

"maliye uzmanları derneği yayınıdır"

uzmanbakış

Yıl : 1 • Sayı : 2 • ISSN: 2147-6241



- Cari Açıkla Mücadele Kapsamında Kalıcı Bir Öneri
- Yeni Kamu Mali Yönetiminde Program Bütçe Model Önerisi
- Soru Önergeleri Etkin Bir Denetim Aracı mıdır?
- Cezalar Maliye Politikası Aracı Olabilir mi?





Sahibi ve Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Maliye Uzmanları Derneği Adına
Mücahit CIVRİZ

Editör
Kerem Eray ERBAY

Yayın Kurulu
Abdullah KOCAER
Ayça ALDANMAZ
Belgin AKSU CANGA
Hatice TOPKAYA
Murat ŞİMŞEK
Necdet Sıtkı YAKUPÇEBİOĞLU
Ömer DAĞ
Seyfi Emrah KILIÇARSLAN

Mali Koordinatör
Ramazan AK

Yönetim ve Yazışma Adresi
Mithat Paşa Cad. 26/19 Kızılay, Çankaya -
ANKARA
T: +90 312 433 08 80
F: +90 312 433 08 90
E-mail: uzmanbakis@gmail.com

Tasarım / Reklam / Pazarlama

imajans

İMAJANS LTD. ŞTİ.
Cinnah Cd. Kırkpınar Sk. No: 8/4
Çankaya / ANKARA
T.: 0312 465 00 90 - F.: 0312 465 00 92
www.imajans.com.tr

Görsel Yönetmen & Tasarım
Nurdan AKTULGA

Baskı Yeri
TŞOF PLAKA MATBAACILIK A.Ş.
Sincan Organize San. Böl. Orhan Işık Cd. No:3
Sincan / ANKARA
T.: 0312 267 08 97 - F.: 0312 267 06 93

Baskı Tarihi
Nisan 2014 Yaygın Süreli Yayın

ISSN 2147-6241
Uzman Bakış Dergisi üç ayda bir yayımlanır.
Yazılar kaynak gösterilerek kullanılabilir.
Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
Dergiye dijital ortamda www.mud.org.tr
adresinden ulaşılabilir.

Teşekkürler !

Değerli Uzman Bakış Okuru,

"Meslek Dergiciliğinde Yeni Bir Dönem Başlıyor" mottosuyla yayın hayatına başlattığımız Dergimizin ikinci sayısı ile karşınızdayız. Uzun ve yorucu uğraşların ardından yayımladığımız ilk sayımız sonrasında, bizlere iletilecek görüş, öneri ve eleştiriler bu derginin daha iyi olması, bu yürüyüşün sağlam ve uzun soluklu olması açısından önemliydi. Zira "Yeni bir dergi çıkıyorsa, yeni bir dünya kuruluyor demektir. İster birkaç kişi birlikte, isterse tek kişi çıkarıyor olsun, sonuç değişmez. Yeni bir dünya kurulmuştur. Ya da dünya, yeniden kurulmuştur." Bu yeni dünyaya adım atışımız ile ilgili, bizi biraz da şaşırtan, yoğun bir ilgi ile karşılaştığımızı ifade etmeliyim. Dergimizin ilk sayısı ile ilgili görüşlerini bizlerle paylaşan herkese teşekkür ediyoruz. Sizlerin desteğiyle bu yürüyüşümüzü daha güçlü yapacağımıza inanıyoruz, kuşkunuz olmasın.

* * *

Ümit ediyoruz ki, Uzman Bakış Dergisi geleceğe dair attığımız "tomurcukların vaitkâr gururu" olacaktır. Cemil MERİÇ, dergileri hür tefekkürün kalesi olarak niteler. Ve Ona göre; Kitap, çok defa tek insanın eseri, tek düşüncenin yankısı iken; dergi bir zekâlar topluluğunun mesajıdır. İşte bu Dergi de, başta Maliye Uzmanı meslektaşlarımız olmak üzere farklı meslek mensupları, akademisyenler ve araştırmacılar gibi seçkin bir topluluğun, bilgi ve birikimlerini geniş kitlelere aktaracakları, meslek dergiciliğine yeni bir ses, yeni bir renk ve yeni bir heyecan olma adına yoluna devam etmektedir.

* * *

Bu yolculuğun güçlenerek devam etmesi temennisiyle...



Yayın Kurulu

Danışma Kurulu

Ahmet KOÇYİĞİT / Daire Başkanı
Ferhat AYDOĞDU / Daire Başkanı
Hasan ÖZABA / Daire Başkanı
Kamil Önder ERGÜN / Daire Başkanı
Mahmut VAROL / Daire Başkanı
Nevin DELİKAYA / Daire Başkanı
Osman ŞAHİN / Daire Başkanı
Selçuk ADIGÜZEL / Daire Başkanı
Ahmet BAĞCI / Sayıştay Başdenetçisi
Ahmet KAZAN / Sayıştay Başdenetçisi
Ahmet TAMER / Planlama Uzmanı
Ahmet UZELLİ / Vergi Müfettişi
Ali ÖNDER / Maliye Uzmanı
Ali ÖZKALDI / Maliye Uzmanı
Ali TOPAKKAYA / Maliye Uzmanı

Alparslan AYAN / Maliye Uzmanı
Alper DEMİR / Maliye Uzmanı
Atilla ÇAKIR / Maliye Uzmanı
Bayram TAMKAN / Vergi Müfettişi
Betül GÖKSU / Gelir Uzmanı
Dr. Murat KÜRKÇÜ / Maliye Uzmanı
Dr. Nahit YÜKSEL / Maliye Uzmanı
Elçin ŞİMŞEK ÖNCÜ / Maliye Uzmanı
Fatih Sefa TOPÇU / Maliye Uzmanı
Ferdane ŞAHİN / Maliye Uzmanı
Fırat EĞRİ / Maliye Uzmanı
Galip HAKSEVER / Maliye Uzmanı
Halis KIRAL / Maliye Uzmanı
Harun ŞAHİN / Defterdarlık Uzmanı
Havva BÖREKÇİ ŞAHAN / Maliye Uzmanı

Hülya SOYLU / AB Uzmanı
İbrahim ARSLAN / Maliye Uzmanı
İnanç Asım SÖZER / Ekonomist
Kazım GENÇ / Maliye Uzmanı
M. Ali OFLAZ / Ankara Kalkınma Ajansı Koordinatör
Mehmet Onur YURDAKUL / Maliye Uzmanı
Mehmet YILMAZ / Maliye Uzmanı
Murat ÜSTÜN / Maliye Uzmanı
Nağme Buğse ŞENER / TÜBİTAK Uzmanı
Nuray SERDAROĞLU ERBİL / Maliye Uzmanı
Nuri ÖZTÜRK / Maliye Uzmanı
Şafak Birol ACAR / Maliye Uzmanı
Tuncay ALTUNTAŞ / Maliye Uzmanı
Yaşar ZENGİN / Maliye Uzmanı

İçindekiler

04

Son Küresel Kriz Maliye Politikasının Önemi Yeniden Hatırlattı

Prof. Dr. Kerem ALKİN

Türkiye, Orta Gelir Tuzağı ve Ar-Ge

Dr. Hatice KARAHAN

08

10

Tek Hazine Hesabı: Kavramsal ve Operasyonel Çerçeve

Dr. M. Coşkun CANGÖZ

Soru Önergeleri Etkin Bir Denetim Aracı mıdır?

Osman ŞAHİN, M. Abdullah ÜNSAL

16

22

Ulusal Tasarruf Eğilimini Artırmanın Ekonomi Politikası

Prof. Dr. Havva TUNC

Bütün Yönleriyle Aile Yardımı Ödeneği

Salim KAHRAMANOĞLU

26



31

Gelir Vergisi Kanun Tasarısı Üzerine

Mücahit CİVRİZ

Gelir Vergisi Düzenlemeleri Üzerine Değerlendirmeler

Dr. Mahfi EĞİLMEZ

32

Gelir Vergisi Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme

Recep BİYİK

36

Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Reformları ve Türkiye İçin Gelir Vergisi Reformu Önerileri

Yrd. Doç. Dr. Yunus DEMİRLİ

50

46

Yeni Vergi Düzenlemeleri Futbolu Nasıl Etkileyecek?

Tuğrul AKŞAR

64

memurlar.net Yönetim Kurulu Başkanı Nezir KARDOĞAN

Röportaj

Cezalar Maliye Politikası Aracı Olabilir mi? (Trafik Para Cezaları Üzerine Bir Değerlendirme)

Mücahit CİVRİZ

66

76

Açık Bütçe Endeksi ve Türkiye

Doç.Dr. Murat ŞEKER

Cari Açıkla Mücadele Kapsamında Kalıcı Bir Öneri

Mehmet YILMAZ

82

88**Devlet Memurları Yan Ödeme Sistemi**

Doğan KESTANE

Genişletici Para Politikasından Çıkış Stratejisi ve Gelişmekte Olan Ekonomilere Etkisi**94**Kamil Önder ERGÜN
Funda Makineci**100****Genel Yönetim Sektörü Çerçevesinde Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi ESA 2010'un Değerlendirilmesi**

Bahtiyar YÜKSEL

Yeni Kamu Mali Yönetiminde Program Bütçe Model Önerisi**104**

Atilla ÇAKIR

114**Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Mali Yönetim Bilgi Sistemi**

Ömer İYİGÜN

İdarenin Düzenleyici İşlemleri: Genelge**120**

Erkan KARAARSLAN

124**(1565-1685) Osmanlı Devletinin Sosyo-Ekonomik Genel Durumu ve Para Tahsisleri Dönemi**

Fatih Sefa TOPÇU

İhalelere Katılmaktan Yasaklama Kararının Uygulanmasındaki Eksiklikler**136**Volkan ÜNLÜEL
Lütfü Cihan GÜLMEZ**140****Taşınırın Kişilere ve Ortak Alanlara Kullanıma Verilmesi**

Geylani GÖZCÜ

Ülkemizde Kanun Yapım Süreci ve Ülke Uygulamaları**148**

Ayşegül VAROL

160**Yeşil İçin, Doğa İçin ve Nihayet Yaşam İçin Vergi...**Huriye Tuğçe KESKİNER
Koray PİRÇEKİ**Son Değişiklikler Çerçevesinde Teşvik Belgesine Bağlı Yatırımlarda Gelir ve Kurumlar Vergisi Uygulaması****168**

Cem ARSLAN

Kamu Personel Seçme Sınavı "Bir Sistem Analizi"**180**

Ahmet KARİP

Kamu Harcamalarının İzlenmesinde Bir Deneyim: Kamu Harcamalarını İzleme Platformu**188**

Prof. Dr Nurhan YENTÜRK

**174****Kamu Kurumlarına Ait Sosyal Tesislerde Vergi Uygulamaları**

Ferit Öz



Prof. Dr. Kerem ALKIN

Niğantaşı Üniversitesi Rektörü

Son Küresel Kriz Maliye Politikasının Önemi Yeniden Hatırlattı

2008 sonbaharında Lehman Brothers battığından bu yana süregelen küresel finans krizi, 5. yılını geride bırakarak ve sürekli faz değiştirerek, etkisini sürdürüyor. Krizin gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde sert bir daralmaya sebep olduğu 1. Faz 6 ay sürüp 2009 yılı nisan ayı başında tamamlanırken, ardından hızlı bir toparlanmanın etkili olduğu bir yıllık 2. Faz dönemi geldi. 2010 yılı nisan ayından itibaren, ABD ekonomisinde istihdam piyasasındaki bozulmanın derinleşmesi ve Euro Bölgesi'ndeki derin krizle 3. Faz'a geçtik. 3. Faz 2012 yılı sonbaharına kadar sürdü ve 2012 sonbaharından itibaren gelişmiş ekonomilerde toparlanma belirtilerinin gözlemlendiği, Euro Krizi'nin aynı şiddette uluslararası ekonomi çevrelerinde dillendirilmediği ve ABD ekonomisinde istihdam piyasasındaki toparlanmanın hızlandığı 4. Faz'a geçtik.

4. Faz'da, ABD Merkez Bankası FED, ABD ekonomisinde ve özellikle istihdam piyasasındaki toparlanmanın bu tempoda devam etmesi halinde, o ana kadar uyguladığı para politikası tedbirlerini kademeli olarak azaltacağını ifade etmeye başladı ve bu konuyla ilgili ilk işaret fişegi 22 Mayıs 2013 tarihinde FED Başkanı Bernanke'nin konuşmasıyla kendisini gösterdi. Bernanke, FED'in tahvil alım programını kademeli olarak azaltacak bir süreçte yakın olduğunu ifade etti. FED'in ve FED yetkililerinin açıklamaları, küresel piyasalarda likidite bolluğunda artık sona gelindiği ve bundan sonra dünyanın önde gelen merkez bankalarının küresel likiditeyi besleyecek bir para politikası izlemeyecekleri algısını güçlendirdi.

Böyle bir algının öne çıkmasıyla birlikte, aralarında Türkiye'nin de yer aldığı önde gelen gelişmekte olan ekonomilerin para ve sermaye piyasalarından sermaye çıkışı yaşandığına, küresel krizin başlangıcından bu yana gelişmiş ekonomilerden gelişmekte olan ekonomilere yönelik sermaye akımının kısmen tersine döndüğüne şahit olduk. Bu gelişme ilgili ülkelerin para birimlerinde değer kayıplarına da sebep oldu. Brezilya, Arjantin ve Hindistan gibi ekonomilerin para birimlerindeki değer kayıpları, esasen bu süreçten daha



da önce de başlamıştı. Bu süreçte, para biriminde değer kaybı yaşayan ülkelere, Türkiye, Rusya, Güney Afrika, Endonezya gibi ekonomiler de dahil oldu.

Hatta, kimi uluslararası finans kurumlarının ekonomistleri, Türkiye, Brezilya, Hindistan, Endonezya ve Güney Afrika "Kırılgan Beşli" olarak adlandırmaya başladılar. Bu gelişmelerin yaşandığı bir konjonktürde, 4. Faz'ın bitişini ve 5. Faz'ın başladığını ilan eden gelişme, ABD Merkez Bankası'nın (FED), 2013 yılı aralık ayı toplantısında, tahvil alım programını azaltmaya (tapering) başlama kararı oldu. Böylece, dünyanın önde gelen merkez bankası konumundaki FED genişletici para politikasına son vereceği anlamına gelen süreci başlatmış oldu.

SADECE PARA POLİTİKASI TEDBİRLERİ KRİZİ DERİNLEŞTİRDİ

Bir kaç paragraf sonra, yukarıda belirttiğimiz 5. Faz'la ilgili sürece geri döneceğiz. Bununla birlikte, son iki aylık döneme yönelik değerlendirmelerimizi paylaşmazdan önce, para ve maliye politikası süreciyle ilgili görüşümüzü paylaşalım. Maliye politikası, neredeyse 3000 yıllık uygulama tarihi olan bir alandır. Düzenli devlet yapısına geçilmesiyle birlikte, devlet bütçesi kavramı, düzenli olarak vergi toplanması, devlet ve hazine arazileri kavramları hep bu dönemde gündeme geldi.

Bu nedenle, ülke ekonomisinin etkin bir şekilde yönetilmesi, ekonomik büyüme ve istihdama katkı, ekonomideki kamu kaynaklarının etkin kullanımı, kamu harcamalarının finansmanı için devletin birey ve kurumlardan gelir toplaması, bu kaynakların doğru tercihlerle, kimi zaman tarım sektörünün sübvansiyonu, kimi zaman da esnaf ve küçük işletmelerin desteklenmesi adına kullanılması, insanoğlunun uygarlık yaşamında uzunca bir döneme yayılıyor. Oysa, para politikası alanı, uygarlık ya-

şamında 250 yıllık bir dönemi kapsamakta ve etkin kullanıldığı dönem bir yüzyılı geçmez.

O halde, bir ülke ekonomik krizle karşı karşıya kaldığında, bu krizin etkilerinin bertaraf edilmesi ve ülke ekonomisinin en kısa sürede krizden çıkarılması, neticede, para ve maliye politikasının eş zamanlı ve eş ölçüde etkin kullanılabilmesi ile ancak mümkün olabildiğini unutmamak gerekir. Maliye Politikasını etkin kullanabilmenin yolu ise, bütçe dengesi ve kamu borç stoku düzeyi açısından, hareket alanınız olabilmesinden geçiyor. AB ülkeleri 1990'lı yılların başlarında, Maastricht Kriterleri ile bu alanı tanımlayıp, genel devlet bütçe dengesinin GSYH'ya oranının yüzde -3'ü geçmemesi, AB tanımlı kamu brüt borç stokunun GSYH'ya oranının da yüzde 60'ı geçmemesi anlamında, gereken kriterleri belirlediler.

Bu noktada, son küresel kriz ortaya çıktığında, AB'nin, Euro Bölgesi ülkelerinin önemli bir bölümü ve ABD, söz konusu kamu mali disiplin kriterlerinin hayli uzağında krize yakalandılar. ABD elbette, AB üyesi bir ülke değil. Ama, Maastricht Kriterleri, temelde AB'ye üye veya aday bir ülkenin uyması gereken kriter gibi gözükse de, tüm ülkelerin de uyabilecekleri ve uymalarının yararlı olduğu bir kamu mali yönetimi kriterleri olarak öne çıktı. Türkiye, 2001 Krizi esnasında, bu kriterlerin bir hayli uzağındaki kamu mali yapısı ile, ciddi bir bedel ödedi ve 2002-2008 arası, tarihi sayılabilecek bir kamu mali disiplin yapılandırmasıyla ve başarılı reformlarla, kendisini yeniden kurguladı. 2008-2013 döneminde de, elde ettiği bu kamu mali disiplin tablosunu perçinledi.

Buna karşılık, önde gelen gelişmiş ülkelerin önemli bir kısmı, kamu mali yapıları itibarıyla, mali disiplin açısından hayli sıkıntılı bir tablo ile bu krize yakalandılar ve maliye politikası araçlarını krizin etkilerini bertaraf etmek adına devreye alamadılar. Tersine, Türkiye son kü-

resel krize önemli bir "kamu mali disiplin" avantajıyla yakalandığından, bazı kritik önemdeki mal ve hizmetlerdeki dolaylı vergileri azaltıcı tedbirler ve kamu harcamalarının kısmen arttırıcı tedbirlerle, krizin etkilerini çabuk bertaraf etti ve 2009 yılı son çeyreğinde, Türk ekonomisi yeniden artı büyümeye geri döndü. Ardından, 2010 yılında yüzde 9,2, 2011 yılında da yüzde 8,8 büyüyerek, büyüme performansında uluslararası rekorlara bir bakıma imza attı.

Buna karşılık, önde gelen gelişmiş ekonomiler, hayli sıkıntılı bütçe açığı sorunları ve hayli yüksek kamu borç stoku oranları ile, mali politikası bacasında hiç bir adım atamadılar ve bu nedenle, sadece para politikası tedbirleriyle bu süreci yönetmeye kalktıklarında ise, krizin etkilerinin derinleştiğini gözlemlediler. Hatta, Almanya'nın Euro Bölgesi'nde, Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İtalya'yı maliye politikası uygulamalarında, ağır bütçe disiplini ile, sıkılaştırıcı maliye politikası uygulamaya zorlaması, anılan ülkeler için bir "negatif büyüme girdabı"na dönüştü ve Yunanistan fiilen iflas etti. İktidarlar el değiştirdi, halk ağır maliye politikası tedbirleri ile sokaklara döküldü. Türkiye ise, aynı dönemde, bütçe açığı hedeflerinin altında bütçe açığı rakamları ile yılı bitirmeyi bildi. Bu durum, 2013 yılı merkezi yönetim bütçesinde de aynen devam etti.

GELİŞMEKTE OLAN EKONOMİLERE "ORTAK" TUTUM HAKSIZLIK; TÜRKİYE POZİTİF AYRIŞMALI

FED'in tahvil alım programını azaltmaya başlaması (tapering) sonrasında, ekonomistlerin, gelişmekte olan ekonomilerin bu süreçten etkilenme başlıklarını şu şekilde bir araya getirmek mümkün:

1. Finansal darboğaza yönelik bulaşıcılık etkisi
2. Küresel piyasalarda parasal koşullarının sıkılaşmasının, önümüzdeki birkaç yıl için resesyon riskini arttırması
3. Zayıflayan ve değer kaybeden ülke paraları nedeniyle ithal ve yerli malların fiyatlarının yükselmelerinden kaynaklanacak enflasyon riski
4. GOÜ merkez bankalarının faizleri yükseltme eğilimi ve bu eğilimin sebep olabileceği makro sonuçlar
5. Gelişmiş ülkelerdeki toparlamadan eşit düzeyde yararlanamama riski

Esasen, daha birinci maddede, Türkiye'nin pek çok gelişmekte olan ekonomiden pozitif olarak ayrıştığını ifade edebiliriz. Kaldı ki Moody's de Türkiye'nin derecelendirme notunu ve görünümünü, S&P'nin aksine, korurken bu noktaya işaret ediyor. Türk Ekonomisi'nin bilançosuna bakıldığında, pek çok uluslararası kurum ve siyasi lider tarafından alkışlanan Türkiye'nin sürdürülebilir büyüme hikayesi, mali disiplin ve bütçe performansı, hane halkı,

firma ve kamu borç stoku oranlarının makul olması, güçlü bankacılık yapısı, hane halkı, bankalar ve kamuda açık pozisyon riskinin neredeyse sıfır olması, güçlü yönlerimiz olarak öne çıkıyor.

Aslında, pek çok gelişmekte olan ekonomi, özel sektör açık pozisyonu ve özel kesimin tasarruf açığının yanı sıra, bir de kamu açığı sorunu yaşamıyor. Bu nedenle, saygın ekonomistlerin çoğu, kamu mali disiplini bozacak adımlar atmamaları halinde, FED'in tahvil alım programını azaltmasının, finansal darboğaza yönelik bir bulaşıcılık etkisine dönüşmeyeceğini vurgulamaktalar. Buna karşılık, yukarıdaki diğer 4 maddenin etkileri göz ardı edilmiyor ve gelişmekte olan ekonomiler için enflasyonun göreceli yükselmesi, bu nedenle merkez bankalarının faiz artırımını hızlandırması ve bunun da büyüme ile istihdama olası yansımaları öncelikli konu başlıkları olarak öne çıkmakta. Nitekim, 2013 Mayıs-2014 Ocak döneminde, bireysel müşteri ve reel sektöre yönelik krediler açısından, Türkiye'de kredi faiz oranlarının 250-300 puan arttığı vurgulanmakta.

Bir başka nokta olarak, Sahra Altı Afrikası'nın hayli iddialı ortalama büyüme oranları ve Orta-Doğu Avrupa ile MENA Bölgelerinin yüzde 3 civarındaki büyümeleri, Türkiye'nin ihracat pazar çeşitlendirmesindeki çabaları açısından anlamlı. Kaldı ki, İran'ın nükleer tartışmasında anlaşmaya varması, Türkiye açısından kısa ve orta vadede İran pazarıyla ihracat bağlantıları ve enerji ithalat maliyetlerinin kısmen azalması anlamında da moral kazandırmış gözüküyor. İran'la artacak ticari ilişkilerin cari açık üzerindeki yapıcı etkisi göz ardı edilmemeli.

IMF Raporunda, gelişmekte olan ülke ekonomilerindeki zayıflık kaygı verici olarak nitelense de, gelişmiş ülke kaynaklı dış talebin bu ülkelerin büyümesini olumlu etkileyebileceği görüşüne de yer verildi. Kimi gelişmekte olan ülkedeki büyüme hızının potansiyele yakın olduğunun altını çizen IMF, daha fazla büyümenin yapısal reformlara hız verilmesiyle mümkün olabileceği görüşünü de savundu.

IMF Baş Ekonomisti Olivier Blanchard ise, "tapering" in zamanlamasını uygun bulmakla birlikte, FED'in "erken çıkış" a daha yakın olduğunu düşünmediğini söyledi. Blanchard, düşük faizlerden kaynaklanan risklerin beklenenden daha çok olacağı senaryosuna ise düşük ihtimal verdi. Blanchard, ayrıca IMF'nin, Euro Bölgesi'nde en fazla yüzde 20 ihtimalle, durgunluğa bağlı olarak deflasyon riskini göz ardı etmediğini; bu nedenle, Avrupa Merkez Bankası'nın (ECB) talebin devamlılığını sağlayacak ve enflasyonun bir miktar yükselmesine izin verecek bir para politikasını yürütmesinin yararlı olacağını ifade etti. ■

Maliye Araştırmaları Merkezi açıldı





Dr. Hatice KARAHAAN

Akademisyen Ekonomist,
TÜBİTAK & İstanbul Bilgi Üniversitesi

Türkiye, Orta Gelir Tuzağı ve Ar-Ge

Günümüzde bilim ve teknolojiye rekabet avantajı yakalamış ülkeler gelişmiş ülke statüsünde konumlanırken, gelişmekte olan ekonomilerin ise daha çok emek yoğun mal ve hizmet üretiminde göreceli üstünlüklere sahip olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte, düşük gelirin hâkim olduğu ekonomilerin, emek faktöründe avantajlı olma ve bundan yararlanarak büyüme durumu sonsuza dek sürmemekte ve belli bir aşamaya gelindiğinde dezavantaja dönüşmektedir. Nitekim düşük gelirli ekonomiler, kalkınmalarının ilk dönemlerinde bol ve ucuz iş gücü kanalıyla hızlı adımlarla yukarı tırmanabilmekte, ancak bu avantaj daha yüksek ücret anlamına gelen orta gelir kategorisine girildiğinde ortadan kalkmaktadır. Böylelikle rekabetçi gücünü yitiren söz konusu ekonomiler ivme kaybetmektedir. Benzeri bir durum, stoku arttıkça ek getirisi azalan sermaye faktörü için de geçerlidir. Dolayısıyla, verimliliğin artırılmaması halinde, mütevazı oranlarda sürüp giden büyüme oranları ile bir üst seviyedeki gelir kategorisine terfi etmek, çok uzun yıllar mümkün olamamaktadır.

İşte ülkelerin, bu aşamada yakalandıkları kısır döngüye "Orta Gelir Tuzağı" adı verilmektedir. Özetle orta gelir tuzağı, hızlı bir büyümeyle düşük gelir kategorisinden çıkmış; ancak orta gelir düzeyine ulaştıklarında yavaşlamaya başlamış ekonomilerin içinde bulunduğu, verimlilik yetersizliğine bağlı çıkmaz olarak tarif edilebilir. Son birkaç on yıllık dönem içerisinde yüksek gelirli ekonomi statüsüne terfi edememiş çok sayıda ülke bugün bu fasit dairenin içinde mücadele vermektedir.

Tablo 1. Gelir Düzeylerine Göre Ülke Sınıflandırmaları

	Kişi Başına Yıllık Ortalama Gelir
Düşük Gelirli Ekonomiler	1.025 Dolar ve Altı
Orta Gelirli Ekonomiler	1.026 – 12.475 Dolar Arası
• Alt Orta Gelirli Ekonomiler	1.026 – 4.035 Dolar Arası
• Üst Orta Gelirli Ekonomiler	4.036 – 12.475 Dolar Arası
Yüksek Gelirli Ekonomiler	12.476 Dolar ve Üzeri

Kaynak: Dünya Bankası

Bu çerçevede, Dünya Bankası tarafından belirlenen ülke gelir kategorileri Tablo 1'de sunulmuştur. Buna göre, kişi başına milli geliri 1.026-4.035 dolar arası gelire sahip olan ülkeler alt, 4.036-

12.475 dolar arası gelire sahip olanlar ise, üst orta gelirli ekonomi olarak adlandırılmaktadır. Orta gelir tuzağı riskine maruz kalan ülkeler, literatürde "üst orta" gelirli kategoride yer alan ve 15-20 yıl gibi uzunca bir süre yüksek gelirli ülke sınıfına atlayamayan ülkeler olarak ele alınmaktadır.

Orta gelir tuzağı kavramı, adından son dönemlerde ülkemizde de sıkça bahsettirmektedir. Bilindiği gibi Türkiye ekonomisi, 2001 krizi sonrasında 3.000 dolar bandında bir kişi başına milli gelirle başladığı ekonomik reform sürecini başarıyla yürüterek hızla büyümüş ve 2005 yılında üst orta gelirli ülke kategorisine ulaşmıştır. Ancak gelir sınıfı atlayan diğer ekonomilerde görüldüğü gibi, büyümenin ilk dönemlerinde sahip olunan düşük maliyetler ve emek yoğun sektörler avantajı da giderek kaybolmaya başlamıştır. İşte bu gerçekten ve 2012 ve sonrasında görülen nispeten düşük ekonomik büyüme hızından yola çıkarak, Türkiye'nin, bir "orta gelir tuzağı" testinden geçebileceği hususu son zamanlarda dile getirilmektedir.

Türkiye'nin, 2000'li yılların başında alt orta gelirli ekonomi sınıfında yer alırken sahip olduğu avantajların bugün için geçerli olmadığı hiç şüphesiz ortadadır. Bununla birlikte, Türkiye ekonomisi, orta gelir tuzağı için söz konusu olan statüye geçeli 9 sene gibi bir süre olmuştur. Tuzağa yakalanma kavramı ise, yukarıda belirtildiği gibi en az 15-20 yıl gibi bir zaman dilimini baz almaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin bir kısır döngü içine girme riski henüz çok yakın olmamakla birlikte, bundan sonraki dönemde acilen sürdürülebilir ideal büyüme rakamlarına ulaşması gerektiği de net bir şekilde ortadadır.

İşte bu noktada, arzu edilen büyümenin ve bunu başarmanın yolu olan verimliliğin, zincirleme bir şekilde Ar-Ge performansına bağlılık arz ettiği gerçeği devreye girmektedir. Zira Ar-Ge ve ekonomik büyüme arasındaki pozitif ilişki, birçok akademik çalışmada da gözler önüne serilmiştir. İçsel büyüme modellerinden ilham alan bu çalışmalar, ekonomik gelişimin esas olarak verimlilikle sağlanabileceği görüşünü temel almaktadır.¹ Verimlilik artışı ise, ancak teknolojik gelişimle mümkün olmaktadır. Söz konusu çalışmalar, yüksek verimlilik sağlayan teknolojik rekabet gücünün ve inovasyonun, ülkelerin büyüme hızlarını artırdığını tespit etmiştir.² Teknolojik gelişim ise, ancak ve ancak Ar-Ge çalışmalarıyla ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla bu zincir, Ar-Ge'yi, teknolojinin, verimliliğin ve nihayetinde ekonomik büyümenin altın anahtarı haline getirmektedir. Bu bağlamda, orta gelir tuzağına yakalanmayan ülkelerin başarılarının, Ar-Ge'ye yaptıkları yatırım artışlarıyla doğru orantılı olduğu da tespit edilmiştir.³

Buradan hareketle, Türkiye'nin, bahsi geçen tuzaktan korunmak için, Ar-Ge ve inovasyon konusunda hamleler yapmaktan başka seçeneği bulunmadığı ortadadır. Elbette Türkiye, bu konularda beşeri ve finansal kaynaklar açısından 2000'lerde ciddi ilerlemeler kaydetmiştir. Bu kapsamda, Ar-Ge personelinin 2002 yılında istihdam içinde binde 1,51 olan payı, on yıl içerisinde binde 3,85 düzeyine erişmiştir. Bu

gelişme umut verici olmakla birlikte, AB ortalamasının binde 11 olduğu ve Ar-Ge konusunda hızlı adımlar atan birçok ülkede bu oranın 10 kişinin üzerine çıktığı düşünüldüğünde, Türkiye'nin Ar-Ge'ye yönelik insan kaynağı konusunda daha yüksek seviyeleri zorlaması gerektiği ortadadır. Aynı dönemde GSYH'den Ar-Ge harcamalarına ayrılan pay da, %0,53'ten %0,92'ye yükselerek ciddi bir gelişim göstermiştir. Ancak bu da, OECD ve AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında düşük bir oran olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu nedenle, Türkiye'de Ar-Ge ve yenilik faaliyetlerine sağlanacak teşvik ve destekler, sürdürülebilir büyümenin istikrarlı bir biçimde sağlanabilmesi açısından hayati önem arz etmektedir. Bu minvalde gerekli kaynakları niceliksel olarak artırmak elzem olmakla birlikte, politikaların nitelikleri ve boyutları anlamında da neler yapılabileceğini irdelemek gerekmektedir. Bu noktada, bilim ve teknoloji alanında örnek teşkil eden Güney Kore ve Finlandiya gibi ülkelerin başarısının temelinde yatan bazı temel stratejileri göz önünde bulundurmak faydalıdır. Öncelikle bu ülkelerin, teknolojik gelişim süreçlerine, alanlarında yetişmiş hatırı sayılır büyüklüklerde profesyonel ekiplerle başlamış olmalarının, stratejik alanlarda hızla ilerlemelerini sağladığını belirtmek gerekir. Bununla birlikte, hâlihazırda sahip oldukları bu kadrolarla da yetinmeyerek sürekli olarak nitelikli insan gücü yetiştirmeye ve bu minvalde doktora programlarına önem vermeye devam etmişlerdir⁴. Buradan yola çıkarak, Türkiye'nin de, bilim ve teknoloji politikalarının şekillenmesinde, STEM başta olmak üzere, eğitim ile ilgili stratejilere çok daha önemli bir yer vermesi gerektiği ortadadır.

