalı İktisatçı Profesör James M. Buchanan'ın 1986 yılında Nobel Ekonomi Ödülünü almasından sonra anayasal iktisat yaklaşımının görüşleri dünyada akademik ve politik çevrelerde ilgi görmeye başlamıştır.

Kamu ekonomisinin milli ekonomi içinde sürekli aşırı bir biçimde büyüdüğü çağdaş demokratik devletlerde, siyasi iktidarlar kendilerine anayasal düzenlemeyle verilen vergileme kaynaklarından en yüksek geliri elde etmek için uğraşmaktadırlar. Anayasal iktisatçılar, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunması için, siyasi iktidarların, vergileme gücünü keyfi kullanmalarını önleyebilecek ve toplum çıkarlarına kullanılabilmesini sağlayabilecek sınırlamalar getirilmesi konusunda reform niteliğinde öneriler gündeme getirmişlerdir. Bu çalışmada, Anayasal iktisatçıların, vergi politikalarında reform niteliğindeki önerileri incelenmiştir.

II. Anayasal Vergi ReformununTemelleri

Anayasal vergi reformunun teorik temellerini "Kamu Tercihi Teorisi" (Public Choice Theory) oluşturur. Kamu Tercihi Teorisi'nin gelişimiyle birlikte de, devlet müdahalesinin anayasal yollarla sınırlandırılmasına yönelik bir teori olan "Anayasal İktisat" ortaya çıkmıştır.

A- Kamu Tercihi Teorisi

Kamu Tercihi Teorisi (KTT), ekonomi biliminin araç ve metodlarıyla politik karar verme

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

analizidir. (Buchanan, 1980: 11) KKT, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları, iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifade ile Kamu Tercihi Teorisi, siyaset biliminin temel konuları iktisat bilimi araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir. KTT, "Politikanın Ekonomik Teorisi", "Yeni Politik İktisat", "Kollektif Karar Alma Teorisi", "Piyasa-Dışı Karar Alma Teorisi" gibi adlar ile de anılmaktadır. (Aktan, 1992: 64)

KTT, çağdaş iktisadi düşünceye yepyeni bir gerçekçi çözümleme getirmiştir. Kamu ekonomisinin genişlemesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunlar, kamu tercihi iktisatçılarının ilgilerinin ekonomik kararların alındığı politik alana yönelmelerine neden olmuştur. Bu iktisatçılar, ekonomik sorunlara normatif çözümler getirmeye, çalışmaktan çok, niçin oluşturduklarını analiz etmeyi ön plana çıkararak, yepyeni bir popüler yaklaşımla politikanın ekonomik analizini yapmışlardır.

Neo-Liberal ideoloji içinde, kamu tercihi teorisi ve bu teorinin öncülerinden Buchanan, politikanın ekonomik teorisini yaparken, rasyonel görülen piyasa mekanizması üzerine kurulu bir liberalizmi düşünmektedir. Kısaca, piyasa, devlet mekanizması ikame olarak ele alınmaktadır. (Çağlar, 1988:107)

KKT'nde ekonomik faaliyetlerinde kişisel çıkar peşinde koşan, çıkarlarını azamileştirme çabası içindeki "rasyonel insan" ilkesi, bireylerin siyasal davranışlarına da uygulanmaktadır. Bir başka deyişle, "kişisel çıkar" kaygısı hem piyasada hem de siyasal alanda insan davranışlarına egemen olmakta, bu motif, "ekonomik insan"ın yanısıra seçmen, politikacı ve bürokrat olarak "siyasal insan"ın davranışlarını da belirlemektedir. Bu anlamda piyasalarda (mal ve hizmetler arasında) seçim yapan insan davranışları ile siyasal faaliyetlerde (partiler arasında siyasal karar alma işlemlerinde) tercihini kullanan insan davranışları arasında bir farklılık yoktur. (Eser, 1991: 18/19). Kısaca, bu yaklaşımda politik karar veren kişiler (seçmenler, politikacılar ve bürokratlar) rasyonel davranan kişiler olarak ele alınmaktadır.

KKT'nde siyasal karar alma mekanizmasında yer alan, politikacı, bürokrat ve seçmenler arasında bir "politik mübadele" olduğu kabul edilir. Piyasa ekonomisinde karar alma sürecinde alıcılar ve satıcılar arasındaki "piyasa mübadelesi"ne benzer bir şekilde, kamu ekonomisinde de toplumsal istek oluşumunda bir politik mübadele söz konusudur. Kısaca, politika ister seçmen ister bürokrat olsun bütün bireylerin "kişisel çıkar" nedeni ve dürtüsüyle katıldıkları karmaşık bir mübadeli biçimidir. (Buchanan, 1991:40)

Kamu Tercihi Teorisi'nin, iktisat bilimine en önemli katkılarından birisi "piyasanın başarısızlığı teorisi" (the theory of market failure)ne karşılık olarak "devletin yetersizliği teorisi" (the theory of overnment failure)ni geliştirmiş olmasıdır. (Bkn. Buchanan, 1990: 45.)

B. Kamu Tercihi Teorisinde Leviathan Devlet Modeli

Kamu tercihi teorisi alanındaki, teorik ve ampirik çalışmalar sonucu kamu ekonomisinin milli ekonomi içinde sürekli artarak aşırı bir biçimde büyüdüğü gözlenilmiştir. KKT'nin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

iktisat bilimine en önemli katkısı kamu ekonomisinin aşırı büyümesinin neden ve sonuçlarını gerçekçi bir biçimde açıklaması olmuştur.

Kamu tercihi iktisatçılarından J.M. Buchanan, aşırı büyümüş devleti 1975 yılında yayınladığı "özgürlüğün sınırları" (limits of liberty) adlı eserinde **"Leviathan"*** olarak tanımlamıştır. (Aktan, 1992:80) Buchanan bu kavramı aşırı ölçüde büyümüş kamu sektörü faaliyetleri ve bunun tehlikelerine işaret etmek için kullanmıştır. Gerçekten de siyasi iktidarlın ekonomiye keyfi müdahaleleri sonucu devletin ekonomideki yeri ve öneminin sürekli artması karşısında kamu ekonomisinin tehlikeli büyüyüşü engellenememiştir. Sadece ekonomik (teknik olarak) önlemlerle, siyasal sistemin "kamu ekonomisinin tehlikeli büyüyüşü"nün engellenemeyeceği kabul edilmiştir. Böylece başta siyasal iktidar olmak üzere tüm demokratik kurumların içinde bulundukları anayasal çevrenin yeniden düzenlenmesi gerektiği ortaya çıkmıştır.

C. Kamu Ekonomisinin Aşırı Büyümesinin Nedenleri

Kamu tercihi teorisine göre, kamu ekonomisinin aşırı büyümesinin **(Leviathan Devlet)** nedenleri iki grupta incelenebilir. Bunlar:

(i) Kamu tercihi teorisine göre, kamu ekonomisinin aşırı büyümesinin nedenlerinden birinicisi, siyasal karar alma mekanizmasında rol alan seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların kendi çıkarlarını maksimize etme çabalarıdır.

Seçmenler, siyasal tercihlerini belirlerken siyasal iktidarın kendilerine kısa dönemde ne tür bir ekonomik çıkar sağlayacağı beklentisi içinde olmaktalar ve kendilerine daha fazla kamusal mal ve hizmet sunulması istemektedirler. Gelecekte ne olacağı ile pek fazla ilgilenemeyen seçmenlerin bu davranışları kamu ekonomisinin büyümesinin ilk nedeni olarak kabul edilebilir. Diğer yandan yenidenseçilmeyi başarabilmek için oylarını maksimize etmeyi amaçlayan politikacılar da bütçenin hacmini genişletirler. Özellikle maliye politikasının asimetrik özelliğinden yararlanarak, kamu harcamalarını artırırlar, vergileri azaltıcı programlar uygularlar. Politikacıların bu davranışları ve statülerini korumak, mevkilerini yükseltmek ve otaritelerini artırmak arzusundaki bürokratların "kendilerine tahsis edilen bütçeyi arıtma" amacı, kamu ekonomisinin büyümesinin nedenlerinden birisini oluşturur. Ayrıca, devletin büyümesiyle birlikte, baskı ve çıkar gruplarının, devlet tarafından "yapay" olarak oluşturulan ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri, "rant kollama" (rant seeking) faaliyetleri artar. Dolayısıyla da devlet faaliyetleri daha fazla genişler.

Siyasal karar alma süreçlerinin bu tür müdahalelere açık olması, piyasaların işleyişini optimallikten uzaklaştırmakta ve genel toplum refahını bu tür siyasal manipülasyonların olmadığı bur duruma göre daha da kötüleştirmektedir. Bu tür müdahaleler nedeniyle bir taraftan piyasa mekanizmasının düzenlediği alanın sınırlarını daralmakta, ekonomi politize edilirken, diğer taraftan piyasanın etkinliği zayıflamaktadır. (Eser, 1989: 18)

(ii) Kamu tercihi iktisatçılarına göre kamu sektörünün aşırı büyümesinin nedenlerinden birisi de Keynezyen İktisat politikalarıdır. Keynezyen iktisat politikacılarının, "tarafsız

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

devlet" anlayışı ve "denk bütçe" yerine "müdahaleci devlet" anlayışı ve "telafi edici bütçe" görüşünü savunmaları kamu sektörünün zaman içinde büyümesinde ve demokratik yapının yozlaşmasında rol oynamıştır.

Kamu tercihi iktisatcılarına göre, Keynezyen İktisat (talep-yönlü iktisat) politikacılara "vergilemeden harcamak" imkanı sağlamıştır. Kamu harcamalarının vergilerle değil, emisyon ve borçlanma ile karşılanması keynezyen iktisadın politik yaşama bıraktığı mirastık. (Aktan, 1992: 78-79) Seçmenleri ile "kişisel çıkar-oy pazarlığı" yapan siyasi iktidarlar için, keynezyen teori bir temel oluşturmuştur. ancak devletin ekonomik hayata müdahalesini sürekli artırması, bu müdahaleler için gerekli, masrafları devlet bütçesine yüklemesi, "bütçe açıkları"nın gittikçe artan oranlarda devamlılık kazanmasına neden olmuştur. Bundan dolayı günümüz demokrasilerine "bütçe açıklı demokrasiler"de denilmektedir. (Savaş, 1993: 19-20)

Kamu tercihi iktasatçılarına göre, kamu sektörünün büyümesinde, politikacılar kadar keynezyen iktisatçılar da sorumludur. Politikacıların kamu harcamalarını keynezyen iktisat mantığına dayalı olarak açık harcama (Deficit Spending) ve enflasyonist finansman yoluyla karşılamaları sonucunda kamu ekonomisi giderek aşırı bir biçimde büyümüştür. Kamu ekonomisinin aşırı bir şekilde büyümesi ekonomik yozlaşmaya neden olmuştur.

Öyleki, seçim öncesinde kamu harcamalarını artıran, vergileri düşüren, istihdamı artırmak ve yüksek büyüme hızlarına ulaşmak adına bütçe açıklarına ve fiyat artışlarına göz yuman, seçim sonrasında ise kamu harcamalarını, vergileri artıran ve sıkı para politikası izleyen hükümetlerin neden olduğu "politik konjonktür hareketleri" (Political Cycles) güncel ekonomik sorunların da nedenini oluşturmaktadır. (Eser, 1991: 18) Hükümetlerin "Seçim ekonomisi" koşullarında gerçekleştirdikleri bu faaliyetleri dolayısıyla maliye ve para politikalarının etkinliği azalmakta, ekonominin bu şekilde politizasyonu kamu müdahalelerini artırmaktadır. Ekonominin politik kontrolü olarak adlandırılan bu durum nedeniyle ekonomide kaynak dağılımı botulup, piyasaların işleyişi zayıflamakta ve enflasyon, işsizlik, kronik bütçe açıkları, aşırı borçlanma ve benzeri istenmeyen ekonomik sonuçlara da neden olunmaktadır. Politik konjonktür hareketleri demokrasinin işleyişini adeta "kamu gelirlerinin paylaşılması mücadelesi"ne dönüştürmektedir. Bütçelerin toplumsal politik güç kazanma amacıyla kullanılması yanında oluşturulan bütçe dışı rant aktarma kanallarıyla (transferler, fonlar, teşvikler v.b.) siyasi iktidarlar kendilerine politik destek sağlayan çıkar gruplarını ödüllendirebilmekte veya bu desteği vermeyenleri cezalandırabilmektedirler. Böylece, devlet bütçesinin, politikacılar tarafından moral-ahlaki ve ekonominin (teknik) kuralları dışında kullanılması yolunun açılması, kaynakların ekonomide nasıl tahsis edileceğini gösteren bütçelerin, siyasi iktidarca çıkar gruplarının hizmetine sunulmasına yol açmıştır. Bu durum anayasal maliye politikasına önemli bir temel sağlamıştır.

Leviathan devlet sonucu, politikacı ve bürokratların güç ve yetkilerinin artması "politik yozlaşma"ya neden olmuştur. Rüşvet, Nepotizm ve Kronizm (adam kayırmacılık), hizmet kayırmacılığı, partizanlık, patronaj, lobicilik, rant kollama ve bir çok politik yozlaşma türleri ortaya çıkmıştır. (Bknz., Aktan; 1992a; 1-50)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

D. Leviathan Devlet Karşısında Kamu Tercihi Teorisi Önerisi

Kamu tercihi iktisatçılarının ampirik çalışmalara dayalı olarak ulaştıkları genel sonuç; devletin ekonomiye artan oranda müdahalesinin sosyal maliyetinin sosyal faydasından daha fazla olduğudur. Devletin aşırı büyümesiyle birlikte ekonomik ve politik yapıda yozlaşmalar ortaya çıkmakta ve yaygınlaşmaktadır. Bu yozlaşmaların ortadan kaldırılabilmesi için politik karar alma sürecinde anayasal-kurumsal çerçevenin yeniden reforme edilmesi gereklidir.

Anayasal-kurumsal reform içerisinde "kötü", "fena" veya "yeteneksiz" olan politikacıların "iyi, "nazik" veya "yetenekli" olanlarla değiştirilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Anayasal reform içerisinde amaç ne yönetimde rol alan kimselerin "daha iyilerinin" seçilmesine de onların bu konuda ikna edilmesidir. Anayasal reformun amacı, gereken sınırların ve kuralların oluşturulmasıdır. (Buchanan, 1991: 280)

Kamu tercihi teorisi bu bağlamda anayasal iktisat teorisini gündeme getirir. Anayasal iktisat teorisi devletin güç ve yetkilerinin nasıl sınırlandırılabileceğini ve nasıl sınırlandırılması gerektiğini inceler. Bu iktisat dalı interdisipliner karakterde olup, iktisat, siyaset ve hukuk bilimlerinin ortak alanını oluşturur.

Anayasal iktisatçılara göre, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunabilmesi için, "siyasi iktidarın ekonomik konularda düzenleme yetkisinin sınırlandırılması" gerekmektedir. (Savaş, 1991: 5) Anayasal iktisatçılar devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde ve sınırları ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini öne sürmektedirler. Anayasal iktisatçılara göre anayasal ekonomi ile siyasi iktidarların; para arzı, faiz oranı, döviz kuru, asgari ücret, vergileme, harcama, transfer ödemeleri, yatırımlar, gelir dağılımı ve benzeri ekonomik konularda, istedikleri gibi davranamayacakları şekilde oyunun kurallarını yeniden belirlemek gerekir. Ekonomik anayasada oyunun kuralları belirlendikten sonra siyasi iktidarın anayasa-sonrası (postconstitutional) bir ortamda keyfi kararlar alması engellenebilecektir.

Anayasal iktisat, vatandaşın ekonomik yönden devlete karşı korunması gereğinden kaynaklanmıştır. Dolayısıyla, bu yaklaşımda mevcut anayasalarda reform yapılması önerilmektedir.

Anayasal iktisat, ekonomik ve politik birimlerin içinde faaliyet gösterdikleri hukuksal, kurumsal ve anayasal yapının ekonomik niteliklerini belirlemek amacındadır. Bir başka deyişle anayasal iktisat, ekonomik vepolitik "oyunun kuralları"yla ilgilidir. (Savaş, 1989: 84) Anayasal iktisat teorisi iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak politik ve ekonomik kural ve kurumların sosyal sözleşme teorisine dayalı olarak belirlenmesini öngörür. Dolayısıyla anayasa toplumsal bir sözleşme olarak ele alınır.

Anayasal iktisadın "sosyal sözleşme teorisi"ne dayalı olması sonucunda, geleceği de ipotek altına sokan temel tercihlerin iç ve dış borçlanma, para basımı, özelleştirme ve geniş anlamda transfer ödemeleri gibi, sınırlarını bir "sosyal sözleşme" ile tesbit etmek, başka bir ifade ile "politik anayasa"yı ekonomik bir paktla çerçeveleyip kayıtlamaktadır, bu anlamıyla "iktisat politikası anayasası" politikaya geçirilen ekonomik korsedir. Ayrıca

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

"sosyal sözleşme" ile çizilen bu ekonomik alanı kanunla düzenlemek parlamentonun yitirilen onurunu iade ederken, getirilen düzenlemelerde bir temel uzlaşmanın sonucu olarak yapılmaktadır. (Çağlar, 1988: 108) Anayasal iktisatçıların bir toplumun hem hukuki ve hem de kurumsal yapısını yönlendirecek anayasaların vatandaşların bilinçli çabalarıyla optimal şeklini alacağını kabul ederler.

Anayasal iktisatçılara göre ekonomi yönetiminde söz sahibi olan siyasal kadroların iktisati politikalarla ilgili karar aldıkları alanları sınırlamak, karar alma süreçlerini politik etkilenmeden uzak tutacak şekilde mevcut anayasalarda bir reform yapılmalıdır. Anayasal iktisadın öne sürdüğü iktisat politikası anayasası çoğunluk oyu üzerinden anayasal sınırlamalar öneren alternatif bir modeldir. Kısaca, iktisat politikası anayasası, devletin ekonomiye doğrudan ve dolaylı kontrol araçları ile modahalelerini önleyen, siyasi iktidar dahil tüm demokratik kurumların içinde bulunduğu yasal-kurumsal çerçeveyi bir anayasa ile sınırlayan önlemlerdir.

III. Anayasal Vergilendirme Gücü

Vergilendirme gücü, devletin egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücüdür. Çağdaş demokratik devlette vergilendirme gücü, egemenliğin içerdiği bütün yetkiler gibi anayasal bir yetkidir. (Çağan, 1982: 168) Anayasal vergilendirme gücü, siyasi iktidarın, vergilendirme gücünü nasıl kullanması gerektiği ve bu gücün nasıl sınırlandırılabileceği konularını kapsar.

Demokratik ülkelerde devlete maliye konusunda bir monopol yetkisi biçiminde tanınmış olan "yasa çıkarma ve zor kullanma gücü"nü siyasi iktidarlar keyfi ve aşırı ölçüde kullanmaktadırlar. Siyasi iktidarların bu güçlerini nasıl kullanacakları bireysel hak ve özgürlükler açısından çok önemlidir. Gerçekten de demokratik ülkelerde ve mecut kurumsal yapı içinde, devlet tamamıyla seçmenlerin kontrolü dışına çıkmak üzeredir. Öyleki günümüzde "oy çoğunluğu" (Majoritarianism) ile demokrasi yanlış bir şekilde eş anlamlı sayılması halk egemenliği ilkesini de zedelemektedir. Siyasi iktidarlar günümüzde geçmiş yılların göre çok daha fazla gelir maksimizasyonu sınırına yaklaşmışlardır. Geçmiş yıllarda söz konusu edilmeyen sınırlayıcı bir ekonomik anayasa günümüz için acil bir ihtiyaçtır. (Savaş, 1991: 342) Oluşturulacak mali anayasa, devlete verilmiş olan "vergileme ve harcama gücü"nün siyasi iktidarlar tarafından nasıl kullanılabileceği ve ne şekilde sınırlandırılabileceği konusunu içerir.

Ekonomik anayasada yapılmak istenen siyasi iktidarların vergileme gücünü nasıl kullanacağını tahmine çalışıp; tahmin edilen bu kullanma biçimine göre bireyi devlete karşı korumak için, vergileme ve harcama gücünün ne gibi anayasal sınırlamalarla sınırlandırılması gerektiği incelenir. Ayrıca mali anayasada siyasi iktidarların sahip olduğu vergi ve harcama yetkilerini, vatandaşların özgür iradelerinden kaynaklanan bir uzlaşma sonucu elde edilebileceği öngörülmektedir.

Ekonomik anayasanın önemli bir bölümünü oluşturan mali anayasa (fiscal constitution) kapsamında devletin vergileme, borçlanma, harcama güç ve yetkilerine ilişkin anayasal

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

norm ve kurumların düzenlenmesi söz konusudur. Mali anayasa aynı zamanda, anayasal vergi politikasının temel esaslarını oluşturur. Ayrıca, mali anayasada, vergi politikasıyla ilgili olarak düzenlenen anayasal mali sınırlamaların olağanüstü dönemlerde (Savaş, ekonominin içinde bulunduğu konjonktür, yaygın dış şoklar v.b.) istisnai uygulanabilecek durumlar da belirtilir.

A. Vergilendirme Gücü Üzerinde Anayasal Sınırlamalar

Anayasal vergi politikası, siyasi iktidarın vergileme gücünü nasıl kullanması gerektiği ve bu gücünün nasıl sınırlandırılabileceği doğrudan doğruya mali yönden nasıl bir hukuki ve kurumsal yapı içinde olması gerektiği konularını içerir. Anayasal vergi politikası, bireylerin çeşitli vergi konularındaki değişikliklere uyum sağlayabilecekleri uzun dönemli, yarı sürekli kural ve düzenlemeleri kapsar.

Batılı demokratik ülkelerin hemen hemen hepsinde kamu sektörü hızla büyümektedir. Kamu harcamalarının son derece arttığı ve büroksaninin alabildiğine genişlediği çağdaş demokratik toplumlarda, siyasi iktidarlar kendilerine anayasal düzenlemeyle verilmiş, vergileme kaynaklarından en yüksek vergi gelirini elde etmek için uğraşırlar.

Vergi gelirlerini maksimize etmeyi amaçlayan devlet (Leviathan Devlet) yaklaşımında bireylerin anayasada belirlenmiş sınırlar dışında siyasi iktidar üzerinde hiçbir etkin kontrol imkanı yoktur. Ayrıca bütün mali kararlar "oy maksimizasyonu"na öncelik veren politikacı ile "bütçe maksimizasyonu" eğilimine sahip bürokrat ikilisi tarafından alınmaktadır. Bu yaklaşıma göre, vergi gelirlerinin kullanımına ilişkin anayasal sınırlamalar yoksa, bu gelirler devlet adına karar verme yetkisine sahip olanların özel gelirlerine eşit olur ayrıca vergileme kurallarından bağımsız harcamalarla ilgili sınırlamalar olsa bile devlet yine vergi gelirlerini maksimize etmeye yönelik bir davranış içinde olabilir. Bu durumda da maksimize edilen gelir, karar verme yetkisine sahip olanların takdiri bir biçimde kullanabileceği bir fazlalık oluşmasına imkan verir. Gerçekten de örneği; bir anayasa kuralı ile vergi gelirlerinin Samuelson tipi "pür kamusal mallar" için harcanması şart koşulmuş olsa ve vatandaşlar tarafından objektif bir biçimde bu malların tercih edildiğini varsayalım. Bu durumda siyasal karar verme yetkisine sahip olanlar, eğer vergi sistemine kendilerinin hiç vergi vermeyebileceği şekilde düzenleyebilirlerse, kamusal mal ve hizmetlerin finansmanını, kendi tatmin düzeylerini maksimize edecek şekilde yapacaklardır. (Buchanan-Brennan, 1980: 26/27)

Kamu harcamaları gerçekte tam kamusal mal ve hizmetlerle sınırlı değildir. Yarı kamusal mal ve hizmetler ve özel mal ve hizmetler konusunda da devlete harcama yetkisi verilmesi, karar verme yetkisine sahip olanların tatmin alanlarının genişleteceği için, devletin vergileme gücü kavramı önem kazanır.

Anayasal iktisatçılara göre vergileme gücü bir siyasi güç olarak, toplanan vergi gelirinin belli bir şekilde kullanılması ile ilgili değildir. Bu yönüyle vergileme gücü sadece alma gücü demektir. Eğer devlet bir bireyin mal varlığının belli bir bölümüne sahip olmak istiyorsa malı doğrudan kendisine tahsis etmekle, o malın sahibini önce vergilendirip daha

sonra ise bu vergi ile söz konusu malı satın almak arasında herhangi bir değişiklik yoktur. Çünkü, bu uygulamadan sonra devlet ve vatandaşın her ikisi de, yapılan işlem, bu iki alternatiften sonra devlet ve vatandaşın her ikisi de, yapılan işlem, bu iki alternatiften hangisi olursa olsun, aynı durumda olacaktır. Eğer almak vergilemek arasında bir ayrım yapılacaksa vergileme doğrudan tahsis işleminde olmayan bazı ek niteliklere sahip olmalıdır. Örneğin vergileme gücü lazı genellik-yeknesallık-gibi niteliklerle sınırlandırılırsa benzer koşullardaki bireyler aynı vergiyi öderse almak ile vergilemek arasında fark olacaktır. (Buchanan, Brennan, 1980: 8) Anayasa böyle bir alternatife yer verirse vergilemenin nitelikleri, örneğin genellik ilkesi, doğrudan tahsis işleminde, devletin vergileme gücünün sınırlandırılmasını sağlar.

Vergilendirme gücü üzerinde anayasal sınırlamalar belli vergi araçlarının uygun oranı yapısı üzerinde olabilir. Toplam vergi gelirleri düzeyi ulusal gelir ya da ulusal hasılanın maksimum payının veya maksimum büyüklüğünün belirlenmesile sınırlandırılabilir. Bir başka değişken de uygun temelleri üzerinde anayasal sınırlamaları kapsamaktadır. (Buchanan, 1991; 409)

Devletin vergileme gücü üzerindeki anayasal sınırlamalar kısaca şöyle incelenebilir:

(i) Vergi Konusu Üzerinde Anayasal Sınırlamalar

Anayasal bir düzenleme ile, vergi sisteminin gelir artırıcı potaniyelini sınırlayacak alanlardan birincisi "vergi konusu"nun sınırlandırılmasıdır. Anayasal iktisat yaklaşımında vergi konusunun sınırlandırılması verginin kapsamının açık bir biçimde belirlenmesi suretiyle elde edilir. Vergi kapsamının açıkça belirlenmesi, siyasi iktidarın vergileme gücünün sınırlandırılması yönünden önemlidir.

Ekonomide kamu kesimi payının tercih edilen düzeyde olmasını gerektiren hiçbir anayasal hüküm bulunmasa bile vergi matrahı (konuları) üzerindeki sınırlamalar yargısal limitlerin avantajlarını engeller. Devletin belli sayıdaki faaliyetler dışındaki faaliyetlerden vergi toplaması önlendikçe gelir payları genellikle sınırlar ve vergileme dışındaki faaliyetler vergilerin toplandığı bu faaliyetler yerine geçebilir. (Buchanan, 1991: 409) Gerektiği gibi seçilmiş verginin konusundaki sınırlamalar, vatandaşların mali otorite üzerinde daha karmaşık sınırlamalara gitmeksizin mali sömürüden kurtulmalarını sağlayabilir.

(ii) Vergi Oranları Üzerine Konulacak Anayasal Sınırlamalar

İkinci sınırlama aracı, belli bir vergi konusunda uygulanacak vergi oranlarının sınırlandırılmasıdır. Mali anayasa yaklaşımında tüm toplumu oluşturan fertleri aynı vergi oranına tabi tutulmasını yani mükellefin vergileme yönünden yeknesak bir işleme tabi tutulması, vergileme gücünü sınırlayacak kurumsal bir önlemdir. Anayasal iktisatçılardan F.A. Hayek "özgürlük anayasası" (constitution of liberty) adlı kitabında, gelir vergilerinin artan oranlı olmasını şiddetle karşı çıkmış ve tek oranlı vergi sistemini savunmuştur. Hayek'in bu önerisi, "vatandaşların kanun önünde eşit olması" gerektiğini savunan temel bir hukuk devleti ilkesinden kaynaklanmaktadır. Buna göre kanunlar "genel" olmalı ve toplumu oluşturan bütün fertlere eşit şekilde uygulanmalıdır. Hayek'e göre gelir vergisi kanunları da bu nedenle "genel" dolayısıyla "tek oranlı" olmak zorundadır. (Savaş, 1989; 83)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Vergi oranlarının anayasal olarak sınırlaması konusunda, ABD'inde "California'nın 13 Nolu önerisi'ni belirtebiliriz. 1978 yılında Kaliforniya eyaleti anayasasında gayri menkul vergilerinin cari piyasa değerinin yüzde 1'inin üzerine çıkamayacağı anayasal bir kural haline getirilerek siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlayan bir kural konulmuştur. (Sorman, 1987: 47/48)

(iii) Vergi Gelirlerinin Milli Gelir veya Milli Hasıla İçindeki Payının Sınırlandırılması

Anayasal iktisat yaklaşımda, siyasi iktidarın vergilendirme gücünün sınırlandırılmasında başvurulacak yollardan birisi de devlet gelir ve giderlerinin belli bir makro değişkene göre, örneğin gayri safi milli hasıla, milli gelir gibi belirlenmesidir.

Devlet, üzerindeki azami oranlı sınırlar dahilindeki kısıtlama zorluklarının kısmen ele alınması durumunda, pratik dikkat, hem vergi gelirlerinin elde edilmesi döneminde hem de harcamaların yapılması dönemlerinde devlet bütçesinin sınırlandırılması teklifleri çare bulur. Şüphesiz toplam gelir ve gider üzerindeki limitler kavramsaldır. Ancak buradaki önerilerin çoğu toplumda oluşan gelirin ekonomide kamu kesiminin tam yerinden çok oransal değeri ile ilgilidir. Oransal kısıtlamalarda vergi gelirleri ve toplam harcamalar artma eğilimindedir. Ancak bu artış ekonomik gelişmeye paralel seyreder. (Buchanan, 1991: 407)

(iv) Vergi Konusunun Coğrafi Sınırları: Anayasal Mali Fedaralizm

Anayasal iktisatçılara göre, mali federalizmde her idare (government) biriminin mali sistemi coğrafi sınırları içindeki faaliyetleri ile sınırlıdır; kamusal hizmetlerin finansmanı için sadece bu alan içinde kullanılmaya uygun kaynaklardan yararlanılır. Mali federalizmin özü iktidarın parçalanmasıdır. Gerçekten de yetki ve sorumluluğun farklı coğrafi bölgeler arasında bölüştürülmesi iktidarın bir yerde toplanmasını da önlemektedir.

Anayasal iktisatçılar tarafından, idareler arası (intergovernmental) mali bölüşüme ilişkin esasların anayasada yer alması gerektiği ve devletin vergilendirme yetkisinin kısmen mahalli idarelere devredilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Böylece vergi ve harcamalar yerelleştikçe bir başka ifade ile mali bakımdan federalizm geliştikçe devletin ekonomiye müdahalesi azalacaktır. Dolayısıyla mali federalizm bütçenin aşırı büyümesi konusunda da bir sınırlama aracı olarak alternatif olarak öne sürülebilir.

Mali federalizmde merkezi hükümetin, koruyucu devlet hizmetlerinin finansmanına yetecek ölçüde, vergi potansiyelinin sınırlandırılması gerektiği ve bu amaca ulaşmak için de merkezi hükümetin vergi potansiyelini, sağlanacak hizmetle ilişkilendirerek; konusu ve oranı belirlenmiş dar bir vergileme yetkisi verilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Yerel idari birimlerin vergileme yetkisi de vatandaşların mali sömürüye uğratılmamaları için sınırlandırılmalıdır.

2. Vergi Gelirlerinin Kullanımında Anayasal Sınırlamalar

Vergi gelirlerinin kullanımı, vergi mükellefi vatandaşlar tarafından talep edilen mal ve hizmetlerin üretimi için yapılan harcamaları ile politikacılara ve bürokratlara sağlanan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

parasal ve parasal olmayan bir takım çıkarlardır. Vergi gelirlerinin kullanım biçimi mali sistemi etkileyen önemli bir unsurdur.

Vergi gelirlerinin nasıl kullanılacağı egzojen olarak, yani vergi sisteminden bağımsız olarak ele alınmaktadır. Gerçekten de anayasalar da vergi gücü ile ilgili düzenlemeler yer aldığı, hatta bazı anayasalarda vergi gücü ile ilgili düzenlemeler yapıldığı halde, devlet harcamaları ile ilgili düzenlemeler ya hiç yoktur veya çok genel hükümler halindedir. "Anayasal Asimetri" diye adlandırılan bu durumun, siyasi iktidarın sınırlandırılması yönünden ciddi bir eksiklik olduğu kabul edilmelidir. Bu nedenle hem "vergileme gücünün" ve hem de "harcama gücünün" birlikte sınırlandırılması gerekir. (Savaş 1991: 357)

Potansiyel vergi mükellefinin, devletin gelir taleplerini bir vergi anayasası ile nasıl sınırlayabileceği önceki konularda gösterilmiştir. Bu arada potansiyel vergi mükellefinin, toplanan gelirleri kendi istediği mal ve hizmetlerin finansmanında kullanılmasının nasıl güvence altına alınabileceği, siyasi iktidara vergileme yetkisi verildikten sonra, bu gücün siyasi iktidarın kendi amaçlarını için kullanmasının nasıl engellenebileceği konusu önem kazanmıştır.

Gelirlerin, amaçları dışında kullanılmasını önleyecek mekanizmalar, vergi sistemine getirilmelidir. Bu tür vergi sınırlamaları, diğer alternatiflere göre, siyasi iktidarın zor kullanma gücünü otomatik bir şekilde toplum çıkarlarına kullanmaya zorlar. Siyasi iktidarın vergi gelirlerine yönelik olarak maksimizasyon amacı, vergi gelirlerini büyük ölçüde, vergi mükelleflerinin tercihlerine uygun olarak kullanılması şartlarına bağlanabilir. Bu tür anayasal bir sınırlamanın temel özelliği, gelirlerin belli harcamalara ayrılmasını öngören sistemin bir özel şeklidir.

Çağdaş bütçe ilkelerinden sayılan "ademi tahsis prensibi" yani devlet gelirlerinin, önceden belirlenen harcamalar için toplanmaması, fertler açısından son derece olumsuz sonuçlar yaratmıştır. Bugün fert, ne niçin ödediğini bilmeden vergi ödemektedir. Oysa ki siyasi iktidarların önce haracamayı vatandaşa kabul ettirip (örneğin, okul yapımı, su getirilmesi v.b. gibi) sonradan bu harcamalar için vergi toplamaları halinde verginin niçin verildiği bilindiği gibi, bunun bir doğal sonucu olarak da bu vergi karşılığı nasıl bir yarar sağlanacağı açıkça bilinecektir. (Savaş, 1993: 79)

Dolayısıyla, belli kamusal mal ve hizmetlerin, aynı zamanda bu mal ve hizmetlerin üretimi için gerekli vergi gelirini yaratacak vergi konuları olarak ele alınmasını öngören bir anayasa kuralı, siyasi iktidarın, hiç istemesede elde edilecek vergi gelirlerinin tamamını veya belli bir bölümünü mükellefin talep ettiği kamusal mal ve hizmetlerin üretimine tahsis edilmesini zorunlu kılacaktır.

Normatif maliye teorisinde belli vergilerin belli kamusal mal ve hizmet üretimine tahsis edilmemesine karşılık anayasal maliye yaklaşımında vergi gelirlerinin çeşitli devlet faaliyetleri arasında dağıtılmasının, siyasi karar organlarının hareket serbestisini sınırlayabileceği kabul edilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3. Vergilendirme Gücü Üzerinde Anayasal-Kurumsal Sınırlamalar

Anayasal iktisatçılara göre siyasi kararların alınmasında, anayasal yöntemlerin veya kuralların değiştirilmesi önemli bir konudur. Bu konuda oldukça kurumsal-anayasal sınırlamalar şunlardır (Çelebi, 1991; 110/113):

(i) Vergi Programları ve Kamu Harcaması Programlarının Onaylanması İçin Özel Çoğunluklar Aranması: Bu anayasal sınırlama önerisine göre vergileme-harcama kararlarının yasama organı tarafından oy birliği ile alınması önerilmiştir. Ancak oybirliği kuralının uygulanmasındaki güçlükler nedeniyle bütçe kararlarının 5/6 gibi kaliteli çoğunlukla alınması önerilmiştir.

(ii) Vergi ve Harcama Yasalarının Aynı Zamanda (Eşanlı) Düşünülmesi ve Birlikte Oylanması: Yasama organında vergi ve harcama yasalarının ayrı ayrı yapılması yerine, her iki yasanın fayda-maliyetletler eşanlı olarak hesaplanarak, harcama önerileri ile vergi önerileri bir bütçe dengesi altında ele alınmalıdır. Ayrıca kaynakların etkin dağılımını sağlamak amacıyla, harcamaların onları karşılayacak vergi önlemleri ile birlikte oylanması önerilmiştir.

(iii) Vergi ve Harcama Kurallarının Genel Olması:

Anayasal iktisatçılar genelik ilkesini simetrik olarakhem gelir hem de harcama yönünü uygulandığında, azınlığın, karar verme yetkisine sahip çoğunluk tarafından istismarının önlenmiş olacağını ileri sürerler.

Anayasal iktisat teorisinin "anayasal reform" önerisinde bütçe açıklarının önlenmesi öncelikli olarak yer almaktadır. Anayasal iktisatçılar, geleneksel iktisat politikalarının kamu kesimi başarısızlıklarına yol açtığını (public sector failures), bir Leviathan ortaya çıkardığını bu yüzden de bütçe hacminin sınırlandırılması ve bütçenin denk bağlanması önerisini gündeme getirmişlerdir. (Baturel, 1992; 136) Denk bütçe kapsamında kamu harcamalarının GSİH ya da GSMH'nın belli bir yüzdesini aşamayacağı konusunda anayasal bir sınırlama getirilmesi önerilmektedir.

Anayasal iktisatçılara göre, borçlanma gelecekte elde edilecek vergi gelirleriyle ödenecek bir aktif değeri, bugün yaratmak demektir. Diğer bir deyişle karar alıcılar, bugün karar alma sürecine katılma hakkı olmayan gelecekteki vergi ödeyicileri aleyhine olarak kaynakları gelecekten bugüne aktarmaktadırlar. (Kırmanoğlu, 1990: 112) sosyal sermaye stokuna net bir katkı sağlamayan, tüketim amaçlı bir borçlanma ancak bugünkü kuşağın refağını gelecek kuşağın refalarını azaltma pahasına arttıracaktır. Siyasi iktidarları bu türlü davranışlardan engelleyecek anayasal sınırlamalar getirilmesi önerilmektedir. (Eser, 1991a: 20) Bu sınırlamalar; borçların miktarının GSYİH veya GSMH'nın belli bir oranını

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

aşmaması veya dış borç miktarının, döviz gelirlerinin belli bir yüzdesini aşmaması şeklinde düzenlenebilir.

IV. Sonuç

Siyasal iktidarların keyfi müdahalelerine açık olan bütçeler, sürekli artış gösteren, sürekli artış gösteren, gerektiğince yeterli kısılamayan kamu harcamalarının ve yetersiz kamu gelirlerinin baskısı altında açık vermektedir. Bütçe açıklarının finansmanı ise ya kısa dönemde emisyona, ya borçlanmaya gidilerek ya da vergileri arttırarak yapılmaktadır. Emisyona gitmek enflasyonun doğrudan nedeni olmakta ve fiyat istikrarını bozmakta; borçlanma (kısa dönemde olmasa da) uzun dönemde açıkların monetizasyonu sonucunu doğurmakta ve ulusal paranın değer kaybı, yüksek faiz oranları, kronik dış açıklar vb. pek çok dengesizliklerin nedeni olmaktadır. Vergilerin artırılması ise piyasaya yönelik çabaları ve sermaye birikimini olumsuz yönde etkilemektedir. Dolayısıyla siyasi iktidarların elinde vergilendirme gücü, yok etme gücüne dönüşebilmektedir. Bu yüzden gerçekleştirilecek bir mali anayasada devletin vergileme ve harcama yetkilerini sınırlayan, bütçelerin denkliği ve birliğini (gelir ve giderlerin bütçe içinde toplanmasını) garanti eden esaslar getirilmelidir. Bu mali reformların yapıldığı anayasalar, demokrasileri, bütçe açığından kaynaklanan sorulardan da kurtaracaktır.

Yararlanılan Kaynaklar

Aktan, Çoşkun C. **(1992), Anayasal iktisadın felsefi ve teorik temelleri", Ekonomik anayasa sempozyumu,** 28-29 Mayıs 1992, Takav, Ankara.

Aktan, Çoşkun C. **(1992a), Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi-1980/1990 Türkiye deneyimi**, AFA yayınları, İstanbul.

Batırel, Ömer F. (1992), **"Anayasal bütçe politikası ve denk bütçe önerisi"**, ekonomik anayasa sempozyumu, 28/29 Mayıs 1992, Takav, Ankara.

Buchanan, James M. (1991), **Kamu tercihi ve anayasal iktisat**, Ed. Aytaç Eker-Çoşkun C. aktan, Aklı Selim Ofset Tesisleri, İzmir.

Buchanan, James M. (1990). **"Kamu ekonomisinin yetersizliği teorisi ve kamu tercihi"**, Çev. Çoşkun C. Aktan, maliye yazıları, 25/27 Temmuz-Ağustos.

Buchanan, James M. (1989), **"Anayasal iktisat"**, Çev. İsmail Aktürk, maliye yazıları. Temmuz-Aralık, s. 114-126.

Buchanan, James M. (1980), **"Public choice and public finance"**, ED. Karl W. Roskamp, Proceedings of the 34'th congress of 11 pf, editions cujas, Paris.

Buchanan, James M.-Brennan. Geoffrey (1980). **The power to tax-analytical foundations of a fiscal constitution.** Cambridge University Press. Cambridge.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Çağan, Nami (1982), vergilendirme yetkisi, kazancı hukuk yayınları, İstanbul.

Çağlar, Bakır (1988), **"Demokrasi krizi ve terapiler kriz ideolojileri ve kriz ideolojilerinin hukuk dilinde ifadesi: iktisat politikası anayasası üzerine bir iki not"**, toplum ve bilim, yaz-1988.

Çelebi, Kemal A. (1991), **Kamusal tercihler ve kamu ekonomisinin genişliği**, D.E.Ü. S.B.E., yayınlanmamış Doktora tezi, Manisa.

Eser, Uğur (1991), **"Anayasal iktisat ya da yeni liberalizmin iktisadi kriz kuramı üzerine düşünceler"**, mülkiyeliler birliği dergisi, sayı: 136, ekim 1991.

Eser, Uğur (1991a), **"İktisat politikası anayasası ve bir anayasal reform önerisi üzerine düşünceler"**, toplum ve bilim, 51/52 güz 1990-kış 1991.

Kırmanoğlu; Hülya (1990), **"Maliye teorisi içinde farklı bir yaklaşım kamusal tercihler ekolü"**, maliye araştırma merkezi konferansları, istanbul.

Savaş, F. Vural (1993), **Anayasal iktisat** (genişletilmiş ikinci baskı), Takav, İzmir.

Savaş, F. Vural (1991), **"Mali anayasının temel konuları"**, anayasa yargısı-8, anayasa mahkemesi yay. no : 21, Ankara Ün. Basımevi, Ankara.

Savaş, F. Vural (1989), **" İktisat politikası anayasası"**, anayasa yargısı-5, anayasa mahk. yay. no : 13, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

Sorman, Guy (1987), **Liberal çözüm-dünyada piyasa ekonomisi uygulamaları,**, Tüsiad Yay., İstanbul.

*Leviathan kavramı, Tevrat ve İncil'de kötülüğü temsil eden bir su canavarının adı olarak geçmektedir. Bu ifade 1851 yılında Thomas Hobbes'in ünlü Leviathan adlı kitabında egemen bir devleti ifade etmek için kullanılmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

GELENEKSEL MALİYE POLİTİKASININ ETKİNLİĞİN YİTİRMESİ

Prof.Dr.Sevim GÖRGÜN
İstanbul Üniversitesi
SB.F Maliye Bölümü

1970'lere kadar Geleneksel Keynesci para ve maliye politikaları gelişmiş ülkelerde fiyatlar genel düzeyi ve istihdam hacminde meydana gelen kısa dönem dalgalanmaları gidermekte oldukça başarılı sonuçlar vermişti. Bu dönemde işsizlik arttığı ve büyüme hızı düştüğü zaman toplam talebi genişletici önlemler ve enflasyonist bir süreç başladığında toplam talebi daraltıcı önlemler ekonomik istikrarın belli sınırlar içinde sağlanmasını mümkün kılıyordu.

1970 sonrası gelişmiş ülkelerin bir çoğunda önemli iktisadi sorunlar ortaya çıktı. Bunlar yüksek ve sürekli fiyat artışları ile artan işsizlik ve eksik kapasite kullanımının bir arada görülmesi, dış ticaret açıklarından kaynaklanan ödemeler dengesi sorunları ve düşen büyüme hızları olarak özetlenebilir. Birikimli fiyat artışları ile eksik kapasite kullanımının özellikle işsizliğin bir arada görülmesinin ve artan talebe karşın üretim kapasitesinin genişleyememesinin, üretim faktörleri dengesizliğinden ve piyasa başarısızlığından kaynaklanan, gelişmekte olan ülkelere özgü bir durum olduğu kabul ediliyordu. Oysa, gelişmiş ülkelerde de işsizlik ve birikimli fiyat artışları bir arada ortaya çıktığı gibi fiyatların artmasına rağmen üretim artmıyor, hatta büyüme hızı düşüyordu. Toplam talebi kısıcı önlemler fiyat artışlarını önlemediği gibi işsizliğin artmasına ve büyüme hızının daha da düşmesine sebep oluyordu. Az gelişmişliğin diğer bir özelliği olarak kabul edilen, kronik dış ticaret açıklarından kaynaklanan ödemeler dengesi açıkları, bazı gelişmiş ekonomiler için de önemli bir sorun oldu.

Geleneksel Keynesci maliye ve para politikaları, iç istikrar ve dış dengeden kaynaklanan, bu sorunları çözümlemede etkinliğini büyük ölçüde yitirdi. Bunun sebebi 1950'lerden bu yana iktisadi yapıda ve uluslararası ekonomik ilişkilerde önemli değişikliklerin meydana gelmesiydi.

Ekonominin Yapısında Meydana Gelen Değişiklikler

Ekonominin yapısında meydana gelen önemli değişiklik, etkin teknolojide sermaye yoğunluğunun ve uzmanlaşmanın artması sonucu mal ve faktör piyasalarında tekelleşmenin güçlenmesi, yaygınlaşması ve üretim faktörlerinin akıcılığını büyük ölçüde yitirmesiydi.

Mal piyasasında eksik rekabet koşullarının güçlenmesi maliyet artışlarının fiyatlara yansıtılmasını kolaylaştırırken, talebin fiyat esnekliğinin de azalmasına sebep oldu. Rekabet piyasalarında faaliyet gösteren tarım kesiminin ve küçük işletemelerin toplam üretim içindeki payı azaldı. Sermaye yoğun teknolojinin ve uzmanlaşmanın sağladığı ölçek

yararları, önemli faaliyet dallarında piyasanın, çoğu çok uluslu şirket niteliğine sahip, büyük işletmeler tarafından kontrolüne imkân verdi. İleri teknoloji sabit giderlerin toplam maliyeti içindeki payının yükselmesine ve yatırımların olgunlaşma süresinin uzamasına sebep oldu. İleri teknolojinin uygulanabilmesi için gerekli olan üst düzey uzmanlaşma, üretim faktörlerinin sektörler ve alt sektörler arası akıcılığını büyük ölçüde azalttı. Bu koşullar, yeni firmaların sektöre girmesi ve mevcut firmaların kapasite genişletmesi ile ilgili kararların, talepte meydana gelen kısa dönem fiyat ve maliyet ilişkisi ile ilgili beklentilere göre alınmasını gerektiriyordu. Kısacası, üretim yapısı kısa dönem esnekliğini büyük ölçüde yitirmişti.

Faktör piyasasında değişiklik, sendikalaşmanın güçlenmesi ve yayılmasıydı. Sosyal güvenlik hizmetlerinin özellikle işsizlik sigortasının yaygınlaşması, sendikaların iş güvencesi yerine ücret artış taleplerine ağırlık vermesine imkân sağladı. 1970'li yıllarda, temel gıda maddeleri, hammadde ve enerji fiyatlarındaki artışın reel ücretlerde sebep olduğu aşınmanın yanı sıra, ücretlilerin toplam üründen daha fazla pay alarak yaşam düzeylerini yükseltme arzusu ücret artış taleplerinin artmasına sebep oldu. Phillips Hipotezine dayanan istihdamı artırıcı politikalar ise ücret artışlarının kabulü için elverişli bir ortam hazırladı. Monopolistik ve oligopolistik rekabet piyasalarında faaliyet gösteren firmalar, satış fiyatlarını maliyet artı kâr oranı (mark-up) olarak belirleyerek işçi ücretlerindeki artışı tüketiciye yansıttıkları için, özellikle talebin fiyat esnekliğinin düşük olduğu durumlarda, ücret artış talepleri karşısında fazla bir direnç göstermiyorlardı. Ücret artışları sendikalaşmış iş gücü ile sınırlı kalmadığı gibi, çoğu zaman iş gücünün verimliliğinden ya da kıtlık fiyatlarından bağımsız olarak gerçekleşti. Sendikalaşmış iş gücünün sağladığı ücret artışı sendikalaşmamış iş gücüne, verimliliği artan sektörlerdek abul edilen ücret artışları verimliliği artmayan sektörlere örneğin verimliliği artırma olanakları oldukça kısıtlı kamu ekonomisine, yansıdı.

Uluslararası Ekonomik İlişkilerdeki Değişiklikler

İkinci Dünya Savaşı sonrası Bretton Woods Anlaşmasının gereğince, uluslararası para ve sermay piyasasını yönlendirme görevi başta Dünya Bankası (IBRD) ve Para Fonu (IMF) olmak üzere uluslararası finans kurumlarına verilmişti. Rekabetçi devalüasyonların 1928 Bunalımını pekiştirici etkisinin tekrarını önlemek için Bretton Woods'da sabit kur sistemi kabul edildi. Diğer sanayileşmiş ülkelerin ekonomileri yıkılırken ekonomisi İkinci Dünya Savaşı'ndan daha da güçlenen ABD'nin uluslararası finansman kurumlarının kararları üzerinde etkisi çok güçlüydü, çünkü bu kurumların kaynaklarının önemli bir oranı ABD tarafından sağlanıyordu. Ulusal paraların dış değeri altına bağlı dolar paritesi olarak belirleniyordu ve dolar paritesi etrafında dalgalanmalar sınırlanmıştı. Dış ticari dengesi açık veren ülkeler resmi döviz ve altın rezervlerini kullanıyorlar, ithalatı kısmak, ihracatı artırmak için Keynesci talep kısıcı politikalar uyguluyorlar ve eğer bu önlemler ödemeler dengesi açığını kapatmakta yeterli olmazsa, kısa vadeli para fonu kredilerine ve nihayet para fonunun izni ile devalüasyona başvurabiliyordu. Dünya bankası ve diğer uluslararası

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kurumların sağladığı uzun vadeli kredilerin başlıca amacı Batı Avrupa ülkelerinin ve Japonya'nın tahrip edilmiş ekonomilerinin yenilenmesi için kaynak sağlamaktı[1].

1950 sonlarında A.B.D ödemeler bilançosunun sürekli olarak açık vermeye başlaması, Bretton Woods Anlaşması ile kurulan uluslar iktisadi düzeninbozulmasına yol açtı. Bu gelişmenin en önemli sebebi, ekonomilerini yenilemeleri sonucu uluslararası iktisadi ilişkilerde etkinlikleri giderek artan başta Batı Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya karşısında ABD'nin dünya ticaretindeki üstünlüğü yitirmesiydi. Bu gelişme, Vietnam Savaşı'nın giderlerini karşılamak ve stratejik konumdaki ülkelerin savunma gücünü artırmak için askeri hibe ve kredi olarak aktarılan fonların ABD ödemeler dengesi üzerindeki olumsuz etkisi ile pekişince, ABD hem cari işlemlerde, hem de sermaye hareketlerinde açık vermeye başladı. Uluslararası para piyasasındaki, özellikle Avrupa para piyasasındaki dolar bolluğu doların sürekli olarak değer kaybetmesine sebep oldu. 1971 ve 1973'de doların devalüe edilmesine rağmen ABD ödemeler açığı kapanmadı, dolar değer kaybetmeye devam etti ve uluslararası tek para olma niteliğini büyük ölçüde yitirdi.

Doların uluslararası işlem aracı ve rezerve para olma niteliğini yitirmesinin yanı sıra petrol krizi ve çok uluslu şirketlerin dünya ekonomisinde ağırlığının artması, 1970'lerden sonra uluslararası ekonomik ilişkilerde önemli değişikliklerin meydana gelmesine sebep oldu. Sabit kur sisteminden dalgalı kur sistemine geçildi, uluslararası para piyasasında likidite yükseldi ve sermaye hareketleri arttı, uluslararası para ve sermaye hareketlerini yönlendirmede ağırlık uluslararası kurumlardan özel fiansman kurumlarına kaydı ve çok uluslu şirketler, ülkelerarası üretim ilişkilerinin yoğunlaşmasına ve iktisadi bağımlılığın artmasına sebep oldu[2].

Ödemeler dengesi açık ve fazla veren ülkelerin enflasyon hızlarının farklı olması sabit kur sisteminden vazgeçilmesinin diğer sebebi oldu. Farklı enflasyon hızı söz konusu olduğunda ülke paraları arasındaki kur paritesini sabit tutmak çok güçtü. Enflasyonhızı düşük ve ödemeler dengesi fazlası olan ülkeler parasının, sabit kur sistemi sonucu, dış piyasalarda gerçek değerinin altında işlem görmesi, bu ülkelerin ihracatını arttırdığı için ödemeler dengesi fazlasının ve ülke parasının gerçek dış değeri ile sabit kur değeri arasındaki pozitif farkın büyümesine sebep oluyordu. Enflasyon hızı yüksek olup, ödemeler dengesi açık veren ülkelerin parasının dış piyasalarda değerinin üstünde işlem görmesi, bu ülkelerin ithalatını artırırken ihracatını olumsuz yönde etkiliyor, dış ticaret ve ödemeler dengesi açığı büyüyor ve ülke parasının gerçek dış değeri ile sabit kur değeri arasındaki negatif fark artıyordu. Bu gelişmeler, günümüzde ülkelerin çoğunun dalgalı kur sistemi ile esnek kur sistemi arasında değişen bir döviz politikası uygulaması sonucunu verdi. Ancak dalgalı ve esnek kur sistemi bazı olumsuz etkileri de beraberinde getirdi. Özellikle esnek kur sistemi, uluslararası para piyasasında spekülasyonu ve belirsizliği artırdığı için ani ve önemli kur değişikliklerine elverişli bir ortamın oluşmasına sebep oldu.

Diğer bir gelişme, uluslararası para ve sermaye piyasalarında uluslararası finansman kurumlarının etkinliğinin azalmasıdır. OPEC kartelinin petrol fiyatlarında sağladığı artış sonucu petrol ihracatçısı ülkelerin yüksek miktarlara ulaşan döviz rezervleri, uluslararası para piyasalarında likiditenin artmasına ve faiz oranlarının düşmesine sebep oldu; uluslararası fon akımları arttı ve sermaye piyasası genişledi. Petro dolarlar kârlı plasman olanakları arıyordu, petrol krizi sonucu dış ticaret açıkları sürekli büyüyen petrol ithalatçısı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ülkelerin ise ödemeler dengesini sağlamak için dış krediye ihtiyaçları vardı. Bu koşullar, uluslararası para piyasasının şartlarına göre özel finansman kurumlarından temin edilen kredilerin, uluslararası sermaye hareketleri içindeki payının büyük ölçüde artmasına sebep oldu. Sonuç olarak ülke içi faiz hadleri ile sermaye hareketleri arasında yakın bir ilişki kuruldu. Günümüzde ödemeler dengesi açığı olan bir ülke sermaye girişi sağlamak için faiz haddini uluslararası para piyasasının koşullarına göre belirlemek zorundadır.

İletişim teknolojisinin sağladığı olanaklar sonucu bilgi aktarımının yaygınlaşması ve hızlanmasının yanı sıra, uzmanlaşma ve sermaye yoğun ileri teknolojinin büyük ölçek firmalara sağladığı üretimin üstünlüğü, çok uluslu şirketlerin çoğalmasına ve genişlemesine sebep oldu. Çok uluslu şirketler ülkeler arası mal hareketlerinin artmasına sebep oldukları gibi sermaye piyasasının bütünleşmesinde de önemli rol oynadılar. Dünya ekonomisinin bütünleşmesi, güncel deyimi ile küreselleşme (globalleşme) ulusal ekonomilerin diğer ülke ekonomilerinde mevcut koşullara ve uygulanan politikalara duyarlılığını artırdı. Diğer bir deyişle ülkelerin bağımsız iktisat politikası belirleme ve uygulama olanakları büyük ölçüde kısıtlandı. Bu koşullar ekonomileri benzer yapıya sahip ve/veya bir bölgeyi paylaşan ülkeleri, iktisat politikalarında uyum sağlamak ve dışarıdan gelen etkilere karşı savunma güçlerini artırmak amacı ile, anlaşmalar yapmaya ve bloklar oluşturmaya itti. 1980'lerde liberal iktisat politikalarının yaygın olarak benimsenmesine rağmen bir çok ülke, özellikle gelişmiş olsun ya da olmasın dışa açık küçük ülkelere, "yeni korumacılık" deyimi ile tanımlanan çeşitli önlemlerle ekonomilerini olumsuz dış etkilere karşı koruma yoluna başvurmak zorunda kaldı. Dış ticaret kısıtlamalarına yönelik bu yöntemlerle uluslararası mal akımları kısıtlanırken, uluslararası finansal akımlar artmaya devam etti[3].

Makro Teori İle İlgili Tartışmalar Ve Makro Teorinin Mikro Temelleri

1970'lere kadar, 1929 dünya bunalımının da etkisi ile gelişmiş ülkelerde iktisat politikasının ağırlıklı amacı durgunluğu (işsizliği) önlemekti. 1970'lerden sonra iktisat politikasında ağırlık konjonktürel durgunluğu gidermekten enflasyonu önlemeye kaydı ve bunun yanı sıra sermaye birikimini hızlandırmak, verimliliği artırmak ve ödemeler dengesini sağlamak amaçları önem kazandı. Ancak, geleneksel Keynesci para ve maliye politikaları ile bu amaçların gerçekleşmesinin mümkün olmadığı da görüldü.

Geleneksel Keynesci politikaların iç istikrar ve dış dengeyi sağlamakta etkinliğini yitirmesi, Keynesci makro teorinin dayanağını oluşturan kabullerin ve bu teorinin iktisadi değişkenler arası kurduğu fonksiyonel ilişkilerin geçerliliği ile ilgili tartışmaların giderek artmasına ve önem kazanmasına sebep oldu. Günümüzde konu üzerinde çalışan iktisatçıların büyük çoğunluğu, geleneksel Keynesci makro teorinin ekonominin yapısı ve işleyişi ile ilgili kabullerinin gerçeği yansıtmadığı görüşünü benimsemişse de, yeni bir makro teorinin genel çerçevesi henüz kurulamamıştır. Keynesci makro teoriyi ve onun içerdiği politikaları başından beri red eden klasik ve paracı görüş yeni klasik yaklaşım tanımlamasıyla güç kazanmıştır. Keynesci makro teoriyi tümden reddetememekle beraber geleneksel Keynescilerin kullandığı basit kuramsal çerçevenin, günümüzün iktisadi ilişkilerini çözümlemekte yetersiz olduğunu ve bu basit modele göre alınan iktisat politikası önlemlerinin yanlış sonuçlar verdiğini kabul eden, Yeni Keynesci olarak tanımlanan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

çeşitli kuramsal yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyişle, makro teori ile ilgili incelemelerde önem verilen konular ve özellikle benimsenen çözümlerde çeşitlilik vardır ve bunların hiçbiri genel bir kuramsal çerçeve oluşturacak nitelikte değildir[4]. Makro teori ile ilgili tartışmalarda özellikle makro iktisat makro iktisat ilişkisi ya da makro teorinin mikro temelleri, mal piyasası arası karşılıklı etkileşim ve iç istikrar dış denge çelişkisi üzerinde durulmaktadır. Bu makalede makro teorinin mikro temelleri ile ilgili tartışmalar hakkında özet bilgi verilecektir.

Keynes makro olayları mikro olaylarından bağımsız olarak ele alır. Bu ikilik Keynes sonrası iktisat teorisine yerleşmiştir. Kaynak dağılımı sorunu (mikro iktisat), tasarruf, yatırım, tüketim, istihdam hacmi ve fiyatlar genel düzeyi gibi bütüncül (derneşik) değişkenlerden bağımsız olarak incelenir. Mikro iktisadın konuları değer ve bölüşümü incelemek için Marshall'ın kısmi denge ve Walras'ın genel denge çözümlemeleri kullanılır; bütüncül değişkenler arası fonksiyonel ilişkiler Keynesci gelir teorisi (makro teori) ile açıklanır. Bu ayrım özünde, Geleneksel Keynesci yaklaşımın felsefesine uygundur. Tam istihdam ve fiyat istikrarında meydana gelen kısa dönem dalgalanmaları gidermek için devletin makro değişkenlere müdahalesinin gerekeceği kabul edilmekle beraber, piyasa mekanizmasının bazı belirli istisnalar dışında kaynak dağılımının kıvam düzeyde gerçekleşmesini sağladığı kanısı hakimdi. Geleneksel Keynesci yaklaşıma göre işsizliğin sebebi konjonktürel talep yetersizliğidir. Bölünmüş iş gücü piyasasının, iş gücü akıcılığını sınırlayan diğer öğelerin ve iş arayanların davranışlarının istihdam hacmi ile bir ilişkisi olmadığı gibi işsizliği gidermek için toplam talep artırıldığında, fiyatların talep esnekliğ ve üretken kaynakların akıcılığı, arzın nitelik ve nicelik bakımından talep artışını karşılayacak şekilde artmasını sağlar. Doğal olarak bu koşullarda piyasada dar boğazlar oluşmaz ve maliyet artışlarından ya da arz yetersizliğinden kaynaklanan fiyat artışları meydana gelmez. Diğer bir deyişle eğer atıl üretim kapasitesi mevcutsa mikro dengelerde çarpan sürecini aksatacak her hangi bir değişiklik olmaz. Daha evvel belirtildiği gibi, günümüzde monopolistik ve oligopolistik piyasa koşullarında çalışan sektörlerin ekonomik bütün içinde ağırlığının artması, temel varsayımı sürekli tam rekabet koşullarında çalışan piyasalar olan Walrasçı Genel Denge Kuramı'nın kaynak dağılımını ve piyasa fiyatlarını açıklamada yetersiz kalması sonucunu vermiştir. Oligopolistik ve monopolistik piyasalarda fiyatlar kısa dönem talep esnekliğini yitirdiği gibi ileri teknoloji gereği sermaye yoğunluğunun artması ve uzmanlaşma düzeyinin yükselmesi üretken kaynakların akıcılığının büyük ölçüde azalmasına sebep olmuştur, diğer bir deyişle üretim yapısının esnekliği azalmıştır.

Makro teorinin gerçeği yansıtmayan diğer bir yönü, yatırım, tüketim, milli gelir gibi bütüncül değişkenlerde meydana gelen veya para ve maliye politikası ile yapılan değişikliklere tekil ekonomik birimlerhane halkı ve firmaların doğru ve tek düze tepki gösterdiğini varsaymasıdır. Bütüncül değişkenleri türetmek için "tipik" bir iktisadi birimin davranışları genelleştirilir. Kısacası makro teori, tekil ekonomik birimlerin makro düzeyde meydana gelen değişikliklere tepkisinin iktisadi ve/veya iktisat dışı etmenlerden dolayı farklı olabileceğini gözardı eder. Keynes ileriye dönük kararların alınmasında belirsizliğin, gelecekte ne olacağını tam olarak tahmin edememenin, önemli rol oynadığını kabul eder. Geleneksel Keynesci yaklaşım belirsizliğe rağmen tekil ekonomik birimlerin ileriye dönük

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tahminlerinin özdeş olduğunu ve makro politikalarının ileriye yansıyan etkileri ile ilgili beklentiler açısından aralarında fark olmadığını varsayar. Oysa tekil ekonomik birimlerin davranışları tek düze olsa bile, belirsizliğin egemen olduğu bir ortamda olayların ve kararların iktisadi koşullarda meydana getirebileceği değişiklikler hakkında yapılan tahminlerde farklılıklar olması doğaldır. Günün piyasa göstergeleri iktisadi koşullarda gelecekte meydana gelmesi muhtemel değişikler hakkında bazı ipuçları verse de, bunlarla ilgili bilgi akışı yeterli olmayabileceği gibi iktisadi birimler bu bilgiden eşit şekilde yararlanmayabilir veya bilgi farklı şekilde algılanır ve değerlendirilir. Bu koşullarda mikro dengeler makro politikaların amacına uygun bir şekilde gerçekleşmeyebilir ve makro değişkenlerle mikro dengeler arası etkileşim sonucu, bütüncül değişkenler öngörülenden farklı değerler alabilir.

Kaldı ki mikro teorinin iktisadi davranışlarla ilgili kabulleri, makro teorinin bütüncül değişkenler arası kurduğu fonksiyonel ilişkilerle her zaman bağdaşmaz. Örneğin, mikro teorinin tanımladığı çoklu iradeye dayanan tüketim fonksiyonu ile makro teorinin tanımladığı bütüncül tüketim fonksiyonu arasında bir ilişki yoktur. Mikro teori tüketim harcamalarının düzeyini ve birleşimini bireysel fayda maksimizasyonunun yönlendirdiği kabul eder; makro teoriye göre ise tüketim harcamaları milli gelir düzeyinin belirlediği, fayda maksimizasyonu ve tüketici tercihleri ile ilişkisi olmayan bir değerdir[5].

Clower ve Leijonhfoud Yaklaşımı

Makro teorinin mikro temelleri üzerinde ilk duran iktisatçılar Clower[6] ve Leijonhfoud'dur[7] Bir anlamda Keynesci makro teori ile bir genel denge teorisini bağdaştırmaya çalışan bu iktisatçılar, mikro dengelerin klasik teorinin öngördüğünden farklı şekilde oluştuğunu belirterek, görüşlerini piyasaların temizlenmediği bir genel denge modeli ile desteklemişlerdir. Klasik ve neo-klasik teoriye göre piyasada işlemler tam rekabet koşullarında ve esnek fiyatlarla yapılır. Bu durumda piyasaları fiyat ayarlamaları temizler. İktisadi birimlerin alım-satım ile ilgili kararlarını bütçe imkânları diğer bir değişle sahip oldukları ve/veya kontrol ettikleri üretken kaynakların miktarı ve değeri sınırlar. Örneğin bir işçi emeğini satabileceği fiyatı -saat başına ücreti- ve almak istediği malların fiyatını gözönüne alarak refahını maksimum kılmak için ne kadar emek satacağına -kaç saat çalışacağına- ve ne kadar mal alacağına karar verir. Diğer bir deyişle işçi cari ücret haddinde çalışacağı süreyi belirlemekte serbesttir, çünkü mal ve faktör piyasalarında arz ve talep fonksiyonunun esnekliği sonsuzdur. Clower ve Leijonhfoud genel teoriyi yeniden yorumlayarak, Keynes'in açık olarak belirtmemekle beraber esnek fiyatlarla temizlenmeyen mal piyasalarının mevcut olduğunu varsaydığını ileri sürdüler. Diğer bir deyişle esnek olmayan ücretlerin sebep olduğu işsizliğin genel ve birikimli bir durgunluk sürecini başlatması için diğer piyasalarda da fiyatların katı olması gerekir. Fiyatlar esnek olmayınca optimizasyon sorunu farklı bir şekilde, Clower'ın deyimi ile ikili karar hipotezine, [8]göre çözümlenir.

İkili karar hipotezi, iktisadi birimlerin bütçe imkânlarını yalnız sahip oldukları üretken kaynakların değerinin değil, aynı zamanda bunları satabilme olanağının belirlediğini kabul eder. Örneğin, ücretler esnek olmadığı için iş gücü piyasası miktar ayarlamaları ile temizleniyorsa, işçinin satın alabileceği malların miktarını (bütçe imkânını) cari ücret haddinin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yanı sıra satabileceği iş gücü saati sınırlar. Satabileceği iş gücü saati, işverenin talep edeceği iş gücü saatine bağlıdır. İşgücü talebi işgücü arzından düşük ise işçi satın almak istediği malların bir kısmından vazgeçmek zorunde kalır. Bu durumda mal piyasasında kavramsal talep,[9] piyasa talebinden daha yüksektir ve piyasa temizlenmez. Klasik mikro teori piyasada dengelerin here zaman kavramsal arz ve talebe göre kurulduğunu kabul eder. Keynesci ya da miktar sınırlı karar alma süreci sonunda mikro dengeler, kavramsal arz ve talepten farklı olabilen, piyasa arz ve talebine göre kurulur. Piyasa arz ve talebi kavramsal talepten farklı ise piyasalar temizlenemez.

Clower ve Leijonhfoud yaklaşımı 1970'lerde Barro ve Grossman[10] ile Malinvaud[11] tarafından geliştirildi. Bu iktisatçılara göre ekonomi birbirine bağlı dört piyasadan oluşur. Bunlar iş gücü piyasası, mal piyasası, para piyasası ve tahvil piyasasıdır. Fiyatlar esnekse, bu dört piyasa eş anlı temizlenir. Bu koşullarda hiç birpiyasada art ya da talep fazlası yoktur ve toplam talep toplam arz eşitliği tam istihdam düzeyinde gerçekleşir. Eğer bu piyasalardan herhangi birinde fiyatlar esnek değilse işlemler yanlış fiyatlara[12] göre yapılır; piyasa talebi ile kavramsal talep arasında fark meydana gelir ve dengesizlik süreci başlar. Keynesci durgunluk dönemi örnek olarak alınırsa, herhangi bir sebepten dolayı mesela ihraç mallarına olan talebin azalması sonucu iş gücü talebi azalırsa, ücretler düşmediği zaman iş gücü ile ilgili işlemler denge fiyatından yüksek olan yanlış fiyatla yapılır; işgücü piyasasında talep kavramsal talebin altında gerçekleşir ve işsizlik başlar, gelirler azalır. Gelirlerin azalması sonucu toplam talebin düşmesi mal piyasasını etkiler. Bu piyasada da fiyatlar esnek değilse, işlemler denge fiyatından yüksek, yanlış fiyatlarla yapılır ve gerçekleşen talep, düşmesi sonucu mal piyasasında meydana gelen dengesizlik, para ve tahvil piyasalarında da dengenin bozulmasına sebep olduğu gibi, geri etkileşim sonucu iş gücü talebinin daha da azalmasına ve durgunluk sürecinin güç kazanmasına sebep olur. Bu çözümleme yalnız ücretlerin değil, diğer piyasalarda da fiyatların katı olabileceğini kabul eder ve makro dengesizliklerle mikro dengeler arasında bir nedensellik ilişkisi kurar.

Keynesci politikaların istikrar sağlamadaki başarısızlığının giderek artması, durgunluk ve enflasyonun bir arada görülmesi, sermaye birikiminin ve verimlilik artışının yavaşlaması 1970'lerde makro dengesizliklerin mikro temelleri ile ilgili incelemelerin önem kazanmasına sebep oldu. Bu konu üzerindeki tartışmalar günümüzde devam etmektedir, ancak bir fikir birliği oluşmamıştır ve makro dengesizlik modelleri olarak da tanımlanan, sabit fiyatlı[13] piyasaların yapısını belirleyen ögeler üzerinde yoğunlaşmıştır.[14]

Sabit Fiyatlı Piyasalar

Monopolistik ve oligopolistik rekabetin geçerli olduğu gibi fiyatlı piyasaların özelliği kısa dönemde, talep-üretim hacmi ve maliyet-fiyat ilişkisinin önemli olmasıdır. Bu piyasalar müşteri ya da ürün piyasası olarak da tanımlanır[15] Sabit fiyatlı piyasalarda talebin değişmesi fiyatları değil, üretim hacmini-kapasite kullanımını- etkiler ve piyasayı temizleyen fiyat ayarlamaları değil, miktar ayarlamalarıdır. Fiyatlar maliyet artı kâr oranı (mark-up) olarak belirlenir[16] Maliyet yükseldiğinde firma kârının azalmasını önlemek

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

veya zarar etmemek için fiyatı artırır. İleri teknolojinin egemen olduğu sayısı giderek artan faaliyet alanlarında, üretim uzmanlaşma düzeyi ve sermaye yoğunluğu yüksek firmalar tarafından yapıldığı için mvcut firmaların kapasite artırma ve yeni firmaların sektöre girme ile ilgili kararlarında, uzun dönem maliyet-fiyat ilişkisi hakkındaki beklentiler önemli rol oynar. Özetleyecek olursak, sabit fiyatı piyasalarda, kısa dönemde, talep üretim hacmini ve maliyet fiyatı belirler. Yatırım kararlarında ise maliyet-fiyat ilişkisi hakkında ileriye dönük tahminler etkendir.

Geleneksel fiyat teorisinin oligopolistik ve monopolistik piyasa çözümlemesi sabit fiyatlı piyasaların yapısını açıklamakta yeterli değildir. Bu tür piyasaların özellikleriyle ilgili çözümlemeler ilkin işgücü piyasası ve ücretlerin yapışkanlığı çerçevesinde geliştirilmiştir ve bu konu ile ilgili araştırmalar iktisat yazınında önemini korumaktadır. Bunun sebebi temel girdi olan işgücünün maliyetinin bütün ürünlerin fiyatına yansımasıdır. İşgücü piyasası geliştirilen kuramlar daha sonra ürün piyasalarında fiyatların yapışkanlığını izah etmek için kullanılmıştır. Günümüzde bu tür piyasaların yapısı sözleşmeler[17], koordinasyon eksikliği[18] ve arayış kuramları[19] ile açıklanmaktadır.

Sözleşmeler

Sözleşmelerin, özellikle uzun süreli olanların, fiyatlar ve istikrar önlemleri üstündeki etkisi ilkin rasyonel beklentiler hipotezi ve iş gücü piyasası ilişkisi tartışılırken iktisat yazınına yansımıştır. Yeni klasik yaklaşımı eleştiren iktisatçılar rasyonel beklentiler hipotezi geçerli olsa dahi, işgücü ve işveren arası sözleşmeler sonucu, nominal ücretler talep esnekliğini yitirdiği için işgücü piyasasının ücret ayarlamalarıyla temizlenmeyeceğini ileri sürmüşlerdir[20]. Sözleşmelerin tek bir zaman dilimini kapsaması veya birden fazla zaman dilimini sapsaması ya da açık veya örtük olması[21] bu durumu değiştirmez.

Daha sonra sözleşmelerin ürün fiyatları üstündeki etkisi gündeme gelmiştir[22]. Uzmanlaşmanın yoğun olduğu faaliyet alanlarında bir üretim birimi yalnız üretim faktörleri satın almaz, üretim girdilerinin önemli bir kısmını diğer firmalardan temin eder. Büyük ölçek firmalar arası alış veriş işlemlerinde fiyatlar genellikle sözleşme ile saptanır. Sözleşme açık veya örtük olabilir. Diğer bir deyişle, sözleşme yazılı bir metne dayanır veya yazılı bir metin olmadığı halde, diğer firmaların fiyatları daha elverişli olsa da, diğer koşullar hakkında yeterli bilgi sahibi olmadıkları için taraflar alışveriş ilişkisini sürdürmeyi tercih eder.

Bu koşullarda, belirli bir firmanın fiyat politikası, hem ücret sözleşmeleri ile hem de girdi satın aldığı ve ürünlerini sattığı firmalarla yaptığı sözleşmelerle, kısıtlanır. Sözleşme talep düştüğü zaman firmanın ürünlerinin satış fiyatını düşürmemesi için gerekçe oluşturur. Kaldı ki kullandığı üretim girdilerinin ve üretim faktörlerinin, özellikle iş gücünün, fiyatı sözleşme ile belirlenmişse, azalan talebe göre fiyat düşüren firmaya kâr kaybına uğrar veya zarar eder. Bu koşullarda firma üretimi düşürerek arz ve talep eşitliğini sağlamayı yeğler. Bu durum özellikle, değişik zamanlı sözleşmeler[23] söz konusu olduğunda geçerlidir. Farklı zamanlarda yenilenen sözleşmeler fiyatlar genel düzeyinin daha uzun sürede ayarlanmasına sebep olur, çünkü sözleşme süresi biten ücret ve fiyatlar değişirken diğerleri eski düzeyini korur. Eş zamanlı sözleşmeler[24] söz konusu ise fiyatlar genel düzeyi değişen

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

piyasa koşullarına daha çabuk uyum sağlar. Talep yükseldiği zaman firmanın sözleşme ile saptanan fiyatı bağlı kalıp kalmaması, almaşık mal üreten firmaların ve girdi satın aldığı firmaların fiyatlarda yapacağı ayarlamaya kalırsa, firma pazar kaybına uğramamak için fiyat artırmaktan kaçınabilir ve üretimi artırır. Girdi satın aldığı firmalar sözleşme ile bağımlı olmadıkları için veya kendi üretim maliyetleri yükseldiği için sözleşmeye uymayıp fiyat artırırlarsa, firma kâr kaybına uğramamak ya da zarar etmemek için fiyat yükseltebilir. Girdi fiyatları arttığı zaman büyük bir olasılıkla, almaşık mal üreten, aynı tür girdi kullanan diğer firmaların da maliyeti yükselecek ve onlar da fiyat artırımına gidecektir. Bu koşullarda tekil firma açısından pazar kaybına uğrama rizikosu oldukça düşüktür. Özetleyecek olursak, maliyetler yükselince fiyatların artma olasılığı, talep düştüğü zaman fiyatların düşme olasılığından daha yüksektir.

Uzun süreli sözleşmeler enflasyonu başlatan olayı giderse de, enflasyonist sürecin devam etmesine sebep olur. Bu durum özellikle, enflasyonist beklentilere göre endekslenmiş kredi maliyetleri ve ücret giderlerini içeren, çok zamanlı sözleşmeler için doğrudur. Sözleşmenin geçerli olduğu süre içinde maliyetler artmaya devam ettiği için fiyatlar ve toplam talep artar, enflasyonist süreç devam eder.

Koordinasyon Eksikliği

Koordinasyon eksikliği Keynesci iktisatta yeni bir kavram değildir. Keynes'de yatırımlar ve tasarruflarla ilgili kararlar arası koordinasyon eksikliği, diğer bir deyişle uyumsuzluk makro dengesizliklerin önemli bir sebebidir. Finansman piyasasının planlanan tasarruflarla planlanan yatırımlar arası koordinasyon sağlayamadığı durumda çarpan süreci başlar ve bu süreç gelir düzeyi, gerçekleşen tasarrufları gerçekleşen yatırımlara eşit kıyasıya kadar devam eder. Keynesci yaklaşıma göre yatırım - tasarruf eşitliğinin tam istihdam düzeyinde ve fiyat istikrarı koşullarında sağlanamadığı zaman müdahale gereklidir.

1970'lerde mal piyasası para piyasası arası koordinasyon eksikliğinin makro dengeleri bozucu etkisi gündeme geldi[25]. Para piyasasından kaynaklanan finansman kısıtı mal piyasasına yansıyarak reel dengelerin bozulmasına, daha açık ifade edilecek olursa üretimin piyasası mal piyasası arası koordinasyon gerekli düzeyde sağlanmışsa, tam istihdam gerçekleşir[26]

Üretim birimleri arasındaki koordinasyon eksikliğinin fiyatların esnekliği üzerindeki etkisi 1970'lerden sonra tartışılmaya başlanmıştır.[27] Mikro birimler arası koordinasyon eksikliği, oligopolcü ve monopolcü piyasalarda karar alma düzeninin çok odaklı olmasından ve bu tür piyasaların karar alma birimleri arasında gerekli bilgi akışını sağlayacak saydamlığa sahip olmamasından kaynaklanır. Diğer bir deyişle, eksik rekabet piyasalarının kurumsal yapısı almaşık ürün üreten ve girdi alış veriş ilişkisi olan firmalar arası bilgi akışını sınırlar. Bu koşullardan kaynaklanan belirsizlik, firmaların değişen talebe göre fiyat ayarlamalarının rizikosunu artırır. Walrasçı bir müzayedecinin olmadığı piyasa koşullarında talep azaldığı zaman fiyat düşüren firma, diğer firmalar aynı yönde karar almazsa, kâr kaybına; talep yükseldiğinden fiyat artıran firma, diğer firmalar fiyat artırmazsa, pazar kaybına uğrayabilir.

Bu koşullar nihai mal üreten firmalar için olduğu kadar, almaşık girdi üreten firmalar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

için de geçerlidir. Daha evvel belirtildiği gibi ileri teknolojinin gereği olan uzmanlaşma firmalar arası girdi ilişkilerinin, diğer bir deyişle dikey bağlantıların artmasına sebep olmuştur. Holding tipi örgütlenmeler de dahi çoğu zaman, dikey tamlaşma tümden gerçekleşmez; firma girdilerinin bir kısmını başka firmalardan hatta başka ülkelerden satın alır. Bilgi akışı yeterli olmayınca belirli bir firmanın girdi satın aldığı veya girdi sattığı firmaların talep değişikliğine ne yönde tepki göstereceğini tahmin etmesindeki güçlük, fiyatların kısa dönemde talep esnekliğini yitirmesine sebep olur.

Arayış Kuramı

Arayış kuramı, bilgi akışının yetersizliğinden kaynaklanan belirsizlik koşullarında, rasyonel karar alabilmek için bilgi edinmenin maliyetini açıklar.

Arayış kuramı ilkin esnek ücretlere rağmen iş gücü piyasasının temizlenmesinin sebebini açıklamak için kullanılmıştır[28]. İş gücü piyasasında arz ve talep eşitliğinin tam istihdam düzeyinde gerçekleşmemesinin bir sebebi iş arayanların iş gücü talebi ve ücretler, işçi arayanların iş gücü arzı verimiyet ihakkında yeterli bilgiye sahip olmamasıdır. Rasyonel karar alabilmek için iş arayan ve işçi arayanın piyasa koşulları hakkında daha fazla bilgi elde etmenin zaman ve gelir maliyetine katlanması gerekir. Arayış süresi uzadıkça işçi ve iş veren iş gücü piyasası hakkında daha fazla bilgi ve buna bağlı olarak rasyonel karar alma olanağı elde eder. Ancak işsizliğin sosyal maliyeti -eksik kapasite kullanımı ve üretimde düşüş- bireysel maliyeti -gelir ve kâr kaybı- arayış süresine bağlı olarak artar.

Mal piyasası ile ilgili arayış modelleri oligopolcü ve monopolcü piyasalarda fiyatların kısa dönem talep esnekliğinin düşük olmasını müşteri alışkanlığı ve tarife maliyetleri[29] ile açıklar[30].

Müşteri alışkanlığı, saydam olmayan piyasa koşullarında müşterinin almaşık ürün aramanın ve denemenin maliyetine katlanmak istememesinden kaynaklanır. Müşteri, almaşık ürünler, bunların kalitesi, fiyatları hakkında bilgi edinmenin ve denemenin maliyetine katlanmak istemiyorsa, diğer deyişle müşteri alışkanlığı güçlü ise, almaşık ürünler arası tercihte fiyat farklarından ziyade alışkanlık rol oynar. Nisbi fiyatlar değiştiğinde, bu malları üreten firmaların pazar paylarında önemli bir değişiklik olmaz. Alışkanlık güçlü değilse - kullandığı ürünün fiyatı yükseldiğinde müşterinin daha düşük fiyatlı almaşık bulup satın alma olasılığı kuvvetli ise- almaşık ürünlerin nispi fiyatı değiştiğinde, firmaların pazar payları da değişir. Bu durumda firma apazar payını koruyabilmek için fiyat ayarlamak zorundadır. Tarife maliyeti, yeni fiyat belirlemenin gerektirdiği piyasa araştırmalarını yapmak ve ayarlamalar hakkında müşteriyi bilgilendirmek için fiyat etiketlerini ve katologları değiştirmek, reklam programlarını üretmek ve yayınlamak için yapması gereken harcamalardır.

Talep değiştiğinde tekil firma, müşteri alışkanlığı ile ilgili tahminlerini ve tarife maliyetini hesaba katarak, fiyat politikasını belirler. Müşteri alışkanlığının değişmeyeceği kanısı egemense talep azaldığında firma fiyat düşürmekten kaçınır ve miktar ayarlamasına gider; çünkü müşterilerinde bir artış olmayacağı -pazar payı genişlemeyeceği- gibi tarife maliyetlerine katlanmak durumundak alacak ve kâr kaybına uğrayacaktır. Müşterinin daha düşük fiyatlı almaşık arayarak tercihini değiştirme olasılığı güçlü ise talep arttığı zaman,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

özellikle bu artışın kısa süreli olacağını tahmin ediyorsa ve üretimi arttığında marjinal maliyeti yükselmiyorsa, müşteri kaybına uğramak rizikosu ve tarife maliyeti, firmanın fiyat yerine üretimi artırmasına sebep olur.

Sonuç

Makro teorinin mikro temelleri üzerinde duran iktisatçılar yeni Keynesciler ve post Keynescilerdir. Yeni klasikler mikro dengeleri rasyonel beklentiler hipotezi ile destekledikleri genel denge kuramı il çözümlerler ve makro dengelerin doğal hadler hipotezi çerçevesinde kurulduğunu kabul ederler. Diğer bir deyişle mikro dengeler makro düzeyde istikrarsızlığa sebep olmaz. Yeni Keynesciler ve post Keynesciler fiyatlar genel düzeyinde ve istihdam hacminde meydana gelen kısa dönem dalgalanmalarla sabit fiyatlı piyasalar arasında yakın bir ilişki kurarlar. Fiyatların kısa dönem esnekliğini yitirmesini açıklayan üç öğe -sözleşmeler, koordinasyon eksikliği ve arayış kuramları- yeni Keynesciler tarafından geliştirilmiştir. Ancak aralarındaki nedensellik ilişkisi, göreli etkinlikleri ve ayrıntıları ile ilgili yorumlarda büyük farklılıklar vardır ve sabit fiyatlı piyasaların yapısı ile ilgili tartışmalar yoğun bir şekilde devam etmektedir. Bunun sebebi, ileri sürülen görüşlerin çoğu zaman belli sektörlerle ilgili ampirik araştırmalarda varılan sonuçların bir genellemesi olmasıdır. Oysa çağdaş ekonomiler değişik koşullarda çalışan piyasalardan meydana gelen karmaşık bir yapıya sahiptir. Bunun için yeni Keynesciler mal piyasası para piyasası ve iç istikrar dış denge ilişkisini içeren somut istikrar politikası önermeleri yaptıkları halde, istikrar amacına yönelik mikro önlemleri henüz geliştirememişlerdir.

Dipnotlar

[1]Bu kuruluşların sağladığı krediler içinde iktisadi gelişme amacına yönelik kredilerin payı 1960'lardan sonra soğuk savaş nedeniyle artmıştır.

[2]Bretton Woods sisteminin çöküşü ve onu izleyen gelişmelerle ilgili daha fazla bilgi almak için bakınız: M.İ.Parasız, *Uluslararası Para sistemi* (1989) s. 106-169; H.Seyidoğlu, *Uluslararası İktisat* (1990) s.625-661; özellikle, J.E.Spero, *The Politics of International Economic Relations* (1990) s. 21-102, 159-203 ve 261-356.

[3]J.L.Ford, *Current Issues in Open Economy Macroeconomics* (1990) s.8-12; Spero (1990) s. 67-102. 350-356.

[4]Bu konu ile ilgili Türkçe yayınlar: T.Arın, "Keynesci Akımlar: Keynesciliğin Krizi ve İç Tartışmaları" *Süleyman Barda'ya Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası* (1987) s. 32-70; V.Savaş, *Keynesyen İktisat Yıkılırken* 51984); "Economics Ancient and Modern" *The Economicst* (1984) Türkçe Çev. Nail Satlıgan "Geleneksel İktisat Cephesinde Neler Oluyor" *İktisat Dergisi* (1985). Bazı İngilizce yayınlar: L.Ball, N.G. Mankew ve D.Romer "The New Keynesian Economics and the Output-Inflation Trade Off", *Bookings Papers on Economics Activity* (1988) s. 1-82; R.J.Barro, *Macroeconomics* (1987); O.J.Blanchard ve S.Fischer, *Lectures on Macroeconomics* (1989); D.Colander, *Macroeconomics* 51986); K.Cutchbertson, *Macroeconomic Policy* (1983); S.Fischer, "Recent Developments in Macroeconomic" *Surveys in Economics*, (1991), A.j.Oswald

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

(ed). s. 1-47; R.J. Fordon, "What is New Keynesian Economics", *Journal of Economic Literature* (1990)s. 1115-71; B.Hillier *Macroeconomics* (1986); N.G.Mankew, *Macroeconomics* (1992); A.Stevenson, V.Muscatelli, M.Gregory, *Macroeconomic Theory and Stabilization Policy* (1988). Bunlardan Barro, Colander, Hillier, Mankew ve Stevenson ve diğ. ders kitaplarıdır. Barro yalnız yeni - klasik yaklaşımı ele almıştır; Stevenson istikrar politikalarını yeni - klasik ve yeni - Keynesci yaklaşımla bağıntılı olarak inceleyen kapsamlı bir makro iktisat kitabıdır. L.Ball ve dğ., Blachard ve diğ, Fisher ve Gordon konu ile ilgili çok zengin kaynakça içeren ve lisans üstü çalışmalarda kullanılacak nitelikte yayınlardır.