Öte yandan, Finlandiya'nın inovasyon sıralamasında dünya lideri olmasında, ilgili politikaların sağlıktan eğitime, demokrasiden kültüre birçok alandaki gereklilik ve ihtiyaçlarla ilişkilendirilmiş olmasının büyük rol oynadığı dikkat çekmektedir. Teknoloji çalışmalarının toplumla harmonize edilmiş bir şekilde sürdürülmesiyle ortaya çıkan bu "sosyal inovasyon" uygulaması, örnek alınacak bir bakış açısı olmuştur. Eğitim ve sosyal inovasyon temelinde değinilen bu iki ana husus, esas itibarıyla Türkiye için bilimsel ve teknolojik gelişim sürecinde, bir nevi arka planda kalmış "sosyal bilimlerde Ar-Ge" gerçeğine parmak basmaktadır. Zira söz konusu örnek ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de teknolojik Ar-Ge, kendisini tamamlayıcı nitelikte olan sosyal boyutuyla el ele gitmek durumundadır.

Bunun yanı sıra, Türkiye'de, Ar-Ge harcamalarının etkin bir şekilde tahsis edilme konusu da oldukça kritik bir öneme haizdir. Bu konunun bir önemli ayağı ise, stratejik alanlara odaklanmaktan geçmektedir. Ar-Ge planlamaları ve destekleri, Türkiye'nin ihtiyacı olan sektörler ve ürünler üzerinde yoğunlaştırılmalı, somut ve ticari hedefler içermelidir.

Özetlemek gerekirse, Türkiye ekonomisinin orta gelir tuzağından korunması ve 2023 ve ötesindeki hedeflerine ulaşabilmesi için, düşük gelir avantajlarının terk ettiği boşluğu yüksek verimlilikle doldurması gerekmektedir. Bu ise, ulusal Ar-Ge ve inovasyon girdi-çıktılarını ve ilgili stratejileri yepyeni bir boyuta taşıma zorunluluğunu, kaçınılmaz ve acil kılmaktadır. ■

1 Grossman, G. M., E. Helpman, "Innovation and Growth in the Global Economy", MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991.

2 UNECE, "The Competitiveness of Nations: Economic Growth in the ECE Region", Economic Survey of Europe, 2004

3 Karahan, H. "Does R&D Help Bypass The Middle Income Trap?: Evidence From Nouveau Riche Countries", Empirical Economics Letters, 8 , 907-913, 2013.

4 Karagöl E.T., Karahan H., "Yeni Ekonomi: Ar-Ge ve İnovasyon", SETA Analiz, 82, Şubat 2014.



Dr. M. Coşkun CANGÖZ

Hazine Müsteşarlığı
E. Kamu Finansmanı Genel Müdürü,
Londra Büyükelçiliği
Ekonomi Başmüşaviri

Tek Hazine Hesabı: Kavramsal ve Operasyonel Çerçeve

ÖZET

Tek Hazine Hesabı (THH) klasik ve modern nakit yönetiminin en önemli unsurlarından birisidir. Devlete ait banka hesaplarının hiyerarşik bir yapı içinde ve minimum maliyetle işletilmesini öngören THH'nin uygulanmasında ülkeler arasında bazı farklılıklar görülse de sistem temel unsurları açısından standart bir yapıya sahiptir. Bu makalede öncelikle uluslararası en iyi uygulamalara paralel olarak THH'nin tanımına ve yapısına yer verilmekte, takiben Türkiye'deki THH uygulaması değerlendirilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Tek hazine hesabı, Nakit yönetimi, Kamu haznedarlığı, Tek hazine cari hesabı, Hazine, Kamu maliyesi

1. TEK HAZİNE HESABI: TANIMI VE YAPISI

Hazine nakit yönetiminin olmazsa olmaz unsurlarından birisi THH'dir. Devletin bütün gelir ve harcamalarının tek bir banka hesabı üzerinden takip edilmesine ilişkin olarak öteden beri süregelen yaklaşım gelişen ekonomik ve mali yapının gereklerine uygun olarak değişim göstermiş ve klasik maliye anlayışının olduğu gibi modern nakit yönetiminin de ön koşullarından birisi haline gelmiştir. Bununla beraber çağdaş nakit yönetiminde THH sadece bir banka hesabı olmanın ötesindedir. THH, devletin bütün gelirlerinin toplandığı, bütün giderlerinin gerçekleştirildiği ve banka hesaplarının konsolidasyonu yoluyla devletin nakit pozisyonunun gün sonları itibarıyla ortaya konulduğu tek bir banka hesabı veya birleştirilmiş banka hesaplarının tamamıdır. Bu haliyle THH devletin bankacılık işlemlerinin bütüncül bir yapıda, elektronik ödeme sistemleriyle entegre bir şekilde ve gerçek zamanlı olarak yürütüldüğü bir sistemi ifade etmektedir.

Zaman içinde gösterdiği değişim ve gelişime paralel olarak THH uygulaması ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Nitekim uluslararası uygulamalara bakıldığında bu farklılıklar temelde THH kapsamındaki kurumların çeşitliliği, devlete ait banka hesaplarının yönetimi ve bu hesaplar



arasındaki ilişkilerin kurgulanması, ülkedeki bankacılık uygulamalarının ve ödeme sistemlerinin gelişmişlik seviyesi, muhasebe esas ve uygulamaları ile raporlama kapasitesi gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır.

Yapısı ve işleyişi açısından ülkeler arasında bazı farklılıklar gösterse de başarılı örneklerden hareketle, THH'nin asgari olarak aşağıdaki şartları karşılaması zorunlu görülmektedir¹:

- THH nakit kaynakların tam konsolidasyonunu sağlayacak şekilde bütçe içindeki ve bütçe dışındaki bütün devlet organlarını kapsamalıdır,
- Devlete ait banka hesapları birleştirilmiş bir yapıda ve elektronik bankacılığın elverdiği ölçüde gerçek zamanlı olmalıdır,
- Hazine nakit yönetiminden sorumlu birim dışındaki hiç bir devlet kuruluşunun yönetiminde herhangi bir banka hesabı olmamalıdır.

THH'nin kapsadığı kurum ve kuruluşların sayısı devletin nakit yönetimindeki etkinliğinin temel göstergelerinden birisi olarak öne çıkmaktadır. Bu çerçevede, ideal THH uygulamasında bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, bütçe içi fonlar, bütçe dışı fonlar, özerk kurum ve kuruluşlar, yerel yönetimler, özel hesaplar, döner sermayeler ve benzeri yapılanmaları da içerecek şekilde kamu fonlarını kullanan bütün kuruluşlar kapsam dahilindedir. Böylece vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, borçlanma yoluyla elde edilen fonlar ve hibeler gibi bütün nakit varlıklara devletin ana banka hesabı olan THH üzerinden erişim mümkün hale gelmektedir. Bazı ülkelerde sistem içinde gerekli güvenceler sağlanmak suretiyle yukarıda sayılan kuruluşlara ilaveten sosyal güvenlik fonları da THH'nin

kapsamına alınmıştır². Öte yandan, bütün iyi ülke uygulamalarında iktisadi ve ticari faaliyet yürüten kamu işletmeleri kârlılık ve verimlilik ilkeleri gözetilerek THH kapsamı dışında tutulmaktadır.

THH uygulamasının temel amaçlarından birisi devlete ait nakit kaynakların atıl kalmasının engellenmesi, banka hesap bakiyelerinin değerlendirilebilmesi ve etkin bir şekilde devletin giderlerine tahsis edilebilmesidir. Bu çerçevede, devlete ait hesapların açılması, kapatılması ve işletilmesine ilişkin esasların belirlenmesi gibi işlemlerin tek bir elden yapılması ilkesi genel olarak kabul görmüştür. Başarılı ülke uygulamaları devletin bankacılık sektörü ile ilişkilerinin tek bir elden ve nakit yönetiminden sorumlu olan idare tarafından yürütüldüğünü göstermektedir. Bu suretle gerek kamu kaynaklarının toplanmasında farklı tahsilat sürelerinin oluşmasının, gerek faizsiz mevduat bulundurmanın, gerekse kamu fonlarının transferinde farklı ücret tarifelerinin uygulanmasının önüne geçilebilmektedir. Bu bağlamda, ülkeler devlet hesaplarından fon giriş ve çıkışlarını mümkün olan en düşük maliyetle ve etkin olarak gerçekleştirebilmek için elektronik bankacılığın izin verdiği ölçüde bu işlemleri merkezileştirmeyi tercih etmektedirler. Nitekim Fransa, İngiltere, Brezilya, Rusya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde tamamıyla merkezîyetçi bir yapı bulunmaktadır. Bu gibi ülkelerde devlete ait bankacılık işlemlerinin merkezi bir işlem birimi tarafından EFT ve SWIFT sistemleriyle entegre THH üzerinden gerçekleştirilmesi maliyetleri sıfıra yaklaştırması nedeniyle tercih edilmektedir. Bununla beraber, ülkenin siyasi yapılanması, iletişim altyapısı, elektronik ödeme sistemleri altyapısı, bankalar arası takas sistemi altyapısı gibi faktörler nedeniyle adem-i merkezîyetçi yapıdaki THH uygulamaları da bulunmaktadır³.

2 Pattanayak ve Fainboim (2010) yaptıkları ülkeler arası değerlendirmede Fransa, Gürcistan ve Moldova'da sosyal güvenlik fonlarının THH kapsamında olduğunu tespit etmişlerdir.

3 Ülkeler arası detaylı karşılaştırmalar için bkz. Pattanayak ve Fainboim (2010)

1 Pattanayak ve Fainboim (2010)

Başarılı uluslararası uygulamalar oluşturulan yapının merkezi olup olmadığından bağımsız olarak THH'nin merkez bankası bünyesinde veya herhangi bir ticari banka nezdinde kurulabileceğini ve THH'yi temsil eden banka hesabının muhasebe bazlı alt hesapları olabileceğine işaret etmektedir. Bununla beraber, THH'nin bulunduğu banka dışında Devletin başka bankalarda da hesabı bulunabilmektedir. Bu durumda, söz konusu hesapların sıfır-bakiye esasına göre çalışması ve otomatik süpürme mekanizması ile gün sonunda hesap bakiyelerinin THH ana hesabına aktarılması sağlanmalıdır. Bu suretle THH dışındaki hesapların da THH ile ilişkisi kurulmuş olmaktadır. Aksi takdirde, THH ile nakit yönetiminin Devlete ait hesaplardaki nakit hareketlerini sağlıklı bir şekilde izleyebilmesi ve nakit varlıkların tahsisatını etkili bir şekilde yapabilmesi mümkün değildir. Ayrıca, sıfır-bakiye uygulaması ile de kamunun ticari bankalarda fon bulundurmasından kaynaklanan kredi riski minimize edilmiş olmaktadır.

THH yukarıda da ifade edildiği üzere çeşitli alt hesaplara sahip olabilmektedir. Çok sayıda ülkede söz konusu hesapların her biri ayrı birer banka hesabı olmayıp sadece muhasebe hesabıdır. Bu alt hesaplar esas olarak yıllık ödenek veya nakit tahsisatlarının izlenmesi ve kontrolü amacıyla kullanılmaktadır. Nitekim, harcamacı kuruluşların banka hesaplarında yeterli bakiye olmaması durumunda harcama yapmamaları engellenmekte ve THH kapsamındaki birimlerin nakit yönetimi ile iletişim ve koordinasyonu da muhasebe sistemi ile sağlanmaktadır. Bu bağlamda, sağlıklı işleyen bir THH sistemi için gelişmiş bir muhasebe altyapısı önem arz etmektedir. Bununla birlikte, muhasebe ve raporlama konusunda merkez ve taşra arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımının da herhangi bir aksamaya sebebiyet vermeyecek şekilde belirlenmesi, gerekli kontrol mekanizmalarının oluşturulması ve muhasebe kayıtları ile banka kayıtları arasında mutabakatın tam ve zamanında yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede hesap planının yapısı ve muhasebe bilgi sisteminin altyapısı da THH'nin ne ölçüde etkili ve etkin olacağını belirleyen unsurlar olarak önem taşımaktadır.

2. ÜLKEMİZDE THH UYGULAMASI

Türkiye'de THH uygulaması ilk defa 1972 yılında başlatılmıştır. THH genel bütçeli kuruluşların taşradaki harcamalarının yapılması ve gelirlerin toplanması amacıyla T.C. Ziraat Bankası'nda (TCZB) oluşturulmuştur⁴. TCZB'deki muhasebe birimi hesapları ile ilgili işlemler haftalık dönemler (Perşembe sabahı başlayıp, Çarşamba akşamı sona eren) itibarıyla yapılan mutabakat ve mahsuplaşmalarla yürütülmüştür. Mutabakat dönemi içinde muhasebe birimlerinin hesaplarında yeterli nakit olmasa dahi ödemeler TCZB tarafından fonlanmak suretiyle

yapılmaya devam edilmiştir. Ayrıca, tahsilat ve ödemeler aynı hesaptan yapıldığından, toplanan gelirler nedeniyle hesaplarda bakiye oluşması durumunda muhasebe birimleri ödemelerini bu bakiyeleri kullanmak suretiyle gerçekleştirmiştir.

Taşradaki muhasebe birimlerinin banka hesaplarında her hangi bir bakiye yokken bile miktar ve zaman kısıtı olmaksızın TCZB'den kaynak kullanarak ödeme yapabilmeleri, taşra gelir ve gider gerçekleştirmelerinin iki gün gecikmeli olarak alınabiliyor olması ve bu raporların da detaylı bilgi içermemesi, gelir ve gider açısından nakit hareketlerinin zamanlı bir şekilde izlenememesi gibi nedenlerle nakit hareketlerinin sağlıklı bir şekilde öngörülebilmesi neticesinde 2007 yılında imzalanan protokollerle Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) ve TCZB Tek Hazine Cari Hesabı (THCH) adı altında yeni bir uygulamayı hayata geçirmiştir⁵.

THCH ile öncelikle taşra muhasebe birimlerinin THH kapsamında TCZB bünyesinde açmış oldukları hesaplar kapatılmıştır. Eş anlı olarak TCZB Merkez Şubesi nezdinde Hazine adına bir tediye, ve bir de tahsilat hesabı açılmıştır. Ayrıca, yurt genelindeki her bir muhasebe birimi için de bu hesapların alt hesapları olacak şekilde birer tediye ve tahsilat hesabı oluşturulmuştur. THCH taşra uygulamasıyla getirilen bir diğer değişiklikle muhasebe birimlerinin hesaplarında yeterli bakiye olmadığı durumlarda herhangi bir ödeme yapma imkânı da ortadan kaldırılmıştır.

2007 yılında Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve TCMB arasında düzenlenen protokolle, TCMB'nin gerekli bilgi sistemleri altyapısını kurmasının ardından taşra ve merkezdeki muhasebe birimlerinin bütün ödeme ve tahsilat işlemlerinin tek bir merkeze toplanması ve elektronik ortamda gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda, yaklaşık olarak 5 yıl devam eden çalışmaların sonucunda Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS) adı altında kamu ödemelerinin elektronik imza ile yapılmasına ilişkin altyapı oluşturulmuştur.

KEÖS'ün oluşumu Türkiye'deki THH uygulamasının uluslararası uygulamalara paralel bir yapıya dönüştürülmesi bakımından önemlidir. Nitekim, TCMB tarafından kamu ödemelerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi amacı ile kurulan ve işletilen sistem ile Maliye Bakanlığı tarafından geliştirilmiş olan Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sisteminin (KBS) gerekli kontrol mekanizmaları kurularak iletişimi sağlanmış, böylece kamu ödemelerinin güvenli olarak elektronik ortamda gerçekleştirilmesi mümkün hale gelmiştir. KEÖS'ün sağladığı güvenli elektronik işlem platformunun hayata geçirilmesine paralel olarak THCH kapsamında muhabir banka sıfatıyla TCZB nezdinde Hazine Müsteşarlığı tarafından

4 1972 yılında başlatılan THH uygulamasına ilişkin detaylar için bkz. Erdener ve Cangöz (2010)

5 THCH uygulamasına ilişkin detaylar için bkz. Erdener ve Cangöz (2010)

açılmış olan tahsilat ve tediye hesapları ile muhasebe birimlerine ait tediye hesapları kapatılmış ve muhasebe birimleri adına Hazine'nin THH olarak tanımlanmış olan TCMB bünyesindeki 410 No'lu Hesabıyla ilişkili alt hesaplar açılmıştır.

Genel bütçeli idarelerin THH bünyesindeki hesaplarına ilişkin düzenleme 18 Haziran 2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği" ile yapılmıştır. Buna göre; muhasebe birimleri yurt içi ödemelerinde TCMB nezdindeki ödeme hesabını, tahsilat için de TCMB veya muhabir banka (TCZB) nezdinde açılmış tahsilat hesabını kullanmaktadır. Durum vergi daireleri açısından farklılık göstermektedir. Şöyle ki, vergi daireleri adına sadece tahsilat hesabı bulunmakta olup, vergi dairelerinin ödemeleri ilişkilendirildikleri muhasebe birimleri aracılığıyla yapılmaktadır. Ayrıca, muhasebe birimlerinin yurt dışı ödemeleri için de sadece Ankara'daki merkez muhasebe birimleri adına TCMB Ankara Şubesinde yurt dışı ödeme hesapları açılmıştır⁶.

KEÖS kapsamında başlatılan ödemelerle ilgili uygulama THCH sistemiyle paralellik göstermektedir. Bu kapsamda ödeme hesaplarından para çekilememekte ve bu hesaplar yapılan ödemelerden iadeler hariç tahsilat için kullanılamamaktadır. Ayrıca, tahsilat hesaplarından da ödeme yapılamadığı gibi ödeme ve tahsilat hesapları arasında hiçbir şekilde aktarım da yapılamamaktadır. Ödeme hesaplarıyla ilgili olarak yapılan düzenlemelerde THCH ile temel farklılık söz konusu hesapların TCZB'den TCMB'ye transfer edilmesidir.

Tahsilat hesapları içinse ikili bir yapı söz konusudur. Gelirler TCMB'nin faaliyet gösterdiği yerlerde TCMB, faaliyet göstermediği yerlerde ise TCZB şubeleri nezdindeki hesaplarda toplanmakta ve TCMB Ankara Şubesindeki THH'ye aktarılmaktadır.

THCH uygulamasından farklılaşan bir başka husus ise banka hesaplarının yönetilmesiyle ilgilidir. THCH kapsamında muhasebe birimleri ve vergi daireleri adına hesap açma ve kapatma yetkisi Hazine Müsteşarlığına aitken Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar ile Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Ayrıca, Maliye Bakanlığının ilgili mevzuatı uyarınca ayrı hesaplarda izlenmesi gereken ödeme ve tahsilat işlemleri için de THH dışında muhasebe birimi adına hesap açılmasına Hazine Müsteşarlığının uygun görüşü üzerine izin verme yetkisi de bulunmaktadır.

6 Muhasebe birimleri banka hesapları ve bu hesapların nakit hareketleriyle ilgili detaylar için bkz. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği, 18.06.2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmi Gazete.

Buna ilaveten, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 41 inci maddesine istinaden aracı bankalarda açılmış ve açılacak hesaplar için anılan Usul ve Esasların bankalarla ilgili 8 inci maddesi hükümleri uygulanmamaktadır⁷.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Ülkemizdeki THH uygulaması bir bütün olarak değerlendirildiğinde genel bütçeli idarelere ait hesapların TCMB bünyesinde birleştirilmiş bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bu haliyle THH, genel bütçeli idarelerle sınırlı olmak üzere, başarılı ülke uygulamalarına paralel olarak hiyerarşik bir hesaplar sistemidir.

Raporlama ve muhasebeleştirme açısından olduğu kadar kamu kaynaklarının hızlı ve etkin kullanımına olanak sağlaması bakımından da THH'nin elektronik bankacılık sistemine entegre olması önem arz etmektedir. Bu çerçevede, THH bünyesindeki ödeme hesaplarından yapılan işlemlerde güvenli elektronik imza kullanılması elektronik bankacılık uygulamalarının üst düzeyde kullanıldığını ve işlem maliyetinin de minimum seviyede oluşmasının sağlandığını göstermektedir. Öte yandan, TCMB tarafından sağlanan elektronik bankacılık hizmeti kapsamında THH hesap bakiyeleri de gerçek zamanlı olarak görüntülenebilmektedir.

Uluslararası iyi uygulamalarda THH bünyesindeki hesaplar bütününün hiyerarşik bir yapıda olmasının ve kullanıl(a)mayan nakit varlıkların gün sonunda ana hesaba iade edilmesinin temel nedeni, yukarı da değinildiği üzere, vergi mükellefleri üzerine ilave yük getirmekten kaçınmak amacıyla devletin minimum seviyede banka rezervi ile nakit yönetimini yürütmesi ve devlete ait banka hesaplarında biriken fonların atıl kalmasının engellenmesidir. Bu çerçevede ideal THH yapısında Hazine nakit yönetiminden sorumlu birim dışındaki devlet kuruluşlarının yönetiminde herhangi bir banka hesabı olmaması ilkesi benimsenmiştir.

Ülkemizdeki uygulama değerlendirildiğinde ise; genel bütçeli idarelerin banka hesaplarına ilişkin tasarrufla bulunma yetkisi Maliye Bakanlığına, Hazinesinin nakit ve borç yönetimiyle ilgili banka hesaplarına ilişkin tasarrufla bulunma yetkisi Hazine Müsteşarlığına, genel bütçe dışındaki idarelerin banka hesaplarıyla ilgili tasarrufla bulunma yetkisi ise Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığından sorumlu Bakanın müşterek teklifi ile Başbakan'a aittir⁸.

7 6183 sayılı Kanunun 41 inci maddesi uyarınca Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecek amme alacakları, Bakanlık tarafından belirlenecek bankalar tarafından hesaba aktarım, çek, havale, banka kartı, kredi kartı yoluyla tahsil edilebilmektedir. Maliye Bakanlığı maddede belirtilen süreleri aşmamak kaydıyla alacak türleri ve bankalar itibarıyla bankaların tahsil ettikleri tutarları TCMB'ye aktarma sürelerinde farklılaştırma yapabilmektedir.

8 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 12. Maddesi uyarınca özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları, özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşlar ile döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu maddede sayılanların bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ile birlikleri kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında veya Maliye Bakanı ile Bakanın müşterek teklifi ve Başbakanın onayıyla belirlenecek esaslar dahilinde Türkiye'de yerleşik bankalar nezdinde kendi adlarına açacakları hesaplarda toplarlar.

Öte yandan, genel bütçeli idarelerin ve genel bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının çok sayıda banka hesabı olmakla beraber THH sisteminin oluşturulmasıyla birlikte genel bütçeli idarelerin tahsilat ve ödemelerle ilgili banka hesapları konsolide edilmiş, genel bütçe dışındaki kurum ve kuruluşların banka hesapları ise Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde yapılan değişikliklerle izlenebilir hale getirilmiştir. 4749 sayılı Kanunun 12 ve 16'ncı maddelerine dayanılarak yapılan Kamu Haznedarlığı düzenlemesinin amacı esas olarak Tebliğ kapsamındaki kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve izlenebilmesidir⁹. Yürürlükteki 11 Eylül 2013 tarihli Tebliğe göre özel bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşları ile bu sayılanların bağlı ortaklıkları, müesseseler, işletmeleri ve birlikleri ile bu kurumlarca açılmış ve/veya yönetilmekte olan fon, hesap, özel hesap, havuz ve benzeri adlarla oluşturulmuş olan hesaplar tasarrufları altındaki mali kaynaklarla TCMB, TCZB, T. Halk Bankası

9 Kamu Haznedarlığı uygulaması ve öncesinde oluşturulan Kamu Ortak Hesabı için bkz. Erdener ve Çiçek (2012) ve Erdener ve Cangöz (2010)

veya T. Vakıflar Bankasında vadeli ve vadesiz TL ve döviz hesabı açabilmekte ve Hazine Müsteşarlığınca ihraç edilmiş Devlet iç borçlanma senetleri veya kira sertifikalarına yatırım yapabilmektedir¹⁰.

Kamu Haznedarlığı düzenlemesiyle genel bütçe dışındaki idarelerin banka hesaplarının işletilmesi ve bu hesaplardaki kaynakların nemalandırılmasına ilişkin genel çerçeve çizilmiş olsa da THH ile ilgili başarılı ülke uygulamaları dikkate alındığında pek çok ülkede merkezi yönetimin ve daha ileri örneklerde de genel yönetimin THH kapsamında olduğu görülürken Türkiye'deki mevcut THH uygulamasının kapsamı sadece genel bütçenin tahsilat ve ödeme hesaplarıyla sınırlıdır. Bu çerçevede, öncelikle genel bütçeli idare hesaplarının tamamının, daha sonra da sahip oldukları mali kaynakların büyüklüğü dikkate alınarak, genel bütçe dışındaki kuruluşlara ait banka hesaplarının sıfır-bakiyeli hesaplara dönüştürülmek suretiyle aşamalı olarak THH bünyesine alınmasının devletin mali kaynaklarını daha düşük maliyetle ve daha etkin bir şekilde kullanmasına önemli ölçüde katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. ■

10 Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği, 11.09.2013 tarihli ve 28762 sayılı Resmi Gazete.

KAYNAKÇA

- Erdener, Gonca ve Cangöz M. Coşkun (2010) Hazine Nakit Yönetimi, Maliye Finans Yazıları, Sayı 89, Ekim 2010, sf. 9-48
- Erdener, Gonca ve Çiçek, Seçil (2012) Hazine Nakit Yönetiminin Modernizasyonu: Türkiye Deneyimi, Hazine Yönetimi ve Çağdaş Hazine Yönetimi (ed.) M. Coşkun Cangöz ve Emre Balıbek içinde sf. 243-278, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Pattanayak, Sailendra ve Fainboim, Israel (2010) Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues, IMF Working Paper, WP/10/143



Maliye Uzmanı Ömer DAĞ tarafından kaleme alınan **“Merkezi Yönetim İçin Devlet Muhasebesi”** kitabı, Türk mali anayasası olarak nitelendirilebilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda sayılan (I) sayılı Genel Bütçeli idareler, (II) sayılı Özel Bütçeli idareler ve (III) sayılı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesindeki mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesini örnekler yardımıyla açıklamaktadır. Kitapta, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğindeki her hesaplara ilgili çok fazla örneğe verilmiştir. Kitaptaki birçok örnek, baştan sona bir bütünlük içerisinde ve ilgili mevzuatıyla birlikte açıklanmaya çalışılmıştır. Bu şekilde mali işlemin muhasebeleştirilmesi ile mali işleme ilişkin konunun mevzuatının pekiştirilmesi amaçlanmıştır.



Osman ŞAHİN

Daire Başkanı
Maliye Bakanlığı
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü



M. Abdullah ÜNSAL

Maliye Uzman Yardımcısı

Soru Önergeleri Etkin Bir Denetim Aracı mıdır?

ÖZET

Bu makalenin amacı, parlamentoların hükümeti (yürütmeyi) denetleme yollarından biri olan soru önergelerini irdelemek ve ülkemizde soru önergelerinin yürütmeyi denetlemede etkin bir denetim aracı olup olmadığı üzerinde değerlendirmeler yapmak, soru önergelerinde yaşanan sorunlara değinmek ve öneriler getirmektir. Soru önergelerinin ülkemizde yürütmeyi denetleme ve geliştirme bağlamında önemli ve gerekli bir denetim aracı olduğu, fakat etkinliği açısından tartışmaya açık olduğu sonucuna ulaşılmış ve soru önergelerinin daha etkin hale getirilmesi noktasında çalışmalar yapılması gerektiği değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, soru önergelerinin daha etkin bir denetim aracı olması için uygulamada karşılaşılan aksaklıklara çözüm önerileri sunulmuş bulunmaktadır.

Anahtar kelimeler: Denetim Yolları, Soru Önergelerinin Etkinliği, Soru Önergeleri, Yazılı Soru, Sözlü Soru.

GİRİŞ

Parlamento, parlamenter demokrasi anlayışında, devlet organlarının temel görevleri arasında yapılan bölüşüm sonucu oluşan, hükümete karşı fren ve kontrol mekanizması kuran, halkın isteklerinin kanunlaşabilmesi amacıyla kurulan organlar¹ şeklinde tanımlanabilir.

Parlamenter rejim yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere yumuşaklık ve denge getirmeyi amaçlayan bir sistemdir. Bu bakımdan, yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı etki araçları ile donatıldıkları kadar, sürekli bir işbirliği içerisinde bulunmaları da siyasal rejimin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından önemli bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.²

¹ Vincenzo Miceli, Modern Parlamentolar, (Çev. Atıf Akgüç), Ankara 1946 s.16

² Şeref İba, Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Bilgi Yayınevi, Ankara 1994, s. 14



Parlamentolar, kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek ve bu süreçte de başarılı olabilmek için yürütme organını denetleme gereksinimi duyarlar. Bu amaçlarını yerine getirebilmeleri için gereken şartların başında denetim yapılacak konu hakkında bilgi sahibi olunması gerekir.³ Parlamentonun bilgi sahibi olması aynı zamanda bir hak niteliğindedir Parlamento üyeleri görüşmelere katılırken, oy verirken, kararlar alırken, ilgili alanlarda sağlıklı bilgiye sahip olmalıdırlar.⁴ Parlamentoların yürütme organı üzerinde denetim fonksiyonunu yerine getirebilmeleri ve konu hakkında bilgi sahibi olabilmeleri için soru önergeleri önemli bir bilgi edinme ve denetim araçlarından biridir.

1982 Anayasası'nın başlangıç bölümünde, "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu..." hükmü yer almaktadır. Toplumun refah ve mutluluğu için belli Devlet yetki ve görevlerinin yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında işbölümü ve işbirliği içerisinde yürütülmesi söz konusudur.

Bu işbirliği ve etkileşimin sağlıklı olabilmesi için kurulan mekanizmalardan biri de parlamentonun hükümeti (yürütmeyi) denetleme yetkisidir.

Anayasanın "TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" başlığı altında Parlamentonun denetleme yetkisi genel olarak; "soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru, Meclis soruşturması" şeklinde sıralanmış bulunmaktadır. Bu çalışma, denetim yollarından "soru" ile sınırlı tutulmuş ve ülkemiz uygulaması incelenmiş ve değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

3 Erdal Onar, "Meclis Araştırması, A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları", Ankara 1977, s.3.

4 Emin Fersoy, Yasama Denetimi, TODAİE, Ankara 1984, s.10.

1. SORU ÖNERGELERİNE GENEL BAKIŞ

Soru önergesinin kökeni İngiltere'dir. İlk sözlü soru 1721 yılında Lordlar Kamarasında sorulmuştur. 1835 yılından itibaren ise resmen gündemde yer almaya başlamıştır.⁵

Soru önergeleri siyasi denetim işlevi açısından, dolaylı sonuç doğurmakla birlikte kullanımındaki kolaylık nedeniyle ülkemizde en çok başvurulanan denetim yoludur. Fransa'da hemen hiç kullanılmadığı halde İngiltere'de özel bir anlamı vardır.⁶

Portekiz'de milletvekilleri tek tek soru soramamakta, sorular parti grupları arasında dağıtılmakta ve her grup adına hangi milletvekilinin soru soracağına siyasi parti gruplarının kendisi karar vermektedir. Benzer uygulama, İspanya ve Litvanya'da da uygulanmaktadır. Ayrıca, Portekiz'de sektörel alana ilişkin soru sistemi uygulanmakta olup, görüşmelerde sadece bir bakana soru sorulabilmektedir.⁷

İsrail'de sözlü sorular acil ve acil olmayan şeklinde ayrılmakta, bir yasama yılında her milletvekiline en fazla 30 normal soru sorma hakkı tanınmaktadır. Yazılı sorular ise 60 soru ile sınırlandırılmaktadır. Acil soru uygulamasında ise, her milletvekiline her yasama yılında en fazla 2 sözlü soru hakkı verilmektedir. İsrail'de soru önergeleri 40 kelime ile sınırlanmaktadır.⁸

5 Ergun Özbudun, Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No 171, Ankara 1962, s. 17-47.

6 Şeref İba, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları", TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara 1994, s. 7.

7 İrfan Neziroğlu, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlâmenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, İzmir 2006, s.167.

8 Neziroğlu, a.g.e. s.167.

İtalya'da da acil soru uygulaması bulunmaktadır. Temsilciler Meclisinde haftanın bir günü acil sorulara ayrılmaktadır. Ancak, sorunun cevaplanacağı günden bir gün önce en geç belli bir saate kadar Meclis Başkanlığına sunulması gerekmektedir. Acil soru uygulamasında her parti grubuna mensup milletvekillerine bir soru sorma hakkı tanınmaktadır. Litvanya'da da acil soru uygulaması bulunmaktadır.⁹

İtalya, İspanya ve Belçika Temsilciler meclisinde sözlü soruların bir kısmı komisyonlarda cevaplandırılmaktadır.¹⁰

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarihinin ilk sözlü soru önergesi ise Niğde Mebusu Vehbi Bey ve Abidin Bey tarafından Meclisin açılışından 20 gün sonra 15 inci Birleşimde verilmiştir.¹¹

Meclisin denetim yollarından biri olan soru, Anayasanın 98 inci maddesinin son fıkrasında;

'Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.'

şeklinde tanımlanmış bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere, çoğu zaman yasama organı olarak adlandırılmasına rağmen parlamentoların yetkisi, sırf yasama işlevlerini yerine getirmek Anayasadaki ifadeyle; "Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak..." değildir. Hükümetin denetimi de Parlamentonun asli görevleri arasındadır.¹² Hatta, parlamentor demokratik rejimlerde yasama organlarının en önemli işlevlerinden birisi, yürütme organı (hükümet) ve idareyi denetlemektir.¹³

Soru, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 96 ncı maddesinde ise;

'Soru; kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmek-sizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önergelerine belge eklenemez.

Soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve Başkanlığa verilir."

denilerek daha geniş bir şekilde tanımlanmaya gidilmiş, soru önergelerinin muhtevası ve şekli hakkında bilgiler verilmiştir. Soru önergeleri, kanun tasarısı ve tekliflerine verilen önergelerden farklı olarak sadece milletvekili tarafından imzalanabilmekte ve Meclis Başkanlığına sunulmaktadır.

9 Neziroğlu, a.g.e. s.167.

10 Neziroğlu, a.g.e. s.167.

11 Şeref İba, Parlamentor Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Bilgi Yayınevi, Ankara 1994, s. 29.

12 İba, a.g.e., s.14,15.

13 İba, a.g.e., s.19.

Buradan da görüleceği üzere, Anayasanın milletvekillerine tanıdığı parlamentor denetim yolları arasında yer alan soru, milletvekillerinin tek imza ile işletebildikleri yegâne denetim yoludur.¹⁴

1982 Anayasasında bir "bilgi edinme ve denetim yolu", İçtüzükte ise bilgi edinme aracı olarak tanımlanmış olan soru önergesinde amaç hem bilgi edinmek hem de denetim olabilir.¹⁵

2. SORU ÖNERGELERİ

Sorunun sözlü veya yazılı olması istenilen cevabın türüne ilişkin bir ayrımdır. Her iki durumda da soru, Meclis Başkanlığına yazılı bir önerge ile sunulur. Önerge, "yazılı kâğıt, takrir" demektir.¹⁶ Önerge sahibi tarafından TBMM Genel Kurulunda sözlü olarak cevaplandırılması istenilen sorulara sözlü soru denilir.¹⁷ Yazılı soru ise bir milletvekilinin hükümetin görev alanıyla ilgili bir konuda hükümet adına Başbakan veya ilgili bakandan bir önerge ile resmi açıklama niteliğinde yazılı bilgi almasını sağlayan anayasal bir bilgi edinme yoludur.¹⁸

Soru müessesesi işletilirken Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, soru sahibi milletvekili ile soru muhatabı Başbakan veya bakan arasında aracı rolü üstlenmektedir. Başkanlık, milletvekilleri tarafından verilen soru önergelerini Başbakan veya ilgili bakana ve soru önergelerine verilen cevapları milletvekillerine iletmektir. Başkanlığın bu görevi İçtüzüğü'nün 96-100 üncü maddeleri arasında düzenlenmiş bulunmaktadır. İçtüzüğü'nün ilgili hükümlerine göre milletvekilleri soru önergelerini, doğrudan Başbakan veya bakana yöneltemeyecektir. Ayrıca, soru önergelerine verilen cevaplar da muhataplarca doğrudan ilgili milletvekiline gönderilemeyecektir. Her iki halde de Başkanlık aracılık etmektedir.¹⁹

Yazılı soru önergelerine, Başbakan veya bakan tarafından verilen cevap metinleri, Meclis Başkanlığı tarafından; ilk olarak ilgili milletvekiline gönderilmektedir. İkinci olarak, ilgili kamu kurumlarından (ilgili Bakan) gelen cevaplar TBMM Tutanak Dergisinde yayınlanmaktadır. Tutanak Dergisinde yayınlanan cevaplar internet ortamına aktarılmaktadır. Bu durum, kamuoyunun bilgilenmesi ve şeffaflığın sağlanması bakımından da önemlidir.

Soru önergesinin arkasında bir konuda bilgi almak, hükümeti veya bir bakana zor durumda bırakmak, seçmene mesaj vermek, kişisel reklâmını yapmak gibi birçok

14 Neziroğlu, a.g.e., s.151.

15 Neziroğlu, a.g.e., s.153.

16 Mahmut Bülbül, "Bir Parlamentor Denetim Yolu Olarak TBMM'de Yazılı Soru", Yasama Dergisi, Sayı 4, 2007, s. 31.

17 Neziroğlu, a.g.e., s.152.

18 Rauf Bozkurt – Şeref İba, 100 Soruda Parlamento-Türk Hukukunda Parlamento Hukukuna Giriş, Ankara 2006, s. 208.

19 Bülbül, a.g.e., s.30.

neden bulunabilir.²⁰ Wiberg'e göre sorunun amacı mesaj vermektir. Soru sahibi hükümete, bürokratlara, basına, kamuoyuna ve birçok yere mesaj göndermeyi amaçlamış olabilir. O nedenle, bazı soruların cevabından ziyade sadece sorulmuş olması bile yeterli görülmektedir. Zira, soru önergelerinin yaklaşık %95' inin muhalefet partileri tarafından verilmiş olması bu durumun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

2.1. YAZILI VE SÖZLÜ SORU ÖNERGELERİ

2.1.1 Yazılı Soru Önergesi

Daha önce de değinildiği üzere, sorunun yazılı ya da sözlü olması önergenin veriliş biçimine göre değil, istenilen cevabın türüne ait bir ayrımdır. Meclis İçtüzüğü'nün "Yazılı sorunun cevabı" başlıklı 99 uncu maddesine göre yazılı sorular, Başbakanlığa veya ilgili olduğu bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç on beş gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir. Bu süre içerisinde cevaplanmayan sorular için Meclis Başkanı, Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çeken (tekit) bir yazıyı ilgili kamu idarelerine gönderir. Soru önergesi, tekit yazısının gönderildiği tarihten itibaren on gün içinde de cevaplanmaz ise "Gelen Kağıtlar" listesinde ilan edilir. Hükümet, yazılı soruların cevabını gereken bilgilerin derlenebilmesi için Başkanlığa bilgi vermek suretiyle bir ayı geçmemek üzere geciktirebilir. Esasında yazılı soru önergelerinin bu süreler sonunda da cevaplanmaması durumunda herhangi bir yatırımın olmaması da ayrı bir konu olarak dikkat çekmektedir.

Yazılı soru önergeleri yoluyla sözlü soruya göre genellikle daha kısa sürede sonuç alınmaktadır. Bunun başlıca nedeni özellikle genel kurul çalışmalarının yoğun olduğu dönemlerde sözlü soru önergelerine yeterince zaman ayrılmaması ve içtüzüğün bazı engelleyici hükümleri yüzünden önerge görüşmelerinin, sürekli ertelenerek çok uzun zaman almasıdır.²¹

Yazılı soru önergeleri siyasal sorumluluğa yol açmaktadır. Daha çok somut ve belirli bir konuda ilgili bakanın bilgi almaya yöneliktir. Yazılı soru önergesi ile, önerge sahibi milletvekili belirli bir konuyu ilgili bakanlık ve dolaylı yoldan kamuoyu nezdinde gündeme getirerek dikkatleri o noktaya çekmektedir. Ayrıca soru önergesine aldığı yazılı cevap yoluyla en yetkili ağızlardan aldığı bilgileri zaman zaman yasama çalışmalarında, zaman zaman da başka siyasi amaçlarla kullanmaktadır. Uygulamada, yazılı soru önergelerine alınan cevapların çoğu zaman basına intikal ettirilerek seçmen kitlesine ve kamuoyuna mesaj yollanmak istendiği görülmektedir.²²

20 Matti Wiberg - Anti Koura, "The Logic of Parliamentary Questioning", in Matti Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioural Trends* (Helsinki: The Finnish Political Science Association), 1994, s.30-31.

21 İba, a.g.e., s.67.

22 İba, a.g.e., s.67.

2.1.2. Sözlü Soru Önergesi

İstenilen cevabın türüne ait bir fark olarak sözlü soru, belirli bir konuda bilgi almak için, hükümet adına Başbakan veya ilgili bakandan meclis genel kurulunda sözlü olarak cevaplanmasını istemek üzere verilen önergedir. Sözlü sorular, önergenin Başbakanlığa veya ilgili olduğu bakanlığa sevk tarihinden itibaren beş gün sonra Genel Kurul gündemine alınmaktadır. Sözlü soru önergelerinin cevaplanması, yazılı sorudan farklılık arz etmektedir. Meclis İçtüzüğü'nün "Sözlü sorunun gündeme alınması ve cevaplandırılması" başlıklı 98 inci maddesine göre, sözlü soruların cevaplandırılması için; Anayasa, kanun ve içtüzük gereği zorunluluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, belli bir süre ayrılır. Hükümet adına verilecek cevabın süresi beş dakikayı geçemez. Anayasa, kanun ve içtüzük gereği zorunluluklar hariç üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilmektedir.

Genellikle yasama dönemi başında Salı günlerinin denetim konularına ayrılması ile Salı ve Çarşamba günleri birleşimin başında birer saat sözlü soru önergelerinin görüşülmesi şeklinde bir Danışma Kurulu önerisi Genel Kurul tarafından kabul edilmektedir. Ancak sonrasında kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesine daha çok zaman ayırmak amacıyla bu süreler bile çoğu defa ve genellikle kabul edilen grup önerileri ile ihlal edilmektedir. Dolayısıyla sözlü soru önergelerinin cevaplandırılması için Genel Kurulda yeterince süre ayrılmadığı söylenebilir.²³

Sözlü soru, daha çok hükümetten bilgi almaya yönelik bir denetim aracıdır. İlgili bakanın veya Başbakan'ın siyasi ya da cezai sorumluluğuna yol açması söz konusu değildir. Ancak yerel sorunlar, yürüyen devlet işleri hakkında en yetkili ağızdan diğer milletvekilinin de tanık olduğu bir ortamda bilgi almak küçümsenecek bir husus değildir.²⁴

Sözlü soruların içeriklerine bakıldığında bilgi edinmekten çok doğrudan veya dolaylı bir denetim aracı olarak kullanıldıklarını söylemek mümkündür. Nitekim, uygulamaya bakıldığında genel olarak soru önergelerinin, özel olarak da sözlü soru önergelerinin daha çok muhalefet partilerine mensup veya bağımsız milletvekilleri tarafından zaman zaman bir konuyu gündeme taşıyarak kamuoyunun ve hükümetin dikkatini o konuya çekme amaçlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu tür sorularda genellikle iddialar sıralandıktan sonra "bunlara katılıyor musunuz?", "bunları doğru buluyor musunuz?" gibi aslında cevabı belli ifadelere yer verilmesi de amacın bilgi almaktan çok denetim olduğuna işaret etmektedir.²⁵ Dolayısıyla, özellikle sözlü soru önergelerinin amacı bazen

23 Neziroğlu, a.g.e., s.155.

24 İba, a.g.e., s.75.

25 Neziroğlu, a.g.e., s.153.

belli bilgiler almaktan ziyade, hükümetin veya kamuoyunun dikkatini bir konu üzerine çekmeye matuf denetim fonksiyonunu icra etmek olduğu söylenebilir.

2.2. SORU ÖNERGESİNDE SINIRLILIKLAR

TBMM İçtüzüğünde soru önergeleri için şekil ve muhteva olarak bazı şartlar öngörülmüştür. İçtüzüğün 97 nci maddesinde soru önergeleri için bazı sınırlamalar yoluna gidilmiştir.

Öncelikle soru kurumu içtüzüğün 96 ncı maddesi uyarınca bir "önerge" ile işletilebilir. Böylece bu kapsamda bir bilgiyi "sözlü" olarak işletme imkânı bulunmamaktadır. İçtüzük, soru kurumu işletmenin formu olarak "önerge"yi esas almış ve bu konuda sözlü soru veya yazılı soru arasında bir ayrıma da gitmemiştir.²⁶

Soru önergelerinin "Sorulamayacak konular" başlıklı 97 nci maddesinde, başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular, tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular, evvelce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan soruların sorulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak, bunun tam uygulanmadığı ve daha önce Meclis Başkanlığına sunulmuş soru önergeleriyle benzer soruların sorulduğu görülmektedir.

Ayrıca, Anayasanın "Mahkemelerin bağımsızlığı" başlıklı 138 inci maddesinin üçüncü fıkrasında, "Görülmede olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz." denilerek soru önergelerine yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili Anayasal bir sınır getirilmiştir.

Meclis İçtüzüğü'nün "Konuşma üslubu" başlıklı 67 nci maddesi maddesinin ikinci fıkrasında, Başkanlığa gelen yazı ve önergelerde kaba ve yaralayıcı sözler varsa, Meclis Başkanı, gereken düzeltmelerin yapılması için, o yazı veya önergeyi sahibine geri verir, denilmek suretiyle bir başka sınırlama getirilerek soru önergesinin sınırları daha belirgin hale getirilmiştir.

2.3. SORU ÖNERGELERİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

İçtüzükte geçen "Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluluklar"ın ne olduğu konusunda bir netlik yoktur. Buradaki zorunluluk ifadesini Anayasa, kanun veya İçtüzük gereği belirli bir sürede sonuçlandırılması gereken yasama faaliyetleri nedeniyle haftanın iki gününde birleşimin basında sözlü soruların cevaplandırılmasına zaman ayırlamaması şeklinde yorumlamak gerekir. Oysa uygulamaya bakıldığında genellikle hükümetin veya iktidar grubunun öncelikle kanunlaştırmak istediği tasarı veya tekliflerin görüşmelerine daha çok zaman ayırmak amacıyla sözlü soru önergeleri ve diğer denetim konularının görüşülmemesi yönünde kararlar alındığı görülecektir.

26 Bülül, a.g.e. s.30.

Bazen haftalarca denetim faaliyeti yapılmamaktadır.²⁷ Bu durum sözlü soru önergesinin güncelliğini yitirmesi ve etkinliğinin azalmasına sebep olabilmektedir.

Bir başka sorun, soru önergelerinin milletvekillerinin performansını ölçmede bir araç olarak değerlendirilmesi hususudur. Bu durumun sonucu olarak soru önergeleri zayıf kalmakta ve yürütme (kamu idaresi) gereksiz iş yüküne boğulabilmektedir.

Soru önergelerinin zamanında cevaplandırılmaması ayrı bir sorun alanı. Soru önergelerinin geç cevaplanması bazen basına da yansımakta ve bu durum soru önergelerinin etkinliğinin azaldığını gösteren bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. 24. Yasama Döneminde (21/11/2013 tarihi itibarıyla) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına toplam 35.125 yazılı soru önergesinin verildiği ve on beş günlük süre içerisinde cevaplanan soru önergesi sayısının 3.195 olduğu belirtilmektedir. Bir aylık ek süre istemi üzerine veya tekit sonucu cevaplanan soru önergesi sayısı ise 5.333 olup, 9.088 soru önergesi henüz cevaplanmamıştır.²⁸

Sözlü soru önergelerinin etkinliğini azaltan bir diğer uygulama da bir bakanın başka bakana sorulan sorulara Genel Kurulda cevap vermesidir. Bir bakana sorulan sorulara o konunun uzmanı olmayan başka bir bakanın cevap vermesi, genellikle cevap metnlerinin kürsüden okunması şeklinde olmaktadır. Bu durumda soru sahibinin ek açıklamayla gündeme getirdiği sorulara yeterince cevap verilememektedir.

Bir bakana yöneltilen soru önergesinin içeriğinde birden fazla bakan veya bakanlığı ilgilendiren hususların olması, soru önergelerinin bakanlıklar arası yazışmalar nedeniyle zaman kaybına sebep olmaktadır.

Soru önergesinin doğru muhataplara yöneltilmediği görülebilmekte, bu ise zaman kaybına yol açmaktadır. Böyle bir durum, onbeş gün içerisinde cevaplanması gereken soruların bu zaman içerisinde cevaplanamamasına, bu sürenin soru önergelerinin doğru muhataba yöneltilmesi için geçmesine neden olmaktadır.

Bir diğer sorun ise, bazen içtüzükle çelişebilecek soruların sorulabilmesi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bunları ilgili kamu idarelerine göndermesi sonucu Meclis ile ilgili kamu idareleri arasında gereksiz yazışmalara yol açabilmekte bu da sürenin etkin kullanılmasını önlemektedir.

Soru önergelerinde nitelikten ziyade nicele kayıldığı gözlenmektedir.

Devlet politikası açısından gizli kalması gereken hususlar soru önergesine konu olabilmekte ki bunların cevaplanması zaten mümkün olmamakla birlikte bu durum zaman kaybından öteye geçmemektedir.

27 Neziroğlu, a.g.e., s.155.

28 <http://www.memurlar.net/haber/437853/>, 11/12/2013.

29 Neziroğlu, a.g.e., s. 159.

Soru önergelerinin bilgi edinme ve denetim aracı dışında kullanılabildiği görülmektedir. Bazen aynı minvaldeki sorular muhteva olarak aynı ancak küçük değişikliklerle matbu sorular şeklinde sorulabilmektedir. Tüm illerin sorunlarına ilişkin bir soru tek bir önerge ile sorulabilecek iken her biri ayrı ayrı hazırlanmış 81 önerge ile sorulabilmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi ülkemizde de soru önergelerinin yürütmeyi denetleme ve geliştirme bağlamında önemli, gerekli bir bilgi edinme ve denetim aracı olduğu değerlendirilmektedir. Ancak, uygulamada bu denetim aracının çok etkin işlemediği, daha etkin ve yerinde kullanımını sağlamak bakımından bazı noktalar açısından gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Etkin kullanılan bir soru müessesesi, kamu idarelerinin daha şeffaf bir yapıya kavuşmasına imkân sağlayacak ve dolayısıyla kamuoyu denetimine de katkı yapacaktır.

Soru önergeleri uygulamada genellikle veri üretme aracı olarak kullanılabilmektedir. Keza, soru önergesine konu edilen bir husus, aynı zamanda milletvekili tarafından Bilgi Edinme Kanunu kapsamında bilgi edinme yoluyla talep edildiği görülmektedir.

Soru önergeleri yürütmenin (kamu idareleri) bazı alanlarda veri bankası ve bilgi yönetimi sistemlerinin yetersizliğini ortaya çıkarması ve bunların iyileştirme alanlarının tespiti açısından önemli katkıları bulunmaktadır.

Ülkemizde yoğun soru önergesi verilmesi hususu göz önünde bulundurulduğunda konunun ciddi koordinasyon gerektirdiği noktasında, bu önergeleri takip edecek, tasnif edecek bir komisyon kurulabileceği değerlendirilmektedir.

Genel kuruldaki soru yoğunluğunu azaltabilmek için, soruların komisyonlarda cevaplanması sağlanabilir.

Soru müessesesini daha etkin hale getirmek için TBMM İçtüzüğünde, cevaplama sürelerinin artırılması, siyasi parti gruplarına soru sorma kotası getirilmesi, görüşme günleri açılarından düzenleme yapılabilir.

Sorular parti grupları arasında dağıtılabılır ve her grup adına hangi milletvekillerinin soru soracağına siyasi parti grupları karar vermesi şeklinde bir düzenlemeye gidilebilir.

Ayrıca, sözlü sorular acil ve acil olmayan şeklinde sınırlandırılarak milletvekillerinin sorabileceği acil ve acil olmayan soru sayısı belirlenebilir.

Sözlü soru önergeleri için kelime sayısı sınırı daha da aşağı çekilebilir.

Kamu idarelerinin bilgi yönetim sistemlerindeki yetersizlikler, bazen soru önergelerinin zamanında cevaplanamaması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Bilgi yönetim sistemlerinin iyileştirilmesi yönünde alınacak tedbirlerle soru önergelerinin zamanında cevaplanması sağlanabilir.

İçtüzük değişikliği ile kamuoyunda oluşan soru önergesi vermenin, milletvekilinin performans göstergesi olduğu algısının ortadan kaldırılarak bunun yerine farklı performans ölçütleri getirilebilir.

Soru önergelerinin Meclis Başkanlığınca tasnifinin daha dikkatli yapılarak İçtüzükle çelişebilecek, yanlış muhataplara yöneltilen, daha önce sorulmuş benzer ya da aynı soruların gözden geçirilmesi suretiyle zaman kayıplarının önüne geçilebilecektir. ■

KAYNAKÇA

- 1982 Anayasası
- 5/3/1973 tarihli ve 584 Karar sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, (13/4/1973 tarih ve 14506 sayılı Resmi Gazete)
- BOZKURT, Rauf ve İBA, Şeref (2006), 100 Soruda Parlamento-Türk Hukukunda Parlamento Hukukuna Giriş, Ankara.
- BÜLBÜL, Mahmut (2007), "Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak TBBM'de Yazılı Soru", Yasama Dergisi, Sayı 4, Ankara.
- FERSOY, Emin (1984), Yasama Denetimi, TODAİE, Ankara.
- İBA, Şeref (1994), Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- İBA, Şeref (1994), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları", TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara.
- NEZİROĞLU, İrfan (2006), "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, İzmir.
- MİCELİ, Vincenzo (1946) Modern Parlamentolar, (Çev. Atıf Akgüç), Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (1962), Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No 171.
- WIBERG, Matti ve KOURA, Anti (1994), "The Logic of Parliamentary Questioning", in Matti Wiberg (ed.), Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioural Trends (Helsinki: The Finnish Political Science Association)
- <http://www.memurlar.net/haber/437853/>, (2013)



Prof. Dr. Havva TUNC

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Ulusal Tasarruf Eğilimini Artırmanın Ekonomi Politikası

Bireysel Emeklilik, Bireysel Sağlık, Leasing, Factoring, Mortgage gibi finansal araçların para ve finans piyasalarında yapılanması, özellikle sermaye birikimi yetersiz ve belli bir seviyenin üstüne çıkamamış gelişen ülke ekonomileri için önemlidir. Zira finans kuruluşlarının gelişen ekonomilere göre gelişmiş ekonomilerde yapılanmasının eski olması, sermaye birikim yetersizliğinin açıklanmasında önemli bir noktadır.

Uluslararası finans kuruluşlarının fonksiyonları dört başlıkta toplanmaktadır:

1. Ulusal tasarrufları artırmak,
2. Finansal piyasaların gelişimine ivme vermek,
3. Fon arzı yaratmak ,
4. Sermaye birikimini sağlamak.

Uluslararası finans kuruluşları tasarruf ve sermaye birikiminin gerçekleştirilmesinde ve ekonominin gelişimine ivme vermede gerekli ama yeterli değildir. Yeterlilik finansal kuruluşların yapılanma biçimiyle yakından ilintilidir.

Sermaye birikimi yetersiz ve tasarruf eğilimi düşük (yüzde 15) olan Türkiye Ekonomisinde Bireysel Emeklilik Sisteminde yapılan düzenlemelerin, özellikle teşvik ve desteklerin, piyasanın gelişimi ve derinleşmesi için önemi büyüktür. 2013 yılı Ocak ayı itibarıyla yeniden yapılanan Bireysel Emeklilik Sisteminin ekonomi üzerindeki, özellikle tasarruflar üzerindeki, olası etkisi bu yazının odak noktasıdır.

Gelişmiş ekonomiler, sermaye birikimini gerçekleştirmiş, tasarruf eğilimi yüksek piyasalar olup bu piyasadaki kurum ve kuruluşların varlıkları da oldukça eskidir. Türk finans piyasasında faaliyette bulunan ve bulunacak olan ve bireysel emeklilik sistemi şeklinde yapılacak finans şirketlerinin Türkiye Ekonomisi için önemi büyüktür. Bu şirketlerin kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilmesi, uluslararası finans piyasalarındaki yapılanmaya benzer ya-



pılanma göstermesi ile olasıdır. Ancak Türk finans piyasasında faaliyette bulunan ve bulunacak olan bireysel emeklilik kurum ve kuruluşlarının Türkiye Ekonomisindeki yapılanmaları, gelişmiş ülke ekonomi piyasalarından farklı olarak Bankacılık Sektörü bünyesinde olmaktadır. Diğer bir deyişle, Türk bireysel emeklilik kurum ve kuruluşları mevcut bankaların bir alt veya yan kuruluşu niteliğindedir. Aslında sistemin etkin, verimli ve sağlıklı işleyebilmesi için serbest piyasa koşulları içerisinde doğrudan yapılanması oldukça önemlidir. Aksi takdirde bazı sakıncalar ortaya çıkabilir. En azından sistemin yaygınlığı ve derinleşmesi açısından hem yatırımcı ve hane halkları anlamında hem de sisteme yeni girecek kuruluşlar açısından suistimal edilebilir ayrıca haksız rekabete de yol açabilir.

Bireysel Emeklilik Sistemi (BES) bir yatırım aracı olup, hane halkının (yatırımcının) küçük veya büyük birikimini, gelir elde edilebilecek alanlara yatırım yaparak değerlendirdiği ve gelir elde ettiği bir sistemdir. Diğer bir deyişle, tüketiciler birikimlerini, doğrudan doğruya bir finans kuruluşuna (banka) yatırım yapar gibi, BES hizmeti veren kuruluşa yatırır. Ve yasa da belirlenen koşullar (giriş, çıkış vs.) çerçevesinde hane halkının birikimi para ve finans piyasasında gelir getirecek özel, tüzel ve kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım fonlarına plase edilerek, yatırımcının gelir elde etmesi sağlanır. Bireysel emeklilik sisteminin diğer yatırım araçlarından tek farkı, adından da anlaşılacağı üzere, yatırımcının yasa da belirlenen süre sonunda emekli olmasıdır. Yani yatırımcının kendi isteği doğrultusunda sistemle olan ilişkisini devam ettirebilmesine ya da sonlandırabilmesine imkan sağlamasıdır.. Diğer bir deyişle, yatırımcının sistemle olan ilişkisinin sürmesinin anlamı ya emekli olması ve her ay belirli bir gelirin (emekli aylığı) sistem tarafından kendisine ödemesidir ya da belli bir süre sonunda BES adı altında yapılan yatırımın ana para ve getirisinin alınıp sistemden çıkılmasıdır.

Türkiye Ekonomisinde Bireysel Emeklilik Sisteminde yapılan düzenlemeyle, devlet bireysel priminin yüzde 25'ini hane halkları yerine sisteme ödemektedir. Devletin prim şeklinde olan desteği, ulusal tasarruf eğilimini gelişmiş ülke düzeyine çekebilmek ve sektörün gelişimini sağlayabilmek içindir. Yüzde 25'lik devlet desteği hem sektörün gelişimine ivme vermek hem de bireylerin marjinal tasarruf eğilimini (msm) yani tasarruf etme alışkanlığı kazanmalarını sağlamak içindir.

'Bireysel prim desteği, gerçekten, toplumsal tasarruf eğilimini artırır mı?, Ulusal tasarruf eğiliminin gelişmiş ülke düzeyine çekilmesine yardımcı olabilir mi?' sorusuna kesin bir cevap verebilmek oldukça zordur. Sorunun cevabının evet olabilmesini yüzde 25'lik prim desteğinin yeterli olup olmadığı, uygulamanın nasıl olacağı sorularına verilecek cevaplar belirleyecektir. Yani, bireysel emeklilik sistemine devletin bireysel primin yüzde 25'ini sisteme ödemesi şeklinde olan desteği dışında, sistemin işleyişi, sisteme giriş ve çıkış kuralları ve yatırımdan alınacak paylar etkili olacaktır.

Bireysel emeklilik sistemine giriş olduğu gibi çıkış da vardır. O zaman girişte alınan yüzde 25'lik destek, sermaye birikimini yaratmada ne kadar etkili olacağını tek başına belirleyememektir: sistemden çıkış ve sistemin uygulanışı oldukça önemlidir. Bireysel emeklilik sistemine giren hane halkı (yatırımcı) bunun bir yatırım olduğu ve yapmış olduğu yatırım sonucunda hangi aralıklarla kazançtan pay alacağını ve bu payın ne kadar olacağı tahminine göre karar verecektir. Ve sistemden çıkmak istediğinde bunun mümkün olup olmayacağını, kazanç ve kayıplarının ne olacağını ve de verilen kazancın sisteme girerken kendisine söylenenle örtüşmediğinde veya beklentileri gerçekleşmediğinde sistemden çıkış koşullarının neler olduğunu bilmek isteyecektir. Ve ona göre yatırım yapıp yapmayacağına karar verecektir.

Bireysel Emeklilik Sistemi ile hane halkının (yatırımcı) yapmış olduğu yatırımdan en az 3 yıl pay alamayacağı ancak 3. yılın sonunda pay almaya başlayacağı ve sistemden çıkmak isterse yüzde 15, altıncı yılın sonunda yüzde 35 , 10. yılın sonunda 56 yaşın altında olanın yüzde 60, 56 yaşın üstünde olan ise tamamını alabilme imkanı getirilmektedir. Ve daha da önemlisi 3 yıldan önce sistemden çıkmak isteyen kişilerin, verilen yüzde 25'lik destek ve ana para kazancı alamayacağı sadece ana parasını alabilecekleri şeklinde, düzenlenmiştir.

BES adı altında toplanan fonların gerek ulusal gerekse uluslararası para ve finans piyasalarında değerlendirilmesinde yapısal düzenlemelerle beraber sektörün yapılanmasından kaynaklanan, hedeflenen kazançların gerçekleşmemesi olasılığını da göz ardı etmemek gerekir.

Bireysel emeklilik sisteminde devletin, hane halkları adına yatırdığı priminin yüzde 25'ini sisteme ödemesi ile oluşan fonların, Hazine Müsteşarlığı tarafından belirtilen kamu yatırım araçlarına yönlendirilmesi sektörün gelişimi önünde engel olabileceği gibi hane halklarının kazançlarının riske edilmemesi ya da riskin minimize edilmesi olarak da yorumlanabilir. Ve mevcut uygulama hem sistemin kurum ve kuruluşlarına, hem de piyasa ekonomisine olan güveni sarsacaktır. Sistemin gelişip yaygınlaşabilmesi hem hedeflenen fon arzının sağlanabilmesiyle hem de toplanan fonların farklı yatırım araçlarına yatırım yapılması ile olasıdır. Yapılan düzenlemeyle getirilen sınırlama olumsuz etki yaratabilir.

Diğer taraftan devletin vermiş olduğu yüzde 25 destek primiyle hedeflenen tasarruf eğilimi artışının gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini 2013 yılı sonunda yaratılacak toplam fon miktarına bakıp söylemek mümkün olacaktır. Şimdilik kesin bir şey söylemek oldukça zor olmakla beraber, Türk finansal piyasanın mevcut yapısına ve hane halkının gelir düzeyine bakarak iyimser olmak olası değildir. Şu anda sistemde bulunan fon miktarı 20,1 milyar Dolar ve sistemde bulunan yatırımcı sayısı 3.1 milyon kişi olup, 2013'te sisteme 500 bin kişinin katılacağı, 2013 yılının sonunda toplam 3.6 milyon kişinin BES'de yer alacağı tahmin edilmektedir. Devletin 2013 bütçesinde BES'e ayırdığı katkı miktarı 1.25 milyar liradır.

Bireysel emeklilik sisteminin ilk altı ayı değerlendirildiğinde; yıllık olarak hedeflenen 500 bin kişiye yılın yarısında ulaşılmış olup sistemdeki toplam fon miktarının 23 milyar dolar olması başarı olarak değerlendirilebilir. Ve finans piyasasındaki yatırım fonları toplamının 56

milyar dolar olduğu düşünülünce, bireysel emeklilik fonlarının toplam yatırım fonlarının yüzde 50'sini oluşturması önemli bir gelişmedir.

Bütün bu yasal düzenlemeler dışında, bireysel emeklilik sisteminin başarılı olabilmesi yani ulusal tasarrufu artırması, BES adı altında toplanan fonların yatırım yapılabilecek alanlara aktarılmasını sağlayacak gelişmiş bir para ve finans piyasasının varlığı ile olasıdır. Diğer bir deyişle BES gelişiminde para ve finans piyasasının varlığı yeterli olmayıp finansal piyasanın gelişmiş ve derinleşmiş olması oldukça önemlidir.