[5]G.K.Shaw, *An Introduction to the Theory of Macro Economic Policy* (1977) s. 29-33.

[6]R.W.Clower, "The Keynesian Counterrevolution: A Theoretical Appraisal", *The Teory of Interest Rates*, (1965) s. 103-25, F.Hahn ve F.Brechling, (ed).

[7]A. Leijonhfoud, *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes* (1968), özellikle s. 49-109.

[8]Ing. *dual decision hypothesis.*

[9]Piyasayı temizleyen talep hacmi. *(Ing. notional demand).* Türkçe kar. Y.Akyüz, *Sermaye, Bölüşüm ve Büyüme*, (1980)'den alınmıştır.

[10]R.j.Barro and H. Grossman, "A General Disequilibrium Model of Income and Emplyment" *A.E.R.* (1971) s. 82-93.

[11]E. Malinvaud, *The Theory of Unemployment Reconsidered*, (1974).

[12]Piyasayı temizleyecek fiyattan (denge fiyatı) farklı fiyat. (İng. *false prices)* ve kar.Y.Akyüz (1980)'den alınmıştır.

[13]İng. *fix prices.* Talep esnekliği düşük fiyatlar için katı fiyatlar (ing.rigid prices) ve yapışkan fiyatlar (Inf. sticky prices) deyimleri de kullanılmaktadır.

[14]İktisat yazınında genellikle makaleler ve monografilerde tartışılan bu konu ile ilgili Türkçe yayın çok azdır. Bunlardan en önemlisi özgün bir monografi olan Y.Akyüz, *Fiyat Mekanizması ve Makro Ekonomik Dengesizlikler* (1984)'dir; T.Arın (1987) ve V.Savaş (1984) konuya değinmektedir. *İktisat Dergisi* (1985) de daha ayrıntılı bilgi mevcuttur. Bazı İngilizce kaynaklar: Ball ve diğ. (1988) s. 13-19; Blachard ve diğ. (1989) s. 372-426; Fischer (1990) s. 22-32; Gordon (1990) s. 1135-71; *New Keynesian Economics Vo. 1&2* (1991) N.G. Mankiw, D.Romer (ed); W.D. Nordhaus, "Recent Developmerts in Price Dynamics" *The Econometerics of Price Determination*, (1973), s.34-43, O.Eckstein (ed), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory* (1970) E.Phelps (ed). M.a.Okun, "Inflation: It is Mecanics and Welfare Costs", *Brooking Papers in Economic Activity*, 2 (1975) s. 361-371 ve *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*. (1981). Shaw (1977) s. 29-42; Stevenson (1988) s. 102-107, 11-122. Kapsamlı bir derleme olan *New Keynesian Economics* sabit fiyatlı piyasalarla ilgili önemli makaleleri içermektedir.

[15]Ing. customer markets, product markets.

[16]Maliyetin hangi giderleri kapsadığı konusu tartışmalıdır. Bir görüş, maliyetin temel üretim girdisi olan emeğe ödenen ücrete eşit olması gerektiğini, diğer görüş üretim girdileri için yapılan ödemelerin tümünü kapsadığını savunur.

[17]İng. Contracts.

[18]İng. Coordination failure.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

[19]İng. Seacrh theory veya search models.

[20]Gordon (1990) s. 1159-1190; S.Fischer, "Long-Term Contracts., Rational Expectations and the Optimal Supply Rule", *Journal of Political Economy* (1977) s. 191-206; Stevenson (1988) s. 102-124; j.B.Taylor, "Estimation and Control of a Macro-Economic Model With Ratonal Expectations", *Econometrica* (1979) s. 1267-1289.

[21]İng. Implicit contracts.

[22]L.Ball ve D.Roner "Are Prices Too Sticky" *Quartaly Journal of Economics.* (1989) s. 507-24; Blacnard ve diğ. (1989) s. 465-466; R.J.Gordon, "Recent Decelopments in the Theory of Inflation and Unemployment" *Journal of Monetary Economics.* (1976) s. 185-196 ve "The Theory of Domestic Inflation" *American Economics Review* (1977) s. 128-134; a.M.Okun" Inflation: Its Mechanics and Welfare Costs" *Brooking Papers im Economic Activity* (1975) s.351-390 ve *Prices and Quantities: A Macro Economic Analysis* (1981); Taylor (1980) s. 1-23; Stevenson (1988) s. 111-112.

[23]İng. staggered conterts. O.J. Blanchard, "Price Asynchronization and Price Level" *New Keynesian Economics. Vol. I* (1991) s. 243-263; J.Taylor "Staggered Price Setting in a Macro Model" *American Economi Review* (1979) s. 108-113 ve "Aggregate Dynamics and Staggered Contracts" *Journal of Political Economy* (1980) s. 1-23.

Political Economy (1980) s. 1-23.

[24]İng. Synchronized contracts.

[25]Colender(1986) s. 138-139, 350-355; A.Leijounthufoud, *Information and Coordination: Essays in Macro Economic Theory* (1981) s. 67-81

[26]Mal piyasası para piyasası arası koordinasyon eksikliğinin makro dengesizliklerin en önemli sebebi olduğunu kabul eden iktisatçılar koordinasyon Keynesçileri Olarakk tanımlanır.

[27]L.Ball ve D.Romer "Sticky Prices aon Failure" American Economic Review (1991) s. 539-552; R.Cooper ve A.John "Coordinating Coordination Failuers in Keynesian Models" Quarterly Journal of Economics. (1988) s. 441-463; Gordon (1990) s. 1oud (1981)s. 319-332.

[28]Blanchard ve diğ., (1989) s. 346-351; G.Davies, "Unemployement" *Modern Economic Anaysis* (1980) s. 126-127, D.H. Gowland (ed); P.A.Diamond "Mobility Cost, Frictional Unemployment and efficiency" *Journal of Political Economy* (1981) ve "Money in Search Equilibrium", Econometrica (1984) s. 1-20; Gordon (1990) s. 1154-1159; D.T.Mortensen "Job Research, the Duration of Unemployment and the Philips Curve" American Economic Review (1970) s. 847-867; E.S.Phelps, "Money Wage Dynamics and Factor Market Equilibrium" *Micro Economic Foundations of Employment and Inflation Theory* (1970), s. 115-130, E.S. Phelps (ed).

[29]İng. menu costs.

[30]Gordon (1990), s.1148-1152; Okun (1975) ve (1981).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

VERGİ AFLARI - VERGİYE UYUM İLİŞKİSİ ÜZERİNE

Yrd. Doç. Dr. Ayşe GÜNER
Maramara Üniversitesi
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

Giriş

Vergi affı denildiğinde genel olarak vergi kanunlarına aykırı hareket edenlere uygulanan idari ve hukuki yaptırımların ortadan kaldırılması anlaşılmaktadır. Bu uygulamadan vergi mükellefi olması gereken ya da olup da ödemesi gereken vergi miktarının tamamını ödememiş olan kişi ve kurumlar yararlanmaktadır.

Vergi afları farklı niteliklere sahip olabilir. Kimisi tüm verileri kapsarken, kimisi sadece belirli türde vergiler için geçerli olabilir; bir çoğu sadece vergi cezalarını kapsarken, kimisi gecikme zamlarını ve hatta verginin aslını dahi kapsayabilmektedir. Öte yandan, af kapsamına yasa dışı faaliyetlerden doğan vergi borcunun dahil edilip edilmeyeceği de tartışmalı konulardan biridir.[1]

Hukuki olarak vergi affı, devletin kendi yetkisini kullanarak aldığı karar sonucunda alacak hakkından vazgeçmesi ve kamu alacağının ortadan kalkması anlamına gelmektedir.[2] Diğer bir deyişle devlet vergi affıyla ceza verme hakkından ve bu affın gerçekleşmemesi halinde elde edeceği gelirden vazgeçmektedir.

Vergi Aflarının Mali Sonuçları

Devlet uyguladığı vergi affı sonucunda bir gelir elde etmektedir ki, bu geliri **af geliri** olarak isimlendirmeniz mümkündür. Af gelirini hesaplamak kolay bir yöntem olmakla birlikte, elde edilecek olan bu miktar aslında affın vergi sistemi üzerindeki etkilerini ve sonuçlarını ifade etmekte çok anlamlı bir veri oluşturmamaktadır. Bu nedenle **net (safi) af gelirinin** hesaplanması gereklidir. Net af geliri toplam af gelirinden aşağıdaki maddelerin çıkartılması ile hesaplanabilir:[3]

- Vergi affı olmadığı takdirde vergi idarelerinin toplayabileceklerini hesapladıkları miktarlar (olağan vergi denetimleriyle).
- Daha önce tahsil edilmiş vergiler. Eğer af uygulaması sırasında verilen beyanname, önceden verilmiş bir beyanname üzerindeki düzeltmeyi içeriyorsa, vergi dairesince bu önceden kabul edilmiş vergi borcu hesaplarından düşülmelidir.
- Affın gerçekleşmediği varsayımı altında toplanması gereken cezaların miktarı.
- Vergi affını halka duyurma ve uygulama maliyetleri (çeşitli ilanlar, af beyanname

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

formları, personelin eğitimi vb. maliyetler).

• Vergi denetim elemanlarının olağan görevlerinden af uygulama görevine transfer olmalarından dolayı ortaya çıkan fırsat maliyetleri. Af sonucu verilen beyannamelerde sıkı bir denetimin uygulamasına ihtiyaç vardır, aksi takdirde aftan yararlanan mükellefler ödememiş oldukları vergilerin sadece küçük bir kısmını beyan ederek vergi kaçırmış olacaklar ve sonuç olarak da yürürlükteki vergi affı beklenen sonuçları veremeyecektir. Ancak, bu arada af uygulaması nedeniyle vergi denetim elemanlarının olağan denetimini gerçekleştirememesi sonucu gerçekleşen kayıpların da hesaplanması gereklidir.

Vergi affı konusundaki en tartışmalı mesele ise bu affın mevcudiyeti ile ilgilidir. Kimileri vergi affının gerekli olduğunu savunurken, kimileri ise buna şiddetle karşı çıkmaktadır. Bu bölümde vergi affını savunanların ve karşı olanların görüş ve gerekçeleri ele alınacaktır.

Vergi Affını Savunanların Görüşleri

Bir vergi sisteminde kayıt dışı kalmış ancak geçmişte vergi kaçırmış olmalarının ortaya çıkmasından dolayı çekinen çok sayıda kişi bulunmaktadır. Bu kişiler doğrudan ve bilinçli bir şekilde vergi kaçırmış olabileceği gibi, mali sıkıntı içinde oldukları ve bu nedenle vergi borçlarını ödeyemedikleri için gelirlerini beyan etmemiş ya da eksik beyan etmiş olabilirler. Bu nedenle de, bu kişilere temiz bir sayfa açmaları ve gelecekte vergi sistemi ile uyumlu bir mükellef olmaları için bir fırsat vermek gerekir. Bu gelişmeye paralel olarak, bir vergi affından dürüst mükemleflerin de yaralanması söz konusudur çünkü af vasıtasıyla kayda giren mükellefler, gelecekteki kanuni vergi oranlarının düşük kalmasına yol açarak, aynı toplam vergi gelirini sağlamış olacaklardır. Buna ek olarak dürüst mükellefler, önceden "free rider" olarak hayatını sürdüren bireylerin tekrar kayda alınmasından ve kendi paylarına düşeni ödemelerinden dolayı memnuniyet duyacaklardır. Mükellefi asıl rahatsız eden, kendileri vergi ödevini yerine getirirken komşularının bundan kaçabildiklerini görmektir.

Vergi aflarının çıkarılmasında teknik gerekçeler de söz konusu olmaktadır. Burada ifade edilmek istenen vergi idaresi ve vergi yargısının yaşadığı tıkanmayı gidermektir. Sözü geçen kurumlar vergi cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların yarattığı birikimle normal işlerini yürütemez hale geldiğinde, gerçekleştirilecek bir vergi affı bu mahzurları giderebilecektir. Böylece, özellikle vergi sisteminde gerçekleştirilmesi hedeflenen yenilikler öncesinde, birikmiş sorunların bir engel teşkil etmesini önlemek açısından vergi affı pragmatik bir gerekçe olarak ileri sürülmektedir.

Öte yandan vergi affının devlet için bir kereye mahsus bir gelir kaynağı olma niteliğini taşıdığı da unutulmamalıdır.

Son olarak, vergi affı siyasal bir karardır. Affı çıkartıp çıkartmamak ve çıkartılan affın

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kapsamını belirlemek siyasal gücün yetkisindedir. Devlet nasıl siyasi nitelikte af çıkarma yetkisine sahipse, aynı şekilde vergi affı konusunda da yetkili olması son derece doğaldır.

Vergi Affına Karşı Olanların Görüşleri

Vergi affı vergisini düzenli olarak ödeyen mükellefler açısından adil bir uygulama değildir. Yükümlü oldukları vergiyi faizsiz kullanıp daha sonra yine aynı miktarda vergi ödeyenler ödüllendirilmekte, öte yandan iradeleri ile kendilerini vergilendirenler ve kaynakta tevkifat yoluyla vergileri alınanlar ise af kanunları ile cezalandırılmaktadır. Ayrıca dürüst mükellefler vergi ve cezalarını ödemedikleri belirlenen bireylerin affa uğradıklarını gördüklerinede, kendileri de aynı istikamette hareket etmeye yöneleceklerdir. Buna ek olarak, vergi affı gelecekte de vergi aflarının gerçekleşebileceği beklentisi doğuracak, bu beklenti de mükellefin vergi kanunları ve uygulamasına ilişkin uyumunu azaltacaktır. Affın sonucunda kamuoyunun o zamana kadar tespit edilemeyen vergi kaçağının boyutları hakkında bilgi sahibi olması da bu gelişmeyi güçlendirecektir. Bu durum da, toplumda vergi kanunlarının diğer kanunlar kadar önemli olmadığı görüşünün ağırlık kazanmasına yol açacaktır. Sonuç olarak halkın adalete ilişkin görüşleri zedelenecek ve toplumun düzenini sağlamaya yönelik olan kanunlara karşı beslenen saygı azalacaktır.

Tüm bu gelişmelerin neticesinde vergi affı vergi idaresine kısa dönemli ve bir seferlik bir geliş sağlarken, uzun dönemde mükellefin vergiye uyumunda ve toplam vergi gelirlerinde bir azalmaya yol açarak, toplumun dokusuna da potansiyel bir tehdit oluşturacaktır.

Kısacası, bazı bireylerin vergi kanunlarına karşı gelmeleri dürüst mükellefler karşısında gayri adil bir süreci işletmekte, ekonomik gelişmeyi engellemekte, dolaylı yoldan devletin transfer harcamalarında bir azalma yarattığından ihtiyacı olanlardan çalmakta; vergi kanunları ile uyumlu kurumlar açısından ele alındığında ise vergi kaçıran kurumlar haksız bir rekabet sağlamaktadır.[4] Tüm bu nedenlerle vergi affı kesinlikle uygulanmamalıdır.

Öte yandan af, ilke olarak siyasal ve adî suçların affı için çıkarılır. Af kapsamına vergi hükümlerinin dahil edilmesi doktrindeki ilkelere ters düşmektedir. Çünkü vergi cezalarını gerektiren işlemler sözü geçen suçlardan ayrı bir durum oluştururlar. Devletin amacı, vergi alacağını bir an önce tahsil etmek ve teminata bağlamaktır. Bu nedenle, vergi suçlarını diğer suçlarla aynı potaya koyup af kapsamına almak olanaksızdır.[5]

Mükellefin Vergiye Uyumunu Artırmayı Hedefleyen Bir Vergi Affı: ABD Örnekleri

Görüldüğü gibi, vergi affı vergi uygulamasının en tartışmalı konularından birini

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

oluşturmaktadır. Bu konudaki argümanlar en çok affın adalet ve uzun dönem etkileri üzerinde durmaktadır. Geçmişte vergi kaçıran ile vergi ödevini yerine getirenler açısından bakıldığında vergi affı vergilemede adalet ilkesini ne derecede yerine getirmektedir? Bu sorunun cevabı aslında bir değer yargısını içermektedir ve unutmamak gerekir ki, vergi affı genelde siyasal bir kararın sonucu olarak gerçekleşmektedir.

Uzun dönemde mükellefin vergiye uyumunda yarattığı etkiye bakıldığında ise vergi affının dürüst mükellefi olumsuz bir yönde etkilediği ve ileriki yıllarda başka vergi affının çıkartılması beklentisinin mükellefte vergiye uyumu azalttığı öne sürülmektedir. Günümüzdeki tartışmalar ise vergi affına farklı bir bakış açısı getirmektedir. Buna göre affar, af sonrası -vergi kanunlarında ve vergi idaresinde gerçekleştirilecek reformlar ile birlikte- güçlü bir vergi uygulamasının işlerlik kazanmasıyla birlikte, uzun dönemde mükellefin vergiye uyumunu ve dolayısıyla da vergi gelirlerinde bir artışı sağlayacaktır. Bir başka ifade ile bu görüşe göre vergi affı mükellefin vergiye uyumunu artırmayı amaçlayan ve vergi sisteminde önemli değişikliklere yol açan bir programın bir parçası olarak ele alınmaktadır. 1980'li yılların başında tartışılan ve uygulamaya konan bu tür programların uzun dönemde etkileri hakkında henüz çok fazla bilgi bulunmamaktadır. Bu çalışmada, hem sözü edilen programların nasıl işlediğini görmek, hem de sonuçlarını değerlendirmek açısından yapılan üç araştırmadan kısaca sözedilecektir.

Bu araştırmalardan ilki ABD'nin Massachussetts eyaletinde 1983 yılında uygulamaya konan bir vergi affı ve bunun sonuçlarına ilişkindir.[6] Mali sorunlarla karşılaşan sözü geçen eyalet, bütçede kesinti ile gelirleri arTtırma arasında zor bir seçim yapması gerekirken farklı bir yola başvurmuş ve mevcut vergi kanunlarına ve vergi oranlarına göre ödenmesi gereken bazı vergi gelirlerini toplama yoluna gitmiştir. Bu yaklaşımla vergileri uygulamak için bir takım yeni kanunlar çıkartılmış, buna ek olarak daha fazla denetim elemanı ve bilgisayar alımı için bütçeye ek ödenekler konmuş. Son olarak da bu paketin içinde, vergi kaçıranlara karşı alınacak sert önlemlerden önce son bir fırsat tanımak için üç aylık bir vergi affı konulmuştur. Af kapsamına vergiler ve faizleri alınmamış, sadece cezalar ve hukuki soruşturmalar dahil edilmiştir. Afla birlikte yönetim yeni ve sert yaklaşımını halka vurgulayacak bir takım faaliyetlere girmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak, vergi idaresi mükellefin vergi kanunlarına uyumunu kolaylaştıracak tedbirler de almıştır. Daha basit beyanname formları, yardımcı olabilecek örnekler, grafikler vb. bunlara örnek olarak sayılabilir. Vergi idaresi personeli de, mükellefe, asık suratlı bir devlet idaresinin kurbanı olarak değil, bir müşteri olarak davranmaya çaba göstermiştir. Bu program sonucunda elde edilecek gelirin resmi hesaplaması 5 milyon ABD Doları tutarken, 50.000 mükellefin katılımıyla 86 milyon ABD Doları toplanmıştır.[7] Uygulamacılar, dikkatli ve planlı bir şekilde yapıldığında ve vergi sisteminde önemli bir uygulama çabasının bir parçası olarak ele alındığında, vergi affının harikalar yarattığını ifade etmişlerdir. Bu programı yönetenler, sonuç olarak, *hantal ve demoralize olmuş vergi idaresinde bir canlanmanın*

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

gerçekleştiğini, önemli miktarda maliyet-etkin gelir sağlandığını, mükellefin vergiye uyumunda affın çok önemli bir potansiyel oluşturduğunu ve bireylerin vergi sistemi ve genel yönetim hakkındaki görüşlerinin değiştiğini ifade etmektedirler. Gelir istatistikleri, mükellefin gönüllü uyumundaki gelişmeleri, vazgeçilen cezaları önemli ölçüde aştığını göstermiştir. Üstelik, cezalardan bir kere vazgeçilirken, mükelleflerin katkısının yıllarca süreceği ifade edilmiştir.

Vergi affına ilişkin ikinci araştırmada ise affın uzun dönemde etkisini incelemek için deneysel yöntem kullanılmıştır.[8] Bu araştırma bir laboratuvar ortamında yapılmıştır.[9] Bireyler gelir elde etmekte, beyan usulüyle vergi ödemekte ve eğer vergi kaçırdıkları tespit edilirse ceza ödemektedirler. Gerçekleştirilen oturumlarda vergi affı çeşitli alternatiflerle devreye girmektedir. Örneğin bir tanesinde, önceden haber verilmeden deneyin ortasında sunulmakta, bir başkasında ise daha deneyin başında bireylere herhangi bir yerde vergi affı ile karşılaşacakları bildirilmektedir. Ayrıca afların kapsamı da çeşitlendirilmiştir. Araştırmanın sonuçlarını şu şekilde özetlemek mümkündür: Bir vergi affından sonra mükellefin ortalama uyum düzeyi genelde düşüş göstermektedir. Bunun sebebi ise mükellefin gelecekteki bir af beklentisine dayanmaktadır; hükümetlerin böyle bir beklentinin olmayacağına dair güvence vermeleri de bu duyguyu azaltmamaktadır. Af öncesi vergi kanunları ile yüksek düzeyde uyum içinde bulunan mükellefler ile hiçbir uyum göstermeyen mükelleflerin af sonrasında da aynı düzeyde kaldıkları ortaya çıkmıştır. Uyumdaki azalma, vergiye orta derecede uyumlu mükelleflerin davranışından kaynaklanmıştır. Öte yandan, *iyi düzenlenmiş bir vergi affının af sonrasında meydana gelebilecek mükellefin uyumundaki azalmayı giderebileceği ortaya çıkmıştır. Eğer af sonrası vergi denetimleri artarsa toplam uyum oranının azalmadığı, hatta artığı görülmüştür. Af+af sonrası güçlü denetim kombinasyonu mükellefin vergiye* uyumunu arttırma konusunda sadece vergi denetimi ile gerçekleştirilecek bir artıştan daha etkilidir. Bu nedenle vergi affı, daha sıkı bir vergi rejimine geçişi yumuşatabilecek etkin bir araç olarak görülmektedir.

Son olarak ele alınacak araştırma ise vergi affının uzun dönemdeki etkilerini çeşitli zaman serisi yöntemleri ile araştırmıştır.[10] Bu çalışmada kullanılan çeşitli analiz yöntemleri ABD Colorado eyaletinde gerçekleştirilen vergi affı ile test edilmiştir. 1985 yılında iki ay süre içerisinde uygulanan bu af aslında "Colorado Adil Pay" (Colorado Fair Share) adı verilen geniş kapsamlı bir vergi programının bir parçasını oluşturmuştur. Sözü geçen program kaçırılan vergileri tespit etmeyi ve vergi kanunlarıyla gönüllü uyumu teşvik etmeyi hedeflemiştir. Af kapsamına gelir, kurumlar, satış vergileri, bedeller ve özel tüketim vergileri dahil edilmiştir. En büyük af geliri ise gelir vergisinden sağlanmıştır (yüzde 90'ı). Af dolayısıyla vergi idaresinin personeli eğitilmiş, böylece personel vergi kanunlarının yorumlanması ve af programının kapsamı konusunda sorulabilecek sorulara rahatlıkla cevap verebilecek düzeye gelmiştir. Bunun yanısıra, katılımı teşvik etmek amacıyla bazı vergi ve

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

cezalarda taksitle ödeme yöntemi getirilmiştir. Af programının idari ve hukuki cezalar artmadan mükellefin vergi kanunlarına itaat etmesi için son şansı olduğu ilan edilmiştir. Bu amaçla reklam bütçesinden 145.000 ABD Doları harcanmış ve her türlü medya organı (TV, radyo, spotlar, otobüsler...) ile halka af programı duyurulmuştur. Bu ilanlarda verilen ortak mesaj "Sizi Uyarmadık Demeyin" olmuş ve uygulamanın sadece bir kerelik bir fırsat olduğu vurgulanmıştır. Öte yandan, af sonrasında uygulanmak üzere 51 yeni ve miktarı yükseltilmiş ceza programı hazırlanmıştır. Örneğin birçok vergi kaçırma suçu hafif suç olmaktan çıkartılıp ağır suç haline getirilmiş, bireylere azami 100.000, kurumlara 500.000 ABD Doları para cezası ve 4 yıl hapis cezası getirilmiştir. Ancak tüm bu ayrıntılı programa ve önlemlere rağmen, 1980-89 yılları arasında Colorado vergi gelirlerini veri olarak alan zaman serileri araştırması, affın, uzun dönemde vergi tahsilatı düzeyinde ve eğiliminde hiçbir etkisi bulunmadığı sonucunu vermiştir. Bu durumda af sonrası gerçekleştirilen sıkı vergi uygulamasının gerçekleştirilmemesi halinde vergi gelirlerinde ve mükellefin vergiye uyumunda bir azalmanın meydana geleceği ortaya çıkmaktadır. Araştırmanın sonunda şu sonuca varılmaktadır: *Vergi denetimleri ile güçlendirilmiş vergi affı en azından uzun dönemde mükellefin vergiye uyumunda negatif bir etki yaratmayacaktır.*

Türkiye'deVergi Affları*

Türkiye'de vergi affı çıkartma yetkisi TBMM'ne aittir. Anayasanın 87. maddesi görev ve yetkilerini sayarken TBMM'nin genel ve özel af çıkarma ilanına yetkili olduğunu da belirtmiştir.

Vergi affı kanunla çıkarılmaktadır. Ülkemizde günümüze kadar vergi affını içeren 19 kanun çıkartılmıştır. Bunları kronojik olarak şöyle sıralayabiliriz:

1. 5.8.1928 tarihli ve 145 sayılı Elviyei Selâsede Vergilerin Sureti Cibayetine Dair Kanun.
2. 4.7.1934 tarihli ve 2566 sayılı Vergi Bakayasının Tasfiyesine Dair Kanun.
3. 29.6.1938 tarihli ve 3586 sayılı Arazi Vergisinin Mali Yıl Sonuna Kadar Olan Bakiyesinin Terkinine Dair Kanun.
4. 15.3.1944 tarihli ve 4530 sayılı Varlık Vergisinin Bakayasının Terkinine Dair Kanun.
5. 21.1.1947 tarihli ve 5050 sayılı Toprak Mahsülleri Vergisi Artıklarının Silinmesi Hakkında Kanun.
6. 26.10.1960 tarihli ve 113 sayılı Af Kanunu.
7. 28.2.1961 tarihli ve 281 sayılı Bir Kısım Vergi Cezaları ile Gecikme Zamlarının Tecil ve Tasfiyesine Dair Kanun.
8. 23.2.1963 tarihli ve 218 sayılı Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun.
9. 13.6.1963 tarihli ve 252 sayılı Spor Kulüplerinin Oyunculara ve Karşı Kulüplere

Şimdiye Kadar Ödenmiş Bulunan Transfer Ücretleri ve Teşvik Primlerinden Oluşan Vergi Borçlarının Bir Defaya Mahsus Olmak Üzere Affı Hakkında Kanun.

10. 5.9.1963 tarihli ve 325 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1960 ve Daha Önceki Yıllarına Ait Bir Kısım Vergi Borçlarının Tasfiyesi Hakkında Kanun.

11. 16.7.1965 tarihli ve 691 sayılı Belediyelerin ve Belediyelere Bağlı Müessese ve İşletmelerin Bir Kısmı Borçlarının Hazine'ce Terkin ve Tahkimi Hakkında Kanun.

12. 3.8.1966 tarihli ve 780 sayılı Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun.

13. 15.5.1974 tarihli ve 2431 sayılı Cumhuriyetin 50. Yılı Nedeniyle Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun.

14. 20.3.1981 tarihli ve 2431 sayılı Tahsilatın Hızlandırılması ve Beyandışı Kalmış Servet Unsurlarıyla Vesikasız Emtianın Beyanına İlişkin Kanun.

15. 24.2.1983 tarihli ve 2801 sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yolu ile Tahsili Hakkında Kanun.

16. 4.2.1985 tarihli ve 3239 sayılı Kanun (4. madde).

17. 10.12.1988 tarihli ve 2505 sayılı Kanun (geçici 1. madde).

18. 20.10.1990 tarihli ve 3689 sayılı Kanun (geçici 1. madde).

19. 3.4.1992 tarihli ve 3787 sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Tahsilatının Hızlandırılması ve Matrah Artırımı Hakkında Kanun.

Görüldüğü üzere bu kanunların bir kısmı genel af kanunları içinde birkaç madde ile düzenlenen vergi aflarıdır. Cumhuriyet'in 50. yılı dolayısıyla çıkartılan 15.5.1974 tarihli kanun buna örnek olarak gösterilebilir. Bu kanunun 9. maddesi af kapsamına giren vergi cezaları, gecikme zamları ve faizlerini kapsamaktadır. Vergi affı kanunları çoğu zaman sadece vergi cezalarını içerirken, bazı kanunlar verginin aslını da kapsamıştır. Örneğin 13.6.1963 tarihli ve 252 sayılı kanun ile vergini aslı ve cezaları af edilmiştir. Bazı kanunlar ise mali sıkıntı içine düşen kamu idarelerinin vergi borçlarının tasfiyesi için gerçekleştirilmiştir. Örneğin 325 sayılı kanun KİT'lerin üç yıllık vergi borç ve cezalarını tasfiye ederken, 691 sayılı kanun da belediyelerin ve bağlı müessese ve işletmeleri borçlu oldukları vergi asıllarını ve her türlü ceza ve faizleri terkin etmektedir. Öte yandan, kimi kanunlar sadece belirli vergileri kapsarken (örneğin 3586 sayılı kanun sadece arazi vergisini kapsamıştır), kimisi de çok sayıda vergiyi, bazen tüm vergileri ve hatta sadece vergileri değil resim ve harçları da kapsamı içine almıştır (örneğin 2801 sayılı kanunu kapsamına Vergi Usul Kanunu kapsamına giren vergi, resim, harçlar ve bunlara bağlı vergi cezaları ile gecikme zamları dahil edilmiştir.)

Çıkartılan af kanunlarının gerekçelerinde mali, ekonomik, teknik ve siyasi unsurlar bulunmaktadır. Ancak genel olarak bakıldığında 1980 öncesi aflarda siyasi unsurlar ağırlık kazanırken, 1980 sonrası çıkartılan aflarda teknik ve ekonomik gerekçeler öne çıkmaktadır. Özellikle 1960'lı ve 1970'li yıllarda çıkartılan vergi af hükümleri genellikle siyasi nitelikteki af kanunlarına eklenen birkaç madde ile gerçekleşmiştir. 1980 sonrasında ise birbiri

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

arıdna özel vergi kanun değişikliklerini ve affarını içeren kanunlar çıkartılmış ve bu kanunların gerekçelerinde de teknik ve ekonomik nedenler vurgulanmıştır.

Söz konusu kanunlarda belirtilen teknik gerekçeleri şu şekilde özetlemek mümkündür: Vergi idaresinin ve yargısının büyük iş hacmi altında bulunması, ihtilafsız kamu alacaklarından ödenmemiş olanların takibe alınması ve tahsil aşamasına getirilmesi ortalama altı ay, ihtilaflı kamu alacaklarının ise vergi yargısından geçerek tahsil aşamasına gelmesi altı yıl sürmektedir. Bu sürelerin uzunluğu milyarlarca liralık kamu alacağının sürüncemede kalmasına ve idarenin bunların işlemleriyle uğraşıp tıkanmasına yol açmaktadır. Bu nedenle, idarenin etkinliğe kavuşturulması açısından, iş yükünün hafifletilmesi için takipli alacakların kısa sürede tasfiyesi zorunlu görülmektedir. Takdir komisyonlarında, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay'da çok sayıda ihtilaf dosyası birikmiş bulunmaktadır. Vergi idaresinin sağlıklı ve etkin çalışması için önceki dönemlerle ilgili vergi işlemleri ve incelemeleri ile uğraşmasını önlemek gerekmektedir. Kısacası, vergi idaresinin ve vergi yargısının ağır bir iş yükü altında olduğunu, vadesinde ödenmeyen kamu alacaklarını takibe alınarak tahsil aşamasına gelmesinin uzun bir süre aldığı, idari yargıda işlem gören ihtilaflı dosyalara ilişkin kararların geç verilmesinin kamu alacağının sürüncemede kalmasına ve vergi idaresinin etkinliğinin azalmasına neden olduğu belirtilmekte ve vergi idaresinin iş hacminin azaltılmasının amaçlandığı ifade edilmektedir.

1980 sonrası çıkartılan vergi af kanunlarında belirtilen ekonomik gerekçeler ise şu şekilde ifade edilmektedir: Vergi denetiminin düşük bir oranda kalması sonucu beyan dışı kalmış servet unsurları ve vesikasız emtia mevcudu önemli boyutlara ulaşmış ve vergilendirilmeyen kazançlar ekonomik alanlar dışına kaymıştır. Getirilen düzenlemelerle, gerek servet unsurlarından beyan dışı kalmış olanların, gerekse bağlanmadığı için kayıtlara intikal etmemiş emtianın belli bir oranda vergilendirilerek kayıtlara girmesi ve bu unsurlardan doğan kazançların ekonomik alanlara çekilmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye'de vergi af kanunlarının, özellikle 1980 sonrasında sık aralıklarla çıkartılması sebebiyle, gündemde kalması bazı sorunları akla getirmektedir: Af kanunlarından kaç mükellef yararlanmıştır? Uygulama sonucu ne kadar gelir elde edilmiştir? Bu uygulamaların vergi idaresi ve mükellef üzerindeki uzun dönemi etkileri neler olmuştur? Bu soruların cevaplandırılabilmesi için sağlam istatistiki verilere ihtiyaç vardır. Ne var ki, ülkemizde bu konuda hazırlanmış veriler ve bu veriler üzerine yapılmış çalışmalar bulunmamaktadır. Bu nedenle de çıkartılan af kanunları ile ilgili sağlıklı bir değerlendirme yapma imkanı yoktur. Ancak genel olarak bazı yorumlarda bulunmak mümkündür. Türkiye'de uygulamaya konan vergi af kanunlarının bir kısmının kapsam yönünden çok geniş olduğunu, zaman zaman tüm vergi, resim ve harçları kapsadığını ve yine zaman zaman vergilerin asıllarını kapsadığı görülmektedir. Herşeyden önce bu tür uygulamalar vergi idaresinin aczini gösteren bir unsur olarak değerlendirilmektedir.[11] Öte yandan, af kanunlarının sık sık çıkartılması, affın son bir imkan olarak sunulmaması ve af sonrası uygula-

malarda çeşitli önlemlerin alınmaması, mükellefte yeni af beklentisini arttırmakta ve mükellefin vergiye uyumunu sağlamamaktadır. Son olarak, af kanunlarının çıktığı dönemlerde tahsilat oranında artış olmadığını, hatta azalmaların olduğu görülmüştür.[12] Tüm bu nedenlerle, Türkiye'de çıkartılan vergi af kanunlarının, vergi idaresi ve mükellefin uyumu açısından olumlu bir gelişme sağlamadığını ve hatta sorunları arttırdığını söylemek mümkündür. Zaten af uygulamaları hakkında istatistiki verilerin bulunmaması, af kararını anlanların ve uygulayanların böyle bir amacının ve endişesinin bulunmadığının da kanıtını oluşturmaktadır.

Özet ve Değerlendirme

Vergi affı iki temel konu üzerinde odaklaşmaktadır: vergi yükü dağılımında ve vergi uygulamasında adalet ilkesi ve affın mükellef üzerindeki uzun dönemli etkileri. Herkesin mali gücüne göre vergi ödemesi gerektiği ilkesi ve vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı sosyal bir amaç olarak kabul edildiğinde, çıkartılan bir vergi affı, geçmişte vergi sistemini suistimal etmiş bir bireyle, düzenli olarak vergi ödevini yerine getiren bir birey açısından ne kadar adaletlidir? Bu yönden bakıldığında genel olarak vergi affı olumsuz bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Ancak eğer vergi affı uzun dönemde mükellefin vergiye uyumunda olumlu yönde gelişmeler sağlıyorsa ve böylece uyumlu mükelleflerin vergi yükünü düşürmeye yardımcı oluyorsa, ibre adalet lehine yön değiştirebilir. Bu nedenle bir vergi affı çıkartılmadan önce af sonucu elde edilecek kazanç ve kayıplar ayrıntılarıyla hesaplanmalı ve değerlendirilmelidir. Herşeyden önce vergi affı sadece politik kaygılarla gerçekleştirilmemelidir. Bir seferlik gelir elde etme amacı da, vergi sistemi açısından uzun dönemde olumsuz sonuçlar verebilir. Vergi ödevini yerine getiren mükellefin uyumunda meydana gelebilecek en ufak bir azalma, kısa dönemli bir seferlik gelirin kazancını fazlasıyla bertaraf edebilecektir.

Yukarıda açıklanan vergi af uygulamaları ve araştırmaları göstermektedir ki, vergi sisteminde yapılmak istenen değişikliklerin bir parçası olarak çıkartılan ya da af sonrasında alınacak sıkı önlemlerle desteklenen bir vergi affı, mükelleflerin vergi idaresine, toplumun kanun ve düzenine yönelik olarak besledikleri duyguların daha az zedelenmesine, uzun dönemde daha fazla mükelefin kayıt içine alınmasına, mükellefin vergi kanunlarına uyumunda artış sağlanmasına ya da en azından bir azalmanın meydana gelmemesine yol açmaktadır. Bu sebeple, çıkartılacak her vergi affı devlet yönetimi ve vergi idaresinin iyi örgütlenmesine ve hesaplamasına muhtaçtır.

Bu çalışma bizi, vergi yönetimindeki etkinliği arttırmada bir önlemler paketinin bir bölümü olarak uygulanması halinde, vergi aflarının olumlu sonuçlar vereceği kanaatine vardırmış bulunmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Dipnotlar

1. Eğer bireyler yasa dışı bir faaliyetin riskini göze almışlarsa, doğal olarak bu suçla ilgili bir vergi affına katılmaları da beklenemez. Buna rağmen katılma isteği söz konusu olursa, yasal olmayan faaliyetlerden elde edilen gelirin af kapsamına alınmasının doğruluğu tartışmalı bir konu haline gelmektedir. Yasa dışı faaliyetlerden elde edilen gelir ve servetin vergilendirilmesine yönelik bir af, suç teşkil eden faaliyetin kendisinin de affedilmesine, vergi sistemi içine alınmasına ve dolayısıyla meşrulaşmasına yönelik bir gelişme olarak görülebilir.

2. Burada kullanılan devlet kavramının açılımını yapmakta yarar vardır. Üniter devlet yapılanmasına sahip olan ülkelerde af yetkisini genelde merkezi yönetimler kullanırken, federal yapıdaki ülkelerde bu yetkiyi federal devlet, federal devletler ve hatta yerel yönetimlerin de kullanabildiği gözönünde tutulmalıdır.

3. Allen H. Lerman, "Tax Amnesty: The Federal Perspective", National Tax Journal, Vol. XXXIX, No. 3, September 1986, s. 328.

4. Ira A. Jackson, "Amnesty and Creative Tax Administration", National Tax Journal, Vol. XXXIX, No. 3, September 1986, s. 317.

5. Fikret Sayar, "1960 Yılından Sonra Çıkartılan Vergi Af Yasaları ve Sonuçları", Vergi Dünyası, Sayı 73, 1987, s. 76-77.

6. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ira A. Jackson, a.g.m.

7. Bu tarihlerde ABD'de 18 eyalet benzer bir program uygulamış, yarım milyardan fazla mükellefin katılımıyla yaklaşık 800 milyon ABD Doları gelir elde edilmiştir. Bunlar arasında en büyük af programını uygulayan New York eyaleti olmuştur: 148.000 kişinin katılımıyla yaklaşık 360 milyon ABD Doları toplanmıştır. a.g.m. s. 318.

8. Ayrıntılı bilgi için bkz. James Alm, Michael McKee and William Beck, "Amazing Grace: Tax Amnesties and Compliance", National Tax Journal, Vo. XLIII, No. 1, March 1990, ss. 23-37.

9. Laboratuvar yönteminin kontrollü bir ortamda vergi affına verilecek davranışsal tepkiyi araştırmanın tek yolu olduğu, ancak bu yöntemle koşullarda paralellik sağlandığı ifade edilmektedir.

10. Kullanılan zaman serileri ve araştırma hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. James Alm and William Beck, "Tax Amnesties and Compliance: A Time Series Analysis", National Tax Journal, Vol. XLVI, March 1998, ss. 53-60.

** Türkiye'deki vergi afları kapsamları hakkında bilgi için bkz. Recep Narinoğlu, "1923 Yılından Sonra Çıkarılan Vergi Af Yasaları Kapsamları ve Değerlendirilmesi", Vergi Sorunları Dergisi, sayı 5, 1991, ss. 26-40; Hasan Yalçın ve Arif Başer, "Türkiye'deki Mali Aflar ve Vergi Sistemi Üzerine Etkileri", Vergi Dünyası, sayı 173, Ocak 1996, ss. 104-110; F. Sayar, a.g.m., ss. 59-81.*

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

11. F. Sayar, a.g.m., s. 71.
12. H. Yalçın ve A. Başer, a.g.m., s. 110.

Yararlanılan kaynaklar

Alm, James, Michael McKee and William Beck. "Amazing Grace: Tax Amnesties and Compliance", National Tax Journal, Vol. XLIII, No. 1, March 1990, ss. 23-37.

Alm, James and William Beck. "Tax Amnesties and Compliance in the Long Run: A Time Series Analysis", National Tax Journal, Vol. XLVI, No.1, March 1993, ss. 53-60.

Jackson, Ira A. "Amnesty and Creative Tax Administration", National Tax Journal, Vol. XXXIX, No. 3, September 1986, ss. 317-323.

Lerman, Allen H. "Tax Amnesty: The Federal Perspective", National Tax Journal, VolXXIX, No. 3, September 1986, ss. 325-332.

Narinoğlu, Recep. "1923 Yılından Sonra Çıkarılan Vergi Af Yasaları Kapsamları ve Değerlendirilmesi", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı 5, 1991, ss. 26-40.

Sayar, Fikret. "1960 Yılından Sonra Çıkarılan Vergi Af Yasaları ve Sonuçları", Vergi Dünyası, Sayı 73, 1987, ss. 59-81.

Stella, Peter "An Economic Analysis of Tax Amnesties, "IMF Working Paper, May 1989.

Yalçın, Hasan ve Arif Başer. "Türkiye'deki Mali Aflar ve Vergi Sistemi Üzerine Etkileri", Vergi Dünyası, Sayı 173, Ocak 1996, ss. 104-110.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

AMERİKA, AVRUPA VE UZAKDOĞU ÜLKELERİNDE VERGİSEL ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNDEKİ GELİŞMELER

Prof. Dr. Oktay GÜVEMLİ
Marmara Üniversitesi
İ.İ.B.F.İşletme Bölümü

1. Özendirme Önlemleri Uygulamalarının Yaygınlaşması

Yatırımların, üretimin ve dışsatımın özendirilmesiyle ilgili uygulamalar, her ülkenin siyasi yönetim biçimine, coğrafi yapısına, ekonomik gelişme seviyesine, başka ülkelerle ekonomik ve kültürel ilişkilerine ve bir ekonomik ülkeler topluluğu içinde yer alıp almadığına göre değişmektedir. Bununla beraber, 1990'lı yılların başında dünyanın içine girdiği küreselleşme olgusu, benzer iktisadi politikaların uygulanmasının yaygınlaşmasına, dolayısıyla özendirme önlemleri uygulayan ülke sayısının fazlalaşmasına yol açmıştır.

Sosyalist blok ülkelerinin liberal iktisat politikaları uygulamaya başlamaları ve bu uygulamalarında özendirme önlemlerine yer vermek istemeleri de bu yaygınlaşmanın nedenlerinden birisi olmuştur. Ancak, Bağımsız Devletler Topluluğu'nda, kıt kaynakların seçicilik kıstasına göre kullanımı esasına dayalı özendirme önlemleri uygulamasının henüz gelişme göstermediği gözlenmektedir.

Özendirme önlemleri gelişmelerinin iki temel araca dayandığı görülmektedir. İlki vergisel özendirmeler, ikincisi de finansman özendirmeleridir. Finansman özendirmelerinin bir bölümü düşük faizli kredi biçiminde, bir bölümü de nakit yardımı biçiminde olmaktadır. Ülkelerin ekonomik kümeleşmelerinin arttığı bir dönemde finansman özendirmeleri fazla eleştiri almakta ve ülkelerarası dengeleri bozar nitelikte görülmektedir. Vergisel özendirmelerin uygulama alanları geniştir. Yani çok çeşitli uygulamalar yapılabilmektedir. Bu da özendirmenin gerekçesinin bulunmasını kolaylaştırmaktadır. Vergisel özendirmelerin geliştirilmesi devletin de istediği biçim olmaktadır. Çünkü vergisel özendirmeler, devlet hazinesinden çıkanda değil, girdide azaltma yapmak demektir. Ayrıca, vergisel özendirmeler, gerek yatırım ve üretimde, gerekse dışsatımda özendirmenin, olayın gerçekleşmesinden sonraya ertelenmesi biçiminde uygulanmaktadır. Yani öncelikle özendirilmek istenen amaç gerçekleşir, sonra özendirme uygulanır. Bunların dışında, hemen hemen her zaman verginin bir bölümü alınır, bir bölümü alınmaz.

Bütün bu gelişme, vergisel özendirmelerin finansman özendirmelerinin önüne geçmesine yol açmaktadır.

Öte yandan, dünyadaki özendirme önlemlerini incelerken, ülkelerin bir ekonomik topluluğa üye olma durumlarının ya da bir güçlü ekonomiye yakın olma durumlarının gözönünde tutulması gereği ile karşılaşılmaktadır. Bu durum, küreselleşme olgusu içinde ortaya çıkan ekonomik kümeleşmelerin bir sonucudur.

Dünyada ekonomik kümeleşmenin gelişmiş ülkelerde üç önemli merkezi vardır. AB devletlerinin etrafındaki Amerika kıtası kümeleşmesi bunların ilkidir. Bu kümeleşmenin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

içinde ABD, Kanada ve Amerika'nın oluşturduğu bir ekonomik topluluk vardır. İkinci kümeleşme Avrupa Topluluğu ülkeleri ve bu topluluğun ekonomik gücü etrafındaki ülkelerden oluşmaktadır. Üçüncü kümeleşme ise, Uzakdoğu ülkelerinde Japonya ve öteki beş gelişmiş ülke çerçevesindeki kümeleşmedir. Bu incelemede, bu üç gelişmiş ülkeler topluluğunda yer alan ülkelerdeki vergisel özendirmelerin birbirine benzer yanları ve farklı yanları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2. Amerika Kıtasındaki Ülkelerde Vergisel Özendirme Önlemleri

20. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Uygulamalar

Yatırımların özendirilmesi federal olarak değil, devlet düzeyindedir.

Enerji üretiminde kullanılan girdilerin üretimi için yapılan yatırımlara yatırım indirimi uygulaması % 10 ya da % 15 oranlarındadır. 1990 yılına kadar süren bu uygulama yerini, güneş enerjisi, jeotermik enerji ve okyanus termiği enerjisi üretim yatırımlarına bırakmıştır.

Ayrıca, eski duran varlıkların yenileştirilmesi, tarihi eserlerin ve bu arada 1936'dan önce yapılmış binaların korunmasına dönük yatırımlar içinde % 10 ile % 20 arasında yatırım indirimi uygulanmaktadır. Yatırım indirimi uygulamasında aktarma süresi üç yıldır.

Kimi Antil Adaları'nda çalışan ABD'li girişimciler buralarda sağladıkları kazançlarından ABD girişimcisinden alınan vergileri ödemezler. İstihdama dönük olarak, çalışanların ücret vergilerinden indirim vardır. Finansman aracı olarak tahvil çıkartıldığında, faizler federal vergiden bağışıktır.

Dışsatım özendirmelerinde, dışsatış şirketlerinin gelirlerinin bir bölümüne vergi bağışıklığı uygulanır. Uluslararası hizmet satış şirketlerinin gelirlerinin bir bölümü içinde vergi bağışıklığı uygulanmaktadır.

21. Kanada'daki Uygulamalar

Federal ve bölgesel programlar içinde yer alan, bölgenin gelişmesine dönük sanayi kuruluşları için sürekli olarak vergi bağışıklığı vardır.

Ayrıca kurulduğu bölgeye göre, sanayi kuruluşlarına % 15 ile % 45 arasında değişen yatırım indirimi uygulanmaktadır.

22. Meksika'daki Uygulamalar

Mexico gibi gelişmiş yöreler dışında kalan bölgelerde sanayiin gelişmesine ya da yeni kuruluşlara ait yatırımlar, kurum sermayesinin % 51'ine Meksikalılar'ın sahip olmaları koşulu ile yatırım indirimi uygulanır. Yatırım indirimi makine ve donanım tutarının % 30'u ile sınırlı olarak uygulanır. Yerli makine kullanımında bu oran % 10 artar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Dışalım makine ve donanımda vergi bağışıklığı kimi özel sanayiler ile belirli bölgelerde sınır yakınında kurulun işletmelere tanınmıştır.

Dışsatım özendirmesi, dışsatım malı üründe kullanılan hammaddelerin dışalımında gümrük bağışıklığı biçiminde uygulanır. Bu bağışıklıktan yararlanacak kurumların ABDsınırı yakınında kurulmuş olmaları aranmaktadır.

23. Orta Amerika Ülkelerindeki Uygulamalar

Honduras'ta kimi iş konularında çalışan kurumların makine ve donanım dışalımlarının gümrük bağışıklığından yararlandıkları, sanayi ürünü dışsatımında, dışsatım tutarına % 10'u ile % 20'si arasında özel vergi indirimi uygulandığı ve uluslararası pazara dönük kuruluşlardan 10 yıl süre ile vergi alınmadığı görülmektedir.

Guatemala'da devletçe önceliği tanınan iş konularına vergi indirimi uygulandığı, yatırımlarda kullanılan makine ve donanımın % 10'u ile sınırlı olmak üzere yatırım indirimi uygulamasının yapıldığı gözlenmektedir.

Kosta Rika'da kimi iş konularında, hem makine ve donanım dışalımında, hem de hammadde dışalımında gümrük bağışıklığı uygulanmaktadır.

Bir başka özendirmede, önceki dönem kârının % 50'den fazlasının yatırımlarda kullanılması durumunda, yatırımda kullanılan tutarın vergilendirilebilir kârdan düşülmesidir.

Panama'da sanayiin genişlemesine ve gelişmesine dönük özendirmeler uygulanmaktadır. Bunlar arasında, yatırımı tamamlanan kuruluş, üretimi artırabilmek için 5 yıl süre ile hammaddesini gümrük bağışıklığından yararlanarak ithal edebilir. Sonraki belirli bir süre içinde % 3 gümrük vergisi alınır.

Panama'da bir başka uygulama, kârın yatırımda kullanılması durumunda, sonraki yıl kârından, yatırımda kullanılan tutarla sınırlı olmak kaydı ile vergi ödenmemesidir. Bunun için, kârın en az % 20'sinin yatırımda kullanılması gerekir.

Bunların dışında, Antillerde, Dominik Cumhuriyeti'nde tarımsal ürün işleyen sanayi, orman ürünleri sanayii ve deniz taşımacılığı yatırımları ile turizm yatırımlarında yatırım indirimi uygulamasının yapıldığı ve ayrıca yatırım indirimi uygulamasının sosyal, kültürel ve eğitime dönük yatırımlarda da bulunduğu görülmektedir.

Porto Riko'da yeni ürünlerle, ülke için önem taşıyan ürünleri üreten kuruluşlar ve kimi hizmet kuruluşlarının kârlar üzerinden alınan vergilerden on beş yıla kadar bağışık oldukları gözlenmektedir.

Benzer uygulamalar, başta Haiti Cumhuriyeti olmak üzere öteki antil adalarında da vardır. Bu ülkelerin bir başka benzer yanları da ABD ve Kanada'dan gelecek turistlere dönük, turizm yatırımlarının özendirilmesidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

24. Güney Amerika ülkelerindeki Uygulamalar

Arjantin'de sanayi ürünlerinin üretiminin özendirilmesinde dış satımın özel bir önemi vardır. Kimi sanayi ürünlerinin dışsatımına % 10 - % 15 arasında vergi iadesi uygulaması yapıldığı görülmektedir.

Brezilya'da ise, kimi iş konularında kullanılacak dış alım makine ve donanıma kısmi gümrük vergisi bağışıklığının uygulandığı, içalım makine ve donanımı için de hızlı amortisman uygulamasının söz konusu olduğu dikkati çekmektedir.

Ayrıca, kimi işkonularında çalışan kuruluşların vergi yüklerinin % 20'ye kadar indirildiği, sanayi ürünü dışsatımında, dışsatım tutarı üzerinden alınan vergilerden bağışıklık uygulandığı da görülmektedir.

Bolivya'da, Ulusal Yatırım Enstitüsü'nce kabul olunan yatırım konularına kimi vergisel özendirmeler uygulanmaktadır. Bu özendirmeler, dışalım makine ve donanımda gümrük vergisi bağışıklığı, inşaatlarda bölgesel vergi ve belediye vergisi bağışıklığı hızlandırılmış amortisman uygulaması biçiminde sıralanabilir.

Bu ülkelerin dışında, Şili ve Peru'da coğrafi yapılarına uygun olarak tarımsal üretime, ormancılığa ve hayvancılığa dönük yatırımlarda vergisel özendirmelerin önem taşıdığını belirtmek gerekmektedir.

3. Avrupa'daki Ülkeler'de Vergisel Özendirmeler

30. Kimi Avrupa Topluluğu Ülkelerindeki Uygulamalar

a. Almanya'daki Uygulamalar

Almanya'nın Doğu Almanya ile birleşmesinden önce Doğu Almanya sınırında ve Berlin'de yoğunlaşan özendirmeler, iki Almanya'nın birleşmesinden sonra Doğu Almanya'ya ve Doğu Avrupa sınırına kaymıştır.

Doğu Almanya'daki işletmelerin rasyonalizasyonuna dönük gerek prim ödemeleri ve gerekse vergisel özendirmeler önemli seviyededirler. Bölgesel programlara göre yapılan özendirmeler önemli boyutlardadır ve bir süre daha süreceğe benzemektedir. Bu durum, Almanya'nın, özendirmeler açısından öteki sanayileşmiş ülkelerin gerisinde kalmasına yol açmaktadır.

b. Belçika'daki Uygulamalar

Belçika uygulaması, 1990 yılı sonrasında Avrupa Topluluğu içinde, hem geleneksel özendirmelerden, hem de daha değişik ve ileri düzeyde özendirmelerden yararlanan bir durum göstermektedir.

Bölgesel özendirmeler, gelişmekte olan yörelerde, sınai kuruluşların kuruluşu, genişlemesi ve modernizasyonunda ve hizmetlerle ilgili iş konularında, sanatsal hizmetlerde, turizm tanıtım harcamalarında vergisel özendirmeler ve prim ödemeleri biçiminde uygulanır. Bölgesel özendirmelerde hızlı amortisman uygulaması da vardır.

Belçika örneğinin ortaya çıkan en önemli yanı, koordinasyon merkezi uygulamasıdır. Bu deyimin kurumlar topluluğunun yönetimi için kullanıldığı anlaşılmaktadır. Araştırma,

bilgi dağıtımı, sigorta giderleri, tanıtım, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla bağıntılar, merkezi hesap işleri düzeni ve döviz kurları dalgalanma riskinin karşılanması gibi işler, kurumlar topluluğunun merkezi yönetim işleri olarak belirlenmiş olup, kuruluşların bu konulardaki yatırım ve harcamalarına bağlı olarak, elde olunan kârların vergilendirilmesinde indirim yapılır.

Ayrıca, yüksek teknoloji ile üretim araçlarının yenileştirme yatırımları yapıldığında, on yıl süre ile kâr üzerinden alınan vergiden bağışıklık vardır.

Belçika'nın Batı Avrupa ortasında oluşu dolayısıyla uluslararası kuruluşların Avrupa merkezi olma isteği ve ileri teknoloji kullanma arzusu özendirme önlemleri uygulamasına yön verici nitelik taşımaktadır.

c. Danimarka'da Uygulamalar

Danimarka'da, hem iş konularına göre ve hem de bölgesel özendirmelerin birlikte ele alındığı ve vergisel özendirmelerle düşük faizli orta süreli kredi uygulamasının birlikte uygulandığı gözlenmektedir.

Ancak, tersane ve gemi yapımına dönük özendirmelerin önemli bir ayrıcalık taşıdığını belirtmek gerekmektedir.

d. Hollanda'daki Uygulamalar

Önceleri küçük ve büyük yatırımlara birlikte uygulanan ve yatırım tutarı arttıkça oranı azalan nakdi yardım niteliğindeki prim ödemeleri, 1989'dan sonra, küçük yatırımlar için kaldırılmış ve yerini hızlı amortisman uygulamasına bırakmıştır. Küçük yatırımlar için, yatırım tutarının % 18'ini geçmeyecek biçimde yatırım indirimi uygulaması da vardır.

e. Fransa'daki Uygulamalar

Sınai ve ticari yatırımlarda hızlandırılmış amortisman ve vergisel özendirmeler hem iş konuları itibarıyla ve hem de bölgesel olarak uygulanmaktadır.

Araştırma ve geliştirme harcamaları tutarına bağlı olarak vergisel özendirmeler de vardır. Uygulama, önceki yıl harcamasının % 50'si alınarak yapılır. 1988-90 yılları arasında bu uygulama önceki yıl harcamasının % 30'u esas alınarak yapılmakta idi.

f. İngiltere'de ve İrlanda'daki Uygulamalar

İngiltere'de kimi bölgelerde inşa edilmiş ticari yapılarda % 100 amortisman oranı uygulaması söz konusudur.

İngiltere uygulamasının bölgesel nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır.

İrlanda'da bölgesel konumlar da göz önünde tutularak kimi iş konularındaki yatırımlarda vergisel özendirmeler uygulanmaktadır. Ancak, bu ülkedeki uygulamaların dikkati çeken yanı, üretim aşamasındaki özendirmelerdir. Kimi iş konularında üretimi artırmak için % 10 oranında kurum kârından indirim yapıldıktan sonra kurum kârı vergilendirilmektedir.

g. İspanya'daki Uygulamalar

Duran varlık yatırımlarında % 5 oranında yatırım indirimi uygulandığı, maddi olmayan duran varlık yatırımları için bu oranın % 15 olduğu, araştırma-geliştirme yatırımlarının, yeni ürün geliştirilmesi çalışmalarının da özendirildiği görülmektedir. Bunların yanında, sanayide önceliği olan işkollarında çalışan kurumlara özel vergi indirimi de vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

h. Yunanistan'daki Uygulama

Özendirme önlemlerinin uygulanmasına ilk başlandığında, bölgesel dengesizliklerin giderilmesine dönük çalışmaların öne alındığı Yunanistan'da, önceleri emek yoğun yatırım konularına önem verilmiştir.

Bu özendirmeler giderek yerini turizm alanının özendirilmesine bırakmıştır. Bu alanda % 50'ye varan oranda yatırım indirimi uygulaması yapıldığı gözlenmektedir. Daha sonraları yabancı yatırımların özendirilmesi üzerinde durulmuş ve üretimin ya da hizmet çalışmalarının tamamını yurt dışına satan kuruluşlar kâr üzerinden alınan vergilerden bağışık tutulmuşlardır.

31. İskandinav Ülkelerindeki Uygulamalar

İsveç'te borsaya kote edilmiş pay senetlerine ait kâr paylarının % 10'u, 1978 yılından itibaren 20 yıl süre ile, vergilendirme dışı tutulmaktadır. Borsaya kote edilmemiş olanlar ise, kote edilmiş olanların sağladıkları yararın % 70'inden faydalanırlar. Sermaye piyasasının gelişmesine dönük bu özendirme, yabancı kurumlara ödenmiş kâr payları için de geçerlidir.

Hızlandırılmış amortismanın % 30 olarak uygulandığı görülmektedir. Bunların dışında, bölge ülkelerinde sıkça karşılanan özendirme oranları değişmekle beraber, karşılık ayırma yöntemidir. Daha çok üretimi özendirmeye dönük bu uygulama, çalışanların ücretleri tutarının % 15'i kadar karşılık ayrılması ve stoklar için karşılık ayrılması biçiminde yapılır. Stoklar için ayrılan karşılıktan doğan vergi kaybının ertelenmesi söz konusudur. Karşılığın seviyesi, stokun yüksek değerleme tutarı ile % 60'ı arasındaki farka eşit olarak belirlenir. Stok tutarı, önceki iki döneme ait tutarların ortalamalarından az ise, karşılık bu ortalama tutarın % 40'ı kadar ayrılır.

İskandinav ülkelerindeki bu ortak uygulama dışında, Norveç'te ülkenin kuzeyinde ya da belirlenen özel gelişme bölgelerinde çalışan kuruluşlarla, yer farkı olmaksızın belirli iş konularında faaliyet gösteren kuruluşların gerekleştirdikleri yatırımlar üzerinden vergi bağışıklığından yararlanmaları söz konusudur.

Finlandiya'da gelişmesi istenilen bölgelerde amortisman oranlarında serbestlik tanınması, denizcilik işletmelerinde sipariş verilen gemi için karşılık ayrılmasına izin verilmesi ve nakdi yardım yapılması söz konusudur.

4. Uzak Doğu Ülkelerindeki Uygulamalar

40. Japonya'daki Uygulamalar

Japonya için enerjinin önemi, enerji kaynaklarının ekonomik duruma getirilmesi ile ilgili makine ve donanımın satın alınmasında % 5, 25 ile % 7 arasında yatırım indirimi uygulaması yapılmasına yol açmaktadır. Küçük ve orta boy kuruluşların elektronik sistem yatırımları için de bu özendirme uygulanmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Japonya'nın ikinci bir özelliği, 1990'lı yıllardan itibaren, dış satım yanında, yurt dışında yapılacak yatırımları özendirmeye başlamış olmasıdır. Dünya da ilk kez sermayenin dışa gönderilmesi özendirilmektedir. Uygulama, belirli ülkelerde yatırım yapan Japon kuruluşlarının, yatırım yapılan yere ve yatırım konusuna göre, yatırım tutarının % 10'u, % 20'si, % 40 ya da % 100'ü kadar karşılık ayırmalarına izin verilmesi biçiminde olmaktadır. Bu ayırım, yabancı ülkedeki kuruluşun oluşumunu izleyen altıncı yılın sonuna kadar yapılabilmektedir.

Araştırma ve geliştirme harcamalarının özendirilmesi, Japonya'da her zaman söz konusu olmuştur. Uygulanan vergi indirimi, harcamalardaki artışın % 20'si kadar olup, kâr üzerinden ödenen verginin % 10'u ile sınırlandırılmıştır.

Japonya'da sürekli bir başka özendirme de, yüksek teknoloji alanında yatırım yapan kurumlara uygulanmaktadır. Biyoteknoloji, elektronik gibi alanlarda yatırım yapan kuruluşlar, satın aldıkları makine ve donanımın satın alma fiyatının % 7'sine eşit oranda vergi bağışıklığından yararlanırlar. Bu da kâr üzerinden ödenen verginin % 15'i ile sınırlıdır.

41. Güney Kore'deki Uygulamalar

Enerji tasarrufuna, çevre korunmasına, araştırma ve geliştirme harcamalarına dönük yatırımlar yatırım indiriminden yararlanmaktadırlar.

Küçük ve orta boy kurumlara yatırım yapan ya da yeni teknolojiden yararlanmak için yatırım yapan holdingler, kendi pay senetleriyle katılmak suretiyle bu yatırımlara yöneldikleri takdirde ortaya çıkan değer artışı üzerinden vergi ödemezler.

Yabancı sermayeye dönük özendirmelerin, Güney kore uygulamasında oldukça geliştiği görülmektedir. Örneğin, ileri teknoloji kullanan yabancı sermayeli kurumlar, kuruluş vergilerinden satın alma vergisinden, kurumlar vergisinden ve kâr payı dağıtımında alınan vergilerden beş yıl süre ile bağışıktırlar. Teknoloji transferi anlaşmalarının uygulanmasında ödenen borç taksitleri üzerinden, kaynakta alınan vergi alınmaz, bu süre izin verilmesinden sonra beş yıl için geçerlidir.

42. Malezya'daki Uygulamalar

Son yıllarda önemli gelişme gösteren Malezya'da hem yatırımların ve hem de dışsatımın özendirildiği görülmektedir.

Yatırımların özendirilmesinde, kimi sınai kuruluşlar ile tarım, otelcilik ve turizm yatırımları % 100 yatırım indiriminden yararlanmaktadır. Yararlanılmamış yatırım indirimi bağışıklığının beş yıl süre ile aktarılması söz konusudur. Ayrıca bu kâr dağıtılarak kâr payı halinde ortakların eline geçtikten sonra da vergilendirilmez.

Kimi iş konusunda çalışan sınai kuruluşun yenileme yatırımları da % 100 yatırım indiriminden yararlanırlar. Sınai üretim gücünü artırmak üzere, yeni yapılanma, yeniden organize olma, sanayi teknolojisini ıslah etme, verimliliği artırma da yatırım kavramı içinde yer almaktadırlar.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Malezya uygulamasının yenilik taşıyan yönleri de vardır. Bunlardan birisi, yüksek riskli işlemleri yaptığı, ülke ekonomi ve teknolojisinin gelişmesi çabalarına yardımda bulunduğu ya da yeni yüksek teknoloji kullandığı için risk taşıyan kurum kavramı içine giren kuruluşların kârlarının vergiden bağışık olmasıdır. Bir başkası, Malezya dışında kurulmuş olup, % 100 yabancı sermayeye sahip kurumların, Malezya'da ortak oldukları kurumlara parasal yardımda bulunduklarında, bunların kârlarının 5 ilâ 10 yıl süre ile % 10 oranında daha az vergilendirilmekte olmalarıdır.

43. Singapur'daki Uygulamalar

Singapur'un kimi özendirmeleri, Malezya'dakine benzer özellikler göstermektedir. Bu ülkede de "tepe kuruluşlar" kavramı vardır. Bunlar, yüksek teknoloji kullanan, yüksek yarışma olanağı sağlayacak çalışma yapan kuruluşlardır. Bu kuruluşların beş ile on yıl arasında değişen vergi bağışıklıkları vardır. Sonraki beş yıl içinde de vergi oranları % 10 daha düşük uygulanarak kâr üzerinden vergi öderler.

Bir sınai ürünü geliştirmek için 10 milyon Singapur dolarından fazla yatırım yapan kuruluş, satış hacmi ile bağıntılı olarak, kâr artışından beş yıl süre ile vergi vermez.

Kurumlar topluluğunun yönetimi ile ilgili olarak, bağlı kurumların üç yıl içinde kârlarından düşemedikleri birikmiş zararlarının ana kurum kârından indirilme olanağı vardır.

Riskli sermaye kavramı Singapur'da da vardır. Bu kavram, yeni teknoloji kullanan kurumlar için geçerlidir. Bu kurumlara da kimi önemli ayrıcalıklar tanınmıştır.

44. Tayvan'daki Uygulamalar

Bir sınai kuruluş, kurulduktan sonra beş yıl süre ile kâr üzerinden ödenen vergilerden bağışıktır. Bunun için yatırım özendirmesi statüsüne sahip olunması gerekir. Bu kuruluşlar, genişleme yatırımı yaparlarsa, bu genişlemeden doğan kârlar üzerinden dört yıl süre ile vergiden bağışıktırlar.

Yatırım indirimi, makine ve donanım yatırımı üzerinden % 15 olarak uygulanır. Çevre korumasına dönük yatırımlarda bu oran % 20'dir.

Araştırma ve geliştirme harcaması yapan üretim kuruluşları, yıllık harcamalarının % 20'si oranında yatırım indiriminden yararlanırlar. Bu oran, son beş yılın en yüksek araştırma ve geliştirme harcamasına uygulanır. Son beş yılın tamamında bu konuda harcama yapılmamışsa, uygulama yıllık satışın % 05'ine eşit tutardaki masraflar için yapılır.

45. Tayland'da Uygulamalar

Kimi sanayi konularında, dışalım makine ve donanımda gümrük bağışıklığı vardır. Bu sanayi kollarının üretim aşamasındaki özendirmesi, hammadde dışalımında gümrük bağışıklığı biçiminde uygulanır.

Tayland'da dışsatıma dönük geniş özendirme önlemleri vardır. Dışsatım konusu ürünlerde kullanılan hammaddelerin dışalımında gümrük bağışıklığı, önceki yıla göre dışsatım artışının % 5'ine eşit bir tutarın vergilendirilebilir kârlardan indirimi, beş yıl süre ile dışsatım üzerinden alınan vergilerin % 90'ından bağışıklık, taşıma, elektrik ve su masraflarının iki katı kadar tutarın vergilendirilecek kâr tutarından düşülmesi gibi özendirmeler bunlar arasında yer almaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda Amerika kıtasında ve Uzak Doğu'nun sanayileşmiş ülkelerindeki vergisel özendirmeler inceleme konusu yapılmıştır.

Dünyanın öteki bölgelerinde de birbirine benzer ekonomilere sahip ülkelerin özendirmelerinin benzer olduğunu belirtmek gerekmektedir. Örneğin, Avustralya ve Okyanus Adaları'ndaki ülkelerin özendirmelerinde birbirine benzerlikler vardır. Afrika'da da aynı durum söz konusudur. Özellikle orta Afrika ülkelerinin, ekonomik yapılarının yanı sıra coğrafi ve kültürel yapılarının birbirine benzer olması özendirmelerinin de birbirine benzer olmasına yol açmaktadır.

Türkiye'nin konumu ise farklıdır. Avrupa Topluluğu üyeliğine yaklaşımlar, Türkiye'nin özendirmelerinin AT çerçevesinde biçimlenmesine yol açmaktadır. Yani, Türkiye'de özendirme önlemleri belirlenirken AT'nin ortaya koyduğu kurallara uyma zorunluğu ile zaman zaman karşılaşılmaktadır. Bununla beraber, Türkiye'nin gelişmişlik düzeyi, bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları, coğrafi yapısı ve özellikle komşuları ile ilişkileri zaman zaman gözden geçirilmeyi gerektirir nitelik taşıdığından, başka bir deyişle değişkenlik gösterebildiğinden, Türkiye'de değişen koşullardan yararlanılacak, yeni fırsatları değerlendirecek bir esnek özendirme sisteminin uygulanmasını gerektirmektedir. Türkiye'de bu gereksemeye bir ölçüde de olsa uyulduğu söylenebilir.

Yararlanılan Kaynaklar:

Kitaplar

- Alkim E., Esin, A.: Sanayileşmede Teşvik Sistemleri, TÜSİAD, 1990
- Bountin, M.P.: Guide Fiscal International, 1990, Paris
- Ford, R., Suyker, W: Les Aides a Industrie dans les economies de OECD, 1990, Paris.
- Güvemli, O.: Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi ve Değerlendirilmesi, 1990, İstanbul
- CEE: Second Report sur Les aides d'Etat dans les secteurs dans CE, 1990, Paris.

Bildiri ve Makaleler

- Güvemli, O.: Türkiye'de Yatırımların Özendirilmesindeki Gelişmeler, İzmir, 3. İktisat Kongresi, Bildiri, Cilt: 1, 1992.
- Güvemli, O.: Yatırımların ve Dışsatımın Vergisel Özendirilmesindeki Gelişmeler, Dünya Gazetesi, 22.2.1993.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

YURTDIŞINDA EĞİTİM GÖREN TÜRK ÖĞRENCİLERİN PROBLEMLERİNİ BELİRLEMEYE YÖNELİK UYGULAMALI BİR ÇALIŞMA VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Abdülkadir IŞIK
Sakarya Üniversitesi
İ.İ.B.F

GİRİŞ

Türkiye'de son yıllarda artan üniversite sayısına paralel olarak öğrenci sayısında hızlı bir artış gözlenmiş, bunun sonucu olarak da öğretim elemanı ihtiyacı giderek artmıştır. Öğretim elemanlarının nitelik ve nicelik yönünden artan öğrenci sayısına cevap verememesi ise yükseköğretim alanında önemli darboğazlarla karşılaşılmasına yol açmıştır. Türkiye'de üniversitelerin üzerinde yer alan Yüksek Öğretim Kurulu ise bu sorunu çözmek amacıyla çeşitli üniversitelerde yüksek lisans programlarına ağırlık vermiş ve bunun yanında belirli yollarla -üniversiteler aracılığı ile, merkezi sınavla vb.- yurtdışına eleman göndermiş ve halen göndermeye devam etmektedir.

Yurtdışında eğitim ve öğretim ülkelere göre farklılık gösterdiği gibi oldukça karmaşık ve dikkat gerektiren bir konudur. Bir ülkenin eğitim faaliyetlerine yapmış olduğu harcamaların uzun dönemde ülkenin sermaye gücüne katkı yaptığı kabul edilmektedir (Işık, Çerçeve Dergisi, Nisan 1995). Ancak iyi planlanmamış, maliyeti yüksek ve eğitim bitimi sonunda gerekli verim alınamayan bir süreç, uzun dönemde ülkenin sermaye gücüne katkı yapması gereken eğitim unsurunun olumsuz etkilerini gündeme getirmektedir.

Yurtdışında eğitim ve öğretim almak -burada kastedilen hem yabancı dil eğitimi (language course), hem de lisans ve yüksek lisans eğitimini kapsamaktadır (undergraduate and postgraduate study), oldukça pahalı ve zor bir iştir. Ülke açısından gerekli dövizin sağlanması ve ödenmesi problem teşkil ederken, öğrenci açısından da farklı bir ülke ve eğitim sisteminde, yabancı dille eğitim ve öğretim yapmak farklı sorunları birlikte getirmektedir.

Yüksek öğrenimin, üniversitelerin ve özellikle öğretim elemanı ve öğretim elemanı adaylarının gelecek dönemde ülke açısından taşıdığı önemi gözönüne alarak daha önce (1995 yılında) Türkiye'deki üniversitelerde eğitim gören yüksek lisans ve doktora öğrencileri üzerine bir çalışma yapmıştık. (Işık ve Şener, Marmara Üniversitesi, SBE Dergisi, Temmuz 1995, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Eylül 1995, Cumhuriyet Gazetesi, 8 Temmuz 1995).

Yüksek Öğretim Kurulu her yıl yurtdışına belirli miktarda öğrenci göndermekte, bu sayının ise gelecek yıllarda 7500 kişiye tamamlanacağı yine aynı kurul tarafından ifade edilmektedir. Biz de konunun taşıdığı önem nedeniyle yurtdışında eğitim gören öğrencilerin sorunlarını belirlemeye yönelik olarak yaklaşık 25 sorudan oluşan bir anket hazırlayıp, ağırlıklı olarak İngiltere'deki üniversiteler başta olmak üzere, Amerika Birleşik

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Devletleri, Kanada, Avustralya ve birkaç Avrupa ülkesinde aşağıda sonuçları sunulan bir anket çalışması yürüttük. Anket sorularına güvenilir cevaplar elde etmek için adaylara isim ve soyadlarını sormadık ve ihmal edebileceğimiz sorunların var olacağını düşünerek anketin son bölümüne yorumlar bölümünü ekleyerek diğer sorunları belirlemeye çalıştık.

A. ANKET ÇALIŞMALARIMIZIN SONUÇLARI

Yukarıda adları belirtilen ülkelerin çeşitli üniversitelerinde eğitim gören yaklaşık 300 öğrenciye sorulan sorular ve verilen cevaplar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır.

1. Derslerinize devam durumunuz nasıldır? (Yalnızca ders alanlar için)
   - % 94 Düzenli devam ediyorum
   - % 6 Bazı aksaklıklar dışında devam ediyorum.
2. Size göre katıldığınız master ya da doktora ders programı yeterli midir?
   - % 88 Yeterli sayılır
   - % 8 Daha iyi olabilir
   - % 3 Yetersiz sayılır
   - % 1 Bir fikrim yok
3. Görevli öğretim üyeleri ya da danışmanınızla ilişkiniz ne düzeydedir?
   - % 83 İyi düzeyde
   - % 15 Orta düzeyde
   - % 2 İyi değil
   - % 0 Çok iyi
   - % 0 Çok kötü
4. Master ya da doktoradan beklentiniz nedir?
   - % 45 Akademik kariyer yapmak (Dr., Prof., olmak için gibi)
   - % 40 Bilim yapmak için
   - % 8 Daha iyi iş olanakları elde etmek için
   - % 5 Konuya duyduğum ilgiyi artırmak için
   - % 2 Sadece sınavı kazandığım ya da üniversitem gönderdiği için buradayım
5. Bulunduğunuz yerde / ülkede uygulanan master ve doktora programları hakkında bilgi düzeyiniz nedir?
   - % 75 Kısmen biliyorum
   - % 20 Hepsini biliyorum
   - % 4 Pek bilmiyorum
   - % 1 İlgilenmiyorum
6. Master ve doktora çalışmalarınız kendi ülkenizdeki eşdeğer çalışmalardan farklı mıdır?
   - % 95 Oldukça farklı
   - % 5 Pek fark yok
   - % 0 Aynı

7. Yurtdışında ilk olarak master ve doktora eğitiminize başladığınızda yabancı diliniz ve düzeyi neydi?

% 65 Orta düzeyde
% 3 Yeni alternatifler üzerinde çalışılmalı.
% 1 YÖK sınav yapmadan mulakat yaparak belirlemelidir.

12. Sizin alanınızda en iyi üniversitelere sahip ülkeler hangileridir?

% 70 Amerika Birleşik Devletleri
% 10 İngiltere
% 10 Almanya
% 10 Japonya

13. Lisanüstü çalışma deyince ne anlıyorsunuz?

% 80 Akademik ve bilimsel çalışmanın ilk basamağı
% 15 Öğrencilik
% 5 Daha iyi bir gelecek

14. Türkiye'de uygulanan master ve doktora çalışmaları bulunduğunuz ülkedeki eşdeğer çalışmalarla uyumlu ve yeterli midir?

% 65 Uyumsuz ve yetersiz
% 30 Uyumlu ama yetersiz
% 3 Uyumsuz ama yeterli
% 2 Bir fikrim yok

15. Sizce ideal bir master ve doktora programının bireylere kazandırması gereken nitelikler nelerdir?

% 70 Bana bilimsellik kazandıracak şekilde düzenleme
% 20 Bana unvan/statü kazandıracak şekilde düzenleme
% 6 Bana iş garantisi sağlayacak şekilde düzenleme
% 4 Bana yabancı dil kazandıracak şekilde düzenleme

16. MEB/YÖK/üniversite ya da bağlı bulunduğunuz kurumla ilişkileriniz ne düzeydedir?

% 45 Fena değil
% 25 Okul ücretim ve bursum sürekli gecikiyor
% 25 Sürekli formalite, rapor göndermek zorunda kalıyorum
% 3 Çok zorluyorlar
% 2 Pek ilgilenmiyorlar

17. Gelişmiş olarak kabul edilen bir ülkede bulunmanın size kazandırdığı en önemli faktörler nelerdir? (Öncelik sırasına göre)

% 60 Bilimsel hayat
% 20 Bir yabancı dili iyi öğrenme
% 10 Ekonomik rahatlık
% 10 Sosyal hayat
% 0 Bir kazandırımı yok

18. Size göre yurtdışındaki öğrencilere yapılan tüm harcamalar ekonomisi iyi olmayan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bir ülke için -Türkiye gibi- etkin midir, değil midir?

% 60 Daha optimal yöntemler bulunabilir.
% 30 Bence çok etkin
% 5 Aynı eğitim Türkiye'de daha ucuza yapılabilir
% 5 Bence etkin değil

19. Sizce gelecek öğretim üyesi olacak bir kişinin yurtdışına çıkması gerekli midir?

% 80 Mutlaka çıkmalı
% 17 Yararlı olur
% 3 Hayır gerekli değil

20. Size göre bir öğretim görevlisinde olması gereken nitelikler nelerdir?

İyi bir yabancı dil bildiğini aktarabilen, sosyal yönleri iyi, çok yayını olan, tartışma ve kavrama yeteneği gelişmiş ve diğer...

B. SORUNLAR

Yukarıdaki anket sorularına verilen cevaplar ve gelen yorumlar değerlendirildiğinde;

İlk olarak öğrencilerin önemli bir bölümü sınav sistemi ve dil sorunlarından söz etmeyi yeğlemiştir. YÖK'ün yeni üniversiteler kurulmadan önce yurtdışına sınav gönderme şekli büyük ölçüde üniversitelere bırakılmıştı. Bunun yanında her yıl MEB yurtdışı için sınav yapmakta ve yurtdışına eleman göndermekteydi. Ankete gelen cevaplarda öğrencilerin çoğu YÖK'ün bu yıl uygulamadan kaldırarak yerine mulakat sistemini getirdiği, merkezi sınav sistemini tercih ettiklerini, büyük çoğunlukla belirtmişlerdir (% 92). Öğrencilerin yorumunda merkezi sınav sisteminin daha adil olduğu ve sistemin içine yolsuzluk, hatır, torpil gibi adalet bozucu unsurların kolaylıkla giremeyeceği şeklindedir. Bu yıl uygulamaya konulan mülakat sisteminin de sözü edilen sorunlar yüzünden haksızlıklara neden olabileceği gerekçesiyle büyük bir çoğunluk reddetmektedir. Bu sistemi benimseyenlerin oranı ise sadece yüzde 1'dir.

Öğrencilerin ilk önce sınavın şekli ile ilgili bu değerlendirmesinden sonra, ikinci önemli sorun olarak dil problemi öne sürülmüştür. Öğrencilerin önemli bir bölümü yurtdışına çıktıklarında dili orta düzeyde bildiklerini ifade etmişlerdir, % 65 gibi. Öğrenciler bu yüzden yurtdışında çok zaman kaybettiklerini ve dil için yurtdışında çok para harcandığını ve bunun ülke içinde daha ucuza yapılabileceğini beyan etmişlerdir. Aynı zamanda öğrenciler YÖK'ün bu yıl uygulamaya koyduğu sınav sisteminde istemiş olduğu dil puanının gerekliliğini, oldukça olumlu bulduklarını, ancak bu puanı çok yüksek belirlememek gerektiğini özellikle belirtmişlerdir.

Öğrencilerin sınavı kazanıp dil problemini çözdükten sonra karşılarına ayrıca akseptans -yani, Türkçe anlamıyla herhangi bir üniversiteden kesin kabul belgesi-, problemi çıkmaktadır. Şimdiye kadar olan uygulamalara bakıldığında genelde yurtdışına çıkabilme hakkını elde etmiş olan aday, kendi kişisel imkânlarıyla ya da ülke içinde bu işi ticari amaçla yapan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bir takım şirketler aracılığı ile elde etmektedir. Öğrenciler bu konuda büyük sıkıntılarla karşılaştıklarını, gereksiz yerlere, gereksiz para ödedikleri ve hatta bazen belli bir süre içinde yurtdışına çıkma zorunluluğu olmasından dolayı sıradan herhangi bir alanda ciddi başarısı olmayan bir üniversiteye gitmek zorunda kaldıklarını belirtmişlerdir. Çünkü iyi bir üniversiteden kısa sürede akseptans almanın çeşitli zorluklarının olduğu bilinmekte ve öğrenciler bunu da belirtmektedirler. Ayrıca söz konusu şirketlerin sadece birkaç üniversite ile anlaşma yaptıklarını ve bazı üniversitelerde yığılmanın olduğu da belirtilmektedir.

Diğer bir sorun öğrenciler, yurtdışına çıktıklarında bağlı olduğu kurum hangisi olursa olsun, ciddi şekilde kendileriyle ilgilenmediklerini, dolayısıyla gittikleri üniversitelerin tamamen kucağına itildiklerini belirtmektedirler. Avrupa ülkelerinde eğitim gören öğrenciler özellikle Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin öğrencilerinin sahip oldukları haklardan yararlanmak istediklerini, çünkü bu tür hakların hem öğrencilere, hem de ülkeye büyük yararlar sağlayacağını belirtmişlerdir. Örneğin İngiltere'de eğitim gören bir Yunanistanlı öğrencinin yıllık okul ücreti sosyal ve fen bilimleri için yaklaşık 1000-2000 sterlin arasında iken, -yüksek lisans ve doktora- bir Türk öğrenci için ise yaklaşık en düşük 6000 sterlinden başlamak kaydıyla 14000 sterline kadar çıkmaktadır. Öğrenciler gümrük birliği çerçevesinde bu tür hakların alınmasının önemli olduğunu ve bunların elde edilmesinden ülkenin büyük yararlar sağlayacağını ifade etmişlerdir. Bunun için öğrencilerin bazıları YÖK'ün ya da hükümetin bu konuda çeşitli ülke ve üniversitelerle masaya oturarak anlaşma yapabileceğini, -Malezya gibi-, okul ücretlerinde bir indirim hakkının kolaylıkla elde edilebileceğini belirtmektedirler. Bu konuda öğrenciler YÖK, MEB ya da bağlı oldukları üniversite yetkililerinden beklenti içinde olduklarını ifade etmişlerdir.

Bu konuyla ilgili olarak ayrıca her ülkede en uygun üniversite ve şehirlerin tespit edilerek öğrencilerin oralara yönlendirilmesi, hatta zorunlu tutulması yararlı gibi görünmektedir. Bu bakımdan Yüksek Öğretim Kurulu'nun bu yıl getirdiği belirli üniversitelere gitme zorunluluğu bilimsel gelecek açısından yararlar sağlayacak, yurtdışına gelen öğrenciler daha kaliteli eğitim alabilecekler.

Master ve doktoradan beklentileri sorulduğunda öğrencilerin önemli bir bölümü akademik amaçla eğitimlerine devam ettiklerini ifade etmişlerdir. Bu durumda bilimsel kaygıyı gündeme getirmektedir. Çünkü akademisyenlik ve bilimsel amaçla çalışma olayı Türkiye'de farklı anlaşılmakta ve farklı uygulanmaktadır. Bu konuda daha optimal yöntemler bulunabileceğini belirtmekte yarar görmekteyiz. Ancak bu soruyla bağlantılı olarak öğrencilere ideal bir master ve doktoradan beklentileriniz nedir diye sorulduğunda % 70'lik bir oranla öğrenciler bilimsellik kazandıracak gelişmelerden yana olduklarını belirtmişlerdir.

Gelişmiş bir ülkede yaşamanın kazandırdığı olumlu unsurlar olarak da bilimsel hayat, bir yabancı dili iyi öğrenme, ekonomik rahatlık ve sosyal hayat kazanımları olarak ifade

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

edilmiştir.

Öğrencilerin yaklaşık % 60'ı yurtdışındaki eğitim için yapılan harcamalar için daha optimal yöntemler bulunabileceğini de belirtmişlerdir. aynı zamanda bir öğretim üyesi adayının mutlaka yurtdışına çıkması gereği de beyan edilmiştir -% 80'lik bir oranla-

Anket sorularında öğrencilerin çoğunluğu katıldığı master ya da doktora programını yeterli bulduğu, öğretim üyeleriyle ilişkilerinin iyi düzeyde olduğunu belirtmiştir.

Lisanüstü çalışma deyince öğrenciler bundan akademik ve bilimsel çalışmanın ilk basamağı diye söz etmişlerdir.

Okul ücretleri ve bursların gecikmesinin de kendilerini rahatsız ettiğini belirten öğrencilerin özellikle okul ücretinin gecikmesi halinde üniversite tarafından sık sık rahatsız edildiklerini ifade etmeleri de ayrı bir sorundur.

Öğrenciler ayrıca yaptıkları yorumlarda hizmet zorunluluğu ve yüklü senetler imzalattırılmasının olumsuz psikolojik etkilerini belirterek bu tür uygulamanın daha olumlu hale getirilmesini istediklerini beyan etmişlerdir.

Ayrıca gidilecek ülke konusunda da öğrenciler serbestiden taraf görüş beyan etmişlerdir.

Bir öğretim görevlisinde olması gereken nitelikler sorulduğunda ise iyi bir yabancı dil, bildiğini aktarabilen, sosyal yönleri iyi, tartışma ve kavrama yeteneğine sahip olma, prezentabl, iyi yayınlara sahip olmak vb. gibi unsurlar sıralanmıştır.

C. ÖNERİLERİMİZ

Yurtdışında eğitim gören öğrencilerin sorunlarını belirlemeye yönelik olarak yaptığımız bu çalışmada bu alanda birtakım yeni düzenlemelere gerek duyulduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Bu konuda öğrencilerin sınav şeklinden yurtdışında eğitim gören öğrencilerin sıkı bir şekilde denetlenmesine kadar uzanan geniş bir yelpazede olayı değerlendirmek gerektiğini belirtmekte yarar görüyoruz.