Finans piyasası gelişmemiş, denetim ve kontrolün yüksek olduğu Türk finans piyasasında finansal enstrümanların sınırlılığı yani derinleşmenin gerçekleşmemesi, Türkiye Ekonomisinde bireysel emeklilik sisteminin gelişmesine engeldir. Bunun yanı sıra, bireysel emeklilik sisteminin yapılanması uluslararası finans şirketleri niteliğinde olmayıp bankaların bünyesinde yapılanmış bir yan kuruluş niteliğinde olması da, gelişim önünde diğer bir engeldir. Daha açıkça ifade edilirse, bankacılık sektörü bünyesinde yapılanma hane halkı yatırımların değerlendirilmesinde rasyonel davranılmayacağı, öncelikle kendi kuruluşunun (bankasının) fonlarına yapılabileceğinden gerek piyasanın gerekse yatırımcının güvenini sarsacaktır. Ayrıca devletin destek primlerinden oluşan fonların kamu yatırım araçlarına yönlendirilme zorunluluğu sistemin dinamizmini bozacaktır. Dolayısıyla, her iki yapılanma da sistemin hassas noktasıdır. Diğer taraftan da fonların değerlendirilmesinde ilgili kuruluşun diğer kuruluşlara karşı avantajlı olması rekabetin aksamasına neden olacaktır.

Hane halkının büyük bir kısmının kayıt dışında olduğu ve faiz geliriyle yaşamını sürdürdüğü bir ekonomide sermaye birikimini, mevcut koşullar altında bireysel tasarruf eğilimini artırmak için yapılacak düzenlemelere, Bireysel Emeklilik Sistemine verilen desteğe, umut bağlamak gerçekçi olmadığı gibi hane halkının davranış eğilimleri ile de uyumlu değildir.

Sonuç olarak, uluslararası bir finansal enstrüman olarak bireysel emekliliğin Türkiye Ekonomisinde fonksiyonlarını yerine getirebilmesi ve Türk finans piyasasında hedeflenen gelişmeyi gerçekleştirebilmesi, iç piyasadaki düzenlemelerin gelişen piyasalardaki düzenlemelerle benzer yapılanmasıyla olasıdır. Yapısal olmamak kaydıyla ufak ayrılmaların olabileceği de göz ardı edilmemelidir. ■



Maliye Bakanlığı Daire Başkanı Osman ŞAHİN tarafından hazırlanan **"Türkiye'deki Devlet Üniversitelerine Analitik Yaklaşım"** adlı kitap, ülkemizdeki devlet üniversitelerinin kuruluş kanunlarını, akademik birimlerini, akademik ve idari kadroları, öğrenci sayıları, bütçeleri ve Ar-ge harcamalarındaki gelişimi, DPT, TÜBİTAK, SAN-TEZ, A.B. kapsamındaki bilimsel araştırma proje sayılarını ve buralara tahsis edilen kaynakları, indekslere giren ulusal ve uluslararası düzeyde makale, kitap, bildiri sayılarını, üniversiteler itibarıyla öğrenci başına cari ve sermaye hazine yardımlarını, hazine yardımı gelir gider durumlarını, öz gelir-gider durumlarını ve öz gelirleri ile toplam gelirlerinin gelişimine ilişkin bilgileri, üniversiteler itibarıyla belirli bir dönemi kapsayacak şekilde derli toplu ortaya koymaktadır. Çok kapsamlı bu çalışma, Türkiye'deki devlet üniversiteleri ile ilgili bilgi ve veri eksikliğinin önemli ölçüde giderilmesine katkıda bulunmakta, çalışmadaki bilgi ve verileri güncellemek suretiyle üniversitelerimize idari kapasitelerini geliştirebilmeleri imkanı sunmaktadır. Ayrıca, çalışma üniversitelerimize, karar vericilere, uygulayıcılara ve araştırmacılara yardımcı olmayı amaçlamıştır.



Salim KAHRAMANOĞLU

Sosyal Güvenlik Kurumu
İnsan Kaynakları E. Daire Başkanı

Bütün Yönleriyle Aile Yardımı Ödeneği

ÖZET

Evli memurlara yapılan maaş ödemeleri arasında yer alan aile yardımı ödeneğinin ödenmesinde kamu kurum ve kuruluşlarının sıklıkla yanlışlık yaptığı bilinen bir gerçektir. Özellikle durumların ortaya çıkması yanlışlık yapma olasılığını arttırmaktadır. Her ne kadar karşılaşılan sorunların çözümü için Devlet Personel Başkanlığı veya Maliye Bakanlığına konunun intikal ettirilmesi soruna çözüm bulunmasını sağlamakla birlikte bu yöntemin kullanılmaması halinde ise yanlışlık devam etmekte ve ilgililer mağdur olabilmektedir. Bu bağlamda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 202-206 ncı maddelerinde yer alan aile yardımı ödeneği uygulamada karşılaşılan özel durumlar çerçevesinde açıklamaya çalışılmıştır.

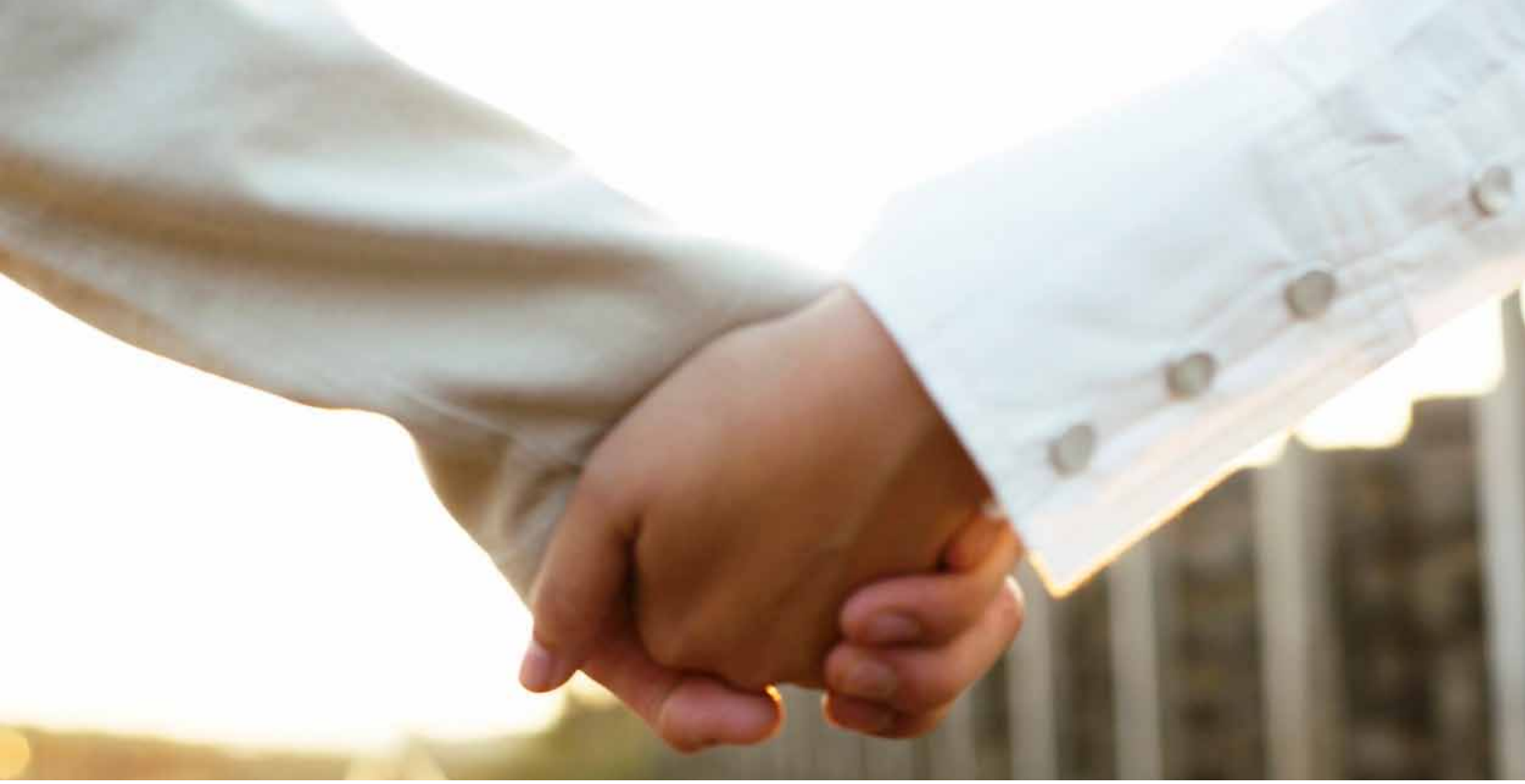
GİRİŞ

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 202-206 ncı maddeleri arasında yer alan aile yardımı ödeneğini bütün yönleriyle açıklayarak uygulayıcıların karşılaştıkları özel sorunları ve çözüm önerilerini paylaşmaya çalışacağız. Zira uygulamada basit gibi görünen bu konuda ciddi sıkıntılar çıktığı ve önemli mağduriyetler olduğu görülmektedir.

1. AİLE YARDIMI ÖDENEĞİ NEDİR VE KİMLERE ÖDENİR?

Aile yardımıyla eş yardımının zaman zaman karıştırıldığı ve birbirlerinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Oysa ki aile yardımıyla eş yardımı farklı kavramlardır. 657 sayılı Kanunun 202'nci maddesine göre; evli bulunan devlet memurlarının eşlerine ve çocuklarına yapılan ödemenin tamamına aile yardımı ödeneği denilmektedir.

657 sayılı Kanunun 202 nci maddesine göre aile yardımı ödeneğiyle ilgili olarak şunları söyleyebiliriz:



1- Memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için 2.134, çocuklarından her biri için de 250 gösterge rakamının (72'nci ay dahil olmak üzere 0-6 yaş grubunda yer alan çocuklar için bir kat artırılmış) aylık katsayısı ile çarpılması sonucu elde edilecek miktar üzerinden ödenmektedir.

2- Eşlerden birine iş akdi veya toplu sözleşme gereği çocukları için yapılan aile yardımı ödeneği daha düşük ise, yalnız aradaki fark ödenir. 657 sayılı Kanunun 202 nci maddesinde yer alan gösterge rakamlarını 3 katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

3- Dul memurların çocuklarına da aynı hükümler çerçevesinde ödeme yapılmaktadır. Boşanma veya ayrılık vukuunda mahkeme bu yardımın hangi tarafa ve ne oranda verileceğini de kararında belirtir. Devlet memurunun, geçimini sağladığı üvey çocukları için de bu ödenek verilmektedir.

4- Sayıştay kararına¹ göre memurun ücretsiz izinli olduğu dönemde kadro ile ilgisi devam etmekte olduğundan ve bu süre içinde aylık ödenmediğinden, memur olan diğer eşe aile yardımı ödenmesi mümkündür.

2. AİLE YARDIMI ÖDENEĞİNE HAK KAZANMA VE ÖDENME USULÜ

657 sayılı Kanunun 203 üncü maddesine göre, aile yardımı ödeneği devlet memurlarına her ay aylıklarıyla birlikte ödenmektedir. Karı ve kocanın her ikisi de memur iseler bu ödenek yalnız kocaya verilir. Aile yardımı ödenekleri hiç bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ödenir ve borç için haczedilemez.

1 Sayıştay Başkanlığı 3. Dairesinin 22.06.2000 tarihli ve 74 sayılı Kararı.

657 sayılı Kanunun 204 üncü maddesine göre; memur, eş için ödenen aile yardımı ödeneğine evlendiği; çocuk için ödenen yardımına da çocuğunun doğduğu tarihi takip eden ay başından itibaren hak kazanır.

3. AİLE YARDIMI ÖDENEĞİNİN KESİLECEĞİ HALLER

657 sayılı Kanunun 206 ncı maddesine göre aşağıdaki hallerin gerçekleşmesi halinde aile yardımı ödeneği kesilmektedir:

1- Memur, eş için ödenen aile yardımı ödeneği hakkını eşinden boşanma veya eşinin ölümü halinde takip eden ay başından itibaren kaybeder.

2- Çocuk için ödenen yardım ödeneği hakkı ise;

a- Ölümü,

b- Evlenmesi,

c- 25 yaşını doldurması (25 yaşını bitirdiği halde evlenmemiş kız çocukları ile çalışmayacak derecede malûllükleri resmi sağlık kurulu raporuyla tespit edilenler için süresiz olarak ödeneğin verilmesine devam olunur.),

ç- Kendileri hesabına ticaret yapan veya gerçek veya tüzel kişiler yanında her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışması (Öğrenim yapmakta iken tatil devresinde çalışanlar hariç),

hallerinde, bu hallerin vuku bulduğu tarihi takip eden ay başından itibaren kesilir.

657 sayılı Kanunun 206 ncı maddesinde burs alan veya Devletçe okutulan çocuklara aile yardımı ödeneği verilemez ifadesi yer almakla birlikte, 29.05.2012 tarihli ve 2012/1 numaralı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararının 11inci maddesine istinaden, 15.07.2012 tarihin-

den itibaren, çocuk için verilen aile yardımı ödeneği, burs alan ve devletçe okutulan çocuklara bu ödeneğin verilmesine ilişkin diğer şartların taşınması halinde, aynı usul ve esaslar dahilinde ödenebilmektedir. Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2014 ve 2015 Yıllarını Kapsayan 2. Dönem Toplu Sözleşmesi'ne göre 1/1/2014–31/12/2015 tarihleri arasında da burs alan ve devletçe okutulan çocuklara bu ödenek aynen verilmeye devam edilecektir.

4. ASKERDE OLAN ÇOCUKLARIN AİLE YARDIMI ÖDENEĞİ KARŞISINDAKİ DURUMU

Devlet memuru olarak çalışan ve 24 yaşındaki çocuğu askere giden bir personelin bu çocuktan dolayı aile yardımı ödeneği alıp almayacağını hususunda şunları söyleyebiliriz.

657 sayılı Kanunun aile yardımı ödeneğini düzenleyen ilgili maddelerinde 25 yaşını doldurmayan çocukları askere giden memurlara aile yardımı ödeneği verilmesini engelleyen bir husus bulunmamaktadır. Ayrıca, bu konuyla ilgili olarak Maliye Bakanlığı'nın 17.04.2010 tarihli yazısı da aynı mahiyette olduğundan Devlet memurlarının 25 yaşını doldurmayan çocuklarından askerde olanlar için aile yardımı ödeneği verilecektir.

5. AİLE YARDIMI ÖDENEĞİNİN PARASAL TUTARI

Aile yardımı ödeneğinin iki unsuru olan eş ve çocuk için ödenen yardım tutarı şu şekilde açıklanabilir.

Eş için ödenecek yardım tutarı; $2.134 \times 0,076998 = 164,31$ TL

Her bir çocuk için; $250 \times 0,076998 = 19,25$ TL

Çocuk 0-6 yaş grubunda ise; $500 \times 0,076998 = 38,49$ TL

Devlet memurlarının maaş ödemelerinde esas alınan memur maaş katsayısı arttığında aile yardımı ödeneği tutarı da artmaktadır.

6. ÖĞRENİMİ SONA EREN ÇOCUKLARIN AİLE YARDIMI ÖDENEĞİ KARŞISINDAKİ DURUMU

Aile yardımı ödeneğinin memurların çocuklarına ödenmesinde 25 yaşının doldurulup doldurulmadığı hususunda üzerinde durulması gereken bir konudur.

Bu çerçevede orta öğrenimi veya üniversiteyi bitiren çocukların yaş şartını taşımaları halinde bu ödemedan faydalanmalarına herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Ancak, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa göre 18 yaşını dolduran ve üniversiteyi kazanamayan erkek çocuklar, bakmakla yükümlü olunan kişi kapsamından çıktığından, bunlar Genel Sağlık

Sigortası primi ödemedan sigortalının sağlık yardımından faydalanamayacaklardır. Dolayısıyla bu çocuklar aile yardımı almakla birlikte sağlık yardımından faydalanamazlar.

7. ÜVEY ÇOCUK VE EVLATLIKLARIN DURUMU

Devlet memurunun, geçimini sağladığı üvey çocukları için aile yardımı ödeneğinin verileceği hüküm altına alınmakla birlikte üvey çocukla ilgili herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Türk Dil Kurumunun yaptığı tanıma göre üvey evlat; karı kocanın her birine göre öbürünün ayrı bir eşinden dünyaya gelmiş olan evlattır.

Türk Medeni Kanununda ise üvey çocukların tanımı yapılmamış, ancak, bu Kanunun Üvey çocuklar başlıklı 338 inci maddesinde; "Eşler, ergin olmayan üvey çocuklarına da özen ve ilgi göstermekle yükümlüdürler. Kendi çocuğu üzerinde velâyeti kullanan eşe diğer eş uygun bir şekilde yardımcı olur; durum ve koşullar zorunlu kıldığı ölçüde çocuğun ihtiyaçları için onu temsil eder." hükmüne yer verilmiştir.

Evlat edinmeye ilişkin düzenlemeler ise Türk Medeni Kanununda detaylı bir şekilde düzenlenmiş olup, üvey evlattan çok farklı bir husustur ve mirastan da yararlanabilmektedirler. Üvey çocukların ise böyle bir hakkı yoktur.

Bu açıklamalar çerçevesinde hem üvey evlat hem de evlatlıklar için aile yardımı ödeneği yapılmalıdır. Bazen kamu kurumları üvey evlattan evlatlıkları anlayarak aile yardımı ödemesi yapmama yolunu tercih etmektedirler ki bu yanlış bir uygulamadır.

8. EŞİ İŞSİZLİK ÖDENEĞİ ALANLARIN DURUMU

Kamu kurum ve kuruluşlarının tereddüde düştüğü konulardan birisi de eşi işsizlik ödeneği alan memurların aile yardımı ödeneği alıp alamayacağı hususudur. Eşin işsizlik ödeneği alması aile yardımı ödeneğine engel değildir. İşsizlik ödeneği 657 sayılı Kanun'da yer alan "herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık" ifadesi kapsamında alınan bir aylık değildir. Bu nedenle eşi işsizlik ödeneği alanların aile yardımı ödeneği almalarına herhangi bir engel yoktur.

Bu konuyu detaylı bir şekilde açıklamak gerekirse; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Aile Yardımı Ödeneği başlıklı 202 nci maddesinde yer alan hüküm gereğince eş için bu yardımın ödenmesi;

1- Menfaat karşılığı çalışmama,

2- Bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almama, şartlarına bağlanmıştır.

25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun işsizlik sigortası ile ilgili tanımlar başlıklı 47 nci maddesinin (h) bendinde; **“İşsizlik ödeneği: Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödeme,”** olarak tanımlanmıştır.

Her ne kadar 5018 sayılı Kanunun ekinde yer alan (IV) sayılı Sosyal Güvenlik Kurumları cetvelinde Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü yer alsa da işsizlik ödeneği bir aylık türü değildir.

Yani Kanunda yer alan; “sosyal güvenlik kuruluşundan aylık” deyimini, SSK, Bağ-Kur, 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesine göre kurulmuş banka sandıkları veya Emekli Sandığı gibi kurumlardan alınan emekli, malûllük, dul veya yetim aylığı gibi unsurları ifade etmektedir. Ayrıca, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında ödenen aylıklar da bu kapsamdadır. İşsizlik ödeneği ise bu anlamda bir aylık olmayıp sürekli bir ödemedir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde; menfaat karşılığı çalışmayan, işsiz olan ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu hükümleri uyarınca işsizlik ödeneği alan kişilerin bir sosyal güvenlik kurumundan aylık almasından söz edilemeyeceği için bunların memur eşlerine aile yardımı ödeneğinin ödenmesi gerekmektedir.

9. İŞ-KUR KURSLARINA KATILANLARIN DURUMU

İş-Kur vasıtasıyla yapılan kurslara katılma ve bu kurslar nedeniyle ücret alınması halinde aile yardımı ödeneği alınıp alınamayacağını izah etmek gerekirse şunları söyleyebiliriz.

657 sayılı Kanunun 202 nci maddesine göre eş için yapılan yardımın ödenmesi için iki şart vardır. Bunlar;

- 1- Menfaat karşılığı çalışmama,
- 2- Bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almama.

Bu kapsamda şayet memurun eşi işsizlik ödeneği alıyorsa aile yardımı ödeneği almasında herhangi bir sıkıntı yoktur. Ancak, iş garantili kurslar (bu kurslara katılanlara günlük 20 TL ödeme yapılıyor) nedeniyle menfaat karşılığı çalışma olması nedeniyle bu ödeme kesilecektir.

İş-Kur tarafından meslek edindirmeye yönelik olarak düzenlenen kurslardan biraz bahsetmek gerekirse konu daha iyi anlaşılacaktır.

İş-Kur tarafından meslek edindirmeye yönelik birçok kurs düzenlenmektedir. İstihdam garantili mesleki eğitim kurslarına katılanların en az yüzde ellisi, en az yüz yirmi gün olmak üzere kurs süresi kadar istihdamda kalmaktadır.

Mesleki eğitim kurslarına katılacaklarda aranan şartlar;

- Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- 15 yaşını tamamlamış olmak,
- Yetiştirilecekleri mesleğe uygun özelliklere sahip olmak,
- İşverenin aradığı özel şartları taşımak,
- İş ve meslek danışmanının uygun görüşüne sahip olmak,
- Emekli olmamak.

Mesleki eğitim kursları ücretsiz olup, İş-Kur tarafından kursiyerlere devam ettiği fiili eğitim günü süresince ödeme (20 TL) yapılmaktadır. Ayrıca İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası ile bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar için Genel Sağlık Sigortası Prim Giderleri de İş-Kur tarafından ödenmektedir.

Kurslara devam zorunludur. Kabul edilebilir mazereti olanlara eğitici/öğretici tarafından yazılı olarak izin verilebilir. Ancak bu izin süreleri toplamının, doktor raporu ile tevsik edilebilen en fazla 5 günlük sağlık izni dışında, hangi sebeple olursa olsun kurs süresinin 1/10'unu aşması halinde kursiyerlerin kursla ilişkileri kesilir.²

Sonuç olarak, İş-Kur'un istihdam garantili kurslarına katılanların eşlerine aile yardımı ödemesi yapılamaz. Eşleri bu kurslara katılanlardan ödeme alanlar, bu durumu kurumlarına dolduracakları aile yardımı bildirimini ile bildirmeli ve bu ödemeyi kestirmelidir. Bu ödemeler iş garantili kursa başlanıldığı ayı takip eden ay başında (15'inde) kesilir. Aksi takdirde yapılan ödemeler yasal faizi ile birlikte geri alınır ve bildirimde bulunulmadığı için disiplin cezasına muhatap kalınabilir.

10. EŞLERİ İSTEĞE BAĞLI SİGORTALILARIN DURUMU

Devlet memurunun isteğe bağlı sigortalı olan eşine 657 sayılı Kanunun 202 nci maddesinde yer alan; **“her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için”** hükmü uyarınca aile yardımı ödeneği ödenmesinde herhangi bir sakınca olmadığını düşünüyoruz.

Ancak, her isteğe bağlı sigortalı olanlar bu kapsamda değildir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun geçici 16 nci maddesine göre hizmet akdiyle herhangi bir işverene tabi olmaksızın sürekli ve

² www.iskur.gov.tr

kazanç getirici nitelikte evde tarhana, erişte ve mantı yapan ev kadınlarının daha az prim ödeyerek isteğe bağlı sigortalılık yoluyla emeklilik hakkını elde etme ve sağlık yardımlarından yararlanma hakları bulunmaktadır.

Bu haktan yararlanmak için vergi dairelerinden evde el sanatları ile uğraşıldığına dair belge alınıp Sosyal Güvenlik Kurumu'na ibraz edilmesi ve primlerin her ay ödenmesi yeterlidir. Bu çerçevede, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 9 uncu maddesinin 6 ncı fıkrasına³ göre, evde tarhana, erişte, mantı gibi ürünleri işyeri açmaksızın satanlara vergi muafiyeti getirilmiştir.

Bu nedenle eşinin, evde tarhana vb. yaparak satmasından dolayı isteğe bağlı sigortalı olunmuşsa Devlet memuruna yapılan aile yardımı ödeneği kesilecektir. Ancak, eşin herhangi bir menfaat karşılığı çalışmadan isteğe bağlı sigortalı olması durumunda ise aile yardımı ödeneği ödenmeye devam edilecektir.

3 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun Vergiden muaf esnaf başlıklı 9 uncu maddesinin 6 ncı fıkrasında; "Evlerde kullanılan dikiş, nakış, mutfak robotu, ütü ve benzeri makine ve aletler hariç olmak üzere, muharrik kuvvet kullanmamak ve dışarıdan işçi almamak şartıyla; oturdukları evlerde imal ettikleri havlu, örtü, çarşaf, çorap, halı, kilim, dokuma mamûlleri, kırpıntı deriden üretilen mamûller, örgü, dantel, her nevi nakış işleri ve turistik eşya, hasır, sepet, süpürge, paspas, fırça, yapma çiçek, pul, payet, boncuk işleme, tiğ örgü işleri, ip ve organları, tarhana, erişte, mantı gibi ürünleri işyeri açmaksızın satanlar. Bu ürünlerin, pazar takibi suretiyle satılması ile ticarî, ziraî veya meslekî faaliyetleri dolayısıyla gelir ve kurumlar vergisi mükellefi olanların düzenledikleri hariç olmak üzere; düzenlenen kermes, festival, panayır ile kamu kurum ve kuruluşlarınca geçici olarak belirlenen yerlerde satılması muafıktan faydalananmaya engel değildir."

11. YETİM AYLIĞI ALAN ÇOCUKLARIN DURUMU

Memur olan eşin vefat etmesi nedeniyle çocukların yetim aylığı alması halinde aile yardımı ödemesi yapılıp yapılamayacağı hususunda şunları söyleyebiliriz.

657 sayılı Kanunun 202 ve 206 ncı maddelerinde hangi hallerde çocuk yardımı alınacağı ve bu ödemenin kesileceği açıkça belirtilmiştir. Çocuklar için ödenen çocuk yardımının kesileceği haller arasında yetim aylığı almak diye bir şarta yer verilmemiştir. Bu nedenle yetim aylığı alan çocuklar için de aile yardımı ödeneği ödenecektir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yukarıda izah edildiği üzere, aile yardımı ödeneğinin ödenmesinde kamu kurumlarının sıklıkla hata yaptığını görülmektedir. Ümit ederiz ki yukarıda yapılan açıklamalar uygulayıcılara önemli bir açılım ve sorunların çözümüne katkı sağlayacaktır. Bunun yanında memur maaş ödemelerinde önemli bir yer tutmamakla birlikte nüfus artışında kullanılabilecek önemli bir araç olması aile yardımı ödeneği üzerinde düşünmeyi gerektirmektedir. Şuan itibarıyla yapılan ödemenin rakamsal tutarının yetersizliği bundan sonra da aynı düzeyde kalacağı anlamına gelmemektedir ve nüfus artışına yönelik önemli bir teşvik aracı olarak kullanılma potansiyeli her zaman mevcut olacaktır. ■

Gelir Vergisi Kanun Tasarısı Üzerine



Mücahit CİVRİZ

Maliye Uzmanları Derneği
Başkan

"Ben Vergilerini Düzenli Bir Şekilde Ödeyen Vergi Mükellefiyim, Polis Bey!"

Evet, bu cümle size de tanıdık geldi. Bu cümle televizyonda veya sinemada izlediğiniz Hollywood yapımı bir filmde duyduğunuz cümlelerden sadece bir tanesi; "Amerikayı, süper güç yapan, ABD'de yaşayan namuslu vergi mükelleflerinin devletine verdiği vergilerdir" felsefesinin bir yansıması !

Amerika başta olmak üzere pek çok gelişmiş ülkede vatandaş ve vergiler arasında böylesine güçlü ve sağlam bir ilişki olmasına rağmen ülkemizde bu ilişkiyi sağlıklı bir zemine oturtamadık maalesef. Vergi vermek bu ülke insanı için, bir güç ve saygınlık kaynağı olamadı hiçbir zaman. Vergi, ülkemiz halkı için; haraç, girişimciliğin önündeki engel, bir maliyet unsuru ve boş bir ödeme olarak görüldü; gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergilerde ülkemiz ekonomik kapasitenin çok altında bir vergi yüküne sahip olmasına rağmen ! (OECD ülkelerinde, 2011 yılında gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergilerin GSYH'ye oranı ortalama % 11,4, AB ülkelerinde ise ortalama %10,4'tür. Oran Danimarka'da %29,4, Norveç'te %21 iken ülkemizde ise sadece %5,8'dir. Türkiye OECD Ülkeleri arasında Meksika ve Slovakya'dan sonra gelir ve kazanç üzerinden alınan en düşük vergi yüküne sahip üçüncü ülkedir.)

Ülkemizde vergiye bakış açısının bu kadar sıkıntılı, vergi yükünün de düşük olduğu bir ortamda; adil bir gelir vergisi sistemi oluşturmak, yatırım, üretim ve istihdamı desteklemek, ekonominin rekabet gücünü artırmak, mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu teşvik etmek, kayıtlı ekonomiye geçişi hızlandırmak ve vergiyi tabana yaymak gayeleri ile mevcut Gelir Vergisi Kanunu ve Kurumlar Vergisi Kanunu tek Kanun olarak birleştirilmiş, 2013 yılı sonunda kanunlaşması beklentisi ile, 2013 yılı Haziran ayında Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilerek, yeni bir vergi reformu için adım atılmıştır. Ne var ki, yoğun ülke gündemi nedeniyle bu reform gündeme alınmamıştır.

Her ne kadar şuan için ülke gündeminde olmasa da, Uzman Bakış Dergisinde **Gelir Vergisi Kanun Tasarısı** Dosyası oluşturarak, bu Tasarının kanunlaşacağı aşama için görüş ve öneriler hatta eleştiriler ile katkıda bulunmayı amaçladık. Ancak bu çalışmayı yürütürken bizi şaşkınlığa iten bir tablo ile karşılaştığımızı da ifade etmeden geçemeyeceğim: Gerek gündelik hayattaki sözlerimizde gerekse güncel ve akademik çalışmalarda eleştiri konusu yapılan vergi konusunda görüş istediğimiz pek çok akademisyen ve sivil toplum örgütünün görüş vermekten kaçındığına şahit olduk. Elbette vergi gibi teknik bir konuda görüş beyan etmek kolay değildir ancak böylesine mühim bir konuda katılımcılığın olmaması ya taslağın gayet mükemmel olduğunun bir göstergesidir ya da her şeyi devletten bekleyen düşünce yapımızın kaçınılmaz bir sonucudur.

Yaşadığımız süreç bir kez daha gösteriyor ki, bir ülkede vergi reformu yapmak oldukça zor bir süreçtir. Zira vergi reformu Maliyeciler tarafından "yeni vergiler ve mükellefler, mevcut vergilerin oran ve tarifelerinde artışlar" olarak görülürken, mükellefler açısından ise oran ve tarifelerde indirimler, istisna ve muafiyetlerde artışlar olarak görülmekte, maalesef.

Alman filozof NOVALIS; "İnsan devlete vergilerini, sevgilisine bir buket çiçek verir gibi vermelidir" der. Bizim filmlerimizde de "vergisini zamanında ve tam ödeyen" mükelleflerden övgüyle bahsedilir, vergiler sevgiliye çiçek sunar gibi verilir mi bilmiyoruz! Hayata geçirilen bu ve benzeri vergi reformları ile böylesine yüksek vergi kültürü seviyesine gelip gelemeyeceğimizi... hep beraber yaşayacağız ve göreceğiz şüphesiz.



Dr. Mahfi EĞİLMEZ

Gelir Vergisi Düzenlemeleri Üzerine Değerlendirmeler

GİRİŞ

Maliye Bakanlığı, uzunca bir süredir üzerinde çalıştığı Gelir Vergisi Kanun Tasarısını yasalaşması için TBMM'ne gönderince tasarı üzerinde uzmanların görüşleri ve eleştirileri de biçimlenmeye başladı.

Bu yazıda tasarının maddelerini ele alıp değerlendirmeyi vergi uzmanlarına bırakarak işin ekonomik ve teknik açıdan önemli noktalarının değerlendirmesini yapmaya çalışacağım.



GELİR VERGİSİ VE EKONOMİ

Aşağıdaki tabloda bazı OECD ülkelerinde kişi başına satınalma gücü paritesi (SGP) cinsinden kişi başına GSYH ve gelir vergisi tahsilâtının GSYH içindeki payı yer alıyor.

Ülke	KB GSYH (USD) SGP	GV / GSYH (%)
Danimarka	41.136	29,1
Norveç	62.540	20,2
İsveç	41.436	16,2
Finlandiya	37.642	15,2
Belçika	38.872	14,9
Avustralya	41.993	14,6
İtalya	32.927	14,1
İngiltere	35.642	13,1
İsviçre	51.224	13,0
Avusturya	42.132	11,9
ABD	48.043	10,8
Hollanda	42.836	10,8
Almanya	39.518	10,3
İrlanda	42.196	10,0
İsrail	27.993	9,5
Fransa	35.133	9,4
İspanya	32.197	9,1
Japonya	34.032	8,4
Portekiz	25.336	8,4
Macaristan	21.403	7,7
Slovenya	27.811	7,6
Kore	30.254	7,1
Çek Cumhuriyeti	26.389	7,0
Yunanistan	26.113	6,8
Polonya	21.119	6,5
Türkiye	17.468	5,6
Meksika	15.939	5,2
Slovak Cumhuriyeti	24.035	5,0
OECD Ortalaması	35.248	11,3

Türkiye, gelir vergisinde (2010 yılı gelir vergisi tahsilâtı / GSYH = % 5,6) OECD ülkeleri arasında Meksika ve Slovak Cumhuriyeti'nin önünde sondan üçüncü sırada yer alıyor. OECD ortalaması % 11,3 ile Türkiye'deki oranını iki kat üzerindedir. Gelir vergisi tahsilâtını artırmak için yeni düzenlemeler yapılmasının en önemli gerekçelerinden birisi olarak bu görünüm sunuluyor. Ne var ki Benzer bir sıralamayı kişi başına gelirden yaparsak Türkiye'nin sondan ikinci sırada olduğunu görüyoruz. Tabloya dikkat edilecek olursa kişi başına geliri düşük olan ekonomilerde gelir vergisi de düşük kalmış. Bu durumda Türkiye'nin gelir vergisi artışını bir yere kadar zorlayabileceği ondan ötesinin zor olacağı anlaşılıyor.

Aşağıdaki tabloda Türkiye'nin 2002 yılından 2012 yılına kadar geçen dönemde cari fiyatlarla kişi başına GSYH'da (KB GSYH) ve kişi başına gelir vergisi (KB GV) miktarındaki değişimler dolar cinsinden gösterilmiştir.

Yıllar	KB GSYH (USD)	KB GV (USD)
2002	2.619	139
2003	3.383	171
2004	4.172	205
2005	4.964	292
2006	7.500	320
2007	9.333	417
2008	10.376	484
2009	8.456	412
2010	10.079	451
2011	10.444	485
2012	10.673	520
Artış	4,1 kat	3,8 kat

Tabloda görüleceği gibi kişi başına gelir 4,1 kat artarken kişi başına gelir vergisi 3,8 kat artmıştır. Eğer kişi başına gelir vergisi de en az kişi başına gelir kadar artmış olsaydı 2012'de 570 USD olması gerekirdi. Demek ki gelir vergisi kişi başına gelir artışını izleyememiş bulunuyor. Bu da yasada düzenleme yaparak kavranmamış gelirlerini kavranmanın bir gerekçesini oluşturuyor.

TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE REFORM ZORUNLULUĞU

Son yıllarda dolaylı vergileri toplama kolaylığı ve bu tür vergilere yönelik itirazların dolaysız vergilere yönelik itirazlardan az olması nedeniyle özellikle gelişme yolundaki ekonomilerde ağırlığın dolaylı vergilere kaydırılması eğilimi söz konusudur. Belirli bir noktaya kadar bu kayma kabul edilebilir görünüyor. Türkiye, bu kaymanın şampiyonluğunu yapan ekonomilerin başında yer alıyor. Bizde dolaylı vergilerin (KDV, ÖTV gibi) toplam vergi gelirleri içinde ağırlığı % 67'yi buluyor. Bu, çok yüksek bir orandır. Vergide adaleti sağlayacak olan dolaysız vergilerdir (Gelir vergisi, kurumlar vergisi gibi.) Ağırlığın bu kadar yüksek oranda dolaylı vergilerde olması, asgari ücretle geçinen kişinin de milyarderin de aynı oranda vergilendirilmesi anlamına gelen adaletsiz bir yapıya sahne olmaktadır. Dolayısıyla bizde vergi konusundaki yapısal reformun temel olarak bu ağırlığı dolaylı vergilerden bir miktar dolaysız vergilere kaydırmak biçiminde yapılması gerekmektedir. Bu açıdan da bakıldığında gelir vergisinde yeni düzenleme yapılması mantıklı görünmektedir.

Gelir vergisi, elde edilen gelirin vergilendirilmesine yöneldiği ve artan oranlı olarak uygulandığı için toplumda gelir dağılımı adaletsizliğinin düzelmesine de katkıda bulunacak bir vergidir. Türkiye'de gelir dağılımı adaletsizdir (2011 yılında Gini katsayısı 0,40 olarak ölçülmüştür.) Eğer verginin, vergi ödemeyenleri kapsamı biçiminde sonuçlara yol açması söz konusu olursa bu adaletsizliğin bir miktar törpülenmesi de mümkün olabilecektir.

BAZI TEKNİK KONULAR

Gelir vergisinde defalarca değişiklik yapılmış olduğu için yasanın sistematigi bozulmuş durumdadır. Yasanın basit ve anlaşılabilir hale getirilmesi gerekiyor. Bununla birlikte bütün dünyadaki uygulamalar bize ne kadar basitleştirilirse basitleştirilsin vergi meselesinin herkesin anlayıp uygulayabileceği bir konu olmaktan uzak kalma-ya devam ettiğini gösteriyor.

Vergi sisteminin esası beyannameye dayalı vergileme olmalı. Aslında gelir vergisi ilk yürürlüğe girdiğinde de hedef buydu. Ne var ki yıllar geçtikçe bu hedeften uzaklaşıldı. Beyana dayalı sistem giderlerin indirimini de getirdiği sürece yararlıdır. Yıl içinde elde edildiğinde vergi sorumlusu tarafından vergi tevkifatı (stopaj) yoluyla vergisi tahsil edilen gelirlerin de beyan edilmesi ve artan oranlı tarifeye tabi olarak nihai vergilemeden geçirilmesi bu çerçevede doğru bir yaklaşım gibi görünmektedir.

Buna karşılık bu gelirlerden yapılan stopaj bir çeşit erken ödeme niteliğinde olduğu için yılsonunda beyan edildiği zaman bu gelirlere farklı (daha düşük oranlı) bir tarife uygulanması yerinde olacaktır. Ya da stopajdan tümüyle vazgeçilerek stopaja tabi tutulmayan gelir unsurlarıyla aynı zamanda ödeme imkânı sağlanarak eşitlik sağlanmalıdır. Böyle bir yaklaşım Anayasa'nın 76'ncı maddesinde öngörülen mali güç kuramına ve eşitlik ilkesine uygun olacaktır.

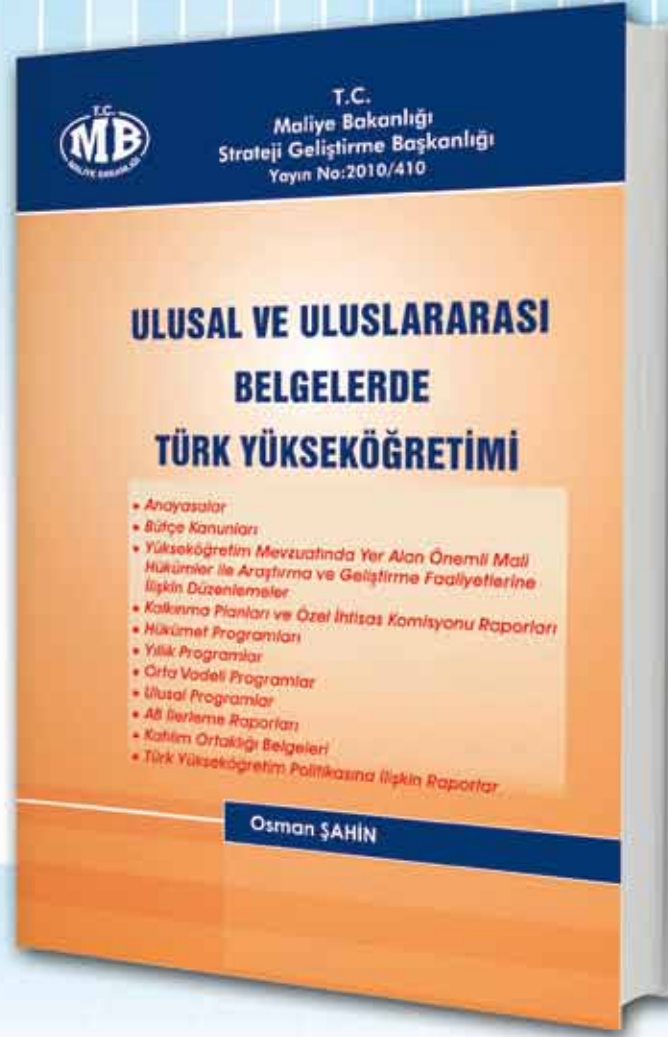
İstisna ve muafıkların azaltılmasının doğru olduğunu düşünüyorum. İstisnaların genişlediği, sayılarının arttığı yerde kayıplar çoğalıyor. Bununla birlikte düşük gelirlere yönelik koruma hükümlerine yer verilmesi gelirde adalet ilkesine uygun olacaktır.

Vergi güvenliğini sağlayacak iki önemli müessese geçmişte de uygulama alanı bulmuş olan servet bildirim ve gider bildirimidir. Yasa tasarısında bu eski uygulamalara dönüşle ilgili hususlar yer almıyor. Bazen aşırı güvenliğe dayalı düzenlemeler yaratıcılığı ve girişimciliği zedeleyebilir.

Bakanlar Kurulu'na verilen yetkilerin artırılması çok titizlik gerektiren bir konudur. Çünkü vergileme asıl olarak parlamentonun yetkisindeki bir işlevdir. 1215 yılında İngiltere'de Magna Carta Libertatum ile kralın vergileme yetkisini parlamentoya devretmek zorunda kalmasına neden olan bir gelişme söz konusudur. Vergilemedeki bu gelişme işin temelini oluşturuyor. Bu çerçevede alt ve üst sınırları belirlenmek kaydıyla bazı oranların güncellenmesine imkân tanınması dışındaki yetkilerin bakanlar kuruluna devredilmesinin doğru olmayacağı düşüncesindeyim.

DÜZENLEMELERİN ASKIYA ALINACAĞINI DÜŞÜNÜYORUM

Gelir vergisinde (ve dolayısıyla kurumlar vergisinde) yapılacak düzenlemeler yapısal reformların önemli bir parçasıdır. Türkiye, bu düzenlemeleri, ekonomik konjonktürün lehimize çalıştığı son on yıl içinde yapmayarak zaman ve fırsat kaybetmiştir. Bu düzenlemelerin yapılması yerine sürekli olarak bir seferlik gelirlerle bütçeler denkleştirilmiştir. Şimdi tam ekonomik konjonktürün aleyhe döndüğü bir ortamda gelir vergisi düzenlemeleri gündeme gelmiş Ne yazık ki bugün içinde bulunduğumuz konjonktür, bu düzenlemeleri yapmaya uygun görünmüyor. Bugün bu düzenlemeler yaşama geçirilirse küresel sistemdeki etkilerden dolayı sıkıntıya girmiş bulunan ekonomide sıkıntılar daha da artabilir. Öyle sanıyorum ki yapısal reformlar konusunda bir kez daha fırsatı kaçırmış bulunuyoruz. ■



Maliye Bakanlığı Daire Başkanı Osman ŞAHİN tarafından hazırlanan **"Ulusal ve Uluslararası Belgelerde Türk Yükseköğretimi"** adlı kitap, ülkemizde yükseköğretim politikalarına yön veren geçmiş dönemlerden günümüze kadar Anayasalar, Bütçe Kanunları ve ilgili Kanunlar, Beş Yıllık Kalkınma Planları, Hükümet Programları, Yıllık Programlar, Orta Vadeli Programlar ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı gibi ulusal belgeler ile Türkiye'deki eğitim-yükseköğretime ilişkin olarak Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri, Dünya Bankası Raporu gibi uluslararası belgelerde Türk Yükseköğretimine ilişkin olarak yapılan düzenleme, tespit, değerlendirme ve politikaları, bu konudaki iradeleri, bilgileri kapsamlı ve derli toplu bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu çalışma, gelecek dönemlerde ülkemizde yükseköğretime yön verecek politikaların belirlenmesinde karar vericilere, araştırmacılara, uygulayıcılara, yükseköğretim meselelerine ilgi duyanlara yararlı olmayı amaçlamıştır.



Recep BIYIK

PwC Türkiye Mevzuat
Eğitim ve Araştırma Başkanı

Gelir Vergisi Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme

Çalışmaları yıllar öncesinde başlayan ve uzun zamandır beklenen yeni Gelir Vergisi Kanunu Tasarısı bir süre önce TBMM'ye sevk edilmiş ve böylece yasama süreci başlamıştır. Tasarı halen Plan ve Bütçe Komisyonunun gündemindedir.

1. GENEL OLARAK TASARI

Tasarı yürütme ve yürürlük maddeleriyle birlikte 92 maddeden oluşmaktadır.

Geçici ve mükerrer maddelerle birlikte 210 maddeyi geçen Gelir Vergisi Kanunu ile 45 maddeden oluşan Kurumlar Vergisi Kanunu birleştirilmiş ve 92 maddeden oluşan bir Tasarı oluşturulmuştur. Mevcut kanunlardaki bazı maddelerin tek madde halinde yazılması nedeniyle madde sayısı önemli ölçüde azalmasına karşılık, tasarı metni bu ölçüde küçülmemiştir.

Tasarıya göre hem gerçek kişilerin gelirleri hem de kurum kazançları gelir vergisine tabi tutulacaktır.

2. TASARININ SİSTEMATİĞİ

Tasarıda gerçek kişilerin gelirleriyle kurum kazançlarının vergilemesi ayrı kitaplar/bölümler halinde düzenlenmemiş, gelir vergisine tabi bütün gelir ve kazançlar aynı bölümlerde düzenlenmiştir.

Tasarıda, her bir gelir unsurunu ilgilendiren istisnalar, muafiyetler ve diğer vergileme konuları aynı bölümde düzenlenmiş, unsurlar itibarıyla giderler uyumlaştırılmıştır.

3. TEMEL TERCİHLER

Tasarıyla gelir üzerinden alınan vergilerle ilgili yapısal bir değişiklik önerilmemiş, temel tercihler olduğu gibi korunmuştur.



Gelirin tanımı ve gelir unsurları değişmemekte, beyan esaslı küçük değişikliklerle karma bir yapıda korunmakta, yeni bir vergi güvenlik önlemi öngörülmemektedir.

Tasarının bu haliyle yasalaşması durumunda, bazı ücretlilerin ve serbest meslek çalışanlarının beyanname kapsamına alınması nedeniyle, beyannameli mükellef sayısında sınırlı da olsa bir artış olacağı söylenebilir.

4. VERGİNİN KONUSU

Gerçek kişiler için gelire giren kazanç unsurlarında değişiklik öngörülmemektedir. Tasarıda yedi gelir unsuru korunmuştur. Kurum kazancı ise gerçek kişilerin gelir unsurlarından oluşmaktadır.

Gelirin tanımı konusunda mevcut Kanun'da olduğu gibi, kaynak teorisine uygun bir tanım yapılmıştır.

Karşılıksız edinimler gelir vergisinin konusuna alınmamıştır. Kamuoyu tarafından uzun süredir bilinen Veraset ve İntikal Vergisinin kaldırılacağı, verasetin herhangi bir vergiye tabi olmayacağı, intikal nedeniyle ödenen verginin ise gelir vergisinin kapsamına alınacağı şeklindeki düşünce hayata geçmemektedir.

5. VERGİ TARİFESİ/ORANI

Gerçek kişiler için vergi tarifesinde ve kurumlar için vergi oranında bir değişiklik yapılmamaktadır.

- Tasarının bu şekliyle yasalaşması durumunda;
- Kurum kazançları % 20 oranında,

Gerçek kişilerin gelirleri ise aşağıdaki tarifeye göre vergilendirilecektir:

10.700 Türk Lirasına kadar	% 15
26.000 Türk Lirasının 10.700 Türk Lirası için 1.605 Türk Lirası, fazlası	% 20
60.000 Türk Lirasının 26.000 Türk Lirası için 4.665 Türk Lirası (ücret gelirlerinde 94.000 Türk Lirasının 26.000 Türk Lirası için 4.665 Türk Lirası), fazlası	% 27
60.000 Türk Lirasından fazlasının 60.000 Türk Lirası için 13.845 Türk Lirası (ücret gelirlerinde 94.000 Türk Lirasından fazlasının 94.000 Türk Lirası için 23.025 Türk Lirası), fazlası	% 35

Bu tarife 2013 yılı gelirlerine uygulanan vergi tarife-siyle aynı olup, TBMM'de vergi tarifesinde az veya çok değişiklik yapılacağı tahmin edilmektedir.

6. STOPAJ YAPACAK OLANLAR VE STOPAJ ORANLARI

Vergi kesintisine ilişkin maddeler tek maddede toplanmakta, gelir türüne bağlı olarak % 15 ve % 25 olmak üzere iki stopaj oranı öngörülmektedir.

Mevcut düzenlemelerde olduğu gibi Bakanlar Kuruluna stopaj oranlarını yeniden belirleme konusunda geniş yetkiler verilmektedir. Halen olduğu gibi uygulanacak stopaj oranları yine Bakanlar Kurulunca belirlenecektir.

Kat Mülkiyeti Kanunu'na göre oluşturulan yönetimler ile her türlü işhane ve toplu işyerleri yönetimlerine, stopaj yapma yükümlülüğü getirilmektedir.

7. YILLIK BEYANNAME VERME SÜRELERİ

Tasarıda yıllık beyanname verme süresi hem gerçek kişiler için hem de kurumlar için öne çekilmektedir.

Tasarının bu şekilde yasalaşması durumunda yıllık gelir vergisi beyannamesi;

- Gerçek kişiler tarafından izleyen yılın Şubat ayının başından yirminci günü akşamına kadar,
- Kurumlar tarafından ise hesap döneminin kapandığı ayı izleyen üçüncü ayın başından yirminci günü akşamına kadar,

verilecektir.

8. VERGİ ÖDEME SÜRELERİ

Tasarıyla yıllık beyannameyle bildirilen gelir veya kazanç üzerinden tahakkuk ettirilen gelir vergisinin ödeme süreleri birer ay öne çekilmektedir.

Tasarıya göre gelir vergisi;

- Gerçek kişiler tarafından Şubat ve Haziran aylarında olmak üzere iki eşit taksitte,
- Kurumlar tarafından ise beyanname verilmesi gereken ayın sonuna kadar tek defada,

ödeneyecektir.

9. GEÇİCİ VERGİ DÖNEMLERİ

Dördüncü dönem geçici vergi beyannamesi kaldırılmaktadır. Diğer konularda esas itibarıyla bir değişiklik öngörülmektedir.

10. BEYAN ESASI VE BEYANNAMELİ MÜKELLEF SAYISI

Gelirin toplanması ve beyan esasında esaslı bir değişiklik yapılmamaktadır. Ancak sınırlı da olsa beyanname mükellef sayısının artırılması amaçlanmaktadır.

Yapılmak istenen düzenlemeyle, ücret ve istisna serbest meslek kazancı elde eden gerçek kişilerden, elde ettikleri gelirleri belirlenen tutarı aşanlara yıllık beyanname verme zorunluluğu getirilmektedir.

11. KİRA GELİRLERİNİN VERGİLENDİRİLMESİ

Kira gelirlerinin vergilendirilmesinde özetle şu değişiklikler önerilmektedir:

- Kira gelirleri için bir vergi güvenlik önlemi olarak uygulanan emsal kira bedeli düzenlemesi korunmaktadır. Ancak eşin anne ve babasının kullanımına bedelsiz olarak tahsis edilen konutlar için emsal kira bedeli esasının uygulanmasına son verilmektedir.
- Mevcut Gelir Vergisi Kanunu'nun 21. maddesi çerçevesinde, konut kira gelirlerinin 3.200 lirası, belli koşullarla gelir vergisinden istisnadır. Tasarıda,

konut kira gelirleri için uygulanan istisnanın aynen devamı öngörülmektedir.

- Tasarıda kira gelirlerinde götürü gider uygulaması sınırlandırılmaktadır. Yapılmak istenen düzenlemeyle, hakların kiralanmasında ve taşınmazların işyeri olarak kiraya verilmesinde kira tutarına bakılmaksızın, konut olarak kiraya verilmesinde ise belli bir hâsılat tutarı üzerinde gelir elde edilmesi durumunda götürü gider uygulamasına son verilmektedir.

12. İNŞAAT İŞLERİNDE VERGİLEME

Özel inşaat işlerinde vergilemeyle ilgili özel düzenlemeler yapılmaktadır.

Tasarıda özel inşaat işleri tanımlanmakta, başta özel inşaat işlerinde kazancın elde edildiği dönem, kazancın tespiti ve kat karşılığı inşaat işlerinde vergileme durumu ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

Yıllara yaygın inşaat ve onarım işlerinde, avanslar dahil hak ediş bedellerinin değerlendirilmesinden doğan gelirlerin elde edildiği yıl vergilendirilmesi öngörülmektedir.

13. DEĞER ARTIŞ KAZANÇLARININ VERGİLEMESİ

Değer artış kazançlarının vergilemesiyle ilgili olarak özetle şu düzenlemeler yapılmaktadır:

- İkamet amacıyla satın alınan ve fiilen ikamet edilen tek konutun elden çıkartılmasından doğan kazançlar gelir vergisinden istisna tutulmaktadır.
- Taşınmazlar ve pay senetlerinin elden çıkartılmasından sağlanan değer artış kazançlarının vergileme koşulları yeniden belirlenmektedir. Yapılmak istenen düzenlemeye göre, taşınmazlar ile pay senetlerinin, elden çıkarılmasından sağlanan kazançların;
 - İki tam yıldan fazla süreyle elde tutulana elden edilen gelirlerin % 40'ı,
 - Üç tam yıldan fazla süreyle elde tutulana elden edilen gelirlerin % 50'si,
 - Dört tam yıldan fazla süreyle elde tutulana elden edilen gelirlerin % 60'ı,
 - Beş tam yıldan fazla süreyle elde tutulana elden edilen gelirlerin % 75'i,

vergiden müstesna tutulmaktadır.

- Tam mükellef kurumlara ait olup, Borsa İstanbul AŞ'de işlem gören ve bir yıldan fazla süreyle elde tutulan pay senetlerinin, portföyünün sürekli olarak en az % 51'i Borsa İstanbul'da işlem gören pay

senetlerinden oluşan yatırım fonlarının bir yıldan fazla süreyle elde tutulan katılma belgelerinin ilgili olduğu fona iadesi dışındaki yollarla elden çıkarılmasından elde edilen değer artış kazançları vergiden istisna tutulmaktadır.

- Tasarıyla, tam mükellef anonim şirketlerde sahip olunan hisselerin halka arz edilmek suretiyle elden çıkarılmasında;
 - İki tam yıldan fazla süreyle elde tutulana elden edilen gelirlerin % 60'ı,
 - Üç tam yıldan fazla süreyle elde tutulana elden edilen gelirlerin % 70'i,
 - Dört tam yıldan fazla süreyle elde tutulana elden edilen gelirlerin % 80'i,
 - Beş tam yıldan fazla süreyle elde tutulana elden edilen gelirlerin % 90'ı,

vergiden müstesna tutulmaktadır.

14. ÜCRETLERİN VERGİLEMESİ

Tasarıda ücretlerin vergilemesiyle ilgili olarak yapılan düzenlemeler aşağıda özetlenmiştir.

- Ücretlerde "asgari geçim indirim", "vergi indirim" adı altında devam etmektedir. Mevcut haliyle de asgari geçim indirim vergi indirim şeklinde uygulanmakta olup esasen sistemin esas değişmemektedir. Ancak tasarıyla, üçüncü çocuk için uygulanan indirim oranı % 5'den % 10'a çıkartılmakta, üçüncü çocuktan sonraki çocuklar için ise indirim olanağı verilmemektedir.
- Tasarıda şirket yönetim kurulu üyelerine, ortaklık payı ile orantılı olmaksızın ödenen kâr payları ücret olarak tanımlanmaktadır. Bu gelirler mevcut düzenlemeler çerçevesinde halen menkul sermaye iradı olarak vergilendirilmektedir.
- Bir işyerine bağlı olarak çalışanlara, yaptıkları hizmetler karşılığında üçüncü kişiler tarafından nakdi veya aynı olarak ödenen bedeller ücret olarak tanımlanmakta ve bu ücretlerin vergilemesiyle ilgili açık düzenleme yapılmaktadır.
- Tasarıyla sporcu ücretlerinin vergilemesi değiştirilmektedir. Tasarıyla, sporcuların vergilemesinde var olan, tutarına bakılmaksızın beyanname verilmemesine ilişkin ayrıcalık kaldırılmakta, amatör sporcuların desteklenmesi amacıyla, bunların ücretleri üzerindeki gelir vergisi yükü azaltılmaktadır.
- Tasarıda irtibat bürosu çalışanlarının ücretleri için uygulanan istisnanın devamı önerilmektedir. Mevcut düzenlemelerden farklı olarak Tasarıda, Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'na atıf yapılarak, irtibat bürosu çalışanları ifadesi kullanılarak tanımlanmaktadır.

- Çalışanlara pay senedi veya pay senedi alım hakkı verilerek ücret ödenmesi durumunda, ücretin elde etme tarihi yasayla düzenlenmektedir. Düzenlemeye göre çalışana; pay senedi verilmesi durumunda pay senedinin hukuki ve ekonomik olarak tasarruf edilebilir olduğu tarihte, pay senedi alım hakkı verilmesi durumunda bu hakkın fiilen kullanıldığı tarihte ücret geliri elde edilmiş sayılacaktır.

15. ÜCRETLERİN BEYANI

Mevcut Kanun'a göre;

- Tek işverenden alınan ücretler tutarına bakılmaksızın beyan edilmemektedir.
- Birden fazla işverenden ücret alınması durumunda, birden sonraki işverenden alınan ücretler toplamına bakılmakta, bu tutarın 26.000 lirayı geçmesi durumunda beyanname verilmektedir.

Tasarı ücretlerin beyanında önemli değişiklikler yapmaktadır. Tasarıda yer alan maddeye göre, kira geliri, diğer kazanç ve iratlar, telif kazançları veya ücretlerden, gelir unsurları itibarıyla herhangi birinin 188.000 lirayı aşması halinde, bu gelirlerin tamamının yıllık beyannameye toplanması gerekmektedir.

Tasarıya göre, bu kurala uygun olmak koşuluyla, aşağıdaki ücret gelirlerinin beyanı gerekmemektedir:

- 188.000 lirayı aşmayan tek işverenden elde edilen ücretler.
- 94.000 lirayı aşmayan birden fazla işverenden alınan ücretler (Birden fazla işverenden alınan ücretlerde, birden sonraki işverenden alınan ücretlerin toplamının 26.000 lirayı aşması halinde birinci işverenden alınan da dâhil ücretlerin tamamı beyan edilir.)

16. TELİF KAZANÇLARININ VERGİLENDİRİLMESİ

Telif kazançları istisnası, istisnanın kapsamında ve vergilendirilmesinde değişiklik yapılarak korunmaktadır.

Mevcut Kanun'da olduğu gibi Tasarıda da hangi eserlerden elde edilen kazançların istisna olduğu tek tek sayılarak belirlenmiştir.

Bu konuda Tasarıda iki değişiklik vardır. Birincisi, mevcut bir yazılımı değiştiren veya geliştiren yazılımlar maddede açıkça yer almaktadır. İkinci değişiklik ise sinema filmlerinden sadece eğitim, kültür ve belgesel nitelikli filmlerin kapsama alınmış olmasıdır.

Tasarıyla ayrıca telif kazançlarının vergilemesi de değiştirilmiştir; ►

- Bu kapsamda elde edilen hâsılâtın 188.000 lirayı aşması halinde, istisna hükmünün uygulanmayacağı,
- Elde edilen hâsılâtın söz konusu eşiği aşması halinde tamamının beyan edileceği ve bu hâsılât nedeniyle yapılan kesintilerin tarife göre hesaplanan gelir vergisinden mahsup edilebileceği,
- Telif kazancı elde edenlerin, istisnadan faydalanma durumlarına bakılmaksızın, Vergi Usul Kanunu'na göre defter tutma, belge düzenleme ve bildirimde bulunma ödevlerinden muaf tutulacakları,

hükmüne yer verilmiştir.

Telif kazançlarını beyan etmek zorunda olanların bu kazançlarının vergilendirilmesinde, isterlerse gerçek giderler yerine, hâsılâtlarının % 25'i kadar götürü gider indirmelerine olanak sağlanmaktadır.

17. GENÇ GİRİŞİMCİLERE ÜÇ YILLIK TEŞVİK

Tasarıyla, genç girişimciler için vergi indirimi olanağı getirilmektedir.

Düzenlemeye göre, ilk defa gelir vergisine tabi olan ve mükellefiyet başlangıç tarihi itibarıyla yirmidokuz yaşını doldurmamış gerçek kişilerin, üç vergilendirme döneminde elde edecekleri kazançlarının asgari ücretin yıllık tutarına isabet eden kısmının, vergi tarifesinin ilk gelir dilimine uygulanan oran ile çarpılmasıyla bulunan tutar, bunların kazançları üzerinden hesaplanan vergiden mahsup edilecektir.

18. HİZMET İHRACINDA TEŞVİK

Mevcut Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunlarında yer alan düzenlemelerle;

- Yabancılar Türkiye'de verilen ve münhasıran yurtdışında yararlanılan mimarlık, mühendislik, tasarım, yazılım, tıbbi raporlama, muhasebe kaydı tutma, çağrı merkezi ve veri saklama hizmeti alanlarında faaliyette bulunan hizmet işletmeleri ile
- İlgili bakanlığın izni ve denetimine tabi olarak eğitim ve sağlık alanında faaliyet gösteren ve Türkiye'de yerleşmiş olmayan kişilere hizmet veren işletmelerin,

münhasıran bu faaliyetlerinden elde ettikleri kazancın %50'sinin beyan edilen gelirden veya kurum kazancından indirimine olanak sağlanmaktadır.

Bu teşvik Tasarıda istisna düzenlemesi olarak aynen korunmaktadır.

İndirimin istisna olarak düzenlenmesi, kazancın yeterli olmadığı veya faaliyet sonucunun zarar olması halinde de istisnanın sonraki yıllara taşınmasına olanak sağlamaktadır.

19. KORUMALI İŞYERİ İNDİRİMİ

Tasarıyla, korumalı işyeri indirimi getirilmektedir.

Yıllık beyannamede bildirilecek gelir veya kazançtan, Engelliler Hakkında Kanun'a göre kurulan korumalı işyerlerinde istihdam edilen engelli çalışanlar için diğer kişi ve kurumlarca karşılanan tutar dâhil yapılan ücret ödemelerinin yıllık brüt tutarının % 100'ü oranında korumalı işyeri indirimi sağlanmaktadır.

İndirim, her bir engelli çalışan için azami beş yıl süreyle uygulanacak ve yıllık olarak indirilecek tutar, her bir engelli çalışan için asgari ücretin yıllık brüt tutarının % 150'sini aşamayacaktır.

20. KREŞ VE ANAOKULU FAALİYETİNE TEŞVİK

Tasarıyla, münhasıran kreş ve anaokulu faaliyetinde bulunacak olan veya mevcut işletme içerisinde çalışanların çocuklarına bakım amacıyla kurulan kreş ve anaokuluna ilişkin kuruluş ve yapım giderlerinin % 100'ü oranında indirim olanağı getirilmektedir.

21. TİCARİ KAZANÇTAN İNDİRİLEMESİ GİDERLER

Ticari kazançtan indirilemeyecek giderlerle ilgili olarak yapılmak istenen düzenlemeler özetle şunlardır:

- Finansman gider kısıtlamasına ilişkin mevcut düzenleme aynen korunmaktadır. Mevcut düzenlemede olduğu gibi, kullanılan yabancı kaynakları öz kaynaklarını aşan işletmelerde, aşan kısma münhasır olmak üzere, işletmede kullanılan yabancı kaynaklara ilişkin faiz, komisyon, vade farkı, kâr payı, kur farkı ve benzeri adlar altında yapılan gider ve maliyet unsurları toplamının % 10'unu aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan kısmı gider kabul edilmeyecektir.
- Her türlü alkol ve alkollü içkiler ile tütün ve tütün mamullerine ait ilan ve reklam giderlerinin kazançtan indirimi kabul edilmemektedir.
- Teşebbüs sahibi veya serbest meslek erbabı tarafından işlenen suçlardan doğan tazminatların ticari kazançtan indirilemeyeceğine ilişkin kural, kusursuz sorumluluk halinde ödenen tazminatı kapsamayacak şekilde yeniden düzenlenmektedir.
- Tasarıyla, kiralanan veya işletmede kayıtlı olan yat, kotra, tekne, sürat teknesi gibi motorlu deniz taşıtları, uçak ve helikopter gibi hava taşıtlarının gider

ve amortismanlarının indiriminde, mevcut düzenlemede de yer alan, bu araçların işletmenin esas faaliyet konusu ile ilgili olması koşulu yanında bu tür giderlerin işin önem ve hacmiyle mütenasip olması koşulu da getirilmektedir.