Aynı eğitim sürecinin Türkiye'de verilmesi için çalışmalar artırılabilir bu en azından dil açısından olabilir. Bu bakımdan YÖK'ün bu yıl bazı merkezi üniversitelerde master ve doktora eğitimine başlaması olumlu bir adım olarak kabul edilebilir. Ancak bu sistemin içine farklı olumsuzlukların girebileceğini de belirtmekte yarar vardır. Şöyle ki, yetkinin verildiği üniversiteler aldıkları bu yetkiyi olumlu yönde de kullanabilirler, olumsuz yönde de bunun için objektif ölçütlerin gerekliliği gündeme gelmektedir.

Öğrencilere akseptans sağlanması ve diğer işlemler için birtakım yardımcı birimler kurulabilir.

Bunun dışında YÖK ya da hükümet tarafından bu konuyla ilgili olarak girişimlerde bulunulabilir.

Ayrıca bir öğretim üyesinin yabancı dil bilme gereği ortada iken, yurtdışına öğrenci göndermek olumlu bir gelişmedir, ancak bütün öğretim üyesi adaylarının dil bilmesi gereği vardır. Şöyle ki, gönderilen öğrenciler iyi bir dil öğrenmekte, ancak aynı üniversitenin hatta aynı kürsünün başka bir elemanı da

dil açısından yetersiz olabilmektedir. Bu yüzden yurtdışına çıkarılacak öğretim üyesi adaylarının da dil eğitimine önem verilmelidir. Bunun yanında Türkiye'de dil bakımından etkin olan üniversitelerin bünyesinde hem yurtdışına gönderilecek, hem de bu şansı yakalayamamış üniversitelerde görevli öğretim elemanlarına yönelik dil eğitim merkezlerinin açılması üniversitelerdeki öğretim elemanı ve adaylarının gelişmesine katkı yapacaktır.

Sonuçta, yurtdışı eğitim pahalı ve uzun bir süreçtir. Eksiklerinin giderilmesi ve mükemmel hale getirilmesinden hem bireyler, hem de ülke olarak büyük yararlar sağlanacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÖNERİLER

Prof. Dr. Sadık KIRBAŞ
Hacettepe Üniversitesi

I. VERGİLEMENİN AMAÇLARI

Genel olarak vergilemenin amaçlarına mali ve mali olmayan amaçlar olarak sınıflandırmak mümkündür.

Vergilemenin temel amacı kamu harcamalarını karşılayabilmek için optimal düzeyde gelir sağlamaktır.

Kamu harcamalarına kaynak olabilecek başka kamu gelirleri de vardır. Siyasal iktidarlar emisyon ve borçlanma gibi diğer yollara da başvurabilmektedirler. Ancak bu kaynaklar başta enflasyon olmak üzere çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Vergi gelirleri, kamu gelirleri içinde en sağlıklı ve sürekli olanıdır.

Devlet anlayışında özellikle 1929 ekonomik bunalımından sonra olagelen değişmeler sonucu bu mali amaca ekonomik ve sosyal bazı mali olmayan (ekstrafiskal) amaçlar ya da işlevler de eklenmiştir. Günümüzde vergi ve siyasal iktidarlar için ekonomik ve sosyal politikaların önemli ve etkin bir arasını oluşturmaktadır.

Vergilemenin ekonomik amacı olarak da kalkınma ya da büyümenin sağlanmasına, ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesine, bölgesel dengesizliklerin giderilmesine katkıda bulunma gösterilebilir. Vergi politikaları ile desteklenmeyen para ve harcama politikaları istenilen sonuçları vermeyebilmektedir. Verginin enflasyon ve deflasyona karşı mücadelede, sermaye birikiminin gerçekleştirilmesinde, stratejik sektörlerin teşvikinde, bölgesel kalkınmanın sağlanmasında etkili bir araç olarak kullanıldığı görülmektedir.

Vergilemenin mali ve ekonomik amaçları yanında sosyal amacı da büyük önem taşımaktadır. Günümüzde vergi önemli bir sosyal politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir ve servetin adil bir biçimde dağılımının gerçekleştirilmesinde diğer önlemlerle birlikte etkin bir rol oynayabilmektedir.

Vergilemenin bu amaçlarını birarada ve tam olarak yerine getirebilmek olanaksız derecesinde zordur. Bu amaçlar arasında çatışmalar, çelişkiler ortaya çıkmaktadır. Örneğin, vergi sisteminin sosyal amacını yerine getirebilmesi için en az geçim indirimi ya da asgari ücretin vergi dışı bırakılması istendiğinde vergi gelirleri azalacağından mali amacıyla, bu kaybı karşılamak üzere yatırım indirimi, ihracat istisnası gibi avantajlar daraltığında ekonomik amacıyla çatışmaktadır. Sermaye piyasasını geliştirme gibi amaçlarla getirilen teşvikler bazı gelir gruplarını diğerlerine göre daha avantajlı kıldığından bu kez de sosyal amaçla ekonomik amacı karşı karşıya getirmektedir.

Bu amaçlar arasında bazı tercihler yapılarak uygun bileşimler sağlanabilir. Tercihlerin yapılmasında önceliklerin saptanmasında ve nihayet uygun bileşimin gerçekleştirilmesinde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal, yönetsel ve politik koşulların gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Amaçlar arasındaki bu bileşimde önceliklerin saptanmasında ve tercihlerin yapılmasına kim karar verecektir?

Vergileme yetkisi yasama organınındır. Bu durumda siyasal irade belirleyici olacaktır. Çok partili demokratik parlamenter sistemlerde siyasal partiler birbirinden farklı ekonomik ve sosyal görüşlere sahiptirler. Dayandıkları seçmen tabanları farklılık gösterebilmektedir. Bu arada baskı grupları da bu kararları etkileyen önemli bir etken olabilmektedir.

II. TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Vergi sistemi denilince genel olarak bir ülkede belirli bir dönemde yürürlükte olan tüm vergilerle, vergi mevzuatı, vergi yönetim ve denetimi ile vergi yargısı anlaşılmaktadır.

Türk vergi sisteminde ne gibi değişiklikler yapılabileceğini öngörebilmek için bu sistemden ne beklendiğine, bu beklentilerin ne derece gerçekleştiğine bakmak gerekir.

Türk vergi sistemi kamu harcamaları için yeterli, sürekli ve sağlam kaynakları sağlayabilmekte midir? Türkiye'de halen varolan vergi kapasitesini yeterince değerlendirebilmekte midir? Yeterince vergi toplanmakta mıdır? Özetle Türk vergi sistemi mali amacını gereği gibi gerçekleştirebilmekte midir?

Bu sorulara yanıt verebilmek için ülkemizin içinde bulunduğu mali duruma gözatmakta yarar vardır. 1994 mali yılı bütçesinde genel ve katma bütçeli kuruluşlar için önerilen harcama yetkisi 819 trilyon liradır. Bu ödeneğin % 59'unu personel harcamaları ve faiz ödemeleri oluşturmaktadır. Yatırım harcamalarının bütçedeki payı ise % 10.5'lara düşmüştür.

Devlet dış borçlarının Haziran 1993 itibariyle 59.5 milyar dolar, iç borç stoku ise Eylül 1993 itibariyle, 287.8 trilyon liradır.

Konsolide bütçe harcamaları özellikle son yıllarda çok önemli artışlar göstermiştir. 1994 bütçe önerisinde bu harcamalar GSMH'nın % 38.3'üne yükselmiştir.

Harcamalardaki bu önemli artışlara ne yazık ki bütçe gelirleri aynı oranda izleyememiştir. Bütçe gelirleri içinde en önemli paya sahip olan vergi gelirlerinin harcamaları karşılama oranları 1994 önerisinde % 57.8'lere kadar düşmüştür.

1994 konsolide bütçe önerisinde bütçe açığının 192 trilyon olacağı öngörülmektedir. Bu açığın 300 trilyonu aşması beklenmektedir.

Görüldüğü gibi vergi gelirlerinin kamu harcamalarının karşılanmasında yetersiz kaldığı ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de vergi yükü konusunda bu kavramın içeriğine göre farklı rakamlarla karşılaşılmaktadır. Eskiden sadece konsolide bütçe vergi yükü esas alınırken daha sonra yerel yönetimler vergi gelirleri ve fon gelirleri de buna katılmıştır. Toplam vergi gelirlerine yerel yönetim payları ve sosyal güvenlik primleri de katıldığında vergi yükü % 29'lara ulaşmaktadır. Avrupa ülkelerininkilerle karşılaştırma yapıldığında Türkiye son sıralarda yer almaktadır (1). OECD ülkeleri ortalaması % 39'lar dolayındadır. Türkiye'nin vergi yükü çok düşük gibi görünüyorsa da kişi başına düşen gelir ve sosyal güvenlik sistemlerindeki farklılıkları gözönünde bulundurmak gerekmektedir. Türk vergi sisteminin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sorunu yükün azlığından ziyade dağılımındaki dengede yoğunlaşmaktadır. Ancak bütçe açıklarının kapatılması açısından kamu harcamalarında tasarruf sağlayıcı önlemler alınmadığı takdirde giderek artan açıkları kapatabilmek için sağlıksız ve adaletsiz olan emisyon ve borçlanmaya gidilmek istenmiyorsa vergi yükünü bir miktar daha yukarı çekmek gerekmektedir.

Ülkemizde kayıtdışı ekonomi denilen hiç vergilendirilmeyen sektörler bulunmaktadır. Bunun boyutu milli gelirin % 40'ına ulaşmaktadır (2).

Türk vergi sisteminde çok yaygın bir götürü usul uygulaması söz konusudur. Maliye Bakanlığı'nın verilerine göre 1991 yılında götürü usulde vergilendirilen mükelleflerin sayısı 969.988'dir. Toplam vergi mükelleflerin % 33'ünü oluşturmaktadır. Bu rakam 1972'de 431.317'dir. Dolayısıyla yirmi yılda % 125 bir artış ortaya çıkmıştır (3). Asgari ücretin belirli yüzdelerine göre alınan götürü vergi dolayısıyla sayılara ulaşan bir mükellef kitlesine asgari ücretliden daha fazla avantaj sağlanmaktadır. Böylece bu kitle ödemesi gerekenden daha az vergi vererek erozyona neden olduğu gibi belge düzenini de önemli ölçüde aksatmaktadır.

Vergi yükü açısından değinilmesi gereken önemli bir gerçek de şudur: Ticari ve mesleki kazanç sahipleri hayat standardına göre zorunlu gelir vergisi düzeyinde vergi ödemekte ve bu şekilde büyük bir vergi kayıp ve kaçağına neden olabilmektedir (4).

Türk vergi sistemi ekonomik amaçlara ulaşmada gerekli yeterliliği gösterebilmiş midir? Bu konuda da bazı sorunlar bulunmaktadır. Ülkemizde yıllardan beri çift haneli enflasyon hızları yaşantımızın doğal bir parçası haline gelmiştir. Günümüzde de bu hız 70'li rakamlarda seyretmektedir. Enflasyonun önlenmesinde dengeli harcama politikası ve diğer önlemler de önemli olmakl birlikte yeterli olmamaktadır. Vergi vazgeçilmez önlem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde enflasyon yüksek hızlarda seyrettiğine göre Türk vergi sistemi üzerine düşeni tam olarak yapamamış demektir. İhracatın geliştirilmesi, bazı sektörlerin teşviki ve bölgesel kalkınmanın sağlanması konusunda 1980 sonrasında bazı gelişmeler kaydedilmekle birlikte sorunlar devam etmektedir.

Türk vergi mevzuatı bugünkü görünümüyle bir teşvikler, istisna ve muafiyetler mevzuatı haline dönüşmüştür. İyi incelenerek bir seleksiyondan geçmeden verilmediğinden haksız rekabete yol açmaktadır. Bu konuda vazgeçilen vergi toplanılan verginin % 36.3'üne ulaşabilmektedir (5).

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin kalkınması için alınan önlemler bölgenin özel durumu nedeniyle etkili olamamıştır. Yapılan yatırımların büyük bir bölümü sonuçlandırılamamıştır.

Türk vergi sistemi vergilemenin sosyal amaçı dışında değerlendirildiğinde yapısal bakımdan adaletsiz bir görünüm sergilemektedir. yukarıda da belirtildiği gibi, vergi yükü açısından esas sorun yükün düşüklüğünden ziyade dağılımındaki adaletsizlikte toplanmaktadır.

Türk vergi sistemi vergi hasılatı bakımından büyük ölçüde gelir vergisine dayanmaktadır. Kurumlar vergisi geliri getirilen istisnalar sonucu % 6.9'a kadar düşmüştür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 1: Konsolide bütçe vergi gelirlerinin dağılımı

	1990	1991	1992	1992 Temmuz	1993 Temmuz
VERGİ GELİRLERİ	100	100	100	100	100
Gelir vergisi	41.0	42.4	42.4	43.2	41.6
Kurumlar vergisi	10.2	9.0	7.1	7.8	6.9
Katma değer vergisi	28.0	29.8	29.8	28.3	29.4
Diğer vergi gelirleri	20.8	18.8	20.7	20.7	22.1

Kaynak: Maliye Bakanlığı 1993 Yıllık Ekonomik Rapor sh.61.

Toplam gelir vergisi içinde kesinti yoluyla alınan vergi % 84'e ulaşmaktadır. Ücretlilerin vergisinin stopaj içindeki payı ise % 68'dir. Ücretlilerin ödedikleri gelir vergisinin toplam gelir vergisi içindeki payı % 55'tir. Buna karşı ücretlilerin milli gelir içindeki payı % 25 dolayındadır (6). Gelir vergisi bir yerde ücretlilerden alınan vergi haline dönüşmüştür.

Vergi yükü dağılımındaki adaletsizlik ücretlilerin vergilendirilmesi ticari ve mesleki kazançlar ile götürü kazançların vergilendirilmesiyle karşılaştırıldığında daha çarpıcı bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Tablo: 2

	Ücretlilerin gelir vergisi payı %	Ticari ve mesleki kazanç gelir vergisi payı %
Gelir vergisinde	55-60	24-30
Gelirden alınan Vergilerde	40-45	20-21
Toplam vergi gelirlerinde	20-23	8-12

Kaynak: Merzi, age., sh.16.

Görüldüğü gibi ticari ve mesleki kazançtan alınan vergiler ücretlilerden alınan vergilerin yarısı dolayındadır.

Ücretlilerin vergi yükü götürü usulde vergi ödeyenlerle karşılaştırıldığına asgari ücretlinin ödediği vergi götürü mükellefin ödediği verginin 5-8 katı daha fazladır.

Tablo: 3

	1990	1991	1992
Götürü mükellef sayısı	909 bin	970 bin	970 bin
Götürü vergi tahakkuku	209 milyar	309 milyar	642 milyar
Götürü vergi tahsilatı	161 milyar	213 milyar	544 milyar
Kişi başına vergi tahsilatı	177.138	219.590	560.820
Kişi başına aylık vergi tahsilatı	14.760	18.300	46.735

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Asgari ücretlinin ödediği aylık Gelir vergisi tutarı	75.870	150.705	274.545
Asgari ücretlinin ödediği Verginin götürü mükellefin Vergisine oranı	5.14	8.23	5.87

Kaynak: Nevzat Saygılıoğlu, Bazı Vergi Manzaraları, Yaklaşım, Y.1, s.2 Şubat 1993, sh.21 vd.den derlenmiştir.

Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırma yapıldığında ülkemizde ücretliler üzerindeki vergi yükünün ağırlığı açıkça görülmektedir. Brüt ücretin yüzdesi olarak kesilen gelir vergisinin en yüksek olduğu ülke % 19.9 ile Türkiye'dir. Bu rakam Avrupa Birliği ülkelerinde ortalama olarak % 10.14'tür. Brüt ücretten yapılan tüm kesintiler toplamı açısından Türkiye % 38,3 ile yine baştadır. Avrupa Birliği ortalaması % 83.16'dır. Net ücret yönünden de Avrupa Birliği ortalaması % 83.16 iken Türkiye % 61.7 ile sonuncu sıradadır (7).

Maliye teorisinde vergi adaletine ulaşmaya yönelik teknikler olarak adlandırılan en az geçim indirimi, ayırım kuramı, artan oranlı tarife gibi önlemler de gereği gibi işlenmemektedir.

En az geçim indirimi bir insanın kendisinin ve ailesinin yaşamını sürdürebileceği kadar gelirin vergi dışı kalmasıdır. Kişinin ödeme gücü bu gelirden itibaren başlayacaktır. Bu kavram sadece ücretliler için değil çeşitli kaynaklardan kazanç ya da irat elde eden tüm mükellefleri kapsamaktadır.

Asgari ücret ise, "....işçilere normal çalışma günü karşılığı olarak ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatlarıyla en azından asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücrettir." (8).

Görüldüğü gibi, en az geçim indirimi daha geniş kapsamlıdır. Kişinin her türlü gelirini ve ailesini de kapsama almaktadır. Asgari ücret bireyseldir ve sadece emek gelirini içermektedir.

Ülkemizde en az geçim indirimi uygulaması 1980 öncesi bu isimle vergi sisteminde yer almış, 1981'den itibaren genel indirim olarak uygulanmış, 1986'da uygulamadan kaldırılmıştır.

Türk vergi sisteminde en az geçim indirimi gibi geniş kapsamlı bir kurumun olmaması bir yana asgari ücret dahi vergi dışı kalamamaktadır. 1989-1992 yılları itibariyle asgari ücretin % 19.34'ü vergi, % 18'i de diğer kesintiler olmak üzere % 37.34'ü kesilmektedir. Kesilen miktar net ücretin % 59'una ulaşmaktadır. Bu oranı hiçbir Avrupa Birliği ülkesinde görebilmek mümkün değildir (9).

Vergi adaletine ulaşma tekniklerinden bir diğeri de ayırma kuramıdır. Emek gelirlerinin sermaye gelirlerine göre daha ayrıcalıklı vergilendirilmesini öngörmektedir. Bu kuralın da Türk vergi sisteminde etkin bir uygulaması görülmemektedir. Gelir vergisinde emek gelirleri lehine yer alan özel indirim sembolik miktarlardadır. Sakatlık indirimi de özel indirime dayalı olması nedeniyle etkili değildir. Tanınan çeşitli istisnalar da ücretlilerin vergilendirilmesiyle adaleti sağlayabilmekten uzaktır.

Emek gelirlerinin vergilendirilmesinde avantaj sağlayıcı bir uygulama olarak sunulan vergi iadesine de değinmekte yarar vardır. Önceleri sadece ücretlilere uygulanan ve ayırma kuramının bir uygulaması gibi görülen vergi iadesi daha sonra diğer mükelleflere de uygu-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

lanacak şekilde genişletilmiştir. İadeden yararlananların vergi yükünü hafifletme amacından ziyade belge düzenini işleyişine katkıda bulunacak bir araç olarak görülmektedir. Ancak kapsamının darlığına, oranların yetersizliğine karşın diğer mükellefler yanında ücretlilere de bir mali avantaj sağlanmaktadır. Bu avantaj sürekli artan enflasyon karşısında giderek sembolik hale dönüşmektedir. 1986 yılında ödenecek toplam vergi iadesi toplanan verginin % 10.56'sı iken bu rakam 1993'te % 5.49'a düşmüştür.

Vergi ödeme gücüne ulaşma tekniklerinden bir diğeri de artan oranlı tarifelerdir. Bu teknikle az kazanandan az, çok kazanandan çok vergi alınarak dikey adalet sağlanmaya çalışılmaktadır. Gelir vergisi tarifesinin yapısı ve zaman içindeki gelişimi incelendiğinde bu sosyal amacını gerçekleştirmekte yetersiz kaldığı görülmektedir. İlk dilim geniş tutulmuştur. Bu ilk dilime giren gelirler için tek oranlı tarife niteliği taşımaktadır. İlk dilime uygulanan % 25'lik oran çok yüksektir. Birçok Avrupa Birliği ve OECD ülkesinde en az geçim düzeyini sağlayan geliri karşılayan ilk dilim ya hiç vergilendirilmemekte ya da Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde olduğu gibi bu düzeye ulaşamayan mükelleflere negatif gelir vergisi ödenmektedir.

Tarife dilimleri de enflasyon artışına paralel olarak artırılmadığından erozyona uğramaktadır. Ücretlerin önemli bir bölümü ilk dilimde vergilendirilmekle birlikte üst dilimlere de kolaylıkla tırmanabildiği görülmektedir.

Emek gelirlerine tanınan ve genellikle sembolik nitelikte ve etkin olmayan bu ayrıcalıklara karşın sermaye gelirlerine daha önemli boyutlarda ayrıcalıklar tanındığına tanık olunmaktadır. Bu ayrıcalıklar istisna, indirim ve muaflık biçiminde olabildiği gibi verginin ödenmesinde kolaylıklar, vergi iadeleri, tecil, pişmanlık ve ıslah, uzlaşma, cezalarda indirim gibi çok çeşitli yollarla da olabilmektedir (10).

Vergilemenin ücretliler üzerine yıkıldığı bu sistem çok boyutlu sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu sorunları belli başlıları birkaç noktada toplanabilir:

-Vergi sisteminin sosyal işlevinin bozulması anayasada yer alan mali güce göre vergilendirme ilkesini zedelemektedir.

-Gelir dağılımındaki adaletsizliğin artmasına neden olarak çok yönlü sosyal sorunlara yol açmaktadır.

-Ücretlerde aşırı vergi yükü ücretle çalışanların kayıtdışına kaymasına, bu da vergilendirilememe ve primlendirilememe sorununa yol açmaktadır.

-Aşırı vergi yükü sonuçta işvereni de ağır bir yük altına itmekte, istihdamdan kaçışa, emek tasarruf ettirici tekniklerin seçimine yol açmaktadır.

Bir vergi sisteminin kendisinden beklenen mali, ekonomik ve sosyal işlevlerini gerçekleştirebilmesi için vergi mükemelliği de büyük önem taşımaktadır. Vergi mevzuatının kolayca ulaşılabilen, anlaşılabilen, açık, sade hükümleri birbiriyle uyumlu, kaynaklar hiyerarşisine özen gösteren, demokratik denetim mekanizmasının işleyişine olanak veren bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Türk vergi mevzuatına bakıldığında tam bir karmaşa söz konusudur. Mükellefler sürekli değişen mevzuat karşısında ekonomik ve mali yaşama uyum göstermekte zorluk çekmektedir. Karmaşık vergi mevzuatı idarede ve yargıda farklı karar ve uygulamalar yol açmaktadır. Uyuşmazlıklar artmakta, emek ve zaman kaybı ile bazı giderlerin yapılmasına neden olmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

III. VERGİ REFORMU KAVRAMI VE TÜRK VERGİ SİSTEMİNE REFORM ÖRNEKLERİ

Rasyonel vergi sistemine ulaşabilmek için vergi sistemlerinde çeşitli değişiklikler yapılmaktadır. Bu değişiklikler yeni vergiler konulması şeklinde olabileceği gibi, yürürlükteki vergilerin kaldırılması ya da değiştirilmesi şeklinde de olabilmektedir. Bunun yanında vergi yönetiminde ve vergi yargısında örgütlenme ve işleyiş açısından bazı değişikliklere gidilebilmektedir. Bazı hallerde vergi mevzuatının tümüyle gözden geçirilmesi söz konusu olabilmektedir. Görüldüğü gibi, yapılacak değişikliklerin kapsamı ve boyutu farklı olmaktadır. Bu farklılığı ifade etmek üzere vergi reformu ve vergi revizyonu kavramları kullanılmaktadır. Bu kavramları birbirinden net bir biçimde ayırabilmek zor da olsa vergi sistemlerinde köklü ve geniş kapsamlı değişmeler reform olarak nitelendirilmektedir. Bunun dışında kalan değişiklikler de revizyon kavramıyla ifade edilmektedir. Reform konusunda da, kısmi, kapsamlı ve total ayrımları yapılmaktadır.

1950'lere gelinceye kadar ülkemizde modern bir vergi sisteminin kurulmasına yönelik köklü yapısal bir değişim olmamıştır. Aşarın kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluk verimsiz bazı vergilerle kapatılmaya çalışılmıştır. 1949'da kabul edilerek 1950'de yürürlüğe giren gelir vergisi ve kurumlar vergisi dolaysız vergiler alanında, Vergi Usul Kanunu da şekli vergi hukuku alanında o dönemde birçok Avrupa ülkesinde dahi bulunmayan bir yapı değişikliğini Türk vergi sistemine getirmiştir.

Reform niteliğinde diğer bir köklü yapısal değişim de 1982'de vergi yargısı alanında olmuştur. 1982'de kabul edilen 2575, 2576 ve 2577 sayılı kanunlarla vergi yargısı özerk bir yapıya kavuşturularak idari yargı alanında yerini almıştır. Maliye Bakanlığı'nın vesayetinin söz konusu olduğu üçlü sistemden ikili sisteme geçilmiştir.

Son bir reform örneğini de 1985'te katma değer vergisinin yürürlüğe girmesi oluşturmaktadır. Bu şekilde vergiler paketi olarak Türk vergi sisteminin bütünlüğü dolaylı vergiler alanında da yapılan köklü bir değişiklikle tamamlanmıştır.

Türk vergi sisteminde çeşitli tarihlerde yapılan yasal düzenlemeler vergi reformu kavramı açısından değerlendirilirken son dönemde yürürlüğe giren 3946, 3986 ve 4008 sayılı yasaların durumuna da bir göz atmakta yarar vardır.

Hükümet 1993 yılı sonunda vergi reformu olarak kamuoyuna tanıttığı bir vergi paketini üç tasarı halinde yasama organına sunmuştur. Bunlardan çeşitli vergi yasalarında değişiklik öngören ikisi 3946 ve 1986 sayılı yasalar halinde yürürlüğe girmiştir. Üçüncü tasarının akibetinin ne olacağı bilinmemektedir.

3946 ve 3986 sayılı yasalar eleştirilecek yönleri olmakla birlikte sistemi iyileştirici, gelir artırıcı ve uygulamayı kolaylaştırıcı bazı olumlu düzenlemeler getirmektedir.

4008 sayılı yasa ise maliyeciliği ön plana alan ve sisteme bir kereye özgü olarak giren olağanüstü nitelikte yeni vergiler getirmektedir. Vergi tekniği ile Anayasa'nın eşitlik, adalet ve yasallık ilkeleri açısından ciddi endişelere yol açmıştır.

Bu üç yasa Türk vergi sisteminde yapısal değişiklik yaratacak köklü hiçbir önlem getirmemektedir. Dolayısıyla bir vergi reformundan söz edebilmek gerçekçi olmayacaktır. Bu kavramın içeriğine özen gösterilmeden kullanılması kamuoyu açısından sorunlar da yaratmaktadır. Reform paketinden asgari ücretin vergi dışı kalması, en az geçim indiriminin getirilmesi, kayıtdışı ekonominin kavranması, vergi yönetiminin yeniden yapılanması gibi köklü önlemler bekleyenler hayal kırıklığına uğramakta ve devlete olan inançları sarsılmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

IV. TÜRK VERGİ SİSTEMİ İÇİN GEREKLİ BİR VERGİ REFORMUNUN TEMEL NİTELİKLERİ

Üçüncü kısımda da belirtildiği gibi, Türk vergi sisteminin vergiler demeti olarak köklü bir yapısal değişime gereksinimi yoktur. Modern vergi sistemlerinin uygulandığı ülkelerde yürürlükte olan vergiler bizde de bulunmaktadır. Türk vergi sisteminde yapılması gereken reform vergi yönetim ve denetimi alanında olmalıdır. Reform niteliğinde bir diğer önemli girişim de vergi mevzuatının kodifikasyonudur.

Türk vergi sisteminin vergilemenin mali, ekonomik ve sosyal işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmesi için vergiler paketinde yapılan reformun vergi idaresinin yeniden yapılanması konusunda yapılacak reformal desteklenmesi gerekmektedir. Bugünkü yapısıyla vergi idaresi yasalarla yüklenen çok önemli ve dev boyutlu görevleri gereği gibi yürütebilecek durumda değildir. Toplaması gereken verginin yarısına yakınını toplayamamaktadır. Denetim oranı % 3'lerde kalmaktadır. Vergi idaresini gelişmiş ülkelerde örnekleri görülen çağdaş bir yapılanmaya kavuşturmak gerekmektedir. İstihbarat arşivinin Batı'da olduğu gibi kendisinden beklenen fonksiyonu tam olarak yerine getirmesi bir an önce sağlanmalıdır. Vergi dairesi, bankalar, tapu daireleri ve vergiyi doğuran olayların yoğun bir biçimde geçtiği diğer kurumlarda bilgisayardan denetimde etkin bir biçimde yararlanmayı sağlayıcı hukuksal ve teknik önlemler alınmalıdır. Vergi yönetim ve denetiminde etkinliğin artması vergi kayıp ve kaçaklarını, vergi uyuşmazlıklarını azaltarak verginin verimliliğinin yükselmesini, vergi adaletinin gerçekleşmesini sağlayacak ve mükelleflerin idareye olan güvenini artıracaktır.

Türk vergi mevzuatı çok sayıda kanun hükmü, Bakanlar Kurulu kararı ile genel tebliğle uzmanların bile izlemekte zorluk çektiği bir görünüm içindedir. Mükerrer maddeler, geçici maddeler, değiştirilen maddeler bazı konularda ürkütücü durumlar yaratmaktadır. Bu nedenle vergi kanunlarının yeniden redakte edilmesi gerekmektedir. Bu arada vergi mevzuatının vergi idaresi ve mükelleflerce rahatça izlenebilmesi için vergi ile ilgili her türlü hükmün vergi yasalarında yer almasında yarar vardır. Vergi kanunları ile T.Ticaret Kanunu ve Sermaye Piyasası Kanunu arasındaki uyuşmazlıklar giderilmelidir. Vergi mevzuatının uluslararası ilişkilerde yeni durumlarla uyumlu hale getirilmesi gereklidir.

Türk vergi sistemine bakıldığında, bugün sistemin bazı yapısal bozulmalar gösterdiği ve bazı konularda aşındığı görülmektedir. Sistemi altüst edecek bir reform niteliğinde olmasa bile bazı önlemlerin alınması gereklidir.

Bunlar şöyle sıralanabilir:

- Vergi yükü dağılımındaki adaletsizliği giderecek etkin önlemler alınmalıdır. Bu konuda Türkiye'nin gerçekleri dikkate alınarak, uzun, orta ve kısa vadeli hedefler konmalı, bu hedefler topluma anlatılmalı ve bu takvime titizlikle uyulmalıdır. Uzun vadede tüm mükelleflerin kendilerini ve ailelerini geçindirebilecek gelirin vergi dışı bırakılmasını ifade eden en az geçim indirimi hedeflenmelidir. Orta vadede ise tüm emek gelirlerine en az geçim indirimi uygulanmalıdır. Kısa dönemde de maaş ve ücretlerin asgari ücret seviyesindeki kısmının özel indirim yoluyla vergi dışı kalması sağlanmalıdır.

- Milli gelirin yarısına ulaşan kayıtdışı ekonominin vergilendirilmesi için sırdaş hesap, hamiline yazılı kıymetli evrak, bavul ticareti gibi çeşitli alanlarda çok yönlü önlemler alınmalıdır. Sonuçları yıllar sonra da alınsa bu konuda alınacak önlemler verginin sosyal

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

işlevini daha iyi yerine getirmesini sağlayacağı gibi rekabet eşitsizliği gibi ekonomik sorunlara da çözüm getirebilecektir.

- Vergi güvenlik önlemleri gözden geçirilmeli, servet beyanı yeniden gündeme getirilmelidir.
- Fonların vergi sistemi üzerindeki tahrip edici etkisi giderilmelidir.
- Vergi yönetim ve denetiminde serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirlerin katkılarından etkin bir biçimden yararlanılmalıdır.
- Vergi cezalarının etkinliği sağlanmalıdır.
- Götürü vergilendirme sınırları olabildiğine daraltılmalı ve belge düzeninin önündeki diğer engeller kaldırılmalıdır.

Böyle bir reformun yapılabilmesi için herşeyden önce siyasal kararlılık gerekmektedir. Aksi halde hazırlanacak tasarılar yasama organında bundan öncekilerde olduğu gibi, ya tıkanacaktır ya da tanınmaz bir biçimde çıkacaktır. Ayrıca vergi sisteminde köklü yapısal değişmeler getirecek tasarıların hazırlanmasında üniversite, işçi kuruluşları, meslek odaları gibi vergileme olayı ile yakından ilgili çevrelerin görüşlerine başvurulmalıdır.

Vergi Türkiye'nin gündeminden düşmeyen enflasyon, kamu açıkları ve gelir dağılımındaki adaletsizlik gibi çok önemli sorunların çözümünde önemli bir araçtır. Ancak kesinlikle tek çözüm olarak düşünülmemelidir. Kamu açıklarının nedenlerine inilmeli, vergileme konusunda alınacak önlemler kamu harcamalarında tasarruf, etkinlik ve verimlilik sağlayıcı önlemlerle desteklenmelidir. Devlet, kamu açıklarının kapatılmasında bireylerden daha fazla özveri beklerken, kendine de çeki düzen vermek, harcamalarına özen göstermek ve tutumlu olmak durumundadır.

Dipnotlar

(1) Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, OECD, Vergi İstatistikleri, Ankara 1991, sh. 5.

(2) Türkmen Derdiyok, Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi, Türkiye İktisat Dergisi, Y.5, S.14, Mayıs 1993, sh. 61.

(3) Bkz. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Vergi İstatistikleri Yıllığı, 1982-1991, Ankara 1992, sh. 70.

(4) Bkz. Behçet Merzi, Vergi Reformu Konusunda Önlemler, Maliye Hesap Uzmanları Kurulu Yay. Ankara 1993, sh.16 vd.

(5) TOBB Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1992, sh.24.

(6) TOBB Raporu, sh.23.

(7) İşveren Dergisi, Ankara 1990, sh.10-22

(8) Asgari Ücret Yönetmeliği (R.G.12.12.1972, S.14097).

(9) Bkz. Temel Gürdal, Türkiye'de Asgari Ücretin Vergi Dışı Bırakılması Sorunu, Mali Hukuk, Y.1993, S.46, sh.14, 15.

(10) Bu konuda bkz., İsmail Tatlıoğlu, Verginin Şahsileştirilmesinde Ayırma İlkesi ve Türkiye Uygulaması (Yüksek Lisans Tezi) Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 1986.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

FEDERALİZMİN EKONOMİK ANLAMI (*) (**)

Yazan: Wallece E. OATES
Çev: Doç. Dr. Doğan ŞENYÜZ
Uludağ Üniversitesi
İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

Federal politik kurumlar üzerine son zamanlarda yapılan pek çok çalışmaya temel oluşturan ve federalizme çalışmalarıyla öncülük eden Kenneth C. Wheare, federalizmi, "Genel ve bölgesel hükümetlerin her birinin -bir bütün içinde- koordine ve bağımsız olacak şekilde güçleri dağıtma yöntemi" olarak tanımlamaktadır (1). Wheare, gerçek hükümetlerle (özellikle birleşik devletlerde hükümetlerde) ilgili gözlemlerinden ve bu tanımdan yola çıkarak bir politik sistemi federal olarak nitelendirmek için sahip olması gereken birkaç özellik belirlemiştir. Hükümetin farklı seviyelerinin otonomisini koruyan temel anayasal koşullar vardı. Bu çok yasal yaklaşımın (Wheare kadar sınırlayıcı olarak kullanılması bile) bu konu üzerinde politika biliminde yapılan son çalışmaların çoğunun da belirlediğini söylemeyi uygun buluyorum (2).

Bu tür bir yaklaşım, federalizmin politik işleyişine iyi bir bakışı ifade eder. Politika bilimiyle uğraşanlar gücün kullanımı ve dağılımıyla ilgilendiklerinden, bir sistemi (örneğin, sadece merkezi hükümet ortamında, merkezi olmayan hükümetlerin gücünün uygulandığı bir sistem) federal kategoriden ayırmak için geçerli bir nedenleri vardır. Merkezi hükümetlerin, mahalli veya bölgesel hükümetlerle ilgili bazı karar verme fonksiyonlarını yerine getirdiği bir sistem, her hükümet düzeyinde sorumluluk ve bağımsızlığın anlamının yazılı bir anayasa tarafından titizlikle tanımlanıp korunduğu bir sistemden yapısal olarak oldukça farklı bir güce sahip olacaktır. Bununla ilgili olarak diğerleri arasında P. Meyer, yetkinin dağıtıldığı birimle bağımsız karar verme gücünün gerçek yapısını ifade eden "adem-i merkeziyet" (decentralization) ile yönetim hiyerarşisinde idari kontrolün daha düşük düzeylerde temsil edilmesini ifade eden "yetki dağıtımı" (deconcentration) arasındaki ayırıma önem vermiştir (3). Politikayla ilgilenen bilim adamları bu tür ayırımlara dayanarak doğal olarak federal ülkeleri en azından, önemli ölçüde farklı hükümet düzeylerinin kesinlikle bağımsız sorumluluk ve yetkiye sahip olduğu sınırlı sayıdaki uluslar şeklinde tanımayı isterler.

Bununla beraber federalizm problemi bir ekonomist için oldukça farklıdır. Özellikle ekonomistlerin asıl ilgilendikleri konular bir ekonomik sistemde gelirin dağılımı ve kaynak tahsisidir. Bu yüzden hükümetlerin yapısı, gelir dağılımını ve kaynak kullanımını etkilediği sürece ekonomistin ilgi alanına girer. Bu açıdan, kamu sektörünün adem-i merkeziyetçi yapısı; bazı kamu mal ve hizmetlerinin nüfusun coğrafi dağılım tercihlerine göre tedarik edilmesini sağlayan bir mekanizma içermesi nedeniyle birinci derecede önemlidir. Ben bu yüzden federalizmin ekonomik tanımını şu şekilde öneriyorum: Federalizm: Kamu hizmetlerinin her düzeydeki sunumu ile ilgili kararların geniş ölçüde bu bölgede yaşayan vatandaşların bu hizmetlere olan talepleriyle belirlendiği kararlarda hem merkeziyetçi, hem de

M. Ü. İ. B. F. KÜTÜPHANESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ademi merkeziyetçi olan kamu sektörüdür.

Bu tanımın bir unsuru özel yorum gerektirir. Politika bilimindeki federalizm kavramının tersine ekonomist açısından hükümetin belirli bir düzeyinde verilecek bir kararın temsili ya da anayasayla garanti altına alınmış bir yetkiye dayanıp dayanmaması önemli değildir.

Ekonomisti ilgilendiren şey sadece, belirli yetki dahilinde ister tayinle ya da seçimle gelmiş, isterse doğrudan bir tür seçim mekanizması yoluyla halk tarafından seçilmiş olsun, belirlenmiş kamu hizmetlerinin sağlanma şekli ile ilgili alınan kararların asıl yetkiye sahip seçmenlerin tercihlerini büyük ölçüde yansıtmasıdır.

Bununla beraber anayasal hükümlerin tümüyle federalizmin ekonomisi ile ilgisinin olmadığını söyleyemeyiz. Tersine, anayasal hükümler merkezi hükümetin yerel hükümet kararlarına karışmasını zorlaştırır ve belli bir ölçüye kadar bağlayıcılık getirebilir. Bu bağlamda federal resmi anayasal yapı geneflikle yerel çıkarların özellikle bölgede yaşayan kişilerin refahını etkileyen nisbeten önemli bir etkiye sahip olan kamusal karar verme süreciyle sonuçlanabilir. Bu yüzden yasal faktörler karar verme işlemlerinde gerçek bir etkiye sahip olabilir. Bununla beraber vergulanması gereken şey, ekonomisti ilgilendiren kararların bölgesel çıkarları yansıtma derecesi olduğudur. Anayasal yapı açısından önemli olan şey de bu sürecin yerel hizmetlerin, yerel tercihlere uygun şekilde sağlanmasını etkileme derecesidir (4).

Bu açıkça federalizme; siyaset biliminde tipik olarak kullanılandan daha geniş bir bakış açısıdır. Gerçekte bir ekonomist için bu meseleye yaklaşmanın en yararlı yolu federalizmi mutlak olarak ele almaktan çok nisbi anlamda ele almaktır (5). Daha önce belirtildiği gibi, farklılığı bir çeşit farkından çok bir derece farkı olarak ele alan kamu sektörü yelpazesini düşünebiliriz. Yelpazenin, bir ucunda bütün kararların merkezi otorite tarafından alındığı üniter devlet; diğer ucunda ise bir anarşi devleti yer alır. İki uç noktanın birinden diğerine gidildiğinde, yelpaze üzerinde arada kalan diğer noktalar; karar almanın daha merkeziyetçi derecesinden daha dar merkeziyetçi derecesine doğru uzanan kamu sektörünün çeşitli federal yapılarını ifade eder.

Bununla beraber sistemler tümüyle federal değilse, bu daha çok ekonomik oldukları anlamına gelir. Kararların tam bir merkeziyetçilik derecesinde alınması bir yana (ki uygulamada bu durum hemen hemen olanaksızdır) tüm ülkelerin kamu sektörleri, merkeziyetçiliğin farklılaştırılmış dereceleri anlamında yapılan ayırımlara göre federaldir. Bu şekildeki bakışın konuyu ortaya koyma açısından en yararlı yolu olduğunu düşünüyorum; bu yaklaşım: ekonomik perspektiften, bir federal sistemin kamu sektörünün optimal bir organizasyon şekli olduğu biçimindeki bir sonuca ulaşmamı sağlayan bir durumu ifade eder.

Şüphesiz problem; bu çerçeve içinde böyle bir sonucun anlamsız birşey olmasıdır. Bu yapı içindeki bütün kamu sektörleri az veya çok federalise; federalizmin devletin optimal şekli olduğunu söylemek açıkça lüzumsuzdur. Gerçek konu; belirli bir kamu sektörü için adem-i merkezileşmenin uygun derecesinin belirlenmesi olmaktadır. Merkezileşme yelpazesi üzerinde belirli bir kamu sektörü nerede yer almalıdır? (6).

Bu sorunun cevabı, kamu fonksiyonlarının karşılaştırılmasını, her bir kamu hizmetinin tedarikinin biçimini ve kararların uygun düzeylerinin bilinmesini gerektirir. Gördüğüm

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kadarıyla, mali federalizm konusunun ana teorik sorunu: Toplumun coğrafi bölgelerin çıkarlarını ifade eden belirli işlevler için karar alma sorumluluğunun paylaştırılması açısından kamu kesiminin optimal yapısının belirlenmesidir. Mamafih bu bölümde geliştirilen argumanlar her ne kadar önemli bir öz içeren sonuçları vermiyor ise de geliştirilmiş olan görüşler problemin analizi konusunda bize bazı çıkış yolları vermektedir. bu çıkış yolları kısaca da olsa, bize devletin merkezi ve adem-i merkezi düzeyleri arasında mali fonksiyonların uygun ayırımı için genel bir çerçeve verir. Bununla beraber, belirli bir kamu mal veya hizmetini sağlamakta devletin uygun bir düzeyinin belirlenmesinin daha dikkatli incelemesi kolay bir problem değildir.

Birçok örnekte olduğu gibi, refah kaybı ve kazancı arasındaki değiş-tokuş bazı biçimlerini içeren karar durumunda tipik olarak bir dizi değişken vardır.

(*) Bu makale Wallace E. Oates'in Mali Federalizm (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972) isimli kitabının 16-20. sayfalarında yazarın ve yayınlayanın izni alınarak yayınlanmıştır.

(**) Çeviriyi esas alınan metin. A.J. Robinson ve James Cutt'un birlikte yayına hazırladıkları "Public Finance in Canada": Selected Readings, 2. Baskı Methuen Yayınevi 1973, ss. 158-161.

Dipnotlar

(1) Wheare, Federal Government, s.10.

(2) Bakınız, örneğin, Geoffrey F. Saver, Modern Federalizm (London: C.A. Watts, 1969). Daha sonra belirteceğim bu konuda ilginç bir istisna için, bakınız, "A Note on the Nature of Federalizm", Political Science Quortely, Cilt. 67, (Mart 1952), ss. 81-95.

(3) Administrative Organization (Copenhangen: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1957, ss. 56-61.

(4) Roland Mc Kean'a kamu sektöründe, ekonomik konularda karar almanın adem-i merkezileşme derecesi üzerine anayasal hükümlerin etkisi konusuna dikkatimi çekmesi nedeniyle teşekkür ederim.

(5) Bu Livingston tarafından "A Note on teh Nature of Federalizm" isimli eserinde ileri sürülmüştür. Ursula Hicks bu yaklaşıma benzer olarak modern dünyadaki temel anayasal farklılıklara rağmen üniter bir devlet ve federasyon içinde merkezi ve yerel mali problemlerin türünden çok derecesinin farklı olduğunu tartışmaktadır.

(6) Bu noktaya kadar tartışma kamu sektörünün "merkezileşme derecesi"nin anlamıyla tümüyle ilgili değildir. Bu yelpazenin belirli bir noktasına, verilen bir kamu sektörü nasıl yerleştirilebilir? Belirli bir coğrafi düzene göre yerleşmiş belirli sayıda kişiden oluşan bir ekonomik sistem düşünelim. Ben bu sistemi tek bir kamu malının üretildiği bir sistem olarak varsayarım. Eğer küçük bölgeler temelinde malların düzeylerine ilişkin seçimler yapılıyorsa kamu sektörünün yapısı alternatif bir yapıdan daha adem-i merkeziyetçidir. Bu şekildeki bir yaklaşımla bir kişi alterantiflerin bir dizisini geliştirebilir. Bununla birlikte, bunu hayata geçirmek için ve özellikle bir dizi kamu malı tedarik eden kamu sektörüyle ilgilenmek için bir tür endeks düzenlemek zorundadır. Bu endeks kamu kesiminin bir bütün olarak merkezileşme derecesine bizi götürecektir. Böyle bir endeks yapmak için hizmetlerin toplam kamu çıktısındaki nisbi önemlerine tartılandırmak zorunlu olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883

PARA POLİTİKASININ GÜVENİLİRLİĞİ VE GÜVENİLİRLİĞİN SAĞLANMASINDA ENFLASYON HEDEFİ YAKLAŞIMI

Doç. Dr. Suat OKTAR
Marmara Üniversitesi
İ.İ.B.F İktisat Bölümü

Güvenilirlik Sorunu

Bir istikrar aracı olarak para politikasının çeşitli amaçları bulunmakla birlikte, hiç kuşkusuz en önemli amacı uzun dönemde fiyat istikrarını gerçekleştirmek ve bunu devam ettirmektir. Enflasyonun kaynağı daha çok para stokundaki değişmeler olduğu için fiyat istikrarının sağlanmasında para politikasına büyük görev düşmekte ve bu konu para politikasının birinci amacı haline gelmektedir. Burada fiyat istikrarı, fiyatların sabit ya da değişmez olmasını değil, bir ekonomik hedef olarak ortalama fiyat düzeyinde belli bir devamlılığın sürdürülmesini ifade eder. (1)

Para politikasında fiyat istikrarı amacının açık bir biçimde tanımlanması önemlidir. Çünkü fiyat istikrarı amacı ile saptanacak diğer amaçlar arasında çatışmaların yaşanması her zaman olasıdır. Büyüme ile fiyat istikrarı amaçlarını kısa dönemde eşanlı olarak realize edebilme çabası potansiyel bir çatışma konusudur. Bu iki amaç arasında dengenin sağlanabilmesi ancak uzun dönemde gerçekleşebilir. Bu nedenle, kısa ve uzun dönemli amaçlar arasında meydana gelecek uyumsuzluk ve çatışma para politikasının etkinliğini ciddi biçimde zaafa uğratabilecektir.

Gerçekten hızlı bir büyüme, istihdam hacmini genişletme, ödemeler bilançosunu denkleştirme ve fiyat istikrarını gerçekleştirme gibi amaçların artması amaçlar arasında etkin bir koordinasyon olanağını ortadan kaldırır. En önemlisi, para politikasının açıklığını azaltır, dolayısıyla para otoritesi olarak Merkez Bankası'nın ve siyasi iktidarın sorumluluğunu zayıflatır.(2) Böylece bir politika hedefinin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak bir başarısızlığın söz konusu olması durumunda, bu başarısızlığın diğer hedeflere yollama yapılarak mazur gösterilmesi kolaylaşmış olur. Bu nedenle, para politikasının gerçekleştireceği öncelikli amacın kesin olarak belirlenmemesi durumunda, para politikasından sorumlu olacak kişi ya da kurumlar açık bir biçimde tanımlanamaz. Üstelik böyle bir durumda kamuoyunun para politikasına olan güvenilirliği ortadan kalkar ve belirsizlikler doğar.(3)

Oysa güvenilirlik(4) para politikasının en önemli unsurudur. Güvenilirliğin varlığı ve bunun uzun süreli korunması para politikasının etkiliğini önemli ölçüde artırır. Çünkü enflasyonun önlenmesi para politikasının kamuoyu tarafından güvenilir bulunmasına bağlıdır. Güvenilirlik sağlandığı ölçüde de enflasyon bekleyişleri kırılır. Bu durum, özellik-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

le -ister ılımlı olsun isterse hiperenflasyon olsun- enflasyonu önlemeye angaje olmuş bir Merkez Bankası için geçerlidir. Eğer Merkez Bankası fiyat istikrarının sağlanması konusunda kararlı olduğuna kamuoyu ikna edebilirse, bu durumda ücret sözleşmelerine ve faiz hadlerine ilişkin olarak oluşan ve enflasyon mücadelesini sosyal yönden maliyetli hale getiren enflasyonist beklentilerle uğraşmak zorunda kalmadığı için görevi çok daha kolay olur.(5)

Bununla birlikte, para politikasının güvenilir olması hem önemli hem de gerekli olmasına karşın, onu sağlamak hiç de kolay değildir. Ancak, para otoritesi olarak para politikasının yürütülmesinden sorumlu Merkez Bankası'nın saptanmış olan hedefleri izlediği konusunda kamuoyunu ikna etmesinin açık bir reçetesi de yoktur. Bu durumda, Merkez Bankası için somut çözüm saygınlık yaratmaktadır. Nitekim kamuoyu bir yandan Merkez Bankası'nın saptanmış olan hedefleri izlediği konusunda kamuoyunu ikna etmesinin açık bir reçetesi de yoktur. Bu durumda, Merkez Bankası için somut çözüm saygınlık yaratmaktır. Nitekim kamuoyu bir yandan Merkez Bankası'nın tutarlı biçimde daraltıcı bir para politikası izlediğini ve buna bağlı olarak enflasyonun kademeli olarak düştüğünü gözlerken, düşük enflasyonun kalıcı olacağına inanmaya başlayacaktır. Kamuoyunun yürütülen para politikasına güven duyması ve inanması sonucu, desteğini de arkasına alan bir Merkez Bankası aynı zamanda saygınlığı sağlamış demektir. Kuşkusuz güvenilirlik kadar saygınlık da önemlidir. Saygınlık özellikle fiyat istikrarının sağlanmasında önemli bir rol oynar. Ancak saygınlığın varlığı enflasyonu bütünüyle sıfırlamaz, ne var ki, azalması yönünde önemli ölçüde katkı yapar.(6)

Genellikle Merkez Bankası'nın bağımsız olmasının güvenilirliği sağlayacağına inanılır. Bu görüş özellikle son yıllarda büyük destek bulmaktadır. Gerçekten bağımsız bir Merkez Bankası'nın bu konumuyla siyasi baskılardan uzak kalması ve para politikasının düzenlenmesinde ve yürütülmesinde tam yetkiye sahip bulunması güvenilirliği sağlamanın belki de en etkin yoludur.(7) Ancak, böyle bir Merkez Bankası'nın fiyat istikrarını sağlayacak politikayı uygulamaya koyacağından kamuoyu nasıl emin olacaktır? Bu başlı başına bir sorun gibi gözükmektedir. Buna verilecek cevap ise oldukça nettir. Merkez Bankası'nın faaliyet ve uygulamaları olabildiğince açıklık taşımalıdır. Yani, para politikasının hedefleri ve bu hedeflerle günlük politika faaliyetleri arasındaki bağlar kamuoyuna açıklanmalıdır. Dahası, Merkez Bankası'nın tüm işlemleri saydam, anlaşılır ve kamuoyunun denetimine açık olmalıdır. Zira bu açıklık bankanın işlemlerinin doğuracağı sonuçların anlayışla karşılanmasına ortam hazırlayacaktır.(8)

Güvenilirliğin Sağlanmasında Ara Hedef Seçimi Sorunu

Merkez Bankası'nın güvenilirliği sağlama amacına dönük olarak yapacağı bir diğer önemli çalışma ara hedefleri belirlemektir. Ancak ara hedef olarak seçilecek değişkenin uyum esnekliğinin bulunması gerekir. Bir kere, seçilecek değişkenin nihai hedefle tutarlı ve istikrarlı bir ilişkisi olmalıdır. Daha da önemlisi, bu değişken, Merkez Bankası'nın doğrudan ve etkin biçimde kontrol edebileceği bir değişken özelliğini taşımalıdır. Çünkü

ancak böyle bir değişken, para politikasının güvenilirliği sağlama yolunda ara hedef rolünü oynayabilir.(9)

Öte yandan, seçilecek değişken diğer politika amaçlarının etkisinden de mümkün olduğunca uzak olmalıdır. Son olarak yapılması gereken uygulama, hedef olarak seçilen değişkenin hedeflenen değerine nasıl ulaşılacağının açıklanmasıdır. Böyle bir ara hedefin saptanması ve açıklanması yalnız para politikası eğilimlerini ve uygulamalarını kamuoyuna duyurmakla kalmaz, aynı zamanda para politikası uygulamaları için kamuoyunun desteğini de sağlamış olur.(10)

Ara hedef olarak seçilecek değişkenler genellikle para arzı, döviz kuru ve faiz haddidir. Bunlar arasında para arzı Merkez Bankası'nın doğrudan kontrolü altında bulunan, para politikası araçlarıyla kolaylıkla etkilenebilen ve yönlendirilebilen bir değişkendir. Bu özellikleri nedeniyle 1980'li yılların başına kadar çok sayıda Merkez Bankası para arzı hedefini izlemiştir. Ancak Merkez bankaları parasal göstergeleri kontrol etme ve bu göstergeler için uygun büyüme hedefleri belirleme (öngörme) güçlerinin zayıfladığını gördüklerinde bu ara hedef değişken terkedilmiştir. Zira para arzı değişkeninin başarısının büyük ölçüde para talebinin istikrarına ya da en azından tahmin edilebilirliğine bağlı olduğu görülmüştür. Ancak yine de bazı ülkelerin Merkez bankaları parasal hedefler açıklamaya devam etmişlerdir. Örneğin Alman Merkez Bankası Bundesbank, 1975 yılından bu yana tam anlamıyla realize edilememelerine karşın, parasal hedefler belirlemeyi sürdürmektedir.(11)

Üstelik son yıllarda devreye giren yeni finansal araçların para stoku hedeflerini anlamsız kılması da, bu ara değişkeni gözden düşürmüştür. Para stokunun en önemli belirleyicisi olan para tabanının hedef değişken seçilmesi de pek uygun değildir. Çünkü para tabanı ile genel fiyat düzeyi arasında her zaman yüksek bir korelasyon da yoktur. Para arzı tanımlarını veren M_1, M_2 ve M_3 gibi büyüklüklerin her birinde kısa dönemde ölçüm hataları söz konusudur.

Döviz kuru da para politikasının nominal çıpası olarak kullanılabilir. Bu politikada, ülke parasının düşük enflasyon yaşayan ülkelerin para birimlerinin toplandığı bir sepete ya da istikrarlı bir yabancı ülke para birimine bağlanması ekonomiyi düşük enflasyona taşıma rolünü oynayabilir. Ancak bu, döviz kurunun zorunlu olarak sabitleştirilmesini gerektirmez. Döviz kuru bir dışsal politika parametresi olarak belirlendiği ölçüde yavaşça kayan parite (crowling peg) ya da devalüasyon oranının "tablita" geleneğiyle tedricen azaltılması yeni bir nominal çıpa görevini yapabilir.(12)

Döviz kurunun ara hedef olarak kullanılması gelişmiş ekonomiler için söz konusu olabildiği gibi, aynı zamanda dışa açık küçük ekonomilerde ya da para otoritesinin kredibilitesinin kaybolduğu ve onun yeniden kazanılmasına ihtiyaç duyulduğu ülkelerde de yarar sağlayabilir.

Ancak döviz kurunun ara hedef olarak seçildiği bir para politikası Currency Board (Para Kurulu) sistemindeki gibi otomatik bir işleyiş esasına dayanmaz. Oysa, katı bir Para Kurulu'nun(13) yürürlükte olduğu durumda para politikası otomatik biçimde işleyiş

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

gösterecektir. Bu arada Merkez Bankası politikanın uzun ve değişken gecikmeleri de dikkate almak durumundadır. Üstelik Merkez Bankası, faiz hadlerinin ve kredi koşullarının düzenlenmesinde sermaye hareketlerinin neden olduğu güçlükleri de hesaba katmalıdır.

Para politikasında döviz kurunun nominal çıpa olarak seçilmesinin yaratabileceği ciddi sıkıntılar söz konusudur. Bir kere çok yüksek düzeylerde seyreden enflasyona karşı yürütülen bir para politikasında döviz kuru sabit tutulmaya çalışılır. Bundan amaç döviz kurunda değer kayıp beklentilerini kırmaktır. Eğer bu politikada diğer politikalarla ve özellikle de fiskal politikayla desteklenmezse, sabitleştirilen kurlar bir süre sonra yeniden artış eğilimine girebilir.(14) Aşırı değerlenmiş döviz kuru ise ülke ekonomisinin rekabet gücünü azaltır ve ihracat sektörünün zarar görmesi nedeniyle ödemeler bilançosu sorununu gündeme getirir.

Döviz kuru, özellikle 1980'li yıllarda hiperenflasyon sürecinin yaşandığı birçok ülkede yürürlüğe sokulan istikrar politikalarında nominal çıpa görevini yapmıştır. Örneğin 1985-86 yılları arasında İsrail'de uygulanan Heterodoks istikrar politikasının nominal çıpası döviz kurudur.(15)

Döviz kurunun nominal çıpa olarak taşıdığı sakıncalar, son yıllarda bu uygulamadan vazgeçilmeine neden olmaktadır. Bu durum özellikle gelişmekte olan ülkeler için söz konusudur. Nitekim ulusal para birimini güçlü bir yabancı paraya bağlayanların sayısı 1976 yılında IMF üyesi gelişmekte olan ülkelerin üçte ikisini oluştururken, bu sayı 1991 yılında üçte birden daha aza inmiştir.(16)

Faiz hadleri ise hiç kuşkusuz siyasi müdahalelere en açık bulunan bir değişkendir. Şayet Merkez Bankası bağımsız değilse, faiz hadlerinin ara hedef olarak etkin biçimde yönlendirilebilmesi güçleşecektir. Bu bakımdan bu hedef değişkenin enflasyon için iyi bir gösterge olabilmesi bağımsız bir Merkez Bankası'nın varlığıyla gerçekleşebilir. Zira, para politikasının, siyasi iradenin çıkarları yönünde kullanılması amacıyla gelebilecek telkin ve taleplere ancak bağımsız bir Merkez Bankası karşı koyabilir. Aksi halde baskılara açık bir faiz politikası hedef değişken gücünü yitirir.

Üstelik, monetarist iktisatçılarca da savunulduğu gibi, faizin oynak bir parametre olması ve dışsal faktörlerin etkisi altında bulunması faiz haddinin ara hedef olarak belirlenmesinde ciddi bir engel sayılmaktadır. Çünkü böyle bir durumda iktisadi ajanlara yanlış bilgi akışı söz konusu olacaktır. Kaldı ki, faiz hadlerinin istikrara kavuşması, parasal hedefin istikrara kavuşması anlamına gelmez. Nominal faizler istikrar içindeyken, fiyat bekleyişlerinin değişmesi sonucu reel oranlar değişebilir ve dengeler bozulabilir.(17)

Bu nedenle, faiz haddinin bir ara değişken olarak değeri sınırlıdır ve pek anlamlı değildir. Nitekim birçok ülkede para politikasının ara hedefi olarak seçilen faiz hadleri beklenen sonuçları vermemiştir.

Enflasyon Hedefi Yaklaşımı

Enflasyonun hedeflenmesi yaklaşımından amaç, Merkez Bankası'nca yürütülen para

politikası için bir nominal çıpa oluşturmasıdır. Bu yaklaşım özellikle enflasyon için orta vadede rakamsal bir hedef belirlemeyi gerektirmektedir. Enflasyonun hedeflenmesi, para politikasının etkileri konusunda tahmin edilen geleneksel dönem sayısına bağlı olarak genellikle iki ya da üç yıl yahut da daha uzun bir periyod için söz konusu olmaktadır. Düzeyi yüzde 2-3 puanlık bir aralık içinde saptanmaktadır. Bu durum bir yandan para otoritesine nispeten tanımı daha iyi yapılmış bir hedef verirken, diğer yandan da kamuoyuna enflasyonun kontrolü konusunda kararlı olunacağı yönünde iyi bir mesaj iletecektir. Uygulamada çoğunlukla tek bir rakamdan çok, belirli bir aralığın saptanması tercih konusudur.(18) Zira böyle bir tercih, Merkez Bankası'nın mutlak bir hedefi ıskalayabileceği olasılığından dolayı, kamuoyu için daha inandırıcı ve güvenilir olacaktır. Üstelik aralık tercihi, kabul edilebilir bir sapmayı içerdiği için sorumluluğun gerçekleşmesi açısından da bir avantajdır.(19)

Enflasyonun hedeflenmesi, temeli principal-agent analizine dayalı performans sözleşmesini esas alan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım günümüzde özellikle Yeni Zelanda ve Kanada'da uygulanmaktadır. Bu ülkelerde Merkez Bankası Başkanı ile hükümet arasında enflasyon hedefi üzerine bir sözleşme yapılmaktadır. Merkez Bankası bu sözleşme çerçevesinde Maliye Bakanı ile periyodik biçimde görüş alışverişinde bulunarak belirlediği enflasyon hedefini kamuoyu önünde deklare etmektedir. Bu deklarasyonla Merkez Bankası başkanı enflasyonun hedeflenen düzeyde tutulacağına ilişkin taahhüt altına girmekte; yapacağı uygulamaların sonuçlarına katlanmayı kabullenmektedir.(20)

Sözleşmede hedeflenen enflasyona ulaşması durumunda Merkez Bankası başkanı ödüllendirilmektedir. Hükümetin, Merkez Bankası başkanının maaşını artırması ya da bankanın bütçesine destek sağlaması bir ödüllendirme biçimidir. Bu tür bir ödüllendirmenin Merkez Bankası başkanı için kamuoyuna yapılan taahüdün gerçekleşmesi yönünde önemli bir güdü olduğu kabul edilmektedir.

Ancak, hedeflenen enflasyondan uzaklaşılması durumunda ise bir yaptırıma gidilmekte, diğer bir deyişle maliyete katlanmak gerekmektedir. Nitekim Yeni Zelanda örneğinde görüldüğü gibi, Merkez Bankası başkanının görev süresi açıkça enflasyon hedefinin tutturulup tutturulamadığına bağlıdır. Hedefin tutturulamaması durumunda, Merkez Bankası başkanının göreve yeniden atanması mümkün değildir. Hedef enflasyondan sapma durumunda yaptırım uygulaması daha farklı da olabilmektedir. Söz konusu yaptırım parasal olarak uygulandığı gibi; Merkez Bankası'nın kamuoyu önünde kınanması yoluna da gidilebilmektedir.(21)

Özellikle Merkez Bankası başkanının görevden alınması yaptırımı, katı bir uygulama olarak kabul edilmekle birlikte, başkanın göstereceği faaliyetlerde kararlı ve disiplinli olmasını sağlayacağı yönde zorlayıcı nitelik taşıdığı için olumlu bulunmaktadır.

Enflasyonun hedeflenmesi tamamıyla ileriye dönük bir uygulamadır. Pratikte enflasyon tahminleri merkezi politika değişkeni olarak kullanılır. Şayet enflasyonun hedeflenenin üzerinde gerçekleşeceği öngörülüyorsa para politikası daraltıcı yönde; buna karşılık hedeflenenin altında gerçekleşeceği düşünülüyorsa genişletici yönde uygulanır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Enflasyon hedefleri önemli bilgi değişkenlerinin kamuoyunca izlenmesini içerdiği için açıklığı sağlar ve güvenilirliğin hızla gerçekleşmesine yardımcı olur. Kuşkusuz böyle bir ortamda bir yandan toplumda yerleşik enflasyon bekleyişleri kırıldığı gibi; diğer yandan da ekonomik koşullarla ilgili sağlıklı öngörülerde bulunma olanağı doğar.(22)

Enflasyonun hedeflenmesi Merkez Bankası'na büyük bir sorumluluk getirir. Merkez Bankası'nın kamuoyu karşısında açık taahütte bulunması, onu, hesap verme sorumluluğu altına sokar. Ancak bu hesap kime karşı verilecektir. Hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığını değerlendirecek ve ulaşılamadığı takdirde gerekeni yapacak kişi ya da makamın belirlenmesi gerekmektedir.(23) Uygulamada çeşitli hesap verme biçimleri söz konusudur. Yeni Zelanda'da Merkez Bankası başkanı doğrudan Maliye Bakanı'na karşı sorumludur. Bu sorumluluk aynı zamanda kamuoyunu kapsayacak kadar geniş bir alanı içerir. Nitekim Merkez Bankası başkanı en az her altı ayda bir yürüttüğü politikanın sonuçlarını ve son performansını yeniden gözden geçirerek, belirlenen hedef döneme ilişkin tahminlerini kamuoyuna açıklamakla yükümlüdür.(24)

Yaklaşımın yeni olması uygulamada bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Bunlardan biri enflasyon hedefinin ekonomiyi etkileyen şoklara dayandırılıp dayandırılmayacağı konusudur. Bu yaklaşımı uygulayan ülkelerde beklenmedik şokların varlığı durumunda saptanmış olan hedeflerin realize edilmesi yoluna gidilmektedir. Örneğin Yeni Zelanda'da dolaylı vergilerin artması, ithal ve ihraç fiyatlarının değişmesi nedeniyle ticaret hadlerinde güçlü dalgalanmaların meydana gelmesi ve fiyatların önemli ölçüde artmasına yol açan doğal afetlerin yaşanması durumunda enflasyon hedefi revize edilmektedir.(25) Merkez Bankası'nın meydana gelebilecek olası şokların etkisini ortadan kaldırmak için hedeflerin realize etmesi, şokların olumsuz etkisini daha az inanılırlık kaybıyla önleyebilir. Bununla birlikte, bunu yaparken bazı sınırlamalar getirilebilir. Nitekim Kanada uygulamasında görüldüğü gibi. Hedefin revize edilmesi yönünde yapılacak değişikliği ücretler üzerindeki ikinci etkilerinin aksine, şokun doğrudan etkilerini kapsayacak şekilde sınırlamalar konabilir.(26)

Öte yandan, enflasyon hedefinin bir aralık şeklinde mi, yoksa tek bir rakam olarak mı saptanacağı konusu da bir uygulama sorunudur. Merkez Bankası'nın mutlak bir hedefi tutturma güçlüğü dikkate alındığında, aralık seçimi, tek bir rakamdan daha güvenilir bir durumdur. Uygulamada da genellikle tek bir rakamdan çok, belirli bir aralığın saptanması tercih konusu olmaktadır.

Sonuç

Para politikasının fiyat istikrarının gerçekleştirilmesi için güvenilir olması temel koşuldur. Ancak nasıl sağlanacağı ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Ara hedeflerin seçiminin güvenilir ve seçilen değişkenlerin para politikasının çıpası olma özelliğini yitirmeleri, gündeme enflasyonun hedeflenmesi yaklaşımını getirmiştir. Uygulamada çok

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yeni olmakla birlikte, bu yaklaşıma dayalı para politikasının olumlu sonuçlar vermesi, üzerinde en azından düşünmeyi gerektirmektedir.

Dipnotlar

1. Mark Swinbrne ve Barta Castello - Branco, (1991), s. 426.

2. Robert H. Marshall ve Rodney B. Swanson, (1980), s. 470.

3. Suat Oktar, (1996), s. 118.

4. Güvenilirlik (kredibilite), kamuoyunun, uygulanan politikada bir değişiklik meydana geldiğinde, böyle bir değişikliğin gerçekten gerekli olduğuna inanmasıdır. Bkz. Alex Cukierman, (1986), s.6.

5. Timothy D. Lane, Mark Griffiths ve Alessandro Prati, (1995), s.20.

6. Manfred J. M. Neumann, (1991), s. 98.

7. Keith Blackburn ve Michael Cristensen, (1989), 27.

8. Erdinç Tokgöz, (1995), s. 6.

9. Stanley Fischer, (1996), s. 36.

10. Gazi Erçel, (1996), s. 6.

11. Helmut Schlesinger, (1993), s. 2.

12. İlker Parasız, (1995), s. 39.

13. Para Kurulu'nun yapısı ve işleyişle ilgili geniş bilgi için Bkz. Steve H. Hanke ve Kurt Schuler, (1994), Mathithias Sutter, (1996), 131-38.

14. İlker Parasız, (1995), s. 41.

15. Stanley Fischer, (1987), s. 277.

16. Peter J. Montiellve Jonathan D. Ostry, (1993), s. 38.

17. Hurşit Güneş, (1992), s. 27.

18. Suat Oktar, (1996), s. 51.

19. Timothy D. Lane, Mark Griffiths ve Alessandro Prati, (1995), s. 21.

20. Merkez Bankası'nın bağımsızlığı tezine dayalı bu yaklaşım için bkz. T. Persson ve G. Tabellini, (1993), s. 53-84.

21. Suat Oktar, (1996), s. 53.

22. Charlers A. E. Goodhart, (1994), s. 1431.

23. Helmuth Schlesinger, (1993), s. 2.

24. Funda Erdoğan, (1997), s. 122.

25. R. Lindsay Knigt, (1991), s. 143.

26. Andreas M. Fischer ve Adrian B. Orr, (1994), s. 159.

27. Timothy D. Lane, Mark Griffiths ve Alessandro Prati, (1995), s. 23.

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TEKSTİL SEKTÖRÜNÜN İKTİSADİ VE MALİ SORUNLARI

Prof. Dr. Mehmet E. PALAMUT
H. Bülent KANTARCI (*)
Uludağ Üniversitesi
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

I - TÜRKİYE'DE TEKSTİL SANAYİNİN GELİŞİMİ

A - TEKSTİLİN TANIMI VE ÖNEMİ

Tekstil endüstrisi, insanın en önemli temel ihtiyaçlarından birini karşılamaktadır. Bu özelliği ile tektil, tarihin ilk çağlarından bugüne kadar önemini artırarak sürdürmesine ve sanayi devrimini gerçekleştiren önemli etkenlerden biri haline gelmesine neden olmuştur.

Tekstil, elyaf halindeki hammaddelerin işlenerek farklı işlem basamaklarındafarklı ürünler oluşturmasıdır. Tekstilin kapsamı içerisine, elyaf, iplik, giyim malzemesi olarak kullanılan dokuma kumaşlar, çeşitli amaçlarla kullanılan el dokumaları, döşemecilikte ve ev malzemesi olarak dokunmuş kumaşlar, her türlü örgüler, dokusuz tekstil ürünleri el ya da makina halı ve kilimleri, sağlık alanında kullanılan dokumalar v.b. girer. İnsanların tekstil ürünlerine olan ihtiyacı doğumla başlar; yaşam süresince devam eder ve ölümle de son bulur. Tekstil ürünlerinin tüketilmesi bir yandan yaşam düzeylerini yükseltirken, diğer yandan çok üretilmesi de gelir sağlayıcı faktör oluşturmaktadır. Bu nedenle de tekstil ürünleri, iç ve dış pazarlarda her zaman en önemli mallardan biri sayılmaktadır.

Gerek giyim ihtiyacını karşılamakta gerekse konut içinde kullanım eşyası olarak yerini alan tekstil ürünlerinin estetik ve psikolojik işlevleri de önem taşımaktadır. Giyim, insan kişiliğini yansıtan ve etkileyen bir araçtır. Ev içindeki çeşitli kullanım eşyaları olarakta tekstil ürünleri, insan yaşamının konforunu ve yaşadığı atmosferi etkileyen ortamın önemli öğeleridir.

Tekstil ürünlerinin basit el araçlarından en gelişmiş makinalara kadar çeşitli araçlarla üretilebilmeleri ve yaygın tüketimleri nedeniyle tekstil sektörü, endüstrileşme sürecindeki ülkelerin en çabuk gelişen sanayileri olmaktadır.

Türkiye'de az yatırım ile fazla istihdam sağlayabilmesi, elektrik enerjisini - birçok sanayi dalına göre - daha ekonomik kullanması, en rahat ve işçi başına en yüksek ihracat imkânlarını bahsetmesi, çok az dış ödeme ile istihdam yaratabilmesi, bu sanayi dalının ülke ekonomisi için olan önemini şüphesiz artırmaktadır.

Ayrıca, zamanla bu sektörün sanayileşme sürecinde basamak görevini üstlenmesi ve çevre kirliliğine pek neden olmaması da, diğer sanayi dallarına oranla, ekonomik ve sosyal gücünü yeterince ortaya koymaktadır (1).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

B - TEKSTİLİN DÜNYA TARİHİNDEKİ GELİŞİMİ:

İlk tekstilin, milattan önce VI. asırda Anadolu'da hükümran olan Frikyalılar tarafından başladığı söylenmektedir. İskitliler'in göçebe olanları da güneşe, yağmura ve kara karşı korunmak için keçe ile örtülmüş odalar halinde dört veya altı tekerlekli arabalarda yaşarlardı. Milattan sonra V. asırda Hun Türkleri'nin kadınları örgü, işleme ve nakış işlerinde oldukça mahir idiler. Avar Türkleri'nin de elbiseleri de büyük şöhret kazanmış, Avrupa ve bilhassa Bizans'ta avar tarzında elbise giymek moda olmuştu.

Bizans İmparatoru Justiniyanus, M.S. 551-552 yıllarında, doğuda çok önem kazanan ve batıda altın pahasına satılan ipeğin aslını memleketine getirmek için iki Rum papazını vazifelendirerek Çin'e yollamıştır. Bu iki rahip, bastonları içine sakladıkları ipek böceği tohumlarını, binbir güçlükle İstanbul'a getirmişlerdir. Bu olay batı ülkelerinde ipek sanayiine başlangıç olmuştur. Bu yüzden İstanbul, 1453 yılına kadar, ipek sanayinin gerek tüketim gerekse kıymetli kumaş imalatı açısından batının merkezi haline gelmiştir.

Dokumacılık sanatı, Anadolu'ya 1071 yılından sonra, Selçuklu Türkleri ile girmiş ve bunlar arasında halıcılık ve dokumacılık oldukça gelişmiştir (2).

Tekstil sektöründde pamuklu ve yünlü üretimde kullanılan büyük makinaların gelişimi, 18. yüzyılın ilk yıllarından itibaren başlamıştır. 18. yüzyılın ortalarında da İngiltere'deki emek yoğun tekstil fabrikaları otomatik üretime geçmeye başlamıştır (3).

C - TEKSTİLİN OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDAKİ GELİŞİMİ

Osmanlı devletinin kuruluşundan 300 yıl sonra, devletin askeri gücünün büyümesiyle birlikte, ordunun giyim ihtiyacı da artığından, tekstil sanayiine oldukça önem verilmeye başlanmıştır. Bu devirde Antalya'nın çuhaları, Musul'un sırma işlemeli ipeklileri pek meşhurdur. İstanbul'da kadife, peştemal, ehram, çadır bezi, Bursa'da kadifeler, peştemaller, nakışlar, kadife yastıklar, Malatya'da renkli dokumalar, Diyarbakır'da kırmızı bez, Ankara'da sof, Kütahya'da seccade ve halı, Uşak'ta, kilim imparatorluğun bütün ihtiyaçlarını karşılıyordu. Ayrıca kaftanlık, şalvarlık ve donluk gibi kumaşlar da Avrupa'ya ihraç edilirdi. Ancak bu durum, Kanuni Sultan Süleyman zamanından başlayarak yabancı devletlere verilen iktisadi imtiyazlar yüzünden yavaş yavaş duraklamaya başlamış ve bu duraklama, Avrupa'da süratle gelişen sanayinin karşısında hızla çöküntüye dönüştürmüştür (4).

Mamafih, dünyadaki gelişmelere bağlı olarak Osmanlı İmparatorluğu'ndaki tekstil sektörü, 19.'uncu yüzyılda, kısmî bir gelişme göstermiştir. Bu gelişmedeki en büyük pay, özellikle Avrupa'dan gelen teknoloji ve yatırımcılardır. İlk başlarda Osmanlı Sarayı'nın ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş olan bu sektör, daha sonra, özellikle küçük üretim birimleri halinde, bütün Anadolu'ya yayılma eğilimi göstermiştir. Dokuma konusunda Denizli ve Tokat bölgeleri, ipekli imalatında ise Bursa bölgesi, organize olmamış küçük işletmeler halinde, öne çıkmıştır.

Özel sektör olarak tanımlanabilecek bu girişimler Anadolu'nun çeşitli bölgelerinde kuru-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

lurken, kuşkusuz devlet de gerçek anlamda tekstil fabrikalarını kurmaya başlamıştır. Bu fabrikalara örnek olarak, İzmit, Hereke, Bakırköy, Zeytinburnu ve İstanbul Feshane fabrikası gösterilebilir (5).

D - TEKSTİL SANAYİNİN TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

Cumhuriyet döneminde, Türk dokumacılığının desteklenmesi, 1923 yılında izmir'de yapılan İktisat Kongresi'yle başlamıştır. Bu kongrede alınan kararlar gereği, bir taraftan özel teşebbüsü özendirici tedbirlere gidilmiş ve diğer taraftan da Sanayi ve Maadin Bankası kurularak, kamu kesimi eliyle gerekli yatırımlara girişilmiş, Kayseri ve Bünyan iplik fabrikaları açılmıştır (6).

Osmanlılar devrinde kurulan sanayinin tamamen Avrupa desteği ile kurulmuş olması, bu fabrikaların çok küçük boyutlu olmaları sonucunu doğurmuştur. Bunlar da, Cumhuriyet'in ilk yıllarında, ülke ihtiyaçlarını dahi karşılayamaz olmuştur.

1930'lu yılların başında, Türkiye'de kalkınma planları uygulanmaya başlamış, tekstil sektörü de Türk ekonomisinin en ayrıcalıklı kesimi olarak seçilmiş ve gelişmesi için her türlü çabanın gösterilmesine karar verilmiştir. Bu amaçtan yola çıkılarak Türkiye'de var olan bütün tekstil ve konfeksiyon fabrikaları, atölyeleri ve üretim birimleri Sümerbank adı verilen kuruluşun çatısı altında toplanmıştır. Sümerbank hemen hemen 30 sene boyunca Türk tekstilinin tek hakimi olmuştur.

Türkiye'de tekstil sektörünün gelişmesi, İstanbul'da başlayan tekstil ticareti ve özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra başgösteren hızlı ivmeyle olmuştur. 1950 yıllarında Türk ekonomisinde devletçilik yaklaşımı terkedilmeye başlandığında, bundan en çok yararlanan tekstil ve konfeksiyon sektörü olmuştur.1 960'lı yıllarla birlikte Planlı Kalkınma Dönemi başlayınca, birçok müteşebbis, tekstil sektöründe yatırım yapmak için, Devlet Planlama Enstitüsü'nden teşvik almıştır. Ancak bütün bu yatırımlar, tamamen iç pazarın doyurulmasına yönelik çalışmalar biçiminde sonuçlanmıştır.

1970'li yıllardan sonra, şüphesiz Türkiye'nin sanayi politikalarında değişiklikler görülmeye başlamıştır. Özellikle ithal ikamesi politikasının ülkeyi döviz darboğazına soktuğu anlaşılınca, ihracat şansı olan sanayilerin devlet eli ile desteklenmesi kararı alınmıştır. Bu aşamada, Türkiye'nin dünyanın en büyük pamuk üreticisi ülkelerinden biri olduğu gerçeğinden yola çıkılarak, pamuk ipliği üretimine ağırlık verilmiştir. 1973-1977 yıllar arasında, Türkiye'nin pamuk ipliği üretim kapasitesi iki katına çıkmıştır. Üstelik, yeni oluşturulan tesisler, dünyada kullanılan en son teknolojiler ile kurulmaşlardır. Böylece Türkiye, Avrupa ülkelerine, pamuk yerine pamuk ipliği satmaya başlamıştır. Bu satışlar yıllar içinde büyümüş ve Türkiye 1980'li yıllarda Avrupa Topluluğu ülkelerinin en büyük pamuk ipliği tedarikçisi durumuna gelmiştir (7).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

II - TÜRKİYE'DE TEKSTİL SEKTÖRÜNÜN EKONOMİ İÇİNDEKİ YERİ

1950 yılına kadar devlet öncülüğünde yapılanan tekstil sanayi, özel sektörün 1960'lı yıllarda pamuklu ve 1970'li yıllarda sentetik alanına ilgi duymasıyla başlangıçta terzilik biçiminde, bilahare ise iç piyasaya yönelik olarak gelişmeye başlayan hazır giyim sanayi, özellikle 24 Ocak 1980 Kararları'ndan itibaren, ihracat ayönelmiştir. Tekstil ve hazır giyim sektörleri bir arada düşünüldüğünde, bu kesim Türkiye'deki GSMH'nin % 7'sini, toplam istihdamın da % 28'ini ihtiva ederek 2 milyon kişiye iş sağlamaktadır. Her aileden bir kişinin çalıştığı varsayımı ve aile nüfusunun da 5 kişiden oluştuğunu düşünürsek 10 milyon kişinin bu sektörden geçindiği sonucuna ulaşabiliriz. Buna pamuk tarlasında çalışanlar da eklendiğinde, tekstil ve konfeksiyon sektörünün Türkiye'nin bir numaralı sanayii olduğunu açıkça söyleyebiliriz.

Ülke endüstrisinde yıllardan beri lokomotif konumunda olan bu sektör, 1991 Türkiye ihracatı (13.595 milyon dolar) içinde 4.600 milyon dolar ile % 34'lük bir pay elde etmiştir. Keza bu pay müteakip yıllarda daha da artmıştır.

Aşağıdaki tabloda tekstil sektörünün toplam ihracat içindeki payı görülmektedir.

Tablo 1: Türkiye'nin İhracat Gelirleri (Milyon Dolar)

Yıllar	1989	% Pay	1990	% Pay	1991	% Pay	1992	% Pay
Toplam ihracat	11624	100	12959	100	13594	100	13834	100
Konfeksiyon	2401	20.7	2898	22.4	3219	23.7	3793	27.4
% Değişim			20.7	11.1	17.8			
Tekstil	1196	10.3	1222	9.4	1185	8.7	1126	8.1
% Değişim			2.2		- 3.0		- 5.0	
Halı	172	1.5	202	1.6	189	1.4	229	1.6
% Değişim			17.4		- 6.4		21.2	
Genel Toplam	3769	32.4	4322	33.4	4593	33.8	5148	37.2
% Değişim			14.7	6.3	12.1			

Kaynak: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Ekonomik Göstergeleri ve İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçılar Birliği Raporları.

Türkiye'nin 198 sonrası başlattığı ihracata dayalı büyüme modeli ile ihracat teşvikleri oluşturulmuş ve on yıl gibi kısa bir sürede ihracatın 6 kattan fazla arttığı görülmüştür. Tablo 1'de görüldüğü üzere, 1991 yılında toplam Türkiye ihracat gelirlerinin % 8.7'sini tekstil ürünleri ihracatı oluşturmaktadır.

Konfeksiyonda bu % 23.7 ve halıda % 1.4'tür. Global olarak (Tekstil + Konfeksiyon + halı) bu kesimin 1989'dan 1993'e kadar toplam ihracat içerisindeki payı, sırasıyla, % 32.4, % 33.4, % 33.8 ve % 37.2'dir. Açıkça görüleceği üzere, ihracattaki bu artış zor ve oldukça yavaştır.

Tekstil ürünleri elyaftan başlayarak kumaş aşamasına kadar olan bütün ürünleri ihtiva

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

etmektedir. Tekstil ve konfeksiyon ürünleri ayrımı, Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu'na (G.T.I.P.) göre yapılmaktadır. Buna göre G.T.I.P. numarası 50 ile 60 arasında olan mallar (57- Halılar hariçi), tekstil ürünü, 61 ile 63 arası olan mallar konfeksiyon ürünü olarak tanımlanmaktadır. Türk tekstil ihracatı, 1990 yılında bir önceki yıla göre % 2.2 artarak 1 milyar 222 milyon ABD Doları'na eşitlenmiştir. 1991 yılında ise tekstil ihracatı % 3 oranında azalarak 1 milyar 185 milyon dolar düşmüştür. Konfeksiyon ürünleri ihracatının % 11.1 oranında artması toplam tekstil ve konfeksiyon ihracatının artmasına (% 6.3) sebep olmuştur.

Tekstil sektörü, 1980 yılında dünya ihracatından % 0.3 kadar bir pay alırken, 1990 yılında bu pay % 2.7'ye yükselerek dünya pazarlarından aldığı payı on kat artmıştır. Bu durum, Türk tekstil sanayinin ne denli bir başarı gösterdiğinin çok güzel bir delilidir (8).

III - TÜRKİYE'DE TEKSTİL SEKTÖRÜNÜN YAPISI VE DURUMU

Türkiye'deki mevcut tekstil sektörünün hammadde durumu, üretim ve kurulu kapasitesi, teknoloji eğitim ve araştırma konularının bilinmesi Türkiye'deki tekstil sektörünün yapısının ve durumunun ne olduğunun yeterince kavranılması bakımından lüzumludur.

A - Türk Tekstil Sanayiinde Hammadde Durumu:

Türkiye, önemli bir pamuk üreticisi olması yanında, yün ve ipek gibi doğal lifleri ile tüm suni ve sentetik iplikleri de üreten bir ülkedir. Floş adı verilen devamlı reyon ipliği ile ip ve çuval yapımında kullanılan jüt ve merinos yapağı, yurt içinde yeterli olmayıp, ithal yoluyla sağlanmaktadır (9).

B - Tekstil Sanayiinde Üretim ve Kurulu Kapasite:

Türkiye'nin en önemli ihracat kalemini pamuk ipliği oluşturmaktadır. 1943 yılında 32 bin ton olan pamuk ipliği üretimi, 1987 yılında 101 bin tona ulaşmıştır. Dünyada kurulu iplik ve dokuma kapasiteleri olarak da 1988 yılında 3.750.000 pamuklu iğ ile % 2.4 olan dünya üretimindeki payla Avrupa'da ilk sırayı almıştır. Yün ipliğinde üretimin % 37'sini kamgarn, % 63'ünü strayhgarn iplik üretimi oluşturmaktadır.

Dokuma sektöründe kurulu kapasite olarak tezgâh sayısı,1989 yılı itibarıyla, 45.200 pamuklu, 5770 yünlü, 30.000 civarında suni sentetik ve ipekli tezgâhı bulunmaktadır. 1982-1987 yılları arasında pamuklu dokuma tezgâhı sayısındaki gelişme, yılda ortalama % 2.5 1983-1988 yılları arasında yünlü tezgâhı sayısındaki gelişme ise % 2 olmuştur. Son yıllarda tezgâh sayıları hızla artmıştır; tezgâh tipleri çok çeşitli olduğundan üretim miktarı olarak kesin kapasite rakamlarını hesaplamak güçtür (10).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

C - Teknoloji:

Türkiye'de oluşturulan büyük kapasitelere rağmen iplik ve dokuma alt sektöründe makina parkı genellikle eskidir. 5 yaş ve altındaki iğlerin oranı bilezikli eğirme makinalarında % 19.4, açık uç eğirme makinalarında % 47.9'dur. 15 yaşın üzerindeki bilezikli iğlerin oranı ise % 77.4 gibi çok yüksek bir rakamdır ki, bu makinaların artık teknolojik - ekonomik önemi kalmamıştır.

Pamuklu dokuma sektöründe çalışan tezgâhların 55 yaşın altındaki oranı % 6, 15 yaşın üzerindeki oranı ise % 72.7'dir. 15 yaşın üzerindeki makinaların da mekikli tezgâh olduğu düşünülürse, makina parkının teknolojik bakımdan geri kaldığı anlaşılmaktadır. 1989 verilerine göre 45.200 tezgâhtan ancak 7200 tezgâh mekiksizdir.

Suni ve sentetik ipekli iplik ve dokuma sektörü, teknolojik açıdan, daha iyi bir durumdadır. Sentetik iplik fabrikaları, gelişen teknolojiye uyum sağlayacak yatırımlarıyapmaya devam etmektedirler.

Boya ve terbiye makina parkının 3-4 yıl gençleştirilmiş olmasına karşılık, gelişmeler daha çok büyük kuruluşlar tarafından yapılmaktadır (11).

D - Eğitim ve öğretim:

Günümüzde eğitim hizmetleri, devletin temel ekonomik amaçlarının gerçekleştirilmesinde etkin bir araç olarak kullanılmaktadır. Eğitim hizmetleri yeterli bir düzeyde sunulduğunda, işgücünün prodüktivitesini yükselterek milli gelir düzeyinin artmasına, fırsat eşitliği sayesinde adil gelir dağılımına ve optimal kaynak kullanımı sağlanarak ekonomik istikrara olumlu katkılarla bulunabilmektedir (12).

Türkiye'de tekstil ve konfeksiyon konusunda eğitim veren kuruluşlara bakarsak şöyle bir durum görüyoruz: Lise ve dengi okullardan, 597 tane teknik meslek okulu var. Fakat bunların ancak 15'inde tekstil konusunda eğitim verilmektedir. Bu okullarda, konfeksiyon konusunda maalesef bir program bugün bulunmamaktadır. 344 adet kız meslek lisesinde moda, terzilik ve el işçiliğine yönelik bazı programlar var. Ancak, bunların 4 tanesinde konfeksiyon sanayine yönelik program mevcuttur. 170 tane lise üstü eğitim veren kurumlardan ancak 7 tanesi tekstile yıldır. 4 yıllık teknik öğretmen yetiştiren kurum sayısı tek ve moda konusunda da maalesef bir tanedir. Tekstil mühendisliği sahasında, sadece 3 fakülte vardır.

Yurtdışından gelen yeni makinalar, şüphesiz daha vasıflı işçi istihdamını gerektirmektedir. Bu makinaları çalıştıracak, tamir edecek, yeni teknolojileri takip edecek ve süratle adapte edecek mühendisler ve yöneticiler gereklidir (13). Avrupa ve Amerika'da, işgücünün verimli olması, eğitim sistemine bağlıdır. Ürün, kalite, makina ve verimlilik gibi faktörler iyi bir eğitim ile gerçekleşir (14).

Türkiye'de tekstil sektöründe, işçilerin bilgi ve beceri düzeyindeki yetersizlikler, tekstil sanayiinin birçok yönü üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Makinaların yanlış çalıştırılması ve kullanılması, düşük işçi verimliliği ve ortalama mamul kalitesi, yüksek

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

telef düzeyi, enerji kaynaklarının verimsiz kullanılması, yeni gelişmelere uyum sağlamada yetersizlik, birçok üründe yüksek ortalama maliyet yanlış ve yetersiz iş akımı orgizasyonu vardır. Aslında bu olumsuzluklar, eğitim sayesiyle asgari düzeye pekala indirilebilir.

IV - TEKSTİL SEKTÖRÜNE YAPILAN TEŞVİKLER

Dünyanın birçok ülkesi ihracatını artırmak ve bazı sektörlerini geliştirmek için çeşitli teşvik yöntemleri uygulamaktadır. Türkiye de ihracat gelirlerini artırmak ve bazı kesimlerin gelişmesini sağlamak maksadıyla bazı teşvikler uygulamaktadır. Konumuz itibarıyla tekstil sektörü incelendiğinden, dolayısıyla bu sektöre yapılan teşvikler ele alınmış ve bunların neler olduğu aşağıda izah edilmiştir.

Türk mevzuatında ihracatın tanımı şöyle yapılmaktadır:

İhracat; Bir malın yürürlükteki, ihracat rejimi kararı ve yönetmeliği ile gümrük mevzuatına uygun şekilde gümrük hattından çıkışı ve Türk parası koruma mevzuatına göre bedellerinin yurda getirilmesidir.

Tekstil sektörüne yapılan teşvikler şu şekildedir:

1 - YATIRIM İNDİRİMİ İSTİSNASI:

Yatırım indirimi, yatırımların artırılmasını teşvik amacıyla ekonomik kalkınmanın sağlanmasına, bölgelerarası ekonomik ve sosyal dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik bir vergi teşvik önlemidir. Kuşkusuz, ilgili müessese ile sağlanan vergi avantajları, özel sektör yatırımlarının belirli ve istenen alanlara kanalize edilmesini sağlar. Yatırım indiriminden, gelir vergisi mükelleflerinden bilanço esasına tabi mükellefler ile anonim şirketler, limited şirketler ve eshamlı komandit şirketler yararlanır (15).

Tekstil sektörü ile ilgili yatırımlarda yatırım indiriminden faydalanmak içi, yapılan yatırım en az 1.000.000.000 TL değerinde olmalıdır. Yatırım indiriminde, kaynağı ne olursa olsun (öz veya yabancı yatırım) bina, makine, tesisat, araç ve benzeri amortismana tabi aktif değerlerin yeni olanların maliyet bedelleri dikkate alınır. İşletme sermayesi, personel lojmanları inşası ve tefrişi, arazi veya arsa tedariki, yedek parça temini, esas proje dışında münferit tesisat, makine, araç mübayaası için yapılan harcamalara yatırım indirimi uygulanmaz. İnşa halinde satın alınan binaların satın alma bedeli üzerinden yatırım indirimi uygulaması yapılmaz. Yurtdışında kullanılmış dahi olsa ithal edilen otomatik tekstil makinaları yatırım indirimi kapsamındadır.

Tekstil sektörü için yatırımlara uygulanacak yatırım indirimi oranları aşağıdaki gibidir:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo: 2 Yatırımın özelliği	İndirim miktarı
Gelişmiş yörelerde yapılacak yatırımlar (Kocaeli, ili ile İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Adana Büyükşehir Belediye sınırları dahili)	% 30
Normal yörelerde yapılacak yatırımlarda	% 40
2. Derecede kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda	% 60
1. Derecede kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda	% 100

Yatırım indiriminden faydalanmak için Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan teşvik belgesi alınmış olmalıdır (16).

2.000.000.000 lira değerindeki bir yatırım indirimi şartlarını sağlayan bir tekstil şirketi, 1993 yılındaki yatırımı yukarıda gösterilen yörelerde gerçekleştirmesi halinde, yatırım indiriminden faydalanacaktır. Faaliyetin büyükşehir belediye sınırları içinde yapılması durumunda 600.000.000 lira değerindeki % 30 oranındaki yatırım indirimi, işletmenin kâr elde etmesinden itibaren matrahtan düşülerek bakiye vergilendirilecektir. Mesela; işletmenin 1993 yılında 400.000.000 lira kâr elde etmesi halinde, bu meblağ, 600.000.000 liradan çıkarılacak, geriye kalan 200.000.000 lira 1994 yılında elde edilecek kâr miktarından mahsup edilecektir. 1994 yılında 300.0000.000 lira kâr sağladığını varsayarsak, önceki yıldan devreden 200.000.000 liralık yatırım indirimi istisnası düşülerek geriye kalan 100.000.000 lira üzerinden % 46 Kurumlar Vergisi nisbeti uygulanacak, 1995 yılında da 46.000.000 lira tutarında vergi ödenecektir.

Faaliyetin Büyükşehir Belediye sınırları dışında yapılması halinde (normal yörelerde), yatırım indirimi istisnası oranı, yapılan yatırımın % 40'ı olacaktır.

2 - KURUMLAR VERGİSİ İSTİSNASI:

Tekstil sektöründe faaliyette bulunan kurumlar vergisi mükelleflerinin bizzat kendilerinin imal ettikleri sanayi ürünü ihracatı 250.000 ABD Doları veya muadili döviz miktarını aşması halinde, elde ettikleri hasılatın % 5'i vergiden istisnadır. Belirtelim ki, "ihraç ettiği malı imal etmeyen ihracatçı kurumlarda, bu istisna 1/4 oranındadır (17)."

Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 14. maddesine göre, geçmiş yıl zararları safi kurum kazancının tespitinde indirilebilecek giderler arasında sayılmıştır. Sanayi ürünü ihracat istisnasından yararlanma hakkını elde eden bir tekstil şirketinin, geçmiş yılda zarar etmiş olması halinde, öncelikle geçmiş yıl zararları dönem kazancından mahsup edilerek arta kalan kısma istisna uygulanır.

Vergi istisnasından yararlanma şartları şöyledir:

1 - Sanayi ürünü ihracat istisnasından faydalanmanın temel şartı, ihraç edilecekmalın sanayii ürünü olmasıdır. Hangi malların sanayii ürünü olduğu konusunda herhangi birtanımlama yapılmamıştır. 6948 sayılı Sanayi Sicil Kanunu Sanayii ürününü şöyle tanımlamıştır. "Bir maddenin vasıf, şekil hassas veya terkibini, makina, cihaz, tezgâh, alet veya diğer vasıta ve kuvvetlerin yardımıyla veya sadece el emeği ile kısmen veya tamamen

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

değiştirmek veya bu maddeleri işlemek suretiyle devamlı ve seri halinde imal ve istihsal eden yerlerle, maddenin çıkarılıp işlendiği yerler (sanayi işletmesi) ve buralarda yapılan işler (sanayii işleri) sanayii ürünü sayılır."

2 - Yıllık ihracat tutarı belirlenen miktarı aşmalıdır. Bu miktar 250.000 ABD Doları olarak belirlenmiştir. İhracatın ABD Doları dışında başka bir yabancı para ile yapılması halinde ise, fiili ihraç tarihindeki paritenin (ABD Doları / diğer yabancı para paritesi) dikkate alınacaktır. Yıllık ihracat tutarının 250.000 ABD Dolarını aşıp aşmadığının hesabı, gümrük çıkış beyannamesinde yer alan FOB değerle belirlenir. (Free on Board) teslim şartlı satışta, malın gemiye yüklenmesine kadar olan masraflar satıcıya, yüklemeden sonraki navlun ve sigorta masrafları ise alıcıya aittir.

3 - Kanun maddesinde, imalatçı olmayan ihracatçı kurumların ihracatın yapıldığını teşvik etmeleri şartı vardır.

Fason imalat yaptıran kurumların vergi istisnasından yararlanması:

Uygulamada çeşitli duraksamalara yol açan imalatçı deyiminin açıklığa kavuşması için, 13.5.1988 tarihli Resmi Gazete 6948 sayılı Sanayi Sicil Kanunu'na atıfta bulunularak imalatçı terimini şu şekilde açıklamıştır:

1 - Sanayi siciline kayıtlı ve sanayi sicil belgesine haiz olması,

2 - Sanayi Odası, Ticaret Odası veya Esnaf ve Sanatkâr denklerine kayıtlı bulunması,

3 - İmalat işinde en az 5 işçi çalıştırması,

4 - Sanayi sicil belgesinde yer alan üretim konusunda gerekli araç parkına sahip olması, gerekmektedir.

Bu şartları topluca taşıyan, dolayısıyla imalatçı sıfatını kazanan kkurum, kendi imalatına ilaveten aşağıdaki şartları da topluca taşıması suretiyle, fason imalat yaptırdığında, fason olarak imal ettirdiği sanayi ürünlerin imalatçısı olarak kabul edilecektir.

1 - Fason imalatın sadece sanayi sicil belgesinde yazılı üretim dalında yaptırılması,

2 - Fason olarak yaptırılan imalata ait iş riskinin ve işletme organizasyonunun üstlenilmiş bulunması,

3 - Fason olarak imal ettirilen mallarla ilgili ham veya yardımcı maddelerin sağlanılmış olması.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, fason ücreti karşılığında imalat yapan kurumların, fason olarak imal ettikleri bu ürünler dolayısıyla sanayi ürünü ihracat istisnasından hiçbir şekilde yararlanamayacak olmalarıdır. Yani, fason imalat yaptıran imalatçı kurumlar istisnadan yararlanabileceklerdir (18).

İhracat istisinası ile kurumlar vergisi yatırım indirimi arasındaki fark; ihracat istisnasının o yıl uygulanmış olması, yatırım indiriminin ise uzun yıllara sarkabilmesidir. Bu yüzden komple yeni yatırımı olmayan tevsi modernizasyon bir yatırım yapıp, diğer taraftan da ihracat yapan firmalar, öncelikle ihracat istisnalarını düşmeleri, daha sonra yatırım indirimini kullanmaları gerekir. Aksi halde, önce yatırım indiriminin düşülmesi durumunda, ihracat istisnasından faydalanılamayacaktır. Çünkü ihracat istisnası, sadece ilgili yıl için geçerli olup, gelecek yıllarda talep edilememektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

3 - KATMA DEĞER VERGİSİ (K.D.V.) İADESİ:

K.D.V. gerek yurtiçinde üretim faaliyetlerinden gerek yurtdışından ithalat sırasında alınmaktadır. KDV'nin ihracatta bir istisna olarak kabul edilmesi, ülkenin diğer ülkeler karşısında rekabet gücüne sahip olması ve ihracatı olumlu etkileyerek artırması amacını taşır.

K.D.V.'nde ihracat istisnasının uygulanmasında iki yanlı usül sözkonusudur. Birincisi, ihracat öncesi istisna yani ihracata konu olan mal ve hizmetlerin ihracatçıya tesliminde vergi uygulamasıdır. İhracatçı mal ve hizmeti vergisiz alır ve ihraç ettiğinde vergi uygulamaz. İkincisi, ihracatçı ihracat konusu olan mal ve hizmetleri vergili olarak alır ve ihraç ettiğinde vergi uygulamaz. İkincisi, İhracatçı ihracat konusu olan mal ve hizmetleri vergili olarak alır ve ihracat gerçekleştiğinde fatura vs. gibi belgelerde gösterilmek şartıyla daha önce yüklendiği K.D.V. ihracatçıya vergi idaresince geri ödenir (19).

3065 sayılı K.D.V. kanununda ihracat istisnası hakkında 11. madde de "ihracat teslimleri ve bu teslimlere ilişkin hizmetleri ile yurtdışındaki müşteriler için yapılan hizmetler vergiden istisna edilmiştir" biçiminde belirtilmiştir. 12. maddede ise, istisnadan yararlanma şartları şu şekilde açıklanmıştır:

1 - Teslim yurtdışındaki müşteriye yapılmalıdır.

2 - Teslim konusu mal T.C. gümrük hattından geçerek dış ülkeye varmış olmalıdır.

Gümrük hattı, 1615 sayılı Gümrük Kanunu'nun 11. maddesinde "Türkiye'nin siyasi sınırlarıdır" şeklinde tarif edilmektedir. Gümrük Kanunu'nun 15. maddesinde" serbest liman, bölge ve mahaller" gümrük hattının dışında sayılmaktadır. 6209 sayılı Serbest Bölge Kanunu'nun 6. maddesinde de, serbest bölgeler, gümrük hattı dışında nitelendirilmiştir.

K.D.V. ihracat istisnasının önemi, esas itibarıyla, ekonomik niteliktedir. Çünkü, özellikle Avurpa Topluluğu düzeyinde gerçekleştirildiğinde, ülkeler arasında aynı vergi yüküyle mal dolaşımı sağlanmış olacaktır. Böylece kuşkusuz, vergi tarafsızlığı ve rekabet eşitliğine imkân sağlayan bir uygulama elde edilecektir. İhracata olumlu etkisi sebebiyle de ihracatı arttırmayı sağlayabilecektir. Nitekim, K.D.V. istisnası uygulayan bir ülke, aynı ekonomiye sahip ancak K.D.V. istisnası uygulamayan bir ülkeden daha avantajlı olacaktır. K.D.V. uygulayan ülkenin ihraç edeceği mal ve hizmetleri vergiden istisna etmek, bu şekilde ihraç maliyetini düşürmek suretiyle, o kimseye önemli bir teşvik sağlamış olacaktır. Bu bağlamda, özellikle ihracatçılar, dış satım teslimleriyle yurtdışındaki müşteriler için gerekli hizmetleri yürütenler K.D.V.'den faydalanacaklardır. Bu mal ve hizmetleri teslim nedeniyle K.D.V. alınmayacağı gibi, bunların alışları sırasında veya maliyetleri dolayısıyla ödenmiş olan K.D.V.'ler de iade edilecektir (20).

4 - GÜMRÜK MUAFİYETLİ HAMMADDE İTHALİ:

Devlet Planlama Teşkilatı (D.P.T.) tarafından teşvik belgesi verilerek gümrük muafiyetli hammadde ithal edilirse, bu hammaddeler için gümrük vergi, resim ve harcı alınmaz. Bu konuda iki türlü teşvik belgesi verilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1 - Gümrük Kanunu 118. maddesine göre, geçici ithal kabul edilen belgeler,

2 - Döviz tahsisli belgeler.

Her iki belgeye de yapılacak hammadde ithalinde, bunun, işlendikten sonra ihraç edilmesi mecburiyeti vardır. Bu teşviklere istinaden getirilen hammaddelerin kesinlikle iç piyasaya verilmesine izin yoktur. İthal olunan hammaddeler, işlenerek belirtilen süre içinde ihraç edilmek zorundadır.

Döviz tahsisli belgeler için yapılan müracatta hangi gümrük tarife pozisyonunda neyin, ne miktarda ihraç edileceği, birim fiyatının ve toplam döviz getirisinin ne olacağı ifade edilir. Döviz tahsisli belgeler için, yüz birimlik ihracatta döviz tahsis oranı % 60'tır. İhracat ekine eklenecek belgelerden kapasite raporu, imza sirküleri, birim fiyat maliyet tabloları, geçmiş yıllara ait ihracat performansını gösteren ihracat gerçekleşme durumlarını gösteren banka veya planlama yazıları eklenerek D.P.T.'na müracaat edilir. D.P.T., değerlendirme sonucunu uygun ve ekonomik görüyorsa, teşvik belgesine bağlar. Teşvik belgesine bağlar. Teşvik belgesine bağlandıktan sonra bu belge bir ön belge niteliğindedir. Burada herhangi bir ödeme söz konusu değildir. Bu belge kullanıldıkça değer kazanır. Belge büyük alınmış ya da daha az ithal edilmiş olunabilir; burada esas olan, sadece ithal edilen miktar ile sorumluluktur. 10 milyon dolarlık ihracat yapılacağı düşünülerek 4 milyon dolarlık ithalat belgesi alınabilir. Şartlar iyi gitmediğinde daha az ithalat yaparak daha az ihracat yapmakta mümkündür. Ancak, gelen hammaddenin mutlak surette işlenip ihraç edilmesi zorunludur. Bu konudaki teşvik belgeleri normal olarak 15 aylık bir süre için verilir. Malın ithal edilip işlenmesinden sonra 15 ay içinde ihraç edilmesi gereklidir (21).

5 - EXİMBANK KREDİLERİ:

Tekstil sektörünü ilgilendiren bir başka teşvik aracı da, şüphesiz Eximbank kredileridir. Bu krediler, yalnız ihracat yapmak için verilmektedir.

Eximbank'tan ihracat kredisi almak için, başvuru tarihinden önceki 15 ayın son üç ayı hariç, 12 aylık dönemde toplam FOB miktarı 1 milyon ABD Doları'nın üzerinde ihracat gerçekleştirmiş olan imalatçı-ihracatçı firmalar, aynı iş kolunda imalat faaliyetinde bulunan imalatçı ve/veya imalatçı-ihracatçılarca kurulacak imalatçı - ihracatçı çok ortaklı dışticaret şirketleri, imalatçı-ihracatçı sıfatıyla kendi adına ihracat yapmış olan dış ticaret sermaye şirketleri, yukarıda belirtilen dönem içinde 1 milyon dolarlık ihracat barajını aşamayan veya bu barajı aşan imalatçı ve/veya imalatçı-ihracatçı firmaların ihracatlarını gerçekleştirmiş olan dış ticaret sermaye şirketleri sanayi ürünleri ihracatından yararlanır. İhracat yapmak maksadıyla Eximbank'a müracatta bulunan yukarıda sayılan şirketler lehine Eximbank tarafından, ihracat kredi sigortası yaptırmak ve kesin olarak ihracat taahhüdü karşılığı kullandırılmak üzere, aracı bankalara yukarıda tanımlanan firmalar lehine TL cinsinden kredi tahsisi yapılır.

Kredilendirme oranı FOB ihracat taahhüdünün % 50'sidir. Kredi, taahhüt edilen ihracat performansının 90 gün içinde yerine getirilmesi ve faizlerinin 90 günde bir tahsil edilmesi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

şartıyla rotatif biçimde kullandırılır ve vadesi en çok 1 yıldır (22). Krediye uygulanacak faiz oranı % 60 olmaktadır. 3 milyar dolarlık ihracat kredisi, kredi kapsamındadır (23).

Kullanılan bir kredi ile ilgili olarak tahhüt edilen FOB ihracat tutarının tamamı tutarındaki mal bedellerinin yükleme bitiş tarihinden itibaren en geç 180 gün içinde yurda getirilerek, "Döviz Alım Belgesi"ne bağlatılması gereklidir (24).

6 - VERGİ, RESİM VE HARÇ İSTİSNASI:

İhracatçılar, noramı olarak vergi, resim ve harçlardan istisna edilmişlerdir. Bunun için herhangi bir yerden izin almaya gerek yoktur. Bununla beraber, izin alınması gereken durumlar da vardır.

İstisna uygulaması, ihracatın başlamasından sonuna kadar teminat mektuplarına, ipotek muamelelerine ve temliklere uygulanır. Bu sayılanlar, banka ve sigorta muameleler vergisinden, damga vergisinden, resim ve harçlardan ve hâl rüsumundan istisna edilirler. Normal olarak, malı üretip ihraç eden firmaların herhangi bir yerden izin almasına gerek yoktur. Ancak yurtiçi satış ve teslimleri denilen ihraç hallerinde, ki bunlara döviz kazandırıcı işlemler denilir, firmalar yurt içinde teslim etmekle beraber bazı harçlardan istifade ederler. Yurtiçinde teslim edilen bu hallerden bu hallerden teşvik belgesi alınması zorunluluğu vardır. Eğer teşvik belgesi kapsamında kredi kullanılacaksa vergi, resim ve harç süresi bir yıldır. Bir yıl içinde alınmış olunan bu kredi, döviz olarak iade edilmek zorundadır. Döviz kredisi belge kapsamında kullanıldığı takdirde, birtakım fonlardan da istifade ettiğinden, normal faizlerin çok altında bir faizle döviz kredisi kullanma imkânı vardır. Mesela 1 milyon dolarlık döviz kredisi kullanılır (karşılığı TL olarak), fakat bir yıl sonunda yapmış olunan faaliyetlerden dolayı 1 milyon dolarlık kredi geriye iade edilir. Burada kredi kullananın çıkarı, vergi, resim ve harçlardan istifade etmiş olmasıdır (25).

7 - FON KAYNAKLI KREDİ KULLANIMI:

Yatırımların teşvik edilmesi için verilen önemli teşviklerden birisi de, yatırımları ve döviz kazandırıcı hizmetleri teşvik fonu kaynağından kullandırılan kredilerdir.

Bu krediler, kredi yatırım teşvik belgesine bağlanan projelerde yatırımın yapıldığı bölgenin gelişmişlik düzeyine bağlı olmak üzere sabit, yatırım tutarının belirli bir oranı olarak kullandırılmaktadır. Deri, tekstil ve hazırgiyim yatırımları hangi bölgelerde yapılırsa yapılsın, toplam sabit yatırım tutarının % 25'i oranında fon kaynaklı kredi kullanabilmektedir. Yatırımın organize sanayi bölgelerinde yapılması durumunda kredilendirme oranı % 30 olmaktadır. Kredilere uygulanan faiz oranı şu şekilde olmaktadır:

- Birinci derecede kalkınmada öncelikli yörelerde % 15
- İkinci derecede kalkınmada öncelikli yörelerde % 20
- Normal yörelerdeki kalkınmada % 25
- Gelişmiş yörelerde kalkınmada % 35

Kredinin vadesi, 2 yılı ödemesiz olarak toplam 5 yıldır. Ödemesiz dönemdeki faiz oranı % 10'dur.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Türkiye'deki diğer yatırım kredileri ile karşılaştırıldığında, fon kaynaklı kredilerin oldukça ucuz olduğu görülür. Örneğin 1992 yılında, Türkiye Kalkınma Bankası'nın kendi kaynaklarından kullandırdığı 2 yıl geri ödemesiz 3 yıl geri ödemeli, 5 yıl vadeli yatırım kredilerinin yıllık faiz haddi % 65'tir. Yine sanayiye kredi kullandıran Sınai Yatırım ve Kredi Bankası'nın kullandırdığı krediler % 62.5 ile % 75 arasında değişmektedir.

Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu kaynaklarından yatırım kredileri yanında işletme kredileri de kullanılmaktadır. İşletme kredilerinden yararlanabilmek için yatırımın teşvik belgesi kapsamında tamamlanmış ve işletme sermayesi yetersizliği nedeniyle ya hiç üretime geçememiş veya tam kapasite ile çalışamıyor olması gerekmektedir. İşletme sermayesi kredilerinin vadesi 2 yıl, faiz haddi % 30'dur. Bir tekstil şirketi bu koşullarda, bir defaya mahsus olmak üzere ihtiyaç duyduğu kredinin tamamını sağlayabilmektedir (26).

8 - FİNANSMAN FONU:

Finansman fonu, sermaye şirketlerinin bir yıllık kârlarının % 25'ine karşılık gelen kurumlar vergisinin, bir yıl süreyle ertelenmesi şekilnde uygulanmaktadır. Firmalar bu fon ile yatırım teşvik belgesi kapsamındaki yenileme ve modernizasyon yatırımlarını finanse edebilmektedirler. Örneğin bir tekstil firması 1993 yılında 8 milyar TL kurumlar vergisi matrahına sahipse, bunun % 25'i olan 2 milyar TL'yi 1994 yılında finansman fonu olarak ayırarak, 1994 yılında teşvik belgesi kapsamındaki yeni yatırımların finansmanında kullanabilir. Böylece firmanın 1 yıl vadeli 2 milyar TL'lik kredi ihtiyacı,maliyetsiz bir şekilde karşılanmış olur. Finansman fonu olarak ayrılan miktar gelecek yılın kurumlar vergisi matrahına eklenerek vergilendirilir (27).

9 - ENERJİ TEŞVİĞİ:

20 Mart 1992'de ihracatı ve döviz kazandırıcı faaliyetleri teşvik kararı yayımlanarak ihracatçılara enerji teşviği getirilmiştir. Buna göre ihracatçılara imalatta kullandıkları elektriği % 25 indirimli teminatsız ve Türkiye Elektrik Kurumu'ndan; fuel-oil'i de vergi ve fonlardan muaf olarak rafinerilerden teminatsız edinme imkânı sağlanmıştır (28).

10 - İŞTİRAK KAZANÇLARI İSTİSNASI:

Kurumlar Vergisi Kanunu'na göre sermaye şirketlerinin sermayelerini karşılıklı olarak birleştirmeleri halinde, bu birleşmeden meydana gelen artışlar kurumlar vergisinden istisna edilmektedir. Eğer mali nitelikteki birleşmeler, yani bir kurumun diğer kuruma iştirak etmesi halinde oluşan kurumsal kazanç payı, hem iştirak edilen ve hem de iştirak eden kurumda vergiye tabi tutulsaydı, kurumlar vergisi şirket kazançlarının çifte vergilendirilmesine sebebiyet verirdi. İşte bu nedenle, hemen hemen her ülkenin kurumsal kazançlarına istisna getirilmiş ve böylece kurumlar vergisindeki mükerrerlik önlenmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Aksi halde, bir taraftan vergilemede adalet ilkesi çiğnenmiş olacak, diğer taraftan da girişimcilerin iktisadi kararlarında bazı sapmalar görülebilecektir (29).

Bu yüzden, Türkiye'de kurumlar vergisine tabi tekstil şirketleri de kendi aralarında birleşmeler yaptıklarında, kuşkusuz yukarıda sayılan iştirak kazançları istisnasından yararlanabilmektedirler.

V - TEKSTİL SEKTÖRÜNÜN İKTİSADİ VE MALİ SORUNLARI

Türkiye'nin 1980 yılından sonra ithal ikameci sanayileşme politikasını terk ederek ihracata yönelik bir kalkınma politikası izlemeye başlamasından sonra, ihracat hızla artmaya yüztutmuş ve Türkiye, tekstil alanında, uluslararası pazarlarda yer almaya başlamıştır. Bugün Türkiye'nin toplam ihracat ve istihdamında, tekstil sektörünün payı oldukça büyük bir yer tutar. Bununla beraber, tekstil sektörünün de kendine özgü birtakım sorunları vardır. Bunların neler olduğu aşağıda belirtilmeye çalışılmıştır.

A - KOTALAR:

Kota, uluslararası ticarette belirli bir süre içinde ihraç ya da ithal edilecek mal ve hizmetlerin miktar veya değerleri üzerine hükümetler tarafından konulan sınırlamalardır. Kotalar ithal veya ihraç edilen malları miktar yahut değer olarak kısıtlayan uygulamalar olduğundan, bu miktar veya değerin üzerine çıkalamaz (30).

Kotaların belirlenmesi üç şekilde olmaktadır (31).

1 - Global Kotalar: Sadece ithal edilecek mal hacmini belirleyen kotalardır. Bu tür kotaların uygulanması, sınır kapılarında, ülkeye giren mal miktarının kota sınırını sürekli olarak denetimini gerektirir. Ayrıca, kota ithalatçılar arasında dağıtılmadığı için, ilk başvuranların kotayı alması ve bu arada gerçek ihtiyaç sahiplerinin kotadan yararlanamaması durumu söz konusudur.

2 - Tahsisli ithal kotaları: İthalatçılar arasında belirli kriterlere göre dağıtılan kotalardır. Bu tür kota sistemi, uygulamada, kotaya tabi mallardan belirli bir miktarın ithal edilebilmesi için verilen bir özel izin belgesi olan lisanslar aracılığıyla yürütülür.

3- Gümrük tarife kotaları: Belirli bir ithalat miktarına kadar mallar normal gümrük vergisi ödenerek ithal olunurken, bu miktarın aşılmasından sonra tarifeler yükseltilmektedir.

Yerli sanayii yurtdışı rekabetten korumak, ödemeler bilançosu açığını kapatmak gibi amaçlarla başvurulan kota uygulamasının etkileri, benzer amaçlarla kullanılan gümrük vergisine göre daha etkilidir. Çünkü, hükümet tarafından konulan mal ithal sınırlamalarının üzerinde ithalat yapmak, mümkün olamamaktadır.

Türkiye Tekstil ve Hammaddeleri İhracatçıları Birliği ile Avrupa Topluluğu (A.T.) Komisyonu arasında 1982 yılından beri tekstil ürünleri kısıtlama anlaşmaları yapılmaktadır. Bu anlaşmaların ilki, 1982 yılında sadece pamuk ipliğini kapsamak üzere imzalanmıştı. Ancak yıllar geçtikçe, bir taraftan Türk tekstil sektörünün ihracata yönelik gelişmesi, diğer taraftan ise A.T. tekstil sanayicilerinin gelişen ticaret kurallarına ayak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

uyduramamaları, A.T. Komisyonu tarafından, daha korumacı bir A?t. pazarının kurulmasına neden olmuştur. 1982 yılında pamuk ipliği ile başlayan kısıtlama akımı, 1992 yılında 6 tekstil ve 13 konfeksiyon kategorisine yayılmıştır (32).

AET Pamuk ve Pamuğa Bağlı Tekstil Ürünleri Sanayicileri Komitesi'nin (Eurocoton) başvurusu üzerine, A.T. Komisyonu tarafından 1989 yılında damping soruşturması açılmış ve 1991 yılında Türkiye çıkışlı pamuk ipliği ihracatına geçici olarak anti-damping vergisi konulmuştur. 1992 yılında A.T.'nin çeşitli ülkelere uyguladığı kotalar arasında en büyük oran 100.000 ton ile Türkiye'nindir. Türkiye'yi 40.000 ton ile Mısır, 35.140 ton ile Brezilya ve 32.620 ton ile Hindistan izlemektedir (33).

Mayıs 1993 yılında da A.T. kotalarında yüzde 30'a varan artışla kaydedilmiştir. Bu arada kategori 21 anorak, rüzgârlık ve parka, kategori 39 mutfak ve banyo bezleri, kategori 73 eşofman kotaları kaldırılmıştır. Bu sayılan kategorilerde kota sınırlaması artık yoktur (34).

politik girişimler sonucu, şüphesiz bazı ekonomik avantajlar elde edilebilir. Buna örnek olarak, damping soruşturması gösterilebilir. Damping soruşturması, sadece Türk tekstil firmaları için değil, Mısır, Hindistan ve Brezilya firmaları içinde yapılmıştır. Ancak Hindistan ve Brezilya firmaları için de yapılmıştır. Ancak Hindistan hükümetinin, Avurpa uçak sanayi Airbus'den alacağı uçakların siparişini askıya alacağı yolundaki tehdidi, Hindistan için başlatılan soruşturmanın kapatılmasına neden olmuştur. Yine, Mısır firmalarında da damping oranı bulunmasına rağmen, yapılan politik girişimler sonucu bu ülkeye de anti-damping vergisi konmamıştır. Türkiye'nin de bu konuda sergileyeceği bazı politik girişimlerinin kotalar üzerinde etkili olması mümkündür.

B - HAMMADDE MALİYETLERİ:

Türkiye'de destekleme alımları ile devletçe belirlenen pamuk fiyatlarının, dünya fiyatlarının üzerinde olduğu ileri sürülmektedir (35). Tekstil sanayinin temel hammadde girdisi olan pamuk fiyatları, dünya fiyatlarının % 25-30 üzerinde sanayiciye sunulmaktadır. Türkiye'de üretilen pamuk yerine, ithal pamuk temini kuşkusuz Türk tekstilinin rekabet gücünün kaybına ve dış kaynakların aranmasına yol açacaktır.

C İŞGÜCÜ MALİYETLERİ:

1980 yılı sonrası dönemde, bazı sendikal hakların askıya alınarak işgücü maliyetlerinin oldukça düşmesinden sonra, işgücü maliyeti 1988 yılından sonra serbest pazarlık yapma imkânlarına kavuşunca, işgücü maliyetleri bir anda yükselmeye başlamıştır.

Tekstil sektörünün işçilik maliyeti, ulusal pazarda diğer sektörlere oranla nisbeten düşük gözükmekle birlikte, uluslararası alanda hızla artmaktadır. İplik eğirme ve dokuma sektöründe 1985 yılında saat başına işçilik maliyeti 1.05 dolar olan Türkiye, 1990 yılına kadar ancak 1.82 dolar /saat işgücüne ilerlemiştir. Ancak 1991 yılı içinde patlayan işgücü maliyeti, saat başına ödenen rakamın 3.12 dolar /saate çıkmasına neden olmuştur. Bu artış, % 71 olarak gerçekleşen oldukça yüksek sayılabilecek bir orandır (36). Açıktır ki, anılan

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

verilerden tekstil sektöründeki işgücü maliyetlerinin yüksekliği kendiliğinden anlaşılmaktadır.

D - KUR POLİTİKASI:

Türkiye, 24 Ocak 1980 kararlarından sonra içe dönük ekonomiden dışa dönük bir ekonomiye geçmek ve kaynak dağılımındaki etkinliği artırmak için, gerçekçi kur (döviz fiyatlarının enflasyon kadar artması) politikası uygulamaya başlamıştır.

1989 yılından sonra gerçekçi kur politikası terkedilerek, Türk Lirası yabancı paralara göre % 30-35 civarında aşırı değerlenmiştir. Bu politika, kısa vadede enflasyonu düşürmek için uygulanmaktadır. Fakat bu durum, Türkiye'yi ithalatçı bir duruma düşürmekte; iplik, elyaf ve işlenmiş deri ithalatını giderek daha cazip hale getirmekte ve bu işkollarındaki üretim azalışı yüzünden işsizliğe yol açmaktadır (37). Bu durumun ortadan kalkması için, TL devalüe edilerek gerçekçi kur politikaları izlenmelidir.

E - ENFLASYON:

Enflasyonun menfi etkileri devamlı olarak söylenilmekle beraber, Türkiye'de enflasyon oranının azaldığına dair bir durum henüz görülmemektedir. Tekstil sektörü açısından da enflasyonun olumsuz etkileri, başta yatırım indirimi istisnasında ve KDV iadelerinde görülmektedir. Yapılan ihracat dolayısıyla KDV miktarları geri iade edilmektedir; fakat yüksek enflsayon miktarından dolayı alınacak KDV iadesinin gerçek değerinde şüphesiz azalmalar olmaktadır. Yine yatırım indirimi istisnasında firmaların yapmış oldukları yatırım miktarlarının kâr elde edilinceye kadar matrahtan düşüleceği kanunda yer almakla birlikte, yatırım miktarının 2-3 yıl sonra oluşacak kazançtan düşülecek olması, bu miktarı, kuşkusuz enflasyondan dolayı oldukça azalmaktadır. Bu konuda paranın değer kaybına karşı, yatırımların değerinde, oranıtlı bir biçimde, gelecek yıllardaki değer kayıplardan korunacak önlemler alınmalı ve birtakım ayarlamalar yapılmalıdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Tekstil sektörü, Türkiye'de lokomotif sektör durumundadır. Türk tekstil ve hazır giyim sanayi, 1992 yılında 13.834 milyon dolar olan toplam ihracat içinde 5.148 milyon dolar girdi sağlamıştır. % 37.2 oranla en büyük payı alarak ülkenin en önde gelen döviz kazandırıcı sanayi kolu konumundaki bu kesim, toplam istihdamın da % 28 kadar bir kısmını ihtiva ederek, doğrudan doğruya çalıştırdığı iki milyona yakın işçi yanında, diğer birtakım yan sanayilere de iş alanı açmaktadır.

Türkiye, dünya pamuk üretiminde, yedinci sırada yer almaktadır. GAP projesinin tamamlanmasından sonra da altıncı sıraya yükselecektir. Türkiye ekonomisinde böylesine büyük bir yer alan tekstil sektörüne devlet politikası ile yol gösterilmeli ve o, her bakımdan desteklenmelidir. Japonya'da, 1990 yılı verilerine göre, tekstil işgücü Türkiye'nin yarısı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

iken, tekstil ve giyim sanayi üretimi Türkiye'den 5 misli fazladır. Bunun sebepleri, teknolojik araştırma ve geliştirme, organizasyon ve verimlilik çalışmalarıdır. Belirtmeliyiz ki, 1989-1990 Japon dikiş makineleri araştırma ve geliştirme vakfının yıllık bütçeleri, 10 milyon dolarla Türkiye'nin 1990 yılı toplam ihracatının üç misli kadar bir yer tutmaktadır. Yine dünyanın sayılı tekstil ihracatçılarından Çin'de tekstil bakanlığı ve Güney Kore'de de 5 tekstil enstitüsü bulunmaktadır. Türkiye'de tekstil eğitim ve öğretimi kalite ve kantite yönünden yetersiz, araştırma-geliştirme çalışmaları ise, yok denecek kadar azdır. Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Kimsayal Teknolojiler ve Çevre, Yer Bilimleri, Gıda Teknolojisi, Deniz Bilimleri ve Balıkçılık gibi birçok alan için araştırma grubu oluştururken, maalesef tekstil ve konfeksiyon alanında hiçbir araştırma grubu ve enstitü yoktur. Tekstil konusunda kurulacak bir enstitü ile tekstil ve konfeksiyon sektörü için araştırma ve geliştirme faaliyetleri yapılarak dünyadaki gelişmelere daha çabuk ayak uydurmanın ve onları daha yakından takip etmenin mümkün olacağı ortak görüşünü paylaşıyoruz.

Tekstil ihracatı, 1991 yılında bir önceki yıla göre % 3, 1992 yılında % 5 oranında azalmıştır. 1993'de de bu düzeyin korunacağı kanısındayız. Kuşkusuz bunun sebebi, 250 bin dolar seviyesinden 70 bin dolar düzeyine düşen pamuk ipliği ihracatı ve birçok Uzak Doğu ülkesinin dünya pazarlarına spektaküler fiyatla mal sürmesidir. Türk pamuk ipliği ihracatının diğer bir azalma nedeni, A.T. tarafından uygulanan anti-damping vergisidir. Devet, anti-damping vergisine karşı politik çareler aramalıdır.

Tekstil ihracatında spektaküler bir azalma trendi izlenirken, tekstil ithalatında ise artışlar görülmektedir. Dünya pamuk fiyatları ile Türkiye pamuk fiyatları arasında % 20-25 oranında bir fark vardır. Bu farkın nedeni, yanlış tarımsal destekleme alım uygulamalarıdır. Damping uygulayan ülkelerin titizlikle izlenmesi, anti-damping ve fark giderici vergilerin gündeme konarak tatbiki gereklidir. Yine, aşırı sübvansiyon sağlayan ülkeler incelenmeli, iç-dış fiyat farkları vergilendirilmelidir.

Tekstil ve hazır giyim sanayinin dış kaynaklı sorunlarını karşı etkin çözümler getirebilmek için, içsel sorunlardan doğan, rekabet gücünü azaltan suni ve aşırı maliyetler giderilmeli; endüstriyel girdiler, dünya fiyatlarından temin edilebilmelidir. Tekstil sektörünün ana girdisi olan pamuk üretim ve ticaret politikaları, istikrara kavuşturulmalıdır. Devletin pamuk politikası ile tekstil ve hazır giyim politikası birbirinden ayrılarak, tekstilcilerin cari dünya fiyatlarından pamuk alabilmeleri sağlanmalıdır.

Tekstil sektörünün diğer bir sorunu da, endüstri ülkelerinin geliştirdikleri teknolojilere hem zaman olarak ayak uydurmada karşılaştıkları güçlüktür. Tekstil yatırımları, darboğazları giderici, kalite artırıcı, yenileme ve modernizasyona dönükolmalıdır ki, bugünkü dünya pazarlarında rekabet edebilsinler. Bu bağlamda, kullanılmış tekstil ve konfeksiyon makinalarının ithalatı asla teşvik edilmemelidir. Üretimi artırmak için de yatırımlar, mümkün olduğunca uyarılmalıdır.

Sonuç olarak şunu açıklıkla söyleyebiliriz ki, Türk tekstil sektörü, bugün, içte ve dışta önemli bazı sorunlar ile karşı karşıyadır. Kuşkusuz bunlar, üstesinden gelinmeyecek sorunlar değildir. Zira, 1993 ve müteakip yıllar için oldukça büyüyük hedeflenmiş olduğunu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

inandığımız dış ticaretin gerçekleştirilmesi, ithalat ve ihracat arasındaki olumsuz açığın işçi ve turizm döviz girdileriyle telafisi, pek olanaklı görünmemektedir. 1993 yılının daha ilk 10 ayındaki dış ticaret açığının 11.3 milyar dolara ulaştığı (38) gözönüne getirildiğinde, tekstil sanayii ürünü ihracatının artırılmasının önemi aşikâr olup, bu sektörün sorunlarıyla ilgili önlemler vakit yitirilmeksizin alınmalıdır. Bunun için, yeter ki tekstil olayına sağlıklı ve kompleksiz bir davranışla yaklaşılabilinsin; devlet, kalımlı etkin ve uzun menzilli politikalar üreterek ve bunların ülke ekonomisi yönünden yaşamsal değerlerine inanarak, onları tekstil kesiminin ihtiyaçlarıyla eşzamanlı, yerinde ve rasyonel biçimde uygulayabilsin. Şüphesiz ortak kanı, söz konusu sorunların çözümlerinin mümkün olduğu noktasındadır.

(*) Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. öğretim üyesi - U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü doktora öğrencisi.

Dipnotlar

(1) Gümüş İzzet-Üstün Gülçin, "Tekstil Ürünlerinin Fiyatlandırılması ve Fiyat Saptamada Kullanılan Yöntemler", İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri (I.T.K.I.B.) Aylık Bülteni, Yıl: 5 Sayı: 10, Ekim 1992, s. 16-31.

(2) Şimşek Ahmet Seyfettin, "Tekstil Tarihi", Tekstil-Teknik Dergisi, Yıl:4 Sayı: 43, Ağustos 1988, s. 46-47

(3) Arıcıoğlu Ahmet Tuncer, "Tekstilin Tarihi", Tekstil-Teknik Dergisi, Yıl:4, Sayı: 37, Şubat 1988, s. 73-74

(4) Şimşek, A. Seyfettin, "Bir Başka Açıdan Tekstil", Tekstil- Teknik Dergisi, Sayı: 76, Mayıs 1991, s. 91-96

(5) İ.T.K.I.B. Türkiye Tekstil ve Konfeksiyon Sanayi Raporu, Kasım 1992, İstanbul, s. 1-12

(6) Şimşek, A. Seyfettin a.g.e., s. 91-96

(7) I.T.K.I.B., a.g.e., s. 1-12

(8) Alptekin Atilla, 2000'li Yıllarda Tekstil ve Konfeksiyon Semineri, Tekstil ve Konfeksiyon Sektöründe Teknolojik Yatırımların Verimliliği, I.T.K.I.B., Aralık 1990, İstanbul, s. 58-61

(9) B.k.z., Yazıcıoğlu, Gülseren, "Türkiye'de Yünün Durumu, Bazı Sorunlar ve Başlıca Öneriler", Tekstil ve Mühendis Dergisi, Aralık 1991, s. 383-389

(10) Başer, Güngör-Işık, Yusuf, 1991 Sanayi Kongresi Tekstil Sektör Raporu, Tekstil ve Mühendis Dergisi, Aralık 1991, s. 390-404

(11) Başer, Güngör-Işık, Yusuf a.g.e., s. 390-404

(12) Şener, Orhan, Eğitim Ekonomisinin Temel İlkeleri, III., Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, Acar Matbaacılık, İstanbul 1988, s. 5-6

(13) Tüten, Turgut, "Türk Tekstil ve Hazırgiyim Sanayiinde Son Gelişmeler, Eğitim ve İşgücü Problemleri", 2000'li yıllarda Tekstil ve Konfeksiyon Semineri, I.T.K.I.B., Aralık 1990, İstanbul, s. 65-69

(14) Wierke, Paul, "Tekstil Hazırgiyim Sanayiinde Hızlandırılmış Eğitim İhtiyacı", 2000'li yıllarda tekstil ve Konfeksiyon Semineri, I.T.K.I.B., Aralık 1990, İstanbul, s. 70-78

(15) Özel, Hakkı - Şenyüz, Doğan, Türk Vergi Sistemi, 5. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1992, s. 79
(16) Demir, Aysel, "Yatırım İndiriminin Teşvik Mevzuatı ve Vergi Mevzuatındaki Yeri ile 1992 Yılı Uygulama Esasları", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 61, Ağustos 1992, s. 36-46
(17) Kurumlar Vergisi Kanunu, m.8 ve 22.11.1992 tarih ve 92/3893 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.
(18) Alpar, Ercan, sanayi Ürünü İhracat İstisnası, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 59, Nisan 1992, s. 32-44
(19) Uçar, Şahin, "K.D.V.'de İhracat İstisnası", Türkiye'de K.D.V. Semineri, I.A.V., Istanbul, 1974, s. 40
(20) Tatlıdil, Rezan-Ayaz, Nükhet, Avrupa Topluluğu'nda 1992'ye Yönelik Katma Değer Vergisi Uygulamaları ve Türkiye'de Muhtemel Etkileri, TOBB Yayını, Ankara 1992, s. 31-32
(21) Özmen, Arif, "Teşvikler Açısından Tekstil Sektörümüz", Endüstri İlişkileri Sistemimizde Son Gelişmeler ve Dış Ticaret Rejiminde Tekstil Sektörümüzün Durumu Semineri, Mayıs 1991, s. 168-169
(22) ITKIB, "Eximbank İhracat Finansman Kredisi Uygulama Esasları", ITKIB, Mayıs 1992, s. 29-38
(23) Balaban, Suat "Genel İhracat Politikaları ve Tekstil Sektörü", Tekstil Sektörünün Sorunları ve Çalışma.
(24) ITKIB, "Eximbank İhracat Finansman Kredisi Uygulama Esasları", a.g.e., s. 29-38
(25) Özmen, Arif a.g.e., s. 159-174. Ayrıca, bu konuda geniş bilgi için bkz: Yavaş, Recep, "Türkiye'deki Yatırımların Teşvikinin Hukuksal Çerçevesi ve Uygulanması", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 1993.
(26) Parıltı, Hasan "Yatırım Teşvikleri Karşısında Hazır Giyim Endüstrisi'nin Durumu", ITKIB, Ağustos 1992, s. 38-42
(27) Kurumlar Vergisi Kanunu Mük. Md. 8.
(28) Balaban, Suat, a.g.e., s. 37-42
(29) Turhan, Salih, Vergi Teorisi ve Politikası, Der Yayınları, İstanbul 1987, s. 156
(30) Narinoğlu, Recep, "Firmalar Arası Kota Alışverişleri ve Vergileme", Vergi Sorunları, Sayı: 60, Haziran 1992, s. 70-76
(31) B.k.z., Akyüz, Müfit-Ertel, Nesrin, Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü, Dünya Yayınları, Üçüncü Baskı, İstanbul 1990, s. 192-193
(32) Ertuğ, Yaşar, "Türkiye ile A.T. Arasında Varolan Tekstil Ürünleri Sınırlama Anlaşması Yinelendi", ITKIB, Haziran 1992, s. 13-17
(33) Ertuğ, Yaşar, "A.T. Türkiye Çıkışlı Pamuk İplikleri İhracatına Kesin Anti Damping Vergisi Uygulamasını Başlattı", ITKIB, Haziran 1992, s. 51-58
(34) Dünya Gazetesi, 8 Mayıs 1993, s. 1
(35) ITKIB, Tekstil, Sektörü Raporu, Haziran 1992, s. 38
(36) ITKIB, "Tekstil Sektörünün Durumu ve Sorunlar Raporu", s. 7
(37) Çarıkçı, Emin, Türkiye'de Ekonomik GÜçlükler ve Çözüm Yolları, Adım Yayıncılık, Ankara 1991, s. 85
(38) "Ekonomik Rapor 1992", TOBB Gn. Yayın No. 263, Mayıs 1993, Ankara, s.6; "10 Aylık Dış Ticaret Açığı % 82.2 Arttı", Dünya Gazetesi, 20.12.1993, s. 12

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TÜRK EKONOMİ HUKUKUNDA DEĞERLEME ÖLÇEKLERİNİN BÜTÜNLEŞMESİ

Doç. Dr. Nihal SABAN
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

I. GİRİŞ

Yeniden yapılanmaların oluşturulmaya çalışıldığı günümüzde, çeşitli alanlarda reform tartışmaları ve çalışmaları bu sürecin önemli aşamalarından birini oluşturmaktadır.

Vergi hukukunda, sistemi oluşturan yasaların yapılan değişikliklerle sistemsizliğe dönüşmesi, ülkenin ekonomik yapısındaki değişikliklere cevap verememesi, bir yandan gerçek anlamda bir reformun kaçınılmazlığını, diğer yandan da reform tartışmalarını gündemde tutmaktadır. Vergi hukuku boyutu bu olmakla birlikte, acaba yalnızca vergi yasalarında yapılan ya da yapılacak değişiklik, beklenen reform ihtiyacına cevap verebilecek midir? Şöyle ki, para ve sermaye piyasaları ile çok yakından ilişkide olan vergi, bu alandaki yapılanmalarla birlikte, ekonomi hukuku[1] bütünü içinde değerlendirilmediğinde, amacına ulaşabilecek midir? Bir diğer deyişle, ekonomi hukuku açısından bir bütünlük gerekli midir?

1982 Anayasası Dördüncü Kısımda Mali ve Ekonomik Hükümler başlığı altında düzenlenen 166. madde ekonomik, sosyal ve kültürel alanda planlama ile ilgili ilkelere yer vermiştir. Ekonomik kamu hukukunun temelini oluşturan bu ilkeler, devletin kalkınmada, ekonomik hukuktaki yasaları düzenlerken, planlama ile ilgili ilkelere uyması gerektiğini gösterir. Ekonomi hukukunun kamusal yanını oluşturan planlama, bu alanda bir bütünlüğü Anayasal bir zorunluluk olarak karşımıza çıkarmaktadır.

Bu çalışmada, ölçekler düzeyinde bir bütünselliğin, yukarıdaki ilkeler çerçevesinde gerekli olduğunu düşündüğümüz değerleme konsunda Vergi Usul Kanunu, Maliye Bakanlığı'nın Vergi Usul Kanunu'nun 175. ve 257. md. verdiği yetkiyi kullanarak yayınladığı Tek Düzen Hesap Planı Tebliği[2], Türk Ticaret Kanunu ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun Sermaye Piyasası Kanunu'nun 16. ve 22. md. ile Sermaye Piyasasında Bağımsız Dış Denetleme Hakkında Yönetmelik'in 19. maddesi uyarınca yayınladığı, Sermaye Piyasasında Mali Tablo ve Raporlara İlişkin İlke ve Kurallar Hakkında Tebliğinde[3] yer alan değerleme ölçüleri - kavramsal düzeyde- karşılaştırmalı olarak incelenecektir.

II. Değerleme

Değer, bir şeyin değdiği karşılık, kıymet olarak tanımlanır [4]. Kavram, toplumların-bireylerin, ekonomik, sosyal ve politik yapılanmalarındaki değişikliklere bağlı olarak -

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

değdiği karşılık anlamında- içeriksel değişikliğe uğramaktadır. Değer böylesi göreli bir kavram olunca, yapılan değerlemenin kesinliği, doğruluğu gibi konular da her zaman kendi içinde soru işaretleri taşıyacaktır.

Acaba toplumlar böylesi göreli değerlerle yaşayabilirler mi? Hukuk, değerleri yasalarla belirler, ancak, değişen değerlerin karşılığını her zaman yasalarda bulmak mümkün olmayabilir. Vergi ve ticaret hukukunun bel kemiğini oluşturan değerleme, kökü değer kavramına dayanmasına rağmen, yasalarla, herkes tarafından uyulması gerekli değer ölçü ve ölçeklerine bağlanmıştır. Şöyle ki;

Vergi Usul Kanunu Üçüncü Kitap Değerleme, Birinci Kısım İktisadi Kıymet Değerleri, Birinci Bölüm Değerleme Esasları başlığını taşıyan 258. md. "Değerleme, vergi matrahlarının hesaplanmasıyla ilgili iktisadi kıymetlerin takdir tespitidir." şeklinde tanımlanmıştır.

Tek Düzen Hesap Planında Muhasebe Usul ve Esasları başlığı altında düzenlenen III- Mali Tablolar İlkeleri, 2- Bilanço ilkelerinin yer aldığı, 3. fıkrada bilanço varlıklarının, bilanço tarihinde gerçeğe uygun değerleriyle gösterilebilmeleri için, yapılacak değerleme sonucunda uygun karşılık ayrılacağı belirtilmiştir. Değerleme, kavram olarak kullanılmış ancak tanımına yer verilmemiştir.

Türk Ticaret Kanunu Birinci Kitap Ticari İşletme, Beşinci Fasıl Ticari Defterler başlığı altında düzenlenen 75. madde Envanter başlığını taşır ve "Envanter çıkarmak, saymak, ölçmek tartmak ve değerlendirmek suretiyle, bilanço günündeki mevcutları, alacakları ve borçları kat'i bir şekilde ve müfredatlı olarak tespit etmektir." şeklinde düzenlenmiştir. Burada kullanılan değerlendirme kavramı, Vergi Usul Kanunu'nunda Envanter başlığı altında düzenlenen 186. md.'deki değerleme kavramı ile aynı amaca yönelik olarak kullanılmıştır. Değerleme, tanımlanmamış sadece ilkeler ve ölçeklere dayandırılmıştır.

Sermaye Piyasası Kurulu Tebliği İkinci Bölüm Mali Tablolara İlişkin Uygulama Standartları başlığı altında düzenlenen 18. md.'de "Bu bölümde yer alan hükümler işletmelerin, mali tabloların hazırlanması sırasında esas alacakları standartlardan mali tablo kalemlerinin değerlemesine ve ilgililere sunulmasına ilişkin kuralları düzenlemektedir." şeklinde yer alan ilkede, değerleme kavramı kullanılmış, ancak değerlemenin tanımı yapılmamıştır. Değerleme, ölçek ve ilkelere dayandırılmıştır.

Vergi Usul Kanunu'ndaki tanım, Tek Düzen Hesap Planında yer alan bilanço ilkeleri, Türk Ticaret Kanunu'ndaki ve Sermaye Piyasası Kurulu Tebliği'nde yer alan ilke ve ölçeklerden çıkan ortak tanım, işletmeye dahil iktisadi varlıkların aynı değer ölçüsü -para- ile ifade edilmesidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

I. Değer Ölçüsü

a. İktisat

Herkesin kabul ettiği bir değer ölçüsüne ulaşmak, takasla başlayan tarihsel süreç içinde gerçekleşmiştir. Takasta, değiştirilecek malların değerinin aynı olmamasının getirdiği zorluklar, genel kabul gören bir değişim aracı bulununcaya kadar sürmüştür. Para, takasın güçlüklerini ortadan kaldıran ve herkesin kabul ettiği bir değişim aracı olmuştur. Paranın diğer önemli fonksiyonu, değer ölçüsü olmasıdır. Servetleri bu temel ölçü ile değerlendirdiğimizde fiyat kavramına ulaşırız. O halde, bir malın değerinin o malın fiyatıyla ölçülmesine karşılık, paranın değeri de, para biriminin satın alacağı mal ve hizmetlerin toplamıyla ölçülür[5].

b. Hukuk

aa. Kamu Hukuku

Paranın herkes tarafından kabul edilen bir değişim aracı olması, kamu hukukunun ona verdiği tedavül gücü ile mümkündür. Tedavül gücünün koruduğu değer itibarı değerdir, çünkü paranın üzerinde yazılı değeri, onun gerçek değeri değildir. İtibarını, devletin itibarından alır. Şöyle:

Cumhuriyet döneminde altın sikkeler para olma niteliğini kaybetmiştir. 1930 tarihli ve 1715 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu ile para basma yetkisi T.C. Merkez Bankası'na verilmiş ve banknotların altın karşılığının ne olacağı, çıkarılacak istikrar kanununa bırakılmıştır (12 md.). Ancak bu yasa hiçbir zaman çıkmamıştır. 1970 tarihli ve 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu ile altınla olan teorik bağda kesilmiştir (36. a fıkrası). Ülkemizde böyle olmakla birlikte, dünyada, 1944'de imzalanan Bretton Woods Anlaşması ile, Altın Kambiyo Standardı yanında, uluslararası değer ölçüsü olarakta Amerikan Doları seçilmiştir. 1971 yılında, Amerikan dolarının altın konvertibilitesinin kaldırılmasından sonra, bizim gibi, parası dolara bağlı ülkelerinde, paralarının altınla olan bağı kesilmiştir.

Ülkemizde geçerli para, Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre Türkiye'de tedavülde bulunan veya tedavülden kaldırılmış olsa bile değiştirme süresi dolmamış olan, karşılığı altın olmayan ve itibari değeri T.C. Merkez Bankası'nın verdiği güvenceden ibaret olan kâğıt ve madeni paralardır[6]. Teorik olarak böyle olmakla birlikte, Türk parasının enflasyon[7] ve devalüasyon[8] karşısındaki değer yitirimi yargı organları tarafından da kabul edilen bir gerçektir. Son yıllarda görülen yaygın yabancı para kullanımı - özellikle - Amerikan Doları ve Alman Markı - Türk parasının değer kaybının devlet tarafından da kabülü ile başlayan dövize çevrilebilir mevduat veya dövize endeksli tahvil gibi uygulamalarla, bir yandan devletin kredisinin, diğer yandan da T.C. Merkez Bankası'nın verdiği güvencenin yeterli bulunmayarak, güvence arayışında yabancı paranın önemli bir alternatif

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

konumuna gelmesi, yukarıdaki yasal düzenlemeye ve Türk Lirası'nın konvertibil olmasına rağmen, ülkemizde, Türk parasının kullanılmasını sağlayacak ya da kullananları koruyacak güçte para olma özelliğini yitirmekte olduğunu göstermektedir.

bb. Özel Hukuk

Borçlar Kanunu'nun temelini oluşturan alım satım ya da mal ve hizmetin değeri, para ile ödenir. Borçlar Kannu 83, I'ya göre konusu para olan borçlar Türk parası ile ödenir. Kural bu olmakla birlikte, BK.83, II'ya göre de, borçlu, doğrudan doğruya akitte açıklanan memleket parası ile ödeme yapabilir.

Ticaret Kanunu'nda düzenlenen şirketler, kıymetli evrakla ilgili hükümlerde, para, ya açıkça değer ölçüsü alınmıştır ya da tedavül gücü olan kıymetler, paranın itibarı değerine bağlanmıştır. TTK. ve SPTK.'nde para açıkça değer ölçüsü olarak alınmıştır. Bunun yanında BK.'ndaki yabancı para ile ödemeler ticaret hukukunda da anlamını bulmaktadır.

cc. Mali Hukuk

Bu alandaki düzenlemelerin çoğunluğu, vergi ödevine bağlandığı için, VUK. ve TDHP.'nda değer ölçüsü paradır ve bu da Türk Lirası'dır.

2. Değerleme Ölçekleri

Değerlemenin yapılabilmesi için, değer ölçüsü cinsinden, ölçeklerin belirlenmesi gerekli dir ki, bunlardan malın hangi fiyatının esas alınacağına dayanır. İşletme iktisatındaki iki temel değerleme ölçeği olan iktisap bedeli ve ikame bedeli[9]- hukukta - ya da kanunlarımızda kullanılan kavramlarla - maliyet bedeli ve rayiç bedel kavramlarının karşılığıdır.

a. Maliyet Bedeli

Bir malın hukuksal olarak edinimi için yapılan giderlerin toplamıdır[10]. TDHP. ve SPKT.'nde maliyet bedeli esas alınmıştır.

b. Rayiç Bedel

Bir malın piyasadaki alım satım değeridir.
Bu ölçekler kanunlarımızda nasıl bir yansıma bulmuştur?
VUK.'nda yer alan değerleme ölçekleri,
1. Maliyet bedeli,
2. Borsa rayici,
3. Tasarruf değeri,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. Mukayyet değer,
5. İtibari değer,
6. Vergi değeri,
7. Rayiç bedel,
8. Emsal bedel ve ücretidir[11].

TDHP.'nında yer alan değerleme ölçekleri,
1. Maliyet bedeli,
2. Tasarruf değeri,
3. Nominal değer,
4. Borsa veya piyasa değeridir.

TTK.'nda yer alan değerleme ölçekleri,
1. İtibari değer
2. Maliyet değeri,
3. Ortalama borsa rayiç değeri,
4. Cari değer,
5. İtfa değeridir[12].

SPKT.'nda yer alan değerleme ölçekleri
1. Maliyeti bedeli,
2. Rayiç bedel,
3. Mukayyet değerdir.

Yukarıda "değerleme ölçüleri" adı altında yer alan kavramlar, gerçekte değerleme ölçeği ve değerleme usulü kavramlarından oluşmaktadır.

3. Değerleme İlkeleri

a. En Düşük Değer

VUK.'nda yer alan değerleme ölçekleri verginin yasallığı ilkesi gereğince sınırlayıcıdır ve bunların altına inilimez[13].

TDHP. ve SPKT.'nda ise, genel kabul görmüş muhasebe standartlarına göre tespit edilen ilkeler, en düşük değer üzerine kurulmuştur.

b. EnYüksek Değer

TTK.nda değerleme ölçeklerinde, en yüksek değer ilkesi benimsenmiştir (TTK. 75 md.) Ancak, anonim ortaklıklarda en düşük değerin benimsendiği durumlar da vardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

4. Değerleme usulleri

a. İtibari -nominal- değer

Değerlemede, değerlenecek ekonomik birimler tek tek belirlenmiş yani, ayrı birer değer olarak kabul edilmiştir. İşletmenin verim değeri, işletmenin toplu değeri gibi kavramlar hukuk sistemimizde yer almadığı için, değerleme, kural olarak, tek tek fiyat kavramına bağlanmıştır. Bu anlayışın yansıması olarakta, iktisadi kıymetlerin değerinin tespitinde birden fazla işleme ihtiyacı vardır ve sonuçta, gerçek ya da gerçeğe yakın bir değer bulunmaya çalışılır. Muhasebe hukukunda bu değerlerin deftere geçme, ya da günümüzde bilgisayar kayıtlarına geçme zorunluluğu vardır. Bu işlem, bazı kıymetlerin üzerinde yazılı değerleri esas alırken, bazı değerlere ulaşmayı da birtakım usullere bağlamıştır. İşte burada, para dışında bir takım değerlere bağlı olması, bir de itibarı değerli paraya bağlı olması, birtakım yanılgıları da beraberinde getirmiştir.

Hukuk sistemimizde para, bir değer ölçüsüdür. Paranın kıymeti, üzerindeki yazılı itibari (nominal) değer ile ifade edilir. Para gibi birtakım kıymetlerin üzerindeki yazılı değer ile değerlenmesi, itibarı değere bir değer ölçeği yaklaşımı getirmiştir. Halbuki, kanunlarımızda kullanılan itibarı değer bir değer ölçeği değil, bu ölçeklerden birine - örneğin, maliyet bedeline, - ulaşmak için kullanılan usullerden birini göstermektedir. Şöyle ki: Vergi Usul Kanununda 284 md.ye göre kasa, 288.md.ye göre de eshamlı şirketlerle iktisadi kamu müesseseleri çıkardıkları tahvilleri itibari değerleri ile değerlemeye mecburdurlar. Buradaki kasa mevcutlarından örneğin çekin üzerindeki değer, karşılığında satılan ya da satın alınan mal hizmetin maliyet bedelidir. 288. md.deki tahvillerin itibari değeri, işletmenin ihtiyacı olan borcun maliyetine göre belirlenmiştir. Eğer itibari değer altında bir bedelle satılıyor ise, yani satış bedeli maliyet bedelinin altında ise, aktifleştiriliyor. O halde buradaki itibari değer de maliyet bedelidir. Aynı yaklaşımla Ticaret Kanunu'nun kullandığı itibari değer kavramını inceleyelim. TTK. 75. md.'de alacak ve borçların itibari değeri, - iktisaden - maliyet bedeli+kâr (veya zarar)= satış bedeli (borsa rayici)+ faiz (varsa ve vadeye göre) eşitliği ile ifade edilir. İtibari değer, kârlı ve faizli maliyet değerinden ibarettir[14].

b. Mukayyet Değer

Bir iktisadi kıymetin muhasebe kayıtlarında gösterilen hesap değeridir (VUK. 265.md.). VUK. 281 ve 285.md.'lere göre, alacaklar ve borçlar mukayyet değerleri ile değerlenir. Alacak ya da borç maliyet değeri üzerinden deftere geçer. Birtakım belgeler üzerinden deftere geçen bu değer, deftere geçildiğinde herhangi bir değer artımı ya da azalışına uğramayacaktır. Bir değerleme usulü olarak nitelendirilse bile,deftere geçen değer, maliyet bedelinden başka bir şey değildir. O halde mukayyet değer de bir değer ölçeğini değil, sadece bir usulü göstermektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

c. Tasarruf değeri

Bir iktisadi kıymetin değerleme gününde sahibi için arz ettiği gerçek değerdir (VUK. 264. md.). Bu değer tamamıyla kişiye bağlı bir değer gibi görünmesine rağmen, vergi hukukunda böyle kavramlara yer yoktur. Bu kavram uygulamada senetlerin iskontolu değeridir[15], bu senedin iskonto ile ulaşılan piyasa rayicinden başka bir şey değildir.

III. Bilanço kalemlerine göre Vergi Usul Kanunu, Tek Düzen Hesap Planı, Türk Ticaret Kanunu ve Sermaye Piyasası'nda Mali Tablo ve Raporlara İlişkin İlke ve Kurallar Hakkında Tebliğde yer alan değerleme ölçeklerinin incelenmesi.

Değerleme ölçeklerinin amaçlarındaki farklılık, farklı bilançoların maddi temelini hazırlamaktadır. VUK.'na göre çıkarılan bilançoların amacı, vergi matrahının kavranması, TDHP.'na göre çıkarılan bilançoların amacı, belli bir tarihte işletmenin mali durumunun açıklıkla ve ilgililer için gerçeğe uygun olarak yansıtılması, TTK.'na göre çıkarılan bilançolarda amaç, işletmenin yapısını ortaya koymaya ve SPKT.'ne göre çıkarılan bilançoların amacı ise, yatırımcıyı bilgilendirmeye yöneliktir. VUK.192.md., TDHP., TTK.74.md., 459.md.vd.da ve SPKT.'de kavramsal düzeyde, aynı bilanço kalemleri yer alır. TDHP.'da değerleme ölçekleri yer almaz, -VUK'da yer alan değerleme ölçeklerine dayanıldığı öne sürülebilir- ancak, TDHP. ile değerleme ölçekleri getirildiği aşağıdaki çalışmada ortaya konulacaktır ve TDHP. göre çıkarılacak bilanço da bu ölçeklere dayanılacaktır. Temel hesapların yer aldığı bir bilanço şeması üzerinde, VUK. merkez olmak üzere TDHP., TTK. ve SPKT.'de yer alan değerleme ölçeklerini karşılaştırmalı olarak inceleyelim.

1. Aktif

a. Dönen Varlıklar

İlke olarak bir yılda işletmenin tüketeceği ya da paraya çevireceği değerlerdir.

aa. Kasa

İşletmenin elinde bulunan nakit, Türk parası ve yabancı para gibi değerler bu hesap grubunu oluşturur.

VUK. 284.md.ye göre, kasa mevcutları itibarı değerleri ile değerlenir. İtibarı kıymet paranın üzerinde yazılı olan değerdir.

(VUK. 266.md. vasıtasıyla). Yabancı paralar VUK. 280.md.ye göre, borsa rayici ile değerlenir. Borsa rayici, menkul kıymetler ve kambiyo borsasına, gerekse ticaret borsalarına kayıtlı olan iktisadi kıymetlerin değerlemeden evvelki son muamele günündeki borsadaki muamelelerin ortalama değerini ifade eder (VUK. 263, I). Ülkemizde yabancı paraların borsası olmadığı için, değerlemeye uygulanacak kur Maliye Bakanlığı'nca tespit olunur (VUK. 280, II).

TDHP. 100-Kasa hesabında, işletmenin elinde bulunan ulusal ve yabancı paraların TL.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

karşılığının izlenmesi için kullanılır. şeklindeki düzenlemeye göre, yabancı paraların TL karşılıklarının izlenmesi borsa kuru ya da rayici ile mümkün olacaktır, ancak, ülkemizde yabancı para borsası olmadığı için Maliye Bakanlığı'nca tespit edilecek kurlar üzerinden değerleme yapılacaktır.

TTK.'nda yabancı paraların değerlemesi ile ilgili açık bir hüküm yoktur. Ancak, TTK. 75, II'da borsada kote edilen emtia ve kıymetler o günün borsa rayicine göre hesap edilir şeklindeki düzenlemeye göre, yabancı para değerlemesinde borsa rayicinin uygulanacağı hükmü çıkarılabilir.

SPKT. 28.md.de değerleme gününde, işletmenin kasa ve bankalar hesabı içinde yer alan dvizleri ile dövize dayalı alacakları ve borçları, varsa oluşan borsa kuru, borsa kurunun bulunmaması halinde Merkez Bankası'nca ilan edilen kurlar üzerinden değerlenir.

Kasanın değerlemesinde, itibarı değer, borsa rayici ve borsa kuru kavramları kullanılmıştır. İtibari değer kavramını yukarıda açıklamıştık, borsa rayici ortalama bir değeri ifade ederken, borsa kuru o anda geçerli olan değerdir. Borsası olan değerler için, rayiç bedeli karşılayan kavram borsa rayicidir. O halde, kasanın değerlemesinde para ve para gibi likiditeler hariç -bunların değerlemesi söz konusu değildir- kullanılan değerleme ölçeği borsa rayicidir.

bb. Menkul Kıymetler

Faiz, temettü veya sermaye kazancı elde etmek amacıyla geçici bi süreyle elde tutulan menkul kıymetler bu hesap grubunu oluşturur. Bunlar, kamu ve özel kesime ait hisse senetleri, tahvil gibi menkul kıymetlerdir.

VUK. 279.md.ye göre Türk ve yabancı esham ve tahvilat alış bedeli ile belirlenir. VUK.'da alış bedeli tanımlanmamıştır. Alış bedeli bir varlığın satın alınması için satıcısına ödenen veya borçlanılan bedeldir[16]. Kanun koyucu alış bedelini bağımsız bir değer olarak kabul etmeyerek, maliyet bedeli içinde değerlendirmiştir (VUK.274.md. vasıtasıyla). Alış bedeline menkul kıymetin satın alınması sırasında yapılan giderler dahil olmayacaktır. Hisse senedi ve tahvilin, vadesi geldiğinde veya temettü veya faiz, vadesine çok az kala veya vadesi geçtikten hemen sonra satılmasında veya satın alınmasında alış bedelinde değişiklikler olacaktır. VUK.'nda kupon bedellerinin alış bedeline dahil olup olmadığı ile ilgili bir hüküm yoktur. Ancak GVK.75.md.ye göre, hisse senetlerinde temettü, tahvillerde faiz ödemelerinin yapılacağı tarih menkul sermaye iradının elde edildiği tarihtir. Buna göre, vadesi geldiği halde, tahsil edilmeyip hisse senedi ile birlikte satılan menkul sermaye satıcı yönünden menkul sermaye iradı olacaktır, alıcı yönünden kupon bedeli alış bedeli içinde değerlendirilmeyecektir. Diğer yönden, GVK.76.md.ye göre de, menkul kıymetlerin kuponlu veya kuponsuz olarak satılması, menkul sermaye iradı sayılmaz o halde, ödenen bedel alıcı yönünden alış bedeli olarak nitelenecektir[17]. VUK 279. md.de 485 sayılı yasa ile yapılan değişiklikten önce[18] menkul kıymetlerin değerlemesinde, borsada rayici olan ve olmayan ayrımına dayalı ikili bir yapı oluşturulmuştu ancak daha sonra bu düzenleme kaldırılmıştır. Ülkemizde menkul kıymetler borsasının gelişmesi göz önüne alınarak bu ikili yapıya dönülmesi amaca uygun olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TDHP. 11-Menkul kıymetler hesabı, çeşitli menkul kıymetler ile bunlara ait değer azalma karşılıklarının izlendiği hesap grubudur. Menkul kıymet hesaplarının işleyişinde, menkul kıymetler edinildiğinde alış bedeli üzerinden, satıldığında ise satış bedeli üzerinden kaydedileceği belirlenmiştir. TDHP'ndaki temel değerleme ölçeği maliyet bedelidir. Alış bedeline, menkul kıymetin edinilmesi için yapılan masraflar dahil değildir. Menkul kıymetlerin borsa ve piyasa değerinde düşme olması durumunda-kanuni bir ölçü getirilmemiştir, maliyet bedelinden düşük bir değer olması yeterlidir- karşılık ayrılması zorunludur. O halde, menkul kıymetlerin değerinde düşme olması durumunda değerleme ölçeği borsa rayicidir.

TTK. 462.md.ye göre, borsada rayici bulunan kıymetli evrak en çok bilanço gününden bir ay evveline ait müddet içindeki ortalama rayiçleriyle bilançoya geçirilir. Yabancı borsalarda muamele gören kıymetli evrakın rayici sözkonusu olan hallerde, bunların bedellerinin transferindeki güçlükler dahi hesaba katılır. Borsada rayici olmayan kıymetli evrak ise, faiz, temettü gibi gelirler ve kıymetlerindeki herhangi bir azalma nazara alınmak suretiyle ve maliyet kıymetlerinin geçmemek üzere bilançoya kaydolunur. Maliyet bedeli kavramı içinde menkul kıymetin satın alınması için yapılacak masraflar dahildir[19].

SPKT. 21.md.ye göre, geçici amaçlarla iktisap edilen menkul kıymetler, elde etme maliyeti ile değerlenir. Elde etme maliyeti, varlıkların satın alma, üretim veya inşa maliyetini ifade eder. Menkul kıymetin satın alınması için yapılan harcamalar satın alma bedeli içinde ya da ayrıca gösterilebilir ve elde etme maliyeti de hareketli veya ağırlıklı ortalama maliet yöntemlerinden birinin uygulanması ile bulunacaktır. Menkul kıymetlerin elde etmemaliyetine göre % 10 veya daha fazla değer kaybetmeleri ve bu değer düşüklüğünün yakın bir gelecekte ortadan kalkacağına dair objektif ve makul bir gerekçenin varolmaması halinde borsa rayici ile değerlenir. Menkul kıymetlerin düşük değerle değerlenmesi durumunda karşılık ayrılması şarttır.

Menkul kıymetlerin değerlenmesinde, değerleme ölçeği olarak maliyet bedeli ve borsa rayici kavramları kullanılmıştır.

cc. Alacaklar

Bir yıl içinde paraya dönüşmesi öngörülen ve işletmenin ticari ilişkisi nedeniyle ortaya çıkan senetli ,senetsiz alacakları bu hesap grubunu oluşturur.

VUK. 281.md.de alacaklar mukayyet değerle değerlenir. VUK.'nda genel kavram bu olmakla beraber, alacaklar ayrıca belirlenmiştir. Şöyle ki, vadesi gelmemiş olan senede bağlı alacaklar, değerleme gününün kıymetine irca edilebilir yani tasarruf değeri ile (VUK. 264 md.), değersiz alacaklar mukayyet kıymetleri ile (VUK. 322 md.) değerlenir, şüpheli alacaklar için ise, tasarruf değerine göre pasifte karşılık ayrılabilir (VUK.288 md.).

Ayrıca VUK.283.md.de aktif geçici hesap kıymetleri başlığı altında düzenlenen, gelecek hesap dönemine ait olarak peşin ödenen giderler ile cari hesap dönemine ait olupta henüz tahsil edilmemiş olan hasılat, mukayyet değerleri üzerinden aktifleştirilmek suretiyle değerlenecektir.

TDHP.'nda 12-Ticari alacaklar hesabında, senetsiz, senetli ve şüpheli ticari alacaklar yer alır. Temel değerleme ölçeğinin maliyet bedeli olması nedeniyle senetsiz alacaklar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

maliyet bedeli ile değerlenir. Senede bağlı alacaklar ise 122-Bilanço gününde senetli alacaklar tasarruf değeri ile değerlenmesini sağlamak üzere alacak senetleri için ayrılan reeskont tutarlarının izlenmesinde kullanılır şeklindeki düzenlemeye göre, alacak senetleri değerleme gününde tasarruf değeri ile değerlenecek ve reeskot ayrılacaktır.

Alacaklar TTK. 75. II'ya göre, bütün aktifler, en çok bilanço gününde işletme için haiz oldukları değer üzerinden kaydolunur ve tahsil edilemeyen veya ihtilaflı bulunanlar müstesna olmak üzere, bütün alacaklar da itibari miktarlarına göre hesap edilir. Bu düzenlemede senetsiz alacaklar itibari değerleri ile, senetli alacaklar, en çok bilanço gününde işletme için haiz oldukları değer, yani iskontolu değer üzerinden hesap edilecektir. Tahsil edilemeyen veya ihtilaflı bulunan alacaklar kavramıyla ifade eden şüpheli alacaklar içinde karşılık ayrılabilecektir.

Alacaklar SPKT. 26.md.ye göre, bilançoda mukayyet değerleri ile gösterilirler. Senede bağlı alacakların reeskonta tabi tutulması zorunluluktur. SPKT. A-Hazır Değerler 3) Diğer Hazır Değerler başlığı altında, nitelik itibariyle hazır değer sayılan vadesi gelmiş kuponlar, tahsil edilecek çekler, banka ve posta havaleleri gibi kalemleri içerir. Vadeli çek, senet gibi mütalaa edilerek, 'Çek kavramının hukuki ve iktisadi niteliğine ters düşmekle birlikte bunların vadeli olanları bilançonun alacaklar bölümünde gösterilir.' şeklindeki düzenleme ile yasalara açıkça aykırı bir kavrama hukuk düzeni içinde yer verilmiştir.

Alacakların değerlemesinde, mukayyet değer, tasarruf değeri ve itibari değer kavramları kullanılmıştır. Bu kavramları daha önce açıklamıştık. Alacaklarda mukayyet değer kavramı ile maliyet bedeli, senetli alacaklarda da tasarruf değeri ile rayiç bedele ulaşılır. O halde, alacakların değerlemesinde kullanılan değerleme ölçekleri, maliyet bedeli ve rayiç bedeldir.

dd. Stoklar

İlk madde ve malzemeyi, işletmenin satmak amacıyla elinde tuttuğu mal ve mamuller ile üretim aşamasındaki yarı mamullerin yer aldığı hesap grubudur.

VUK. 274..ye göre, emtia maliyet bedeli ile değerlenir. Emtia'nın maliyet bedeline nazaran değerleme günündeki satış bedelleri % 10 ve daha fazla düüklük gösterdiği hallerde, mükellef maliyet bedeli yerine emsal bedel ile değerleme yapabilir. Maliyet bedeli, iktisadi kıymetin iktisap edilmesi veyahut değerinin artırılması münasebetiyle yapılan ödemelerle bunlara müteferri bulunum giderlerin toplamını ifade eder. (VUK.262 md.). VUK.'nda ayrıca imal edilen emtianın maliyet bedeli (VUK. 275 md.), zirai ürünlerin maliyet bedeli (VUK. 276 md.) hayvanlar (VUK. 277 MD.), önemli azalış vaki olan emtianın emsal bedel (VUK. 278 md.) ile değerleneceği belirlenmiştir. VUK.'na göre stokların değerlemesinde spesifik (fiili) maliyetle değerleme yöntemi kabul edilmiştir ve dönem sonundaki mevcutların değerlenmesindeki maliyet bedeline dahil olacak unsurlar ile ilgili ve stok değer düşüklüğü ile ilgili kuralların açık olmamasından kaynaklanan problemler vardır[20].

TDHP. 15-Stoklar hesabı ve devamında maliyet bedeli esas alınmıştır. Ancak stoklarda değer düşüklüğü tespit edildiğinde-değer düşüklüğü ölçüsü, fiziki ve ekonomik değerinde veya bunların dışındaki nedenlerle piyasa fiyatında düşme meydana gelmesi- ve piyasa

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

fiyatındaki değer düşüklüğü için karşılık ayrılması zorunluluğu getirilmiştir.O halde değer düşüklüğü olması durumunda değerleme ölçeği piyasa rayicidir.

TTK. 461, I'ya göre, hammadde, işlenmiş ve yarı işlenmiş eşya, emtia ve satılık diğer mallar ayrımı yapılmış ve bu mallar en fazla maliyet bedeli üzerinden bilançoya geçirilebilir. TTK.'nda maliyet bedeli ile ilgili açık bir hüküm yoktur ancak, maliyet fiyatı ile buna eklenecek yan ve ikinci derece masraflardan iskonto prim ikramiye gibi kolaylıkların düşülmesi gerekir. 461, II'ya göre, bu malların maliyet değeri bilançonun tanzimi zamanında cari fiyattan fazla ise bunlar bilançoya en fazla cari değer üzerinden geçirilebilir. Cari değer TTK.'nda tanımlanmış değeldir ancak, borsa fiyatı, piyasa fiyatı, satış fiyatı gibi kavramlarla ifade edilebilir. O halde, stoklardaki değer düşüklüğü -ölçü maliyet bedelinden düşük bir değer- olması halinde değerleme ölçeği cari değildir[21].

SPKT. 22.md.ye göre, stoklar elde etme maliyet ve net gerçekleşebilir değerin düşük olanı ile değerlenir. Stokların elde etme maliyeti yerine net gerçekleşebilir değer ile değerlenmesi için, net gerçekleşebilir değerin elde etme maliyetine göre % 10 veya daha fazla bir değer düşüklüğü göstermesi ve bu değer düşüklüğünün yakın tarihte ortadan kalkacağına dair objektif ve makul bir gerekçenin varolması gerekir. Ayrıca stok maliyetinin hesaplanmasında FIFO, LIFO, ağırlıklı ortalama maliyet veya hareketli ortalama maliyet yöntemlerinden birinin uygulanması şarttır. SPKT. E-Stoklar 7) Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı hesabında Kurul'ca belirlenen esaslara göre ayrılan karşılıkların yer aldığı hesap grubudur ve SPKT. 22. md.'de stokların elde etme maliyetine göre düşük değerle değerlenmesi halinde karşılık ayrılma zorunluluğu getirilmiştir.

Stokların değerlemesinde, değerleme ölçeği olarak kullanılan ortak kavram maliyet bedelidir. Ancak, değer düşüklüğü olması durumunda değerleme ölçeği piyasa rayicidir.

b. Duran Varlıklar

aa. Finansal Duran Varlıklar

Bağlı menkul kıymetler, iştirakler, bağlı ortaklıklar ve diğer finansal duran varlıklar bu hesap grubunu oluşturur.

Bağlı menkul kıymetler, vadesi geldiği halde, ilgiliden karşılığı tahsil edilemeyen veya ilgili şirketin faaliyetinin sona ermiş olması nedeniyle pazarlanabilirliğini kaybetmiş olan ve yasal zorunluluklar nedeniyle elde tutulan menkul kıymetler ile iştirak edilen ortaklıklara ait hisse senetleri dışındaki menkul kıymetlerden oluşur.

İştirakler, bir ortaklık ile işletme arasında, söz konusu ortaklığın yönetimine ve ortaklık politikalarının belirlenmesine katılma anlamında devamlı bağ yaratan, TDHP. 242'ye göre en fazla yüzde 50, en az yüzde 10, SPKT. II-C-3'e göre en az yüzde 10, doğrudan veya dolaylı sermaye ilişkisini ifade eder.

Bağlı ortaklıklar, işletmenin doğrudan veya dolaylı olarak, TDHP. 245 ve SPKT. II-C-6 göre yüzde 50 oranında oy hakkına sahip olduğu iştirakleridir.

VUK.'nda iştiraklerin nasıl değerleneceği ile ilgili bir hüküm olmadığı gibi iştirakin ne olduğu da tanımlanmamıştır. Ancak, GVK.75, 2 de iştirak hisselerinden doğan kazançlar

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kavramı kullanılmıştır. GVK. 38, II. fıkrada[22] gayrimenkullerin ve menkul kıymetlerin alım satımı ile devamlı olarak uğraşanlar hariç olmak üzere, bilanço esasına göre defter tutan mükelleflerin iktisap tarihinden itibaren en az iki tam yıl süre ile aktiflerinde yer alan gayrimenkul ve iştirak hisselerinin elden çıkarılmasında maliyet bedeli, bunların iktisap edildiği ve elden çıkarıldığı yıllar hariç olmak üzere her takvim yılı için VUK. hükümlerine göre belirlenen yeniden değerleme oranında artırılarak kazancın tespitinde dikkate alınacaktır. KVK. 8, I fıkrada ise, kurumların, tam mükellefiyete tabi başka bir kurumun sermayesine iştiraklerinden elde ettiği kazançlar kurum kazancından istisna edilmiştir. Bu iki düzenlemeye göre, iştirakler gerçek kişilerin sahip oldukları menkul kıymetler ile ilgili esaslara bağlanmıştır denilebilir. VUK. 289. md.de bu bölümde yazılı olmayan yahut yazılı olup da kendi ölçüleriyle değerlenmesine imkân bulunmayan iktisadi kıymetlerden bina ve arazi vergi değerleriyle, diğerler varsa borsa rayici, yoksa, mukayyet değerleri,o da yoksa emsal bedeliyle değerlenir. Bu düzenlemeye göre, önceden sahip olunan iştirakler mukayyet değerleri ile, yeni iştiraklerde ise emsal bedel ile yapılacaktır. Ancak iştirakleri alış bedeli ile değerlenmesi mümkündür[23] ve GVK.'nda yukarıda değişiklik ile de maliyet bedeli ile olması zorunludur.

TDHP. 24-Mali duran varlıklar başlığı altında, bağlı menkul kıymetler, iştirakler ve bağlı menkul kıymetler ile bunlara bağlı değer düşüklük karşılıklarının izlendiği hesap grubu yer almaktadır. Bunların elde edilmesi veya elden çıkarılması kavramları kullanılmıştır. Temel değerleme ölçeğinin maliyet bedeli olması nedeniyle mali duran varlıklar maliyet bedeli ile değerlenecektir. Ancak, bu kıymetlerin borsa veya piyasa değerlerinde önemli ölçüde değer azalması olması durumunda- ölçü maliyet bedelinden düşük olması- karşılık ayrılması gerekir. O halde, değerleme ölçeği borsa rayici ya da piyasa rayicidir.

TTK.'nda mali yatırım varlığının değerlemesi iki farklı yaklaşımla ele alınmıştır. İşletmeye devamlı bağlılık olarak nitelenmesi halinde 460. md. vasıtasıyla, mali yatırım varlığı en fazla maliyet bedeli ile, bir diğer yaklaşım ise, pay senedi kıymetli evrak olduğundan katılmaları 462.md.ye göre ortalama rayiçle değerlenmesidir. Ancak, TTK.460.md.ye göre yapılan değerlemenin daha gerçekçi olduğu görüşüne katılmaktayız[24].

SPKT. 29. md.ye göre, iştirakler, bağlı ortaklıklar ve bağlı menkul kıymetler elde etme maliyeti ile değerlenir. İşletmeler, iştirakler, bağlı ortaklıklar ve bağlı menkul kıymetlerin rayiç bedellerinin elde etme maliyetine göre % 10 ve daha azla bir düşüklük göstermesi ve bu düşüklüğün yakın bir gelecekte ortadan kalkacağına dair objektif ve makul bir gerekçenin var olmaması halinde rayiç bedelle değerleme yapabilirler. SPKT. II-C Finansal Duran Varlıklar başlığı altında düzenlenen hesap grubunda bağlı menkul kıymetler, iştirakler ve bağlı ortaklıklar için değer düşüklüğü karşılığı ayrılacağı da hükme bağlanmıştır.

Finansal duran varlıkların değerlemesinde kullanılan değerleme ölçeği kavramı maliyet bedelidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bb. Maddi duran varlıklar

Mal ve hizmet üretiminde veya bunların elde edilmesinde kullanılmak, diğer işletmelere kiraya verilmek veya yönetim hizmetlerinde kullanılmak amacıyla elde bulundurulan, fiziki varlıklar bu hesap grubunu oluşturur.