- Mevcut düzenlemede olduğu gibi, transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü olarak dağıtılan kazanç koşulların gerçekleştiği hesap döneminin son günü itibarıyla dağıtılmış kâr payı veya dar mükellefler için ana merkeze aktarılan tutar olarak tanımlanmaktadır. Mevcut düzenlemeden farklı olarak, maddede "Gelir ve Kurumlar Vergisi kanunlarının uygulamasında" ifadesine yer verilmemektedir. Bu yazım şeklinin, örtülü olarak aktarılan kazanç tutarının diğer kanunların uygulamasında da kâr payı olarak kabul edilmesi sonucunu doğurabileceği düşünülmektedir. Bu sonuç, özellikle KDV indirimi açısından önemlidir.
- Benzer şekilde, mevcut düzenlemede olduğu gibi, örtülü sermaye üzerinden ödenen faiz ve benzerleri, örtülü sermaye koşullarının gerçekleştiği hesap döneminin son günü itibarıyla dağıtılmış kâr payı olarak tanımlanmakta, burada da "Gelir ve Kurumlar Vergisi kanunlarının uygulamasında" ifadesine yer verilmemektedir.
- İhracat, yurt dışında inşaat, onarım, montaj ve taşımacılık faaliyetlerinde bulunanların, bu faaliyetlerden döviz olarak elde ettikleri hâsılâtın binde beşi ile sınırlı olarak dikkate alabildikleri götürü gider, bu işlerle ilgili fiilen katlanılan ancak tevsik edilemeyen giderleriyle sınırlandırılmaktadır.

22. MENKUL SERMAYE İRATLARININ VERGİLENDİRİLMESİ

Mevcut Gelir Vergisi Kanunu'nun geçici 67. maddesinde yer alan, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarının vergilendirilmesine ilişkin düzenleme kalıcı hale getirilerek aynen korunmaktadır.

23. TAŞINMAZ VE İŞTİRAK HİSSESİ SATIŞINDA İSTİSNA UYGULAMASI

Kurumların en az iki yıl süre ile sahip oldukları taşınmaz ve iştirak hisselerinin satışından elde edilen kazançların % 75'ini vergiden istisna tutan düzenleme değiştirilerek, kazancın istisna tutulacak kısmı elde tutma süresine bağlı olarak kademelendirilmektedir.

Düzenlemeyle ayrıca, istisnanın ticari kazancını bilanço esasına göre tespit eden gerçek kişiler için de uygulanması öngörülmektedir.

Öngörülen düzenlemeye göre, ticari kazancını bilanço esasına göre tespit eden gerçek kişiler ile kurumların aktiflerindeki taşınmazlar, iştirak hisseleri, kurucu senetleri, intifa senetleri ve rüçhan haklarının,

- İki tam yıldan sonra satışından doğan kazançların % 40'ı,
- Üç tam yıldan sonra satışından doğan kazançların % 50'si,
- Dört tam yıldan sonra satışından doğan kazançların % 60'ı,
- Beş tam yıldan sonra satışından doğan kazançların % 75'i,

gelir vergisinden müstesna olacaktır.

24. ZİRAİ KAZANÇLARIN VERGİLENDİRİLMESİ

Gerçek usulde vergilendirilen ve işletme büyüklüğü ölçülerini en az % 50 oranında aşan çiftçi ve çiftçi sayılanların yanında çalışan işçilerin asgari ücrete tekabül eden ücretleri için vergi indirimi getirilmektedir. Düzenlemeye göre, bu tutar üzerinden hesaplanan gelir vergisi, verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden vergiden indirilmek suretiyle terkin edilecektir.

Tasarıda ayrıca, zirai işletmeye dahil olan iktisadi kıymetler için farklı amortisman oranı öngörülmüştür. Tarımda kullanılan iktisadi kıymetlerin daha kısa sürede itfa edilebilmesi için, bu kıymetler için amortisman oranının iki katı esas alınarak hesaplanan amortismanlar gider yazılabilecektir.

25. GELİRİN TOPLANMASI VE BEYANI

Tam mükellef kurumlarda esas olarak gelirin toplanması ve beyan esasında bir değişiklik yapılmamaktadır. Yapılması öngörülen düzenlemede;

- Tam mükellef kurumların, kazançlarının tamamının yıllık beyanname ile bildirimi,
- Kooperatiflerin gelirlerinin münhasıran Türkiye'de kesinti suretiyle vergilendirilmiş taşınmaz kira gelirlerinden ibaret olması halinde, bu gelirler için beyanname verilmemesi,

öngörülmektedir.

Tam mükellef gerçek kişilerde gelirin toplanması ve beyanı esasları yeniden düzenlenmektedir. Yapılan düzenleme özetle;

- Bütün gelir unsurlarından, bir takvim yılı içinde elde edilen gelirler için ilke olarak yıllık beyanname verilmesini ve beyanı gereken gelirlerin yıllık beyanname ile toplanmasını,
- Ticari kazanç sahipleri, gerçek usulde vergilendirilen zirai kazanç sahipleri ve serbest meslek erbabının, bu faaliyetlerden kazanç temin edilmemiş olsa da yıllık beyanname vermelerini,

- c) Gayrimenkul sermaye iradı, diğer kazanç ve iratlar, telif kazançları veya ücretlerden, gelir unsurları itibarıyla herhangi birinin, 188.000 lirayı aşması halinde, maddede sayılanlar dışında kalan diğer gelirlerin tamamının bu gelirlerle birlikte, yıllık beyannamede toplanmasını,
- Aşağıda belirtilen gelirler için yıllık beyanname verilmemesini, diğer gelirler için beyanname verilmesi halinde de bu gelirlerin beyannameye dâhil edilmemesini;
 - Gerçek usulde vergilendirilmeyen zirai kazançlar, emekli sandıkları, yardım sandıkları ile sigorta ve emeklilik şirketleri tarafından ödenen irat tutarları, bireysel emeklilik sisteminden ödenen irat tutarları ile kazanç ve iratların istisna hadleri içinde kalan kısmı
 - Türkiye’de kesinti suretiyle vergilendirilmiş tahvil ve bono faizleri, mevduat faizleri, repo gelirleri ile tasarının 62. maddesi kapsamında kesinti suretiyle vergilendirilmiş menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarından elde edilen gelirler,

Yukarıda (c) bölümünde yer alan sınır içerisinde olmak koşuluyla, aşağıda belirtilen gelirler için yıllık beyanname verilmemesini, diğer gelirler için beyanname verilmesi halinde de bu gelirlerin beyannameye dâhil edilmemesini;

- 188.000 lirayı aşmayan tek işverenden elde edilen ücretler,
- Toplamı, 94.000 lirayı aşmayan birden fazla işverenden alınan ücretler (Birden fazla işverenden alınan ücretlerde, birden sonraki işverenden alınan ücretlerin toplamının 26.000 lirayı aşması halinde birinci işverenden alınan da dâhil ücretlerin tamamı beyan edilir.),
- Bir takvim yılı içinde elde edilen ve toplamı 1.390 lirayı aşmayan, stopaja tabi olmayan menkul ve gayrimenkul sermaye iratları (Diğer gelirler nedeniyle beyanname verilmesi gerekli olan durumlarda bu bent hükmü uygulanmaz.),
- Yukarıda sayılan şartları taşıyanlar dışındaki beyana dâhil edilmesi gereken gelirler toplamının, 26.000 lirayı aşmaması şartıyla, Türkiye’de kesinti suretiyle vergilendirilmiş birden fazla işverenden elde edilen ücretler, menkul ve gayrimenkul sermaye iratları.

Tasarıda, dar mükellefiyette gelirin toplanması ve beyan esasları konusunda bir değişiklik bulunmamaktadır. Tasarıya göre, tamamı Türkiye’de kesinti suretiyle vergilendirilmiş olan; ücretler, serbest meslek kazançları, menkul ve gayrimenkul sermaye iratları, diğer kazanç ve iratlar ile kazanç ve iratların istisna hadleri içinde kalan kısmı için beyanname verilmesi gerekmemektedir.

26. EĞİTİM VE SAĞLIK HARCAMALARI İNDİRİMİ

Mevcut Kanun’da yer alan eğitim ve sağlık harcamalarının beyan edilen gelirden indirimi, vergi indirimi haline dönüştürülerek ve sağladığı vergi avantajı önemli ölçüde sınırlandırarak korunmaktadır.

Tasarıda öngörülen düzenlemeye göre, mükellefin kendisi, eşi ve çocuklarına ilişkin olarak yapılan eğitim ve sağlık harcamalarının vergi tarifesinin ilk gelir dilimine uygulanan oran (% 15) ile çarpılmasıyla bulunan tutar, hesaplanan vergiden mahsup edilecektir. Öte yandan harcama tutarı, gelir ve kazancın indirimine esas tutarının % 15’ini ve asgari ücretin yıllık tutarını aşmayacaktır.

Yapılmak istenen düzenlemeyle, gelir tutarına bağlı olarak artan oranlı tarifenin sağladığı avantajın yok edilmek istendiği, bütün mükelleflere aynı oranda avantaj sağlandığı görülmektedir.

27. TASARIYLA İLGİLİ BAZI ELEŞTİRİ VE GÖRÜŞLER

Yukarıda özetlendiği gibi, gerçek kişi ve kurumların gelirlerinin vergilemesinde tasarıda köklü değişiklikler önerilmemektedir. Tasarıyla esas olarak iki kanunun tek metinde birleştirilmesi, dilinin sadeleştirilmesi, özellikle gelir vergisi kanununun bozulan sistematığının düzeltilmesi öngörülmektedir.

Tasarıyla yapısal değişiklikler önerilmediği için bu konulara girmeden, mevcut değişiklik önerilerinden hareket ederek, tasarıyla ilgili eleştiri ve görüşleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Yukarıda belirtildiği üzere, mevcut vergi tarifi tasarıda aynen korunmaktadır. Mevcut tarife hem yapısı itibarıyla, hem de gelir dilimleri itibarıyla iyi bir tarife değildir. Yapılacak düzenlemeyle; dilim sayısının azaltılması, vergi oranlarının yeniden belirlenmesi (% 5-25 önerilebilir), dilimler ve oranlar arasında uyum sağlanması önerilmektedir. Vergi Konseyince daha önce önerilen tarife, bu tarifeye göre daha makul görülmektedir. Öte yandan, vergi tarifesinin birçok ülkede olduğu gibi sıfır vergi oranıyla başlaması da bir alternatif öneri olarak değerlendirilmelidir. Asgari geçim indirimine karşılık gelecek bir tutarın sıfır oranda vergilendirilmesi, belli bir eşiği geçmesi nedeniyle beyanname verenlerin, eşiğin hemen altında kalanlara göre makul olmayan bir ölçüde vergilenmesinin de önüne geçecektir.
- Yukarıda belirtildiği üzere, tasarıyla beyan ve ödeme süreleri öne çekilmektedir. Bu düzenlemenin, bütün mükellefler için sorun yaratabileceği, özellikle yurt dışı gelirlerini beyan eden gerçek kişiler için sürenin çok yetersiz olduğu düşünülmektedir.

- Tasarıyla asgari geçim indirimi ücretliler için korunmaktadır. Ancak diğer gelir grupları için asgari geçim indirimi önerilmemektedir. Kişilerin hayatlarını idame ettirebilecekleri kadar bir gelirin vergi dışı bırakılması çağdaş bir vergi sisteminin vazgeçilmezi olup, asgari geçim indiriminin, bu başlık altında ve gelir türüne bakılmaksızın bütün gerçek kişiler için getirilmesi önerilmektedir.
- Eğitim ve sağlık harcamalarının beyan edilen gelirden indirimiyle ilgili mevcut avantajın tasarıyla adeta yok edildiği söylenebilir. Devlet bütçesinden yapılması gereken sağlık ve eğitim gibi harcamalarını, kamuya yük olmaksızın kendi bütçelerinden yapanlara sağlanan avantajın bu ölçüde yok edilmesi doğru bulunmamaktadır.
- Tasarıyla belli bir tutarı geçen ücretlerin, tek işverenden de alınsa beyanını öngörmektedir. Bu düzenleme bazı ücretlilere, yaptıkları sağlık ve eğitim giderlerini veya yaptıkları bazı bağışları matrahtan düşme olanağı verdiği için olumludur. Ancak tek işverenden ücret alan ve indirilecek harcama veya bağışı olmayanlar için külfet dışında bir sonucu olmayacaktır. Bu külfet aynı zamanda vergi dairesi için de bir külfet demektir. Bu düzenlemenin yerine, belli tutarı geçen ücretlerin ihtiyari olarak beyan edilebilmesine ilişkin bir düzenleme yapılması önerilmektedir.
- Tasarıda kazanılmış hakların korunmasına yönelik yeterli düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum özellikle Kanun'un yürürlüğe gireceği tarih itibarıyla sahip olunan taşınmaz ve menkul kıymetlerin vergilemesinde kendini göstermektedir. Mevcut yasal düzenlemelere göre, beş yıldan fazla süre ile elde tutulan taşınmazların satışından doğan kazançlar gelir vergisinin konusuna girmezken, tasarıyla elde tutma süresine bakılmaksızın bu gelirler vergilendirilmektedir. Bu ve benzer kazanılmış hakların korunmasına yönelik düzenlemelerin tasarıda olmaması önemli bir eksikliktir. Bu düzenlemelerin Mecliste tasarıya gireceği beklenmektedir.
- Mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde, diğer şirketlerde olduğu gibi, holding şirketler de iştirak hissesi sattıklarında, bu satıştan doğan kazancın belli bir kısmı, istenen koşulların varlığı halinde kurumlar vergisinden istisna tutulmaktadır. Madde metninde bu yönde hiçbir değişiklik önerilmemesine rağmen madde gerekçesinde holding şirketlerin sahip oldukları iştirak hisseleri için bu istisnanın uygulanamayacağına ilişkin çok net bir ifade yer almaktadır. Gerekçe madde lafzına açıkça aykırıdır. Önlem alınmaması halinde, gerekçe de yer alan ifade ciddi tartışmalara ve ihtilaflara yol açacaktır. Yıllardır süregelen Bakanlık yorumunun, yasa maddesinde hiçbir değişiklik olmadan madde gerekçesine konan bir ifadeyle değiştirilmek istenmesi açıklanabilir değildir. Bu değişiklik uygulamada sadece holding şirketleri değil, iştirak hissesi sahibi bütün şirketleri etkileyebilecek boyuttadır.
- İndirimli kurumlar vergisi teşvikiyle ilgili mevcut madde hükmü tasarıda da aynen korunmaktadır. Söz konusu mevcut düzenleme yetersiz, şimdiden birçok ciddi ihtilafa yol açmış, etkin bir teşvik düzenlemesi niteliğini beklenen ölçüde sağlamayacağı tahmin edilen bir düzenleme haline gelmiştir. Getirilen teşvikin amacına ulaşması için düzenlemenin yeniden gözden geçirilmesi gerekmekte olup, bu fırsat tasarıyla kullanılmamıştır. Meclis aşamasında bu ihtiyacın karşılanacağı umulmaktadır.
- Mevcut Kanun'a göre ihracatılar yurt dışı hâsılat tutarının binde beşi kadar bir tutarı götürü olarak matrahtan indirebilmektedirler. Her ne kadar tebliğde, götürü giderin bir istisna olmadığı, sadece gerçekten yapılmış, kasadan ödenmiş belgesiz giderler için götürü gider dikkate alınabileceği yazmakta ise de, uygulama yukarıda belirtilen şekilde yapılmakta, sürekli hale gelen yargı kararları da bu uygulamayı onaylamaktadır. Götürü gider uygulamasıyla ilgili olarak Tebliğde yer alan ve yukarıda özetlenen açıklama tasarıyla Kanun maddesi haline getirilmek istenmektedir. Yapılmak istenen düzenlemeyle hâsılatın yine binde beşle sınırlı olarak, fiilen katlanılan ancak tevsik edilemeyen giderlerin dikkate alınması öngörülmektedir. Getirilmek istenen düzenleme, başta halka açık şirketler olmak üzere kurumsal işletmeleri cezalandırmakta veya bir başka ifadeyle kurumsallaşmamış, kayıt dışı işlemleri bulunan işletmeleri ödüllendirmektedir. Daha da önemlisi öngörülen düzenleme, götürü gider tutarı kadar bir tutarın kayıt dışına çıkmasını teşvik etmiş olmaktadır. Çünkü düzenleme, götürü gider uygulaması için bir ödeme yapılmış gösterilmesini istemektedir.
- Tasarıyla ilk defa gelir vergisine tabi olacak genç girişimcilere, belli koşullarla ve üç yıl süreyle vergi indirimi getirilmektedir. Son derece yerinde bir teşviktir. Ancak, ilk defa işe başlayan bir genç girişimcinin üç yıl süreyle zaten kayda değer bir gelir elde edemeyeceği gerçeği, bu teşviki önemsiz hale getirmektedir. İş üç yıl içerisinde kazançlı hale gelse de, indirimin asgari ücrete bağlı olarak sınırlandırılması teşviki anlamsız kılmaktadır. Genç girişimciye teşvik sağlanması yerindedir ancak yöntem uygun değildir.
- Mevcut kanunlarda yer alan Ar-Ge indirimi aynen korunmaktadır ve düzenleme yerindedir. Ancak fırsat varken düzenlemenin, 5746 sayılı Ar-Ge Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun'da yer alan indirimle uyumlu hale getirilmesi birçok sorunun çözümü anlamında önerilmektedir.

- Tasarıda, mevcut iki Kanun'da yer alan dört stopaj maddesinin (GVK 94 ve geçici 67, KVK 15 ve 30) tek maddede toplandığı görülmektedir. Bu düzenleme şekli maddeyi gereğinden uzun, anlaşılmaz ve uygulanamaz bir hale getirmektedir. Maddenin sadeleştirilmesi önerilmektedir.
- Tasarıda transfer fiyatlandırmasına ilişkin olarak mevcut Kanun'da yer alan düzenleme esas olarak korunmaktadır. Mevcut Kanun'da ve tasarıda yer alan düzenlemede "ilişkili kişi" tanımı son derece geniş olup, OECD kurları da dikkate alınarak bu tanımın daraltılması gerekmektedir. Bu kapsamda, Tasarıda yer alan "ilişkili kişi" tanımının, "fiyatı manipüle edebilme gücü olan kişilerin taraf olduğu işlemleri" kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesinde yarar vardır.
- Mevcut Gelir Vergisi Kanunu'nda yer alan emsal kira bedeli düzenlemesi Tasarıyla kurumları da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmektedir. Kurumlar için uygun bir vergi güvenlik önlemi olmayan emsal kira bedeli uygulamasının, bugüne kadar olduğu gibi sadece gerçek kişi kira gelirleriyle sınırlı olarak uygulanması önerilmektedir.

28. TASARININ BEKLENEN EKONOMİK SONUÇLARI

Makalenin buraya kadar olan bölümünde yapılan açıklamalardan açıkça anlaşılacağı gibi, Gelir Vergisi Kanunu Tasarısıyla vergi sisteminde köklü değişiklikler önerilmemekte, esas olarak iki kanunun tek metinde birleştirilmesi, dilinin sadeleştirilmesi, özellikle Gelir Vergisi Kanunu'nun bozulan sistematığının düzeltilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede Tasarının olduğu gibi yasalaşması durumunda;

- Makro ekonomik büyüklüklere önemli bir etkisinin olmayacağı,

- Vergi gelirlerini kayda değer ölçüde etkilemeyeceği,
- Vergi tabanını bir ölçüde genişletebileceği ancak bunun sınırlı olacağı,
- Kayıt dışı ekonomiyle mücadelede tasarının önemli bir sonucunun olmayacağı,

düşünülmektedir.

Tasarının;

- Bazı ücret ve serbest meslek kazançlarının beyan kapsamına alınması nedeniyle sınırlı bir şekilde beyannameli mükellef sayısını artıracığı,
- Sporcuların vergileme koşullarını değiştirilmesi ve bu kesim için halen uygulanan farklı vergileme koşullarına son verilmesi nedeniyle, spor kulüplerini ve sporcuları olumsuz anlamda etkileyeceği,
- İnşaat faaliyetlerinin ve inşaatçıların vergilemesiyle ilgili düzenlemeler nedeniyle, bu sektörü ve sektörde faaliyette bulunanları etkileyeceği, özellikle gerçek kişilerin sahip oldukları taşınmazların elden çıkartılmasında, elde tutma süresine bağlı olmaksızın vergileme öngörülmüş olmasının arsa ve dolayısıyla bina maliyet bedellerini artırabileceği,

düşünülmektedir.

28. YÜRÜRLÜK

Tasarının yürürlük maddesinde, Kanun'un 01.01.2014 tarihinden itibaren elde edilen kazanç ve gelirlere uygulanmak ve bu tarihten itibaren geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Tasarıda öngörülen madde bu şekilde olmakla birlikte, yürürlüğü Tasarının yasalaşma sürecinin belirleyeceği söylenebilir. ■



Ülkemiz, 1991 yılından bu yana global seviyede aklama ve terörün finansmanı ile mücadele etmeyi misyon edinmiş FATF'in üyesidir. Bu doğrultuda Türkiye, uluslararası alanda suç gelirleri ile mücadeleye yönelik işbirliğinin önemli bir üyesi olup, FATF'de Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) tarafından temsil edilmektedir. MASAK suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanının önlenmesi ile mücadeleyi amaç edinen, bu doğrultuda politika oluşturan, bilgi toplayan ve analiz eden, araştırma ve inceleme yapan, gerektiğinde kanun uygulayıcı otoriteleri harekete geçiren mali istihbarat birimidir. Aynı zamanda MASAK ülkemizin aklama ve terörün finansmanı ile mücadele mevzuatının FATF Tavsiyeleri ve AB müktesebatı gibi uluslararası standartlara uyumu ve bu amaçla kurumlararası işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik çalışmalar yürütmektedir.

Söz konusu çalışma da AB'nin genel gelişim süreci, hukuki yapısı, Türkiye-AB ilişkilerinin seyri güncel gelişmeler eşliğinde ortaya konmuş ve Türkiye'nin mali istihbarat birimi olan MASAK'ın çalışmalarına yer verilmiştir. MASAK çalışmaları, AB ile üyelik müzakere sürecinde 4 No'lu Sermayenin Serbest Dolaşımı, 23 No'lu Yargı ve Temel Haklar ile 24 No'lu Adalet, Özgürlük, Güvenlik fasılları kapsamında Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu doğrultusunda irdelenmiştir. Bu kapsamda üyelik müzakereleri sürecinde Türkiye'den uyumu istenen AB belgeleri ele alınmış ve Türkiye'nin bu belgeler karşısındaki uyum durumu açıklanmaya çalışılmıştır.



Tuğrul AKŞAR

Araştırmacı Yazar
Dünya Gazetesi

Yeni Vergi Düzenlemeleri Futbolu Nasıl Etkileyecek?

Futbolun vergilendirilmesine yönelik Avrupa Birliği Komisyonu önemli çalışmalar yaptı ve sonuçta, "Yeşil sahalarda futbol otoritesinin; ancak, yeşil alanların dışındaki her türlü ticari faaliyet ve bu faaliyetlerden doğan gelirler Birliğin hukuk normlarına tabidir" kararını verdi. Bu anlamda, AB Hukuk Komisyonu bu konuda önemli düzenlemeler yaptı. Lokal federasyonlar da bunun gereğini yerine getirdiler.

Günümüzde cirosu milyar dolarlarla ifade olunan futbolda gelirler her geçen yıl artıyor. Nitekim, Deloitte'un en son düzenlediği Haziran 2013 Futbol Finans Raporu'na göre Avrupa futbol pastası 2012 yılında, bir önceki yıla göre % 11 büyüyerek 19.4 milyar euroya ulaştı. Futbolda parasal gelirin artması, kulüplerin ve oyuncuların kazandıkları paranın artması anlamına geliyor. Futbol sektöründe bu anlamda vergi ve vergilemenin önemi kamu geliri açısından da çok önemli. Aşağıda da belirteceğim gibi futbol sektörü Avrupa'da en önemli vergi geliri yaratan sektörlerin başında geliyor. Avrupa'da futbolun parasal gelirlerinin bu denli büyümesi sonuçta, ülkemizde de bu konuda bir düzenleme yapma zorunluluğunu gündeme getirdi.

FUTBOLCULAR ÇOK KAZANIYOR AZ VERGİ ÖDÜYÖRLER

Türkiye, futbolcular için adeta "vergi cenneti" özelliği taşıyor. Transferde birçok büyük Avrupa kulübünün ödediği rakamlardan aşağı imza atmayan futbolcular, vergi sonrası net kazançlar dikkate alındığında ise Avrupa liglerinde oynayan birçok yıldızı geride bırakıyor.

Gelir Vergisi Kanunu gereğince, kulüpler, futbolculara ödedikleri transfer ücreti üzerinden tutarı ne olursa olsun yüzde 15 vergi kesintisi yapıyor. Süper Ligde yüzde 15 olan vergi oranı, bir alt ligdeki kulüpler için yüzde 10, diğer kulüpler için de yüzde 5 olarak uygulanıyor.

Avrupa'da ise futbolcuların elde ettiği gelirden alınan vergi yüzde 30 ile yüzde 50 arasında değişiyor.



İŞÇİ, MEMUR FUTBOLCUNUN İKİ KATI VERGİ ÖDÜYOR

Ülkemizde bir işçi ya da memur her ne kadar bir futbolcu kadar kazanamasa da, aynı tutarda gelir elde eden bir serbest meslek erbabı veya bir vergi mükellefi aynı geliri kazanan futbolcudan 2.3 kat daha fazla vergi ödüyor. Toplumsal adaleti sağlanması ve kamusal vicdanın yaralanmaması bakımından, yeni vergi uygulamasıyla, bu yanlışlık giderilmiş olacaktır. Bu, bütçe gelirleri açısından da olumlu bir etki yapabilecektir.

Yeni yasa tasarısı ile sporcu ayrıcalığı bitiyor

Futbolcular, milyonluk transfer paraları üzerinden halen yüzde 15 gelir vergisi ödüyorlar. Bugün yıllık 10 bin 700 lira ile 94 bin lira arasında gelir elde eden sporcular, yeni düzenlemeyle yüzde 15 ile yüzde 27 arasında vergi ödeyecek. 94 binin üzerinde kazancı olanların vergi oranı ise yüzde 35'e kadar yükselebilecektir.

FUTBOLCULAR DA BEYANNAME VEREBİLECEK

Yeni düzenlemeyle geliri yıllık 160 bin liranın üzerinde olan sporcular/futbolcular artık beyanname verecek. Yeni düzenlemeyle, Bakanlar Kurulu'nun bu tutarı yarıya indirme ya da iki katına çıkarma yetkisi olabilecek. Bu yasa tasarısına göre ücret geliri olan 100 bin kişi, serbest meslek kazancı olan 10 bin, gayrimenkul zengini 15 bin ve diğer mesleklerden bin kişi olmak üzere toplam 126 bin kişi Maliye'ye ilk kez beyanname verecek...

YURTDIŞINDA DURUM NE?

İspanya'da yabancı oyuncular için alınan verginin oranı, 1 Ocak 2012'den itibaren yüzde 24'ten yüzde 43'e yükseltildi. Kulüpler kararın geri alınması için baskı yaptı, ancak istediklerini elde edemedi.

Ligde forma giyen Mesut Özil, Cristiano Ronaldo, Karim Benzema gibi yıllık 600 bin euronun üzerinde kazanan futbolcular, bu paranın yüzde 43'ünü vergi olarak ödemek zorundalar.

DİĞER ÜLKELERDE VERGİLER

Avrupa'da diğer ülkelere baktığımızda futbolculara uygulanan vergi oranlarının % 42 ile % 45 arasında değiştiğini görüyoruz. Nitekim, vergi oranı İngiltere'de (150 bin sterlin üzeri) % 45, Almanya'da (250 bin euro üstü) % 45, İtalya'da (75 bin euro üstü) % 43, İspanya'da (600 bin euro üstü) % 43, Portekiz'de % 42, Rusya'da % 13 ve ülkemizde de Süper Lig'de % 15.

AVRUPALILAR ÖDÜYOR BİZ ÖDEMİYORUZ!

Avrupa futbolunda kulüpler kazandıkları gelirler üzerinden önemli vergiler ödüyorlar. 2011-12 sezonunda yıllık geliri 2.9 milyar euro olarak gerçekleşen İngiliz Premier Lig'de kulüplerin 2012 yılında ödedikleri vergi 1.2 milyar euroya ulaşıyor. Yine 2011/12 sezonunda Premier Lig'de oyunculara kulüplerin yapmış olduğu ödemeler 2 milyar euroya yükselmiş durumda. İtalyan Serie-A'da bu tutar 1.2 milyar euro iken, İspanyol La Liga'da 1.1 milyar euro seviyesinde. Alman Bundesliga oyuncuları yıllık 1 milyar euro gelir elde ederken, Fransız Lig 1'de bu tutar 800 milyon euro civarında. Bu liglerde özellikle ilgili federasyonlar adete birer vergi dairesi gibi çalışmaktalar. Vergi idaresi ile çok yakın ilişki içinde olan futbol federasyonları, kulüplerin yıllık yasal yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini sıkı denetliyorlar. Yasal yükümlülüğü yerine getirmeyen kulüpler Lig'den düşmeye kadar cezalandırılabilirler. Nitekim, 2011-12 sezonu sonunda 42 milyon sterlin vergi borcunu ödeyemeyen yüzyıllık İskoç devi Glasgow Rangers 4. Kümeye düşürülmüştü. ►

BİZ NE DURUMDAYIZ?

Ülkemizde kulüplerin gelirlerini temel olarak aşağıdaki gelir kalemleri oluşturmalarına karşın, kulüplerimiz yasaların kendilerine sağladığı olanakları kullanarak vergiden kaçınabilmekteler.

Kulüplerin gelirleri

- Yayın gelirleri,
- Saha reklam gelirleri,
- Forma reklamları,
- Maç bileti satışları,
- Kombine bilet gelirleri,
- Loca satış gelirleri,
- Bonservis gelirleri oluşturuyor.

Ancak, kulüplerimiz KVK Md. 4/j ve 1 Seri No.lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nin sağladığı olanakları kullanarak, bu gelirlerden vergi ödemekten kaçınabiliyorlar. Çünkü, ilgili yasa ve söz konusu tebliğ kulüpleri bazı kalemlerde muaf tutmuş durumda. Yine, sponsorluk harcamaları ile ilgili önemli avantajlar var.

Sponsorluk harcamalarının; amatör spor dalları için tamamı, profesyonel spor dalları için yüzde 50'si, gelir ve kurumlar vergisi matrahından indirilebiliyor. (GVK-Md.89/8 ve KVK Md. 10/b).

İndirilebilen sponsorluk harcamaları ise; saha, salon ve tesis kirası, spor tesisleri için harcamalar, sporcuların yeme, içme, seyahat ve ikamet giderleri, spor malzemeleri, sporcu transferinde bonservis bedeli, sporculara ve spor adamlarına verilen prim niteliğindeki para, ev vs. sponsorluk gideri olarak gelir ve kurumlar vergisi matrahından indirilebiliyor.

BORÇLARA KOLAYLIK

Finansal sıkıntı içindeki kulüplere yardımcı olabilmek amacıyla Futbol kulüplerinin birikmiş vergi ve sigorta primi borçlarına da "çok özel" bir kolaylık sağlandı. Birikmiş borçlar donduruldu ve yıllık yüzde 3 faizle, 10 yılda 120 ay taksitle ödeme ayrıcalığı tanındı.

Yukarıdaki açıklamalardan da görebileceğiniz üzere Türkiye sadece futbolcular için değil futbol kulüpleri için de tam bir vergi cenneti...

VERGİLEMEYLE FUTBOL HAYATIMIZDA NE DEĞİŞİR?

Ülkemizde futbol kulüplerinin yarattığı yıllık gelir 600 milyon euroya, oyunculara ödenen tutarlar da 200 milyon euroya ulaşmış vaziyette. Sosyal adalet ve kamu vicdanı bakımından olaya bakıldığında bu kadar yüksek gelir elde

edilen hiçbir sektörde bu denli az vergi ödendiği görülmemekte. Bu dengesizliği gidermek ve Avrupa Birliği hukuk normlarına uygun bir vergilemeye geçmemiz kaçınılmaz görünüyor. Bu açıdan temel vergileme prensibini burada da hiçbir ayırım yapmadan uygulayarak, "çok kazanan çok, az kazanan az vergi" almayı hayata geçirmeliyiz.