VUK. 269.md.ye göre, gayrimenkuller maliyet bedeli ile değerlenir. VUK. 27.md.ye göre de maliyet bedeline satınalma bedeli dışında makine ve tesisatta gümrük vergileri, nakliye ve montaj giderleri, mevcut bir binanın satın alınarak yıkılmasından ve arsasının tesviyesinden mütevellit giderler dahildir. Ayrıca, noter, mahkeme, kıymet takdiri, komisyon ve tellaliye giderleri ile Emlak Alım ve Taşıt Alım Vergilerini dilerlerse maliyet bedeli içinde ya da genel giderler içinde gösterebilirler ve maliyet bedelinin artması ile ilgili kurallar da ayrıca düzenlenmiştir (VUK. 272 md.). VUK. 313.md.ye göre de amortisman ayrılabilir.

TDHP.25- Maddi duran varlıklar hesabında, bu kıymetlerin maliyet bedelleri değerleneceği belirlenmiştir ve 257-Birikmiş amortismanlarda da amortisman ayrılabileceği belirlenmiştir.

TTK. 461, I'e göre, gayrimenkul , binalar, elektrik santralleri makineler, nakil vasıtaları, alet ve edavat ve mobilya gibi devamlı surette işletmede kullanılan tesisler halin icabına göre münasip olan tenzilat yapıldıktan sonra en fazla maliyet değerleri üzerinden bilançoya geçirilir şeklindeki düzenlemeye göre, maliyet bedeli ile değerlenecek ayrıca amortismanda ayrılabilecektir.

SPKT. 30. md.ye göre, maddi duran varlıklar, yeniden değerleme uygulaması hariç, elde etme maliyeti ile değerlenir. Maddi duran varlığın satın alma işlemine bağlı olarak yapılan giderler elde etme maliyeti içinde değerlendirilir. SPK. Seri 5 no.lu Tebliğ ile SPKT.'de değişiklik yaparak, maddi duran varlığın aktifleştirilmesinden sonra ortaya çıkan ve bu varlıkların iktisabında kullanılan kredilerin faiz giderlerinin aktifleştirilemeyeceği ve finansman giderleri kapsamında dikkate alınacağını belirlemiştir. SPKT.30-39.md.de de amortismanın ayrılabileceği belirlenmiştir.

Maddi duran varlıkların değerlemesinde kullanılan ortak değerleme ölçeği, maliyet bedelidir ve hepsinde de amortismanlarla ilgili hükümlere ayrıca yer verilmiştir.

cc. Maddi Olmayan Duran Varlıklar

Kuruluş ve teşkilatlanma giderleri, haklar, araştırma ve geliştirme giderleri ve avanslar bu hesap grubunu oluşturur.

VUK. 269, IV'da gayri maddi hakların, gayrimenkuller gibi, yani maliyet bedeli ile, VUK. 282. md.ye göre de, kurumlarda aktifleştirilen ilk tesis ve taazzuv giderleri mukayyet değer ile değerlenir. Kurumun tesis olunması veya yeni bir şubenin açılması veyahut da işlerin devamlı bir surette genişletilmesi için yapılan ve karşılığında maddi bir kıymet iktisap olunmayan giderler bu cümledendir. İlk tesis ve taazzuv giderlerinin kıymet değerlemeye konu olmaları içinde aktifleştirilmeleri gerekir. İlk tesis ve taazzuv giderlerinin aktifleştirilmesi kurumlar vergisi mükelleflerine tanınmış bir haktır ve kullanımı ihtiyaridir. KVK. 14. md. gereğince kurum kazançlarından indirilecek giderler içinde yer alır, gelir vergisi mükellefleri bundan yararlanamazlar. VUK. 282, IV'ya göre gerçek ve

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tüzel kişilerde peştemallıklar da mukayyet değerleri ile değerlenir şeklindeki düzenlemeye göre, gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri yararlanabilecektir. VUK. 313.md.ye göre, değeri 1.000.00.TL. aşan peştamallıkların aktifleştirilmesi zorunluluktur.

TDHP.26- Maddi olmayan duran varlıklar hesabında, bunların maliyet bedeli ile değerleneceği ve 268-Birikmiş amortisman hesabında da amortisman ayrılabileceği belirlenmiştir.

TTK. 459.md. de kuruluş, teşkilat ve idare masrafları kâr ve zarar hesabında masraf olarak gösterilir. Şu kadar ki, ilk tesisat veya işletmenin sonradan genişletilmesi veya işletmenin değiştirilmesi için esas mukavele yahut umumi heyet kararlarında derpiş olunan teşkilat masrafları, Damga Resmi tutarları, en çok beş yıllık bir zamana bölünebilir. Bu suretle her yıla ait olan miktar o yılı kâr ve zarar hesabında masraf olarak gösterilir. Bu düzenlemeye göre TTK.'nda kuruluş masraflarının aktifleştirileceği kabul edilmiştir bu da itibari değer üzerinden yapılacaktır. TTK.460, II'da haklar, imtiyazlar, ihtira beratları, hususi imal ve istihsal usulleri, ruhsatnameler, markalar ve bunlara benzer sair kıymetler maliyet bedelleri ile değerlenecektir. Ayrıca amortisman ayrılması mümkündür.

SPKT. 34.md. kuruluş ve teşkilatlanma giderleri, 35.md.göre de araştırma ve geliştirme giderleri aktifleştirilerek 5 yılda eşit taksitlerle itfa edilecektir. SPKT.36.md.ye göre, maddi olmayan duranvarlıklar içinde yer alan patent, lisans, know-how, işletme hakkı, marka vb. haklar elde etme maliyeti ile değerlenir. Haklar yararlanma süreleri içinde, bu sürenin belli olmaması durumunda 5 yılda itfa edilir.

Maddi olmayan duran varlıkların değerlemesinde kullanılan kavramlar mukayyet değer ve maliyet bedelidir. Burada mukayyet değer kavramı ile ulaşılan maliyet bedelidir. O halde maddi olmayan duran varlıkların değerlemesinde kullanılması gereken ortak değerleme ölçeği maliyet bedelidir.

2. Pasif

a. Borçlar

İşletmenin kredi kurumlarına olan borçları, ticari ilişkileri nedeniyle ortaya çıkan senetli senetsiz borçlar bu hesap grubunu oluşturur.

VUK. 285.md.ye göre, borçların değerlemesi, alacaklarla aynı esaslara bağlanmıştır, yani mukayyet değer ile değerlenir. Senetli alacakların reeskonta tabi tutulması durumunda senede bağlı borçlarında reeskonta tabi tutulması gerekir.

VUK.86.md.de Esham1ı şirketlerle iktisadi kamu müesseseleri çıkardıkları tahvilleri itibari değerleri ile değerlemeye mecburdurlar. Bu düzenlemeye göre, bu şirketlerin çıkardıkları tahviller itibari değerleri ile değerlenecektir. Satış bedeli itibari değerinin altında olması durumunda, değerleme itibari değer ile yapılır ve itibari değer ile satış bedeli arasındaki fark aktifleştirilir. Tahvillerin itfa süresinde eşit tutarda zarar yazılır. Sermaye şirketlerinin çıkardıkları hisse senetleri de itibari değerleri -nominal- değerlenir. İtibari değerin üstünde bir değerle satılması halinde ise, aradaki fark emisyon primi olarak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

değerlenecektir. Ancak, KVK.8, 6'ya göre, kurumların rüçhan hakkı kuponlarının satışından elde ettikleri kazançları ile anonim şirketlerin kuruluşlarında veya sermayelerini artırdıkları sırada çıkardıkları hisse senetlerinin itibari değerinin üzerinden elden çıkarılmasından sağlanan kazançlar, kurumlar vergisinden istisnadır.

VUK. 287. md.de de, gelecek hesap dönemlerine ait olarak peşin tahsil olunan hasılat ile cari hesap dönemine ait olup henüz ödenmemiş giderler, mukayyet değer üzerinden pasifleştirilerek değerlenir. VUK. 268. md.ye görede, tahviller itibari-nominal- değerleri ile değerlenir.

TDHP.30-Mali borçlar hesabında, kredi kurumlarına olan kısa vadeli borçlar ile kısa vadeli para ve sermaye piyasası araçları ile sağlanan krediler ve vadesine bir yıldan daha az bir süre kalan uzun vadeli mali borçları ana para taksit ve faizlerini kapsar. 308-Menkul kıymet ihraç farkları hesabında, nominal değerinin altında ihraç edilen tahvil, senet vs. diğer menkul kıymetlerin nominal satış değeri ile satış fiyatı arasındaki farkın gelecek döneme ait olan farkın izlendiği hesaptır şeklindeki düzenlemeye göre, bu borçlar nominal değer ile izlenecek, menkul kıymetlerin nominal değerden düşük bir değerle satılması halinde de itfa tutarları ile satış bedeli arasındaki fark finansman giderlerinde izlenecektir. TDHP.-32.md.ye göre, ticari borçlar, senetsiz olması durumunda maliyet bedeli, senetli olması durumunda tasarruf değeri ile değerlenecektir.

TTK. 75, III'ya göre borçlar, şarta bağlı veya vadeli olsa bile itibari değeri üzerinden değerlenir. Borçlarla ilgili bu genel hüküm yanında, TTK. 464.md.ye göre de, şirket tarafından çıkarılan tahviller, itfa değeri üzerinden bir tek rakam olarak pasif tablosuna geçirilir. Çıkarma fiyatıla itfa bedeli arasında şirket lehindeki fark aktif tablosuna geçebilirse de bu fark en geç tahvillerin vade gününe kadar yıllık indirimlerle itfa edilir. Tahviller her yıl eşit miktarda ve kur'a suretiyle itfa olunacaksa, itfa sırasında itibari kıymetinden fazla ikramiye ödenecke olduğu taktirde bu ikramiyeler ancak tahvillerin muacceliyet kesbettikleri hesap yılındaki hesabın pasifine geçirilecektir. Çıkarılan hisse senetlerini genel bir yaklaşımla borç olarak niteleyecek olursak, bunlar TTK. 75, III'ya göre itibari değer ile değerlenecektir, zaten itibari değerinin altında satılması TTK. 399.md.ye göre, itibari değerinin altında satılması yasaktır. Borçlarla ilgili bir diğer hüküm, TTK.465, 1'ya göre, kefaletten ve garanti taahhütlerinden doğan mükellefiyetler ve üçüncü şahıs lehine tesis olunan rehinler, bilanço veya ilavesinde birer kalem olarak ayrı ayrı gösterilir.

SPKT. 26.md.ye göre, senetli borçlar reeskonta tabi tutulmalıdır. SPKT.III-3'e göre tahviller itfa bedelleri ile değerlenecektir.

Borçların değerlemesinde, mukayyet değer ve itibari değer ve itfa değeri kavramları yer almaktadır. Buradaki itibari değer ile itfa değeri farklı kavramlar değildir. İtibari değer ve mukayyet değer kavramları ile ulaşılan maliyet bedelidir. O halde, buradaki ortak değerleme ölçeği maliyet bedelidir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

b. Karşılıklar

İşletmenin miktarını kesin olarak belirleyemediği ancak, gelecekte ödenmesi gereken borçları için ayırdığı parasal karşılıklar bu hesap grubunda görülür. Karşılık, aktif elemanların değer kaybını ya da muhtemel gider veya zararı karşılamak maksadıyla işletme sonuçlarından ayrılan fonlardır[25].

VUK. 288.md.ye göre, hasıl olan veya husulü beklenen fakat miktarı katiyetle kestirilemeyen ve teşebbüs için bir borç mahiyetini arz eden belli bazı zararları karşılamak maksadıyla hesaben ayrılan meblağlara karşılık denir ve mukayyet değerleri ile pasifleştirilirler. Vergi hukukunda karşılıklar önemlidir, çünkü karşılık ya da karşılık gibi değerlendirilebilecek unsurlar -senet reeskontları, amortismanlar, pasif geçici hesaplar- kanunen kabul edilen giderler içinde yer alır ve vergi matrahından indirilebilir, bir diğer deyişle vergi matrahını azaltıcı fonksiyonları vardır. Bu yüzden kanunda yer almayan unsurlar için karşılık ayrılması söz konusu değildir. Örneğin kıdem tazminatları için VUK.'na göre karşılık ayrılması mümkün değildir. Bu yaklaşımla, VUK.323. md.de yer alan şüpheli alacaklar için karşılık ayrılması, ticari ve zirai kazancın elde edilmesi veya idame ettirilmesi ile ilgili olmak kaydıyla, dava ve icra safhasında bulunan veya yapılan protestoya veya yazı ile bir defadan fazla istenilmesine rağmen borçlu tarafından ödenmemiş bulunan dava ve icra takibine değmeyecek derecede küçük alacaklar şüpheli alacak sayılır ve karşılık istenirse ayrılır yani zorunluluk yoktur.

Ancak, VUK.'nda 192.md. ihtiyat, 288.md. karşılıklar ve amortisman, 287. md.de pasif geçici hesaplar gibi kavramlar yer alır. Bu kavramları ayırmak gerekiyor. Karşılıklar işletmenin borcudur, masraf olarak tahakkuk etmiş ya da edecektir, fakat miktarları belli değildir. İşletmenin ödenecek borcunun miktarı belli ise bu artık pasif geçici hesaplarda yer alır, miktar durumu hariç, pasif geçici hesap kıymetleri de karşılık olarak nitelenebilir. Yedek akçeler VUK. açısından, işletmenin varlığıdır, masraf değildir ve sermaye unsurudur. Amortismanlar da karşılık adı altında yer alır, bir indirim kalemi oluşturması nedeniyle, karşılık olarak nitelenebilir.

TDHP.2-Bilanço ilkeleri 3) de bilanço varlıklarının, bilanço tarihindeki gerçeğe uygun değerleriyle gösterebilmek için, varlıklarda değer düşüklüklerini göstererek karşılık ayrılma zorunluluğu getirilmiştir. Dönen varlıklar grubu içinde yer alan menkul kıymetler alacaklar, stoklar ve diğer dönen varlıklar içinde ilgili kalemler için yapılacak değerleme sonucu uygun karşılıklar ayrılır ve bu ilke duran varlıklar grubunda yer alan alacaklar, menkul kıymetler ve iştirakler, bağlı ortaklıklar ve diğer duran varlıklardaki kalemler için geçerlidir. 5) Dönen ve duran varlıklar grubunda yer alan alacak senetlerini bilanço tarihindeki gerçeğe uygun değerleri ile gösterebilmek için reeskont işlemleri yapılmalıdır. 6) Bilançoda duran varlıklar grubunda yer alan maddi duran varlıklar ile maddi olmayan duran varlıkların maliyetini çeşitli dönem maliyetlerine yüklemek amacıyla, her dönem ayrılan amortismanların birikmiş tutarları ayrıca bilançoda gösterilmelidir, 7) Duran varlıklar grubu içinde yer alan özel tükenmeye tabi varlıkların maliyetini çeşitli dönem maliyetlerine yüklemek amacıyla, her dönem ayrılan tükenme paylarının birikmiş tutarları

ayrıca bilançoda gösterilir, şeklindeki düzenleme VUK.'nda yer alan sınırlı karşılık ayrılması ilkesinden farklıdır. TDHP.V- Yapılan Düzenlemenin Vergi Mevzuatı İle İlişkisi ve Yaptırımı başlığı altında, işletmelerin söz konusu mali tablolardan hareketle vergiye tabi safi kazancın tespitinde vergi mevzuatı uyarınca istenilen bilgileri sağlayacak şekilde gerekli düzenleme ve hesaplamaları yapmaları gerekmektedir. Bu düzenlemeye göre, değerleme ya TDHP.'nda getirilen ilkelere göre yapılacaktır, ancak değerleme ölçekleri tebliğde yer almamıştır ya da bilanço çıkarılırken VUK.'ndaki değerleme ölçekleri kullanılacaktır, bu koşullarda da VUK.'nda yer almayan karşılıklar için değerleme ölçeği ne olacaktır bu konuda da hüküm yoktur. Bu karışıklığın yayınlanacak uygulama standartları ile giderileceğini ve TDHP.'nın VUK.'dan bağımsız bir yere -gerçek anlamda bir hesap planı- oturtulacağını ümit ediyoruz.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, TDHP.'nındaki değer düşüklüğü karşılıkları-değer düşüklüğünün tamamını karşılayacak biçimde-; 119-Menkul kıymetler değer düşüklüğü karşılığında, menkul kıymetlerin borsa ve piyasa değerinde önemli ölçüde ya da sürekli olarak değer azalması tespit edildiğinde, borsa rayici ya da piyasa değeri göz önünde tutularak karşılık ayrılacaktır. 158-Stok değer düşüklüğü karşılığı, yangın, deprem, su basması gibi doğal afetler ve bozulmak, çürümek, kırılmak, çatlamak, paslanmak, teknolojik gelişmeler ve moda değişiklikleri nedenleriyle stokların fiziki ve ekonomik değerlerinde önemli azalışların ortaya çıkması veya bunların dışında diğer nedenlerle stokların piyasa fiyatlarında düşmelerin meydana gelmesi dolayısıyla, karşılamak üzere ayrılır. 241- Bağlı menkul kıymetler değer düşüklüğü karşılığı, 244-İştirakler sermaye payları değer düşüklüğü karşılığı, 247-Bağlı ortaklıklar sermaye payları değer düşüklüğü karşılığında ilgili kıymetlerin borsa ve piyasa değerinde, sürekli ya da önemli ölçüde değer azalmaları için karşılık ayrılır.

Şüpheli alacaklar karşılıkları, 129-Şüpheli ticari alacaklar karşılığı, 128-Şüpheli ticari alacaklar (Ödeme süresi geçmiş bu nedenle vadesi bir kaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş ya da dava veya icra safhasına aktarılmış senetli ve senetsiz alacakları kapsar.) için ayrılacak karşılıklarla, parekende satış yöntemi kullanılarak bilanço gününden önceki iki hesap döneminde vadesinde tahsil edilemeyen alacakların ilgili dönemlerdeki toplam vadeli satışlara oranlarının ortalamasının değerleme dönemindeki vadeli satışlara uygulanması suretiyle bulunacak şüpheli alacaklar için ayrılan karşılıkları kapsar. 139-Diğer şüpheli alacaklar karşılığı, senetli ve senetsiz şüpheli diğer alacakların tahsil edilememe ihtimalinin kuvvetlenmiş olması halinde, bu tür risklerin giderilmesini sağlamak üzere ayrılan karşılıkları kapsar. Teminatlı alacaklarda karşılık, teminatı aşan kısım için kullanılır.

Ödenecek gider karşılıkları ise, 372-Kıdem tazminatı karşılığı, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılacak kıdem tazminatı karşılıklarıdır. 373-Maliyet giderleri karşılığı, aylık maliyetlerin belirlenmesinde, gelecek aylarda kesin tahakkuku yapılacak giderlerle aylık maliyetlere pay verilmesinde, tamir, bakım, ikramiyeler, finansman giderleri vb. giderlere ilişkin tahmini gider karşılıklarıdır. 479-Diğer borç ve gider karşılıklarının, 370-Vergi ve fon karşılıkları ilgili ödenecek giderler için ayrılan karşılıkların yer aldığı hesaplardır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Ayrıca karşılık genel kavram olarak alındığında, 122-Alacak senetleri reeskontu, 257-Maddi duran varlıklar için amortisman, 267-Maddi olmayan duran varlıklar için amortisman, 278-Özel tükenmeye tabi varlıklar için birikmiş tükenme payları yer alır.

TTK.'nda karşılıklar için sınırlayıcı bir hüküm yoktur, işletme gerekli gördüğü alanlarda karşılık ayırabilir, bunu, karşılık adı altında değilde örneğin yedek akçelerle de yapması mümkündür (458 ve 466 md.). TTK.'nda 465.md.ye göre, kefaletten ve garanti taahhütlerinden doğan mükellefiyetler ve üçüncü şahıs lehine tesis olunan rehinler, bilançoda veya ilavesinde birer kalem olarak ayrı ayrı gösterilir. Bunlardan veya ilerde yerine getirilecek teslim veya tesellüm mükellefiyetlerinden veyahut bunlara benzer taahhütlerden doğması muhtemel zararlara karşılık olmak üzere bilançoya yedek akçe konur. Bu düzenlemede karşılık ve yedek akçe kavramları birlikte kullanılmış olup, 460, III.'da devamlı tesisatta halin icabına göre yapılacak münasip tenzilat, pasif tablosunda itfa ile yenileme akçeleri teşkili suretiyle de yapılabilir şeklindeki düzenleme ile de, karşılık, yedek akçe ve amortisman kavramları birlikte değerlendirilmiştir.

SPTK.'nde karşılıkların değer düşüklüğü ile ilgili olanları; B-Menkul kıymetler değer düşüklüğü karşılığı, menkul kıymetlerin düşük değerle değerlenmesi sonucunda ayrılacak karşılıktır. I-E-7-Stok değer düşüklüğü karşılığı 22.md.ye göre elde etme maliyetine göre düşük değerle değerlenmesi sonucunda ayrılacak karşılıktır. II-C-4/5-iştiraklere sermaye taahhütleri ve iştirak değer düşüklüğü karşılığı ve 7/8 bağlı ortaklıklara sermaye taahhütleri ve bağlı ortaklıklar değer düşüklüğü karşılığı, burdaki kıymetlerde değer düşüklüğü olması halinde ayrılacak karşılıklardır.

Şüpheli alacaklarla ilgili karşılıklar ise, I-C-6 ve D-5 şüpheli alacaklar için ayrılan karşılıklardır. Şüpheli alacaklar SPKT.27.md.de çeşitli nedenlerle tahsil imkânlarının güçleşmiş olduğu tahmin edilen alacakları ifade eder ve işletmelerin makul bir gerekçeye dayanarak şüpheli alacaklarını tahmin etmesi ve bunlar için karşılık ayırması şarttır. Makul bir sonuca ulaşmayı önleyen belirsizliklerin varolması halinde, şüpheli alacaklar, parekende satış yöntemi kullanılarak hesaplanır. Bu yönteme göre, değerleme yapılan dönemden önceki iki hesap döneminde vadesinde tahsil edilmeyen alacakların ilgili bulunduğu dönemlerdeki toplam vadeli satışlara oranlarının ortalaması, değerleme dönemindeki vadeli satışlara uygulanarak, tahmini şüpheli alacaklar hesaplanır. Bunların dışında, ilgili bulunduğu dönemde vadesi geçtiği halde tahsil edilemeyen veya dava ve icra aşamasında bulunan veya yapılan protestoya veya yazı ile bir defadan fazla istenilmesine rağmen borçlu tarafından ödenmemiş bulunan alacaklar için ayrıca karşılık ayrılır.

Ayrıca yapılacak ödemeler için ayrılacak karşılıklar III-E-I vergi karşılıkları, dönem kârı üzerinden hesaplanan kurumlar vergisi, diğer vergi ve kesintiler ile doğması muhtemel diğer vergi borçları için ayrılan karşılıklardır. IV-E-1 Kıdem tazminatı karşılıkları 42.md.ye göre, işletmelerin ilgili bulunduğu hesap dönemleri sonu itibariyle kıdem tazminatı yükümlülüklerini hesaplamaları ve bu yükümlülük nedeniyle cari dönemde ortaya çıkan kıdem tazminatı artışları için karşılık ayırmaları şarttır.

Karşılığı genel kavram olarak aldığımızda burada da, I-C-3 Alacak senetleri reeskontu, 2-D-8 Birikmiş amortismanlar ile ilgili kurallarda yer alır.

Karşılıkların değerlemesi ile ilgili kullanılan kavramlar mukayyet değer ve itibari değerdir. Bunlar değerleme ölçeği olmamaları nedeniyle, değerleme ölçeği maliyet bedelidir.

c. Özkaynak

İşletmenin net aktif toplamının ortaklık ya da ortaklar tarafından karşılanan kısmını ifade eden hesap grubudur.

aa. Sermaye

İşletmenin esas sözleşmesinde yer alan ve ticaret siciline tescil edilmiş bulunan sermaye tutarı bu hesap grubunda yer alır.

VUK. 192, IV'ya göre,aktif toplamı ile borçlar arasındaki fark, müteşebbisin işletmeye mevzuu varlığını (özsermayeyi) teşkil eder. Özsermaye pasif tablosuna kaydolunur. İhtiyatlar ve kâr ayrı ayrı gösterilseler bile, özsermayenin cüzi sayılırlar. VUK.'na göre, işletme bilançosunun pasifinde yer alan, kayıtlı sermaye olması nedeniyle, mukayyet değerle değerlenecektir.

TDHP.5-Özkaynaklar hesabı ve devamında Ticaret Siciline tescil edilmiş ve kayıtlı sermaye sisteminde de çıkarılmış sermaye esas gösterilir.

TTK. 463.md.ye göre, esas sermaye, yedek akçe, itfa, yenileme, yardım ve hayır işleri ve benzeri cihetle ayrılmış muhtelif akçeler pasif tablosuna yazılır ve esas sermayenin ödenmemiş olan kısmı, aktif tablosuna ayrı olarak geçirilir. TTK.'nda pasifler itibari değer ile değerleneceği için, sermaye itibari değer ile değerlenecektir.

SPKT. 3.md.ye göre, kayıtlı sermaye, anonim ortaklıkların, esas sözleşmelerinde hüküm bulunmak kaydıyla, yönetim kurulu kararı ile TTK.'nın sermayenin artırılmasına dair hükümlerine tabi olmaksızın, hisse senedi ihraç edebilecekleri azami miktarı miktarı gösteren, ticaret siciline tescil edilmiş sermayeleridir. O halde, kayıtlı sermaye sistemine alınan ortaklıklarda, esas sermaye yerine, çıkarılmış sermaye esas alınır ve bu da mukayyet değerle değerlenecektir.

Sermayenin değerlemesinde kullanılan kavramlar, mukayyet değer ve itibari değer kavramlardır ki, buradaki değer ölçeği maliyet bedelidir.

bb. Yeniden değerleme değer artışı

Duran varlıklardaki değer artışı, iştirakler ve bağlı ortaklıklardaki değer artışı yani, yeniden değerleme sonucu değer artışı bu hesap grubunu oluşturur.

VUK.Mük.298.md.de 3094 sayılı yasa ile yapılan değişikliğe göre[26], bilanço esasına göre defter tutan Gelir ve Kurumlar Vergisi mükellefleri, bilançolarına dahil, amortismana tabi iktisadi kıymetleri ve bu kıymetler üzerinden ayrılmış olup, bilançolarının pasifinde gsöterilen amortismanları, her hesap dönemi sonu itibariyle, kanunundaki şartların varlığı halinde yeniden değerleyebilirler. VUK.267.md.ye göre amortismana tabi iktisadi kıymetler maliyet bedeli ile değerlenir, o halde, yeniden değerlenen iktisadi kıymet maliyet bedeli üzerinden değerlenecektir.

TDHP. 522-Maddi duran varlıklarda yeniden değerleme artışları ve 523-İştiraklerde yeniden değerlemeyi gösteren hesaplar olması nedeniyle yeniden değerleme yapılabilir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

TTK.'nda doğrudan yeniden değerleme yapılmasına olanak veren bir hüküm yoktur. Ancak, TTK. 324.md.ye göre, şirketin mali durumunun bozulması halinde, şirketin aciz halinde bulunduğu şüphesini uyandıran emareler mevcut ise, idare meclisi, aktiflerin satış fiyatları esas olmak üzere bir ara bilanço tanzim eder, işte böylesi durumlarda, yeniden değerleme yapılabilir.

SPKT. 37.md.ye göre, duran varlıklar, iştirakler ve bağlı ortaklıklarda yeniden değerleme yapılabilir.

Yeniden değerlemede kullanılan değerleme ölçeği kavramı maliyet bedelidir.

IV. Sonuç

Yukarıdaki incelememizde, VUK.'nda yer alan sekiz, TDHP.'nda yer alan dört, TTK.'nda yer alan beş ve SPKT.'nde yer alan üç değerleme ölçeğini, bilançodaki temel kalemler üzerinde incelemiş ve bu değerleme ölçeklerinin sadece kavramsal bir kaos olduğunu, gerçekte iki temel değerleme ölçeği -maliyet bedeli ve rayiç bedel-olduğunu ve rayiç bedelin işletme içine girince maliyet bedeline dönüşmesi nedeniyle, işletme bazında tek değerleme ölçeği- maliyet bedeli- olduğunu tespit etmiş durumdayız.

Yasalarda kural olarak, temel kavramlar yer almalı ve bunlar gerçekçi olmalıdır. VUK.'nda yer alan değerleme ölçekleri gerçek vergi ödeme gücünü ortaya koyacak nitelikte değildir. TDHP. sadece hesap planı olarak açıklanmış, temel değerleme ölçeği maliyet bedeli kabul edilmiş fakat, değerlemede hangi ölçek ya da ölçeklerin kullanılacağı belirlenmemiştir. Bundan TDHP.'nda değerleme ölçekleri yer almamıştır, çünkü, VUK.'daki değerleme ölçekleri kullanılacaktır şeklindeki bir yaklaşımda bulunulabilir, ya da yayınlanacak olan uygulama standartları içinde yer alacaktır şeklinde ikili bir değerlendirme yapılabilir. Ancak gerçek değerlere bağlı olması hedeflenen bir hesap planında, gerçek değerlere ulaşılmasını sağlayacak değerleme ölçeklerinin getirilmesi uygun olacağı ve açıklanacak uygulama standartlarında bu eksikliğin giderileceğini umuyoruz. TTK.'nda yer alan değerleme ölçekleri de günümüz şirketlerinin gerçek yapısını ortaya koyacak düzeyde değildir[27]. Diğer yandan, SPKT.'nde değerleme ölçeklerinin yer aldığı 19.md. dışında da değerleme usulünün yer almış olması, tebliğin hazırlanmasında kavramların yeterince anlaşılamadığını düşündürmektedir.

Burada üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir diğer konu ise, VUK.'nda yer almayan bir konunun TDHP.'nda yer alması ve yine düzenleme kapsamında bulunan işletmelerin Tebliğ ve Ek'inde yer alan muhasebe usul ve esaslarına uymadıkları takdirde Vergi Usul Kanunu ve Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununun ilgili hükümleri uyarınca cezai işlemler uygulanacağının belirlenmiş olması vergi hukukundaki temel sorunu - vergi cezalarının Tebliğ ile düzenlenemeyeceği- gündeme getirmiştir. VUK.'nda TDHP.'na aykırılığın suç oluşturduğuna dair bir hüküm yoktur yorum yolu ile de olan hükümler genişletilemez. Anayasa'nın 38, III. fıkrasında düzenlenen 'Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.' ve 7. maddede düzenlenen "Yasama yetkisi Türk Milleti adına, Türkiye Büyük Millet

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez." 73. maddede anlamını bulan verginin yasallığı ilkesi ile ilgili kuralların bütünü açısından değerlendirildiğinde Maliye Bakanlığı'na düzenleme yetkisi veren yasa Anayasa'ya aykırı olması nedeniyle Tebliğ'in bu maddesinin bir hüküm ifade etmeyeceği ve iptali gerekeceği açıktır. Aynı gerekçelerle, SPKT.'nde yer alan - çok açık olması nedeniyle- TTK.'nu tarafından- hukuk düzenince- kabul edilmeyen vadeli çekin bir Tebliğ ile kabul edilerek uyulma zorunluluğu getirilmiş olması, yine yukarıdaki gerekçelerle kabulü mümkün değildir. Yasaların günümüz ihtiyaçlarına cevap vermemesi ve bir hukuk reformunun yapılamıyor olması, yasaların idari düzenlemelerle aşılmasını gerektirmediği gibi, bunlarla suç ve ceza ihdası ya da hukuk düzeninin kabul etmediklerini hukuksal düzen içinde gibi gösterilmesinin hiç gerekçesi değildir. Tebliğler ile boşlukların doldurulması yerine, reform için çaba gösterilmesinin daha yerinde olacağı düşüncesindeyiz.

Yasal düzenlemenin yukarıdaki eksiklikleri ve yalnışlıkları yanında, bilançolardaki rakamsal değerlerin -yada para ile ifade edilen değerlerin- ne kadar gerçekçi olduğu üzerinde de durmak gerekiyor. Paranın nominal ve satın alma gücü kayıplarının bilançoda giderilmemesi durumunda gerçekçi bilançolar söz konusu olamayacaktır. Bunun giderilmesi ise, geçmiş maliyetlerle değerlendirilmiş işletme varlıkları ve borçları üzerinde fiyat değişmelerinin etkisini gösteren enflasyon muhasebesi sistemi[28] üzerinde düşünülmesi gereken bir konu olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Vergi hukukunda birtakım ölçülere bağlanarak, vergi idaresi açısından, paranın değer kaybının giderilmesine yönelik uygulamalar - örneğin vergi cezalarının yükseltilmesi- günümüzdeki yasal düzenlemede karşılıklar veya yeniden değerleme oranları ile anlamını bulan koruma çabaları, paranın değer kaybını gerçek anlamda giderebilme açısından yeterli olamamaktadır.

Bu düzenlemeler göstermektedir ki, ülkemizde, değerleme ile ilgili yasal düzeyde, paranın değer kaybını giderecek -değerleme gününde maliyet bedelini rayiç bedele dönüştürecek[29] -gerçekçi bir değerleme -sistemi- oluşturulamamıştır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının(1990-1994) uygulanmakta olduğu ülkemizde, ekonominin sağlıklı gelişebilmesi ve çalışabilmesi için kurumsallaşmaya önem verilmesi gerekiyor. Kurumsal hafızanın çok sığ olduğu ülkemizde kamu maliyesi açısından vergi alacağının gerçekçi düzeyde kavranabilmesi, gerçek ya da tüzel kişilerin ekonomik yapı içinde kalmaları ve gelişebilmeleri, bu gelişmelerin sağlıklı olarak izlenebilmesi için, ekonomi hukuku bütünlüğü içinde, birtakım reformların yapılması ile kurumsallaşma sağlanmalıdır. Kurumsallaşma gerçek bilançolardan geçer ve bu da - uluslararası muhasebe ilkeleri çerçevesinde, bir sistem oluşturmaya yönelik - gerçek değerleme ilkeleri ve ölçekleri ile mümkün olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Dipnotlar

[1]TEKİNALP, Cumhuriyet Döneminin Ekonomi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi, İ.Ü. Hukuk Fakültesi 50. Yıl Armağanı, İst. 1973, sf.642

[2]G. Tebliğ Sıra No.1 (26.12.1992 T. ve 21447 No.lu R.G.)

[3]Sermaye Piyasası Kurulu XI seri ve 1. No.lu Tebliğ (29.1.1989 T. ve 20064 No.lu R.G.)

[4]Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 1974, sf.207.

[5]HİÇ, Para Teorisi, İst. 1978, sf.55.

[6]SABAN, Türk Parasının Hukuksal Düzeni (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İst.1987, sf.3 vd.

[7]Anayasa Mahkemesi, 26.3.1963 T. ve 3/67 (31.5.1963T. ve 11416 No.lu R.G.)

[8]Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 2.4.1975, 569/432 (DOĞANAY, Sözleşme yapıldıktan sonra devalüasyon sebebiyle para değerinde meydana gelen değişiklikler akdin yerine getirilmesine mani olur mu? Yargıtay Dergisi, C.I. Ekim 1975, s.4.)

[9]ŞANVER, İşletme Vergiciliği ve Türk Vergi Sistemi, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Yayını, No.42-90, İst. 1968, sf. 70 vd.

[10]KANETİ, Vergi Hukuku, Gözden geçirilmiş ve yenilenmiş 2. bası, İst. 1989, sf.202.

[11]Değerleme ölçüleri içinde sayılmayan, ancak kanunda değerleme ölçüsü olarak kullanılan kavramlar için Bak. BATIREL, Teoride ve Türk Vergi Sisteminde Değerleme, İst. 1974, sf.79.

[12]Tacir ve anonim şirketler için belirlenen değerleme ölçekleridir.

[13]BEKTÖRE, Ticaret İşletmelerinde Vergi Bilançosu, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No: 63, Ankara, 1969, sf. 44.

[14]ŞANVER, age., sf. 83.

[15]ÖZBALCI, Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Ankara 1988, sf. 540.

[16]KANETİ, age., sf.208.

[17]ÖZBALCI, age. sf.595.

[18]8.7.1964 T. ve 11748 No.lu R.G.

[19]TEKİNALP, Anonim Ortaklığın Bilançosu ve Yedek Akçeler, İst. 1982, sf. 198.

[20]CANOĞLU, "Yeni hesap planında karşılıklar", Yaklaşım, Yıl: 1, S.11, Kasım 1993, sf.29., SEVİĞ; Hukuksal açıdan muhasebe sistemi uygulamasında karşılıklar, Yaklaşım, Yıl: 1, S.6, Haziran 1993, sf.16 vd.

[21]TEKİNALP, age., sf.128.

[22]1.1.1994 tarihinden geçerli olmak üzere 3946 sayılı kanunla eklenmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

[23]ÖZBALCI, age., sf.596.

[24]TEKİNALP, age., sf.203.

[25]CANOĞLU, age., sf.27.

[26]12.12.1984 T.ve 18603 No.lu R.G.

[27]BAKLACIOĞLU, "Türk Ticaret Kanununun Değerlemeye İlişkin Hükümleri Hakkında Bazı Görüşler", Prof. Dr. Yaşar KARAYALÇIN'a 65'inci Yaş Armağanı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1988, sf.67.

[28]HACIRÜSTEMOĞLU, 'Enflasyon Muhasebesi', Vergi Dünyası, Temmuz 1993, S.143, sf.51.

[29]AKGÜÇ, Mali Tablolar Analizi, genişletilmiş 8. bası, İst.1990., sf.385 vd.

Kısaltmalar

age.	: Adı geçen eser
Bak.	: Bakınız
C.	: Cilt
GVK.	: Gelir Vergisi Kanunu
KVK.	: Kurumlar Vergisi Kanunu
md.	: Madde
Mük.	: Mükerrer
No.	: Numara
RG.	: Resmi Gazete
sf.	: Sayfa
S.	: Sayı
SPK.	: Sermaye Piyasası Kurulu
SPKT.	: Sermaye Piyasasında Mali Tablo ve Raporlara ilişkin İlke ve Kurallar Hakkında Tebliğ
T.	: Tarih
TDHP.	: Maliye Bakanlığı Muhasebe Uygulama Genel Tebliği, Sıra No:1
TTK.	: Türk Ticaret Kanunu
VUK.	: Vergi Usul Kanunu

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Aktif a. Dönen varlıklar	SPKT.	VUK.	TDHP	TTK
aa. Yabancı paralar	borsa rayici	borsa kuru ya ya da borsa rayici	borsa rayici	borsa kuru
bb. Menkul kıymetler	alış bedeli	alış bedeli -değerinde düşme olması halinde-borsa rayici	borsa rayici	elde etme maliyeti -düşme olması halinde- borsa rayici
cc. Alacaklar - Senetsiz	mukayyet değer	maliyet bedeli	itibari değer	mukayyet değer
- Senetli	tasarruf değeri	tasarruf değeri	iskontolu değer	iskontolu değer
dd. Stoklar	maliyet bedeli -değerlerinde düşme olması halinde emsal bedel	maliyet bedeli -düşme olması halinde- piyasa rayici	maliyet bedeli -değer düşüklüğünde cari değer	elde etme maliyeti -değer düşüklüğünde- net gerçekleşebilir değer
b. Duran varlıklar				
aa. Finansal duran varlıklar	emsal bedel ya da alış bedeli	maliyet bedeli -değer düşüklüğünde borsa rayici ya da piyasa rayici	maliyet bedeli	elde etme maliyeti - değer düşüklüğünde- rayiç bedel
bb. Maddi duran varlıklar	maliyet bedeli	maliyet bedeli	maliyet bedeli	elde etme maliyeti
cc. Maddi olmayan duran varlıklar gayri maddi haklar	maliyet bedeli	maliyet bedeli	maliyet bedeli	elde etme maliyeti
- ilk tesis ve tasarruz	mukayyet değer		itibari değer	giderleri

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Pasif

a Borçlar

Senetsiz	Mukayyet değer	maliyet bedeli	itibari değer	maliyet bedeli
Senetli	tasarruf, değeri	tasarruf değer		tasarruf değer
Tahvil	itibari değer	nominal değer	itfa değeri	itfa değeri
	şüpheli alacaklar	-değer düşüklüğü	işletmenin gerekli	değer düşüklüğü
		şüpheli alacak	gördüğü alanlarda	şüpheli olacak
b. Karşılıklar	- mukayyet değer -	-yapılacak ödemeler	karşılık ya da yedek akçe	
			koşullu ya da yedek	yapılacak ödemeler
c. Özkaynak				
aa. sermaye	mukayyet değer	kayıtlı sermaye	itibari değer	mukayyet değer
bb. yeniden değerleme değer artışı	maliyet bedeli		şirketin mali durumun bozulması koşullarında söz konusu olur	SPK. belirlenen ilkelere göre

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ 1883
MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MALİ ANAYASA*

Prof. Dr. Vural Fuat SAVAŞ
Marmara Üniversitesi
İ.İ.B.F.

I. Giriş

Çağdaş demokrasilerde, devletin varlığını doğrudan ve en güçlü biçimde ortaya koyduğu alan "vergileme" ve "harcama", teknik deyişle "maliye alanı"dır. Devlet bu alanda kendisine bir monopol yetkisi şeklinde tanınmış olan "yasa çıkarma ve zora başvurma gücü"nü kullanır. Bu gücün siyasi iktidar tarafından nasıl kullanılacağı; vatandaşın hak ve özgürlükleri yönünden olduğu kadar, halk egemenliği ilkesi (yani halkın kendi kendini yönetim ilkesi) yönünden de büyük önem taşır. Bu nedenle inceleme konumuz, devlete verilmiş bulunan "vergileme ve harcama gücü" olup, bu gücün siyasi iktidar tarafından *"nasıl kullanılabileceği"* ve *"ne şekilde sınırlanabileceği"* incelenecektir.

Bu konular geleneksel maliye teorisinin incelemediği konulardır. Çünkü geleneksel maliye teorisi, siyasi iktidarların "etkinlik" ve "eşitlik" gibi kriterler yönünden *"nasıl"* vergilemeleri gerektiğini, bir başka deyişle, vergileme gücünü *"nasıl"* kullanmaları gerektiğini inceler. Bu nedenle geleneksel maliye teorisinin temel amacı vergi yükünün *"pozitif analizi"* ile, *"normatif vergileme ilkelerinin"* belirlenmesinden ibarettir.

"Mali Anayasa" da yapılmak istenen ise herşeyden önce, siyasi iktidarın, vergileme gücünü *"nasıl"* kullanacağını tahmine çalışmaktır. Daha sonra da tahmin edilen bu kullanma biçimine göre, ferdi devlete karşı korumak amacıyla, vergileme gücünün ne gibi anayasal sınırlarla sınırlanması gerektiği araştırılır.

Geleneksel maliye teorisinin pozitif ve normatif analizleri için devletin varlığı *"gerekli"* ve *"yeterli"* olduğu halde, *"Mali Anayasa"* adını vereceğimiz bu yeni araştırma modelinde devletin varlığı yanında, devletin, sahip olduğu bütün yetkileri, vatandaşların özgür iradelerinden kaynaklanan bir *"uzlaşma"* sonucu elde ettiği varsayımı esastır. Bir başka deyişle, devletin varlığı *"toplumsal sözleşme"* den kaynaklanır. Toplumsal sözleşme yaklaşımına göre, devletin varlığı vatandaşlararası bir uzlaşma ile belirlenmiş "sun'i bir yapı" olarak kabul edilir. Bunun doğal bir sonucu olarak, devlete verilmiş bütün yetkiler (ve görevler) bu arada vergileme yetkisi de, vatandaşlar tarafından *" her zaman* ve *"her ölçüde"* sınırlanabilir. Temel konumuzun terimleriyle söylersek, vatandaşlar toplumsal sözleşme belgesi olan anayasalar ile, siyasi iktidarın yetki ve görevlerini *"belirleme"* ve *"sınırlama"* gücüne sahiptir, (veya sahip olmalıdır).

Siyasi iktidar, vatandaş ve anayasa arasındaki ilişki bu şekilde belirlenince, ortaya, geleneksel maliye teorisinde sözkonusu edilmeyen bazı "anayasa politikası" sorunları çıkar. Siyasi iktidar vergileme ve harcama gücünü kullanırken ne gibi sınırlamalara tabi tutulmalıdır? Anayasanın yürürlükte olduğu süre içinde ne tür ekonomik koşullar içinde olacağını önceden kestirmesi mümkün olmayan fert, hem vergi mükellefi ve hem de devlet

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

harcamalarından yararlanacak bir kişi olarak anayasaya ne gibi vergileme ve harcama ve kurumları koymalıdır?

İncelememizin temel konusu, bu tür sorunlara cevap aramaktır. İncelememizde ileri sürülen görüşler, 1986 yılı "İktisat Nobel Ödülü"nü kazanan Prof. James M. Buchanan ile aynı konuda işbirliği yaptığı çalışma arkadaşlarının ve Hayek, Friedman gibi bilimadamlarının önerilerinden oluşmaktadır. Önerilerin incelemesinde bu aşamada, önemli olan; önerilere katılıp katılmamak değil, fakat tartışılan konuların neler olduğunu mümkün olduğunca ayrıntılı bir biçimde görebilmektedir. Mevcut koşullara uygun öneriler daha sonraki bir aşamada oluşturulabilir.

I. 2. Maliye Teorisi ve Mali Anayasa

Mali Anayasa ile ilgili açıklamalarımıza geleneksel *Maliye Teorisi* ile *Mali Anayasa Teorisi* arasındaki temel bir farka değinerek başlamak yararlı olacaktır. Geleneksel Maliye Teorisi *"iyiliksever devlet"* diye tanımlanan bir devlet modeline dayanır. Buna göre devlet, toplumun gereksinme duyduğu kamusal malları üreten; para basmak veya borçlanmak gibi olağan dışı yöntemlere başvurmayan, seçmenle "Ver oyunu, al dilediğini" ilişkisine girmeyen ve bütçesini daima denk tutan bir devlettir. Böyle bir devlete iktisatçılar, sadece; alternatif harcama ve vergileme olanaklarının tanıtıp, bunlardan hangilerini seçmesi gerektiği yolunda *"iktisat politikası reçeteleri"* tavsiye ederler. Uygulanacak demokratik yöntemlerle, seçim ve referandum gibi, ekonominin ihtiyaç duyacağı politikaların vaktinde seçileceği ve uygulamaya konulacağı umulur. Mali anayasanın gerekli olduğuna inananlar ise; Hobbes'un icat ettiği terimi kullanarak *"Leviathan Devlet Modeli"* ni geliştirmişlerdir. Bu modelde devlet, herşeyden önce seçmenle "Ver oyunu, al dileğini" ilişkisi içindedir. Bu nedenle harcamalarının sınırı olmadığı gibi, vergilemeye de başvurmak istemez. Dolayısıyla devlet bütçesi daima açıktır. Bu açıkların kapatılması için de *yeni para basımı ve/veya borçlanma* yoluna başvurmayı tercih eder. Toplumun hem bugünü ve hem de yarını için ciddi tehlikeler yaratan böyle bir uygulamanın demokratik yöntemlerle önlenebilmesi, ancak *devletin vergileme ve harcama gücünün anayasal sınırlarla sınırlanması* halinde mümkün olur.

Devlete bakış açılarındaki bu önemli farkı belirttikten sonra, şimdi de bu farktan doğan diğer önemli ayrılık noktalarını belirleyebiliriz. Geleneksel Maliye Teorisi, devletin nasıl vergi alması bu vergi gelirlerini nasıl kullanması gerektiği konuları ile ilgilenmiştir. Anayasal Maliye Teorisi ise, devletin *"vergileme yetkisinin nasıl kullanılması"* gerektiği ve *"bu yetkinin nasıl sınırlanacağı"* ile ilgilidir.

Geleneksel Maliye Teorisi, hangi kaynakların vergilendirilmesi, ne oranda vergilendirilmesi, vergi yükünün mükellefler arasında nasıl dağıtılacağı ve vergi gelirlerinin nasıl harcanacağı gibi konuları hem *"pozitif"* ve hem de *"normatif"* yönden inceler (Musgrave, 1959). Bir başka deyişle bu konuları hem *"oldukları gibi"* ve hem de *"olması gerektikleri"* gibi ele alır. Bu incelemeler sonunda da hükümetlere vergi ve harcama politikalarının nasıl olması gerektiği yolunda *"maliye politikası önerileri"* sunar.

Anayasal Maliye Teorisi ise bu tür konularla ilgilenmez. Onun daha temel bir görevi vardır: *Devletin vergileme gücünü nasıl kullanması ve bu gücün nasıl sınırlanması gerektiğini araştırmak!* Böyle bir görev; Klasik Maliye Teorisi ile arada mevcut çok önemli bir farkı aydınlatır. Klasik Maliye Teorisi siyasi iktidarın nasıl bir *hukuki ve kurumsal yapı* içinde olduğu ile ilgilenmediği halde Anayasal Maliye Teorisi doğrudan doğruya siyasi iktidarın mali yönden nasıl bir hukuki ve kurumsal yapı içinde olması gerektiği ile ilgilenir. Bir başka deyişle, Klasik Maliye Teorisi *"oyunun kuralları"* ile ilgili değildir. Bu kuralları bir çerçeveye kabul ederek bu çerçeve içinde neler yapılabilir, onu araştırır. Anayasal Maliye Teorisi ise, doğrudan *oyunun kurallarını* ele alır ve bu kuralların nasıl, neden ve hangi *"yeni kural"* larla değiştirileceğini araştırır.

Knut Wicksell'in yüzyıla yakın bir süre önce gösterdiği gibi, (Wicksel, 1896) hiçbir fert ne anayasa hazırlanırken ve ne de anayasa yürürlüğe konduktan sonra; vergi gelirleri ile finanse edilecek mal ve hizmetlerden belli bir fayda sağlayacağından emin olmadıkça bir vergi konmasına razı olmayacaktır. Vergiler devletin *"zor kullanma tekeli"* ne dayanak fertlere yükümlülük yüklenmekte kullanılan araçlar olup, fertlerin bu tür yükümlülükleri yüklenip yüklenmek istemediğini açıklamasına fırsat vermez. Öte yandan anayasanın yürürlüğe girmesinden sonraki karar aşamalarında, parlamentonun alacağı kararlar, tüm vatandaşların görüşünü değil, sadece çoğunluğunun görüşünü yansıtacaktır.

Mali anayasa hükümleri belirlenirken, rasyonel davranan bir fert; bir taraftan vergi mükellefi olarak katlanacağı *gelir kaybını*, öte taraftan da vergi gelirleri ile sağlanacak kamusal mal ve hizmetlerden *elde edeceği yararı* karşılaştırır. Ayrıca bir defa benimsendiği takdirde, vergileme ile ilgili bu kurumsal yapının *çok uzunca bir süre yürürlükte kalacağını düşünür*. Bu uzun süre içinde tabi olacağı vergi yükümlülüğü yönünden ve kamusal mal ve hizmetlerden yararlanma yönünden ne gibi bir durum içinde olacağını kesinlikle tahmin etmesi mümkün değildir. Bu belirsizlik; anayasal tercihler yapılırken, fertlerin bazı hallerde kendi aleyhlerine olabilecek kuralları benimsemelerine neden olur. Bunun için anayasal kuralların toplumca benimsenmesi, diğer konulardaki toplumsal anlaşmaya oranla daha kolay sağlanır.

Buchanan, bu hususu şu şekilde anlatmaktadır:

"Mali anayasanın önemi, mali kurumların böyle bir yasal çerçeve içinde analizine imkan vermesidir. Anayasal düzeyde yapılacak bir seçimin belirgin özelliği benimsenen kurumsal alternatiflere devamlı veya yarı-devamlı bir nitelik kazandırmış olmasıdır. Bu gibi bir seçime katılan fertler, seçilen alternatifin varlığını devam ettireceği süre içinde, kendi durumları hakkında, en azından belli ölçüde, bir belirsizlik içindedir. Böyle bir belirsizliğin varlığı ölçüsünde, fertler; yapacakları seçimde kişisel çıkarları yerine "adalet", "eşitlik" ve "etkinlik" *gibi genel uygulama kurallarına uygun bir seçim yapmaya yönlendirilebilir. Gelecek dönemlerdeki gelir ve servet durumuyla ilgili belirsizlik, mali kurumlar ve dolayısıyla mali anayasa üzerinde genel bir sözleşmeye ulaşmayı mümkün kılar. Ayrıca böyle bir mali anayasa fakirliğe karşı koymayı amaçlayabilir ve kısa dönem için fertler ve gruplar arasında gelir transferlerine imkan veren bir görüntü kazanabilir."*
(Buchanan, 1977, s.267)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu açıklamadan anlaşılacağı üzere; hem devlet harcamalarından ve hem de vergilerden etkilenen vatandaşların, tek tek ele alındığı zaman ne harcamalara ve ne de vergiler üzerinde anlaşmaları mümkün olmadığı halde, konu; *genel vergi ve harcama kurallarının belirlenmesi* şeklinde ortaya konursa; toplumsal bir uzlaşma sağlamak mümkün olabilir.

Mali anayasa söz konusu zaman tartışma ortamına ilk getirilen konu böyle bir düzenlemeye gerek olup olmadığı ve böyle bir düzenlemenin *"demokrasi"* ile bağdaşıp bağdaşmayacağıdır.

Devletin, niteliği gereği; toplumda "emniyet" ve "adalet"i sağlamak ve ülkeyi "dışa karşı korumak" temel görevidir. Bu görevlerin yerine getirilmesi için gerekli finansman; özel mülkiyet haklarının sınırlarını daraltıp *"vergi toplamayı"* gerekli kılar. Devlet *"asıl görevleri"* sayılan emniyet, adalet ve savunma görevleri yanında *"kamusal mallar"* adı verilen mal ve hizmetleri üretmeye de başlayınca özel mülkiyet hakkının sınırlarını daha da daraltmak, devletin vergileme ve harcama gücünü daha da artırmak gerekmiştir. Kolayca görüleceği üzere, devletin vergileme ve harcama yetkilerinin gelişmesi, dolaylı etkileri bir tarafa, ferdin mülkiyet hakkını sınırlamak suretiyle ferdi hak ve özgürlükler üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır. Ferdi hak ve özgürlükler yönünden böylesine önemli taşıyan bir kurumun "Ver oyunu, al istediğini" ilişkisine dönüşen çağdaş demokrasilerde *"basit çoğunluk oyu"* ile düzenlenmesi; azınlığın ezilmesine neden olacağı için hem kişisel hak ve özgürlüklere ters düşer ve hem de toplumsal çıkarlarla bağdaşmaz. Demokrasiye ters düşen, onunla bağdaşmayan esas durum budur. Bu nedenle, vergileme ve harcama yetkisinin anayasal kurallarla sınırlanması gerekir. Brennan'ın sözleriyle söylersek, *"anayasal kurallarla yeniden düzenlenmiş çoğunluklar gerçek demokratik düzenin dostu değil, düşmanıdır..."* (Brennan, 1984, s.124).

Bu görüş çağdaş demokrasilerin hemen hepsinde benimsenmiş ve anayasalarda (yazılı anayasası olmayan ülkelerin kurumsal yapılarında ve kuramsal geleneklerinde) çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Mesela; herkese eşit ve belirli uygulama, devlet bütçesinin yıllık denetimi, devlet harcamalarının nerelere yapılacağı veya yapılamayacağı gibi konuları düzenleyen hükümler anayasalarda yeralmış bulunmaktadır.

Bu gibi yazılı kurallar dışında, mali konuları düzenleyen, yol gösteren gelenekler ve vergi konularında uzmanlaşmış kişilerin benimsediği kurallar da vardır. Mesela vergi sistemlerini değerlendirmekte başvurulan, verginin nötr olması, yatay ve dikey eşitlik gibi kriterlerle, Adam Smith'in ünlü "vergi kuralları" bu türden sınırlamalara örnek olarak gösterilebilir.

Bütün bu düzenleme ve sınırlamaları birleştirip, yeniden düzenlemek suretiyle bir *"mali anayasa"* şeklinde belirlemenin sayılamayacak çok yararı vardır. Mali anayasanın belirleyeceği temel konuları şöylece sıralayabiliriz (Brennan, 1984, s.124):

1. Devletin faaliyet alanlarının sınırlanması,
2. Vergilerin sahip olması gerekli özelliklerin belirlenmesi,
3. Devlet bütçesinin sahip olması gereken özelliklerin belirlenmesi,
4. Devlet kiralama, satınalma, kamulaştırma, özelleştirme ve el koyma yöntemlerinin belirlenmesi,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

5. Devletin iç ve dış borç yapma koşullarının belirlenmesi,
6. Belli vergi araçları ile belli gelir araçları arasında uyumun sağlanması.

Bu temel konular yanında, vergi yapısındaki düzenlemelerin nasıl yapılacağı, yani ne gibi kuruluşların tasarıları hazırlayacağı (bağımsız uzmanlar veya Maliye Bakanlığı gibi), bunların parlamentoda nasıl görüşüleceği ve nasıl oylanacağı (basit çoğunluk veya kaliteli çoğunluk) gibi konular da mali anayasa içinde yer alabilir.

I. 3. Keynesyen Teori ve Açık Bütçe

Mali anayasanın daha teknik konularını incelemeye başlamadan önce çağdaş demokrasilerin temel niteliğini oluşturan *"bütçe açığı"* üzerinde durmak yararlı olacaktır. Siyasi iktidar, seçmenlerine yarar sağlayacak projelerin uygulanmaya konmasına çok hevesli olduğu halde, gerekli finansmanın sağlanması için aynı seçmenleri vergilendirmeye yanaşmaz. Keynes öncesi dönemin *"denk bütçe"* ilkesi; politikacıları bütçe imkanları ile sınırlamakta, yapacakları harcamaların vergi gelirlerine denk olmasını sağlamaktaydı. Keynesyen teorinin, bu sınırlamayı, yerine başka bir sınırlama koymadan kaldırması, bütçe açıklarını demokratik rejimlerin özelliklerinden biri haline getirmiştir (Buchanan, Wagner, 1977 ve Rowley, 1987/B, 1987/c).

Ancak, bütçe açıklarının sebebi olarak Keynesyen teoriyi gösterirken, daha dikkatli davranmak ve özellikle Lord Keynes'in önerilerini nasıl bir ekonomik ve politik ortam içinde yaptığını dikkate almak gerekir. Çünkü Keynes ve Keynesyen teori, *"bütçe açıklarını"* savunduğu gibi *"bütçe fazlasını"* da savunmuştur. Keynes ve Keynesyen teori için; bütçe; ekonomik konjonktörün, tam istihdamdan ayrılma göstermesi halinde kullanılacak bir *"iktisat politikası aracı"* dır. Ekonomide durgunluk ve işsizlik varsa *"bütçe açığı"* ile toplam talep artırılacak; ekonomide enflasyon söz konusu ise *"bütçe fazlası"* ile toplam talep azaltılacaktır.

Keynes bilindiği gibi, teorisini, *"1930 Dünya Bunalımı"* diye adlandırılan büyük durgunluk ve işsizlik döneminde ortaya atmıştır. Böyle bir ekonlomik ortamda *"bütçe açığı"* ile ekonominin canlandırılması tek çözüm yolu olarak görünüyordu.

Bundan da önemlisi Keynes'in, önerilerinli uygulayacağı siyasi ortamın niteliğidir. Keynes, hükümet politikasının ve özellikle ekonomi politikasının *küçük bir aydın grup* tarafından değerlendirilip uygulamaya konacağını düşünüyordu. Bir başka deyişle Keynes'in kafasında, yeniden seçilmeyi uman ve bunun için de seçmenle "kişisel çıkar -oy verme" ticaretine girişmiş politikacılardan oluşan bir siyasi iktidar yoktu. Aksine o, politika önerilerinin *"toplumsal çıkar"* a öncelik veren az sayıda bilgili ve akıllı adam tarafından uygulamaya konulacağını düşünüyordu (Buchanan-Wagner, 1987, s.393).

Ancak çağdaş demokrasilerde aradan geçen yarım yüzyıl içinde Keynesyen teori, *"açık bütçe"* nin bilimsel dayanağını oluşturdu. Çünkü Buchanan ve Wagner'in veciz şekilde vurguladıkları gibi bu teori, *"vergilendirmeden harcamayı mümkün kıldı."* (Buchanan-Wagner, 1987, s.399). Bütçe açıkları, hem kolaylıkla yaratılıyor ve hem de kısa dönemde, bundan zarar gören kimse olmuyordu. Dolayısıyla bu uygulama yaygınlık kazandığı gibi,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kamuoyunda da fazla tepki görmedi.

Açık bütçe, uygulamasını önlemek için iki çare düşünülebilir. Bunlardan birincisi, Keynes'in fikirlerini açıklarken aklında mevcut olan *"siyasi ortam"* ı yaratmaktadır. Yani, ekonomik politika ile ilgili kararları, siyasi organlardan almak ve küçük bir *"azınlık grubu"* na vermektedir. Mesela *"planlama teşkilatı"* veya *"Merkez Bankası"* böyle bir görev görebilir ve ekonomiyi *"toplumsal çıkarlar"* ön planda tutarak düzenler. Böyle bir çözüm oldukça yaygın bir taraftar bulmuş hatta, 1978'li yıllarda ABD'de *"ulusal ekonomik planlama"* fikri tekrar canlanma göstermiştir.

Akla gelebilecek ikinci çare; siyasi iktidarların hem harcama ve hem de vergileme konusundaki faaliyetini sınırlayacak, bir *"mali anayasa"* nın yapılmasıdır.

I. 4. Mali Anayasanın Önemli Konuları

Yukarıda açıklandığı gibi devlet harcamalarının milli gelirdeki payının son derece arttığı ve bürokrasinin alabildiğine genişlediği çağdaş demokratik toplumlarda, siyasi iktidar, mali anayasada belirlenen sınırlar içinde, vergi gelirlerini mümkün olan en yüksek düzeye çıkarmak için gayret sarfedecektir. Bu Buchanan-Brennan'ın yukarıda açıkladığımız *"Leviathan Modeli"* adını verdikleri modeldir. (Buchanan-Brennan, 1987, s.369). Böyle bir model içinde, vatandaşın mali anayasada belirlenmiş sınırlar dışında siyasi iktidar üzerinde hiçbir etkin kontrol imkanı yoktur. Bu gibi toplumlarda bütün mali kararlar *"oy maksimizasyonu"* na öncelik veren politikacı ile *"bütçe maksimizasyonu"* eğilimine sahip bürokrat ikilisi tarafından alınacaktır.

Böyle bir mali sistemde vatandaşın ekonomik, hatta siyasal güvenliği, mevcut vergi sistemi içinde siyasi iktidara vergi gelirlerini artırma gücünü veren, potansiyel imkanların sınırlandırılmasına bağlıdır.

Bu sınırlama, *"vergi konusu"*, *"vergi oranı"*, *"bütçe büyüklüğü"* ve *"vergi yasalarının çıkarılışı"* başlıkları altında toplayabileceğimiz dört ayrı konuda yapılabilir. Aşağıda, ayrıntılı bir incelemeye girmeden sadece neler yapılabileceğine işaret ederek bu dört konuyu ele alacağız. Daha önce de belirttiğimiz gibi anayasal düzeyde de olsa, herhangi bir toplumun ekonomik ve politik yapısı bilinmeden anayasal kurallar önermek mümkün değildir. Bunun için aşağıda, anayasal kurallar koymanın mümkün ve yararlı olacağı konulara işaret etmekle yetinilecek, parasal anayasayı incelerken yaptığımız gibi önerilerin içeriği tartışılmayacaktır.

A. Vergi Konusu

Anayasal düzenleme yapılması mümkün ve gerekli alanlardan biri *"vergi konusu"* ile ilgilidir. Bu imkan ve gereklilik hem vergi konusunun, mevcut vergi sistemini belirlemek yönünden çok önemli olmasından ve hem de geleneksel maliye teorisinin bu konuyu çok tartışmış olmasından kaynaklanır. Geleneksel maliye teorisinde, vergi konusunun mümkün olduğu kadar *geniş* olması ve bu yoldan vergi gelirinin artırılması görüşü egemendir. Bu

dikkatle seçilmesi halinde vatandaşların, mali otorite üzerinden daha karmaşık sınırlamalara gitmeksizin, mali sömürüden kurtulmalarının mümkün olacağıdır (Brennan-Buchanan, 1980, s.39-44, 198, 200).

Vergi konusunun, anayasal düzeyde belirlenmesi halinde önemli olan nokta, bu vergi alanından alınacak vergi oranının da birlikte belirlenmesidir. Böyle bir yola gidilmediği takdirde, artan vergi oranı, mükellefi birtakım "kaçamak yolları" aramaya sevkedecektir.

B. Vergi Oranı

Mali anayasanın önem taşıyan bir başka konusu *vergi oranları*, yani her matraha uygulanacak vergi nispetidir. Vergi oranları söz konusu olduğu zaman, *artan oranlı veya sabit oranlı* vergilerin mi tercih edilmesi gerektiği, oranların nereye kadar artacağı, hangi gelir türlerinin vergi oranının sabit tutulabileceği gibi konular geleneksel maliye teorisinde uzun uzun tartışılmıştır. Yani bu konuda bir tercih belirtmeksizin bazı noktalara değinmekle yetineceğiz.

1978 Haziran'ında California'da "Öneri 13" diye bilinen bir anayasa değişikliği referandum sonucu kabul edilmiş ve gayri menkul vergisinin, gayri menkulün cari piyasa değerinin % 1'i ile sınırlandırılması kabul edilmiştir (Brennan-Buchanan, 1980, s.200). Belli vergi oranlarının bu şekilde sabit hale getirilmesi, gelir ve servet yapısının vergi oranı belirsiz veya yüksek gelir ve servet türlerinden, sabit olan türlere kaymasına (veya aksi) yolaçabilir. Öte yandan devlet, fertlerin bu eğiliminden yararlanarak; belli gelir ve servet türlerinin oluşması teşvik amacıyla sabit vergi oranı kullanabilir.

Vergi oranının artan oranlı veya sabit oranlı olması konusu, *"fertlerin kanun karşısında eşitliği"* ilkesi açısından tartışılmaktadır. Bu konuya aşağıda Hayek'in mali anayasa önerilerini incelerken değineceğiz. Ancak şimdiden şu kadarını belirtelim ki, *"kanun önünde eşitlik"* ilkesini benimseyenler bu ilkenin *"artan oranlı vergiler"* e imkan veremeyeceği görüşünü savunmaktadırlar. Onlara göre bu gibi vergilerin uygulanması, ancak toplumsal bir *"uzlaşma"* ile gerçekleştirilebilir. Nitekim, ABD'de artan oranlı vergilerin uygulanması, ancak Federal Anayasa'nın değiştirilmesiyle mümkün olabilmiştir (Buchanan, 1977, s.45).

C. Bütçe Büyüklüğü

Mali anayasanın belirlenmesinde başvurulacak yollardan biri devlet gelir ve giderlerinin belli bir makro değişkene göre, örneğin gayri safi milli hasıla, milli gelir gibi belirlenmesidir. Çağdaş demokrasilerde devlet bütçesinin milli gelir içindeki göreli payının % 10'lardan % 50'lere fırladığı gözönüne alınırsa, böyle bir sınırlamanın gereği ve yararı anlaşılır.

Ancak böyle bir sınırlamanın uygulamada ne ölçüde işe yarayacağında bazı tartışmalı noktalar vardır. Bir kere söz konusu makro değişken, çoğu defa sadece devlet tarafından ölçülmesi mümkün bir değişkendir. (Brennan-Buchanan, 1980, s.201). Gerçi, üniversiteler ve/veya özel araştırma kuruluşları da bu büyüklükleri ölçebilirlerse de kamuoyunda hangi

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

verinin daha güvenilir olduğu tartışması önlenemez. Öte yandan enflasyon ve deflasyon gibi dönemlerde böyle bir sınır uygulanma imkanını kaybedebilir.

Uygulamadaki bu güçlüklere rağmen, bütçe büyüklüğünün belirlenmesi yöntemi, geleneksel iktisat ve maliye teorilerine uygun bir yöntem olarak görünmektedir. "İyilikseever devlet" modeli, bütçe büyüklüğü belirlendiği zaman, yine işlevini sürdürebilir. Çünkü belli bir bütçe büyüklüğü içinde devlet, harcama ve gelir politikalarını dilediği gibi sürdürme imkanına sahiptir.

I. 5. Vergi Yasalarının Çıkarılışı

Mali anayasa; yukarıda da ele aldığımız şekilde konu, oran ve bütçe büyüklüğü gibi vergi yapısını belirleyen temel unsurların belirlenmesi yanında, vergi yasalarının çıkarılması ile ilgili parlamento usullerinin belirlenmesini de kapsar. Mesela, vergi yasaları ile ilgili taslakların parlamento ve bürokrasi dışında kalan uzmanlarca hazırlanması, vergi yasalarının mecliste belli süre görüşülmesinin zorunlu olması, görüşmelerin sınırlanmaması, oylamadan önce parlamentro dışı uzman ve ilgili çevrelerin görüşlerinin alınması ve nihayet beşte dört, altıda beş gibi oybirliğine yakın kaliteli oy çokluğuyla kabulünün zorunlu hale getirilmesi düşünülebilir.

Açıktır ki, usule yönelik bu gibi önlemlerden beklenen, herşeyden önce konunun kamuoyunda etraflıca tartışılmasını sağlamak yasa karşısında, hakları, makul sınırlar dışında çiğnenenler varsa kendilerine savunma imkanı vermek ve vatandaşı yeni düzenleme hakkında haberdar etmektir.

Aşağıda inceleyeceğimiz Hayek'in önerilerinden biri de bu usul konusu ile ilgilidir.

Bu yöntemin, "iyiliksever devlet devlet" modeli yanlıları ile "Leviathan Modeli" yanlıları arasında bir uzlaşma sağladığında da dikkat edilmelidir. Çünkü, devletin harcama ve vergileme yetkisine, yeni anayasal sınırlar getirilmemekte ancak siyasi iktidar muhalefetle uzlaşmaya zorlanmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki böyle bir uzlaşmaya zorlanmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki böyle bir uzlaşma geçici olup mali anayasanın hazırlanmasıdır. Bu nedenle, vergi yasalarının çıkarılması ile ilgili usul hükümlerini, mali anayasanın alternatifi olarak değil tamamlayıcısı olarak görmek gerekir.

I. 6. Mali Anayasanın Diğer Konuları

Bir vergi sisteminin değerlendirilmesinde kullanılan kriterlerden biri *"mali mübadele modeli"* adı verilen yaklaşımdır. İlk esasları Wicksell tarafından belirlenen ve günümüzde başta *Musgrave* ve *Buchanan* olmak üzere pekçok ünlü iktisatçı tarafından benimsenen bu yaklaşıma göre, verginin ferde yüklediği mali yükle, vergi gelirleriyle finanse edilen kamusal mal ve hizmetlerin ferde sağladığı yarar birlikte ele alınmalı, bir vergi sisteminin değerlendirilmesi bu iki yönün beraberce tetkikine dayandırılmalıdır (Musgrave, 1959, s.61 ve devamı).

Günümüzün demokratik ülkelerinde mali kararların alınmasına katılan çok sayıda hem

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

vergi mükellefi olan ve hem de kamusal mal ve hizmetlerden yararlanan seçmen vardır. Mali kararlar; siyasi partiler, baskı grupları, parlamento ve bürokrasinin katıldığı, son derece karmaşık bir politik ortam içinde alınmaktadır. Böylesine kalabalık ve karmaşık bir karar ortamında, ödenen vergi ile kamusal mallardan elde edilen yararı karşılaştırmak ve birbiriyle ilişkilendirmek imkansız denecek kadar zordur. Ancak fertlerin böyle bir ilişkilendirmeyi yapmamaları veya yapamamaları halinde bu işin başkaları tarafından yapılma tehlikesi vardır. Bu nedenle demokratik karar alma mekanizmasının korunabilmesi ve devamlı kılınması için, fertlerin bu ilişkiyi kurmaları gerekir.

Çağdaş bütçe ilkelerinden sayılan *"ademi tahsis prensibi"* yani devlet gelirlerinin, önceden belirlenen harcamalar için toplanmaması, fertler açısından son derece olumsuz sonuçlar yaratmıştır. *Bugün fert, ne için ödediğini bilmeden vergi ödenecektir.* Oysa ki siyasi iktidarların önce harcamayı vatandaşa kabul ettirip (örneğin okul yapımı, su getirilmesi gibi) sonradan bu harcama için vergi toplamaları halinde verginin niçin verildiği bilindiği gibi, bunun doğal bir sonucu olarak da bu vergi karşılığı nasıl bir yarar sağlanacağı açıkça bilinecektir (Mueller, 1985, s.90; Buchanan, 1967, s.72).

Eğer mükellef, verdiği verginin farkında ise, söz konusu verginin artırılması veya azaltılması konusunda çok daha duyarlı olacak, bu gibi değişmeler için siyasi iktidar üzerinde baskısını hissettirecektir. Aksi olur, yani mükellef bir vergi ödediğinin bilincinde olmazsa, siyasi iktidar bu tür vergilerin oranlarını sık sık ve genellikle yükseltme yönünde değiştirme imkanına kavuşur (Wagner, 1973, s.229). Bu nedenle "ademi tahsis ilkesi" nedeniyle harcama ile doğrudan ilişkili olmayan vergileme sistemi uygulanıyorsa dolaysız vergilerin dolaylı vergilere daima tercih edilmesi gerekir.

Mali anayasa düzenlenirken üzerinde durulması gereken konuların biri de *"vergi istisnalar"* veya *"vergi imtiyazları"* konusudur. Bilindiği gibi hükümetler, bazı üretim dallarını teşvik etmek veya bazı gelir gruplarını himaye etmek vb. gibi çeşitli amaçlarla bazı "gelirleri" veya bazı "harcamaları"; "muafiyet", "indirim", "erteleme" ve "af" gibi vergi kolaylıkları kolaylıklardan yararlandırmaktadır.

Demokratik toplumlarda fertler, bazılarının bu gibi vergi kolaylıklarından yararlandıklarını öğrenir öğrenmez, kendilerinin de benzer kolaylıklardan yararlandırılmalarını talep edecektir. Seçmenle "kişisel çıkar-oy verme" ticareti içinde olan siyasi iktidar bu talepleri geri çevirmeyecek ve vergi kolaylıkları ekonominin her kesimine yayılacaktır. Bu durumda, vergi gelirleri azalacağı gibi, herkese yaygınlaştırılmış olan kolaylıklar, gerçek bir "teşvik" veya "koruma" niteliğini kaybedecektir. Ünlü *"mahkumun açmazı"* örneğini konumuza uygularsak herkesin vergi kolaylığından yararlanmak istemesi, bütün fertlerin daha kötü bir sonuçla karşılaşması sonucunu doğuracaktır (Wagner, 1973, s.228-9).

Mali anayasanın temel amacı, siyasi iktidarın bütçeyi alabildiğine büyütmesini ve bunun sonunda vergi gelirlerini artıracak araçlara sık sık başvurmasını önlemektir. Ancak bu gibi sınırlamalarına sahip bir anayasa yürürlüğe girdikten kısa bir müddet sonra, *vergi matrahının genişletici* ve vergi oranları *daha esnek kılıcı* baskılarla karşılaşılır (Buchanan-Brennan, 1987, s.362). Bu gibi baskılar sonunda vergi sistemi genellikten uzak-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

laşıp özel vergileme türlerine yönelebilir. Bu gibi durumlarda, tecrübeler göstermiştir ki, politikacı-bürokratik ikilisi daima *"delikleri tıkamak"* gerekçesiyle vergilendirilecek "yeni kaynaklar" önerme eğilimine girmektedir. Bürokrasinin *"vergi reformu"* nu destekleme gerekçesi hemen daima, *"vergi matrahının erozyona uğradığı"* iddiasındadır.

Vergi sisteminde yapılacak herhangi bir değişiklik, daima, ya *"daha etkin"* olacağı veya *"daha adil"* olacağı gerekçesiyle savunulur. Buchanan-Brennan, bu gerekçelere sığınan vergi reform önerilerinin reddedilmesi gerektiğini söylemektedir. Ayrıca vergi konusunun genişletilmesi anlamına gelen "yaygınlık" isteklerini de reddederler (Buchanan-Brennan, 1987, s.384).

Öte yandan anayasalarda, mali konuların düzenlenmesinde, genellikle bir farklılık, teknik bir deyişle bir asimetri mevcuttur. *Vergilerin kimlerden ve nasıl alınacağı ayrıntılı biçimde düzenlendiği halde, devlet harcamalarının kimler için ve nasıl yapılacağına dair düzenlemeler mevcut değildir.* Bu ise, siyasi iktidarları, bütün toplumun ödediği vergilerden, bazı özel çıkar gruplarına veya bazı bölgelere yarar sağlayan projeleri finanse etme imkanı yaratmıştır (Buchanan, 1965, s.182). Böyle bir uygulamanın kanun önünde eşitlik ilkesini zedelediğinde kuşku yoktur. Kanun önünde eşitlik ilkesinin, gereği gibi korunabilmesi için, anayasalarda sadece *"vergileme ilkeleri"* nin değil aynı zamanda *"harcama ilkeleri"* nin de, simetrik biçimde, düzenlenmesi gerekir.

Harcama ilkelerinin, ayrıntılı bir biçimde belirlenmemesi yukarıda değindiğimiz sakıncaya ek olarak ikinci bir sakınca daha yaratmıştır. Harcama ilkelerinin belirlenmemesinden yararlanan siyasi iktidarlar, vergi gelirlerinin bir kısmını çeşitli adlar altında *"transfer ödemeleri"* şeklinde belli çıkar gruplarına aktarmaktadırlar. Aşağıda daha geniş şekilde inceleyeceğimiz böyle bir uygulama *"kanun önünde eşitlik"* ilkesi ile bağdaşmadığı gibi *"mali adalet"* ilkesini de ihlal etmektedir.

Demokratik değerleri zedeleyen, yok eden bu gibi uygulamalar anayasalar düzeni de tahrip etmektedir. Buchanan'ın deyimiyle çağımızın özelliği *"anayasal düzen"* değil, *"anayasal anarşi"* dir (Buchanan, 1977, s.253).

Öte yandan Wicksell'in savunduğu ideal demokrasi ortamında, kararlar bütün vatandaşların katılacağı sözleşmelerle yani *"oybirliği"* ile alınmalıdır. Çağdaş demokrasilerde ise, *"oybirliği"* karar alınması uygulamadaki imkansızlığı nedeniyle söz konusu değildir. Bunun yerine *"oyçokluğu"* ilkesi hakimdir. *Buchanan'* a göre oybirliği ilkesi yerine oyçokluğu ilkesinin temel karar alma yöntemi haline dönüşmesi, ferdin vergi yükü ile kamusal mal ve hizmetlerin yararı arasında bir ilişki kuramamasından daha ciddi bir sorun yaratmıştır. Çünkü, *"'oybirliği kararının olmaması, toplumdaki bazı gruplara mevzuu fertler için ödenen vergilerle sağlanan yararlar arasında hiçbir ilgi olmadığı anlamına gelir."* (Buchanan, 1977, s.262)

Böyle bir durumda, vergilerin eşit dağıtılmasını öngören bir anayasal kural, azınlığın mali yönden istismarını kısmen önleyebilir. Böyle bir kural yanında, kamusal mal ve hizmetlerden elde edilecek yararların da eşit dağılımını sağlayacak anayasal bir kurala ihtiyaç vardır. Buchanan'ın sözleriyle vurgularsak:

"...Eğer vergiler, genel kriterlere uygun konur ve kamu harcamaların toplumdaki bütün fert ve grupları yararlandıracak mallara yapılırsa çoğunluğu oluşturan koalisyonun kazanç dağılımını, azınlıklar aleyhine kendine kaydırma gücü son derece azaltılmış olur..." Buchanan (1977, s.263)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

II.1. Brennan-Buchanan Mali Anayasa Teorisi

Mali Anayasa ile ilgili genel nitelikteki bu konuları inceledikten sonra, sıra, bu konuda yapılan önerileri incelemeye gelmiştir. İlk inceleyeceğimiz örnek, Brennan-Buchanan tarafından *"Vergileme Gücü"* (The Power to Tax) adlı kitabında yeralan Mali Anayasa örneğidir. Bildiğimiz kadarı ile bu kitap, Mali Anayasa konusunun ilk ve en önemli kitabıdır. Aşağıda bu kitabın teknik ayrıntılarından arındırılmış bir özetini sunuyoruz. Bu özetin Mali Anayasa'nın teorik ilkelerini olduğu kadar, Mali Anayasa'yı oluşturacak kuralların belirlenmesine de ışık tutacağına inanıyoruz. Nitekim son bölümde Türkiye'nin yeni anayasa için önereceğimiz anayasa kuralları, geniş ölçüde bu açıklamalara dayandırılmıştır.

A. Vergileme Gücü ve Sınırlanması

Sıradan bir vatandaş için devletin sahip olduğu zor kullanma gücünün en belirgin örneği *"Vergileme gücü"* dür. Vergileme gücü; fertlere ve kurumlara sahip oldukları bazı kaynakların devlete transfer edilmesi yükümlülüğünü yüklemek ve zor kullanarak bu yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamak gücüdür. Hükümetlerin vergi gelirlerini, kamusal malların ve/veya transfer ödemelerinin finansmanında kullanacaklarını düşünmek makul bir varsayımdır. Ancak bu noktada önemli olan konu siyasi iktidarın vergileme gücüne sahip olmasının *"nedeni"* ile bu gücün *"niteliğinin"* ve *"içeriğinin"* birbirinden ayırt edilmesidir. Vergileme gücü bir siyasi güç olarak, toplanan vergi gelirlerinin belli bir şekilde kullanılması şartına bağlı değildir. Bir başka deyişle, vergileme gücü, harcamaların niteliği ile ilgili değildir.

Bu niteliği ile ele alındığı zaman *"vergileme"* gücü, sadece *"alma gücü"* demektir. Eğer devlet bir ferdin malvarlığının belli bir kısmını elde etmek istiyorsa, malı doğrudan kendine tahsis etmekle önce vergilendirip sonra bu vergiye söz konusu malı satın almak arasında herhangi bir fark olmayacaktır. Çünkü bu uygulamadan sonra devlet de vatandaş da; yapılan işlemi bu iki alternatiften hangisi olursa olsun, aynı durumda olacaktır. Eğer *"almakla"* *"vergilemek"* arasında bir ayrım yapılacaksa, *"vergileme"*, *"doğrudan tahsis"* işleminde olmayan bazı ek niteliklere sahip olmalıdır. Mesela vergileme gücü, eğer, bazı (genellik-yeknesaklık gibi) niteliklerle sınırlanırsa ve benzer koşullardaki fertler aynı vergiyi öderse, almak ile vergilemek birbirinden ayırt edilebilir. (Brennan-Buchanan, s.8-9). Anayasa böyle bir alternatife yer verebilir veya vermeyebilir. Yer verdiği takdirde, vergilemenin sahip olduğu nitelikler -mesela genellik ilkesi- doğrudan tahsis işleminin de sınırlandırılmasını sağlar. Bu nedenle, mali sınırlamaların, siyasi iktidarı sınırlamak yönünden seçim sistemleri ile ilgili sınırlamaları tamamladığını söylemek mümkündür.

Sonuç olarak, mali anayasayı oluşturan kuralların görevi, *"siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlamak"* ve *"azınlığın devlet gücüyle zorlanması ve istismarını önlemek"* tir. (Bu konu ile ilgili metinlerde kullanılan *"azınlık"* kelimesi belli bir oylama işleminde azınlıkta kalan kişileri gösterir. Bu nedenle etnik veya sosyal bir içeriği olmadığı gibi, bir oylamada azınlık olan kişiler bir başka oylamada çoğunluk içinde yer alabilirler.)

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

B. Doğal Devlet Modeli

Mali anayasanın kurallarını belirlerken; hem *"vergi mükellefi"*, hem *"seçmen"* ve hem de *"kasal harcamalardan yararlanan kişi"* olarak vatandaş, herşeyden önce, anayasa yürürlüğe girdikten sonra devlet yönetiminin nasıl bir seyir takip edeceğine dair bir tahminde bulunabilme ihtiyacını duyar. Bu kurallar yürürlüğe konduktan sonra devlet mekanizması nasıl işleyecektir? Kendilerinden beklenen sonuçları verecek midir? Şimdiden öngörülmeyen gelişmeler karşısında yeterli olacaklar mıdır? Bu gibi sorulara cevap verebilmek için devletin zaman içinde işleyişini belirleyen bir modele ihtiyaç vardır.

Biz burada devlet işleyişini bir *"ekonomik model"* içinde ele alacağız. Modelimizin birinci özelliği yukarıda da belirtilmiş olduğu gibi, *"hayırhah devlet"* kavramını reddetmesidir. Hayırhah devlet modeli Samuelson,Bergson tipi bir *"sosyal refah fonksiyonu"* na dayanır. (açıklama için Bator, 1957, s.22-59) ve çağdaş iktisat politikasında devlete izafe edilen görev ve sorumluluklar bu faraziyeden kaynaklanır. Bu anlayışta devletin, daha doğru bir ifadeyle devlet adına görev yapan politikacıların ve bürokratların, sadece siyasi kararlar verme gücüne sahip oldukları değil aynı zamanda bu kararları temel ahlaki normlara dayandırmaya özen gösterecekleri inancı da vardır. Bizim modelimizde ise, yukarıda değindiğimiz "metodolojik ferdiyetçilik" ilkesi gereği, siyasi iktidarı ellerine geçiren politikacılar ile bürokratların, yaşamlarının diğer yönlerinde olduğu gibi, siyasi iktidarı da kullanırken kişisel çıkarlarını ön planda tutacakları kabul edilir.

Modelimizin ikinci özelliği; ilk toplumsal tercih teorilerinde öne sürüldüğünün aksine; politikacının ve bürokratın *"tümüyle"* sınırlandırılabileceği yolundaki inancı reddetmesidir. Wicksell tipi toplumsal tercih teorisinde, *"medyanın seçmen"* in yani siyasi tercihler yelpazesinin ortasında yeralan seçmenin siyasi kararları yönlendireceği ve siyasi mekanizmanın, seçmenlerin istekleri doğrultusunda sonuçlar yaratmasını sağlayacağı düşünülür. (Savaş 1986, s.137-140). Çünkü bu yaklaşıma göre, politikacılar ve partiler arasındaki siyasi rekabet, belli dönemlerde tekrarlanan seçimler aracılığı ile, siyasi sonuçların belli bir marj içinde birbirlerine benzemesine neden olur. Bu tip modellerde devlet, ne despotik ve ne de hayırhaldır; çünkü *"medyan seçmen"* bütün siyasi kararları yönlendirdiği için devlete *"yöneten bir varlık"* olarak ayrı bir yer verilmez.

Bizim modelimizde, "devlet", yöneten bir varlık olarak vardır. Ancak bu devletin "hayırhah" olacağı gibi bir önyargı yoktur. Aksine kişisel çıkarlarına öncelik veren rasyonel fertler söz konusudur. Bu nedenle de devletin anayasal sınırlamalara tabi tutulması gereği ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, devletin; Wicksellyen modelde öngörülen seçimlerle ilgili sınırlamalarla sınırlamanın yeterli olmayacağı, ayrıca ilave sınırlamaların gerekli olduğu inancı mevcuttur.

Teknik deyimle söylersek kullanacağımız model *"tekelci devlet"* modelidir. Bu model, devletin zaman içinde hemen daima, veya sık sık, nasıl işleyeceğini tahmin etmekle kalmaz, aynı zamanda etkin sınırlamalar olmadığı takdirde, devletin bir "tekelci" (monopol) davranış kalıbını benimseme eğiliminde olduğunu gösterir. Kısaca söylersek, doğal devlet, *"tekel"* sözcüğünün içerdiği bütün anlamalarda *"tekelci devlet"* tir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Konumuz yönünden üzerinde durulması gerekli bir diğer nokta da, Batılı demokratik ülkelerin hemen hepsinde kamu sektörünün hızla büyümesidir. XX. yüzyılın başında kamu sektörü harcamalarının milli gelirdeki payı (GSMH anlamında) tek rakamlı iken yüzyılın sonunda % 30'ları aşmıştır. Devlet harcamalarındaki bu artışın çeşitli sebepleri olabilir. Hatta bu sebeplerden bazılarının seçmen tercihlerine uygun düştüğü de öne sürülebilir. Konumuz yönünden önemli olan sorular şunlardır: Bu büyüme trendi, eğer vatandaşlar isterse, geriye döndürülebilir mi? Eğer döndürülebilirse, bu ne tür araçlarla sağlanabilir?

Bu soruların ışığında, çağdaş yaşamın bir başka yönü dikkatleri çekmektedir. 1978 yılında kabul edilen ve *"California'nın 13. no.lu önerisi"* diye adlandırılan ve daha önce sözünü ettiğimiz anayasa değişikliği, bazı iktisatçılara göre bir *"vergi isyanı"* nın habercisidir. Söz konusu değişiklikle, gayri menkul vergisinin gayri menkulün cari piyasa değerinin % 1'ini aşamayacağı bir anayasal kural haline getirilmiştir. Bu anayasa değişikliğinin üzerinde durulması gereken çeşitli yönleri vardır. Bir kere, söz konusu "isyan" normal parlamenter işlemlerden ve partilerarası rekabetten kaynaklanmamış, aksine, sistemin dışından gelmiştir. Bu durum, normal politik işlemlerin, toplumsal iradeyi ne ölçüde yansıttığı konusunda kuşkular uyandırmıştır. İkincisi, söz konusu "isyan" bir defaya mahsus bir vergi ve harcama kısıntısı şeklinde yapılmamış, belirsiz bir süre yürürlükte kalacak bir anayasal sınırlama olarak düzenlenmiştir. Düzenlemenin açıkça amaçladığı şey, devletin büyüklüğünü normal seçim sınırlamalarının elverdiğinden daha aşağılara çekmektir.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz: *Batılı demokrasilerde ve mevcut kurumsal yapı içinde, devlet hemen tümüyle seçmenlerin kontrolü dışına çıkmak üzeredir.* Hükümetler bugün, geçmiş yıllara göre çok daha fazla gelir maksimizasyonunun sınırına yaklaşmıştır. Bu nedenle geçmiş yıllarda söz konusu edilmeyen, sınırlayıcı bir mali anayasa bugün için acil bir ihtiyaçtır.