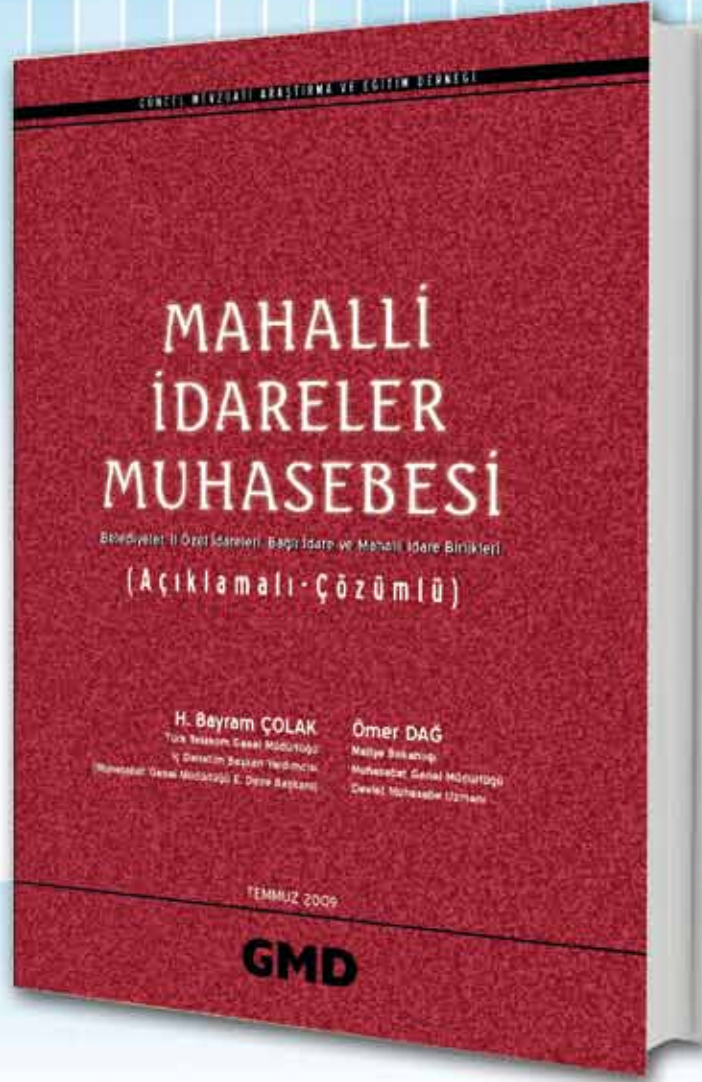
Yeni vergi düzenlemesinin şüphesiz ki, olumlu olduğu kadar futbolumuzu etkileyebilecek olumsuz yönleri de olabilecektir. Bunlara baktığımızda;

OLUMLU YANLARI

- 1- Vergi mali disiplini sağlar. (Kulüpler bundan sonra transferlerde daha seçici olmak ve daha verimli oyuncu transfer etmek durumunda kalacaktır.)
- 2- Daha sağlıklı mali yapı uzun süreçte kulüplerin sportif rekabet gücünü artıracaktır.
- 3- Daha çok harcayan daha çok vergi vereceğinden rekabeti daha dengeli ve adil hale gelecektir.
- 4- Kulüpler bu nedenle altyapıya daha fazla önem vermek durumunda kalacaklardır.
- 5- Sosyal adalet açısından bir dengesizlik ve haksızlık giderilmiş olacaktır.

OLUSMUZ YANLAR

- 1- Transferlerde oyuncular vergileri kulüplere yükleyeceklerinden, kulüplerin maliyetleri artacaktır.
- 2- Zaten mali yapısı sıkıntılı olan kulüpler daha sıkıntıya girecektir.
- 3- Yabancı transferlerinde kaliteli oyuncuların Türkiye'ye gelmesi azalacaktır.
- 4- Yerli oyuncu fiyatları artacaktır.
- 5- Futbol ekonomisinde artan vergiler kadar bir şişkinlik, yani fiyatlarda (bilet fiyatları, logolu ürün satışı vb.) enflasyon oluşacaktır.
- 6- Mali sıkıntıya giren ve yükümlülüklerini yerine getiremeyecek kulüpler olabilecektir.
- 7- Kulüpler devletten yardım alabilmek için yoğun siyasi kulis yapacaklardır. Bunun sonucunda devletin kulüplere sübvansiyon yapma ihtimali de yüksektir. ■



H. Bayram ÇOLAK ve Ömer DAĞ tarafından hazırlanan "**Mahalli İdareler Muhasebesi**" adlı kitapta, mahalli idarelerde tahakkuk esaslı muhasebe uygulamaları konu edilmiş, uygulayıcılara yardımcı olunması anlamında çok detay örneklere yer verilerek hazırlanmıştır. Kitapta konular anlatılmaya çalışılırken okuyucunun genel muhasebe bilgisinin çok az olduğu varsayılarak, sorularda olabildiğince fazla açıklamaya gidilmiş, konunun daha iyi anlaşılabilmesi için aynı hesapla ilgili olarak olabildiğince çok sayıda farklı örneğe yer verilmiştir. Kitabın bu anlamda alanında önemli bir kaynak eser olacağı düşünülmektedir.



Yrd. Doç. Dr. Yunus DEMİRLİ

Abant İzzet Baysal Üniversitesi

Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Reformları ve Türkiye İçin Gelir Vergisi Reformu Önerileri II*

4. TÜRKİYE'DE VERGİ REFORMUNUN HEDEFLERİ VE REFORM SÜRECİ

Vergi reformunun planlama aşamasında öncelikli kararlaştırılması gereken husus, reformun hangi genel amaç doğrultusunda yapılacağının belirlenmesidir. Bu aşamadan sonra sıra bu genel amaca ulaşmaya yardımcı olacak alt amaçların ve reformun çerçevesinin belirlenmesine gelecektir. Thirsk'e göre (1997, s.28) başarılı vergi reformu çabaları; mevcut sistemin kusurlu taraflarını ayrıntılı olarak ortaya kavrayabilmeli, özellikle kişisel, kurumsal ya da endüstri düzeyinde vergileri kimlerin ödediğinin bilincinde olmalı, ayrıca vergileme meselelerinin geliştirilebilmesi bakımından vergi yükü dağılımının alternatif vergileme ölçütlerinden nasıl etkileneceğini hissedebilmelidir. Thirsk'in geliştirmekte olan ülkeler için ortaya koyduğu başarılı vergi reformlarının genel nitelikli hedeflerine katılmakla birlikte, kapsamlı bir reform için bu hedefler çoğaltılabilir. Nitekim Kay'ın (1990, s.20-21) vergi politikalarının çerçevesinin belirlenmesi açısından sorduğu ve aşağıda saydığımız altı soru, reformların mali, idari, iktisadi ve uluslararası boyutuna işaret etmesi bakımından yukarıdaki kapsamı biraz daha genişletmektedir.

- Vergi tabanı ne olmalıdır?
- Vergi oranı yapısı ne olmalıdır?
- Vergi sistemi, gelir elde etme dışındaki amaçlara ulaşmak için hangi ölçüde kullanılabilir?

* Çalışmanın I. Bölümü İçin Bkz. Uzman Bakış Dergisi, Sayı I



- Vergilemenin ekonomik etkileri nelerdir?
- Farklı ülkeler ve yönetim kademeleri arasındaki mali ilişkiler nasıl ele alınmalıdır?
- Vergi sistemi nasıl yönetilmeli ve yürütülmelidir?

Thirsk'in genel reform hedefleri ve Kay'ın çerçeve nitelikli soruları, aşağıda ortaya koyduğumuz vergi reformu yaklaşım ve bileşenlerine işaret etmektedir. Yaklaşımlar diğer gelişmekte olan ülkelerde oluğu gibi ülkemizdeki vergi reformu da, temel vergileme bileşenlerini makro ekonomik yaklaşımla ele almalıdır. Bu nedenle ülkemizde idari hazırlıkları devam eden vergi reformu çalışmaları **"kamu harcamalarını finanse eden, piyasa ekonomisi ile uyumlu modern bir vergi sistemi"** oluşturmaya yöneliktir. Türk vergi reformunun vizyonu olabilecek bu nihai hedefe ulaşmak için üretilecek politikalarda esas alınması gereken prensipler ise; ekonomik etkinlik, basitlik, adalet, saydamlık, istikrar, uluslararası rekabet olarak sayılabilir. Saydığımız genel hedeflerin gerçekleştirilebilmesi ise, vergi sistemimizin reform hedefleri doğrultusunda amaçlarının iyi belirlenmesine ve çözüm aşamasında bu amaçlar doğrultusunda üretilecek politikaların vizyon ve prensiplerden sapmamasına bağlıdır. Türkiye'deki reform hazırlıkları açısından bakıldığında vergi sisteminin temel önceliklerini esas alarak belirlediğimiz vizyon ve prensiplere, aşağıdaki tabloda saydığımız alt amaçları gerçekleştirerek ulaşabiliriz.

Tablo 2: Türkiye'de Reformun Hedefleri: Vizyon, Prensip ve Amaçlar¹

VİZYON	PRENSİPLER	AMAÇLAR
Kamu harcamalarını finanse eden, piyasa ekonomisi ile uyumlu modern bir vergi sistemi oluşturmak	Ekonomik Etkinlik	Kayıt dışı ile etkin mücadele edilmesi Vergi yükünün taşınabilir olması Vergi tabanının genişletilmesi Dolaylı-dolaysız vergi hasılatının optimal
	Basitlik	Yabancı sermaye yatırımlarının artırılması Yatay ve dikey eşitliğin sağlanması Kolay anlaşılabilme ve hesaplanabilme
	Adalet	Beyanın kolaylaşması ve yaygınlaşması Revizyonların azaltılması Meslek kuruluşlarının politikalara katılımı
	Saydamlık ve İstikrar	Etkin yönetim ve denetim anlayışının tesisi Kamu hacminin küçültülmesi Vergi itaati ve bilincinin yerleştirilmesi Kanunilik ve istikrar ilkesinin yerleşmesi Basit ve kalıcı düzenlemelerin yapılması

Vergi sisteminin aksaklıkları doğrultusunda reformun genel ve özel nitelikli ilkelerini belirledikten sonra, sıra bu ilkelere nasıl ulaşılacağı sorusunu cevaplandırmaya gelmiştir. Çünkü reformun tasarım aşamasında ele alınması gereken öncelikli mesele, ülkenin mevcut sorunları doğrultusunda en uygun çözümü sağlayacak vergi sisteminin seçimidir.

Alternatif vergi sistemlerinin teori düzeyindeki çeşitliliğine ve bu sistemleri uygulayan ülkelerdeki gözlem-

¹ Vizyon, prensip ve amaçların oluşturulmasında Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü'nün Stratejik Planları ve diğer yayınlarından, Vergi Konseyi'nin web sayfasından ve incelediğimiz gelişmekte olan ülkelerin reform tecrübelerinden yararlanılmıştır.

lerimize dayanarak, reformist ülkelerin seçtikleri sistemleri kendi sosyo-ekonomik yapılarına uyarladıklarını söyleyebiliriz. Türk vergi reformu için sistem önerimiz ise, yukarıda ortaya koyduğumuz amaçları idari kapasitemize göre en iyi şekilde çözümleneceğine inandığımız düz oranlı ve ikili gelir vergisi sisteminin birlikte uygulanabileceği karma bir sistemdir. Önerimiz ekonomik etkinliğin sağlanması amacı doğrultusunda düz oranlı sisteme benzese de, ülkemize özel koşullar nedeniyle bu sistemi uygulayan geçiş ekonomilerinden ayrışacaktır. Sunulan kapsamlı vergi reformu önerisi; sistemimizin esas sorunu olarak gördüğümüz gelir ve kurumlar vergisinin reformuna yönelmekte, dolaylı vergileme ve servet vergilemesi konularında da sistemin entegre yapısı ve günümüz aksaklıklarının giderilmesi amacıyla çözümler içermektedir.

Kapsamlı reform süreci içerisinde radikal nitelikli çözümler içeren bir tasarının toplumun değişik kesimlerinden tepkiler alması kaçınılmazdır. Ülkemizde yapılacak kapsamlı bir düzenlemenin legal ya da illegal faaliyetlerini kayıt dışı sürdüren, daha önce beyanname vermeyen, bedavacı seçmen olarak nitelendirilen ve çıkarlarına aykırı düzenlemeler olan kesimleri memnun etmeyecek ve reform süreci lobiler vasıtasıyla güçlü baskılara maruz kalabilecektir. Bu nedenle reform sürecinde; reformun partiler üstü bir mesele olarak ele alınması, adalet ilkesinin iyi bir biçimde vurgulanarak tasarı üzerinde kamuoyunun mutabakatının tesis edilmesi ve uygulamada da bu ilkeden taviz verilmeyeceğinin gösterilmesi reformun başarısı ve uygulaması açısından çok önemlidir.

Bu süreçte önemli olan bir başka husus ise, reform kapsamında hazırlanan kanun taslaklarının² toplumsal hayatın gerçeklerini iyi bir biçimde kavraması ve en uygun zamanda yasalaştırılması (zamanlaması) gereğidir. Reform tasarısının kamunun bilgisine sunulması, kamuoyunda tartışmaya açılması ve yasama sürecinin zamanlaması siyasi iradenin kararlılığı da reformun başarısı açısından önem taşımaktadır. Çünkü bu süreçte reformla getirilmek istenen yeniliklere yönelik kamuoyu tepkisinin yüksek olması ya da güçlü lobi faaliyetlerinin olması siyasi iktidarların seçim dönemi öncesinde reform hedeflerinden önemli tavizler vermelerine neden olabilmektedir. Bu nedenle kapsamlı bir reform sürecinde siyasi iradenin kararlılığını gösterebilmesi için seçimlere uzak bir tarihin seçilmesi zamanlama açısından daha iyi olacaktır. Bu sayede seçmenlerin reformla getirilen düzenlemeleri ve uygulama sonuçlarını görebilmelerine

olanak sağlanırken, yapılacak revizyonların da yine aynı irade tarafından hazırlanması bu düzenlemelerin başta ortaya konulan politikalarla uyumlu olması reformun başarısını artıracaktır.

Ülkemiz açısından vergi reformunun tasarımında göz önünde tutulması gereken bir diğer husus ise reform uygulamalarının önündeki yapısal problemlerdir. Vergileme dışı engel olarak gördüğümüz bu problemlerin önemli bir kısmı, iyi kurgulanmış bir vergi sistemiyle kendiliğinden düzelecektir. Reform sürecinin önünde engel olarak gördüğümüz ve aşağıda örneklerini verdiğimiz bu hususlardan bazıları aynı zamanda vergi sisteminin çıktısı niteliğindedir. Yani başarılı bir reform ile yapısal problemler olarak görülen bu hususlar üzerinde de önemli iyileşmeler sağlanacaktır. Bu nedenle reform kapsamında bu engellerin aşılması, reform ile de çözülmesi gerekecektir.

- Yüksek faiz ödemeleri, sosyal güvenlik sistemi açıkları ve faiz dışı fazla hedefi gibi nedenlerle kamu bütçe dengesinin hassas olması,
- Kayıt dışı ekonominin yüksek boyutlarda olması,
- İşsizlik, yoksulluk ve yapısal problemlerin varlığı,
- Mükellef olma bilincinin ya da kültürünün oluşmaması,
- Kırılgan ekonomik yapı,
- Bürokratik engeller, kamu kaynakları ve harcamalarının verimsiz kullanılması,
- Meslek mensuplarının yeterli eğitim ve donanıma sahip olmaması,
- Kamu kesiminin toplam ekonomi içindeki büyüklüğü,
- Vergileme yetkisinin merkezi idare tarafından kullanılması.

5. TÜRKİYE İÇİN VERGİ REFORM ÖNERİLERİ

Önerimiz olan vergi reformu stratejisi yukarıda belirllediğimiz **"Kamu harcamalarını finanse eden, piyasa ekonomisi ile uyumlu modern bir vergi sistemi oluşturma"** vizyonunun gerçekleştirilmesine dönüktür. Reform sürecinde esas alınacak ilke ve amaçlar (Tablo: 2) ise vergi sistemimiz içinde tespit ettiğimiz güncel sorunlara, son dönemde yapılan revizyonlara, vergi sistemimizin yapısına ve uluslararası vergileme eğilimlerine göre tespit edilmiş ve aynı süreci yaşayan gelişmekte olan ülkelerdeki tecrübelerden de faydalanarak kalıcı çözümler üretmek üzere tasarlanmıştır. Vergi sistemimizin sorunlarının çözümüne ve modernize edilmesine yönelik politikaların

² Bu taslağın partiler üstü bir komisyonca hazırlanıp meclise sunulması (kanun teklifi olarak), siyasi partilerin reformu sahiplenmesini sağlayacaktır. Ülkemizdeki ana siyasi partilerin seçim beyannamelerinde vergi reformu taahhüt ettikleri ve reform hedeflerinde büyük bir ayrışma yaşamamaları, vergilemede köklü bir dönüşümün sağlanmasında iyi bir fırsat olarak görülmektedir. Ancak bu birlikteliğin sağlanmasının zor olması da siyasi bir gerçektir.

üretilmesi, sistemin sorunlarının analitik bir bakışla ortaya koyduğumuz prensip ve amaçlar tarafından iyi bir biçimde kavranmasına bağlıdır. Bu nedenle reform önerilerimiz bütüne yönelik olarak; ekonomik etkinlik, basitlik, adalet, saydamlık ve istikrar olarak belirlediğimiz temel prensiplerin, vizyon çatısına sadık kalınarak ayrı ayrı gerçekleştirilmesine dönük olacaktır. Saydığımız prensipler için açacağımız ayrı başlıklar altında; söz konusu prensiplerle ulaşılmaya çalışılan hedefleri, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için ne gibi politikaların uygulanması gerektiğini, belirlenen hedef ve politikalarla çözüm bekleyen sorunları belirleyip, önerilerimizi bu tespitler üzerinden yapacağız.

5.1. EKONOMİK ETKİNLİĞİN SAĞLANMASI

Reformlarını incelediğimiz gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de vergi reformunun öncelikli amacı iktisadi etkinliğin sağlanması, yani sistem içindeki mekanizmalarla ekonomik büyümeyi sağlaması ya da ekonomik büyümeye engel olmamasıdır. 2000'li yıllarda vergi reformu yapan incelediğimiz gelişmekte olan ülkelerin ve kapsamlı gelir vergisini uygulayan bazı ülkelerin büyüme hedefine ulaşmak için daha liberal politikalar izledikleri, vergi oranlarını ve sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükünü düşürdükleri, daha önce kullandıkları teşvik sistemi ya da vergi kolaylıklarından vazgeçtikleri görülmektedir. Özellikle düz oranlı vergi sistemine geçen ülkelerin büyüme önündeki vergi oranı bariyerini olabildiğince küçülttükleri, teşvik sisteminden ya tamamen ya da önemli ölçüde vazgeçtikleri görülmektedir. Ülkemizde de 2000 sonrasında vergi oranlarındaki indirim, sermaye kazançları üzerindeki düzenlemeler, yatırım indiriminden vazgeçilmesi gibi bazı düzenlemelerin küresel eğilimler ve rekabetten kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Etkinliğin sağlanması amacıyla mevzuat içinde bazı çalışmalar yapılmışsa da, sistemimizde etkinliği azaltan bazı düzenlemeler hala yürürlüktedir. Peki, ülkemizde ekonomik etkinliğin sağlanması için yapılması gerekenler nelerdir? Bu soruyu yanıtlamak için etkinsizlik yaratan hususların tespit edilmesi, vergi reformunun hedefleri doğrultusunda bu soruya cevap verilmesi gerekmektedir. Bu amaçla aşağıdaki Tablo 3'te vergi sistemimiz içinde etkinsizlik yaratan ve sistem için problem olan hususların tespiti yapılmış, bunun yanında çözümün doğru ve vizyona uygun yapılabilmesi için başlangıçta belirlediğimiz amaçlardan etkinlikle ilgili olanları seçilmiş ve tespit edilen sorun ve seçilen hedefler kapsamında çözüme yönelik politikalar üretilmiştir.

Tablo 3: Vergi Sistemimizin Etkinlikle İlgili Sorunları, Amaçları ve Politikaları

Sorunlar	✓ Vergi ve sosyal güvenlik yükünün yüksek olması, ✓ Vergi bileşiminde optimal düzeyin uzağında olunması, ✓ Kamu finansman ihtiyacının ve reel faizlerin yüksek olması, ✓ Mikro işletmelerin vergilendirilmesinde uygun bir rejimin tespit edilememesi, ✓ Yüksek vergi oranlarının mükelleflerce taşınamaması, ✓ İdarenin re-organizasyonu ve denetim birimlerinin etkin çalıştırılmaması, ✓ Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yüksek ve vergi itaatinin düşük olması, ✓ Yüksek vergi takozunun emek talebini dizginlemesi, ✓ Faiz dışı fazla ve açık bütçe uygulamalarının devam etmesi, ✓ Kayıtlı mükellef sayısının az ve ekonomik büyüme ile ilgisiz olması, ✓ Mevzuatın sosyal ve ekonomik koşulları kavramada yetersiz kalması,
Amaçlar	✓ Vergi ve sosyal güvenlik yükünün taşınabilir hale getirilmesi, ✓ Kayıt dışı ekonominin küçültülmesi, ✓ Vergi tabanının genişletilmesi, ✓ Yabancı sermaye yatırımlarının artması, ✓ Yönetim ve denetimde etkinliğin sağlanması,
Politikalar	✓ Vergi oranları ve sosyal güvenlik primi oranlarının taşınabilir seviyelere düşürülmesi, dolaylı-dolaysız vergi bileşiminin optimal olmasının sağlanması, ✓ Kayıt dışılıkla mücadele kapsamında; vergi oranlarının düşürülmesi yanında, küçük işletmelerin makul vergi ve prim yükü ile ayrı vergilendirilmesi, yeni kurulan işletmelere çeşitli vergi muafiyetlerinin verilmesi, nakit mevduat vergisi konulması, ✓ Gelirin tanımında tüm gelirin kavranması, tabanda yer alan vergi kolaylıklarının kaldırılması, vergi harcamalarının bütçeden ödeme yoluyla yapılması, ✓ Her bireye beyan yükümlülüğünün getirilmesi, ✓ İş kurma ve yabancı sermaye önündeki bürokrasinin küçültülmesi, ✓ Özelleştirme ve yabancı sermaye önündeki hukuki belirsizliklerin kaldırılması, ✓ Elektronik işlemlerin özendirilmesi ve yaygınlaştırılması, ✓ Denetim elemanı sayısının artırılması ve denetimin etkinleştirilmesi, ✓ Basitliğin sağlanması.

Ülkemizdeki dolaylı ve dolaysız vergi oranları ve sosyal güvenlik prim yükleri yüksektir. Bu yüklerin taşınabilir düzeye indirilmesi yatırım ve istihdam kararları üzerinde pozitif etki ile etkinliğin sağlanmasına hizmet etmesi yanında, vergi indiriminin hasılat artışı ve kayıt dışı faaliyetlerin azalması üzerinde de etkili olması beklenebilir. Ülkemizde 1985'te %15 olan vergi yükü 2000 sonrasında %32'nin üzerinde seyrederek OECD ortalamasına yaklaşmıştır. Küresel vergi yükü kıyaslaması yapıldığında, bu oran OECD ülkeleri ortalamasından düşük olsa da, ödeme gücü bakımından ülkemiz mükellefleri için yüksektir.

Bu nedenle incelediğimiz gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, reform kapsamında yapılacak önemli düzenlemelerden biri de gelir ve kurumlar vergisi oranlarının düşürülmesi olacaktır. Reformlarını incelediğimiz gelişmekte olan ülkelere Rusya, Slovakya ve Romanya'nın düz oranlı vergi sistemine geçerek, Meksika'nın düz vergilemeye geçerek, artan oranlı tarifieden vazgeçtiği, Brezilya'nın ise gelir ve kurumlar vergisi için iki oranlı tarifeyi uygulamaya devam ettiği bilinmektedir. Aşağıdaki tabloda hem vergi oranlarındaki, hem de reform öncesi ve sonrasında vergi yüklerindeki değişimler verilmiştir. Bu verilere göre; Brezilya dışındaki ülkelere, vergi oranlarının önemli ölçüde indirildiği ve bu ülkelerin reform sonrasında uygulamaya başladıkları dolaysız vergi oranların günümüz vergi yüklerinin epeyce altında belirlendiği görülmektedir.

Tablo 4: Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Oranı Vergi Yükü Kıyaslaması

Ülkeler	Reform Öncesi (%)		Reform Sonrası (%)	
	Vergi Yükü	Vergi Oranları	Vergi Yükü	Vergi Oranları
Rusya	33.4	GV: 0-12-20-30 KV: 30	34.1	GV: 13 KV: 24
Slovakya	31.3	GV: 10-20-28-35-38 KV: 25	29.3	GV: 19 KV: 19
Romanya	27.9	GV: 18-23-28-34-40 KV: 25	31.1 (Tahmini)	GV: 16 KV: 16
Meksika	19.8	GV: 3-10-17-25-28 KV: 28	-	GV: 17.5 (2009) KV: 24
Brezilya	31-35	GV: 0-15-27.5 KV: 15 (+9%,10%)*	39.4	GV: 0-15-27.5 KV: 15 (+9%,10%)*

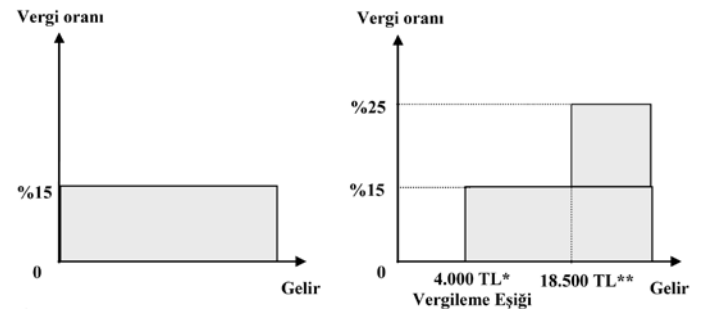
* Brezilya'da Kurum kazançları üzerinden; %15 kurumlar vergisi, %9 sosyal güvenlik vergisi, kazancın 240.000 Reali geçen kısmına da ek %10 kurumlar vergisi uygulanmaktadır.

Rusya ve Slovakya'daki vergi reformu sonuçlarına göre; işsizlik oranının düşmesi, yabancı sermaye girişlerinin artması, vergi itaatinin iyileşmesi, vergi hasılatlarının yükselmesi gibi olumlu gelişmeler diğer ülkelerde de beklenmektedir. Vergi oranlarındaki indirimlerin vergi hasılatı, tasarruf, tüketim üzerinde olumlu etkisi yanında, orta vadede vergi rekabetinde sağladığı avantaj nedeniyle yabancı sermaye, yatırım ve büyüme verileri üzerinde olumlu etkisi görülecektir. Yatırım hızının artırılmasının bir başka yolu ise yurtiçi tasarruf miktarının yükseltilmesidir. 2006'da %16.6, 2007'de %17.3, 2008'de de %17.6 olması beklenen yurtiçi tasarruf miktarının düşük oranlarda seyrettiği, bu nedenle vergi oranlarının tasarruf oranını artıracak şekilde belirlenmesi gerektiği söylenebilir. Hatta sistemin tasarrufların vergi dışı bırakılması çifte vergilendirme probleminin çözümünde, vergi eşiği konulması da adalet ilkesine olumlu katkı sağlayacaktır.

Bu nedenle, tarifenin aşağıdaki Şekil 2'de gösterildiği ve ikili vergi sistemine benzer şekilde, vergi yükü ve tasarruf oranının altında belirlenmesi ekonomik etkinliği artıracığı tahmin edilebilir.

Gelir ve kurumlar vergisi daha entegre hale getirilmelidir. Gelir vergisi tarifesine ise, beyanı teşvik edecek şekilde vergileme eşiği ve iadesi olanağı sağlamalıdır. Gelir vergisi tarifesinin basamak dilimleri şeklindeki gibi belirlenerek oran sayısı %15 ve %25 olmak üzere ikiye indirilmeli, kurumlar vergisi oranı ise gelir vergisinin en alt dilimine (%15) eşitlenmelidir. İlk uygulama yılı olarak belirlenecek bu oranların yasa güvencesi ile reel vergi gelirlerinin arttığı her yıl 1 puan indirilerek, 5'er puan daha kademeli olarak geriye çekilmesi mümkün olabilir. Sigorta primlerinin de sigortalı sayısını ve toplanan prim miktarını artıracak şekilde 2007 uygulamasında olduğu gibi kademeli olarak indirilmesine devam edilerek uzun vadede bütçe üzerindeki sosyal güvenlik yükü sıfırlanmaya çalışılmalıdır. Ayrıca adaletin sağlanması ve mükellef bilincinin oluşturulabilmesi için vergileme eşiği tutarı tüm gelir vergisi mükellefleri için vergi dışı bırakılmalı ya da bazı gelişmekte olan ülkelere (Latin Amerika, Slovakya) olduğu gibi mikro düzeydeki işletmeler için daha düşük bir düz oran (örneğin %5-10) belirlenmelidir. Dolaylı vergilerde özellikle ÖTV, ÖİV oranlarının makul seviyelere indirilmesi, KDV'de genel oranının ise %15'e, indirimli oranın ise %6-7'ye düşürülmesi, %1 olan oranın ve vergi kolaylıklarının kaldırılması ekonomik etkinlik yanında, kaçak oranının azalmasına ve vergi hasılatının artmasına katkı sağlayabilir.

Şekil 2: Kurumlar ve Gelir Vergisi Oranları



* İmalat sanayinde çalışan 16 yaşından büyükler için uygulanan asgari ücretin yıllık brüt tutarının yarısı,

** İmalat sanayinde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için yıllık brüt ortalama ücret (2008 yılı ikinci çeyrek rakamlarından türetilmiştir: www.geb.gov.tr).

Kamunun borç servisi, faiz dışı fazla hedefi ve açık bütçe uygulamaları devam ederken vergi yükünün aniden ve önemli ölçüde indirilebilmesi zordur. Bu nedenle reformdan önce kayıt dışı faaliyetlerle mücadelenin başlatılması, reform aşamasında da öncelikle yatırım ve istihdam üzerindeki yükün küçültülmesi ve eş zamanlı olarak vergi tabanının büyütülmesi sağlanmalı, bütçe konusundaki sıkıntının bu şekilde atlatılmasının ardından da dolaylı vergi oranlarının enflasyona ve kamuda büyük

gelir kaybına yol açmadan ama kayıt dışı faaliyetleri de azaltacak şekilde indirilmesi yoluna gidilmelidir. Akalın (2002, s.219); kayıt dışı faaliyetlerle mücadelede; yeni girişimcilere ve iş yerlerine ilk yıllarda muafiyet verilmesi, küçük işletmelerin düşük oranlarda vergilendirilmesi, iş-gücü sosyal güvenlik primlerinin makul seviyelere getirilmesi gibi vergi, sosyal güvenlik ve regülasyonlar kapsamında mevzuatın günlük hayatın gerçeklerini kavrayan öneriler sunmuştur.

Gelir İdaresi Başkanlığı'nın koordinatör kuruluş olarak yürüttüğü, 2011-2013 yıllarında uygulanması öngörülen "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı", Başbakanlık ve diğer ilgili kurumların katkılarıyla uygulamaya konulmaktadır. Bu plan kapsamında belirlenen eylemlerin kararlılıkla uygulamaya konulmasının ve bu uygulamaları tamamlayacak bir vergi reformunun yapılmasının ülkemizdeki mali yapısal problemlerin çözümüne katkı sağlayacağı inancındayız. Ancak küresel finans krizi ve yerel seçimler nedeniyle planda herhangi bir aksamanın olmaması, idarenin politik kaygı taşımaması başarıyı artıracaktır. Aksi halde süreç iyi yönetilse bile, yeni bir planın etkili olma şansı azalacaktır.

Vergi tabanının genişletilmesi ve mükellef bilincinin oluşturulması için herkese beyan yükümlülüğü getirilmeli, vergi tabanında yer alan vergi kolaylıklarının tamamı temizlenmeli, bu harcamaların bütçeden ödenek tahsisi ile yapılması sağlanmalıdır. Vergi tabanının genişletilmesi için ayrımcı vergilemelere son verilerek üniter vergi sistemine geçilmeli, seçmen ve mükellef sayısı birbirine yaklaştırılmalıdır. Reformun ilk yıllarında kamunun gelir kaybını telafi etmek amacıyla süreç 2B yasası, bedelli askerlik gibi kamu gelirlerini artırıcı düzenlemelerle birlikte uygulanabilir. Yine, servet vergilerinin yerel yönetimlere birlikte yürütülmesi; Meksika örneğinde olduğu gibi banka mevduatlarına mali kontrol amaçlı ve gelir/kurumlar vergisinden mahsup edilebilen, %2-3 oranında nakit mevduat vergisi konulması, reformla ihtiyaç duyulan finansmanı sağlayacak ve etkinliği artıracak nitelikte düzenlemelerdir.

Vergi yükünün mükelleflerce taşınabilir hale getirilmesi, yatırım kararları üzerindeki bürokratik engellerinin azaltılması, Anayasal ve yasal olarak herkesten vergi alınacağını gösterilmesi, idarenin maliyetlerini küçültten elektronik hizmetlerin sayısının artırılması ve bu hizmetlerin yaygınlaştırılması yanında, idarenin hacminin ve savurganlıklarının da küçültülerek etkin bir yönetim sergilenmesi gerekmektedir. Bu aşamadan sonra bilinçli bir denetim yapısının oluşturulması ve vergi bilincinin yerleştirilmesi için; cezaların daha da ağırlaştırılması, denetim sisteminin kadro ve etik faktörler açısından güçlendirilmesi, denetimde koordinasyonun sağlanması, denetimlerin mükellefleri incitmeden ve kişisel inisiyatiflere yer olmadan yapılması, vergi aflarının Anayasal olarak önlenmesi gerekir.