C. Gelir Maksimizasyonu Yapan Devlet Modeli:

Seçime ilişkin düzenlemelerle yeterli kadar sınırlandırılmamış bir siyasi iktidar söz konusu iken; iyi bir mali anayasayı oluşturacak kuralları nasıl belirleyebiliriz? Bu amaçla nasıl bir hükümet davranış modeli oluşturmak gerekir?

En basit bir model, hükümetlerin, kendilerine anayasal düzenlemeyle verilmiş vergileme kaynaklarından en yüksek vergi gelirini elde edeceklerini öngören bir model olabilir. Eğer vergi gelirlerinin kullanımı ile ilgili sınırlamalar yoksa, bu gelirler, devlet adına karar verme yetkisine sahip olanların *"özel gelirine"* eşit olur. Ayrıca harcamalar ile ilgili sınırlamalar olsa bile eğer bu sınırlamalar aşağıda inceleyeceğimiz şekilde vergileme kurallarından bağımsızsa, devleti yine vergi gelirini maksimize etmeye yönelik bir davranış sahibi olarak ele alabiliriz. Çünkü bu durumda da maksimize edilen gelir, karar verme yetkisine sahip olanların takdiri biçimde kullanacağı bir "fazlalık"ın oluşmasına imkan verecektir. (Brennan-Buchanan, 1980, s.26).

Mesela, gelirlerin kullanımı ile ilgili sınırlamalar, toplam gelirin belli bir kısmının, belli

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

kamusal mal ve hizmetler için harcanmasını gerektiriyorsa; bu durumda devlete kalan fazlalık, S, yani devletin takdiri bir yetkiyle kullanacağı gelir kısmı, toplam vergi gelirleriyle, R, belli harcamalara tahsis edilen gelir, G arasındaki farka eşit olacaktır.

S= R-G (1) ve, G= a R olduğundan,

S= (1-a) R (2) olur.

Mantıksal bir yaklaşımla vergi mükellefinin a'nın değerini 1'e eşit kılmayı tercih edeceği söylenebilir. Çünkü böyle yapmakla toplanan vergi gelirinin tümünün, vergi mükellefinin yararlanacağı mal ve hizmetlere harcanması sağlanmış olur. Fakat a'nın bire eşit olması halinde de, vergi gelirlerinin tümünün vergi mükellefinin istediği mal ve hizmetlere harcanmaması ihtimali mevcut olabilir. Farzedelim ki bir anayasa kuralı vergi gelirlerinin Samuelson tipi "pür kamusal mallar" için harcanmasını şart koşmuştur. Yine farzedelim ki bu tür mal ve hizmetler gerçekten vardır ve vatandaşlar tarafından objektif bir biçimde belirlenebilir. Bu durumda siyasal karar verme biçiminde belirlenebilirler. Bu durumda siyasal karar verme yetkisine sahip olanlar, eğer vergi sistemini *kendilerinin hiç vergi vermeyeceği şekilde* düzenleyebilirlerse, kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı, kendi tahmin düzeylerini maksimize edecek şekilde yapacaklardır. Bu ise a'nın 1'e eşit olarak belirlenmesi halinde de siyasi iktidarın hem vergi gelirleri maksimizasyonuna başvuracağı ve hem de vergi gelirlerinin bir kısmını takdiri yetkisine göre kullanacağını gösterir.

Öte yandan gerçek dünyada devlet harcamaları kuşkusuz, pür kamusal hizmetlerle sınırlı değildir. Dolayısıyla devlete, vergi gelirlerini pür kamusal mal ve hizmetler dışında kalan mal ve hizmetlere harcama yetkisi de verilir. Böyle bir yetki ise, karar verme yetkisine sahip olanların tatmin alanlarını genişleteceği gibi tatmin düzeylerini de yükseltir. Dolayısıyla gelir masimizasyonu kavramının devletin davranışını belirleme gücü artar.

Devletin hem kamusal ve hem de yarı-kamusal malları finanse ettiği ve böylelikle toplumun geniş bir kesimine yarar sağladığı, fakat aynı zamanda *"dolaysız parasal transferler"* de yaptığını dikkate almak suretiyle gerçek dünyadaki bütçe uygulamalarına daha çok yaklaşabiliriz. Farzedelim ki, parasal transferlerin *"yönü"* ile ilgili anayasal sınırlamalar vardır ve bu gibi dolaysız ödemelerin, belli kriterlerle belirlenen düşük gelirli vatandaşlara yapılmasının şart koşmuştur. Bu sınırlama, siyasi karar mercilerinin vergi gelirlerini hiç değilse bir kısmını, takdiri biçimde kullanmalarını önler. Bu koşullar altında siyasi karar mercilerinin fayda maksimizasyonu, düşük gelirlilere yapılacak dolaysız ödemelerin minimizasyonunu gerektirecektir. Ayrıca düşük gelirlilere yardım dış görüntüsü altında siyasi karar mercileri, "refah bürokrasisi" yoluyla dolaylı transferleri (yüksek ücretler, ek ödenekler, konforlu çalışma ortamları gibi) sürdürebilirler. Bu olanakların söz konusu olması halinde yine *"gelir maksimizasyonu"*, kavramı devlet davranışını belirlemekte, kullanılabilecek temel bir kriter olma niteliğini korur.

Mali anayasa kurallarını belirlememize yardım edecek olan ve temel ilkeleri yukarıda açıklanan gelir maksimizasyonu modelinde, devlet *"tek bir varlıkmış gibi"* ele alınır. Bunun nedeni analizimize netlik sağlamaktır. Çünkü devleti kendini oluşturan çeşitli kurumlar ve bu kurumlarda görev yapan kişiler halinde ele alırsak, toplumsal tercih

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

teorisinde karşılaşılan, fertlerarası amaç farkları, fayda mukayeseleri ve ferdi tercihlerinden toplumsal tercihlere geçiş gibi pekçok sorunla karşı karşıya kalırız. Bu tür sorunlardan kurtulabilmek için devleti tek bir varlıkmış gibi ele almak zorunludur. Ancak böyle bir model modern toplumsal tercih teorisinde politikacı ve bürokrat için geliştirilen "fayda maksimizasyonu modelleri" ile tutarsız değildir. Tıpkı piyasadaki alıcı ve satıcıların kendi çıkarlarını gözetirken, toplumsal çıkarları korumaları gibi, bireysel karar vericilerin (politikacı ve bürokrat olarak) davranışları da dolaylı olarak gelir maksimizasyonunu amaçlayan devletin çıkarlarını korur.

Vergi gelirlerini maksimize etmeyi amaçlayan bu devlet modeli "Leviathan Modeli" çağdaş devletin karar mekanizmasını analiz etmemize ve bu yoldan da alternatif anayasa kurallarını tartışmamıza yardımcı olacak bir modeldir.

D. Gelirlerin Vergilendirilmesi

Geleneksel normatif vergi teorisi alternatif vergileme düzenlerini değerlendirmekte *"ekonomik etkinlik ve eşitlik"* için egzojen kriterler kullanır. Alternatifler arasında yapılan standart mukayeselerde sorun *"eş-gelir"* kavramıyla ortaya konur. Devlet, her dönem için egzojen şekilde belirlenmiş belli bir gelire ihtiyacı olan bir unsur olarak ele alınır ve teorinin görevinin de bu gelirin seçilen kritere göre nasıl bir vergi düzenlenmesi ile sağlanacağını araştırmak olduğu kabul edilir. Bu standart analiz, kurumsal yönden tümüyle boş ve anlamsızdır. Çünkü belli vergileme araçlarının; ne kadar vergi gelirini zorunlu kılacağı sorunun tümüyle gözardı eder. Anayasal analizde ise bunun aksine; vergi araçlarının niteliği ile devletin gelir talebi arasındaki karşılıklı ilişkiler temel sorunları oluşturur.

Gelir maksimizasyonu yapan devlet modelinde anayasal düzenleme yapılırken, potansiyel vergi mükellefi; devletin vergileme iştahının ancak *"vergi kanunlarına"* ve *"vergi oranlarına"* sınırlar koymakla azaltılabileceğini bilir.

"Yatay eşitlik ilkesi" yani eşitlerin eşit bir şekilde muamele görmesi devletin zorlama gücünü sınırlayabilecek bir vergi yapısının özelliklerinden birini oluşturur. Eğer devlet vatandaşlarla olan mali ilişkilerinde anayasal kurallarla *"genellik ilkesine"* uymaya zorlanırsa, vergi mükellefleri arasında çeşitli kişi veya gruplara göre yapılacak ayrımlarla oluşturabilecek gelir potansiyel engellenmiş olur.

Öte yandan, *"azalan oranlı vergiler"* kullanılmasını engelleyen bir anayasal kural, devletin vergileme gücünü sınırlamaya yardımcı olur.

Vergi oranları ile ilgili anayasal sınırlardan başka ne onlara ek olarak vergi kanunları üzerinde de bazı sınırlamalar getirilebilir. Geleneksel normatif teoride, bir vergi konusunun *"tam kapsamlılığı"* mali yapının üstün niteliklerinden biri olarak kabul edilir. Bunun nedeni de gayet açıktır. Fertlerin potansiyel vergi mükellefi olarak vergilendirilebilir alanlardan vergilendirilmez alanlara geçmelerine izin verildiği ölçüde, toplumsal bir yük doğar. Ayrıca bazı potansiyel vergi mükellefleri vergilendirilmeyen alanlara kayabilirken bazılarının kayamaması eşitsizlik yaratır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Buchanan-Brennan; vergi sisteminin gelir artırıcı potansiyelini sınırlayacak iki kurumsal seçenek önermişlerdir. (Brennan-Buchanan, 1980, s.34 ve devamı). Bunlardan birincisi *"vergi konusu"* nun sınırlandırılmasıdır. Bu sınır, verginin kapsamını açık biçimde belirlemek suretiyle elde edilir. Bir örnekle açıklayalım: Potansiyel vergi mükellefinin sahip olduğu tek üretim faktörünün emek olduğunu, mükellefin tüm gelirinin emekten elde edildiğini farzedelim. Bir başka deyişle vergi konusu emek geliridir. Emek gelirini sınırlı kapsamda vergilendirmek istersek, vergi konusu, *"ferdi emek piyasasında emeği karşılığı elde ettiği parasal gelir"* olacaktır. Emek gelirini sınırsız kapsamda vergilendirmek düşünülürse vergi konusu sadece ferdin emek piyasasında elde ettiği malların ve manevi tatminlerin (dinlenme ve eğlenme gibi) parasal değeri de vergi konusunu oluşturacaktır. Bu örneğin açıkça gösterdiği gibi *"vergi kapsamını açıkça belirlemek"* siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlamak yönünden büyük önem taşır.

İkinci sınırlama aracı, belirli bir vergi konusuna uygulanacak *"vergi oranları"* nın belirlenmesidir. Sabit oranlı, artan oranlı ve azalan oranlı vergi sistemlerinin hangilerinin hangi vergi konusuna uygulanması gerektiği; vergilerin kişisel davranışlarda yaratacağı etkilere ve bu etkilerin toplum tarafından nasıl değerlendirildiğine göre belirlenecektir.

Aynı bilimadamlarına göre toplumu oluşturan *bütün fertlerin aynı vergi oranına tabi tutulması*, bir başka deyişle vatandaşların vergileme yönünden yeknesak bir işleme tabi tutulması; siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlayacak kurumsal bir önlemdir. Bu yeknesaklık önerisi, her ne kadar "yatay eşitlik" kavramı ile ilgiliyse de ondan ayrı bir kavramdır ve normatif vergi teorisinde yeterince incelenmemiştir.

Anayasal vergi sınırlarının zamanla, *aşırı ölçüde sınırlayıcı* hale dönüşebileceği olasılığını da dikkate almak gerekir. Bu gibi durumlarda, yine anayasal yöntemlerle vergi konularını genişletmek ve daha esnek vergi oranlarını kullanmak ve sınırlı kapsamdan genel kapsama geçmek yolunda baskı ne ölçüde vergi gelirlerini artırmak isteyen politikacılardan ve bürokratlardan geldiğini belirlemek güçtür. *"Vergi reformu"* önerileri, hemen daima vergi konusunun aşındığı tezi etrafında yoğunlaşır.

Öne sürülecek vergi konusu değişiklik önerileri, geleneksel normatif vergi teorisyenleri ile vergi mükellefleri arasında çok farklı görüşlerin doğmasına neden olacaktır. Vergi mükellefleri vergi konularının genişletilmesine karşı koyacaklardır. Mesela gelir kapsamının genişletilerek, mükellefin oturduğu kendisine ait daire için izafe edilecek kira gelirinin de vergilendirilmesi önerisi, mükelleflerce hemen reddedilecek bir öneridir. Normatif vergi teorisini savunacak ve vergi konusu genişlerse, vergi oranlarının düşeceğini öne sürecektir.

Canlı bir örnek herhangi bir ülkede katma değer vergisi uygulamasına geçiş döneminden verilebilir. Katma değer vergisi koymak veya kapsamını genişletmek suretiyle, ücretlerden alınan vergilerle, gelir ve kurumlar vergisi oranlarını düşürmenin mümkün olacağı yolundaki öneri yoğun tartışmalara neden olmuştur. Eğer böyle bir öneri kabul edilirse katma değer vergisinin, diğer vergilerdeki indirimi aşacak şekilde kullanılacağı tahmin edilebilir. Kuşkusuz herhangi bir vergi değişikliği, daha büyük bir *"etkinlik"* göstereceği veya daha "adil" olacağı gibi gerekçelerle savunulacaktır. Ancak mükellef, yukarıda açıklanan nedenlerle bu tür reformları reddedecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

E. Malların Vergilendirilmesi

Yukarıdaki bölümde, vatandaşın vergi konusu ve vergi oranları arasında gelecekte kendi durumu hakkında yeterli bilgisi olmadan, nasıl bir seçim yapacağını inceledik. Şimdi de aynı analitik çerçeveyi *"malların vergilendirilmesi"* ni incelemek için kullanacağız. Yine yukarıda yapıldığı gibi burada da *"zaman boyutu"* nu dikkate almayacağız. Bütün vergilerin hemen mevcut vergiler olduğunu ve vergi oranlarının önceden kesinlikle bilindiğini varsayacağız.

Malların vergilendirilmesi ile ilgili incelemeye geleneksel teorinin temel kavramlarını hatırlamakla başlamak yararlı olacaktır. Çünkü böylelikle geleneksel normatif teori ile anayasal perspektif arasındaki farkları açıkça görmek mümkün olabilecektir.

Malların vergilendirilmesi ile ilgili incelemeye geleneksel teorinin temel kavramlarını hatırlamakla başlamak yararlı olacaktır. Çünkü böylelikle geleneksel normatif teori ile anayasal perspektif arasındaki farkları açıkça görmek mümkün olabilecektir.

Malların vergilendirilmesi analizinde, geleneksel vergi literatürü, diğer konularda yaptığı gibi, devletin belli ve egzojen biçimde belirlediği bir vergi gelirine sahip olması gereğinden yola çıkar.Bu belli vergi geliri gereksinmesi karşısında sorulan soru şudur: Vergiler nasıl konulmalıdır ki refah kaybı minimum olsun? Daha önce de belirtildiği gibi, geleneksel teori bu soruya, vergi gelirlerinin nasıl kullanılacağını dikkate almadan cevap vermeye çalışır.

Bu analitik zayıflığı ek olarak, geleneksel teori dikkatini çeşitli mal vergilerinin etkinliği üzerinde yoğunlaştırır. Adalete ve/veya gelir dağılımına ilişkin etkiler, mal vergileri söz konusu edildiğinde gelir vergisine oranla, üzerinde daha az biçimin ne olacağı konusu, büyük çapta aşırı yükün minimizasyonu sorunu olarak ele alınmış, bu arada yatay eşitliğe de kısmen değinilmiştir. Dikey eşitlik konusu ise önemli ölçüde gözardı edilmiştir. Yine geleneksel literatürde bütün mallar üzerindeki yeknesak bir verginin, tüketim harcamalarına konan sabit oranlı bir kişisel vergi ile eşit olacağı belirtilmiştir.

Esas itibariyle, aynı normatif çerçevenin mal ve gelir vergilerinde uygulanması, benzer politika önerilerine neden olmuştur. Kişisel vergiler, fertlerarasında gelirin nasıl kazanıldığına göre bir ayrıma yol açmaksızın konulmalıdır; aynı şekilde mal vergileri de fertlerarasında gelirin nasıl harcandığına göre bir ayrıma yol açmayacak şekilde belirlenmelidir. Öte yandan, bütün gelir kaynaklarının vergilendirilmemesi etkinlik kaybına yol açacaktır. Aynı şekilde bütün malların vergilendirilmemesi de benzer şekilde tüketim yönünden etkinlik kaybına yol açacaktır.

Geleneksel vergi analizi, her iki durumda da sabit miktarlı vergi (lump-sum tax) alınmasının ideal bir çıkış noktası olacağını öne sürür. Sabit miktarlı verginin makul olmaması veya imkansız olması halinde sorun ikinci en iyi olanağın seçilmesine dönüşür. Kişisel vergilerde "ikinci en iyi" düzenlemenin en geniş kapsamlı gelir vergisi (veya tüketim-harcama-vergisi) olacağı öne sürülürken dolaylı vergilerde mallara dinlenme-eğlenme ile bütünleşme derecelerine göre değişen oranlarda (eğer söz konusu mal dinlenme ve eğlenme amacıyla tüketilen bir mal ise yüksek oranda, eğer yaşamın idamesi için gerekli

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bir mal ise düşük oranda) vergi uygulanması kabul edilmiştir. *"Optimal Vergilendirme"* adı verilen yaklaşıma göre ise değişik oranları içeren bir tüketim vergisi demeti kullanılması halinde ortaya çıkacak refah kaybı olarak konan bir vergiye oranla daha az olacaktır. Her mala uygulanan vergi oranının, o malın vergilendirilmemiş bir başka malı ve eğlenme-dinlenmeye ayrılan zamanla ikame edilebilme derecesi ile ilişkilendirilmesi halinde belli bir miktar vergi gelirini elde etmek; bütün mallara aynı oranın uygulandığı hale göre daha etkindir.

Yukarıda gelir vergisi ile ilgili bölümde de belirtildiği gibi, anayasal yaklaşımla geleneksel normatif vergi teorisi arasındaki temel tartışma konusu, geleneksel teorinin *mantığı* ile ilgili değildir. Tartışma konusu olan, sorunların dile getirildiği *"ortam"* dır. Siyasi yaşam ile ilgili "hayırhah devlet" kavramı reddedilince, normatif vergi analizinin esas görevi devlete verilecek alternatif mali gücü ve araçları anayasal düzeyde belirlemeye çalışan ferde, yani, potansiyel vergi mükellefine yardımcı olmaktır. Böyle bir yardım, ferde anayasal tercihlerinde nasıl davranması gerektiğini söyleyen ahlaki ilkeler şeklinde olmayacaktır. Büyük yoğunluğu itibariyle anayasal vergi analizi teknik niteliktedir ve alternatif mali düzenlemelerin nasıl işleyeceğini tahmin etmeye yardımcı olarak temelleri temine yöneliktir.

Gelir maksimizasyonu ile ilgilidevlet modeli, malların vergilendirilmesi söz konusu olduğu zaman geleneksel normatif teoriyle taban tabana zıt sonuçlara ulaşır. Mesela sabit miktarlı vergi, ideal etkinlikte bir vergi olamaz. Böyle bir vergi altında fert sadece hazine tarafından maksimum ölçüde istismar edilmeyi ümit edebilir. Aynı şekilde, etkinlik üzerindeki olumsuz etkileri minimuma indirilmiş tüketim vergileri (yani oranları eğlenme-dinlenme ile bütünleşebilme derecesine göre belirlenmiş tüketim vergileri) hemen daima vergi gelirini, tek oranlı bir mal vergisine göre istenen seviyenin üzerine çıkaracaktır. Bu düşünceyle hareket eden Buchanan-Brennan *vergilendirilebilir bütün mallara aynı oranda bir vergi uygulamasını* önermekte ve siyasi iktidarın vergi iştahının ancak bu şekilde sınırlanabileceğini savunmaktadır.

Fertlere değişik vergi oranları uygulandığı zaman, az bir refah kaybı karşılığında, maksimum vergi geliri elde edilebilir. Ancak maksimum vergi geliri elde edildikten sonra, fertlerarası farklılık devam ettirilirse refah kaybı artar. Bu nedenle gelir vergisinde olduğu gibi fertlerarasında ayrım yapılmasını engelleyen bir sınır, siyasi iktidarın vergileme gücünü sınırlamak için gerekli görülebilir. Çünkü fertlerarasında ayrım yapılması, maksimum vergi gelirini artırır, aşırı yükü çoğaltır ve devlet harcamalarının istenenden fazla olmasına yol açar. Mallar arasında alım-satım miktarları yönünden bir ayrım yapılması düşünülebilirse de malların fertler arasında dolaylı şekilde el değiştirmesinin mümkün olması ve öte yandan stoklama faaliyetinin mevcudiyeti nedeniyle böyle bir ayrım, gerçek dünyada uygulanamaz. Sonuç olarak en ideal anayasal sınırlama, bütün mallar üzerine konacak yeknesak oranlı bir vergi olarak görünmektedir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

F. Zaman İçinde Vergileme

Yukarıdaki bölümde devletin davranışını ve bu davranış karşısında düşünülebilecek sınırlamaları statik bir çerçeve içinde ele aldık. Oysaki gelir ve servet kavramları dinamik kavramlardır. Öte yandan devletin niteliğinde ve tutumunda zaman içinde değişiklikler ortaya çıkabilir. Bu nedenle konunun belli bir zaman süreci içinde, teknik deyişle dinamik olarak ele alınması gerekir. Aşağıda önce geleneksel teorinin bu konudaki dinamik yaklaşımını özetleyecek, daha sonra mali anayasa yaklaşımını ele alacağız.

Geleneksel maliye teorisinde uzun süre, bir aktifin gelirinden alınan verginin, aktifin sermaye değerinden alınan vergiye denk olacağı görüşü egemen olmuştur. Dolayısıyla bu iki tür vergiden birine veya diğerine kolaylıkla geçilebileceği düşünülmüştür. Yılda % 10 oranında gelir getiren bir aktifin sermaye değeri üzerinden alınan %1 oranında vergi, aktifin bugünkü gelirinden % 10 oranında alınacak bir vergiye eşittir. Aynı mantık Ricardo'nun ünlü *"denklik teoremi"* nde öne sürüldüğü gibi devlet borçlarına da uygulanabilir (Brennan-Buchanan, 1987, s.79-83). Buna göre devlet borcu, ya gelecek yıllarda bu borcun ödenmesi için gerekli vergileri yansıtır ya da bugün gelir veya ücretten alınacak bir vergiyi gösterir. Bu iki tür vergi de birbirine denktir.

Böyle bir iddia vergi mükellefinin, aynı mükellefiyeti doğuran alternatifler arasında bir ayrım yapmayacağı varsayımına dayanır. Ancak belli bir zaman anına eşit gelir sağlayan vergi mükellefiyeti alternatifleri arasında ayrım yapmamak, potansiyel vergi mükellefinin anayasal düzeyde çeşitli vergi düzenlemeleri arasında kayıtsız kalacağı anlamına gelmez. Anayasal perspektifte, çeşitli vergi araçlarının doğuracağı mükellefiyetin bugünkü değerleri belirlenmediği gibi, çeşitli vergi düzenlemelerinin gelir potansiyeli yönünden önemleri farklıdır. Ferdin anayasal seçimi yönünden önemli olan kendisinin denk yükümlülük araçları arasında tek bir dönem için nasıl bir tahminde bulanacağı değil, fakat devletin gelir getirici çeşitli araçlara, özellikle *servet vergilerine ve borçlanmaya* göstereceği ilgidir. Geleneksel maliye teorisinin normatif sonuçları ile anayasal yaklaşım arasındaki kritik fark bu noktadadır. Geleneksel maliye teorisi, rasyonel davranış modeli içinde, bir gelir akımı üzerine konan bir verginin, bu gelir akımını yaratan aktifin değeri üzerine konan vergiye eşit olduğunu ispatlar. Ayrıca, aynı mantığın bir uzantısı olarak, özellikle net yükümlülüklerin zaman içinde dağılımı tahmin edilebildiği zaman, gelir veya servet vergisinin devlet borcuna denk olacağı ileri sürülür. Dolayısıyla, anayasa sonrası tek bir dönemde, mükellef; bu mali araçlar karşısında her birinin yükleneceği yükümlülük aynı olmak kaydıyla, hiçbir ayrım yapmayacaktır. Oysa ki anayasal perspektiften önemli olan devletin vergi gelirleri içinde ne ölçüde borçlanmaya başvuracağının önceden tahmin edilebilmesi ve gerekli sınırlayıcı önlemlerin alınabilmesidir.

Vergi oranlarının ne zaman açıklanması gerektiği de önemli bir konudur. Tek dönemli statik modellerde *"vergi oranlarının açıklama etkileri"* nden söz edilmesi anlamlı olmaz. Bu gibi modellerde vergi oranları, dönemin başında açıklanır ve vergi mükellefleri bu oranları dikkate alarak, davranışlarında gerekli gördükleri düzenlemeleri yaparlar. Çok önemli dinamik modelleri ele aldığımız zaman ise *açıklama etkileri* önem kazanır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Servet ve gelir vergisi söz konusu olduğu zaman, devletin dönem başında vergi oranlarını açıklaması, vergi gelirini artırmak yönünden en uygun seçim olur. Çünkü bu oranlar açıklandığı sürece, potansiyel vergi mükellefi ile devlet arasında, *"mahkum dilemma"* sına benzer bir strateji mücadelesi yaşanacaktır.

Gelir vergisi yönünden önem taşıyan başka bir nokta, devlete daha önceki bir dönemde elde edilmiş gelirleri vergileme yetkisini verip vermemekle ilgilidir. Yukarıdaki açıklamanın ışığında, böyle bir vergileme yetkisinin hem potansiyel mükellef ve hem de devlet tarafından arzu edilemeyeceğini söyleyebiliriz. Benzer bir durum *"peşin vergileme"* diye adlandırılan ve henüz vergi konusunu oluşturan bir işlemin gerçekleşmemesi halinde, geçmiş dönem uygulamasının bugüne yaygınlaştırılması halinde ortaya çıkar. İlk durumda vaktiyle vergi konusunu oluşturan bir işlemin gerçekleşmemesi halinde, geçmiş dönem uygulamasının bugüne yaygınlaştırılması halinde ortaya çıkar. İlk durumda vaktiyle vergi konusu olmayan bir işlemin vergilendirilmesi söz konusu iken burada, vergi konusu olan fakat henüz gerçlekleşmemiş bir işlemin vergilendirilmesi söz konusudur. Bu durumda *"belirsizlik"* önceki duruma göre kesin değilse de, yine vardır. Bu nedenle anayasal açıdan her iki uygulamayı da imkansız kılacak düzenlemeler gereklidir. Ancak bu konuda belli bir anayasal düzenlemeye gitmeden önce mükellefin kamusal mallarla ilgili zaman tercihini gözönünde tutmak gerekir. Kısaca bu konuya da değinelim.

Potansiyel mükellef, katlandığı vergi yükümlülüğü ile aynı dönemde daha çok kamusal mal tüketme imkanına kavuşacaksa, o dönem için devlete daha fazla vergileme gücü tanımayı isteyebilir. Böyle bir durumda *"peşin vergileme"* konusu; belli bir belirsizlik içermesine ve dolayısı ile iş yaşamında belli bir endişe yaratmasına rağmen, mükellef tarafından kabul edilebilir. Ancak burada önemli olan, vergi gelirinin belli bir kamusal mal üretimine tahsisinin söz konusu olmasıdır. Vergi gelirinin bugünkü bütçeleme tekniğinin aksine, belli bir harcamaya tahsisi ilkesini aşağıda inceleyeceğiz. Bu konuyu incelemeye geçmeden önce *"zaman tercihi"* ile ilgili bir başka önemli konuya daha değinmek gereklidir.

Bilindiği gibi *"yatırımlar"* , genellikle belli bir *"olgunlaşma dönemi"* ne sahiptir. Bir başka deyişle t döneminde başlayan bir yatırım ancak t+1 veya t+2, t+3 gibi birkaç dönem geçtikten sonra üretimde bulunmaya başlar. Bunun konumuz yönünden önemi şudur: t döneminde devlet yatırımlarının finansmanı için gerekli vergiyi t nesli öderken, söz konusu yatırımın üretiminden t+1, t+2 veya t+3 dönemi ve daha sonraki dönem t+n nesilleri yararlanacaktır. Bu durumda sorulması gereken soru, bugünkü nesle ne ölçüde yatırım finansmanı için vergi yüklemek doğru olur sorusudur. Vergi yükü ile üretim arasındaki dönem sayısı arttığı ölçüde bu soruya verilecek cevabın önemi artar. Toplumun bu soruya vereceği cevaba göre, devletin servet vergisine ve borçlanmaya yönelme eğilimi de sınırlanacaktır.

G. Borçlanma Yetkisi

Devletin borçlanma yetkisi veya gücü, gelecekte elde edilecek vergi gelirleriyle ödenecek belli bir aktif değeri bugün yaratmak demektir. Devletin borçlanabileceği miktar

üç şekilde sınırlanabilir: *Birincisi*, devletin *"borcu ödeme gücü"* dür. Yani devletin kendisine anayasal olarak tanınan vergileme yetkisine dayanarak gelecekte elde edebileceği vergi geliri, borcun sınırını belirler. *İkinci* sınırlama yöntemi, vatandaşların devlet tahvilleriyle diğer tahviller arasında yapacağı tercihin ölçüsü olabilir. *Üçüncüsü* de fertlerin bugünkü tüketimlerini geleceğe erteleme eğiliminin değişmesidir.

Eğer vergileme gücü yoksa, devletin tahvil ihraç etme gücü olması hiçbir şey ifade etmez. Bir başka deyişle kendisine belli gelir kaynakları tahsis edilmemiş olduğu sürece, borçlanma gücü devlete herhangi bir güç sağlamaz. Borçlanma gücünün devlete sağladığı gerçek güç, gelecekte elde edeceği bazı gelirlerin bugünkü değerini şimdi elde edebilmesidir. Bu nedenle borçlanma, devlet harcamalarının *"toplam miktarı"* ndan çok *"dönemsel akışı"* üzerinde etkilidir.

Keynes öncesi klasik maliye teorisinde sıkça tekrarlanan görüş *"olağanüstü gelir araçları"* nın savaşlar gibi *"olağanüstü harcamalar"* a tahsisinin uygun olacağıdır. Olağanüstü durumların tanımı zordur ve büyük ölçüde takdiridir. Bu nedenle de *"olağanüstü harcama"* adı altında böyle bir yola başvurulması son derece tehlikeli durumlar yaratabilir.

Devlet tahvillerinin özel tahvillerle rekabeti faiz oranlarının yükselmesine ve özel tahvillerin piyasadan çekilmesine neden olur. Bunun sonucunda iki önemli etki ortaya çıkar. Bunlardan birincisi tasarrufların özel sektör kullanımından kamu kullanımına kaymasıdır. Bir başka deyişle özel sektörün kullanacağı fonları devlet kullanmış olur. İkinci sonuç, bu birinci sonucun uzantısı olarak ortaya çıkar. Özel sektörün ihtiyaç duyduğu fonları devletin kullanması özel yatırımların azalmasına neden olur. Yatırımlarını artıramayan özel sektörün ise, gelecek dönemlerdeki vergi ödeme kapasitesi azalır. Dolayısıyla devlet tahvillerinin artması, gelecek dönemlerde bu borçların ödenmesi için ihtiyaç duyulan vergi gelirlerinin de azalmasına neden olur.

Fertlerin bugünkü tüketimlerini geleceğe ertelemeye özenmemesi, teknik deyişle tasarruf eğiliminin azalma yönünde değişmesi devletin borçlanma imkanını sınırlar. Daha çok tüketen bir toplumda, devletin borçlanma imkanı doğal olarak azalır.

Devletin iç ve dış borçlarını da birbirinden ayırmak gerekir. Devletin yurtdışında tahvil satması halinde, vatandaşlar gelecekteki vergi mükellefiyetlerinin arttığını düşünseler dahi, iç borçlanmada olduğu gibi davranışlarında bu mükellefiyeti etkisiz kılacak belirgin bir değişiklik yapamazlar. Bu ise toplam devlet borcunun artmasına neden olur. Bu nedenle yurtdışı borçlanma ile ilgili anayasal sınırlamaların, iç borçlanma ile ilgili sınırlamalara oranla daha katı olması gerekir.

H. Para Basımı ve Vergileme

Para basımı, hemen daima devlet tarafından bir gelir artırması aracı olarak kullanılmıştır. Devletin para basımı suretiyle gelirini artırması, servet vergisinin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

artırılmasına benzer şekilde ele alınabilir. Çünkü devlete para basımında tekelci bir imtiyaz tanımakla, mevcut para miktarı üzerine vergi koyma hakkını tanımak aynı şeydir. Mevcut para miktarı, toplam servetin bir kısmını oluşturduğuna göre, para basımını, servet vergisini incelediğimiz biçimde ele alabiliriz.

Devletin para yaratma gücü söz konusu olduğu zaman ilk akla gelen *enflasyon* olmakla beraber, bu gücü önemli kılan tek neden bu değildir. Devlete para basma tekelinin verilmesini önemli kılan bir başka neden, (enflasyon oranı sıfır olarak kabul edilse bile), devletin bu yolla, toplumun ekonomik değer atfettiği bir aktifi *sıfır maliyetle* yaratabilmesidir.

Aşağıdaki analizlerimizi, *"kapalı ekonomi"* varsayımı altında yapacağız. Bu modelde devlet, yabancı paraların mevcut olmasından doğabilecek sınırlamalara da tabi değildir.

Devlete para basma tekeli verilmesinin vatandaş ve devlet yönünden ne ifade ettiğini anlamak için iki dönemli basit bir model oluşturmak yararlı olacaktır. Dönem 1'de, vatandaşlar arasında bir dizi işlem olmakta ve bir grup alıcı, bazı malları belli miktarda para ödeyerek bir grup satıcıdan almaktadırlar. Dönem 2'de, bu satıcılar, ellerindeki parayı mallarla değiştirmek isteyeceklerdir, çünkü paranın, mal olarak herhangi bir değeri yoktur. Eğer bu kimseler ellerindeki parayı mallarla değiştirmezlerse, Dönem 1'de para ile mallarını değiştirmek istemezlerdi. Bu nedenle ikinci dönemde para yaratan otoritenin, yarattığı parayı mallarla veya aynı değerde başka şeylerle değiştirmesi gerekir. Eğer parayı yaratan otorite devletse ne yapabilir? İki şey yapabilir:

1. Dönem 1 başında fertlerin aldığı malları, para karşılığı fertlere geri verebilir. Bu durumda fertler, paranın sağladığı mübadele işlemini kolaylaştırıcı hizmeti karşılığında ellerindeki para stoğunun faizinden vazgeçmiş olurlar. Devlet ise çıkardığı para miktarına eşit miktarda bir aktifi faizsiz elde etmiş olur. Eğer para miktarı M, faiz oranı r ise; bu tür bir işlem sonucu devletin (r,M) kadar bir kazancı olur.

2. Devlet çıkardığı paranın vergilerin ödenmesinde kullanılmasına izin verir. Bu durumda devlet, Dönem 2'de elde edebileceği birtakım mal ve hizmetten vazgeçmiş olur.

Her iki şıktan da açıkça görüleceği üzere para basımı, bir tür *"borçlanma"* dır. Para basmak, devlete vergileme gücünden elde edeceği gelirleri çeşitli dönemlerde yayma imkanı verir: Devlet para basma ve vergileme güçleri aracılığıyla Dönem 2'ye ait vergi gelirlerini Dönem 1'e aktarır. Ayrıca, bu tür bir borca faiz ödemediği için devlet, bu gücünü kullanarak belli bir faiz gelirine denk gelir elde etmiş olur (r.M).

Bu basit modelden elde edilecek sonuçları, sonsuz sayıda dönem için geliştirmek mümkündür. Sonsuz dönem durumunda, mevcut para stoğunun devlet için kıymeti, vatandaşlara temin ettiği sonsuz sayıdaki işlem hizmetinin bugünkü değeridir. Bir başka deyişle, faizsiz devamlı bir borcun devlete kıymeti, mevcut para stoğuna eşittir. Eğer devlet (r.M)'i sonsuza kadar her dönem elde ederse, bunun halihazır kıymet (1/r. rM) veya M'dir. Bu sonucun da açıkça gösterdiği gibi, enflasyon söz konusu olmasa bile, paranın *"gelir yaratma yararı"* vardır. Burada sorulacak soru, devletin sıfır enflasyon oranı ile yetinip yetin-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

meyeceğidir. Devlet ne tür bir enflasyon oranı seçecektir ve bunun devlete sınırsız para yaratma gücü verilmesi yönünden önemi nedir?

Devletin para arzını devamlı olarak artırması, enflasyon hızının da devamlı artmasına neden olur. Enflasyon hızının artması fertlerin ellerinde gittikçe daha az ve kısa süreli para tutmalarına yol açar. Fertlerin bu konudaki kararları, devletin para arzını en azından geçen dönemdeki kadar artıracağı yolundaki beklentilerine bağlıdır. Enflasyon oranı arttıkça, devletin yarattığı para stoğunun reel değerini belli düzeyde tutabilmek için yeniden yaratmak zorunda kaldığı para miktarı artar.Bu ise toplumun enflasyon oranı ile ilgili tahminlerinin yükselmesine neden olur. Sonuçta, tıpkı servet vergisi olayında olduğu gibi devlet ve toplum, karşılıklı bir oyun stratejisi izlemeye başlar. Fertler paradan kaçtıkça, devlet daha yüksek enflasyon oranlarını tercihe yönelir.

Friedman tarafından savunulan standart modele göre (Friedman, 1969) *"optimal"* enflasyon oranı, pozitif bir faiz oranını etkisiz kılacak bir negatif orandır. Mesela, reel faiz oranı % 2 ise, *"optimal"* para kuralı % 2 oranında bir deflasyonu gerekli kılacaktır. Bu önerinin mantığı, para yaratmanın maliyetinin sıfır olmasından kaynaklanır. Fertlerin para kullanımında ekonomik olmayan bir davranışta bulunmalarını engellemek için, paranın gerçek marjinal maliyeti ile elde tutulması gerekir. Yani elde para tutmanın maliyeti aktiflerin risksiz getiri oranına eşit olmalıdır. Böyle bir parasal kuralı uygulamak için, devlet bütçesinin; para stoğunda öngörülen azaltmayı yapabilecek kadar *"fazla vermesi"* gerekir. daha açık bir deyişle para arzında meydana gelen herhangi bir artış, aynı dönemde meydana getirileclek aynı miktardaki *"bütçe fazlası"* ile karşılanmalıdır.

Bu açmazdan kurtulmanın yolu, devletin para yaratma gücünün anayasal kurallarla sınırlanmasıdır. Mesela, para arzının her yıl yüzde kaç artacağını belirleyen bir anayasal sınır, bir taraftan siyasi iktidarı sınırlarken, diğer taraftan fertlerin beklentilerinde istikrarın egemen olmasına yol açar (Friedman-Friedman; 1981, s.296).

Para yaratma ile ilgili anayasal kurallar, mali ve parasal anayasa içinde önemli bir yer tutarlar. Geleneksel vergi araçları, maksimum sınırlarına kadar kullanıldığı zaman, vatandaş para yaratmak suretiyle ek gelir yaratılmasına karşı korunmak ihtiyacı duyar. Buna karşılık toplum bazen devletin vergileme gücünü sınırlayıp enflasyonist finansmana yönelmesini isteyebilir. Parasal anayasa, vergilerin konusu ve oranları konusunda sınırlamalar içeren, mali anayasaya oranla daha etkin bir sınırlama getirir.

Bu şekilde anayasa ile belirlenen bir enflasyon oranı, para stoğuna uygulanan basit bir servet vergisi olarak kabul edilebilir. Enflasyonun bu dolaysız gelir etkisi yanında bir de gelir vergisinden doğan gelir üzerinde ortaya çıkan dolaylı gelir etkisi vardır. Bu dolaysız etkiler iki türlüdür. Birinci ve en aşikar olan etkisi, vergi mükellefini daha üst gelir dilimlerine yükselterek verginin reel oranlarının artmasına neden olmasıdır.

Enflasyonla gelir vergisi arasındaki ikincil ilişkinin, verginin artan oranlı olmasıyla bir ilişkisi olmayıp, gelir vergisinin hem emlak ve hem de emek gelirini vergilendirmesinden kaynaklanan bir servet vergisini ne ölçüde içerdiğine bağlıdır. Çünkü enflasyon oranını

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

yükseltmekle, emlak vergisinden, dolayısıyla servetten alınan vergi artar.

I. Devlet Gelirlerinin Kullanılması

Yukarıda yapılan analizlerde devletin toplam faaliyetini ve dolayısıyla büyümesini sınırlamak amacıyla, vergi araçlarının anayasal seçimi üzerinde durduk. Bu konuyu gereği gibi inceleyebilmek için; devlet gelirlerinin nasıl kullanılacağının egzojen olarak, yani vergi sisteminden bağımsız olarak belirlendiğini varsaydık. Vergi gelirlerinin kullanılmasından kastettiğimiz, vergi mükellefi vatandaşlar tarafından istenen mal ve hizmetlerin üretimi için yapılan harcamalarla, politikacılara ve bürokratlara sağlanan parasal ve parasal olmayan birtakım çıkarlardır. Bu şekilde tanımlanan kullanım biçimi mali sistemin etkinliğini belirleyen önemli bir unsurdur. Öte yandan devlet harcamalarının etkinliğini belirleyen üçüncü bir unsur *"devlet harcamalarının bileşimi"* dir. Bir başka deyişle devlet harcamalarının çeşitli kamusal mal ve hizmet ürünleri ile çeşitli transfer ödemeleri arasında nasıl dağıtıldığıdır. Bu bölümde gelirlerin kullanılması üzerinde duracağız.

Konu ile ilgili açıklamalarımıza geçmeden önce anayasa tekniği ile ilgili bir noktayı belirtmekte yarar vardır. Anayasalarda vergi gücü ile ilgili düzenlemeler yer aldığı, hatta bazı anayasalarda bu konuda çok ayrıntılı düzenlemeler yapıldığı halde, devlet harcamaları ile ilgili düzenlemeler ya hiç yoktur veya çok genel hükümler halindedir. *"Anayasal Asimetri"* diye adlandırılan bu durumun, siyasi iktidarın sınırlanması yönünden ciddi bir eksiklik olduğu kabul edilmelidir (Buchanan; 1977, s.243-254; Tuerck, 1966, s.27-45). Bu nedenle hem *"vergileme gücünün"* ve hem de *"harcama yetkisinin"* birlikte sınırlandırılması gerekir.

Devlet harcamaları ile ilgili varsayımlarımız da, yukarıdaki bölümde kullanılan varsayımlar olacaktır. Bunları kısaca tekrar hatırlatmakta yarar vardır. Fertler, seçecekleri anayasal kuralların yürürlükte olacağı süre içinde, kendi ekonomik durumlarının ne olacağını tahmin etme imkanına sahip değildir. Gelirlerini maksimize etmeyi amaçlayan siyasi iktidar üzerinde, anayasal kurallar dışında herhangi bir kontrol imkanı yoktur. Seçmen-vergi mükellefleri anayasa sonrası dönemde devletin mali faaliyetini etkileyecek herhangi bir güce sahip değildir.

Yukarıdaki tartışmalar, potansiyel vergi mükellefinin, devletin gelir taleplerini bir vergi anayasası ile nasıl sınırlayabileceğini göstermiştir. Fakat, aynı zamanda, potansiyel vergi mükellefi; toplanan gelirlerin kendi istediği mal ve hizmetlerin finansmanında kullanılmasını güvence altına nasıl alabilir? Siyasi iktidara vergileme yetkisi verildikten sonra, bu gücün siyasi iktidarın kendi amaçları için kullanılmasına nasıl engel olunacaktır? Tarihin bir döneminde monarklar devlet gelirlerinin büyük bir kısmını gösterişli saraylar için harcamıştır. Çağımızda ise, aşırı personel, yüksek ücretler, sayısız yan ödemeler ve gösterişli çalışma ortamları devlet gelirlerinin önemli bir kısmını yutmaktadır (Niskanen, 1971).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Gelirlerin, amaçları dışında kullanılmasını önleyecek değişik mekanizmalar düşünülebilir. Ancak biz burada, vergi sisteminin içine monte edilebilecek olan önlemlere ağırlık vereceğiz. Bu tür vergi sınırlamaları, diğer alternatiflere oranla, siyasi iktidarı sahip olduğu zor kullanma gücünü otomatik bir şekilde *"toplum çıkarı"* na kullanmaya zorlar; motifler o şekilde ayarlanır ki, siyasi iktidarın vergi gelirlerine yönelik iştahı, vergi gelirlerini büyük ölçüde vergi mükelleflerinin istediği şekilde kullanılması şartına bağlanır. Bu anlamda, mali anayasa kendi kendini uygulatan bir nitelik kazanır. Bu tür bir anayasanın temel özelliğini, *"gelirlerin belli harcamalara ayrılmasını öngören sistem"* in özel bir şekli oluşturur (Brennan-Buchanan, 1980, s.135-151).

(G= a R) ilişkisinde, vergi gelirlerini kendisi için kullanmayı amaçlayan bir siyasi iktidar a'nın değerini sıfıra eşitleyecektir. Ancak bazı kamusal mal ve hizmetlerin temini, vergi gelirlerini artırıcı bir etki yaratırsa o zaman siyasi iktidar, kamusal mal ve hizmet arzına yönelir. Ne kadar kamusal mal arzedildiğini kestirebilmek için vergi geliri ile vergi konusu arasındaki ilişkiyi belirlemek gerekir.

Devletin, vergi gelirlerini; vergi mükelleflerinin istediği şekilde harcamasını sağlayacak vergi konusunun seçiminde gözönünde bulundurulacak husus, vergi konusu ile arzedilecek kamusal mal veya hizmet arasında güçlü bir tamamlayıcılık etkisinin varlığıdır. Bir örnekle açıklarsak; karayollarının finansmanı için gereli vergi gelirleri karayolları taşıtlarından sağlanmalıdır. Çünkü karayolu ile taşıt aracı arasında güçlü bir tamamlayıcılık vardır. Karayolu yapımı, taşıt araçları üretimini ve kullanımını artıracak, bu da yol yapımının finansmanını mümkün kılacak vergi gelirini yaratacaktır. Gerçi her vergi için mükellef tarafından talep edilen belli birn kamusal mal veya hizmetin mevcut olmayacağı öne sürülebilir. Ancak karayolu-taşıt aracı örneğinin, pekçok kamusal mal ve hizmet ile bunların finansmanında kullanılacak vergi türleri arasında benzer bir ilişki kurulabileceğini düşündürdüğü de kabul edilmelidir. Bu nedenle, belli kamusal mal ve hizmetlerin; aynı zamanda; bu mal ve hizmetlerin üretimi için gerekli vergi gelirini yaratacak vergi konuları olarak ele alınmasını öngören bir anayasa kuralı; siyasi iktidarın, elde edeceği vergi gelirini veya bir kısmını, hiç isteme de, mükelleflerin istediği kamusal mal ve hizmetlerin üretimine ayırmasını zorunlu kılacaktır.

Bazı iktisatçılar savunma hizmetlerinin finansmanı için servet vergilerinin kullanılmasını öermişlerdir. Bunun nedeni, kapital ve servet birikiminin dıştan gelecek saldırganlık eğilimlerini artıracağıdır. Aynı gerekçe, ülke içi hukuk düzeninin korunması için de kullanılabilir. Gerek dışa karşı savunma ve gerekse yurtiçi düzeni sağlamada, kapital ve servet birikiminin dıştan gelecek saldırganlık eğilimlerini artıracağıdır. Aynı gerekçe, ülke içi hukuk düzeninin korunması için de kullanılabilir. Gerek dışa karşı savunma ve gerekse yurtiçi düzeni sağlamada, kapital ve servet birikiminin derecesi, bu amaçla alınacak vergilerin mükellefiyet oranını belirleyecek bir kriter olarak düşünülebilir.

Normatif maliye teorisi belli vergi gelirlerinin belli kamusal mal ve hizmet üretimine tahsisini eleştirir. Çünkü vergi gelirlerinin çeşitli devlet faaliyeti arasında dağıtılmasının

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

karar organlarının hareket serbestisini sınırlayacağı düşünülür. Buchanan-Brennan'a göre böyle bir değerlendirme, yukarıda incelediğimiz *"hayırhah devlet"* kavramına bağlı kalmanın bir sonucudur. Bu kavram ne demokratik karar verme modellerine ve ne de politikacı ve bürokratların da kişisel çıkar motifiyle davrandıklarını kabul eden odellere uygundur (Brennan-Buchanan, 1980, s.135-151).

J. Kurumsal Sınırlamalar

Bu çalışmanın konusu mali anayasa olup, siyasi iktidarın vergileme ve harcama gücünün nasıl sınırlanacağını araştırmaya yönelmiştir. Ancak bu tür mali sınırlamalarla, konumuz dışında kalan ve mali olmayan sınırlamalar arasındaki ilgiyi belirtmezsek, çalışmamızda ciddi bir eksiklik ortaya çıkar. Mali ve mali olmayan sınırlamalar arasındaki mevcut ikame imkanı, *"devleti sınırlamak için sadece mali sınırlamalar gereklidir"* gibi bir iddiada bulunmamıza engel olur. Mali ve mali olmayan sınırlamaların birbirinin tamamlayıcısı olması, siyasi iktidarı sınırlamak için sadece mali araçların yeterli olacağı gibi bir iddiayı geçersiz kılar. Bu nedenle yukarıda mali anayasa ile ilgili olarak önerilen sınırlamalar; Batılı demokrasilerde mevcut, geleneksel siyasi sınırlamaların bir tamamlayıcısı olarak ele alınmalıdır.

a. Siyasi Karar Alınmasında Yöntem Sınırlaması

Politikacılar ve siyasi partiler arasındaki seçim rekabetinin, siyasi iktidarın vergileme-harcama gücünü sınırlamaya yeterli olamayacağını daha önce de belirtmiştik. Bu sonuç, geçerli yol olarak kabul edildiği zaman, siyasi iktidarı sınırlamak için iki ayrı yol vardır. Birinci yol yukarıda ayrıntılı şekilde incelendiği gibi, devletin para basma ve vergileme-harcama gücünün anayasal kurallarla sınırlamaktır. İkinci yöntem ise *siyasi kararların alınmasında izlenecek anayasal yöntemlerin* veya *kuralların* değiştirilmesidir. Bu tür bir reform yapıldığı zaman mali sınırlamalar hem gereksiz ve hem de istenmez hale gelir.

Bu konuda klasik yaklaşım, Knut Wicksell'in geliştirdiği tezdir. Wicksell bir mali anayasa geliştirmek yerine, vergileme-harcama kararlarının alınmasında uyulacak kuralları değiştirmekle, siyasi iktidarın toplum tercihlerine daha duyarlı hale getirilmesine çalışmıştır. Wicksell ideal bir model olarak, yasama organında kararların *oybirliği* ile alınmasını önermiştir. Ancak oybirliği kuralının uygulanmasındaki güçlükleri dikkate alarak devlet harcamalarına ilişkin kararların 5/6 gibi *"kaliteli çoğunluk"* ile alınmasını kabul etmiştir. Ayrıca, *vergileme ve harcama yasalarının aynı zamanda ve birlikte oylanmasını* teklif etmiştir. Wicksell'e göre yasama organı üyeleri her harcama programlarının finansmanını sağlama yükümlülüğü altında olduklarını bilerek görev yapmalıdırlar. Bu öneriyle Wicksell, yukarıda değindiğimiz belli vergi gelirlerinin belli harcamalara tahsisi yöntemine benzer bir yöntemi önermiş, ancak bu önerisini değişik nedenlere

dayandırmıştır. Çağdaş mali anayasa önerileri arasında yer alan *"devlet bütçesinin denk olması"* ilkesi, Wicksell'in karar alma yöntemi ile ilgili önerisine benzemektedir. Aşağıda denk bütçe koşulu üzerinde ayrıca duracağız.

Wicksell'in önerdiği yöntemsel reformun özelliği, siyasi kararların sonuçları üzerinde herhangi bir sınırlama getirmemiş olmasıdır. Ancak çok açıktır ki, kararların alınma yöntemlerinde yapılacak değişikliklerin, alınan kararların niteliği üzerinde bazı dolaylı etkileri olacaktır. Yine açıktır ki Wicksell'in önerdiği gibi siyasal kararların oybirliği ile veya buna çok yakın bir kaliteli çoğunlukla alınması halinde, siyasi iktidarın davranışında önemli nitelik değişiklikleri ortaya çıkar. Bu durumda da yukarıda vergi geliri maksimizasyonuna öncelik veren siyasi iktidar yönünden yapılan önerilerimizin geçerliği kalmaz.

b. Hukukun Üstünlüğü İlkesi: (Hukuk Kuralı)

Yöntemsel reform türünden bir başka yaklaşım *"Hukuk Kuralı"* olarak adlandırılabilir. Bu yaklaşım F.A. Hayek'in *"Özgürlük Anayasası"* kitabıyla diğer yazılarında öne sürülmüştür. Bu yaklaşımın amacı, sonuçlara ulaşmak için kullanılan yöntemler üzerinde bir sınırlama uygulamak değil, bu yöntemlerin genel ilkelere uygun olmasını sağlamaktır. Bunun sağlanması için de *"hukuka uygunluk"* kuralına bağlı kalmalıdır. Bununla Hayek'in ifade etmek istediği şey, vergiler dahil bütün kuralların *genel* olmasıdır. Bir başka deyişle bu kurallar, siyasal toplumun bütün fertlerine uygulanacak şekilde genel olmalı, siyasi kararları alan fertler de bu kurallara tabi olmalıdır. Bu yaklaşım, geleneksel *"kanun önünde eşitlik"* kuralının özel bir alana uygulanmasını yansıtmaktadır.

Tarihsel açıdan bakılınca, vergilerin yeknesak (uniform) olmasını öngören anayasal koşul, bu hukuki normdan kaynaklanmış görünmektedir. Daha önceki incelememizin de gösterdiği gibi, vergi yeknesaklığı, devletin vergi toplama gücünü sınırlamanın bir aracı olarak düşünülebilir. Bizim analizimizde, bu tür bir yeknesaklık; vergi oranlarında; kişiler gruplar veya vergi konuları yönünden bir farklılık yapmamakanlamına gelir.Bununla beraber, bu tür bir yeknesaklık modern mali sistemlerde bulunduğu zaman, bunu siyasi iktidarı sınırlamak için kullanılan bir araç olarak değil, *"hukuki eşitlik"* ilkesinin bir uzantısı olarak düşünmek yerinde olur. Bugün vergi oranlarında yeknesaklık hemen hemen hiç görünmeyen bir durumdur. Aksine vergiler; kişiler ve gruplar arasında farklılık gösterdiği gibi, farklı vergi konuları, farklı oranlara tabidir. Bu nedenle verginin hukukiliği ilkesini, vergilemede siyasi iktidarın takdiri farklılıklar yapmasını engelleyen bir kural olarak değerlendirmek gerekir. Mesela, kadınları ayrı erkekleri ayrı, zencileri ayrı beyazları ayrı vergilendirmek söz konusu olamaz. Kısaca söylemek gerekirse, vergileme gücü sınırsız değildir.

Hayek'in *"hukuk kuralı"* ilkesinin, genelleştirilmiş bir yeknesaklık şeklinde yorumlanması, beraberinde iki soru getirmiştir. Mevcut yasal sınırlar ne kadar etkindir ve yeknesaklık normu, siyasal iktidarı sınırlamak için nasıl kullanılabilir?

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu sorular ise, herşeyden önce bazı kavramların tanımlanmasını gerektirir. Yeknesaklık veya eşitlik vergi yönünden nasıl tanımlanacaktır? Vergileme *"kanun önünde eşitlik"* ilkesi, toplumdaki herkesin eşit ödemede bulunmasını mı gerektirecektir? Yoksa eşit oranda vergiye tabi olmaları anlamına mı gelecektir? Bu soruları herkesi tatmin edecek şekilde cevaplandırmanın zorluğu ortadadır.

c. Devlet Harcamalarının Alanı

Hayek'in önerdiği *"eşit muamele"* veya *"genellik"* ilkesi tarihsel gelişim içinde hiçbir zaman devlet harcamaları konusunda uygulanmamıştır. Aksine, devlet harcamalarının kişiler ve gruplar arasında farklı dağıtımı çağdaş maliyenin özelliğini oluşturur. Musgrave'in ünlü deyimiyle bu durum, maliyenin *"gelir dağıtımı fonksiyonu"* nu yansıtır (Musgrave, 1959). Fakat böyle bir uygulamanın varlığı, harcamalar yönünden de genellik ilkesinin reddedilmesi için bir neden sayılmaz. Kaldı ki harcamalar ile ilgili daha pekçok sınırlama yöntemi mevcuttur. Bu bölümde bu gibi sınırlamalar ve genellik ilkesi ile ilişkileri üzerinde duracağız (Brennan-Buchanan, 1980).

Eğer yukarıdaki örneği ele alır ve genellik ilkesinin harcamalara da uygulandığını düşünürsek, çoğunluğun lehine olması muhtemel bir yeniden dağılım imkanı önlenebilir; vergi gelirlerinden herkesin aynı payı alması zorunluluğu, herhangi bir ferdin vergi olarak ödediğinden daha fazlasını elde etme imkanını ortadan kaldırır. Böyle bir sonuç, vergi öncesi gelirlerin farklı olduğu ve genelliğin vergilemede aynı, harcamada aynı oranda uygulandığı bir durumda büsbütün imkansızlaşır. Mesela gelir dağılımı ile ilgili bölümde incelediğimiz gibi vergileme tarafında sabit oranlı bir vergi uygulanır, fakat harcama yönünde kişi başına eşit miktarda harcama istenirse, yine gelirin yeniden dağıtımı söz konusu olacaktır. Fakat bu durumdaki yeniden dağıtım, harcama yönünde yeknesaklık sınırlamasının olmadığı bir duruma göre daha az olacaktır. Fakat genellik ilkesi, simetrik olarak, yani hem gelir ve hem de harcama yönüne uygulanmış olursa, azınlığın karar verme yetkisine sahip çoğunluk tarafından istismarı önlenmiş olur.

Gücünü kendi çıkarlarını artırmak için kullanan bir çoğunluğu sınırlamak amacı ile kullanılabilecek başka bir sınırlama, devlet harcamalarının sadece Samuelson'un *"pür kamusal mallar"* adını verdiği mal ve hizmetlere tahsisini zorunlu kılmak olabilir. Bu mallar tanımları gereği, bütün vatandaşlar tarafından ve eşit miktarlarda kullanılacağı için, eğer vergileme yönünde yeknesaklık varsa, çoğunluğun kaynakları kendi çıkarına yönlendirmesinin önüne geçilebilir. Anayasaların bir çoğunda mevcut olan ve devletin faaliyet alanını belirleyen hükümlerin bu amaçla konulduğunu düşünmek mümkündür ve bu kuralların yukarıda açıkladığımız ilke uyarınca rasyonalize edilmesi söz konusu olabilir.

Harcama yönü ile ilgili bu ve benzeri sınırlamaların, politik ve bürokratik çevrelerin ahlaki yozlaşması nedeniyle, zaman içinde etkinliklerini kaybedeceğini de gözden uzak tutmamak gerekir. Bir başka deyişle harcamalar ile ilgili çeşitli sınırlamalara rağmen politik

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ve bürokratik çevreler, kaynakları yine kendi çıkarları için kullanabilmenin bir çaresini bulabilirler. Bu açıdan ele alınınca, yukarıda mali anayasa bölümünde önerilen vergileme ile ilgili sınırlamaların, siyasi iktidarın sınırlanması açısından daha etkin olacağını iddia etmek mümkündür.

K. Devletin Zor Kullanma Gücü

Yukarıdaki sınırlamalar, eğer siyasi iktidarın vergileme ve harcama gücünü gerçekten sınırlayabiliyorsa bir anlam taşır. Eğer siyasi iktidar vergileme gücü üzerine konan sınırlamalar nedeniyle, devlet gelirlerini *vergileme dışında kalan başka yöntemlerle* artırabilme imkanına sahipse, vergileme gücünü sınırlandırmış olmanın bir anlamı kalmaz.

Devletin *"alma gücü"* üzerine yasal sınırlamalar koymak bu gücün genişlemesine engel olmaz. Hatta bu tür sınırlamalar nedeniyle siyasi iktidar kendine gerekli mal ve hizmetleri fertlerden almak için başka yollar kullanmaya yönelebilir. Bu nedenle eğer vergi sınırlarının etkin olması isteniyorsa devletin *"alma gücü"* üzerine ayrıca başka yasal sınırlamalar koymak gerekir.

Daha ciddi bir sorun, siyasi iktidara ve organlarına, kolaylıkla *"toplumsal çıkar"* veya *"toplum refahı"* amaçlarına dönüştürerek meşrulaştırabilecekleri bazı amaçları gerçekleştirme görevi verildiğinde ortaya çıkar. Böyle bir ortamda, siyasi iktidarı sınırlamakta vergi sınırları etkisiz kalır.

Konuyu güncel bir konudan bir örnek vererek açıklayalım. 1960'lı yıllara kadar fertler, çevredekileri rahatsız etmemek koşuluyla, gökyüzünü ve su yollarını diledikleri gibi kullanmakta serbestti. Ancak çevre kirliliği konusu gündeme gelince devlet *"temiz hava"* ve *"temiz su"* yu, kamusal mal olarak ilan etmek gereğini duymuştur. Bu yeni kamusal malların finansmanı için devlet yeni vergiler koyacak ve bu vergi gelirleriyle de fertlerin çevre kirliliğine neden olan faaliyetini azaltmak için onların onaylarını satın alacaktı. Fakat bilindiği gibi, uygulamada böylebir yöntem kullanılmadı.

Bunun yerine devlet, zor kullanma gücüne başvurarak bazı faaliyetleri yasaklayan kanunlar çıkardı. Fertler vaktiyle serbestçe yapabildikleri bazı işleri yapamaz hale geldiler. Bir başka deyişle devlet zor kullanma gücünü kullandı ve fertlerin bazı haklarını ellerinden aldı. Bunu yaparken de yürürlüktreki hukuk kurallarını ve *"tam bedelini ödeme"* ilkelerini dikkate almadı. Sonuçta *"kamusal mal"* olarak nitelenen bir sonuç vergileme ve harcama gücü kullanılmaksızın elde edildi.

Çevre kirliliği, taşıt araçlarının güvenli olması ve işyerlerinde kazaya karşı önlem alınması gibi düzenlemeler, Batılı toplumlarda hızla yaygınlaşmıştır. Bu tür uygulamalar yönünden vergi limitlerinin herhangi bir etkinliği olmamıştır. Bu duruma bakarak, bu tür düzenleyici yasal önlemlerle kişisel özgürlüklere, vergileme gücünün kullanılmasına oranla daha geniş çaplı müdahaleler yapıldığını öne sürmek mümkündür.

Kurumsal önlemler tartışılırken son yıllarda önem kazanan bazı yeni konulara kısaca

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

değinmek gerekmektedir. Bu konulardan birincisi *"özelleştirme"* konusudur. Birçok Batı Avrupa ülkesinde devlete ait olan bazı işletmeler kısmen veya tamamen özel sektöre devredilmeye başlanmıştır. Çağdaş anayasaların hemen hepsinde *"devletleştirme"* ve *"kamulaştırma"* işlemleri ile ilgili hükümler bulunduğu halde, *"özelleştirme"* konusunda herhangi bir düzenleme yoktur. Başta özelleştirmeye karar verecek organın *"kimliği"* konusu olmak üzere, özelleştirilecek devlet işletmelerinin hangi kriterlere göre seçileceği, özelleştirme bedelinin nasıl belirleneceği ve nasıl tahsil edileceği, özelleştirmeden kimlerin yararlanabileceği vb. pekçok konuda anayasal düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Diğer bir güncel konu *"fon"* adı altında yaygınlaşan uygulamadır. Her ne kadar fonklar, yukarıda savunulan *"belli vergilerin belli harcamalara tahsisi"* ilkesine uygun görünüyorlarsa da parlamentonun yönlendirmesi ve kontrolü dışında kalması nedeniyle *"ulusal egemenlik"* ilkesine ters düşmektedir. Fonkların tesis amaçları, kullanılmaları ve kontrolleri konularında, gerekli anayasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Üzerinde durulması gereken bir başka konu *"kanun hükmünde kararnameler"* ile ilgilidir. Parlamentonun görev yetkileri söz konusu olduğunda *"vekilin vekili olmaz!"* kuralı geçerlidir. Parlamento vergi yasalarını çıkarma yetkisini halktan alır ve halk adına kullanır. Bu yetkinin başka organlara devri söz konusu olmaz. Bu nedenle vergi alanında yapılacak bütün düzenlemelerin parlamento tarafından yapılması ve kanun hükmünde kararnameler ile hükümete bu alanda düzenleme yapma yetkisi verilmemesi doğru olur.

L. Açık Ekonomi, Federalizm ve Vergileme Gücü

a. Açık Ekonomide Mali Anayasa

Yabancı ekonomilerle sürdürülen ilişkiler söz konusu olduğunda iktisatçıları ve maliyecileri ilgilendiren konuların başında *"optimal gümrük vergileri"* ve *"vergi ihracatı"* diye adlandırılan konular gelir. Hiç kuşkusuz, devletin vergi gelirleri, ne kadar büyük ölçüde, yabancı kişilerden sağlanırsa o devletin vatandaşları için, kamusal mallara ayrılacak vergi gelir oranı da o ölçüde artar. Bu konuda yapılacak anayasal tercihler; yurtiçi talep ve arzıyla, yabancı talep ve arzının ne ölçüde birbirinden ayrılabileceğine ve arz-talep fonksiyonlarının nispi esnekliklerine bağlıdır. Bu konularda ayrıntılı bilgilere sahip olmanın güçlüğü, alınacak anayasal kararlarda belirsizliğe sebep olacağı gibi, yabancı devletlerin de bu kararlara nasıl mukabele edeceği önceden kestirilemez. Bütün bu dinamik değişken nitelikleri nedeniyle, açık ekonomide vergi konusu ve vergi oranı ile ilgili dışa dönük anayasal tercihleri belirlemek hemen hemen imkansızdır. Dolayısıyla bu konudaki kararları uluslararası ilişkilerin seyrine bırakmak, ancak yukarıda açıklanan yurtiçine dönük sınırlamalarla yetinmek uygun olacaktır.

Açık ekonomi, sadece malların ülkelerarası serbest dolaşımını değil, aynı zamanda kişilerin ve sahip oldukları taşınabilir aktif kıymetlerin, (sermaye ve bilgi birikimi gibi), de

serbest dolaşımını içerir. Kısaca *"göç hareketleri"* diyebileceğimiz bu serbestiyi de dikkate alınca açık ekonomi modelinin, anayasal tercihler yönünden bazı önemli yönleri ortaya çıkar. Çünkü devletler arasında *ticaret ve göç serbestisinin* varlığı mali sınırlamaların bir alternatifini oluşturur.

Bu halin en tipik örneği, *"Tiebout Modeli"* nde ortaya konmuştur (Tiebout, 1961, s. 79-96). Birbirleriyle rekabet eden, kendi vatandaşlarına belli kamusal mallar temin eden ve bu malların faydalarının kendi sınırları içinde kaldığı çok sayıda devletten oluşan bir dünya tasavvur edelim. Her devleti, gelirlerini maksimize etmeye çalışan bir siyasi iktidar olarak düşünelim. Ayrıca devletlerarası göçün de masrafsız olduğunu ve fertlerin kendilerine sağlanan ekonomik imkanlarla ilgilendiğini farzedelim. Hiçbir fert, bulunduğu yerin yargı sistemine yönelik bir tercihe sahip olmadığı gibi, hiçbiri de bir mevki rantına sahip değildir. Böylesine olağanüstü bir durumda, hiçbir devletin normal vergi gelirlerinin ötesinde aşırı bir istismar geliri elde etmesi mümkün değildir. Her devlet kendi gelirlerini maksimize etmekteki amacı ne olursa olsun istenen düzeyde kamusal mal temin etmeye ve bunları etkin biçimde finanse etmeye çalışacaktır. Çünkü böyle bir durumun mevcut olmaması halinde ortaya çıkacak *"göç hareketi"* siyasi iktidarları davranışlarını değiştirmeye zorlayacaktır. Bu olağanüstü durum, herhangi bir mali sınırlamayı gereksiz kılar.

Eğer bazı fertler mevki veya meslek rantı elde ediyorlarsa ve bazı yerler için yapılmış tercihler söz konusu ise, devletin aşırı gelir elde etme imkanı mevcut olur. Daha ilginç olanı şudur; bireyin üretim veya fayda hesaplamaları yönünden mevki rantları yaratacak şekilde belirlenmiş bir hukuki düzen devlete daha büyük mali sömürü imkanları yaratır.

b. Mali Anayasanın Bir Parçası Olarak Federalizm

Bu bölümde, siyasi iktidarın mali istismar gücünü sınırlamak için siyasi yapının *"federalleştirilmesinin"* nasıl kullanılabileceği üzerinde duracağız. Siyasi otoritenin desantralize edilmesi ve böylelikle çeşitli ünitelere dağıtılması leline yapılacak bir anayasal tercih, daha önce tartışılan mali sınırlamaların bir alternatifi olarak düşünülebilir.

Federalizmin *"ekonomik teorisi"* nde, devletin çeşitli görevleri, farklı kademelerdeki (merkezi hükümet, eyalet, yerel yönetim vb. gibi) organlar elliyle yürütülür. Herhangi bir kamusal mal veya hizmet için; gerekli finansman gücüyle teçhiz edilmiş belli bir idari kademe görevlendirilir.

"Koruyucu devlet görevleri" adı verilen ve kişisel hakların ve sözleşmelerin korunmasını amaçlayan görevler, hemen daima hem *toprak bütünlüğü* ve hem de *vatandaşlık* yönünden, bütünü kapsayan birime verilir. Eğer koruyucu devlet görevi merkezi hükümete verilirse ve vergileme gücü üzerinde herhangi bir sınır olmazsa, fert (yurtiçi güvenlik, hakların ve sözleşmelerin korunması ve yurtdışı savunma) gibi koruyucu görevlerin yerine getirileceğini ümit edecek, fakat vergiler bu tür hizmetlerin masrafını aşan bir gelir temin edecek şekilde yüksek olacaktır. Bu nedenle anayasal düzeyde fert, merkezi hükümetin

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

vergileme gücünün, koruyucu devlet görevlerinin finansmanına yetecek ölçüde sınırlandırılmasını isteyecektir. Böyle bir amaca ulaşmak için merkezi hükümete, vergi potansiyelini, sağlanacak hizmetle ilişkilendirecek bir yöntemle; konusu ve oranı belirlenmiş dar bir vergileme yetkisi vermek gerekir.

Federal yapı içinde fertlerin bir ilden başka bir ile gidiş serbestisine sahip olmaları ve bu tür gidişlerin bir maliyeti olmaması; il (eyalet) düzeyinde, siyasi iktidarın aşırı mali istismara yönelmesini engelleyen bir sınırlama oluşturur. Çünkü bu durumda da tıpkı yukarıda uluslararası ilişkilerde açıklandığı gibi, göç hareketleri meydana çıkar. Literatürde "yürüyerek yapılan oylama" diye bilinen bu hareketlilik, illerin (eyaletlerin) birbirinden farklı vergileme yöntemlerine başvurmasını ve fertleri daha fazla zorlamasını önler.

Fertlerin belli bir bölgesel tercihleri olduğu zaman bölgeden bölgeye göç belli bir maliyeti gerektiriyorsa ve fertlerin elde ettikleri bazı bölgesel rantlar söz konusu ise, yukarıdaki çözümün gerçekleşmeyeceği ve fertlerin devletin mali istismarından korunacağı söylenebilir. Bunun sonucu ise, sadece merkezi yönetimin değil onun altında kalan yönetim birimlerinin de vergileme gücünün sınırlanması gereğidir.

Federal yapının nasıl oluşturulması gerektiğine karar verebilmek için dört konunun incelenmesi gerekir. Bunlar, (1) yer değiştirmenin maliyeti, (2) siyasi iktidar tarafından istismar edilebilme olasılığı, (3) kamusal malların ne ölçüde "kamusal" olduğu ve nihayet (4) idari organizasyonda ölçüt ekonomisinin mevcut olup olmadığı konulardır. Bunları kısaca incelememiz yararlı olacaktır.

Yer değiştirmenin ekonomik ve psikolojik maliyeti, coğrafi uzaklığa bağlı olarak artar. Bölgeler birbirinden ne kadar uzak ve sayıca ne kadar azsa ferdin mali istismar olasılığı da o kadar fazla olur.

Bölge sayısı ile ters yönde değişen bir başka unsur da ferdin siyasi iktidar tarafından istismar edilebilme olasılığıdır. Tıpkı bir oligopol piyasasında olduğu gibi, federal yapı içinde de aynı düzeydeki idari ünitelerin sayısı azsa bunların fert aleyhine işbirliği yapma ve vergileme güçlerini artırma imkanları da o kadar artar.

Kamusal malların "kamusallık" ölçüsü veya bir başka deyişle "tüketimde ölçek ekonomisi" yukarıdaki iki olumsuz etkiyi bir ölçüde bertaraf eder. Siyasi yetki alanının genişliği ile kamusallığın genişliği arasında sağlanacak bir uyum yararlıdır. Bunda belirtilmesi gereken bir başka nokta desantralizasyonun belirlenmesinde kamusal malların *temel niteliğini* oluşturan "hiçbir ferdin yararlanmaktan alıkonamaması"nın tüketimdeki ölçek ekonomisinden daha önemli bir kriter olduğudur.

Yönetim ve organizasyonun maliyeti ise daha az sayıda birimlerin oluşmasına ve benzer görevleri yapan kuruluşların tek bir ünitede toplanmasına neden olur. Açıktır ki böyle bir yöntemle sağlanacak yarar, ferdin siyasi iktidar tarafından istismarını kolaylaştıracaktır. Bu tür zıt etkileri uzlaştırmanın kolay olmadığı açıktır.

Geleneksel mali federalizm teorisinin önemli konularından birisi de federal üniteleraası *gelir transferleri* veya *hibeler* konusudur. Bu tür transferlerin veya hibelerin varlığı

başlıca üç nedene bağlanabilir. Birinci neden şudur: Belli ünitelere verilen görevler, diğer ünitelere de yansıyan sonuçlar meydana getirebilir. Bu gibi yansımalar için ya üniteler arasında veya merkezden söz konusu üniteye gelir transferi yapılması gerekir. İkinci neden, merkezi ünitenin alt üniteler için gelir toplama ve fonları dağıtma görevini yüklenmesi halinde, bu işlerin daha ucuza mal edilebilir olmasıdır. Üçüncü neden ise, üniteler arasında gelir (veya nüfus) farklılıkları olması halidir. Bu gibi durumlarda üst birimlerden alt birimlere bir transfer yapmak gerekli olur.

Yine geleneksel teoriye göre federal sistemde bu transferleri belirleyecek bir merkezi otorite olmalıdır. Federal üniteler arasındaki rekabeti önlemek için bütün ünitelerde yeknesak bir vergi sistemi uygulamak gerekir. Ünitelerarası aktarmalardan hangi ünitelerin yararlanacağına karar verilirken, her ünitenin gerekli *"vergi gayreti"* ni gösterip göstermediğini, yani gerek vergi konularının gerekse vergi oranlarının belirlenmesinde diğer ünitelerle uyum içinde olup olmadığının da merkezi yönetimce kontrol edilmesi gerekir.

Geleneksel teoriyi eleştiren bir başka teori; federal yapı içinde kaynak transferlerinin önemli ölçüde merkezi hükümete doğru kaydığını öne sürerek üniteler arasında kaynak aktarılmasına karşı çıkar. Böyle düşünenlere göre, ünitelerarası transferler federalizmden beklenen temel amacı, yani *birimlerin arasında rekabet yaratmak amacını* ortadan kaldırır. Her ünite kendi gelirini oluşturmak sorumluluğunu taşımak ve diğer ünitelerle aynı oranları kullanmaktan kaçınmalıdır.

Federal bir devlette vergileme gücü, üniteler arasında nasıl dağıtılmalıdır? Aşağı düzeydeki ünitelerde fertlerin göç imkanına sahip olmasının bu ünitelerin vergileme gücünü, üst düzey ünitelere göre önemli ölçüde sınırlayacağını gözönünde tutarak, üst düzey ünitelerin vergileme gücü üzerine sınırlamalar getirilmesi düşünülecektir. Alt ünitelerde en az rahatsız edici vergilere (baş vergisi veya gayri menkul vergisi gibi) başvurulması uygun olabilir. Çünkü fertlerin mobilitesi yönetimin bu araçları tümüyle kullanmasına engel olur. Merkezi düzeyde ise mobilite etkili olmayacağı için, daha önce sözünü ettiğimiz sınırlamalar önemini korur. Bunun için bu düzeyde mükellef-vatandaş ya sınırlı vergi potansiyeli olan araçları (belli mallar üzerindeki tüketim vergileri gibi) seçecek veya vergileme gücünün yukarıda incelenen yöntemlerle sınırlanması yoluna gideccektir.

II.2. Buchanan-Wagner Önerisi

Buchanan-Wagner, 1977 yılında yayınladıkları "Bütçe Açıklı Demokrasiler-Lord Keynes'in Politik Mirası" adlı kitaplarında çağdaş demokrasilerin, anayasal sınırlamalar getirilmediği sürece, "açık bütçe" ile yönetileceklerini iddia etmiş ve anayasaya konmasını istedikleri hükmü beş ilke ile belirlemişlerdir (Buchanan-Wagner, 1977, s.180). ABD için önerilen bu beş ilke şunlardır:

1. Başkan her yıl kongreye, *"harcamaları gelirine denk bir bütçe"* sunmalıdır.
2. Kongre, bu bütçeyi görüşürken istediği değişiklikleri yapmakta serbest olmalı, ancak

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

onaylanan bütçe yine *"denk bütçe"* niteliğini korumalıdır.

3.Tahminlerin gerçekleşmemesi sonucu; bütçe açığı belli bir seviyenin üzerine çıkarsa, harcamalar otomatik şekilde azaltılarak, *"üç ay içinde denge yeniden sağlanmalıdır"*. Eğer bütçede fazlalık ortaya çıkarsa, bu fazlalık devlet borçlarının ödenmesinde kullanılmalıdır.

4. Bu hükümler, kabul edildikten sonraki beşinci yılın sonunda yürürlüğe girmeli, ancak bu beş yıl içinde mevcut bütçe açığı her yıl % 20 oranında azaltılmalıdır.

5. Bu hükümler kongrenin her iki meclisinin de *üçte iki çoğunlukla* kararlaştıracağı ve başkanın onaylayacağı *olağanüstü durumlarda* askıya alınabilir. Ancak olağanüstü durum bir yıl sonra kendiliğinden ortadan kalkar.

II.3. Friedman'ın Mali Anayasası

Friedman devletin alabildiğine büyümesini engellemek için tıpkı ABD FederalAnayasası'na I. X. düzeltme olarak eklenmiş *"Haklar Bildirgesi"* gibi bir *"Ekonomik Haklar Bildirgesi"* düzenlenmesi gerektiğine inanmaktadır. Bu Ekonomik Haklar Bildirgesi ile devletin çeşitli ekonomik konularda nasıl sınırlanacağını araştıran Friedman, *devletin vergi gelirleri ile harcamalarının, "milli gelirin belli bir oranı" ile sınırlandırılmasını* önermektedir. Böyle bir oran korunduğu sürece devlet bütçesi, milli gelirin artma ve azalma yönünde değişmesine paralel olarak artacak veya azalacaktır. Bu durumda, milli gelirin devamlı olarak arttığı düşünülürse; devlet harcamaları ve dolayısıyla vergi gelirleri de devamlı bir artış gösterecektir. Dolayısıyla devletin gittikçe büyüme eğilimi de devam edecektir. Ancak Friedman'a göre eğer herhangi bir yıl harcamalar öngörülen limite ulaşamazsa, ertesi yıl oranı düşürmek ve böylece devletin büyüme eğilimini terse çevirmek mümkün olabilecektir (Friedman-Friedman, 1981, s.291-2).

Friedman bu genel önlem yanında daha özel bazı düzenlemeler de önermektedir. Bunlardan birincisi *"gelir vergisi"* ile ilgilidir. Friedman'a göre her ne kadar gelir vergisi *"ödeme kabiliyetine göre"* vergilemeyi temel ilke olarak benimsemiş ve vergi oranlarını % 14'ten % 75'e kadar *"artan oranlı"* bir şekilde düzenlemişse de, sistemin o kadar çok *"istisnası"* sı (muafiyet) vardır ki "artan oranlı vergi sistemi" sadece bir göstermelikten ibarettir. Bu nedenle; kaynağı ne olursa olsun, bütün gelirlerden *"tek oranlı bir vergi"* alınması gerekir. Böyle bir gelir vergisi sisteminin hem vergi gelirlerini artıracağını ve hem de vergi mükellefini, gelir saklamak ve vergi kaçırmak gibi telaş ve masraftan kurtaracağını öne süren Friedman bu durumda kaybedenlerin, sadece vergi danışmanları, muhasebeciler, bürokratlar ve parlamenterler olacağını iddia etmektedir.

Kurumlar vergisinin ise bir *"çifte vergilendirme"* olduğunu çünkü önce şirket kazancından, kâr dağıtımı yapıldıktan sonra da hissedarların gelirlerinden alındığını savunan Friedman bu verginin tümüyle kaldırılmasından yanadır (Friedman-Friedman, 1981, s.294).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu görüşlerden sonra Friedman, devlete gelir vergisi alma yetkisi veren XVI. düzeltmenin kaldırılarak yerine şu şekilde bir hüküm getirilmesini önermektedir (ae., s.295).

"Kongre; hangi kaynaktan elde edilirse edilsin kişilerin gelirlerini vergilendirme ve bu vergileri toplama yetkisine sahiptir. Şu şartla ki vergi çeşitli eyaletler arasında dağıtılamayacağı gibi herhangi bir nüfus sayımı veya benzeri sayım işlemlerine de bağlanmayacaktır. Öte yandan gelirden mesleki masraflar ve işletme masrafları ile şahıs başına yapılacak sabit bir tahsis düşüldükten sonra kalan kısma tek bir vergi oranı uygulanacaktır. "Kişi" kelimesi şirketleri ve diğer gerçek dışı kişileri kapsamına almaz."

Buna göre Friedmanr'ın anayasada sadece gelir vergisinin yeralmasını istediğini, bunun da masraflar ile ferde tanınacak *"vergiden muaf gelir"* düşüldükten sonra kalan gelire tek oranlı bir vergi uygulanacak şekilde olmasını öngören bir hükümden yana olduğunu söyleyebiliriz.

II.4. Hayek'in Mali Anayasa Önerileri

Hayek, mali anayasa konusunda, üzerinde durulması gerekli iki öneri getirmiştir. *"Özgürlük Anayasası"* adlı kitabında (Hayek, 1960) yeralan birinci önerisinde Hayek, *gelir vergilerinin artan oranlı olmasına şiddetle karşı çıkmış ve tek oranlı vergi sistemini savunmuştur.* Hayek'in bu önerisi, *"vatandaşların kanun önünde eşit olması"* gerektiğini savunan temel bir hukuk devleti ilkesinden kaynaklanmaktadır. Buna göre kanunlar *"genel"* olmalı ve toplumu oluşturan bütün fertlere *eşit şekilde* uygulanmalıdır. Hayek'e göre gelir vergisi kanunları da bu nedenle *"genel"* ve dolayısıyla *"tek oranlı"* olmak zorundadır.

Hayek'in ikinci önerisi, genel vergi kanunlarının düzenlenmesi ile ilgilidir. Hayek'e göre (Hayek, 1979, s. 111 ve devamı) bir toplumun vergi yasaları, genel yasalar çıkarmaya yetkili ve mevcut parlamentoya göre daha değişik usullerle seçilecek ve değişik süre görev yapacak bir başka meclis, bir *"üst parlamento"* tarafından yapılmalıdır. Normal parlamento, bu genel vergi yasaları çerçevesi içinde ve kendine tanınan yetkilere göre, yıllık bütçelerini hazırlamalıdır.

Hayek'in bu önerisinin, doğrudan doğruya bir *"mali anayasa"* hazırlamak anlamına geldiği açıktır. Çünkü mali anayasadan beklenen görev de, vergi kanunlarının iktidarın keyfine göre her an değişmeyip uzun ömürlü olması ve fertlere gelecek ile ilgili tahminler yapabilme imkanını vermesidir. Hayek'in bir "üst parlamento"ya hazırlatmayı düşündüğü "genel vergi yasaları" da aynı amaçlara sahip olalcaktır.

II.5. Özet

Çağdaş demokrasilerin "enflasyonlu demokrasiler" olması, bir başka özelliklerinin, yani "açık bütçeli demokrasiler" olmalarının bir sonucudur. Keynesyen teorinin, sadece poli-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tikacılar tarafından değil seçmenler ve bürokratlar tarafından da bilerek ve isteyerek yanlış yorumlanması, devleti "açık bütçe"lerle idare edilir hale getirmiştir. "Ver oyunu, al istediğini" mantığı, siyasi iktidarları kolayca ve cömertçe harcayan, fakat vergilemeye yanaşmayan bir tutum içine itmiştir. Öte yandan, vergiler ile ilgili genel ilkeleri ihtiva eden anayasalara harcama ile ilgili hemen hiçbir hüküm konulmamıştır. "Ademi tahsis prensibi" harcama ile vergileme arasındaki ilişkiyi tamamen ortadan kaldırmıştır. Bütün bunlara ek olarak; siyasi iktidar kendi kazancını artırmak amacıyla toplumun çeşitli kesimlerine indirim, muafiyet, erteleme gibi adlar altında özel imtiyazlar tanımakta; aklına estiği zaman da yeni vergi kaynakları bulup çıkarmakta, vergi oranlarını dilediği gibi yükseltip, indirebilmektedir.

Bu durumda vatandaşın hiçbir ekonomik güvencesi yoktur. Ne "mülkiyet hakkı" ve ne de "kanun önünde eşitlik ilkesi" korunabilmektedir. Bunun sonucunda "ekonomik istikrar"dan sözetme imkanı ortadan kalkmıştır.

Kişinin siyasi ve ekonomik özgürlüğü ile bağdaşmayan bu durumun önüne geçmenin kısa vadede en etkin yolu, siyasi iktidarı "vergileme" ve "harcama" konularında sınırlayacak anayasal kuralların bir an önce tespit edilmesidir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, önemli olan siyasi iktidarın vergileme ve harcama alanında sınırlanması gerektiği konusunda uzlaşma sağlamaktır. Bu uzlaşma sağlandıktan sonra, gerekli kuralları belirlemek kolaylıkla mümkün olacaktır.

Kaynaklar

BATOR, F.M.; "The Simple Analitics of Welfare Maximization" American Economic Review, Vol. XLVII, 1957

BRENNAN, G.; "Consitutional Constraints on The Fiscal Power of Government" İç. R.B. Mc Kenzie (Ed.) Constitutional Economics, Containing The Economic Powers of Government Mass: Lexington Books, 1984.

BRENNAN, G.-J.M. BUCHANAN; The Power to Tax Analytical Foundation of A Fiscal Constitution, London: Cambridge University Press, 1980

BUCHANAN, J.M.; The Public Finance Homewood, Illinois: R.D. Irwin, Inc. 1965

BUCHANAN, J.M.; The Public Finance in Democratic Process-Fiscal Institutions and Individual Choice. The University of Nort Carolina Press, 1967

BUCHANAN J.M.; Freedom in Constitutional Contract-Perspectives of A Political Economist, Texas A-M University Press, 1977

BUCHANAN, J.M.-G.BRENNAN; "Towards A Tax Constitution for Leviathan" İç. BUCHANAN, J.M. Economics-Between Predictive Science and Moral Philosophy, Texas: Texas A & M University Press, 1987

FRIEDMAN, M.-R.FRIEDMAN; Free to Choose, New York: Avon Publishers, 1981

HAYEK, F.A.; Constitution of Liberty, London Chicago: Rautledge & Kegan Paul.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1960

HAYEK, F.A.; Law Legislation and Libertry, Vol. 3: The Political order of a Free People, Chicago: The University of Chicago Press, 1979

MUELLER, D.C.; Public Choice, New York Cambridge University Press, 1985

MUSGRAVE, R.; The Theory of Public Finance-A Study In Public Economy, International Studend Ed., Tokyo: McGraw Hill Kogakusha Ltd., 1959

NISKANEN, W.A.; Bureaucracy and Representative Government, New York; Aldine-Atherton, 1971

ROWLEY, C.K.; "John Maynard Keynes and The Attack on Classical Political Economy" (İç).

J.M.Buchanan, C.K. Rowley, R.D. Tollison, Deficit, Oxford: Basil Blackwell Ltd. 1987/B

ROWLEY, C.K.; "The Legacl of Keynes: From The General Theory to Generalized Budget Deficits" (İç) J.M. Buchanan, C.K. Rowley, R.D.Tollison, Deficit, Oxford: Basil Blackwell Ltd., 1987/C

SAVAŞ, V.; Politik İktisat, İstanbul, Beta, 1986

TIEBOUT, C.M.; "An Economic Theory of Fiscal Decentralization" İç.: Public Finance: Needs, Sources and Utilization (Princeton: Princeton University Press, 1961)

TUERCK, D.; "Constitutional Asymmety" İç., G. Tullock (Ed.), Papers on Non-Market Decision Making II, Virginia, 1966

WAGNER, R.A.; The Public Economy, Chicago; Markham Publishing Co. 1973

WİCKSELL, K.; Finanztheoretische Unlersuchungen, Jena: Gustav-Fisher, 1896. Kısmi bir çevirisi: "A New Principle of Just Taxation" (İç.) R.A. MUSGRAVE-A.T. PEACOCK (Eds.) Classics in the Theory of Public Finance, London: Macmillan, 1959.

**Bu çalışmamız; onu taslak halindeyken ilk defa okuyan ve ciddi eleştirilere tabi tutan, değerli bilimadamı Prof. Dr. Salih Şanver eğer yaşıyor olsaydı, yeni eleştirileri sayesinde yanlışlardan ve eksiklerden biraz daha arınmış olacaktı. Aziz hatırasını saygıyla anıyorum.*

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

DAR YÜKÜMLÜ KURUMLARIN BİLGİSAYAR YAZILIMLARINDAN ELDE ETTİKLERİ GELİRDE VERGİLENDİRME

Dr. Billur Yaltı SOYDAN
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

GİRİŞ

Ekonomilerin sınır ötesi hareketleriyle uluslararası bir nitelik kazanan mal, hizmet, sermaye ve kişi akışına "teknoloji"de kendine özgü bilgi yoğun yapısıyla eklemlenerek globalleşen dünyanın en güncel konularından biri haline gelmiştir. Teknolojinin getirdiği olanaklar hayatın her alanına hızla yayılarak vazgeçilmez unsurlar haline dönüşmüş, bilgisayarlar da kendini sürekli yenileyerek ilerleyen bu gelişimin başında yer almıştır. Bilgisayar teknolojisinin hemen hemen bütün sektörlerdeki kullanım zenginliği, bilgisayar donanım ve yazılımlarının olağanüstü derecede önem kazanmalarına yol açmıştır. Bir yandan bilgisayar makine ve teçhizatını içeren donanımın üretimi, diğer yandan ise bilgisayarların kullanımını mümkün kılan yazılımların oluşturulması kendine özgü bağımsız bir sektör yaratmıştır. Böylece, bilgisayar teknolojisi ithalat ve ihracata konu olan bir meta haline dönüşmüştür.

Bu gelişimin bir boyutu, bilgisayar yazılımlarına ait fikri hakların kullanımı ve transferi meselesinin hukuksal araştırma ve tartışmalara yol açmasıdır. Diğer bir boyut ise söz konusu haklardan elde edilen gelirlerin vergilendirilmesi meselesidir. Bu mesele, hem çeşitli devletlerin vergi yasaları hem de uluslararası vergi anlaşmaları bakımından araştırmalara konu olmuştur. Özellikle teknolojinin uluslararası hareketi doğrultusunda, bilgisayar yazılımları üzerindeki hakların transferi birden fazla devleti içerek şekilde gerçekleştiğinde, bundan doğan gelirlerin hangi devlet tarafından vergilendirileceği meselesi son zamanlarda daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır.

Bilgisayar teknolojisinin son on yılda Türkiye'de katettiği yol dikkate alındığında, konu ülkemiz açısından da önem kazanmaktadır. Bilgisayar donanım ve yazılımları bakımından Türkiye giderek daha geniş ve cazip bir pazar oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu teknoloji transferinden doğan gelirlerin vergilendirilmesi ve halen on yedi ülke ile akdedilmiş bulunan vergi anlaşmalarımızın rolü güncellik kazanmaktadır. Biz, bu yazımızda yazılım gelirlerinin vergilendirilmesi meselesini uluslararası düzeyde ele almaya ve dar yükümlü kurumların Türkiye'de elde ettikleri bu gelirlerin vergilendirilmesinde Türk vergi anlaşmalarının etkisini ortaya koymaya çalışacağız.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

I-YAZILIM KAVRAMI

Bilgisayar yazılımı, insanların bilgisayar sistemini kullanmasını sağlayan bir talimatlar bütünüdür. Yazılım, bilgisayar programlarını ve bunlara ek olan dokümanları içerir[1]. Bu talimatlar sistemi, bilgisayar makinasını belirli bir işlevi yerine getirme doğrultusunda yönlendirmektedir. Diğer bir ifadeyle yazılım, bilgisayar tarafından okunabilen gözle görülemeyen direktifler sistemidir[2].

Bilgisayar sistemindeki bütün programlar iki kategoriye ayrılmaktadır: uygulama ve sistem yazılımı. Uygulama yazılımı, programlama dillerini ve bu dillerde bulunan programları içermektedir. Buna örnek olarak muhasebe programları, ücret bordro veya fatura programları gösterilebilir. Sistem yazılımı ise uygulama yazılımlarının belirli bir donanımda çalışmasını sağlayan alt yapı programlarıdır. Sistem yazılımı, uygulama programı ile donanım arasında bir yapı oluşturmakadır[3].

Hangi tür olursa olsun teknik anlamda, bir yazılımın transferi çeşitli şekiller altında gerçekleştirilebilmektedir; örneğin, program dili ile yazılı bir metinle ya da manyetik bant veya disketlerle ya da lazer disketleriyle transfer mümkündür. Yazılımlar, çok geniş bir uygulayıcı kesimine hitap edecek şekilde standart paket programlar altında piyasaya sürülebilir veya müşteriye özel sipariş olarak üretilebilir. Bunun yanı sıra yazılımların, donanımın bir parçası olarak veya çeşitli donanımlarda kullanılmak üzere bağımsızlık olarak satışa sunulması da mümkündür[4].

II-YAZILIMLAR ÜZERİNDEKİ HAKLARIN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ

1. Nitelendirme

Maddi olmayan varlıklar üzerindeki haklar fikri haklar olarak adlandırılır ve bunlar, akıl, bilgi ve sanat düşüncesi ile yaratılan fikir mahsulü eserler üzerindeki hakları ifade eder[5]. Fikri haklar, fikir ve sanat eserleri üzerindeki haklar (edebi mülkiyet) ve sınai haklar(sınai mülkiyet) olmak üzere iki grup altında ele alınmaktadır. Fikir ve sanat eserleri üzerindeki haklar, bilim, edebiyat ve sanat eserleri üzerinde yaratanın veya yazarın sahip olduğu telif haklarıdır. Sınai hakların konusu ise ihtiralar, markalar, sınai resim ve modeller, ticaret ünvanı ile menşe ve mahreç işaretleridir[6].

Bilgisayar yazılımları üzerindeki haklar edebi mülkiyet haklarının bir biçimidir ve bir çok OECD üyesi ülkede, açıkça veya dolaylı olarak, telif haklarına ilişkin yasalarla korunmaktadır[7]. Fikir ve sanat eserleri üzerindeki haklar ülkemizde 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun (FSEK)[8] koruması altındadır. Dolayısıyla, bilgisayar yazılımları üzerindeki haklar da bu yasa çerçevesinde değerlendirilecektir.

FSEK, esas olarak sadece **eser** niteliğinde olan fikir ve sanat ürünlerini korumaktadır ve söz konusu eser kavramı yasada tanımlanmıştır. Buna göre, "eser, sahibinin hususiyetini

taşıyan ve aşağıdaki hükümler uyarınca ilim ve edebiyat, musiki, güzel sanatlar veya sinema eserleri sayılan her nevi fikir ve sanat mahsulüdür" (FSEK, 1.) Dolayısıyla, bir fikir ve sanat ürününün **eser** olarak kabul edilebilmesi için, sahibinin özelliğini taşıması ve yasada öngörülmüş olan dört eser grubundan birine dahil olması şarttır[9]. Yasanın fikir ve sanat eserleri için öngördüğü dört ana eser grubu, bilim ve edebiyat eserleri, musiki eserleri, güzel sanatlar eserleri ve sinema eserleridir (FSEK, 2-5). Burada, bilgisayar yazılımlarının ilgili olduğu grup bilim ve edebiyat eserleri grubudur.

Yasa bilim ve edebiyat eserlerini üç alt gruba ayırmaktadır ve "herhangi bir şekilde dil ile ifade olunan bütün eserler" ilk kategoriyi oluşturmaktadır (FSEK, 2/1). Buradaki dil terimi, düşünce ve duyguları ifade için kullanılan bütün araç ve olanakları kapsamaktadır. Dolayısıyla, müstakil bir çalışmanın sonucu olarak ortaya çıkan fikir ve sanat ürünlerinin bilim ve edebiyat eseri sayılabilmeleri, mutlaka yazı ile belirlenmiş olmalarına bağlı değildir. Düşünce ve duyguları ifade için kullanılan araç veya olanak yazı, rakkam, formül, çizgi veya söz olabilir. Önemli olan ürünün, müstakil bir çalışmanın sonucu olarak meydana gelmesi ve bu nedenle de kendine özgü bir özelliğe sahip olmasıdır. Bu nitelikte olan ve herhangi bir şekilde dile ifade olunan fikir ve sanat ürünleri yasanın tanımladığı doğrultuda eser niteliği taşır[10]. Bilgisayar yazılımları da özel bir dil ile ifade olunan fikir ürünü niteliği ile bilimsel eser kategorisinde yer alır[11].

2. Mali ve Manevi Haklar

Eser sahibinin eser üzerindeki hakları eserin yaratılmasıyla doğar. Eser sahibinin çeşitli yetkiler içeren tek bir inhisari hakkı vardır. Diğer bir ifadeyle, eser üzerindeki telif hakkı maddi ve manevi yetkiler içeren tek bir hakkı ifade eder[12]. FSEK'nda söz konusu yetkiler manevi (FSEK, 14-17) ve maddi haklar (FSEK, 20-25) olarak saymaca yoluyla belirlenmiştir. Mali haklar bakımından, "henüz alenileşmemiş bir eserden her ne şekil ve tarzda olursa olsun faydalanma hakkı münhasıran eser sahibine tanınmıştır" (FSEK, 20/1). Alenileşmiş bir eserdeki münhasır faydalanma hakkı ise yasada mali olarak sayılanlardan ibarettir (FSEK, 20/1). Bunlar işleme, çoğaltma, yayma, temsil, radyo ile yayın ve pay haklarıdır (FSEK, 21-25 VE 45).

FSEK, eser sahipliğinden doğan mali hakların devri bakımından çeşitli olanaklar öngörmüştür. Bunlardan ilki **hakkın devri,** diğeri ise **hakkın kullanılmasının devridir.** Mali hakkın devrinde, hak aynı bir etki yaratacak şekilde devreden eser sahibinin mal varlığından çıkarak devralanın mal varlığına geçmektedir. Hak süreli veya süresiz, içerik itibariyle sınırlı ya da sınırsız, karşılıklı veya karşılıksız olarak devrolunabilir. Yasa, hakkın eser sahibinden ya da onun mirasçılarından devralınmasını asli iktisap; eser sahibinden veya mirasçılarından devralmış üçüncü kişilerden devralınmasını da devren iktisap olarak adlandırmıştır (FSEK, 48-49)[13].

Kullanmanın devrinde eser sahibi eser üzerindeki **mali hakları kullanma konusunda**

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

üçüncü kişilere yetki tanımaktadır. Yasanın "ruhsat" olarak tanımladığı bu işlem uluslararası hukuk dilinde "lisans" olarak adlandırılmaktadır. **Mali hakkın kullanma yetkisinin devri** ile hakkın kendisi devredenin malvarlığından çıkmamakta, kullanma iznini elde eden kimse, mali hakkı verilen lisans çerçevesinde kullanmak olanağına kavuşmaktadır (FSEK, 48/2). Bir mali hakkın kullanımı konusunda lisans alan kişinin bu lisansı kullanması bir yükümlülüktür. Aksi bir durumun yaptırımı eser sahibinin cayma hakkıdır (FSEK, 58)[14]. Yasa iki tür ruhsat öngörmüştür. Ruhsat, mali hak sahibinin başkalarına da aynı ruhsatı vermesine engel değilse basit ruhsat olarak adlandırılmaktadır. Tam ruhsat ise ruhsatın yalnız bir kimseye mahsus olmasını ifade etmektedir (FSEK, 56).

III- YAZILIM GELİRLERİNİN VERGİ HUKUKU BAKIMINDAN NİTELENDİRİLMESİ VE VERGİLENDİRMEYE İLİŞKİN SONUÇLAR

Bilimsel eser niteliğindeki bilgisayar yazılımları da yaratıcılarına yasada öngörülen mali haklardan faydalanma olanağı vermektedir. Bu faydalanmanın vergi hukuku bakımından alacağı şekiller şunlar olabilir:

1. Yazılım üzerindeki mali haklar - herhangi bir devir veya kiralama işlemine konu olmaksızın - bizzat eser sahibi tarafından kullanılabilir, yani, yazılımın işlenmesi, çoğaltılması, yayılması, ticari bir meta haline dönüştürülerek satışa sunulması sonucu gelir elde edilebilir;

2. Mali hakların üçüncü kişilere devrinden gelir elde edilebilir;

3. Mali hakları kullanma yetkisinin üçüncü kişilere devri söz konusu olabilir. Bu durumda yazılımın kiralanmasından elde edilen bir gelir mevcuttur;

4. Yazılımı konu alan karma işlemlerden gelir elde edilebilir.

En basit şekliyle ortaya koymaya çalıştığımız bu işlem çeşitliliğinin vergi hukuku bakımından sonucu nitelendirme çeşitliliğidir. Diğer bir ifadeyle, işlemlerdeki çeşitlilik vergilendirilecek gelirin niteliğinde farklılığa yol açmaktadır. Nitekim, "çeşitli ülke uygulamalarında, yazılımlara yönelik vergi muamelesi esas olarak iki faktörden etkilenmektedir. Bunlardan ilki, yazılımın maddi ya da gayri maddi varlık olarak nitelendirilmesidir. İkincisi ise yazılımı yaratan veya üçüncü kişilerden alan kişi veya kuruluşların yazılımı kullanıcıya devrederken başvurdukları şekildir (örneğin, satış veya lisans yolu)"[15].

Diğer yandan, bu işlemlerden gelir elde eden vergi yükümlüsü bir gerçek kişi olabileceği gibi bir kurum da olabilir. Bu vergi yükümlüleri Türkiye'de ya tam yükümlü ya da dar yükümlü sıfatını taşıyacaklardır. Biz bu noktada yazılımın konu olduğu işlemlere taraf olan ve gelir elde eden vergi yükümlüsünü Türkiye'de dar yükümlü kurumlarda sınırlandırıyor ve konuyu yasal merkezi ve iş merkezi Türkiye'de bulunmayan kurumlar (KVK, 10-11) bakımından ele almayı uygun buluyoruz.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. Ticari Kazanç

Birinci alternatif, yazılımın yasal ve iş merkezleri yurt dışında bulunan bir kurum tarafından Türkiye'de "satışa" sunulmasıdır. Burada eser sahibi kurum (veya eser sahibinden mali hakları devralmış bulunan kurum), geniş bir kullanıcı kesiminin alımına sunulmak üzere hazırlanan ve ticari bir mal haline dönüşen bir programı, alıcının kişisel ihtiyaçları için satmaktadır. Bu daha ziyade paket programlar yoluyla gerçekleşmektedir. Bu şekilde satışa sunulan bir paket programın ticari bir mal haline dönüşmüş herhangi bir kitaptan ya da müzik kasedinden farkı yoktur. Yazılımın, sipariş üzerine alıcının özel istekleri doğrultusunda üretilerek satılması da aynı kategori içinde değerlendirilmelidir.

Ticari faaliyet çerçevesinde sürdürülen bu işlemin ayırt edici noktası, bilgisayar yazılımı üzerinde eser sahibine ait fikri hakların tasarrufa konu olmamasıdır. Fikri haklar transfer edilmeksizin yapılan işlem ticari mahiyet taşır. Satışa konu olan, geniş bir kesime sunulmak üzere üretilen bir yazılımın çoğaltılmış kopyasıdır ve gelirin kaynağı "gayri maddi hak" değil, ticari bir maldır (GVK, 37). Yazılım üzerindeki maddi ve manevi haklarla yazılımı kişisel kullanımı için satın alan alıcı aasında mülkiyete veya mali hakların kullanımına ilişkin hukuksal bir bağlantı oluşmamaktadır. Burada alıcının sadece, yazılım üzerinde münhasıran eser sahibine ait olan mali ve manevi haklara tecavüz etmeme yönünde hukuksal bir yükümlülüğü mevcuttur.

Dar yükümlü kurumların elde ettikleri ticari kazançların kurumlar vergisine konu olabilmesi, Türkiye'de Vergi Usul Kanunu hükümlerine uygun bir işyeri veya daimi temsilci bulundurmalarına ve kazancın bu işyerlerinde ya da bu daimi temsilciler aracılığıyla yapılan işlemlerden elde edilmesine bağlıdır (KVK, 12/1). Dolayısıyla, alıcı tarafından doğrudan Türkiye'ye **ithal** edilen yazılım programlarından doğan gelirler, işyeri veya daimi temsilci kriter gerçekleşmediğinden herhangi bir vergi yükümlülüğü yaratmamaktadır. Dar yükümlü kurumun söz konusu yazılımları Türkiye'de açmış bulunduğu bir işyerinden veya daimi temsilcileri aracılığıyla pazarlaması halinde ise elde edilen gelir ticari kazanç olarak vergilenecektir.

2. Değer Artış Kazancı

İkinci alternatif, yazılıma ait mali haklar üzerinde tasarrufta bulunulması sonucunda gelir elde edilmesidir. Burada, dar yükümlü kurum yazılımdan doğan mali haklarını devretmektedir. Yazılımın işleme, çoğaltma ve yayma hakları eser sahibinin mülkiyetinden çıkarak satın alana geçmektedir. Yazılımın yazarı yazılım üzerindeki haklarını, yazılımı Türkiye'de ticari anlamda geliştirecek ve dağıtıma sunacak üçüncü kişilere aktarmaktadır.

Dar yükümlü kurumun, yazılım üzerindeki mali haklarını satarak elde ettiği gelir değer artış kazancı olarak değerlendirilecektir (KVK, 12/7). Değer artış kazançlarının dar yükümlülerce Türkiye'de elde edilmiş sayılması için, bu kazançları doğuran işin veya muamelenin Türkiye'de ifa edilmesi veya Türkiye'de değerlendirilmesi gerekmektedir (GVK; 7/7). KVK 45'te (hakların satışından doğan kazanç" tabirinin, GVK, mük., 80 kapsamına

KÜTÜPHANESİ

giren kazançları ifade ettiği belirtilmiştir. GVK, mük., 80/4 uyarınca, telif haklarının (müellifleri ve bunların kanuni mirasçıları dışında kalan kimseler tarafından) elden çıkarılmasından doğan kazançların beşyüz bin lirayı (30.12.1993 tarihli ve 93/5146 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla[16] sekiz yüz bin lirayı) aşan kısmı değer artış kazancı olarak vergilendirilmektedir. Ancak, KVK 45'te, söz konusu maddede yer alan istisna, kayıt, şart ve sürelere ait sınırlamaların kurumlar bakımından dikkate alınmayacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla sekiz yüz bin liralık istisna haddi dar yükümlü kurumlar için geçerli değildir.

Telif haklarının satışından doğan kazançlar KVK 24 uyarınca tevkifata tabi tutulmuştur. Buna göre, telif haklarının satışı ve devir ve temliki karşılığında alınan bedeller üzerinden % 25 kurumlar vergisi tevkif edilecektir (KVK, 24/1). Söz konusu tevkifat oranının belirlenmesi için yasada Bakanlar Kurulu'na verilen yetki en son 30.12.1993 tarih ve 93/5147 sayılı Bakanlar Kurulu kararı[17] ile kullanılmıştır. Bu oran % 25 olarak belirlenmiştir (karar, I/10). Ayrıca, tevkif edilen kurumlar vergisi üzerinden % 7 oranında fon payı da kesilecektir.

Diğer yandan, gayrimenkul hak satışından kazanç elde eden kurumun, vergisi tevkif suretiyle alınan bu kazanç için yıllık beyanname vermesi veya 24'üncü madde kapsamına girmeyen kazanç ve iratları (ticari ve zirai kazançlar ile sair kazanç ve iratları) için vereceği beyannamelere adı geçen kazancını dahil etmesi ihtiyaridir (KVK, 24/4).

3. Gayrimenkul Sermaye İradı

Üçüncü alternatif, yazılım üzerindeki mali hakların, mülkiyet devredilmeksizin, kullanma yetkisinin devredilmesidir. Burada söz konusu olan telif haklarının kiralanması işlemidir. Yazılım üzerindeki mali hakların kiralanması ile yazılımın çoğaltılması ve yayılması olanaklı olmakta; fakat yazılımın mülkiyeti esas olarak eser sahibinde kalmaktadır. Dolayısıyla, yazılım haklarını Türkiye'de kullanılmak üzere kiralayan dar yükümlü kurumun bu haklarını başka kişilere de kiralaması olanaklıdır (basit ruhsat). Telif haklarının kiralanmasından doğan iratlar gayrimenkul sermaye iradıdır (GVK, 70/6). Dar yükümlü kurumların, gayrimenkullerin, hakların ve menkul malların Türkiye'de kiralanmasından elde ettikleri gelirler KVK, 12/5 uyarınca kapsama alınmıştır. Söz konusu gelirlerin Türkiye'de elde edilmesi, gayrimenkul niteliğindeki mal ve hakların Türkiye'de kullanılması veya Türkiye'de değerlendirilmesi koşuluna bağlanmıştır (GVK, 7/5).

Dar yükümlü kurumlarca Türkiye'de elde edilen gayrimenkul sermaye iratları KVK, 24/1 uyarınca % 25 tevkifata tabidir. Söz konusu tevkifat oranı, 93/5147 sayılı karar ile % 20 olarak belirlenmiştir (karar, I/3-b). Ayrıca, tevkif edilen kurumlar vergisi üzerinden % 7 oranında fon payı da kesilecektir. Dar yükümlü kurumun, vergisi tevkif suretiyle alınan bu kazanç için yıllık beyanname vermesi veya 24'üncü madde kapsamına girmeyen kazanç ve iratları (ticari ve zirai kazançlar ile sair kazanç ve iratları) için vereceği beyannamelere adı geçen kazancını dahil etmesi ihtiyaridir (KVK, 24/4).

4. Karma İşlemler

Bilgisayar ve yazılım programları üzerinde faaliyette bulunan kurumların yaptıkları işlemler bazı durumlarda karma nitelik arzedebilir. Örneğin, dar yükümlü kurum Türkiye'deki alıcıya bilgisayar donanımı satmakta, ancak yazılım programı bilgisayarı yüklü olarak gönderilebilmektedir. Ya da bilgisayar donanımının satışına ek olarak bilgisayar sisteminin kurulması, yazılımın kullanımının sağlanması ve servis hizmetlerinin verilmesi de sözleşmeye dahil edilebilmektedir. Satış sonrası için yapılan teknik yardım sözleşmeleri, yazılımın versiyon farklarının teminini, kullanıma ilişkin danışmanlık hizmetlerini, personele yönelik eğitim hizmeti verilmesini içerebilmekte ve bu hizmetler karşılığı yıllık sabit bir bedel üzerinden anlaşma sağlanabilmektedir.

Bu tür ödemelerde, sözleşmeden elde edilen bilgiler doğrultusunda ödemenin hizmet konusuna göre ayrılması veya oranlama yoluyla belirlenecek kısımlara ayrı işlem yapılması söz konusu olabilir. Örneğin versiyon farkının temini yazılımın mal bedeli içinde mütalaa edilebilirken, danışmanlık ve eğitim hizmetleri yerine göre serbest meslek kazancı olarak ele alınabilir.

Yazılım firmalarının verdiği danışmanlık hizmetleri serbest meslek kazancı olarak Türkiye'de vergilendirilecektir. KVK, 12/3 dar yükümlü kurumların Türkiye elde ettikleri serbest meslek kazançlarını kurumlar vergisi kapsamına almıştır. KVK, 45 ise, "kazanç ve iradın ve gelir unsurlarının Türkiye'de elde edilmesi" konusunda GVK'nun 7 ve 8'inci maddelerine göndermede bulunmuştur. GVK, 7/4 uyarınca, serbest meslek kazançlarının Türkiye'de elde edilmesi, serbest meslek faaliyetinin Türkiye'de icra edilmesi veya Türkiye'de değerlendirilmesine bağlıdır. Buradaki değerlendirmeden maksat, ödemenin Türkiye'de yapılması veya ödeme yabancı memlekette yapılmışsa Türkiye'de ödeyenin veya nam veya hesabına ödeme yapılanın hesaplarına intikal ettirilmesi veya kârından ayrılmasıdır (GVK, 7/son).

Dar yükümlü kurumların Türkiye'de elde ettikleri serbest meslek kazançları, KVK, 24 uyarınca tevkifata tabidir. Buna göre, dar yükümlülüğe tabi kurumların ticari, zirai ve sair kazanç ve iratları dışında kalan kazanç ve iratları ... % 25 vergi tevkifatına tabidir. Dar yükümlü durumunda olanlara bu kazanç ve iratları sağlayanlar bu kazanç ve iratlardan kurumlar vergisi tevkifatı yapmaya mecburdurlar. Söz konusu oran 93/5147 sayılı kararla yeniden tespit edilmiştir. Bugün için serbest meslek kazançlarına uygulanan kurumlar vergisi tevkifat oranı % 20'dir (Karar, I/2-b). Ayrıca, tevkif edilen kurumlar vergisi üzerinden % 7 oranında fon payı da kesilecektir.

Söz konusu yazılımdan kazanç elde eden kurumun, vergisi tevkif suretiyle alınan bu kazanç için yıllık beyanname vermesi veya 24'üncü madde kapsamına girmeyen kazanç ve iratları (ticari ve zirai kazançlar ile sair kazanç ve iratları) için vereceği beyannamelere adı geçen serbest meslek kazancını dahil etmesi ihtiyaridir (KVK, 24/4).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

IV- VERGİ ANLAŞMALARININ GETİRDİĞİ SINIRLAMALAR

Türkiye'de elde ettikleri yazılım gelirleri üzerinden dar yükümlü sıfatıyla vergilendirilen kurumların ikametgah ülkelerinde tam yükümlü olarak vergilendirilmesi uluslararası çifte vergilendirme olgusunu yaratacaktır. Bu olgu Türkiye'nin vergi anlaşması imzaladığı 17 devletten (Avusturya, Norveç, Kore, Pakistan, Tunus, Ürdün, İngiltere, Romanya, Kıbrıs, Hollanda, Belçika, Finlandiya, Fransa, Almanya, İsveç, Danimarka, İtalya) herhangi birinde mukim kurumlar bakımından ortadan kalkmaktadır.

Vergi anlaşmaları ile belirli gelir unsurları, üzerlerinde çakışan vergilendirme yetkilerini ayırmak üzere, devletlerden herhangi birinin vergilendirme yetkisine bağlanmakta veya gelir her iki devlet arasında paylaştırılmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu devletlerde mukim kurumların elde ettikleri gelirler üzerinde Türkiye'nin vergilendirme yetkisini kullanıp kullanamayacağı; kullanacaksa ne oranda kullanacağı belirlenmek durumundadır. Bunun için öncelikle gelirin vergi anlaşmasındaki tanım ve kurallarla nitelendirilmesi gerekmektedir. Gelire uygulanacak bağlama kuralı sadece vergilendirme yetkisini kullanma hakkı bulunan devleti göstermektedir. Söz konusu devlet bir kez tespit edildikten sonra, vergilendirme, iç hukuktaki kurallar uyarınca yapılmaktadır.

1. 1982 OECD Modeli Şerhindeki Nitelendirmeler

Yazılım gelirleri 1992 OECD Model şerhinde şu şekilde tasniflenmiştir[18].

1. Yazılımın satışa sunulması yani, alıcının yazılımı ya kişisel ya da ticari kullanımı için satın alması, duruma göre ticari kazançlara ilişkin 7 veya serbest meslek kazançlarına ilişkin 14'üncü maddeler çerçevesinde ele alınmaktadır.

2. Yazılım üzerindeki telif haklarının yazılımın yazarı (veya yazılımın yayın ve çoğaltma haklarını yazardan alan kişiler) tarafından kısmen devri, gayrimaddi hak bedeli olarak nitelendirilmiştir. Bu durumda, hakların kullanımının devri söz konusudur ve gelir 12'inci madde çerçevesinde değerlendirilmektedir.

3. Yazılıma bağlı hakların devri karşılığında yapılan ödemelerde, yazılımın mülkiyetinin aktarılması söz konusu olduğundan, gelir gayrimaddi hak bedeli olarak değil, duruma göre, ticari kazanç (m.7) veya serbest meslek kazancı (m.14) ya da değer artış kazancı (m.13) olarak ele alınacaktır. Çünkü bu durumda söz konusu olan "hakların kullanımının devri" değil "hakların mülkiyetinin" devridir.

4. Karma sözleşmelerde gelirin hizmet konusuna göre ayırt edilmesi ve bu kısımlara göre ayrı işlem yapılması gerekmektedir.

2. Türk Vergi Anlaşmalarındaki Nitelendirmeler ve Bağlama Kuralları

Bu aşamaya kadar yapılan açıklamalar, yazılım gelirlerinde esas olarak 4 kategori

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

oluşturmuştur. Türk vergi anlaşmaları da bu kategoriler çerçevesinde ele alınacaktır.

a. Ticari Kazançlar

Yazılımın ticari mal olarak satışa sunulmasından elde edilen gelirlerde vergilendirme yetkisinin tespiti, vergi anlaşmalarının ticari kazançlara ilişkin 7'inci maddesi çerçevesinde yapılacaktır. Buna göre, akit devletlerden birinde mukim bir kurumun Türkiye'de sürdürdüğü ticari faaliyetlerden elde ettiği gelir, faaliyet Türkiye'de bir işyeri aracılığıyla yürütülmedikçe, ikametgah devletinin vergilendirme yetkisine bağlanmaktadır. Ticari faaliyet, Türkiye'de bulunan bir işyeri kanalıyla gerçekleştiriliyorsa vergilendirme yetkisini kullanma hakkı işyerinin bulunduğu devlete, yani Türkiye'ye tanınmıştır[19]. Bu sonuç, ticari kazançlarda dar yükümlülüğün kapsamını belirleyen KVK, 12/1 ile uyumludur: Ticari kazançların Türkiye'de elde edilmiş sayılması "işyeri" veya "daimi temsilci" aracılığıyla faaliyette bulunma ölçütüne bağlıdır.

"İşyeri" kavramı her anlaşmada ayrıca tanımlanmıştır. Anlaşmalarımızın 5'inci maddesine göre, işyeri, bir işletmenin işinin tamamen veya kısmen yürütüldüğü işe ilişkin sabit bir yerdir. Her anlaşmada bu genel tanımın yanı sıra çeşitli işyeri örnekleri verilmektedir. Bu örnekler genel tanımın unsurlarını taşıdığı oranda işyeri oluşturmaktadır. Ayrıca, işyeri oluşturmayan durum ve faaliyetler de teker teker sayılmaktadır. Kaynak devletinin vergilendirme yetkisinin sınırı esas olarak bu istisnalarla oluşmaktadır. Nitekim, mevcut anlaşmalarımızda bağımsız acenteler aracılığıyla yürütülen faaliyetler işyeri kapsamının dışında ele alınmaktadır. Oysa, iç hukukumuzda bağımsız acenteler daimi temsilci statüsündedir. Bu durumda, yazılıma ilişkin ticari faaliyetin bağımsız acenteler aracılığıyla sürdürülmesi halinde, KVK bakımından vergilendirme yetkisinin kapsamına giren bir gelir, vergi anlaşmalarındaki bağlama kuralı doğrultusunda Türkiye'de vergilendirilmeyecektir[20-21].

b. Gayrimaddi Hak Bedelleri

aa. Tanım

1992 OECD modelinin 12'inci maddesindeki tanıma göre "gayrimaddi hak bedelleri, sinema filmleri, radyo-televizyon yayınlarında kullanılan filmler ve bantlar dahil olmak üzere **her çeşit edebi, artistik ve bilimsel eserlere ilişkin telif haklarının,** her çeşit ihtira beratının, alameti farikanın, desen veya modelin, planın, gizli formül veya üretim yönteminin veya sınai, ticari, bilimsel tecrübeye dayalı bilgi birikiminin **kullanma imtiyazı veya kullanma hakkı karşılığında ödenen her türlü bedeli** kapsamaktadır"[22]. 1992 OECD model şerhinde ise verilen açıklamalar şu yönde olmuştur: Bu tanım kapsamında, gayrimaddi haklar, genel bir ifadeyle, çeşitli sanatsal varlığa, edebi mülkiyet haklarına ve sınai, ticari ve bilimsel dayalı hakları ifade etmektedir. Bu hakların kullanımı için ödenen

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

bedeller bir tür kiralama karşılığında elde edilen gelirlerdir[23].

1992 modelinin şerhinde, bilgisayar yazılımları bilimsel eser olarak nitelendirilmiştir. Bu doğrultuda, yazılımlara ilişkin telif haklarının kısmen devredilmesinde; yani, yazılımın yazarının (veya yazılımın yayın ve çoğalma haklarını yazardan alan kişilerin) yazılım üzerindeki haklarını, yazılımı ticari anlamda geliştirecek ve dağıtıma sunacak üçüncü kişilere aktardığında, elde edilen gelir gayrimaddi hak bedeli olarak kabul edilmiştir. Şerhte bu durum, "hakkın mülkiyetinin devri" değil "hakların kullanımının devri" olarak adlandırılmaktadır[24]. Yazılım üzerindeki hakların kullanma yetkisinin devri ise mülkiyet el değiştirmeksizin, yazılıma ilişkin işleme, çoğaltma ve yayma gibi hakların üçüncü kişilere kiralanmasıdır.

Türk vergi anlaşmalarında yer alan gayrimaddi hak bedeli tanımı OECD modeline genel olarak uygun olmakla birlikte, bazı anlaşmalarımızda bu hakların satışından doğan kazançlar da kapsama dahil edilmiştir. Bu anlaşmalarda gayrimaddi hak bedelleri "... telif haklarının ...satışı, kiralanması ve her türlü kullanımı veya kullanma imtiyazı karşılığı elde edilen her türlü bedeli kapsamaktadır" (Kore, İngiltere, Romanya, Hollanda, Belçika, Finlandiya, Fransa, Almanya, İsveç, Danimarka, İtalya).

bb. Bağlama Kuralı

1992 OECD modelinde, yetkili devletin belirlenmesi, telif haklarının kiralanmasından doğan gelirlerin vergilendirilmesinde 12'inci maddeye göre, telif haklarının mülkiyeti de aktaracak şekilde devrinden elde edilen gelirlerde ise 13'üncü maddeye göre yapılırken, belirtilen vergi anlaşmalarında OECD modelinin bu sisteminden ayrılınmıştır.

1. Telif Haklarının Kiralanmasından Elde Edilen Gelirlerde: Türk vergi anlaşmalarının tamamında gayrimaddi hakların kiralanmasından doğan gelirler 12'inci madde çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu durumda, yazılımlar üzerindeki telif haklarının dar yükümlü kurumlarca Türkiye'de kiralanmasından doğan gelirlerde vergilendirme yetkisinin tesbiti 12'inci maddenin yönetimi altındadır.

OECD modelinde, gayrimaddi hak bedellerinin vergilendirilmesinde yetkiyi kullanma hakkı münhasıran ikâmetgah devletine bırakılmıştır. Türk vergi anlaşmalarında ise gayrimaddi hak bedellerine ilişkin 12'inci madde vergilendirme yetkisini iki devlet arasında paylaştırmaktadır. Buna göre, bir Akit Devlette doğan ve diğer Akit Devlet mukimine ödenen gayrimaddi hak bedelleri esas olarak ikâmetgah devletinde vergilendirilmektedir. Ancak, kaynak devleti gelirin gayri safi miktarı üzerinden anlaşmada belirtilen oranlarda vergi alabilmektedir.

Bu durumda, anlaşma tarafı ülkelerde mukim kurumların Türkiye'de gayrimaddi hak bedeli elde etmeleri halinde, Türkiye vergilendirme yetkisini anlaşmalarımızda mevcut oranlarla sınırlı olarak kullanabilecektir. Bu oran anlaşmalarımızın tamamına yakınında % 10 olarak tespit edilmiştir. Sadece Pakistan-Türkiye anlaşmasında öngörülen oran % 12'dir.

Dar yükümlü kurumların yazılım üzerindeki telif haklarını kiralamaları halinde elde ettikleri gelirler üzerinden KVK,24 uyarınca yapılan % 20 oranındaki vergilendirme,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

anlaşmalarımıza taraf ülkelerde mukim kurumlar bakımından fon payı dahil % 10 vergi oranı ile (Pakistan % 12) sınırlandırılmıştır.

2. Telif Haklarının Satışından Elde Edilen Gelirlerde: Kore, İngiltere, Romanya, Hollanda, Belçika, Finlandiya, Fransa, Almanya, İsveç, Danimarka ve İtalya'da mukim kurumlar bakımından, yazılımlar üzerindeki telif haklarının satışından elde edilen ve Türkiye'de değer artış kazancı olarak vergilendirmeye tabi tutulan gelirlerde vergilendirme yetkisini kullanacak devlet, yine gayrimaddi hak bedellerine ilişkin 12'inci madde ile belirlenmektedir. Bu durumda, KVK/24 uyarınca yapılan % 25 oranındaki vergilendirme, anlaşmalarımıza taraf ülkelerde mukim kurumlar bakımından fon payı dahil % 10 vergi oranı ile (Pakistan % 12) sınırlandırılmış olmaktadır.

Hollanda, Belçika ve Danimarka anlaşmalarının protokollerinde, hakların satışından elde edilen gelirlere 13'üncü maddenin uygulanabilmesi için, devir işleminin gerçekten yapıldığının kanıtlanması koşulu getirilmiştir. Dolayısıyla, yazılım üzerindeki hakların satışının gerçekliği ispat edilmedikçe, vergilendirme yetkisini kullanma hakkı 12'inci maddeye göre belirlenmektedir.

cc. Bağlama Kuralına İlişkin Koşullar

1. "Elde Etme"ye İlişkin Koşullar: 1992 OECD Modelinde, gayrimaddi hak bedelinin nerede elde edildiğini tespite yönelik bir düzenleme getirilmiştir. Bunun temel sebebi, modelin vergilendirme yetkisini kullanma hakkını münhasıran ikâmetgah devletine bırakmasıdır. Bu durumda, gelirin elde edildiği yeri tespit önem taşımamaktadır. Ancak, vergilendirme yetkisini iki Akit Devlet arasında paylaştıran anlaşmalar bakımından, gelirin doğduğu yerin belirlenmesi gerekmektedir; çünkü, sınırlı vergilendirme gelirin doğduğu Akit Devlet tarafından yapılmaktadır[25]. Nitekim, vergi anlaşmalarımızda bu yönde özel düzenleme yapılmıştır.

12'inci maddenin uygulanması bakımından, gayrimaddi hak bedelinin bir Akit Devlette "doğduğu" şu şekilde belirlenmektedir: Bir devletin kendisi, politik veya idari alt bölümü, yerel yönetimi veya mukimi tarafından ödenen gayrimaddi hak bedelinin o Akit Devlet'te elde edildiği kabul olunmaktadır. Diğer yandan, bir Akit Devlet'te mevcut işyerleri veya sabit yerlerden kaynaklanan ödemelerde, gelir işyerinin veya sabit yerin bulunduğu Akit Devlet'te elde edilmiş sayılmaktadır.

Bu durumda, Türk Devleti, Türk yerel yönetimleri, Türkiye'de mukim kişiler ve dar yükümlü kurumların Türkiye'deki işyerleri tarafından dar yükümlü kurumlara ödenen telif hakkı kira bedelleri Türkiye'de elde edilmiş sayılacak, anlaşmadaki oranlarla Türkiye'de sınırlı vergilendirmeye tabi tutulacaktır. Böylece, KVK ve GVK hükümlerinin Türkiye'de elde etmeye ilişkin "değerlendirme" koşuluna bir sınırlandırma getirilmemektedir.

2. Ticari Faaliyetle Bağlantı Durumu: Yazılımlara ilişkin telif haklarından gayrimaddi hak bedeli elde eden dar yükümlü kurumların, Türkiye'de bir işyeri bulunması ve bu bedeli doğuran hak ile bu işyeri arasında önemli bir bağ olması (aktife dahil olma gibi) halinde, vergilendirme yetkisi 12'inci maddeye göre değil ticari kazançlara ilişkin 7'inci maddeye göre belirlenmektedir. Bu durum, 12'inci maddede yer alan bir gönderme hükmü ile sağlanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

c. Değer Artış Kazançları

Avusturya, Norveç, Ürdün, Tunus, Pakistan ve yazılım üzerindeki telif haklarının gerçekten de devredildiği kanıtlandığı takdirde Hollanda, Belçika ve Danimarka'da mukim kurumlar bakımından, telif haklarının satışından doğan gelirin hangi ülkede vergilendirileceği 13'üncü madde çerçevesinde belirlenecektir.

Varlıkların elden çıkarılmasını düzenleyen 13'üncü maddede elden çıkarma teriminin anlamı belirlenmemiştir. Anlaşmada tanımlanmayan terimlerin anlamı, anlaşmayı uygulayan Akit Devletin vergi mevzuatı ile belirlenmektedir (gönderme hükmü). Dolayısıyla, GVK.mük.80'de verilen tanım geçerlilik kazancaktır. Buna göre, elden çıkarma deyimi "... mal ve hakların satılması, bir ivaz karşılığında devir ve temliki, trampa edilmesi, takası, kamulaştırılması, ticaret şirketlerine sermaye olarak konulmasını ifade eder".

Norveç, Pakistan, Hollanda ve Belçika'da makim kurumların telif haklarının satışından Türkiye'de elde ettikleri kazanç, vergilendirme yetkisini kullanma hakkı ikametgah devletine tanındığından, Türkiye'de vergilendirilmeyecektir.

Avusturya, Ürdün, Tunus ve Danimarka'da mukim kurumların Türkiye'de elde ettikleri bu tür kazançların Türkiye'de de vergilendirilmesi bazı koşullara bağlanmıştır. Buna göre, 1. Kazancın Türkiye'de doğması, 2. Alış (iktisap) ve satış (devir) arasındaki sürenin Avusturya için altı ayı, diğerleri için bir yılı aşmaması şarttır. Aksi takdirde, gelir Türkiye'de değil ikâmetgah devletinde vergilendirilecektir.

Kazancın kaynak devletinde "doğması" terimi anlaşmada tanımlanmamıştır. Bu durumda, gönderme hükmü nedeniyle GVK, 7)7'de yer alan elde etme koşulları çerçevesinde değerlendirme yapılacaktır. Buna göre, işin veya muamelenin Türkiye'de ifa edilmesi veya Türkiye'de değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, anlaşmalarımızla değerlendirme şartına bağlı vergilendirme olanağına bir sınırlandırma getirilmemiştir. Türkiye'de KVK uyarınca yapılan vergilendirme sadece süre koşulu ile sınırlandırılmıştır.

Elde edilen kazancın ticari faaliyetle bağlantılı olması durumunda ise yetki yine 13'üncü madde ile belirlenmektedir. Ticari kazançlara ilişkin 7'inci maddenin geçerli olabilmesi için, anlaşmada özel olarak düzenlenen gelir unsuruna ilişkin hükümde 7'inci maddeye göndermenin bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde, gelirin hangi ülkede vergilendirileceği - ticari faaliyetle bağlantılı olsa dahi - özel düzenleme ile tespit edilmektedir.

d. Serbest Meslek Kazançları

Yazılımlara ilişkin olarak, dar yükümlü kurumların - danışmanlık hizmetleri gibi - serbest meslek faaliyeti şeklinde nitelendirilebilecek hizmetlerden sağladıkları gelirlerin vergilendirilmesinde, yetki anlaşmaların 14'üncü maddesi ile belirlenecektir. Düzenleme, serbest meslek faaliyetlerinden elde edilen gelirlerin hangi devlet tarafından vergilendirileceğini göstermektedir. 1992 OECD Modeli, vergilendirme yetkisini kullanma hakkını-kaynak devletinde bir sabit yer bulunmadığı müddetçe- ikâmetgah devletine bırakmaktadır. Türk vergi anlaşmalarında ise kaynak devletinin vergilendirme yetkisini kullan-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ması sadece sabit yer ölçütüne bağlanmamıştır. Sabit yer bulunmasa dahi başka ölçütler altında hâlâ kaynak devletinin vergilendirme yetkisini kullanma hakkı vardır.

aa. Faaliyetin İşyeri Aracılığıyla Sürdürülmesi veya Faaliyetin 183 Günden Fazla Sürmesi

Bir grup anlaşmamızda (İngiltere, Hollanda, Fransa, Belçika, Pakistan, Ürdün, Tunus, Romanya, Kıbrıs, İtalya, Danimarka), dar yükümlü kurumların serbest meslek faaliyetini Türkiye'de işyeri aracılığıyla sürdürmesi halinde gelirin Türkiye'de vergilendirilmesi öngörülmüştür. Söz konusu anlaşmalara göre (Ürdün, Tunus hariç), dar yükümlü kurumun Türkiye'de işyeri bulunmasa bile, serbest meslek faaliyetinin Türkiye'de herhangi bir kesintisiz 12 aylık dönemde 183 günden fazla sürmesi durumunda, Türkiye yine vergilendirme yetkisini kullanabilmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye vergilendirmeyi tevkifat yoluyla yapılabilecektir; ancak vergi yükümlüsü, anlaşmanın ticari kazançlara ilişkin 7'inci maddesi uyarınca net esasta vergilendirilmeyi tercih edebilecektir. Bu durumda, Türkiye'nin tevkifat yapma olanağı ortadan kalkmamakta, fakat tevkif edilen vergi yıl sonu itibarıyla mahsup konusu olmaktadır. Dolayısıyla, yazılımlara ilişkin serbest meslek faaliyetinin işyeri aracılığıyla sürdürülmesi halinde Türkiye vergilendirme yetkisini kullanabilmektedir. İşyeri Türkiye'de bulunmasa bile, dar yükümlü kurumun Türkiye'de icra ettiği hizmet faaliyeti 183 günden fazla sürdüğü takdirde gelir Türkiye'de vergilendirilecektir.

bb. Faaliyetin Türkiye'de İcrası

Bir grup anlaşmamızda (Avusturya, Norveç, Kore, Federal Almanya, Finlandiya, İsveç), kazancın Türkiye'de vergilendirilmesi faaliyetin Türkiye'de icrasına bağlanmıştır. İşyeri ölçütünün aranmadığı bu anlaşmalar bakımından, faaliyet Türkiye'de icra edilmediği sürece gelir dar yükümlü kurumun ikâmetgah ülkesinde vergilendirilmektedir. Faaliyet Türkiye'de icra edilse dahi, bazı koşulların gerçekleşmesi halinde yetkiyi kullanma hakkı yine ikâmetgah devletine ait olmaktadır. Bunun için, 1. Dar yükümlü kurumun Türkiye'de bulunma süresi bir takvim yılı içinde 183 günü aşmamalı; ve 2. Ödeme, Türkiye'de mukim olmayan bir kişi tarafından yapılmalı; ve 3. Ödeme, ödemeyi yapan kişinin Türkiye'deki bir işyerinden veya sabit yerinden yapılmamalıdır.

Dolayısıyla, bu ülkeler bakımından Türkiye'de icra edilen bu tür hizmetlerde, 1. Dar yükümlü kurumun faaliyet süresi 183 günü aşmalı; veya 2. Süre 183 günü aşmasa bile ödeme, Türkiye'de mukim bir kişi tarafından yapılmalı; veya 3. Süre 183 günü aşmasa bile ödeme, ödemeyi yapan kişinin Türkiye'de işyerinden kaynaklanmalıdır.

Bu durumda, yazılımlardan elde edilen serbest meslek kazançlarında Türkiye'nin vergilendirme yetkisini kullanabilmesi için faaliyetin Türkiye'de bulunmasa bile, dar yükümlü kurumun Türkiye'de icra ettiği hizmet faaliyeti 183 günden fazla sürdüğü takdirde gelir Türkiye'de vergilendirilecektir.

cc. Faaliyetin Türkiye'de İcrası

Bir grup anlaşmamızda (Avusturya, Norveç, Kore, Federal Almanya, Finlandiya, İsveç), kazancın Türkiye'de vergilendirilmesi faaliyetin Türkiye'de icrasına bağlanmıştır. İşyeri ölçütünün aranmadığı bu anlaşmalar bakımından, faaliyet Türkiye'de icra edilmediği

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sürece gelir dar yükümlü kurumun ikâmetgah ülkesinde vergilendirilmektedir. Faaliyet Türkiye'de icra edilse dahi, bazı koşulların gerçekleşmesi halinde yetkiyi kullanma hakkı yine ikâmetgah devletine ait olmaktadır. Bunun için, 1. Dar yükümlü kurumun Türkiye'de bulunma süresi bir takvim yılı içinde 183 günü aşmamalı; ve 2. Ödeme, Türkiye'de mukim olmayan bir kişi tarafından yapılmalı; ve 3. Ödeme, ödemeyi yapan kişinin Türkiye'deki bir işyerinden veya sabit yerinden yapılmamalıdır.

Dolayısıyla, bu ülkeler bakımından Türkiye'de icra edilen bu tür hizmetlerde, 1. Dar yükümlü kurumun faaliyet süresi 183 günü aşmalı; veya 2. Süre 183 günü aşmasa bile ödeme, Türkiye'de mukim bir kişi tarafından yapılmalı; veya 3. Süre 183 günü aşmasa bile ödeme, ödemeyi yapan kişinin Türkiye'de işyerinden kaynaklanmalıdır.

Bu durumda, yazılımlardan elde edilen serbest meslek kazançlarında Türkiye'nin vergilendirme yetkisini kullanabilmesi için faaliyetin Türkiye'de icra edilmesi ön koşuldur. Faaliyet Türkiye'de bir işyeri aracılığıyla icra edilebilir. Dar yükümlü kurumun Türkiye'de işyeri bulunmasa bile Türkiye'de fiilen sürdürülen faaliyetin belirli süreleri aşması gerekmektedir. Türkiye'de fiilen icra edilmeyen serbest meslek faaliyetlerinden ve fiilen icra edilse dahi belirli koşulları taşımayan faaliyetlerden elde edilen kazançlar Türkiye'de vergilendirilmeyecektir. Dolayısıyla, vergi anlaşmamız bulunan ülkeler bakımından, serbest meslek kazançlarının "değerlendirmeye" bağlı vergilendirme olanağı sınırlandırılmıştır.

V- SONUÇ

Bir bilgisayar yazılımı bilimsel eser niteliğiyle, yaratıcısının üzerinde mali ve manevi haklara sahip olduğu gayrimaddi bir varlıktır. Bilgisayar yazılımına ilişkin gayrimaddi haklar tasarrufi işlemlere konu olabildiği gibi yazılım, bu haklar üzerinde bir tasarruf söz konusu olmaksızın, transfer de edilebilmektedir. Kuşkusuz, yazılımların el değiştirişinde kullanılan işlemler, uygulamada çok çeşitli şekiller alabilmektedir. Ancak, hukuksal açıdan, bu işlem çeşitliğine getirilen tanımlamalar daraltılabilmekte; işlemin hukuksal niteliği tespit edilebilmektedir. İşlemden doğan gelirin vergilendirme bakımından doğru nitelendirilmesi de, işlemin hukuksal niteliğinin belirlenmesine bağlıdır.

Bu çerçevede, işlemin temel özelliği, yazılım üzerindeki gayrimaddi hakların tasarrufa konu olup olmadığında çözümlenmektedir. Yazılıma ilişkin mali haklar söz konusu edilmeksizin satışa sunulan bir yazılım, ticari mal niteliğine sahiptir ve kişisel kullanımı için yazılımı satın alan kişi alıcı, yazılımı kullanma sunan kişi ise satıcıdır. Alıcının, yazılım üzerinde münhasıran eser sahibine ait olan mali ve manevi haklara tecavüz etmeme yönünde hukuksal bir yükümlülüğü mevcut olması durumu değiştirmemektedir. Bu yüzden, vergilendirme bakımından işlemin niteliği ticari faaliyettir. Yurtdışından ithal edilen bir yazılıma mal bedeli niteliğinde ödenen bedel herhangi bir vergi yükümlülüğüne konu değildir. Türkiye'de yazılım satışını gerçekleştiren yabancı kurumların, bu faaliyetten doğan kazançlarının Türkiye'de vergilendirilmesi Türkiye'de işyerlerinin veya daimi temsilcilerinin bulunmasına bağlıdır. Türkiye'de faaliyet gösteren bu tür kurumların mukim

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

oldukları ülkelerle akdedilen vergi anlaşmaları bakımından, konu yine ticari kazançlar çerçevesinde çözümlenmektedir.

Yazılım üzerindeki gayrimaddi hakların tasarrufa konu olması ise iki şekilde cereyan etmektedir. Söz konusu haklar ya satılamakta ya da kiralanmaktadır. Hakların satışı halinde, yazılımın mülkiyeti el değiştirmektedir ve alıcı, yazılımın işleme, çoğaltmave yayma haklarını satın almaktadır. Buradaki alıcı yazılımı ticari anlamda çoğaltacak, satışa sunacak üçüncü kişilerdir. Bu yöndeki bir işlemden doğan kazançlar (kurumlar arasındaki satışlarda) değer artış kazancıdır. Yurtdışında mukim kurumların Türkiye'de çoğaltılmak ve satılmak üzere yazılım haklarını Türk işletmelere devretmesi halinde, kazanç, değer artış kazancı olarak kurumlar vergisine konu olacaktır.

Yazılımlara ait gayrimaddi hakları kullanma yetkilerinin devri ise hakkın kiralanmasıdır. Burada yazılımın mülkiyeti el değiştirmemektedir. Kiraya konu olan haklar, çoğaltma ve yayma haklarıdır. Söz konusu hakları kullanma yetkisini alan kişi (kiracı) bu hakları kullanmakla yükümlüdür. Buradaki kira ilişkisinden (kurumlar arasındaki kiralarda) doğan kazançlar gayrimaddi hak bedelidir. Kiralayan kişinin yurtdışında mukim bir kurum olması halinde, kazanç kurumlar vergisine tabi tutulacaktır.

Kazancın değer artış kazancı veya gayrimaddi hak bedeli olarak vergi konusu her iki durumda da, vergi anlaşması bulunan ülkelerde mukim kurumların elde ettikleri bu gelirler Türkiye'de ancak sınırlı oranlarda vergilendirilebilmektedir. Öte yandan, Türkiye'de "değerlendirme" koşuluna bağlı vergilendirme olanağı da kalkmıştır.

Yazılımları konu olan karma işlemlerde, işlemin ayrıntıları önem kazanmaktadır. Bu tür karma işlemler, hem gayrimaddi hak bedeli, hem serbest meslek kazancı, hem de ticari kazanç niteliğinde gelir doğurucu bölümlere ayrılabilmektedir. Bu durumda her bölümün ayrı ayrı ele alınması ve o doğrultuda vergilendirilmesi gerekmektedir. Bilgisayar yazılımları için danışmanlık hizmetlerinin verilmesi de bu tür işlemlerin bir bölümünü oluşturabilmektedir. Dar yükümlü kurumların verdikleri danışmanlık hizmetlerinin Türkiye'de serbest meslek kazancı olarak vergilendirilmesi gerekir. Ancak, vergi anlaşması bulunan ülkeler bakımından, bu tür hizmetlerin Türkiye'de vergilendirilmesi için faaliyetin Türkiye'de icra edilmesi şarttır. Bu nedenle, yazılım danışmanlık hizmetlerinin yurt dışından verilmesi durumunda "değerlendirmeye" bağlı vergilendirme olanağı kalmamıştır.

Dipnotlar

[1]PARKER, CHARLES S., Management Information Systems-Strategy and Action-, Singapore 1989, s.218.

[2]JONES, JOHN B.-MATTSON, ROBERT N., "Tax Treatment of Computer Software", General Report, XLII International Fiscal Association Congres, Amsterdam 1988, Chaiers de Droit Fiscal International, Vol.LXXIIb, Kluwer 1988, s.20.

[3]PARKER, s.218.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

[4]OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, OECD Committee on Fiscal Affairs. Paris 1992, C(12)-4.

[5]İMRE, Medeni Hukuka Giriş, 3. Bası, İstanbul 1980, s.254.

[6]ÖZTRAK, Fikir ve Sanat Eserleri Üzerindeki Haklar, 2.Bası, Ankara 1977, s.3-5; İMRE, s.50-51.

[7]OECD, Model (92), C(12)-5; Ayıntılı bilgi için bkz. JONES-MATTSON, s.20-22.

[8]RGT: 31.12.1951, RGNo: 7981.

[9]ÖZTRAK, s.13; AYİTER, Hukukta Fikir ve Sanat Ürünleri, Ankara 1981, s.45.

[10]ÖZTRAK, s.16-17; AYİTER, s.47-48.

[11]OECD Mali İşler Komitesi'nin yorumu, bilgisayar yazılımlarının bilimsel eser olduğu yönündedir, OECD, Model (93), C(12)-5.

[12]AYİTER, s.112.

[13]AYİTER, s.206-208.

[14]AYİTER, s.210-211.

[15]JONES-MATTSON, s.25.

[16] RGT: 31.12.1993, RGNo: 21805 (Yürürlük T:1..1994).

[17] RGT: 31.12.1993, RGNo: 21805 (mük) (Yürürlük T:1.1.1994).

[18] OECD, Model (92), C (12)-4/6.

[19] İşyerinin bulunmadığı durumlarda, doğrudan ithal edilen yazılımlara ödenen bedellerin kaynak devletinde vergilendirilmemesi, OECD'nin Sanayi ve Ticaret Danışma Komitesi (BIAC) tarafından doğru bir uygulama olarak değerlendirilmemiştir. Yazılım üzerindeki edebi mülkiyet haklarının korunması amacıyla, satıcının sözleşmeye lisansa ilişkin hükümler yerleştireceğini; böyle bir durumda da ilişkinin satış değil, lisans ilişkisi olacağını savunan Komite, model anlaşmanın şerhine eklenmesi amacıyla OECD'ye bir öneri sunmuştur. Öneri, ödenen bedellerin, kaynaklandığı ülkenin telif yasaları ile koruma altına alınabilen yazılımlarda gayrimaddi hak bedeli, koruma altına alınmayan yazılımlarda ise 7'inci madde çerçevesinde ticari kazanç olarak nitelendirilmesi yönündedir, JONES-MATTSON, s.37.

[20] Bazı anlaşmalarımızda, mukavele yetkisine sahip olmayan, ancak sürekli mal teslîminde bulunan acenteler işyeri kapsamı içinde değerlendirilmektedir. (Kore, Federal Almanya, Romanya, Pakistan, İngiltere, Hollanda, Finlandiya, Belçika, Fransa, İsveç, Danimarka, İtalya).

[21]İşyeri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. YALTI SOYDAN, "Uluslararası Hukuksal Çifte Vergilendirmeyi Önleme ve Ortadan Kaldırma Anlaşmaları ve Türkiye'nin Taraf Olduğu Anlaşmalar", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1993, s.154-182.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

[22]1977 OECD modelinde söz konusu tanıma "sınai, ticari ve bilimsel teçhizatın kullanma imtiyazı ve kullanma hakkı karşılığında ödenen bedeller" de dahildi. 1992 modelinde yapılan değişiklik sonucu, söz konusu kiralama karşılığı bedellerin sadece ticari kazançlara ilişkin 7'inci madde çerçevesinde ele alınması sağlanmıştır. Eski uygulama için bkz., OECD, Model Double Taxation Convention on Income and on Capital, Report of the OECD Committee on Fiscal Affairs, Paris 1977, CA.12, s.115-116.

[23]OECD, Model (92), C(12)-2.

[24]OECD, Model(92), C(12)-4/6.

[25]Gelirin doğduğu yeri tesbite yönelik düzenleme Birleşmiş Milletler modelinde mevcuttur. Çünkü, modelin 12'incisi maddesi, vergilendirme yetkisinin iki Akit Devlet arasında paylaştırılmasını öngörmektedir.

THE GOALS OF FISCAL POLICY

Prof. Dr. Orhan ŞENER
Marmara Üniversitesi
İ.İ.B.F Maliye Bölümü

Governments role as an economic agent is becoming very important issue all over the world. Although, the western countries are market oriented, but the private sector activities are heavily influenced by the decisions taken by the government. Besides that, many imperfections that exist in market economies lead to inefficiencies calling for governmental intervention and regulation. As a result of these developments, more than % 40 of the national income is controlled by the public sector in developing countries. Owing to the steady growth of public sector, the scope of public economy and public finance is becoming very broad, to include a wide variety of functions.

Governmental sector not only provides public goods and services such as national defense, internal security, general health and education, justice, etc., but also concerns with poverty, hunger, sustaining minimum level of consumption. Government produces and sells private goods and services; copes with the pollutants and nuclear radiations; regulates monopolies and industries and money supply. These are done by the government to improve the well functioning of market mechanism.

On the other hand, a wide variety of taxes improve on the people and the goods or services may encourage or discourage private saving and investments; the incidence of taxes may distort the income distribution; and their revenue yield may also differ from each other. Thus, budgetary decisions or fiscal policy may affect the economy positively or negatively. For this reason, a proper fiscal policy should be designed in line with the three main goals of the economy that are resource allocation, income distribution and stabilization.

A. RESOURCE ALLOCATION

The inverse relationship between the unlimited scope of human wants and the limited resources such as land, labor and capital calls for efficient resource allocation. The resource allocation goal of the society involves the satisfaction of public and private wants by the goods. Market mechanism or private sector is designated to produce private goods, whereas public or governmental sector to provide public goods and services such as defense and other indivisible services. There are also other institutions such as voluntary associations satisfying noneconomic needs as religious services. In the secular western countries, religious services are provided by the churces independent of governmental provision. Thus, religious services are financed through the voluntary contributions by the

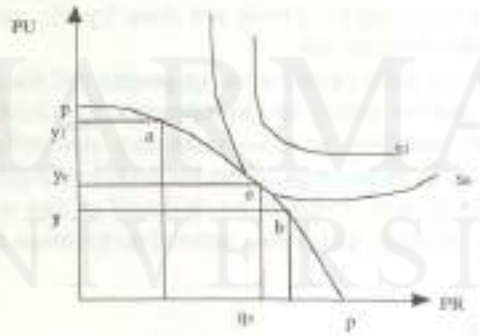
MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

members of the churches. But, in Turkey religious services are being provided by the public sector under the Presidency of Religious Affairs, whose budget exceeds the total of more than six ministries. This misallocation problem, that is the violation of efficient resource allocation, has been discussed by the public opinion with respect to freedom of religion.

Governmental or budgetary resource allocation function also involves the public sector intervention with the private sector and regulation of the monopolies and market mechanism. On the other hand, to satisfy public or collective wants government also provides public goods and services. Thus, government produces private goods and services by its state economic enterprises and public utilities. In addition to that, government sometimes buys private goods and services from the private firms and provides for the citizens. All these economic activities contribute to the increasing role of governmental resource allocation function. But, due to many imperfections both in public and private sectors, actual resource allocation may diverge from the optimal resource allocation.

a) Optimal Resource Allocation

The optimal resource allocation can be explained by employing the production possibility curve and the social indifference curves (1)



PU: Public goods
PR: Private goods
pp: Production possibility curve
S: Social indifference curve
e: Point of optimal intersector allocation
y_e: Optimal production level of public goods
q_e: Optimal production level of private goods.
Figure 1.1: Optimal Resource Allocation.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

The social production curve (pp) or production possibility curve, relates the marginal rates of transformation between the production of public and private goods. Of course, the higher the position of the (pp) curve, the greater the production level of a society. Since the shape of the (pp) curve is concave to origin, resources can not be substituted with equal efficiency between the production of public and private goods. Thus, reallocation of resources from (a) to (b) would add more in private good production (y_1y_2). Decreasing returns to scale in the production of these goods result in unequal trade off between the production of public and private goods output. This is due to fact that, some public goods such as national defense or security services are produced more efficiently with less input cost per unit of production, by public sector than the private sector. Because, when many goods are produced by one sector, then principles of diminishing returns (or decreasing returns to scale) comes in to operation, resulting in increasing cost of production. Thus, the nature of the good concerned and the law of diminishing returns causes an unequal trade off between the outputs of public and private sectors.

On the other hand, each indifference curve (S_O, S_1, S_2, etc) relates the marginal rate of substituion between private and public goods consumption by society. The high level of social indifference curves provide greater amount of consumption, hence higher level of welfare compared to a low level of indifference curve. The shape of any social indifference curve is determined by the level of purchasing power of the individuals in market and the political representation in public sector. They also represent effective demand for public and private goods. Of course, the higher the social indifference curve the greater the level of social welfare that it represents. The convex shape of social indifference curves reflect the diminishing marginal rate of substitution between public and private goods in providing a constant level of social welfare. Due to declining marginal rate of substitution, society is willing to give up more than proportionate amount of public goods to get a smaller quantity of private goods at the upper part of the social indifference curves and vice versa on the lower part of the same curve. The law of declining marginal rate of substitution comes into operation at the upper and lower part of the social indifference curves, by these reasons. First, as private goods at the upper part of the curve become scare, the greater is the tendency for its relative substitution value to public goods to increase and vice versa. Secondly, if one of the sectors dominates the economy, then important economic and political distortions are likely to occur. For instance, an extreme degrees of government resource allocation leads to loose of political freedom, whereas extreme private sector resource allocation leads to loose of significant economic freedom or to the state of anarchy in the society. On the other hand, the over consumption of private goods compared to public goods gives rise to lack of law and order or unsecurity in the society.

Optimal social resource allocation (or social balance) is reached in the Figure 1.1, as shown by point (e), where the production possibility curve is tangent to social indifference curve. Since, production possibility curve and the social indifference curve (S_O) have the same slope at point (e), it shows the best obtainable welfare level. At this welfare maxsimizing point, q_e is the amount of private goods and y_e is the public goods produced.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

This equilibrium point (e) satisfies Pareto efficiency condition that is: The marginal rate of transformation in the production of public and private goods is equal to the marginal rate of substitution by the society in the consumption of public and private goods.

Optimal social resource allocation may deviate from actual social resource allocation due to unfair income distribution and imperfections in market and distortions in political decision making in public sector. Unfair income distribution and inefficient political decision making process don't allow the consumers to reveal their preferences to private and public goods.

b) Misallocation in the Economy

Market oriented economies tend to over allocate the resources to the private sector, whereas socialist countries to the public sector. As expressed by Galbraith, overallocation to one sector causes social imbalance or suboptimal resorce allocation problem. However, many developed countries are trying to attain the optimal social allocation point or mix, within the context of mixed economy philosophy. For instance, Scandinavian countries have already reached to optimal social resource allocation mix, compared to the European countries and to the United States. However, resource allocation is better in the European countries than the USA, because higher education, health care, housing and other social services are socialized in these states. Besides that, governments in the European countries produce private type goods with its state economic enterprises, many regulated enterprises are established as public utilities, Public utilities producing electricity, gas, communication etc. are owned by both government and private firms in the USA. However, Clinton administration is likely to reallocate sources from private sector to government sector in order to attain social balance, which was ignored by the Republicans.

As argued by J.K. Galbraith, when the resources are misallocated between the public and private sectors, it is said that suboptimal allocation or social imbalance exists in the economy. The term social imbalance ise used to refer to overconsumption of luxury goods such as cars and color TV's at the expense of under consumption of public goods such as health, education, transportation etc. Of course, resources are much more misallocated in developing countries than developed ones. For instance, there are many cases which causes misallocation or social imbalance problem in Turkey. Some of them are as follows:

1) Government is producing many types of private goods with the state economic enterprises, that it's not supposed to produce.

2) But not providing public goods and services at appropriate level. Because, budget deficits of state economic enterprises are being covered by the general budget of the state.

3) Government is also providing some services, which is not public goods such as religious services by Religious Affairs.

4) Heavy burden of foreign debts.

As a result of these reasons, government is not able to use sufficient revenues in providing public goods and services. For instance, the budget of Religious Affairs is greater than

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

the total of six ministries. As a matter of fact that, religious services are provided by the voluntary associations or churches in developed and secular countries. The huge amount of interest payments on foreign debts also reduces the availability of the public funds that will be spent on producing public goods and services. Owing to the new liberalization policy, started by Özal's government in 1980, the foreign debt stock was increased from 13.6 million dolar to 56 million dollars at the end of 1980's. Thus, ratio of foreign borrowing requirements to budget revenues has been increased from 3 percent in 1980 to 25 percent in 1990's. As a result of this developments, interest paid on foreign debts constituted the highest item in public expenditures, resulting in less fund to be allocated to public goods and services.

Misallocation of resources also causes significant inefficiency distortions in the economy. For instance, about 95 percent of the transportation services are carried out by private firms in Turkey. Heavy reliance to private transportation has increased the cost of production in both sectors. Because, the cost of private transportation. Besides that, the social costs of the private transportation in the form of increasing traffic accidents, loss of lives (more than 7.000 people a year), oil consumption, pollutions in the big cities etc, reduces the level of social welfare. Thus, misallocation of the resources increasses the cost of production and reduces the competitiveness of the goods and services in international trade.

B. INCOME DISTRIBUTION

Distribution function of budget policy concerns with the distribution of national income and the wealth among the population in the private sector and the political voting influence in public sector. Market economy tends to satisfy the pecunlary demands, that are related to the dollar votes of the individuals. But, this causes to inequality in consumption of all goods produced by the private sector. The inequality in distribution of income and wealth produced in the market economy adversly affects the efficient resource allocation. As a result of this, individuals who don't have purchasing power are not able to reveal their preferences to private goods. Besides that, high income groups organized in the form of big business associations, interest and pressure groups and lobbies can easily affect the governments to produce public good and services on behalf of themselves. For instance car producing firms can easily affect the government to construct new highways. Unless a proper state of income distribution is secured, market mechanism will not meet the demands of low income groups. Then the resources will be reallocated to produce the goods and services that are mainly consumed by high income groups. Thus, necessity goods and services will not be produced and the welfare level of the society will be reduced.

a) Income Determination

Economists set the criteria for income distribution with respect to factor pricing, and distribution of national income among land, labor and capital. For efficient resource alloca-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

tion, the marginal valuess of factor products should be equal in all uses. But, efficient factor pricing according to resource allocation may not prevail in the market economies.

Labor (earned) income is determined by the distribution of abilities, which is also determined by the educational opportunities. This means that, unless proper educational opportunities are given to low income peorple, the share of their income will decline. Capital (unearned) income is determined by the distribution of wealth as determined by inheritance, lifetime savings and marriage patterns.

In a competitive market when the distribution of endowments are given, the distribution of income depends on factor prices, and these prices are equal the value of the marginal product of the factors. But, in an incompetitive markets factor prices are not determined by the value of marginal product of the factors, only. They are mainly determined by social factors such as salary structure, social status, race, sex, marriage patterns, bequests and taxation etc. Due to these factors, there has always been inequity or unfair income distribution problem is very serious in developing countries comparing to developed countries.

b) Redistributional Policies

Due to imperfections in the markets, marked determined income distribution is not regarded a fair one. On the other hand, Pareto formulation of income distribution that is, "someone gains while someone else losses" and social welfare function in which social weights are given to gains by someone and losses by others helps a little. Thus, economic criteria determined by market mechanism with regard to income distribution is not excepted by the societies, in the application of economic and fiscal policies. Because, recent decades have witnessed a growing tendency for distributional inequality to increase, especially in developing countries. For instance, the top quentile (or % 20) of households are estimated to own % 60 of national income and the wealth, whereas the lowest % 20 owns only the 9.6 percent in Turkey. In addition to that, the new economic policy started by Özal's government in 1980's reduced the real income of wage and salary owners about % 50 in favor of high income families.

Policy measures such as public expenditures, tax and transfer programs; international trade, antiinflationary and antitrust policies affect the state of income distribution. In addition to this programs and policy measures regional development programs, price support policies and regulated prices will also affect the economic welfare and hence the distribution of income.

Economists are likely to apply two equity concepts to improve income distribution, namely vertical equity and horizontal equity. Vertical equity implies that individuals and families in different circumtances should be treated differently in paying taxes and receiving different consumption subsidies. For instance, a bachelor pays higher taxes than an family unit of five living on the same income and receives less subsidies than the same family. Horizontal equity means that individuals or families in similar circumtances should be treated similarly with respect to taxation and the availability of the public subsidies, for

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

particular kinds of consumption. For instance, two families with equal income and similar age distribution pay the same taxes and receives the same subsidies.

Redistributive programs would be designed in the form of different tax, transfer and public expenditure schemes, or combining forms also possible. Progressive income taxation, in which the ratio of tax to income increases with income level, is generally used to improve the income distribution. In order to improve the income distribution in favor of low income families, a tax-transfer scheme combining progressive taxation of high income with a subsidy to poors. But, this policy measure will not be efficient, unless progressive taxes are used to finance those services such as health, education, housing and transportation and etc., which particularly benefit low income faimiles. These distributive policies should also be supported by another policy that includes an excise taxes imposed on the goods consumed by high income classes with subsidies to the goods consumed by high income classes with subsidies to the goods and services used by low income classes. As will be discussed later, seach policy alternative has different impact on the consumption and production choices in the economy.

The budget policies and its incidence affects the state of income distribution to a large extent. For instance, tax policies favoring to capital income and discriminating againts to earned income adversly affected the state of income distribution in Turkey in 1980's. As a result of huge amount of tax incentives given to capital incomes, the share of earned incomes (wages and salaries) in national income dropped from 32 percent in 1979 to 18 percent için 1988. Whereas, the share of capital incomes (rent, interest and profits) in national income rose from 68 percent to 82 percent in the respective years (2)

C. STABILIZATION

The stabilization goal of the public economy is concerned with coping with unemployment of the factor of production, maintaining stable prices, the balance of payments and an acceptable rate of economic growth.

It has been argued that, a large private sector may easily leads the economy to instability (3). Increasing population, rapid technological changes, increase in money supply, state of war, optimisim and pessimisim prevailling in a society are the other important causes of fluctuations in employment rate and price level stability (4). The USA economy always witnessed a lot of depressions in its economic history. The experience of Great Depression changed the People's mind on the role of governments and price level stability was considered as a public responsibility.

Most of the stabilizational policies rest on Keynesian thoughts. He argued that, deficit spending with public expenditures exceeding tax revenues, could stimulate the economy to reach the full employment level, during the depression periods. He also argued that, a fiscal surplus with the tax revenues exceeding public expenditures, would prevent inflationary process especially during the boom phase of the business cycles (5). Keynesian deficit budget policies were successfully applied in the USA and in many countries.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

In 1950's economists believed that the problem of instability could be easily fine tuned and they also claimed that,fiscal dividents generated by a progressive taxation would be distributed, during the recession period to increase aggregate demand.

But, in 1970's Vietnam War, high level of public borrowing and money supply, and oil crises produced a slow economic growth leading to stagflation. Stagflation is the simultaneous existence of high employment along with high level of inflation. In this decade economists claimed that, Keynesian policy instruments such as deficit budget and surplus budget policies are no longer efficient to cope with inflation and unemployment problems. Instead, they suggested various income policies such as wage price guidelines, wage-price controls and tax induced policies to cope with stagflation. They also supported balanced budget as a precondition to stabilization. These economists argued that increase in the money supply sholud be equal to the increase in the national income.

In 1980's, Reaganomics based on Friedmanizm supported the idea of the least governmental influence of stabilization and resource allocation. Their ideas gave rise to market dominated stabilization policies and then privatization process has been started in England and in many developing countries. Although, inflation rate has been reduced as a result of privatization process, but at the expense of high level (about % 10 at the end of 1980's) unemployment. Moreover, the outcome of Reaganomics became questionable. And then new administration of the Democrats in the USA, are likely to reconsider Keynesian policies in the USA, are likely to reconsider Keynesian policies in 1993 to solve the stagflation.

Whatever the different public policies have been applied in the past, the role of government in the stabilization is fully accepted. As a matter of fact that, a greater public sector to cope with instability is also welcomed by the most of the European countries.

a) Stabilization Policies

Stabilization policy is usually administered through fiscal and monetary means. Tax rates, public expenditures and public borrowings as a means of deficit and surplus budget policies are widely used as fiscal policy. When the aggregate demand is insufficient to restore stability, expansionary policies are administered through decreased tax rates, increased public expenditures and interest paid on public debts. If the aggregate demand is higher than total output level, then restrictive fiscal policy measures through tax increases, reduced level of public expenditures and increased public debts are employed. Thus, the government could attain its stabilization goal of full employment consistant rate of price level, by altering its budget deficit and surplus to compensate for the deficiency or excess in private aggregats demand. Moreover, as it is refferred to built in flexibility, progressive income tax structure may be designed in such a way so that it restores stability automatically.

Monetary policy measures such as reserve requirements, discount rates and open market operations may also help to restore stability, provided that they are well administrated.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Monetary policy measures expands the money supply to increase liquidity, reduce interest rates in order to increase aggregate demand. Whereas, restrictive monetary policy instruments reduces the aggregate demand by decreasing liquidity, increasing interest rates and thereby decreasing the money supply. Due to many imperfections in market economy, monetary policies employed to restore stability are not that efficient compared to fiscal policy.

In addition to these fiscal and monetary policies, governments may also employ some direct control measures to restore stabilization, as it was used in the form of wage and price freezing policies in 1970s in the USA.

b) International Comparisons

A breakdown of stabilization function as to its subgoals is shown in the Table for some selected OECD and EC countries.

Country	Inflation rate	Unemployment rate	Foreign trade (x) balances	Growth rate
Austria	3.1	3.8	-0.8	2.6
Belgium	3.3	9.7	6.4	2.0
Canada	2.9	10.2	-18.0	4.1
Denmark	2.7	10.2	2.6	2.5
France	2.7	10.1	-7.0	2.7
Finland	0.3	9.8	-4.2	-0.4
Germany	4.0	5.0	-14.0	2.5
Greece	14.7	9.6	-2.0	1.3
Italy	5.4	10.8	-17.0	2.5
Japan	2.1	2.3	82.0	3.5
Netherlands	3.4	6.4	13.1	1.8
Norway	3.0	5.1	6.1	2.0
Portugal	11.4	4.5	-1.6	2.6
Spain	5.6	15.2	-16.6	2.9
Sweden	3.5	4.1	-4.1	0.2
Swiss	4.5	1.6	11.8	1.2
Turkey	70.0	13.2		2.8
USA	3.6	6.7	-56.0	3.8
UK	4.1	9.9	-15.0	3.2

Table: The subgoals of stabilization functions in some selected countries.

The table shows that most of the industrialized countries are not experiencing stagflation any more, at the beginning of 1990s, as opposed to 1970s and 1980s. However, stagflation problem in the form of very high unemployment and inflationary rate has exist-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ed for the last decade. As long as the 3 percent inflationary rate is acceptable for the economic grounds, the Western countries are not facing to serious prise increase problems for the time being. But, in Spain, Turkey, Italy, Canada, Denmark, France, Finland, Greece and UK the very high level of unemployment is becoming a serious social problems. Besides that, some of these countries such as Turkey, Portugal and Greece are also expriencing high level of inflationary problems.

c) Stabilization in Turkey

As it is shown by the above examples, in evaluating any public expenditure program, its possible affects on allocation, income distribution and stabilization functions of the public economy should be considered. The interrelatedness and the conflicts among the main and subfunctions were not desingned properly in 1980s. For instance, Özal's government gave the first priority to realize only one subfunctions, which was equlibrum in foreing payments and negletted other major and subofunctions. In order to encourage exportation substantial tax incentives and exemptions were provided. Although, exportation was increased, but importation was higher than exports, causing deficit in balance of payments. In this period, government tripled external borrowing, but couldn't restore the equilibrium in foreign trade. Since, the producers were not provided sufficient incentives, the rate of economic growth was adversly effected, due to export led policies. Thus, all the major functions and the sub goals of public economy were heavily distorted. As it is shown by the statistics below unemployment and inflationary rates increased, and the economic growth rate reduced and the gap between exportation and importation was widened(1).

Unemployment: The rate of unemployment was 5.7 percent before 1980, but it increased to some 16 percents in 1980s.

Inflation: The annual averages of the rate of inflation were as follows in different periods:

- During the First Five Year of Development Plan (1963-68) % 5.2; Second Five Year Period (1968-72), % 11.2; Third Five Year Period, % 21.6;
- In 1980s, it was % 50-70.

Growth rate: The annual economic growth rates in different periods of five year plan implementations and after the year 1980 are as follows:

Periods	Growth Rate
1963-1968	%.6.6
1968-1972	% 7.1
1972-1979	% 6.4
1980-1990	% 4.4

Balances of Payments Equilibrium: The deficits in balance of payments in different periods are as follows:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Years	Balance of Payments
1988	- 2.7 billion dolars
1990	- 9.6 billion dollars
1991	- 7.3 billion dolars
1992 (estimated)	- 8.0 billion dolars

D. Interrelatedness and Conflicts Among The Functions

No government stabilization policy can be neutral with respect to allocation and distribution function of the public economy. On the other hand, most of the distribution policies alter the patterns of factor ownership, thus affect resource allocation and stabilization functions. A reallocation of the resources from private sector to public sector, will alter the distribution of income and welfare. Thus, we can say that there is always interrelatedness and conflits among the functions of public economy. This can be clarified by the following examples.

- Government may want to secure a more fair income distribution through progressive income taxation to finance the transfer payments to low income families. But, this redistributive policy is likely to interfere allocation function.

- When the government increases public expenditures on educational services, which is mainly allocational function. This allocation of the resources to education will confer a distributional benefit on the students, whose future income rise the most. This allocation will also affect the stabilization function. Because, financing educational services may call for taxes or public debte, that will cause further adjustments in aggregate demand.

- Suppose that government increases the income level of low income families through transfer payments. Since the marginal propensity to consume is too high in this group, distributional policy will increase the aggregate demand and the price levels.

- Depending on the type of the taxes which is used to finance the public expenditures, some taxpayers will prefer leisure. The high tendency of leisure prefence will reduce the output level, leading to stabilizational problems.

Footnotes

(1) Herber, Bernard: Modern Public Finance, Irwin, Illinois, fifth ed., 1983, p. 13
(2) Source: State Statistics Institute, 1973, 1985, 1989, 1990.
(3) ARONSON, J. Richard: Public Finance, Mc Graw Hill, New York, 1985, p.20.
(4) HERBER, P. Bernard: Modern Public Finance, Irwin, 1983, p.5.
(5) KEYNES, J. Maynard: The General Theory of Employment, Interest and Prices, Harcourt, Brace, New York, 1936.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MARKALAR DIŞINDAKİ TANITMA VEYA REKLAM SÖZCÜKLERİNİN KORUNMASI

Prof. Dr. Selahattin Sulhi TEKİNAY
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Sevgili Salih Şanver'i ecel aramızdan çok erken ayırdı. Onun daima hareketli ve enerjik varlığını kaybetmiş olma gerçeğini kabul etmekte hâlâ zorluk çekiyorum. Arkasında bıraktığı hatıraların tazeliği ve canlılığı Şanver'i içimizde daima yaşatacaktır.

Salih Şanler'le uzun yıllar boyunca birlikte çalıştık. Birbirimizi bir dea olsun kırdığımızı hatırlamıyorum. Kendisini gerçek bir kardeş sevgisi ile severdim. Meslek ve bilim alanlarındaki başarılarını gördükçe onurla gurur duydum, iftihar ettim.

Şanver, dürüstlüğü, zekâsı, çalışkanlığı ve sayısız insanî meziyetleri ile o kadar övgüye layık bir bilim adamıydı ki, onu anlatmaktaki aczim bu giriş satırlarını noktalamaya beni zorluyor.

X

X X

Firmaların, kendilerine ait emtiayı tanıtmak için kullandıkları en önemli araç şüphesiz markalardır. Fakat markalar dışında ambalajların, resimlerin ve özellikle bazı reklâm sloganlarının da aynı amaca hizmet ettikleri görülmektedir.

Ticarî hayatta büyük bir hız ve hatta hırsla cereyan eden reklâm yarışında firmaların kendi faaliyetleri veya mamulleri için kullandıkları bu türlü araçlar acaba ne ölçüde korunmaya layıktır?

Haksız Rekabet Hukuku açısından büyük bir önem taşıyan bu soruyu daha somut olarak şu tarzda sormak mümkündür: Bir firmanın tanıtma veya reklâm aracı olarak kullandığı bazı sözcüklerden oluşan sloganlar başka bir firma tarafından da kullanıldığı takdirde, acaba Markalar Kanunu'na veya Ticaret Kanunu'nun haksız rekabet hakkındaki hükümlerine aykırılık bahis konusu olur mu?

Bu türlü reklâm sözcüklerinin veya sloganlarının Sanayi Bakanlığı'nca "markanın unsurları" olarak tescil edilmiş olup olmamasına göre, haksız rekabet veya markaya tecavüz şartlarının değindiğimiz olaylarda gerçekleşmiş sayılıp sayılamayacağı ayrı ayrı tartışılmalıdır.

1- Eğer bir firma, kullandığı reklâm sloganlarını, markasının unsurları olarak tescil ettirmiş değilse, bu sloganları kullanan kişilere karşı haksız rekabetin yasaklanması amacıyla dava açabilir mi?

Her şeyden önce şu esası belirtmekte yarar vardır: Reklâm her firma için yasal bir haktır. Bir tüccar kendi mamullerinin çok üstün, kusursuz ve mükemmel olduğunu ileri sürerse, bir başkası, kendisininkileri de aynı sözcüklerle övmek hakkına sahiptir. Hukuk kuralları çerçevesinde serbest rekabetin en doğal gereği olan bu hak kimsenin elinden alınamaz. O halde (A) kendi mamullerini abartılmış sözcüklerle överken, benzeri imalatta bulunan (B)'den, buna paralel reklamlarda bulunabilmek imkânını esirgemek mümkün değildir. Yeter ki haksız rekabet şartları oluşmuş bulunmasın!

Ne var ki emtianın tanıtılması için yapılan reklamlar ve tanıtma araçları, orijinal bir

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

süsleme (Aufmachung) ile düzenlenirse; göze veya kulağa hitap eden özel bir görünüm veya armoni sağlanarak, dekorlandırılarak veya donatılarak umuma arzedilirse işte o zaman hukukun koruyucu şemsiyesi altına girer. Yeter ki böyle bir dekorlu veya süslemeli görüntü (Ausstattung) iş hayatında o tür eşyayı başkalarından ayırd edici bir etki husule getirmiş olsun! Alman Hukukçu H. Eisenmann bu noktayı açıkça vurguladıktan sonra (1) sözü edilen donatımlı teşhir veya "arz" şeklinin emtiayı bireyselleştirmeye yaradığına dikkati çekmektedir (2).

Eisenmann tarafından verilen bazı örnekleri tekrar edelim: Özelliği olan tezyinatlı ambalajlar, şişeler, resimler, bir armoni içindeki renkli düzenlemeler, plastik şekillendirmeler... ve nihayet sözler ve sloganlar!

Bütün bunlar, yukarda belirtilen şartlarla, korunması gerekli reklâm veya tanıtım araçları sayılırlar. Bir başkasının bunları taklit etmesi veya iltibasa mahal verecek surette kullanması, Ticaret Kanunu'nun 57. maddesi hükmünce haksız rekabet teşkil eder.

Baumbach / Hefermehl'e göre de, başkasına ait özgün (eigenartig) bir reklâm sloganının taklidi veya benzeri bir ifade ile kullanılması ya da uyarlanması halinde haksız rekabet hükümleri uygulanır (3). Aynı mükellefler diğer bir eserlerinde (4) orjinal reklâm sloganlarına bazı örnekler vermektedirler. Almanca bilmeyenler dahi bu örneklerdeki şiirsel veya manzum ifade şekillerini derhal farkedeceklerdir. Konunun daha iyi anlaşılması için aşağıda sözü edilen örnekler Almanca olarak tekrarlanacaktır. Ancak derhal işaret edelim ki bu örneklerin "manzum" ve ayırdedici karakterleri Türkçe'ye çevrilince tamamen kaybolmaktadır. Bir daha vurgulayalım ki bu Almanca örnekler hafızaya sür'atle nüfuz eden, kafiyeli ve âhenkli söyleyişlerdir:

- ich rate **dir.**
trink x-Manns-**Bier.**
(Sana tavsiye ederim, x-Manns birası iç).
sloganı bir başka firma tarafından şu yolda taklid olunmuştur:
- Lass dir raten,
trinke spaten.
(Kendine tavsiye et Spaten iç). Diğer örneklere bakalım:
- Darauf einen... Dujardin (Üzerine bir... Dujardin).
Hören und sehen.
(işitiniz ve dinleyiniz).
- Feuer breitet sich nicht **aus,**
hast du Minimax im **Haus.**
(Evinde Minimax varsa yangın yayılmaz)

Bütün bu örneklerde, Türkçe'ye çevrildiği zaman vezin ve kafiyeleri kaybolduğu halde, Alman dilinde kulağa hoş gelen çoğu manzum ve herhalde orjinal ve alelâde sözcüklerden mükemmel surette ayırd edilebilen sloganlar söz konusudur.

Buna karşı, bir malı övmek için kullanılan alelâde propaganda sözcükleri, bir "söz dekoru" veya "donatımı" ve orjinalliği olan bir slogan sayılamaz. Bu tür sözcükleri, başka firmaların da kendi mamulleri için kullanmalarında herhangi bir sakınca yoktur. "Rahat giyilen ayakkabı" veya "halis çavuş üzümünden yapılmış şıra" ya da "çabuk ısıtan şofben" gibi süsten, şiirsellikten, manzum bir özellikten ve orjinallikten yoksun olan övgü sözlerinin, haksız rekabet hükümleri çerçevesinde korunması mümkün değildir.

2- Bir "sözcükler dizisi"nin veya slogan'ın Sanayi Bakanlığı'nca markanın bir unsuru olarak tescil edilmiş olduunu farzedelim! Acaba böyle bir tescil, sözü edilen slogan'ın veya söz dizisi'nin korunmasını mutlak olarak sağlar mı?

551 sayılı Markalar Kanunu'nun 1. maddesi, bir sözcüğün veya işaretin, marka olabilmesi için, üzerine konacağı emtiayı başkalarına ait emtiadan "ayırd edici" özelliğe sahip

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

olmasını şart saymaktadır. Markalar Kanunu'nun 4, 5 ve 6. maddelerinde "ayırd etme"ye elverişliliğin çeşitli görünümleri ele alınarak bazı sözcüklerin ve işaretlerin marka olarak tescil edilemeyeceği yolunda hükümler konmuştur. Bütün bu hükümlerden anlaşılıyor ki hiçbir özellik taşımayan, müccerret övücü ve kalite üstünlüğünü belirtici sözcükler markanın unsurları olamaz.

"Ayırd edici" nitelikten yoksun olmasına rağmen Sanayi Bakanlığı'nca her nasılsa markanın unsurları olarak tescil edilmiş olan bir söz dizisinin başkaları tarafından da kullanılmasına engel olunamaz. Diğer söyleyişle, tescili caiz olmayan veya tescil edilmişse de 551 Sayılı Kanunun 4, 5 ve 6. maddeleri gereğince korunması mümkün olmayan sözcükleri, reklamlarında veya tanıtma faaliyetlerinde herkes kullanabilir; herkesin kullanabileceği sözcükler üzerinde ise hiç kimse inhisar kuramaz.

Federal Mahkeme 12.12.1980 tarihli kararında, İsviçre Markalar kanunu'nun 14/2. maddesine dayanarak sadece emtianın içeriğini ve niteliklerini belirtmeye yarayan kayıtların herkes tarafından kullanılabileceğini açıklamıştır (5).

Yine Federal Mahkeme, piyasaya sürülen eşyanın kalite bakımından aynı türdeki diğer eşyadan daha üstün olduğu fikrini uyandıran bir sözcüğün herkes tarafından kullanılabileceği düşüncesiyle, dünyaca meşhur "More" sigara markasının İsviçre'de himaye göremeyeceğine karar vermiştir (6). Zira Federal mahkemeye göre "More" sözcüğü "daha fazla" anlamına gelir ve piyasaya bu sözcük altında sürülen sigaraların daha iyi ve daha üstün olduğu fikrini uyandırır. Bu anlamdaki bir sözcüğün ise, herkes tarafından kullanılması mümkündür. Her ne kadar "More" İngilizce bir sözcük ise de Federal Mahkeme'ye göre İsviçreli vatandaşların İngilizceleri genel olarak bu tür sözcüklerin anlamlarını bilecek düzeydedir.

Aynı içtihada sadık kalan Federal Mahkeme "daha az" anlamına gelen "Less" markasının da iptaline karar vermiştir. Bu kararda da "More" ile ilgili karardaki gerekçelere dayanılmış ve bir ilâç markası olarak "Less" sözcüğünün "daha az acı" veya benzeri anlamdaki sözcüklerle bağlantılı bulunduğu, böylece romatizmanın neden olduğu acıları hafifletici bir etkiyi ifade ettiği, bu sebeple herkes tarafından kullanılabileceği sonucuna varılmıştır (7).

Emtianın niteliğini, çeşidini veya cinsini belirten sözcüklerin marka olarak tescilini yasaklayan Markalar Kanunu madde 6 hükmü Yargıtay'ımızın oldukça yoğun uygulamalarına esas teşkil etmiştir.

Gerçi sloganlar veya söz dizileri ile ilgili bir Yargıtay içtihadına rastlamış değiliz; fakat Yargıtay, herkesin kullanabileceği sözcüklerin ve işaretlerin marka olamayacağı hususunda belirgin bir hassasiyet ve titizlik gösterdiğine göre, özelliği olmayan söz dizilerinin korunamayacağı hakkında Alman hukukunda hâkim olan görüşün bizde de benimsenmesini doğal görürüz.

Dipnotlar

(1) Eisenmann, Grundriss Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, 1988, no. 311, s. 131.
(2) Eisenmann, a.g.e., s.132.
(3) Baumbach / Hefermehl, Wettbewerbsrecht, 15. bası. 1988, no. 498. s. 811.
(4) Baumbach / Hefermehl, Warenzeichenrecht, 12. bası, 1985, no. 70.
(5) BGE 106 II 245 - JdT 1981 I 356
(6) BGE 103 II 242 - JdT 1978 I 265
(7) BGE 108 II 216 - 1983 I 361

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

GÜMRÜK BİRLİĞİ
(Teori ve Uygulama)

Prof. Dr. Selahattin TUNCER
İktisadi Araştırmalar
Vakfı Danışman

Gümrükler (Customs), gümrük tarifeleri (Tariffs) ve gümrük vergileri (Customs duties) kökleri ilk çağlara kadar giden ve kamu maliyesinin uğraştığı geleneksel konular olduğu halde, gümrük birliği (Customs union) nisbeten yeni bir konu sayılır. Gümrük birliğinin yukarıda saydığımız üç konu (Gümrükler, tarifeler ve gümrük vergileri) ile ilişkisi dolaylı ve zayıftır. Bu yüzden gümrük birliği konusu, kamu maliyesi ve vergicilik içinde değil önce **ekonomik birleşmeler** (Economic integration) sonra da **dış ticaret** (International economics) içinde incelenmiş ve işlenmiştir. Fakat Jacob Viner'in 1950 yılında yayımlamış bulunduğu ünlü eseri **Gümrük Birliği Konusu** (The Customs Union Issue)'ndan sonra, bu konu iktisat ve dış ticaret teorisinde bağımsız ve önemli hale gelmiş ve bunu H.G. Johnson, H.G. Lipsey, J.E. Meade, C.A. Cooper, B.F. Massel gibi ünlü iktisatçıların yayınları izlemiştir. Bugün Batı iktisat literatüründe gümrük birliğinin teorik ve uygulama sorunları ile ilgili çok zengin bir yayın mevcut olup bunların aralıksız sürdüğünü görüyoruz. Konu Türkiye'yi yakından ilgilendirmesine karşılık, bu alandaki bilimsel araştırma ve yayınların yeterli olduğu söylenemez.

Gümrük birliği ilk kez 1835'te Bismark'ın **Alman Gümrük Birliği'ni** (Zollverein) gerçekleştirmesi ile ortaya çıkmış daha sonra konu yüzyıldan fazla bir süre unutulmuştur. 1957 yılında altı Avrupa ülkesi **Roma Anlaşması** ile AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kurduktan sonra gümrük birliği yeniden önem ve ağırlık kazandı. Çünkü AET'de hedeflenen ilk amaç gümrük birliği idi.

Türkiye bundan 30 yıl önce 1963'te o zamanki AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu ile **Ankara Anlaşması**'nı imzalamış ve altılar ile hazırlık-geçiş ve son dönem olmak üzere üç aşamalı bir ortaklık kurmuştur. Bu anlaşmanın amacı, Türkiye AET ile önce bir gümrük birliği gerçekleştirecek sonra da, topluluğa tam üye olacaktı.

Ankara Anlaşması'nın hükümlerine göre, geçiş döneminin gerçekleşme koşulları, yöntemi, sıra ve süreler ile ilgili hükümlerini belirlemek üzere, bu kez Brüksel'de 1970 yılında kısaca **Katma Protokol** diye adlandırılan ikinci bir anlaşma imzalanmıştır. Katma Protokol AT-Türkiye gümrük birliğini gerçekleştirecek çok önemli bir belgedir. Milletlerarası nitelikte bu iki anlaşma ile Türkiye, en geç 1995 yılı sonunda Avrupa Topluluğu ile gümrük birliği oluşturmayı yüklenmiş bulunmaktadır.

Hemen belirtelim ki, çeşitli sosyal, ekonomik ve mali zorunluluklarla Türkiye üzerine düşen görev ve yükümlülükleri yerine getirememiş ve her iki anlaşma hükümlerini sürekli olarak ertelemiştir.

1980'li yıllardan sonra Türkiye'nin AT'na karşı tutumu değişmiş ve o zamanki

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

hükümet 10 Nisan 1987'de tam üyelik için Brüksel'e resmen başvurmaya karar vermiştir. Nitekim o zaman AT'dan sorumlu Devlet Başkanı Prof. Ali Bozer, Brüksel'de AT Dönemi Başkanı ve Belçika Dışişleri Bakanı Leo Tindemans'a resmi başvuru mektubunu sunmuştur. Böylece Türkiye "Uzun ve ince yokuşlu bir yolun" başına gelmiş bulunuyordu.

Aradan altı yıldan fazla bir süre geçmesine rağmen Türkiye'nin tam üyelik başvurusuna AT yönünden olumlu bir yanıt gelmiş değildir. Bunun üzerine Türkiye, siyasal tercihini yaparak, 1992 yılı sonunda tam üyeliği beklemeden gümrük birliğini gerçekleştirmek için gerekli hamleyi yapmayı kararlaştırmıştır. Bu kararlılık bugün de devam etmektedir. Gerek DYP-SHP Koalisyon Protokolu'nda ve gerekse TBMM'de onaylanan Tansu Çiller hükümetinin programında Türkiye AT ile gümrük birliği oluşturma konusunda açık hükümler mevcuttur. Bu bakımdan Türkiye gümrük birliğine geçişte "dönüşü olmayan bir yol"dadır. Artık AT ile gümrük birliğine gidilsin mi veya gidilmesin mi tartışmasına gerek yoktur. Bütün sorun böyle bir birlik nasıl gerçekleşir ve AT ile oluşturulacak bir gümrük birliğinde Türkiye'nin çıkarları nasıl korunur ve bu ara ne gibi tedbirler alınacak ve nasıl bir politika izlenecektir?

Biz bu etüd çerçevesi içinde önce gümrük birliğinin teorideki yerini ve ilkelerini belirlemek, etkileri üzerinde durmak ve sonra da AT-Türkiye gümrük birliğinin sorunları üzerinde durmak istiyoruz.

A. GÜMRÜK BİRLİĞİNİN TEORİK TEMELİ

Önce gümrük birliğine teorik bir temel bulmak ve bunun iktisat teorisindeki yerini belirlemek yerinde olacaktır. Burada konu ile ilgilenen iktisatçılar iki ayrı yol izlemektedirler. Bir kısım iktisatçılar gümrük birliğini iktisadi entegrasyon teorisi içine yerleştirip konuyu bu çerçeve içinde incelemişlerdir. Son literatürde buna iki ayrı örnek vermek istiyoruz. Bunlar Jeffrey Harrop ile Willem Mole'dir.

Bu iki iktisatçı Avrupa'daki ekonomik ve siyasal birleşmenin ışığı altında gümrük birliğini incelemişlerdir(1). Burada konu esas itibariyle Avrupa Topluluğu çerçevesinde gerçekleştirilen ekonomik ve siyasal nitelikteki birleşmedir.

Daha geniş bir iktisatçı grubu gümrük birliği konusunda dış ticaret veya İngilizce deyimle **milletlerarası ekonomi** (International economics) çerçevesi içinde ele alarak incelemektedir. Buna son örnek olarak Yunan asıllı iktisatçı Prof. Miltiades Chocholiades'i gösterebiliriz. Bu yazar son yayımladığı kitabında gümrük birliği ile ilgili bütün sorunları dış ticaret teorisi içine oturtmuş ve konuya bu şekilde yaklaşmıştır(2). Sanıyoruz böyle bir inceleme yöntemi amaca daha uygun düşmektedir.

I- Dünya Ticaretinde Tercihli Ticaret İlişkileri

Prof. Chacholia-des, inceleme konumuz olan gümrük birliğini (Customs union) kitabının 10'uncu Chapter'inde ayrıntılı biçimde ele almaktadır. Ancak konuya **tercihli ticarete ilişkin düzenlemeler** (Preferential trading arrangments) başlığı altında girmekte

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

ve birbirine yakın beş önemli kavramı tanımlamaya ve açıklamaya çalışmaktadır. Bunlar yoğunluk derecelerine göre şöyle sıralanmaktadır:

1. Tercihli ticaret klüpleri
   (Prefential trading club)
2. Serbest ticaret bölgeleri
   (Free trade area or association)
3. Gümrük birlikleri
   (Customs union)
4. Ortak pazar
   (Common market)
5. Ekonomik birleşmeler
   (Economic union)

Konumuz özellikle gümrük birliği olmasına rağmen, biz diğer kavramları da kısaca incelemek ve dünya ticaretinde tercihli ticaret ilişkilerini, bir bütün olarak ele almak istiyoruz.

1. Tercihli Ticaret Kulübü

Prof. Chocholiades'e göre, tercihli ticaret sisteminde ilk tür, tercihli ticaret kulüpleridir. Bunda, iki veya daha fazla ülke, kendi aralarında tercihli ticaret kulübü teşkil ederler. Böylece ülkeler kendi aralarında bütün malların (hizmetler ve sermaye hariç) ithal ve ihracında küçük tarife tercihleri ve indirimler yaparlar. Buna karşılık, üye ülkeler dünyanın diğer ülkelerine, kendi orijinal tarifelerini uygulamaya devam ederler.

Tercihli ticaret kulübünün en tipik örneği, İngiltere'nin 1932 yılında Commonwealth ülkeleri arasında kurmuş olduğu iktisadi ve siyasi birliktir. Dünyanın yüzölçümü ve nüfus açısından dörtte birini kapsayacak şekilde kurulan **Commonwealth tercih sistemi** (Commonwealth preference system) aslında hafif dozda bir gümrük birliği idi. Bu sisteme göre, kulübe dahil ülkeler kendi aralarındaki ticarette, gümrük tarifelerinde özel indirim yapmışlar; ancak dünyanın geri kalan ülkelerine yüksek tarifelerini sürdürmüşlerdir.

Büyük Britanya'nın, eski sömürgeler dahil 48 ülkesi ile birlikte kurmuş olduğu **tercihli ticaret klübü**, kendi türünün tipik bir örneği sayılmaktadır.

2- Serbest Ticaret Bölgesi veya Birliği

İktisadi birliğin bu türünde, iki veya daha fazla ülke, kendi aralarında bir **serbest ticaret bölgesi** (A free trade area) veya bir **serbest ticaret birliği** (A free trade association) teşkil ederler. Böylece birliğe dahil ülkeler kendi aralarında bütün malların ithal gümrük vergilerini (doğal olarak bütün miktar sınırlamaları dahil) ilga ederler, fakat dünyanın geri kalan ülkelerine kendi orijinal gümrük tarifelerini uygulamayı sürdürürler.

Bunun tipik örneği Yediler diye bilinen EFTA: **European Free Trade Area**'dır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

EFTA: Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi, 1960 yılında imzalanan **Stockholm Anlaşması** ile kurulmuş ve Avusturya, Danimarka, Norveç, Portekiz, İsveç, İsviçre ve İngiltere kendi aralarında bir serbest ticaret birliği kurmuşlardır. Daha sonra birliğe Finlandiya dahil olmuş, buna karşılık İngiltere ile Danimarka ayrılmış, 1970'te İzlanda birliğe girmiştir.

1986'da Portekiz'in de AT üye olmasıyla yeni bir kopma olmuş bu kez 1991'de Lichtenstein Prensliği EFTA'ya üye olarak, tıpkı başlangıçtaki gibi üye sayısı 7'de kalmıştır.

Serbest ticaret bölgesinin son örneği, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Meksika arasında kurulan ve kısaca NAFTA diye anılan **Kuzey Amerika Serbest Ticaret Birliği** (North America Free Trade Association)'dir. Bu anlaşma Aralık 1992 sonunda Washington'da imzalanmış ise de milli meclislerce henüz onaylanmamıştır. Yürürlük tarihi 1 Ocak 1994 olarak belirlenmiştir.

3- Gümrük Birliği

Tercihli ticaret sisteminde, gerek ticaret klüpleri ve gerekse serbest ticaret bölgeleri yeni oldukları halde, gümrük birliği tarihi eskilere giden bir müessesedir. Gümrük birliğinde, iki veya daha fazla ülke, kendi aralarında karşılıklı mal ithalatında (Sermaye ve hizmetler hariç) ithal gümrük resimlerini ilga ederler ve buna ek olarak dünyanın geri kalan ülkelerinden yapılacak mal ithalatında (sermaye ve hizmetler hariç) ortak bir dış gümrük tarifesi uygularlar.

Bu açıklamadan anlaşılacağı gibi, gümrük birliği, aynı zamanda bir serbest ticaret bölgesi sayılmaktadır. Çünkü, birliğe dahil üye ülkeler arasında ticaret serbesttir. Fakat unutmamak gerekir ki, serbest ticaret bölgesi, bir gümrük birliğini gerektirmez. Diğer bir deyimle, serbest ticaret bölgesinde ortak bir gümrük tarifesine gerek yoktur. Gümrük birliğinde, üye ülkelerin **ortak bir gümrük tarifesi** (Common external tariff) ve uygulamada görüldüğü gibi ülkelerin **ortak bir iktisat politikası** (Common economic policy) bulunmaktadır.

Gümrük birliğinin tarihsel bazı örnekleri vardır. 1834 yılında bağımsız Alman eyaletleri kendi aralarında bir **gümrük birliği** (Zollverein)kurdular. Bu gümrük birliği, 1870 yılında Bismarck'ın öncülüğü ile siyasal bir nitelik kazanarak **Alman Birliğine** dönüşmüştür.

Gümrük birliğinin son ve önemli örneği Mart 1957'de Roma'da altılar arasında imza edilen Roma Anlaşması ile doğan ve ilk zamanlar AET: **Avrupa Ekonomik Topluluğu** ve daha sonra AT: **Avrupa Topluluğu** şeklinde adlandırılan Avrupa Ortak Pazarı'dır. Altılara 1977'de Danimarka, İrlanda ve İngiltere 1981'de Yunanistan ve 1986'da İspanya ve Portekiz'in katılması ile üye sayısı 12'ye yükselmiş bulunmaktadır.

Avrupa Topluluğu'nu yaratan **Roma Anlaşması** dikkatle incelenecek olursa, 9'uncu madde içinde, üye ülkeler arasında mal hareketlerinin serbestçe dolaşımını sağlayacak olan ilke şöyle benimsenmiştir:

"Topluluk, mal mübadelesinin tümüne yaygın olan ve üye ülkeler arasında ithalat ve ihracattan alınan gümrük resimleriyle, gümrük resmi etkisini haiz her türlü vergileri yasak-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

layan ve üyeleri üçüncü ülkelerle ilişkilerinde **ortak gümrük tarifesinin** uygulanmasını gerekli kılan bir **gümrük birliği** üzerine kurulmuştur."

Gümrük birliğinin içeriği, anlaşmanın diğer maddeleri içinde şöyle sıralanmıştır:

Tablo: 1

Roma Anlaşması'nın İçeriği	Maddeler
1) Üye ülkeler arasında gümrük resimlerinin kaldırılması.....	12 - 17
2) Ortak gümrük tarifesinin düzenlenmesi....	18 - 29
3) Üye ülkeler arasında miktar sınırlamalarının kaldırılması.....	30-37

Bu özetleme de gösteriyor ki, AT: Avrupa Topluluğu'nu yaratan anlaşma, esas itibariyle bir **gümrük birliği** anlaşması şeklinde tanımlanabilir.

4- Ortak Pazar

Prof. Chocholdedes, gümrük birliği ile ortak pazar arasında, teorik açıdan kesin bir ayırım yapmakta ve **Ortak Pazar**'ı (Common market) daha ileri ve sıkı bir ekonomik birlik olarak görmektedir. Ortak Pazar'da iki veya daha fazla ülke, önce kendi aralarında bir gümrük birliği kurarlar ve sonra da buna ek olarak üretim faktörlerinin (sermaye ve işgücü) bölge dahilinde serbestçe dolaşımını sağlarlar. Ekonomik birleşme bu noktada da kalmamakta ve üye ülkeler kendi aralarında mal mübadelesinde mevcut ticari kısıtlamaları bütün ile kaldırarak **ortak bir pazar** yaratırlar. Bu açıklamadan anlaşılacağı gibi, ortak pazar, gümrük birliğini de içeren daha kapsamlı bir ekonomik entegrasyon modeli olmaktadır. AT: **Avrupa Topluluğu**, bu anlamda ortak bir pazar olup 1992 yılında bu amaca ulaşmış bulunmaktadır.

5- Ekonomik Birleşme

Ekonomik entegrasyonun nihai ve mükemmel şekli **ekonomik birleşme** (Economic union) olmaktadır. Bu halde iki veya daha fazla ülke kendi aralarında önce bir ortak pazar kurarlar ve sonra da buna ek olarak kendi mali, parasal ve sosyo-ekonomik politikalarını birleştirirler. Ekonomik birleşmenin bir ileri aşaması **siyasal birleşme** (political union) olmaktadır.

Prof. Chocholiades iktisadi birleşme ve iki önemli örnek vermektedir. Bunlardan ilki Amerika Birleşik Devletleri'dir. USA'yı oluşturan (50) **eyalet** (State) arasında ticaret bütünü ile serbesttir. Ortak bir para birimi (US $) ve ortak bir merkez bankası (Federal Reserve System) mevcuttur. Dış politika ve savunma **Federal İdare** tarafından sağlanmaktadır ve Amerika Birleşik Devletleri bu görünüşü ile ekonomik birliğin mükemmel örneğini

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sergilemiş bulunmaktadır.

Ekonomik birleşmenin ikinci önemli örneği 1948'de Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında kurulan **Benelüx** ittifakıdır. Bu ittifak önceleri bir gümrük birliği iken 1958'de imzalanan **Benelüx Anlaşması** (Benelüx Treaty) ile bu ittifak bir ekonomik birliğe dönüşmüş ve 1960 yılından itibaren uygulama alanı bulmuştur.

***

Bu açıklamalardan anlaşılacağı gibi, dünyada **tercihli ticaret** sistemleri çok değişik şekiller almaktadır. Gümrük birlikleri de bu tür ilişkilerden biridir. Prof. Chachuliades bu sistemleri belirli bir yoğunluğa göre sıralamış ve benzer kavramlar arasında kesin bir ayırım yapmıştır. Bunun en büyük yararı ve sonucu kuşkusuz, gümrük birliği (customs union) ne gerek teorik ve gerekse uygulama açısından getirilen açıklıktır. Böylece kavram kargaşası bir ölçüde ortadan kalkmış olmaktadır. Türkiye 1963'te imzaladığı Ankara Anlaşması ve 1970'te imzaladığı Katma Protokol ile hangi noktada bulunduğunu daha iyi görebilme olanağına sahiptir.

II- Terminoloji ve Tanımlamalar

Gümrük birliği deyimi, Batı dillerinden aktarılmak suretiyle dilimize girmiş ve yerleşmiştir. Aynı kavram İngilizce'de "Customs union" bazan "Customs unions" şeklinde, Fransızca'da "Union duaniere" ve Almanca'da "Zollverein" olarak ifade edilmektedir. Unutmamak gerekir ki, gümrük birliği ile yan ve yardımcı deyimler de mevcuttur. Bunları etüdümüzün ileri bölümlerinde değineceğiz.

Gümrük birliği gibi çok yönlü ve oldukça karmaşık bir müesseseyi tek ve sade bir tanımla açıklayabilmek gerçekten zordur. Çünkü tarihsel bir geçmişi olan gümrük birliği sürekli gelişim ve değişme halindedir. Bu nedenle onu tanımlamadan çok tarihsel gelişimi, içeriği, uygulama örnekleri üzerinde durmak daha uygun olacaktır. Böyle olmasına rağmen, burada gümrük birliğini tanımlayan birkaç örnek üzerinde durmakta yarar vardır.

Önce ekonomi sözlüklerinde yer alan iki tanımlama ile işe başlamak istiyoruz. Dr. Müfit Akyüz ile Dr. Nesrin Ertel'in hazırladığı bir sözlükte gümrük birliği "İktisadi bütünleşme hareketinin bir aşaması olan ve birliğe dahil ülkeler arasında karşılıklı olarak gümrük tarifeleri ve benzeri sınırlamaları ortadan kaldıran, birlikte yer almayan ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesinin uygulanmasını öngören bir birleşme"(3). Bu tanımlamadan sonra yazarlar örnek olarak da AET'yi göstermişlerdir.

İngilizce asıllı bir ekonomi sözlüğünde **gümrük birliği** (Customs union) iki veya daha fazla ülke arasında mal ve hizmetlerin serbestçe mübadelesi için bütün engellerin (örneğin gümrük tarifesi ve kotalar gibi) kaldırılması ve buna karşılık üye olmayan ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesinin uygulanmasıdır(4).

Bu tanımlamada ilginç nokta gümrük birliğine **hizmetlerin** (Services) dahil olmasıdır. Halbuki uygulama göstermiştir ki, gümrük birliği sadece **malları** (goods) içermekte ve sermaye, işgücü ve hizmetler bunun kapsamı dışında kalmaktadır.

Longman tarafından yayımlanan **Dictionary of Business English** adlı ansiklopedik

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

sözlükte gümrük birliği, iki veya daha fazla bağımsız ülkenin kurdukları bir **gümrük bölgesi** olup bu alan içinde gümrük vergisi veya ülkelerarası ticareti kısıtlayıcı ve denetleyici sınırlamalar mevcut değildir, buna karşılık birlik dışı ülkelerden ithal edilen bütün mallara ortak bir gümrük tarifesi uygulanır. Bunun örnekleri EEC, Benelüx ve eski COMECON'dur.

Türkçe'de yayımlanmış bulunan iki ekonomi ansiklopedisinde rastladığımız tanımlamalar ise şöyledir:

Ekonomi Ansiklopedisi'nde Prof. Dr. Erdoğan Alkin tarafından yazılan ayrıntılı "gümrük birliği" maddesinde bir tanımlama verilmemiş ve kavram geniş şekilde açıklanmıştır(5).

Ak İktisat Ansiklopedisi'nde Prof. Dr. Memduh Yaşa tarafından kaleme alınan metinde müessese şu şekilde tanımlanmıştır:

"Gümrük birliği, birliğe dahil ülkelerin birbirleri ile yaptıkları ticarete gümrük vergisinin **uygulanmadığı,** birlik dışından yapılan ithalata tek bir tarifenin uygulandığı ülkeler topluluğu" şeklinde tarif edilmiştir(6).

Gümrük birliği teorisinin öncüsü sayılan J. Viner, kavramı tanımlamaktan çok, tam bir gümrük birliğinin koşullarını sıralamaya çalışmıştır. Buna göre:

1. Gümrük birliğine dahil üye ülkeler arasında tarifelerin ortadan kaldırılması
2. Gümrük birliğine, birlik dışından yapılacak ithalata ortak (tek) bir tarife uygulanması
3. Önceden belirlenmiş bir formüle göre, gümrük gelirlerinin üye ülkeler arasında bölüştürülmesi.

Viner'e göre bu koşullar gerçekleştiği takdirde, gümrük birliği de doğmuş sayılacaktır(7).

Yasal belgelerde gümrük birliğinin ne şekilde tanımlandığını da bir örnekle göstermek istiyoruz. Bu amaçla Mart/1957'de Roma'da altılar arasında imzalanan ve EEC: **Avrupa Ekonomik Topluluğu**'nu yaratan anlaşmaya bir göz atmak yeterli olacaktır. Roma Anlaşması aslında bir gümrük birliğidir. Anlaşmanın 9'uncu maddesinde üye ülkeler arasında mal hareketlerinin serbestçe dolaşımını sağlayacak olan ilke şöyle belirlenmiştir:

"Topluluk, mal mübadelesinin tümüne yaygın olan ve üye ülkeler arasında ithalat ve ihracattan alınan gümrük resimleriyle, gümrük resmi etkisini taşıyan her türlü vergileri yasaklayan ve üyeleri üçüncü ülkelerle ilişkilerinde ortak gümrük tarifesinin uygulanmasını gerekli kılan bir gümrük birliği üzerine kurulmuştur."

Bu ana ilkeden sonra gümrük birliğinin içeriği anlaşmanın diğer maddeleri içinde şöyle sıralanmıştır:

1. Üye ülkeler arasında gümrük resminin kaldırılması (Madde: 12 - 17_
2. Ortak gümrük tarifesinin düzenlenmesi (Madde: 18 - 29)
3. Üye ülkeler arasında miktar sınırlamalarının kaldırılması (Madde: 30 - 37)

Bu özetleme de gösteriyor ki, AT'yi yaratan **Roma Anlaşması,** gerçekte bir gümrük birliği anlaşmasıdır. Bu metin içinde gümrük birliğinin bütün elemanları, ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir(8).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

III- Çeşitleri

Tarihsel açıdan bakılacak olursa, gümrük birliğinde iki ayrı tür bulunduğunu söyleyebiliriz:

1. Ülkeiçi gümrük birliği
2. Milletlerarası gümrük birliği

1834 yılında **Alman Gümrük Birliği** (Zollverein) sağlanmadan önce bu ülkede bağımsız eyaletler arasında mallar bir eyaletten diğerine gümrük resmi ödüyordu. Fakat birlik gerçekleştikten sonra eyaletler arası gümrük resmi kaldırıldı. Bu şekilde eyaletlerarası gerçekleşen gümrük birliğine **ülkeiçi gümrük birliği** denilebilir. Alman gümrük birliğinde olduğu gibi, ülkeiçi (eyaletlerarası) gümrük birliği siyasal birliğin de başlangıcı olmuştur. Bu tür bir gümrük birliğine amaç, ülke içi ticareti geliştirmektir.

Bugün için asıl gümrük birliği, bu birliğin iki veya daha fazla ülke arasında kurulmuş olmasıdır. Nitekim bazı tanımlamalarda "iki veya daha fazla bağımsız ülke" terimi kullanılmaktadır. Böylece gerçek anlamda gümrük birliğinde, gümrük birliğinin "milletlerarası" nitelikte olması gerekir. Nitekim AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu ile 1957'de önce altılar arasında gerçekleştirilen ve sonra da bu birliğe katılmalar ile üye sayısı onikiye yükselen AT: Avrupa Topluluğu gerçekten milletlerarası gümrük birliğinin gelişmiş bir örneği sayılmaktadır. Bu örnekte üyeler arasında gümrük duvarlarının kaldırılması ile yetinilmemiş buna ek olarak hem dışarıya karşı ortak bir gümrük tarifesi uygulamaya konulmuş hem de üye ülkeler arasında her türlü miktar sınırlamaları ve kotalar da kaldırılmıştır.

Bugün için ülkeiçi gümrük birliğinin örneği mevcut değildir. Böyle bir uygulama egemen devlet ilkesi ile bağdaşamaz. Gümrük birliğinden anlaşılması gereken mana, böyle bir birliğin, iki veya daha fazla bağımsız ülke arasında milletlerarası bir nitelikte gerçekleşmiş olmasıdır.

IV- Tarihsel Gelişme

Gümrük birliği tarihi bir kategoridir. Böyle bir açıdan bakılınca gümrük birliği doktrinde ve uygulamada, birbirine paralel olmak üzere iki ayrı gelişme seyri izlemiştir. Bu nedenle biz de gümrük birliğinin önce iktisadi düşünce tarihindeki yerini ve sonra da uygulamada aldığı şekli ayrı ayrı incelemek istiyoruz.

1- Doktrindeki Gelişme

D. Ricardo'dan başlamak üzere klasik iktisatçılar **serbest ticaret** ve **tercihli ticaret** konuları ile meşgul olmuşlardır. Ancak klasik iktisatçılar, gümrük birliği konusu ile doğrudan ilgilenmemişlerdir. Gümrük birliği konusu ile meşgul olan ilk iktisatçı 1789-1846 yılları arasında yaşamış ve Alman tarihçi okulun öncülerinden sayılan Fredrich List olmuştur. Bu zat bir yandan klasik iktisatçıların kullandığı soyut metoda karşı koymuş ve serbest ticaret ilkesini kabul etmemiş; buna karşılık emekleme dönemindeki milli sanayi-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

leri dış rekabete karşı koruyan "terbiyevi" bir gümrük politikasını benimsemiştir. Fakat F. List'in asıl orijinal fikirleri, savunduğu **milli ekonomi doktrini** ile Alman gümrük birliğinin kurulmasına öncülük etmesidir. Böylece o zaman Alman eyaletleri arasında mevcut gümrük duvarları kalkacak, buna karşılık ülke dışa karşı gümrük resimleri ile korunacaktı. Bu açıdan List gerçekten klasiklerin serbest ticaretine karşı koyu bir korumacı olarak ortaya çıkmış; ancak milli sanayilerin gelişmesinden sonra bunların kaldırılmasını savunmuştur. Öyle sanıyoruz ki, F. List serbest ticarete karşı korumacılığın yarar ve zararlarını tartışan ilk iktisatçı olmaktadır.

Gümrük birliği ile ciddi ve bağımsız olarak uğraşan ilk iktisatçı Jacob Viner olmuştur. Bu zat 1950 yılında **Gümrük Birliği Sorunu** (Customs Union Issue) konulu eserini yayınlamış ve burada gümrük birliği bütün yönleri ile ilk kez ele alınarak incelenmiştir. Bu şekilde gümrük birliği iktisat ilminin ayrı ve bağımsız konularından biri haline gelmiş ve gelişmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda modern iktisatçılar özellikle iktisadi entegrasyon konusu üzerinde durmuşlar ve uygulama örneklerinin de etkisi ile bu konu üzerinde çalışmaya başlamışlardır. Hemen belirtelim ki, iktisadi entegrasyon diğer bir deyimle iktisadi birleşme ile gümrük birliği arasında yakın bir ilişki vardır. Çünkü gümrük birliği iktisadi entegrasyonun ilk ve basit bir şeklidir. Böylece eski bir konu olan gümrük birliği, nisbeten yeni bir konu olan iktisadi entegrasyon konusu içine yerleştirildi ve **özel bir olay** (case) olarak incelenmeye başladı. Modern iktisatçılar bir adım daha ileri giderek gümrük birliğini, dış ticaret teorisinin inceleme alanına sokarak, konuya yeni bir boyut kazandırmış oldular.

Nitekim bugün Prof. Miltiades Chocholiades'in **Dış Ticaret Ekonomisi** (International Economics - Mc Grow Hill - 1990) adlı eserinde gümrük birliği bütün yönleri ile ayrıntılı olarak incelenmiş durumdadır. Bazı iktisatçılar konuya ekonomik entegrasyon açısından yaklaşmışlardır. Burada örnek olarak Jeffrey Harrop'un **Avrupa Topluluğu'nda Entegrasyonun Ekonomi Politiği** (The Political Economy of Integration in the European Community-Billing and Sons Ltd.- Worcester, 2. Baskı-1992) ve Willem Mole'nin **Avrupa Entegrasyonunun Ekonomisi-Teori, Uygulama, Politika.** (The Economics of European İntegration - Theory, Practice, Policy - Dartmouth - 1990) iki eserini vermek istiyoruz. Çok yeni olan bu kitaplarda, araştırmacılar gümrük birliğini, iktisadi entegrasyonun bir bölümü olarak ele alıp incelemişlerdir. Burada yer alan ana fikir ve analizlere, araştırmamızın ileri bölümlerinde, olanak ölçüsünde yer vermeye çalışacağız.

Son olarak şu noktayı da belirtelim ki, uygulamadaki gelişme teoriden daha hızlı olmuş ve gümrük birliğini içeren 1957 tarihli Roma Anlaşması bir ölçüde teoriye de ışık tutmuştur.

2- Uygulamadaki Gelişme

Gümrük birliği, doktrinde başka, uygulamada başka bir gelişme seyri izlemiştir. Gümrük birliğinin uygulamadaki ilk örneği Alman eyaletleri arasında 1835 yılında gerçek-

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

leştirilen **gümrük birliği** (Zollverein)'dir. Kolayca kestirileceği gibi bu ülkeiçi bir gümrük birliği idi. Bu birlik bir adım daha ileri giderek **siyasal birliğe** dönüştü. Yukarıda da açıkladığımız gibi, Alman gümrük birliğinin gerçekleşmesinde fikri orta F. List hazırlamıştır. Buradaki temel fikir, Alman eyaletleri arasında ticari mal mübadelesini geliştirmek ve emekleme dönemindeki sanayii (İnfant industries) dışa karşı korumaktı.

Gümrük birliğinin uygulama alanındaki en büyük ve önemli örneği 1957 yılında Roma'da altı Avrupa ülkesinin meydana getirdiği AET: **Avrupa Ekonomik Topluluğu**'dur. Daha sonraları diğer Avrupa ülkelerinin de katılması ile bu hareket AT: **Avrupa Topluluğu**'na dönüşmüş, üye sayısı onikiye yükselmiştir. Roma Anlaşması ile kurulan bu iktisadi birleşme gerçekte bir **gümrük birliği**'dir. Yalnız olayların gelişmesine bakılacak olursa, bu gümrük birliği, **ekonomik birliğe** doğru yol almaktadır.

1957'de başlayan Avrupa'daki bu iktisadi entegrasyon hareketi ve bu alandaki hızlı gelişme bilim adamlarını ve iktisatçıları yakından ilgilendirmiş ve uygulamadaki hızlı gelişme bilimsel inceleme ve araştırmalara konu olmaya başlamıştır. Böylece iktisadi entegrasyon ve bunun somut bir örneği olan gümrük birliği, son zamanlarda iktisat literatüründe en çok incelenen araştırılan konulardan biri haline gelmiştir. Böylece uygulamadaki hızlı gelişmenin teoriye yol göstermesi, bilimsel alanda ilginç bir gelişme olarak dikkatleri çekmektedir. Bunun doğal bir sonucu da bilimsel araştırmaların uygulamaya ışık tutmasıdır.

V- Gümrük Birliğinin Etkileri

Gümrük birliği ekonomik açıdan incelenirken, konuya böyle birliğin iyi veya kötü yanları, faydaları veya zararları gibi geleneksel bir yöntemle ele alınması amaca pek uygun düşmemektedir. Bu nedenle konunun "gümrük birliğinin etkileri" şeklinde daha geniş bir çerçevede ele alınması yararlı olacaktır. Nitekim biz de konuya böyle yaklaşmayı uygun gördük.

J. Viner'in 1950 yılında yayımlanmış bulunan **"Customs Union Issue"** adlı eserine gelinceye kadar, gümrük birliği hakkındaki bir sistem ve bütünlükten yoksundu. Bu nedenle gümrük birliği hakkında çoğu kez bir analize dayanmayan "basmakalıp" hükümler verilmiş ve bu müessesenin "iyi bir uygulama", "iyi bir politika" olduğu genellikle kabul edilmiştir. J. Viner bu görüşleri kuşku ile karşılamış ve olayı derinlemesine ve bilimsel analiz yöntemi ile incelenmiş bazı gerçekleri açık seçik ortaya koymuştur.

Gümrük birliği kaynakların milletlerarası kullanım ve dağılımını ne şekilde etkilemektedir? Bir gümrük birliği kurulduğu zaman, kaynaklar daha iyi veya daha kötü mü dağılacaktır? J. Viner'in eserinden önce yapılan açıklamalarda, gümrük birliğinin kurulması ile serbest ticarete doğru bir adım atıldığı ve bunun ülkelere daha fazla refah sağlayacağı kabul ediliyordu. Fakat J. Viner bu varsayımın her zaman pek doğru olmadığını göstermiştir. Çünkü bir gümrük birliğinin kurulması ile serbest ticaret yanında korumacılık da yer almakta ve çoğu kez bu iki çelişkili uygulama birlikte yürütülmektedir. Böylece bir

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

uygulama kaynak dağılımı ve refahı iyileştirebilir veya kötleştirebilir. J. Viner bu noktada gümrük birliğinin etkilerini açıklayan iki önemli kavrama yer vermektedir. Bunlardan ilki gümrük birliğinin **ticaret yaratıcı** (Trade coreation) diğeri de **ticareti saptırıcı** (Trade diversion) etkisidir. Bu iki kavram gümrük birliğinin etki ve sonuçlarını gösterme açısından iyi bir analiz aracıdır. J. Viner'e göre, **ticaret yaratıcı** etki iyi sonuçlar vermekte, buna karşılık ticareti saptırıcı etki kötü sonuçlar vermektedir. Bir gümrük birliği hakkında verilecek hüküm ve yapılacak değerlendirmede önemli olan nokta, hangi eğilimin ağır bastığına bakmak ve değerlendirmeyi buna göre yapmaktır.

J. Viner'in gümrük birliği hakkındaki fikirlerini özetlemek gerekirse:

1. Gümrük birliği, birliğe dahil üye ülkeler arasında **rekabeti hızlandırıcı** bir eğilim yaratır.

2. Gümrük birliği, üye ülkeler arasında **ticareti** teşvik eder. Bunun doğal sonucu ülkelerarası **serbest ticarettir.**

3. Gümrük birliği, nisbi olarak, serbest ticarete göre, dünyanın geri kalan ülkelerine karşı rekabette, daha fazla **korumacılık** sağlar.

J. Viner'den sonra dış ticarete ait eserinde M.Chocholiades ve iktisadi entegrasyona ait eserlerinde J. Harrop ve W. Mole gümrük birliğini ciddi olarak incelemişler ve konuya yeni boyutlar kazandırmışlardır.

Modern iktisatçılar, gümrük birliğinin etkileri üzerinde durmakta ve bunları **statik** ve **dinamik** olmak üzere iki grup etrafında toplamaktadırlar. Biz de bu ayırıma uyarak gümrük birliğinin etki ve sonuçlarını açıklamaya çalışacağız.

1- Statik Etkiler

Bir gümrük birliğinin üç türlü statik etkisi bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla:

a) Ticaret Hacmini Artırma (Trade Creation): Bir gümrük birliği yaratıldığı takdirde aşağıdaki (1) numaralı tabloda görüldüğü gibi, (A) ve (B) ülkeleri arasında ticaret hacmi artacaktır. Çünkü (A) ülkesinde yüksek maliyetli ve koruma-altındaki (x) malının 50 olan satış fiyatı yerine (B) ülkesinden fiyatı daha ucuz olan aynı nitelikteki (x) malı 40 olarak ithal edilecek ve böylece (A) ve (B) ülkeleri arasında ticaret hacmi artacaktır. Bu şekilde (A) ülkesinde zayıf üreticinin üretimi duracak ve piyasa (B) ülkesinde daha ucuz üretim yapan üreticiye geçecektir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo 2
Gümrük Birliği'nin Statik Etkisi
(A ülkesine göre)

Ülkeler	(x) malının ortalama fiyatı	(x) malının (A) ülkesinde % 100 güm.	AveB Ülkeleri Gümrük Birliği Kurma Halinde
A	50	50	50
B	40	80	40
C	30	60	60

Açıklamalar;

1. (x) malının (A), (B) ve (C) ülkelerinde ortalama imal maliyetini göstermekte olup bu sırasıyla 50, 40 ve 30'dur.

2. (A) ülkesi (x) malına % 100 gümrük resmi koyduğu takdirde bunun fiyatı üçüncü sütunda görüldüğü gibi 80 ve 60 olacaktır. Bu durumda (A) ülkesine (B) ve (C) ülkelerinin malı giremeyecektir.

3. (A) ve (B) ülkeleri kendi aralarında bir gümrük birliği oluşturdukları takdirde (A) ülkesi (x) malının üretimini durduracak ve malı (o) gümrükle (B) ülkesinden ithal edecektir. (C) ülkesi birlik dışı kaldığı için % 100 gümrük resmi devam edecektir.

4. Gümrük birliğinde, (A) ülkesinde (x) malının fiyatı 40 olacak ihtiyaçlar (B) ülkesinden sağlanacaktır. Halbuki (x) malının (C) ülkesindeki fiyatı ise 30'dur.

b) **Ticareti Saptırma (Trade Diversion):** Gerçekleştirilecek bir gümrük birliği ticareti, dünyanın en ucuz ülkesinden -değil daha- yüksek maliyetli üye ülkeden yapılmasını gerektirir. Aşağıda (2) numaralı tabloda görüleceği gibi, birliğe dahil olmayan (C) ülkesinde (x) malının fiyatı 30 olduğu halde, (A) ülkesi bu malı gümrüksüz olarak (B) ülkesinden 40'a ithal etmek zorunda kalacaktır. Bu örnekte olduğu gibi, gümrük birliği bazen, ticareti saptırıcı bir etki yaratmaktadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Tablo: 3
Gümrük birliğinin Ticareti Saptırıcı Etkisi
(A ülkesine göre)

Ülkeler	(x) malının ortalama fiyatı	(x) malının (A) ülkesinde % 100 gümr. fiyatı	A ve B ülkelerinin Gümrük Birliği kurmaları halinde
A	50	50	50
B	40	60	40
C	30	45	45

Açıklamalar:
1. (x) malının (A), (B) ve (C) ülkelerinde ortalama satış fiyatı sırasıyla 50, 40 ve 30'dur.
2. (x) malının (A) ülkesinde % gümrüklü fiyatı (B)'den ithali halinde 60, (C)'den ithali halinde 45'dir.
3. (A) ve (B) ülkeleri kendi aralarında bir gümrük birliği oluşturmaları halinde (x) malının (A) ülkesindeki fiyatı (B) ülkesinden ithal edildiği takdirde gümrüksüz 40; buna mukabil (C) ülkesinden ithal edildiği takdirde 45 olacaktır.
4. Sonuç olarak, (C) ülkesi (x) malını üretmede çok daha başarılı olduğu halde, (B) ülkesi tarafından ikame edilecektir. Böylece gümrük birliği, ticareti (C) ülkesinden (B)'ye saptırmaktadır.

c) **Ticareti Genişletici (Trade Expansion):** Gümrük birliğinin milletlerarası ticareti genişletici bir etkisi de bulunmaktadır. Yukarıdaki örnekte görüleceği gibi, (x) malı (A) ülkesinde daha pahalı, buna mukabil (B) ülkesinde daha ucuz üretildiği için, gümrük birliğinin doğal bir sonucu olarak (A) ülkesinde imalat duracak, bu mal daha ucuz olarak (B) ülkesinden ithal edilecektir. Bu durum (A) ülkesinde iç talebi canlandıracağı için dış ticaret hacmini genişletici bir etki yaratacaktır.

2- Dinamik Etkiler

Gümrük birliğinin statik etkileri açık biçimde ve somut olarak gösterildiği halde, statik etkilerin açıklanması o kadar kolay değildir. Dinamik etkileri de üç başlık altında toplayıp sunmak istiyoruz:

1. Rekabeti Artırma (Increased Competition): Bir gümrük birliği, üyeler arası rekabeti artırarak maliyetlerde düşme ve üretimde uzmanlaşma sağlamaktadır.

2. Teknik Gelişmeyi Teşvik (Stimulation of Technical Change): Gümrük birliği,

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

birliğe dahil ülkelerde sınai üretimin en verimli ve teknik bakımdan en ileri yöntemlerle yapılmasını sağlar. Bunun doğal sonucu teknolojik gelişme ve ilerlemedir.

3. Yatırım ve İktisadi Ölçülerin Büyümesi (Stimulation of İnvestment and Economics Scale): Bir malın en iyi kalitede ve en ucuz maliyetlerle üretildiği ülkede, yatırımlar artacak ve iktisadi ölçüler büyüyecektir. Böylece sanayilerarası ticaret de gelişecektir.

B. AT-TÜRKİYE GÜMRÜK BİRLİĞİ

Etüdümüzün birinci kısmında, gümrük birliğinin teorik sorunlarını, doktrindeki yerini ve tarihsel gelişmesi ile etkilerini inceledik. Bu kısımda bütün sorunları ele aldığımızı ve incelediğimizi sanmıyoruz. Ancak bize ayrılan sınırlı sahifeler içinde belli başlı konulara değindiğimizi sanıyoruz.

Bu etüd çerçevesi içinde, örnek bir **olayı** (case) özellikle AT-Türkiye gümrük birliğini bir uygulama modeli olarak ele alıp incelemek amaca uygun düşecektir. Böylece teorik açıklamalar, bir bakıma pratik bir nitelik kazanacaktır.

Bu kısımda ele alacağımız AT-Türkiye gümrük birliği bağımsız bir etüd konusu olacak kadar geniş kapsamlıdır. Bu nedenle biz sadece **seçilmiş bazı konular** üzerinde durmak istiyoruz. İleride zaman olduğu takdirde diğer sorunlara da değinme olanağını bulacağız.

B1. YASAL ÇERÇEVE

AT: Avrupa Topluluğu ile Türkiye arasında iki buçuk yıl sonra gerçekleşmesi beklenen gümrük birliğinin 30 yılı aşan tarihi evrimi mevcuttur. Bu gelişmeleri ancak, **milletlerarası anlaşmalar,** bunları onaylayan **kanunlar,** uygulamaları düzenleyen Bakanlar Kurulu **kararları** ve nihayet değişik **tebliğ** ve **sirküler**ler aracılığı ile izlemek mümkündür. Bu yasal belgeler, kolayca kestirileceği gibi büyük bir hacim tutmaktadır. AT-Türkiye gümrük birliğinin mahiyet ve esaslarını kavrayabilmek için bu yasal belgelerin dikkatle incelenmesi ve bunların Türkiye'ye yüklediği mükellefiyet ve sorumlulukların belirlenmesi gerekir. Bu amaçla kronolojik bir sıra içinde bu konuyu incelemekte yarar vardır.

I- Milletlerarası Anlaşmalar

O zamanki AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında biri 1963, diğeri 1971'de olmak üzere iki anlaşma imzalanmıştır. Gümrük birliği açısından bu anlaşmaların içeriğini şu şekilde özetleyebiliriz:

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

I. Ankara Anlaşması

Bu anlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde o zaman Altılar denilen Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında Ankara'da imzalanmıştır.

Başlık: Anlaşmanın tam başlığı **"Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma"** şeklinde formüle edilmiştir.

Taraflar: Bu anlaşma bir taraftan Türkiye ile diğer taraftan AET'yi oluşturan Belçika, Federal Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda olmak üzere altı ülke arasında imzalanmıştır.

Yasal dayanak: Ortak Pazar'ı yaratan Roma Anlaşması'nın 238'nci maddesi Ankara Anlaşması'nın yasal dayanağı sayılmıştır.

İçerik: Ankara Anlaşması, bir başlangıç, üç kısımdan oluşan 33 madde ve **"geçici protokol, mali protokol, son senet, bildiriler** ve **işgücü mektubu"** şeklinde sıralanan eklerden oluşan oldukça ayrıntılı bir metindir.

Konu: Bu anlaşma ile o zamanki AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında üç aşamalı (Hazırlık, Geçiş ve Son Dönem olmak üzere) bir **ortaklık** kurulmuştur. Anlaşmanın 1'inci maddesi bu hususu açıkça göstermiştir.

Amaç: Bu anlaşmanın 2'nci maddesinde de belirlendiği gibi, Türkiye-AET ile bir **hazırlık** ve **geçiş** dönemi geçirdikten sonra **son dönemde** bir **gümrük birliği** kuracaktır. Anlaşma metninde açıkça belirlenmemekle beraber, "gümrük birliği"nin anlamı da "de facto" AET'ye tam üyeliktir.

Gümrük birliği: Anlaşmanın 10'uncu maddesi bu konunun çerçevesini çizmektedir. Önemini gözönünde bulundurarak bu maddeyi aşağıya aynen aktarıyoruz:

Gümrük birliği

Madde 10. 1. anlaşmanın 2'nci maddesinin 2'nci fıkrasında öngörülen gümrük birliği, mal alışverişinin tümünü kavrar.

2. Gümrük birliği:

- Topluluk üyesi devletlerle Türkiye arasında, ithalatta olduğu gibi ihracatta gümrük vergileri ve eşit etkili resimlerin ve miktar kısıtlamalarının, milli üretime, anlaşmanın hedeflerine aykırı bir koruma sağlamayı gözeten eşit etkili başka her türlü tedbirin yasaklanmasını;

- Türkiye'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde topluluğun Ortak Gümrük Tarifesi'nin kabulünü ve toplulukça dış ticaret konusunda uygulanan sair mevzuata yaklaşmayı kapsar.

Yürürlük: Anlaşmanın 32'nci maddesinde belirlendiği gibi, anlaşma, tasdik belgelerinin karşılıklı olarak verilmesi tarihini kovalayan ikinci ayın ilk günü yürürlüğe girecektir. 27.11.1964 gün ve 11867 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6/3930 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Ankara Anlaşması 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ekler: Ankara Anlaşması'nın 1) Geçici protokol, 2) Mali protokol, 3) Son senet, 4) Bildiriler, 5) İşgücü mektubu olmak üzere beş parça eki bulunmaktadır. 30'uncu madde gereğince, anlaşmaya eklenmesi uygun bulunan protokoller, anlaşmanın ayrılmış parçası sayılmıştır.

Yayın: Ankara Anlaşması ile eklerinin tam metni, Resmi Gazete'nin 27.11.1964 gün ve 11867 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

2. Katma Protokol

1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması'nın 4'üncü maddesinde gösterilmiş bulunan **geçiş döneminin** gerçekleşme koşulları, yöntemleri sıra ve süreler ile ilgili hükümleri tespit etmek üzere, o zamanki AET ile Türkiye arasında 23.11.1970 tarihinde Brüksel'de kısaca **katma protokol** diye adlandırılan ikinci bir anlaşma imzalanmıştır. Gümrük birliği açısından bu anlaşmanın içeriğini şu şekilde özetleyebiliriz:

Başlık: Anlaşmanın başlığı **Katma Protokol**'dür.

Taraflar: Bu anlaşma bir taraftan Türkiye, diğer taraftan AET'yi oluşturan Belçika, Federal Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda olmak üzere Altılar arasında imzalanmıştır.

Yasal dayanak: Bu anlaşma, Türkiye ile AET arasında bir ortaklık yaratan anlaşmanın 4'ncü maddesine dayanılarak imzalanmıştır. Bilindiği gibi, 4'üncü madde **geçiş dönemi** ile ilgili hükümleri içeriyordu.

Konu: Anlaşmanın 1'inci maddesinde açıklandığı gibi, katma protokolün konusu Ankara Anlaşması'nın 4'üncü maddesinde belirtilen **Geçiş Döneminin** gerçekleşme şartları, usulleri, sıra ve sürelerini tespit etmektir.

İçerik: Katma protokol, bir başlangıç, dört kısımdan oluşan 64 madde ve "Ekler", "Mali Protokol", "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Yetki Alanına Giren Maddeler ile İlgili Anlaşma" ve "Son Senet" şeklinde sıralanan belgelerden oluşan oldukça hacimli bir metindir.

Amaç: Katma protokolün amacı başlangıç bölümünde de açıklandığı gibi, "Türkiye ile topluluk arasında bir gümrük birliğinin gitgide yerleşmesini" sağlamaktır.

Gümrük birliği: Anlaşmanın I. Kısım - Bölüm: V Madde: 7-16 arası gümrük birliğine ayrılmıştır. Anlaşmanın 8'nci maddesinde de belirlendiği üzere, Türkiye ve topluluk arasında yürürlükte olan ithalat gümrük vergileri ile eş etkili vergi veya resimler, protokolün 9 ve 11'inci maddelerinde öngörülen koşullar içinde **tedricen** kaldırılacağı hükme bağlanmıştır.

Anlaşmanın 10'uncu maddesi gereğince, topluluk katma protokolün yürürlüğe girişinde, Türkiye çıkışlı ithalata uyguladığı gümrük vergileri ile eş etkili vergi ve resimleri kaldırmayı kabul etmiş ve bunu uygulamaya koymuştur.

Gümrük Birliğini Takviye Eder Uygulama: Katma protokolde gümrük birliğini destekleyici iki ilke daha yer almaktadır. Bunlar:

Kesim-II Madde: 17-20. Ortak gümrük tarifesinin Türkiye tarafından kabulü.

Bölüm-II Madde: 21-30. Akid taraflar arasında miktar kısıtlamalarının kaldırılması.

Ekler: Katma protokolün 1) Ekler (altı adet ek ve mal listeleri), 2) Mali protokol, 3) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Yetki Alanına Giren Maddelerle İlgili Anlaşma, 4) Son senet olmak üzere dört parça eki bulunmaktadır. 62'inci madde gereğince, bu protokol ve ekleri, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir ortaklık yaratan anlaşmanın ayrılmaz parçası sayılmıştır.

Yürürlük: Anlaşmanın 63/2 maddesi gereğince, katma protokol onaylama ve tebliğ belgelerinin karşılıklı olarak verilmesini izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Yayın: Katma protokol ile eklerinin tam metni Resmi Gazete'nin 3.8.1971 tarih ve 13915 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

II- Onay Kanunları

Türkiye'deki uygulamaya göre, milletlerarası anlaşmalar TBMM'ce onaylanmaktadır. Buna göre:

1. Türkiye ile AET arasında bir ortaklık yaratan anlaşma ile ekleri 4.2.1964 tarihinde 397 sayılı kanunla TBMM'ce onaylanmış ve bu metin 12.2.1964 tarih ve 11631 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

2. Türkiye ile AET arasında 23 Kasım 1970 tarihinde Brüksel'de imzalanan katma protokol ile ekleri, 22.7.1971 tarihinde 1448 sayılı kanunla onaylanmış ve bu metin 3.8.1971 tarih ve 13915 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

III- Bakanlar Kurulu Kararları

Türkiye'deki uygulamaya göre milletlerarası anlaşmalar TBMM'ce bir kanunla onaylanmakta ve daha sonra da aynı merasim Bakanlar Kurulu'nca da tekrarlanmaktadır.

Burada bir örnek verecek olursak:

12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanmış bulunan ve 4.2.1964 tarih ve 397 sayılı kanunla onaylanması uygun görülen, "Türkiye ile AET arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma" 22.10.1964 tarih ve 6/3820 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile de onaylanmıştır.

Söz edilen anlaşmanın yürürlüğe girmesi 20.11.1964 tarih ve 6/3930 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleşmiştir. Bu yasal belgeye göre Ankara Anlaşması'nın yürürlük tarihi 1 Aralık 1964'dür. Bu açıklamadan anlaşılacağı üzere, milletlerarası bir anlaşmanın onaylanarak yürürlüğe girmesi 15 aydan fazla bir zaman almaktadır.

IV- Uygulama Kararnameleri

Altı yıl geçmesine rağmen Türkiye'nin 1987'de AT'ye tam üyelik başvurusu cevapsız kalınca, bu kez strateji değişikliğine gerek duyulmuş ve gümrük birliğine ağırlık verilmiştir. Bu amaçla yayımlanan iki Bakanlar Kurulu kararı üzerinde durmak gerecekti.

1. Bunlardan ilki, 31.12.1992 tarih ve 21452 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 92/3891 sayılı ve AT ile ilgili **gümrük vergisi indirim ve uyum kararnamesi**'dir. Bu yasal belge ile Türkiye, geçmiş yıllara ait olup ertelenmiş bulunan çeşitli indirim ve uyum yükümlülüklerinden bir bölümünü daha 1 Ocak 1993 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe koymuştur. Böylece geçmiş yıllardaki gecikmeler bir ölçüde kapatılmak istenmiştir.

2. Diğeri ise, **1993Yılı İthalat Rejim Kararnamesi**'dir. Bu karamame ve ekleri olan **Gümrük Tarife Cetveli,** 31.12.1992 tarih ve 21452 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olup, 1 Ocak 1993 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Yeni gümrük tarife cetvelini yürürlüğe koyan 92/3902 sayılı kararnamenin en önemli özelliği 11.07.1992 tarih ve 3824 sayılı kanunla gerçekleştirilmiş olan "gümrükte tek vergi" uygulamasına yer vermesi ve sonra da AT ve EFTA ülkelerinden yapılacak ithalatı, üçüncü ülkelerden yapılacak ithalata göre daha düşük oranda vergiye tabi tutmasıdır. Böylece AT'a vaad edilen gümrük indirimi bir ölçüde yapılmış ve asıl önemlisi gümrüklerde alınan vergi, resim ve fon gibi sayıları yarım düzineye varan mükellefiyetler azaltılarak gerçek bir reforma gidilmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

B2. TEKNİK SORUNLAR

AT-Türkiye gümrük birliğini oluşturan yasal çerçeve ve mevzuatı ana hatları ile inceledikten sonra, etüdümüzün bu bölümünde AT-Türkiye gümrük birliği ile teknik-bürokratik bazı sorunlara kısaca değinmek istiyoruz. Bunlar büyük çeşitlilik arzeder. Bazılarını şöyle sıralayabiliriz.

I- AT-Türkiye Gümrük Birliğinde Örgüt Sorunu

1963 tarihli Ankara Anlaşması ile AT-Türkiye gümrük birliği ile ilgili olmak üzere biri karar organı niteliğinde **Türkiye Ortaklık Konseyi** diğeri de uygulamadan sorumlu ve teknik nitelikte **Türkiye Ortaklık Komitesi** olmak üzere iki örgüt tasarlanmıştır. Konsey ayrıca çalışma komiteleri kurmaya da yetkili kılınmıştır. Fakat uygulamada gerek konsey ve gerekse komite gereği şekilde çalışamamış ve kendisinden beklenen görevleri yerine getirememiştir. Özellikle AT-Türkiye gümrük birliğinin işleri, müzakere ve yazışma yolu ile yürütülemeyeceği için bağımsız bir kuruluşa ihtiyaç duyuluyordu. Bu amaçla 1969 yılında **AET-Türkiye Gümrük İşbirliği Komtesi** diye bir örgüt daha kuruldu.

Komitenin görevleri, Türk gümrük mevzuatının topluluk gümrük mevzuatına uydurulması, ortak gümrük tarifesinin benimsenmesi, Türk gümrük idaresinin reorganizasyonu ve benzer konular.

AT-Türkiye Gümrük İşbirliği Komitesi'nin çalışmaları, 1982-1992 yılları arasında kesintiye uğramış ve bu yüzden AT-Türkiye gümrük birliği ile ilgili sorunlar ele alınamamıştır. Komite son toplantısını Haziran/1993'te Ankara'da yapmış ve teknik nitelikte sorunları incelemiştir.

Alman Gümrük Birliği (Zollverein) örneğinde olduğu gibi, işlerin hızla yürümesi için **özerk kurumlara** ihtiyaç vardır. İlgililer, **AET-Türkiye Gümrük İşbirliği Komitesi**'nin konseyin hegemonyasından kurtarılmasını istemektedirler.

Türkiye'de ayrıca Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ile HDTM: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, DPT: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı gibi kamu kuruluşlarının idari yapısı içinde AT ile ilgili genel müdürlükler veya bağımsız hizmet birimleri bulunmaktadır. Bunlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanması oldukça önemli sorunlar yaratmaktadır. Bu yüzden basın ve kamuoyunda bu konularla ilgilenmek üzere bir **Avrupa Topluluğu Bakanlığı** kurulması önerilmektedir. Böyle bir bakanlık kurulduğu takdirde gerekli koordinasyon sağlanacak ve işler daha emin şekilde yürütülebilecektir.

I- Gümrük Tarifesinde Gerçekleştirilecek İndirim ve Uyum Organları

1970 tarihli katma protokolün imzalanıp yürürlüğe girmesinden sonra AET ülkeleri, Türkiye çıkışlı sanayi ürünlerine (tekstil ve giyim eşyası hariç) uyguladıkları gümrük resmini kaldırmışlar ve anlaşma hükümlerine uyum sağlamışlardır. Buna karşılık Türkiye'nin iki ayrı yükümlülüğü mevuttu: Bunlardan ilki 12 ve 22 yıllık listede yer alan ve AET'den yapılacak ithalatta, bu mallarda aşamalı **gümrük indirimi** gerçekleştirilecek;

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

unra da AET'nin **Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyum** sağlanacaktı.

Anlaşma gereğince Türkiye ile gümrük indirimi 1974'te % 5 ve % 10'luk oranlar halinde gerçekleştirdi. Daha sonra 1976'da yapılacak indirimler de yerine getirildi. Fakat Türk hükümeti 1978-1987 yılları arasında indirimleri askıya aldı ve yerine getirmedi. Ancak 1988 yılından sonra indirimlere hız verildi ve belirli takvime uyuldu. Ulaşılan sonuçlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

AET'nin Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyum da ilk adım 1977'de atılmış ve hamle daha sonraki yıllarda durdurulmuştur. Bu erteleme 1980 yılına kadar sürmüştür. Daha sonra bu uyum, hızlandırılmış olarak devam etmektedir. Ulaşılan sonuçlar aşağıda özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo: 4
Türkiye'nin 1963 ve 1970 anlaşmaları ile gümrük tarifesinde gerçekleştirdiği indirim OGT'ne sağladığı uyum oranları
(1.6.1993 tarihi itibariyle)

Sıra	Mal çeşitleri	Gerçekleşen oranı İndirim oranı	Uyum oranı
1	12 yıllık listeye tabi mallarda	% 80	% 60
2	22 yıllık listeye tabi mallarda	% 70	% 50

Tablonun incelenmesinde de görüleceği gibi, Türkiye'nin AT'ye uygulayacağı indirim ve ortak gümrük tarifesine uyumda oldukça yüksek bir açığı bulunmaktadır. Bunun iki buçuk yıllık sürede kapatılması gerekecektir.

Türkiye ertelenmiş olan indirim ve uyum oranlarını yakalamak için büyük bir harcamaktadır. Buna ek olarak ayrıca, AT'nin gümrük mevzuatını da yakından ve dikkatle izlemek ve incelemek zorundayız. Çünkü bu yasal düzenleme hem karışık, hem de hızla değişmektedir.

III- Uygulamada Gümrük Birliği kavramı

Uygulamada gümrük birliği kavramı, teoride olduğundan biraz farklıdır. Burada örnek olarak 1970 yılında Brüksel'de imzalanan **Katma Protokol**'de gümrük birliğinin nasıl tanımlandığını ve içeriğine neler girdiğini belirtmek istiyoruz:

1. Türkiye ve topluluk arasında gümrük vergileri ile eş etkili vergi veya resimlerin kaldırılması-(Madde: 7-16)
2. OGT: Ortak Gümrük Tarifesi'nin Türkiye tarafından kabulü (Madde: 17-20)
3. Akid taraflar arasında miktar kısıtlamalarının (eş etkili bütün tedbirler) kaldırılması (Madde: 21-30).

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Bu açıklamadan anlaşılacağı gibi, AT-Türkiye gümrük birliği gerçekleştiği takdirde, topluluk ile Türkiye arasındaki gümrük vergileri ile bunun ekleri kalkacak ve Türkiye topluluğun **OGT: Ortak Gümrük Tarifesi**'ni aynen uygulayacaktır. Burada önemli olan husus, gümrük birliği ile birlikte taraflar arasındaki her türlü **miktar kısıtlamaları** (kotalar) otomatik olarak yürürlükten kalkmış olacaktır.

AT ile Türkiye arasında oluşturulacak gümrük birliği kavramını anlaşma metninde tespit edildiği **teknik anlamda** ele almakta ve işe bu noktadan başlamakta yarar vardır.

IV- Mali yardım ve Destek

Avrupa Topluluğu'nun bünyesinde yer alan çeşitli **fonlar** ve Avrupa Yatırım Bankası'nın **kredi** imkânları da birlikte nazara alındığı takdirde ortaya mali yardım açısından büyük bir potansiyel çıkmaktadır. AT'ye üye olan ve olmayan ülkeler bu tür fon ve kredilerden geniş şekilde yararlanmaktadırlar. Yapılan hesaplara göre Türkiye I., II., ve III. mali protokoller ile AT'den yaklaşık 880 milyon dolarlık bir iktisadi ve mali bir yardım sağlamıştır. Ancak Katma Protokol ile öngörülen 650 milyon dolar olarak öngörülen IV. Mali Protokol, topluluk-içi vetolar yüzünden uygulamaya konulamamış ve Türkiye bu yardımdan mahrum kalmıştır.

Halbuki, AT'ye üye olmak için Yunanistan 14.4, İspanya 3.9 ve Portekiz 2.1 milyar dolar iktisadi yardım almışlardır. Örnek verecek olursak AT, Doğu Bloku ülkelere ayrıca 1.2 milyar dolar mali yardım sağlamıştır.

Bu örnekler de gösteriyor ki, AT Katma Protokol ile üstlendiği mükellefiyetleri yerine getirmemiş ve Türkiye'yi yardımsız bırakmıştır. AT-Türkiye gümrük birliğinin gerçekleşmesinin söz konusu olduğu şu ortamda, Türkiye'nin mali desteğe şiddetle ihtiyacı vardır. Yapılacak müzakerelerde iktisadi yardım ve destek konusunun masaya getirilmesi ve bu konuda ısrar edilmesi yararlı olacaktır.

V- AT'ye Girmede Model Sorunu

Avrupa Topluluğu'na tam üye olmak için izlenecek yol Roma Anlaşması'nın 237'inci maddesinde gösterilmiştir. Buna göre, her Avrupa devleti topluluğa üye olmak için başvuruda bulunabilir. Bu başvuru **Konsey**'e yapılacaktır. Konsey, komisyonun görüşünü aldıktan sonra, üyelik için oybirliği ile karar verecektir. Kabul koşulları ve kabul dolayısıyle anlaşmada yapılması gerekli intibaklar üye devletler ile başvuru yapan devlet arasında bir **anlaşma konusu** olur. Bu anlaşma, anlaşmaya imza koyan ülkelerin anayasa kurallarına göre onaylanması gerekecektir.

Yukarıda özetlediğimiz AT üyeliği, **normal giriş modelidir.** 1986-1990 yılları arasında AT'ye tam üye olarak kabul edilen Yunanistan, İspanya ve Portekiz için uygulanan giriş modeli budur. Bunu şematik olarak şöyle gösterebiliriz: **Başvuru-Tam üyelik - gümrük birliği.**

Normal olarak AT üyeliğine girişte önemli olan iki nokta önce uzun bir **geçiş dönemi**, sonra da AT kaynaklı yüklü bir **ekonomik yardım**'dır. Tam üyelik için AT'ye başvuruda bulunan Yunanistan geçiş döneminde 15,4 milyar dolar, İspanya 3,9 milyar dolar ve

Portekiz 2,1 milyar dolar net AT yardımı almışlardır. Böylece sonradan AT'ye tam üye olan ülkeler, gümrük birliğine dahil olmak için bir yandan geçiş dönemini kullanmışlar diğer yandan ekonomik yardımdan yararlanmışlardır.

AT-Türkiye arasında gümrük birliğini gerçekleştirmek için yeni bir model uygulanmıştır. Bu model sadece Türkiye için öngörüldüğünden **istisnai bir model** olarak nitelenebilir. Bunu şematik olarak şöyle gösterebiliriz: **Başvuru-hazırlık dönemi-geçiş dönemi-gümrük birliği-tam üyelik.**

Ankara Anlaşması ve Katma Protokol ile somutlaştırılan bu modelin bir benzeri daha yoktur ve ilk kez Türkiye üzerinde denenmektedir. Bu modelin, yukarıda açıkladığımız normal modelden farkı, uzunca bir hazırlık ve geçiş döneminden sonra önce **gümrük birliği** ve sonra da **tam üyelik** aşamasının gelmesidir. Kaldı ki, tam üyelik döneminin gelip gelmeyeceği kesin değildir. Türkiye AT'den hazırlık ve geçiş dönemi için I, II ve III'üncü mali protokoller ile 880 milyon dolar civarında iktisadi yardım almış ise de, VI'üncü Mali Protokol ile vadedilen 450 milyon ECU'luk mali yardım maalesef yapılmamıştır.

Özetleyecek olursak, Türkiye için uygun görülen **gümrük birliği modeli,** denenmemiş ve örneği bulunmayan bir modeldir. Sonucun ne olacağı gerek Türkiye ve gerekse AT tarafından merakla beklenmektedir. Tarafların böyle bir modelden kuşku duymaları boşuna değildir.

VI- Toplu Konut Fonu

Türkiye 3824 sayılı kanun ile gümrük vergilerinde büyük bir reform gerçekleştirmiş ve "çok vergili sistem"den "tek vergili sistem"e geçmiştir. Bu şekilde eskiden uygulanan ve büyük karışıklıklara yol açan eş etkili vergi, resim ve fonlar yürürlükten kaldırılmıştır. 1.1.1993'den itibaren yürürlüğe konulan yeni gümrük tarife cetveli sade, kolay anlaşılır ve uygulanır bir hale gelmiştir. Ancak bu tarifede **Toplu Konut Fonu,** gümrük vergilerine ek olarak muhafaza edilmiş ve gelir kaybı bu fonla bir ölçüde telafi edilmiştir. Toplu konut fonu, Katma Protokol'e aykırı düşmekte ve eleştiri konusu yapılmaktadır. Bu yüzden gümrük birliğine geçişte Toplu Konut Fonu'nun kaldırılması gerekli görülmektedir. Ancak bunun yerine ikame edilecek gelir kaynağının bulunması önemli bir sorun olarak ortada durmaktadır.

Yapılan tahminlere göre gerek gümrük resminin azalması ve gerekse Toplu Konut Fonu'nun kalkmasından doğacak gelir kaybının 3,5 milyar dolar civarında olacağı anlaşılmaktadır. Türkiye açısından bu durum, telafisi kolayca mümkün olmayan büyük bir kayıptır. Bu nedenle, Türkiye gümrük birliğine girdiği takdirde bu gelir kaybının AT ülkelerinden sağlanacak ek bir yardım ile karşılanması zorunlu olmaktadır. Bu mümkün olmadığı takdirde Türkiye bu kaybı konulacak bir **iç tüketim vergisi** ile kapatma yoluna gidecektir. Toplu konut fonu bugünkü hali ile gümrük birliğine büyük engel teşkil etmektedir. Bu soruna gerçekçi bir çözüm bulunma zorunluğu ortadadır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Gümrük birliği konusunu önce teorik açıdan inceledik. Sonra da bir "case" olarak AT-Türkiye gümrük birliğini ele aldık. Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, konu gayet geniş ve girift (complex) bir görünüm arzetmektedir. Bu açıdan genel bir değerlendirme yapmak ve belirli sonuçlara ulaşmak kolay değildir. Böyle olmasına rağmen biz ulaştığımız bazı sonuçları satırbaşı olarak belirlemekte yarar görüyoruz:

1. Gümrük birliğinin teorik temelini Jacob Viner atmış ve daha sonraki iktisatçılar bunu geliştirmişlerdir. Burada en önemli sorun, gümrük birliğinin statik ve dinamik etkileri olmuştur. Varılan sonuçlara göre kesin bir değerlendirme yapmak kolay değildir. Gümrük birliğinin sağladığı fayda ve avantajları değerlendirirken, bunun **ticaret yaratıcı** olumlu etkisi ile **ticareti saptırıcı** olumsuz etkisinin sonuçlarını karşılaştırmak ve buna göre bir kanaate ulaşmak gerekir. Böyle bir karşılaştırma için birliğe dahil olan ve olmayan ülkelerin, sözü edilen malın arzı veya maliyet fonksiyonları kesin olarak belirlenmelidir. Oysa bu hususu saptamanın hiç de kolay olmadığı açıktır. Kaldı ki, gümrük birliğinde bir değil binlerce mal söz konusu olduğuna göre, sağlanacak fayda ve avantajların tesbiti daha da güçleşmektedir.

2. Çelişkili olmakla beraber, gümrük birliği, **serbest ticaret** ile **korumacılığın** yanyana varolduğu karmaşık bir müessesedir. Şöyle ki, gümrük birliği, birliğe dahil ülkeler arasında ticareti serbest bırakmakta, buna karşılık üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesi ile bir koruma duvarı getirmektedir. Böylece birlik içinde serbest ticaret ile korumacılık aynı zamanda ve bir arada varolabilmektedir.

3. Gümrük birlikleri, AT örneğinde olduğu gibi **gelişmiş ülkeler** arasında kurulmakta, buna **gelişmekte olan ülkeler de** katılmak istemektedir. Bunun iki örneği Türkiye'nin AT ile kurmak istediği gümrük birliği ile, Meksika'nın Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada ile kurmak istediği NAFTA'dır. Bu örneklerde olduğu gibi, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında kurulacak birlikler veya iktisadi entegrasyon, iktisatçılar arasında büyük tartışmalara konu olmuş ve gelişmekte olan ülkelerin böyle bir birleşmeden fazla bir yarar sağlayamayacakları ortaya konmuştur. Bu bakımdan, Türkiye'nin AT ile bir gümrük birliği oluşturmasının, daha ciddi olarak ele alınması ve tartışılması gerekir.

4. 1957 yılında Roma Anlaşması ile doğan Avrupa Ortak Pazarı, gümrüklerle ilgili hükümleri açısından bir gümrük birliği olarak doğmuştur. Daha sonraları üye sayısının altıdan onikiye yükselmesi suretiyle, birlik AT: Avrupa Topluluğu'na dönüşmüş ve iktisadi entegrasyonun kapsamı genişlemiştir. Bugünkü hali ile AT basit bir gümrük birliği değil, geniş kapsamlı bir **iktisadi birliğe** dönüşmüştür. B itibarla AT'na daha geniş bir perspektiften bakmak gerekecektir.

5. Hemen belirtelim ki, AT-Türkiye gümrük birliği önce yasal bir zorunluluktur. Çünkü Türkiye 1963 yılında imzaladığı **Ankara Anlaşması** ve 1970 yılında Brüksel'de imzaladığı **Katma Protokol** ile o zamanki AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu ile bir gümrük birliği oluşturmayı kabul etmiş ve milletlerarası bir taahhüt altına girmiştir. Aradan geçen 30 yıllık süreden beri üstlendiği taahhütlerini yerine getirmemiş ve ertelemiştir. Ancak süre dolmuş ve hatta aşılmış olduğundan Türkiye'nin milletlerarası bu taahhüdünü yerine getirmesi zamanı gelmiştir.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İkinci olarak, Türkiye siyasal tercihini yapmış ve gerek DYP-SHP **Koalisyon Protokolünde** ve gerekse TBMM'de okunan **Hükümet Programında** AT ile gümrük birliğine gidileceğini açıkça belirtmiştir. Ayrıca Başbakan Tansu Çiller yaptığı konuşmalarda AT-Türkiye gümrük birliğine gidileceğini vurgulamıştır.

Böyle bir durumda gümrük birliğine girip girmeme tartışmalarına dönmenin bir anlamı kalmamaktadır. Yapılacak şey, en geç 1.1.1996'da gerçekleşecek olan AT-Türkiye gümrük birliğine geçişte izlenecek **politika ve stratejisine** ve gerekse **hassas sektörler** açısından ne gibi tedbirler alınacaktır? Sanıyoruz tartışmaların bu buna benzer konularda yoğunlaşması gerekir.

Türkiye 1987'de AT'na girmek için resmen başvuruda bulunmuş ve aradan altı yıl geçmesine rağmen olumlu bir yanıt alamamıştır. Tam üyelik için 2000 yılına kadar bir ümit olmadığı anlaşılmıştır. Bu kez son fırsat, AT ile gerçekleşmesi beklenen gümrük birliğine kalmıştır. Çünkü AT-Türkiye gümrük birliği bir bakıma, topluluğa **fiili üyelik** anlamına gelmektedir. (*)

Dipnotlar

(1) Jeffrey Harrop: **The Political Economy of Integration in the European Community,** 2. Baskı, Billing and Sons Ltd. Worchester, 1989 - 1992. S. 290. Willem Mole: **The Economics of European Integration (Theory Practice, Policy),** Dartmouth-1990. Billing and Sons Ltd. S. 547.

(2) Prof. Miltiades Chacholiades: **International Economics,** Mc Grow Hill - 1990 - International Edition, S. 595. Yazar. ABD'de Georgia Devlet Üniversitesi'nde dış ticaret konusunda dersler veren dünyaca ünlü bir bilim adamıdır. Bu zatın 1990 yılında yayımlanan yukarki başlık altındaki kitabı, dış ticaret konusunda yeni ve mükemmel bir kaynaktır. Bu kitap dünyanın diğer üniversitelerinde de "text-book" olarak okutulmaktadır. Bu makalemizde biz de M. Chacholiades'i kaynak olarak kullandık. Zira gümrük birliği ile ilgili bütün teorik ve uygulamaya ait sorunlara kitapta yer verilmiştir.

(3) **Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü** (2. Baskı) Dünya Yayınları, No. 42, Şubat/1989. S. 121, "gümrük birliği" maddesi.

(4) G. Bannock-R.E. Baxter-R. Ress: **Dictionary of Economics,** The Penguin - New Edition, 1985, "Customs union" maddesi, S. 109.

(5) **Ekonomi Ansiklopedisi,** PAYMAŞ Yayınları, İstanbul/1983 "gümrük birliği" maddesi.

(6) **Ak İktisat Ansiklopedisi,** Akbank Yayınları, İstanbul/1973, C. I, "gümrük birliği" maddesi.

(7) J. Viner: **The Customs Union Issue,** London/1950, S. 5.

(8) Roma Anlaşması'nın Türkçe tercümesi için Bak. **Avrupa İktisadi Camiası Anlaşması,** (İkinci baskı) İstanbul/1961, Çevirenler: Vehbi Belgil ve Tahsin Yıldıran, S. 128.

GÜMRÜK BİRLİĞİ İLE İLGİLİ BİBLİYOGRAFYA

KİTAPLAR

(*) Bu etüd 1993 yılı Kasım ayında kaleme alındığı için değerlendirmeler eskimiştir. O tarihte AB Türkiye Gümrük Birliği gerçekleşmemişti.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

1. İngilizce
Jacob Viner
The Customs Union Issue,
London/1950
T. Scitovsky
Economic Theory and Western European Integration
London/1962
J. Tinbergen
International Economic Integration
Amsterdam/1965
J.E. Meade
The Theory of Customs Unions
Amsterdam/1966
The Theory of International Economic Policy,
Vol. II, Trade and Walfare, London/1966
M. Chacholiades
International Economics,
Mc Grow Hill-International edition/1990
J. Harrop
The Political Economy of Integration in the European Community,
Worchester/1990
2. Türkçe
H. Sidal
Gümrük Politikası, Mevzuatı ve Tatbikatı
İstanbul/1966 (Hacimli bir ders kitabı) S. 455
Prof. Dr. Besim Üstünel
Milletlerarası İktisadi Birleşmeler Teorisi
Ankara/1960
Avrupa Müşterek Pazarının Türk Ekonomisi Üzerindeki Muhtemel Tepkileri
Türkiye Odalar Birliği Yayınları, Ankara/1962
Dr. Rıdvan Karluk
Ekonomik Birleşmeler Teorisi Yönünden
Türkiye'nin AET Üyeliği ve Sanayileşme Sorunu
(Doktora Tezi)
Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi,
Yayın No. 13, Eskişehir/1976, S. 222.
Dr. Güzin Erlat
İktisadi Birleşmelerin Dış Ticaret Etkileri:
Ticaret Yaratma ve Ticareti Saptırmanın ex ante
Ölçülmesi Üzerine Bir Deneme
Ankara İ.T.İ.A. Yayınları, Ankara/1978, Yayın No. 136.
Ahmet Y. Gökdere
Az Gelişmiş Ülkelerarası İktisadi Birleşmeler
Sevinç Matbaası, Ankara/1969

MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

MAKALELER

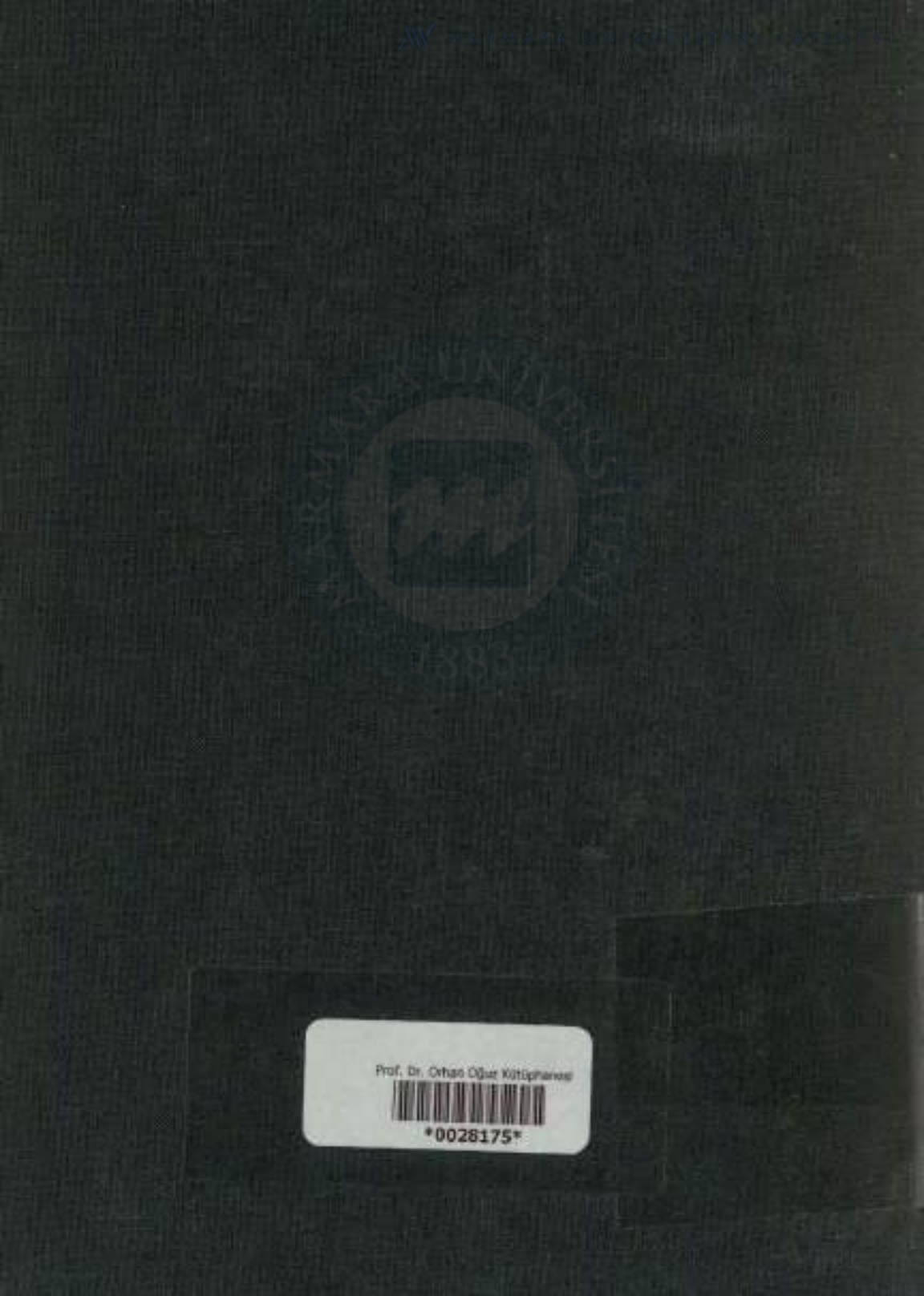
1. İngilizce
H.G. Johnson
The Economic Theory of Customs Union
Pakistan Economic Journal, March/1960
O.W. Cooper - B.F. Massel
Towardia General Theory of Customs Union
for Developing Countries,
Pakistan Economic Journal - Vo. 73 Oct/1965
R.G. Lipsey
The General Theory of Second Best
The Theory of Customs Union: A. General Survey
Sep/1960
2. Türkçe
Prof. Sadun Aren
Gümrük Birliği ve Ortaya Koyduğu Meseleler,
Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XIII, No.1
Mart/1958
Raul D. Prebisch
The Economic Development of Latin America and its Principal Problems.
Economic Bulletin for Latin America, February/1962
Not: Bu makalenin Türkçe tercümesi için Bak.
Bilsay Kuruç: SBF. Dergisi C. XVIII, No. 1 Mart/1963 S.103-142
Richard D. Condon
Avrupa Toplulukları Komisyonu
Gümrük Birliği Genel Müdürü
Türkiye-AT Gümrük Birliği - 1966 ve Ötesi
İSO-Türkiye'nin Dış Ekonomik İlişkilerinde Yeni Ufuklar,
Uluslararası Seminer - 24/25 Şubat 1992, Temmuz/1992
Tebliğ metni, S. 65 - 74, Tartışmalar: S. 75-87.

TEZLER

H.O. Aktan
Effects of Joining the European Economic Community on the Turkish Economy,
Oxford/1972
Oxford Üniversitesi'nde yapılan bu doktora tezi basılı değildir.
T. Baysan
Economic Implications of Turkey's Entry into the Common Market,
University of Minnesoto/1974
Basılmamış doktora tezi.

İ.Ü. İ.İ.B.F. KÜTÜPHANESİ

MARMARA UNIVERSITESI ATATÜRK



Prof. Dr. Orhan Oğuz Kütüphanesi
0028175