5.2. BASİTLİĞİN SAĞLANMASI

Basitlik ilkesinin tesisi; idari maliyetlerin düşürülebilmesi, mükelleflerin mevzuatı ve yaptıkları hukuki işlemlerin mahiyetini anlayabilmesi, idari işlemlerin kolaylaştırılarak mükellefleri korkutmadan yapılabilmesi ve etkinlik ilkesinin pekiştirilmesi açılarından çok önemlidir. Sistemimizin reformu kapsamında basitliğin sağlanabilmesi amacıyla; mevzuat dilinin anlaşılabilir ve uyumlu hale getirilmesi, kalıcı düzenlemelerin yapılması, beyan müessesinin yaygınlaştırılmasına hizmet edecek şekilde uyum maliyetlerini düşürülmesi gerekmektedir. Bu kapsamda 2000 sonrasında Gelir İdaresi'nin yeniden yapılandırılması, teknolojik altyapı projelerinin ve e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılmaya çalışılması, TC kimlik numaralarının vergi numarası olarak kullanılması, denetim teşkilatının aynı çatı altında toplanması gibi idari işlemlerde basitlik ve etkinlik sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde yapılan bir başka önemli düzenleme ise 2006 yılında 5520 sayılı Yasa ile KVK'da yapılan yenileme ve sadeleştirme uygulamasıdır. Vergi Konseyi'nin katkısıyla yapılan bu düzenlemenin GVK, KDVK, ÖTVK, VUK ve bazı kanunların yeniden yazımı ve düzenlenmesi için de sürdürüldüğü bilinmektedir. Çalışmaların tamamlanması durumunda sistemin bütünlüğü, mevzuat dilinin sadeliği ve anlaşılabilirliği noktalarında önemli mesafe alınacaktır. Aşağıdaki Tablo 5'de ise basitlik ilkesinin günümüzdeki değerlendirilmesi yapılmış, bu kapsamda sistemimizin bu ilke ile ilgili sorunları, amaçları ve çözüm doğrultusunda uygulanacak temel politikalar belirlenmiştir.

Tablo 5: Vergi Sistemimizin Basitliği: Sorunlar, Amaçlar ve Politikalar

Sorunlar	✓ Vergi uyum ve yönetim maliyetlerinin yüksek olması, ✓ Mevzuat dilinin ağır olması, hükümlerinin sık değişmesi ve mevzuat hükümleri arasındaki uyumun bozulması, ✓ Aynı konuyu düzenleyen farklı mevzuat hükümlerinin bulunması, ✓ Mevzuat içinde vergi kolaylıklarının ve geçici maddelerin sayıca çok olması, ✓ Beyannamelerin kapsamlı ve teknik olması,
Amaçlar	✓ Kolay anlaşılabilme ve hesaplanabilme, ✓ Beyanın kolaylaştırılması ve yaygınlaştırılması, ✓ Basit ve kalıcı düzenlemelerin yapılması, ✓ Vergi itaati ve bilincinin geliştirilmesi, ✓ Revizyonların azaltılması,
Politikalar	✓ Mevzuatın sadeleştirilmesi, ifadelerin kesinleştirilmesi ve birbiriyle uyumunun sağlanması, ✓ Beyannamelerin küçültülmesi ve basitleştirilmesi, ✓ Vergi tabanında farklılık yaratan kolaylıkların vergi tabanından temizlenmesi, ✓ Etkinsiz ve verimsiz bazı vergilerin kaldırılması, ✓ E-devlet uygulamalarının çeşitlendirilmesi ve yaygınlaştırılması, kağıt kullanımının azaltılması, ✓ Denetimin bir kısmının elektronik ortama taşınması, ✓ Gider kısıtlamalarının kaldırılması, iade işlemlerinin kolaylaştırılması.

Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü'nün Kasım 2007'de yayımladığı Vergi Harcamaları Raporu'nda vergi kanunları içinde yer alan pek çok vergi harcaması uygulaması dışında, 138 ayrı kanun içinde yer alan değişik vergi kolaylıklarının ayrıntısı verilmiştir (GEP: 2007, Ek3:A-Z). Aynı raporun sonuç bölümünde 2007 yılı vergi harcamalarının, o yılda gerçekleşmesi beklenen vergi gelirlerine oranı ise yaklaşık %7.6 olarak verilmiştir. Sadece bu verilere bakarak, basitliğin sağlanması kapsamında öncelikle mevzuat içinde önemli ölçüde karmaşa yaratan, verginin etkinliği, adaleti ve verimliliğine de zarar veren indirim, istisna ve muafiyet şeklinde düzenlenmiş olan vergi kolaylıklarının vergi tabanından temizlenmesi gerektiğini söyleyebiliriz. Ayrıca gelir vergisi içerisinde sınırlı bazı gelirler dışında ayırma prensibinden vazgeçilmesi ve bazı uygulamaların da kolaylaştırılması da basitlik ilkesine ulaşmada katkı sağlayacaktır. Bu uygulamaların dışında, etkinliğin sağlanması konusunda ele aldığımız, beyanname verme yükümlülüğünün kapsamının genişletilebilmesi; kanunların ve beyannamelerin kısa, öz ve ortalama bir mükellef tarafından anlaşılabilir ve doldurulabilir olmasına bağlıdır. Beyan yükümlülüğü, mevcut duruma göre sistemin basitliğini olumsuz etkilese de mükellef bilincinin oluşmasına, mükelleflerin kamu harcamalarına bakışının değişmesine ve uzun vadede kamu harcamalarındaki savurganlığın da azalmasına da katkı sağlayabilir.

Basitliğin sağlanmasına katkı sağlayacak diğer düzenlemeler ise; VIV gibi verimliliği düşük ve gelir vergisi ya da ilgili kanunlar içinde birkaç madde ile düzenlenebilecek kanunların kaldırılması; 5602 sayılı Yasa ile şans oyunlarının vergilendirilmesinde getirilen yeni düzenlemelerle benzer mevzuatın aynı çatı altında toplanması; mevzuatımız içinde yer alan gider kısıtlamalarının azaltılması gibi sadeleştirmelerin yapılmasıdır. Mevzuatın karmaşıklığına neden olan bu tür düzenlemelerin mevzuattan arındırılması ile, kayıt dışının azaltılması ve vergileme maliyetlerinin düşürülmesi de sağlanabilir. Mevzuatın basitleştirilmesi yanında e-devlet uygulamalarına ağırlık verilmesi idari maliyetlerin yanında, mükelleflerin uyum maliyetlerini de azaltacaktır. Türkiye'de 100TL vergi toplamak için katlanılan idari maliyetler 1993'te 2.46 TL, 2000'de 1.58 TL, 2004'te 0.83TL, 2006'da 0.76 TL, 2009'de 8.82 TL, 2011'de 0.68 TL olmuştur (www.gib.gov.tr). Son on yılda idari maliyetlerin önemli ölçüde azaldığı gözlenirse de, bugünkü oranların ileri dönemlerde daha da düşmesi için çalışmalar sürdürülmelidir.

10.01.1984'ten 13.02.2009'a kadar vergi, resim ve harçlarla ilgili Resmi Gazete'de yayımlanan düzenlemelerin toplam sayısı 2.616'dır. 2000 sonrasında başlığında "vergi" ve "harç" ibaresi olan kanun sayısı ise 70'in üzerindedir ve hızlı değişen mevzuata bazen uzmanların ya da meslek mensuplarının bile yetişemediği görülmektedir. Mükelleflerin uyum maliyetlerinin bu hızlı değişim, değişimin sonucu olarak ortaya çıkan karmaşıklık ve bütünlüğün bozulması nedenleriyle yüksek olduğu söy-

lenebilir. Örneğin ek ya da geçici maddelerle, kanun ya da diğer hukuki kaynaklarla sık sık yapılan düzenlemeler mükellef, idare ve yargı organlarının görüş ve uygulama farklılıklarına neden olmakta, uyumsuzluk sayısını da artırmaktadır. FIAS (Foreing Investment Advisory Service) tarafından 2001 yılında yatırımcıların "vergi idareleri ve vergi düzenlemeleri ile ilgili sorunlara" bakışını tespit eden araştırmaya göre, ülkemizdeki en önemli problem %81 ile "kurallardaki ve oranlardaki değişme sıklığı" olarak ölçümlenmiştir (TISK: 2001, s.18). Bu olumsuzlukların önlenmesi; basitliği sağlayan kalıcı düzenlemelerin yapılması ve mükelleflerin idari hizmetlerden memnuniyetini artıracak etkin ve kaliteli hizmet anlayışının sağlanması ile mümkün olabilir. Bu sayede hem kolay anlaşılır ve yönetilebilir bir mevzuata ulaşılmış hem de yerli ve yabancı yatırımcıların önündeki önemli bir engel aşılmış olacaktır.

5.3. ADALETİN SAĞLANMASI

Vergilemenin ve reformun en önemli ilkelerinden biri olan adalet ilkesi, gelişmekte olan ülkelerde üzerinde en çok tartışılan ama ekonomik büyüme ve etkinlik hedefinin önceliği, etkinlik ve adalet ilkeleri arasındaki değişim nedenleriyle taviz verilebilen bir ilkedir. Reformlarını incelediğimiz gelişmekte olan ülkelerde de genel olarak etkinlik ve basitliğin sağlanmasında önemli mesafeler aldıkları ama aynı başarıyı adalet ilkesini sağlamada gösteremediklerini tespit ettik. Bu kapsamda gelişmekte olan ülkemizde de etkinliğin sağlanması için yaptığımız bazı önerilerin adalet ilkesi ile çelişebileceğini biliyoruz. Akalın (2004), seçmen çoğunluğunun vergi mükellefi olmadığı, geri kalmış, yaygın işsizlik ve yoksulluğun bulunduğu ülkelerde adaletin sağlanması çalışmalarının popülizme neden olduğunu ifade etmekte, bu nedenle genel bir eşitlik politikası güdülmesi yerine en yoksulların korunmasını önermektedir. Tezimizde reform sonuçlarına yer verdiğimiz gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımında adaletin sağlanmasına yönelik olarak üretilen politikalarda da, daha çok yoksul sınıfların bulunduğu görülmektedir. Ülkemizde de, adalet ilkesinin temel amacı olan gelir dağılımında adalet ilkesinin bu ölçüde değerlendirilmesi gerektiği fikrindeyiz. Aşağıdaki Tablo 6'da vergi sistemimizin adalet ilkesi açısından günümüzdeki sorunları, reformun amaçları ve üretilebilecek politikalar özetlenmiştir.

Adalet ilkesi kamusal malların, toplumu oluşturan kişilerin ödeme güçlerine ya da bu mallardan yararlanma durumlarına göre finansmanını öngörmektedir. Gelir vergisi hasılatının %90'ının ücretliler tarafından ödendiği; kurumlar vergisinde en büyük 100 mükellefin kurumlar vergisi hasılatının %48'inden fazlasını ödediği³; toplam vergi hasılatının %66-69'unun dolaylı vergi gelirlerinden oluştuğu; kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin %50'den fazla olduğu bir vergi sistemi adil olamaz. Semih Öz'ün

3 2007 yılı toplam kurumlar vergisi hasılatı 15.718.209.000 TL, en büyük 100 mükellefin ödediği toplam kurumlar vergisi 7.674.294.606 TL'dir (www.gib.gov.tr adresindeki verilerden elde edilmiştir).

OECD ülkelerini kapsayan çalışmasına göre, Türkiye toplam nüfus içindeki mükellef sayısı (%3) bakımından OECD içinde en düşük olan ülkedir. Aynı çalışmada bu oranın Meksika'da %8, Japonya'da %16, Yunanistan'da %33, Almanya'da %35, ABD'de %46, Polonya'da %62 olduğu belirtilmiştir (www.ntvmsnbc.com; 03.01.2005). Benzer şekilde gelişmiş ekonomilerde dolaysız vergi oranının da %35'ler civarında olduğu düşünüldüğünde, ülkemizdeki sistemin vergiyi küçük bir mükellef grubundan ya da ödeme gücünün tam uygulanmadığı harcama vergilerinden tahsile çalıştığı anlaşılmaktadır. Adalet ve eşitliğin sağlanmasına engel olan bu durumların düzeltilmesi için; vergi yükünün makul bir düzeye indirilmesi, mükellef sayısının kısa dönemde en az iki katına çıkartılması, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin önüne geçilmesi, dolaylı-dolaysız vergi bileşiminin optimal ve ödenebilir hale getirilmesi, bazı dolaylı vergi oranlarının indirilmesi gerekmektedir.

Tablo 6: Vergi Sistemimizin Adalet Sonuçları: Sorunlar, Amaçlar ve Politikalar

Sorunlar	✓ Gelir dağılımının adaletsiz olması, ✓ Dolaylı-dolaysız vergi bileşiminin bozulmuş olması, ✓ Siyasal iktidarı seçen kesimin vergi ödememe alışkanlığı, ✓ Mükellef sayısının yetersiz, vergi yükünün de az sayıda mükellef üzerinde olması, ✓ Sık çıkartılan vergi afları ya da bu nitelikteki düzenlemeler, ✓ Vergi gelirleri ile sosyal güvenlik açıklarının finanse edilmesi, ✓ Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ve vergi kayıp-kaçak oranının yüksek olması, ✓ Vergi kolaylıklarının adalet sağlamaktan uzak olması,
Amaçlar	✓ Yatay ve dikey eşitliğin sağlanması, ✓ Dolaylı-dolaysız vergi bileşiminin optimal hale getirilmesi, ✓ Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerle mücadele edilmesi, ✓ Vergi tabanının genişletilmesi,
Politikalar	✓ Dolaysız vergi oranlarının ödenebilir seviyelere indirilmesi, ✓ Vergi tarifesinin ve vergileme eşiğinin belirlenmesi, ✓ Ödeme gücü ilkesinin uygulanması, tüketimin vergilendirilmesi, ✓ Yerel yönetimlerin vergileme yetkilerinin genişletilmesi, ✓ Vergi kolaylıklarının kaldırılması, ✓ Vergi aflarının önlenmesi, ✓ Vergi yükünün düşürülmesi ve mükellef sayısının artırılması, ✓ Gelir unsurlarının farklı vergilendirilmesine son verilmesi.

Adalet ilkesinin bir başka önceliği, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesidir. Vergi sistemimizde bu amaçla çeşitli vergi kolaylıklarına yer verilmiştir. Önemli bir kısmı sosyal amaçlarla getirilen bu kolaylıklarının, amaca ulaşmada etkinsiz kaldıkları, hatta yatay eşitliği zarar verdikleri bile söylenebilir. Gelişmekte olan ülke-

mizde, adaletin sağlanması amacıyla ortaya çıkan sosyal korumacılık politikalarının çözüm olmadığı kırsal kesimin gelişme düzeyine bakarak anlaşılabılır. Bu nedenle reform kapsamında adaletin sağlanmasına dönük olarak uygulanacak politikalar; başlangıçta belirlediğimiz vizyona uygun olarak kamu harcamalarının finansmanında sıkıntı çıkarmamalı, piyasa ekonomi ile de çalışmamalıdır. Bu noktada daha önce etkinlik ve basitliğin sağlanması amacıyla öngördüğümüz vergi tabanının genişletilmesi, vergi ödemeyen kesimlerin de mükellef olarak beyan yükümlülüğüne dahil edilmesi, ekonomik açıdan zayıf olan kesimlerin tepkisine neden olabilir. Ancak bu durum sosyal devlet ilkesinin ihmaline anlamına gelmemeli, alt sosyal sınıflara devlet eliyle nakdi transferler yapılmalıdır. Bu durum vergi harcamalarının gerçek tutarının belirlenmesi ve vergi ödeyenlerin kamu harcamalarındaki savurganlık ya da haksız ödemelere karşı duyarlılıklarının artırılması bakımından önem taşımaktadır. Kaldı ki tüm gerçek kişi mükellefler için, ücretlilere uygulanan geçim indirimini uygulamasının da kaldırılarak, yerine geçim indirimi değerinin ortalaması olan vergileme eşiği ile bu kesimler korunabilir, hatta eşik değerin altında kazanç elde eden mükelleflere vergi iadesi yapılabilir. Literatürde negatif gelir vergisi olarak ifade edilen bu uygulama ile durumları aynı olanlar aynı vergilendirileceğinden eşitlikçi yaklaşım söz konusudur. Böyle bir uygulama; kamu harcamalarının denetimine katkı sağlayacağı gibi, vergi alınamayan kesimde de sosyal oto kontrol mekanizması ile denetim de sağlayacaktır.

Adalet ve eşitlik önündeki engellerin kaldırılmasının ardından, adaletin sağlanması için vergi tarifesi, mülkiyet vergileri ve yerel vergi araçları kullanılabilir. Örneğin tüm mükellefler için asgari ücretin yıllık brüt tutarının %50'si kadar kısmı (yaklaşık 4.000 TL) vergileme eşiği olarak belirlenip, ücretlilere mahsus olmak üzere beyanname üzerinden de çalışmayan eş ve ilk üç çocuk için %5'er indirim olanağı tanınarak yatay ve dikey eşitlik sağlanabilir. Bölgesel asgari ücret uygulaması başlatılabilirse, bu sistem daha adil hale gelecektir. Öngördüğümüz sistem içinde adaleti sağlayacak başka bir düzenleme ise servet vergilerinin etkin toplanmasının sağlanmasıdır. Bunun da yolu incelediğimiz ülkelerde olduğu gibi emlak, çevre temizlik vergileri yanında; motorlu taşıtlar vergisi, yerel hizmetler üzerinden alınan harçlar, resim, şerefiye, köprü geçiş ücretleri, elektrik ve doğalgaz üzerinden alınan vergilerin de denetimin etkinleştirilmesi koşulu ile yerel idarelere bırakılmasıdır. Bu uygulamanın yanında; gelir vergisine dahil olan GMSİ'lerinin 2001'den 2008 yılına kadar mükellef sayısı %76.5 artsa da, hem emlak vergisi değerlerinin tespit edilmesi hem de GMSİ'lerinin emlak vergisi ile entegre olarak uygulanması mükellef sayısının ve vergi hasılatının artması ile dikey eşitliğin ve adaletin sağlanmasına katkı sağlayacaktır.

Önerdiğimiz sistemde menkul sermaye iratlarının ikili sistemde olduğu gibi tarifenin birinci diliminde ve kurumlar vergisine eşit bir oranda vergilendirilmesi ayrımcı bir vergileme olsa da, ülkemizdeki sermaye kıtlığı, yoksulluk ve işsizlik gibi yapısal sorunların çözümü için bu tür uygulamalara başvurmak gerekmektedir. Önerimiz içinde eşitliği zedeleyen bu durum; KDV’de temel mal ve hizmetlerin tamamının indirimli oranda vergilendirilmeleri, kamusal hizmetlerin fiyatı olan harçların daha yaygın kullanılması, gelir düzeyi düşük gruplar üzerinde doğrudan transferlerin yapılması, vergi ödeyen kesimin itaatinin kırılmaması bakımından vergi aflarının Anayasa ile yasaklanması yoluyla telafi edilebilir. Ödeme gücü ilkesinin uygulanabilir hale gelmesi yani, dikey eşitlik ve adaletin sağlanması için; vergi kayıp ve kaçakların kesinlikle önüne geçilmesi, mükelleflerin aynı düzeydeki gelirleri için katlandıkları fedakarlıklarının eşitlenmesi, önerdiğimiz iki oranlı tarifenin vergi eşiği dışında vergi kolaylığına yer vermemesi gerekir.

5.4. SAYDAMLIK, İSTİKRAR VE DİĞER REFORM İLKELERİNİN SAĞLANMASI

Burgess ve Stern’nin (1993) 1980’lerde gelişmekte olan ülkelerde vergi reformlarının önünde engel olarak gördükleri yönetsel sorunlar, vergi kaçağı, politik baskılar, enflasyonun etkisi ve uluslararası kısıtlar günümüz gelişmekte olan ülkelerinde de geçerlidir. Türkiye’ye baktığımızda idari yeniden yapılanma ve enflasyon muhasebesi uygulamalarının tamamlandığı, ekonomik kırılganlığın, önemli bir ilerleme kaydedilemese de yüksek vergi kaçağı ile mücadelenin ve finansman sıkıntısının devam ettiği; dünyada ise, küreselleşme hareketleri sonucu liberal politikaların daha çok önem kazandığı ve reformların önceliklerinin de bu gereğe göre değiştiği görülmektedir. 1990’ların sonu ve 2000’lerde vergi reformları bakımından saydığımız kısıtların önüne geçen küreselleşme hareketlerinin; sermayenin vergi oranına, sistemin basitliğine, istikrar ve görülebilirliğe önemli derecede duyarlı olduğu bilinmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin vergi reformlarıyla; yabancı sermayenin önündeki bu tür engelleri kaldırarak sistemlerini daha saydam ve istikrarlı hale getirmeye çalıştıkları, yabancı sermaye ve nitelikli işgücüne çeşitli vergi kolaylıkları sağladıkları görülmektedir.

Ülkemizde etkinlik, basitlik, adalet ilkeleri vergi reformunun önceliklerini oluşturmaktadır. Ancak önerilen sistemin diğer reform ilkeleri açısından da yeterli ve tutarlı olması, hem temel ilkelerin pekiştirilmesi hem de sistemimizin bu ilkeler dışındaki zayıflıklarının giderilmesi ve maliye politikası aracılığıyla kalkınma amacına ulaşabilmesi bakımından önemlidir. Bu amacı destekleyecek şekilde yeni sistemin saydam ve istikrarlı, vizyon amacımıza uygun şekilde verimli ve iktisadi olması beklenmelidir. Saydığımız ilkeler kapsamında vergi sistemimizin

temel sorunları, amaçları ve amaca yönelik üretilebilecek politikalar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Vergi Sistemimizin Saydamlık, İstikrar ve Diğer İlkeleri İle İlgili Sonuçları: Sorunlar, Amaçlar ve Politikalar

Sorunlar	✓ Krizlerin finansmanında ek vergilere başvurulma alışkanlığı, ✓ Mevzuatın sık değiştirilmesi, ek ve geçici maddelerle bütünlüğün bozulması, ✓ Gelir ve kurumlar vergisi oranlarının düşürülmesine rağmen hala yüksek olması, ✓ Kayıt dışı faaliyetlerin haksız rekabet yaratması, ✓ Bürokratik ve politik engellerin varlığı,
Amaçlar	✓ Basit ve kalıcı düzenlemeler yapılması, ✓ Revizyonların azaltılması, ✓ Meslek kuruluşlarının politikalara katılımının sağlanması, ✓ Kamu hacminin küçültülmesi, ✓ Vergi itaati ve bilincinin oluşturulması, ✓ Kanunilik ilkesine uyumun sağlanması,
Politikalar	✓ Vergi kanunlarının geriye yürümezliği Anayasal olarak güvence altına alınmalı, ✓ Kamu finansmanı amacıyla çıkarılan ek vergiler, vergi afları gibi yasaların çıkarılmayacağı güvence altına alınmalı, ✓ Reform kapsamında basit ve kalıcı düzenlemeler getirilmeli, ✓ Ayrımcı vergilemeden vazgeçilmeli, ✓ Yatırımların önündeki bürokratik engeller kaldırılmalı, ✓ Vergi yükü düşürülmeli, ✓ Kanunilik ilkesinin Anayasal güvence olarak sürdürülmesi, ✓ Kayıt dışılıkla etkin mücadele edilmeli, ✓ Muhasebe ve müşavirlik yapan meslek mensuplarının mükelleflere yeterli bilgi aktarmaması.

Vergi sistemimizin saydam ve istikrarlı hale gelebilmesi reform kapsamında basit, anlaşılır ve kalıcı bir sistemin kurulmasına bağlıdır. Çünkü mevcut sistemin saydamlık ve istikrarına zarar veren en büyük problem; vergi mevzuatının çok sık değiştirilmesi, kamu açıklarının bazen ek vergilerle ya da vergi aflarıyla finanse edilmesi, hatta geriye dönük vergi yasalarının çıkartılmasıdır. Girişimcilerin ileriye görmelerine engel olan, dolaylı olarak yatırım ve istihdam olanaklarını kısıtlayan bu gibi durumlara karşı yasa ile güvence oluşturulması, yani görülebilirlik ve öngörülebilirliğin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca vergilemenin tüketimde ve kaynak kullanımında tarafsız kalabilmesi için vergi oranlarının hem düşürülmesi hem de ayrımcı vergilemelerin kaldırılması faydalı olacaktır. Teşvik sisteminin ise enerji, yatırım yeri tahsis konularıyla sınırlı kalması, ancak büyük istihdam ve katma değer sağlayan yatırımlar için haksız rekabete neden olmayacak şekilde, seçilmiş sektörler için özel düzenlemelere kanunla izin verilmesi tarafsızlık ilkesinin sağlanması ve bürokrasi tarafından esnetilmemesi açısından önem taşımaktadır.

Ülkemizde vergilerin kamu harcamalarını karşılamak verimlilikte olmaması sadece vergi hasılatlarının düşüklüğüyle değil, kamusal hacmin büyüklüğü ve kamu kesiminin savurganlığı ile de ilgilidir. Verimliliğin sağlanması adına öncelikle kamunun hacmi daraltılmalı, ardından da vergi gelirlerinin esnekliğinin ve hasılatının artırılması için çalışmalar yapılmalıdır. Kamudaki küçülme ile birlikte vergi bilincinin oluşumunda ve mükelleflerin hizmetten yararlanmalarında olumsuzluklara neden olan; savurganlık, yolsuzluk, bürokrasi, verimsizlik ve liyakatsiz davranışların azalması beklenebilir. Bu nedenle kamunun küçültülmesi, denetim mekanizmasının öncelikle kamu için daha etkin biçimde işler hale getirilmesi uzun dönemde de olsa vergi bilincinin oluşmasına ve itaatin sağlanmasına önemli katkı sağlayacaktır.

Vergi gelirlerinin verimli şekilde toplanması vergi tabanlarının geniş olmasına, vergilerin iktisadilik ilkesine uygun toplanmasına bağlıdır. Ülkemizde verimliliği artıracak en önemli çalışma, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin katlanılabilir seviyelere düşürülmesi olacaktır. Bu çalışmanın amacına ulaşması etkinlik, adalet ve vergi itaati ilkelerinin sağlanması bakımından da önem taşımaktadır. Çünkü kayıtlı mükelleflerin artması vergilerin verimliliğini artıracak gibi, kayıt dışı faaliyetlerin makul seviyelere düşürülebilmesi ile de etkinlik ve adaletin sağlanması, vergi itaatının artması beklenecektir. Ülkemizde verimliliği artıracak bir başka düzenleme ise aynı zamanda etkinlik ve adalet sağlanması nedeniyle konu edildiğimiz, bazı vergilerin yerel yönetimlere devri meselesidir. Yereli'ye göre (2003, s.250) Anayasal ve merkezi yönetimin denetimi altında yerel yönetimlere yetki verilmesi ile, seçmen ile birebir ilişki içinde olan yerel yönetimler hem daha iyi hizmet vermek hem de mükellefi tatmin etmek için vergi tahsil yetkisini daha akılcı kullanarak kayıplara fırsat vermeyecek, mükellefler arasında adil olmak zorunda oldukları için adaletsizlik de yaratmayacaklardır.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünya Bankası verilerine göre içinde Türkiye'nin de bulunduğu "orta üstü" gelir seviyesinde bulunan ülkelerden Rusya, Slovakya, Romanya, Meksika ve Brezilya'nın 2000 sonrasında yaptığı kapsamlı vergi reformlarını konu alan çalışmamız, özetle bu ülkelerin vergi reformu kapsamında "ne tür düzenlemeler yaptıkları" ve "sonuçta neler elde ettikleri" üzerine odaklanmış, bu reformlardan ülkemiz ve diğer gelişmekte olan ülkeler adına dersler çıkarma amacına yönelmiştir. Bu doğrultuda çalışmamızda, saydığımız ülkelerde yapılan vergi reformları değerlendirilmiş ve bu ülkelerdeki genel eğilimler tespit edilmiştir. Ardından da, ülkemizdeki vergi reformu ihtiyacının optimal şekilde tatmin edilmesine yönelik önerilerde bulunulmuştur.

Küreselleşme ve vergi rekabetinin de etkisiyle hızlanan reform hareketleri sadece vergi reformlarıyla sınırlı

kalmamış, tamamlayıcı nitelikte sosyal güvenlik, yönetim gibi diğer yapısal konularda da reformlar yapılmıştır. Bu durum hem vergi reformlarının başarısına, hem de bu ülkelerdeki kamu borçları, işsizlik, ekonomik büyüme gibi makro ekonomik verilerdeki iyileşmelere katkı sağlamıştır. Bu dönemde ülkemizde de mali nitelikli bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu düzenlemelerin kapsamlı reform ihtiyacını tatmin etmediği görülmektedir.

Kapsamlı bir vergi reformunun; sistemimizin aksayan yönlerini tamir etmesi, ülke meseleleri kadar uluslararası gerçeklere de duyarlı olması ve reform sürecinde vergi kanunları arasındaki bütünselliği sağlaması beklenmelidir. Bu nedenle çalışmamız, ülkemizdeki vergi reformunun önündeki engelleri tespit eden, mevcut sistemin sorunlarını ve bu sorunları çözen alternatif sistemleri inceleyen, benzer şartları taşıdığımız gelişmekte olan ülkelerin reformlarını değerlendiren yapısı ile ülkemiz için mali konulara odaklı bir sistemin genel esaslarını oluşturmuştur.

Vergi sistemimizin ihtiyaçları doğrultusunda yapılacak olan kapsamlı vergi reformunun başarılı olabilmesi yeni sistemin vergilemeden beklenen kamu finansmanını sağlamasına ve piyasa ekonomisi ile uyumlu olmasına bağlıdır. Bu nedenle reform hazırlıkları; **"Kamu harcamalarını finanse eden, piyasa ekonomisi ile uyumlu modern bir vergi sisteminin kurulması"** vizyonu ile sürdürülmeli, vizyona bağlı olarak reform ilkelerinin öncelikleri ve reformun temel amaçları belirlenmelidir.

Reform sürecinin kolay yönetilebilmesi ve yeni sistem içinde politika bütünlüğünün sağlanabilmesi belirlenen vizyona uygun temel prensip ve amaçların doğru tespit edilmesine bağlıdır. Türkiye'deki kapsamlı vergi reformunun temel ilkeleri; gelişmekte olan ülkelerin tecrübeleri, literatürde yer alan öneriler ve ülkemiz gerçekleri doğrultusunda, **"etkinlik", "basitlik", "adalet", "saydamlık ve istikrar"**ın sağlanması olarak belirlenebilir. Oluşturulacak yeni sistemin reformun vizyon ve ilkelerine uygun bütünlükte ele alınması, reform kapsamında oluşturulacak politikaların da vizyon ve ilkelerle uyumlu, sistemin bugünkü ve gelecekteki sorunlarını çözebilen nitelikte olması gerekmektedir.

Optimal koşulları sağlayan bir vergi sisteminin tasarımı yanında, ekonomik ve siyasi konjonktürün de gözetilerek reformun iyi bir zamanlama ile yürürlüğe girmesi başarıyı etkileyen önemli bir durumdur. Bu doğrultuda ülkemizde yapılacak vergi reformu için en iyi zamanlama; ekonomik konjonktürün yükselme dönemine denk gelen ve yeni iktidar olmuş güçlü bir hükümetin ilk yılları olabilir.

Yasama sürecinde ülkemizde daha önce yaşanan olumsuzlukların tekrar yaşanmaması ve sistemin bütünlüğünün bozulmaması, yani önerilen sistem ve bu sistemle uyumlu politikaların kapsamlı bir vergi refor-

mu ile kalıcı düzenlemeler haline getirilebilmesi; yasama sürecinde lobilerin baskılarına boyun eğilmemesine ve reformun amacının milletvekillerince iyi anlaşılmış olmasına bağlıdır. Bu nedenle reformun hazırlık sürecinde akademi, bürokrasi ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşan Vergi Konseyi çalışmalarına, yasama aşamasında reform tasarısının bütünselliğin bozulmaması amacıyla siyasi parti temsilcileri de davet edilerek hem hazırlıklar geniş kapsamda sürdürülmeli, hem de reformun siyaset üstü bir olgu olarak ele alınması ve tüm siyasi partilerce sahiplenilmesi sağlanmalıdır.

Türkiye’de kapsamlı vergi reformu için uygun konjonktürün yakalanamaması durumunda; gelir, harcama ve servet vergilerinin farklı zamanlarda reforma tabi tutulması, gelir vergilerinde öngördüğümüz vergi takozu ve yükü düşürülürken kamunun olası gelir kaybının 2B yasası veya bedelli askerlik gibi mali önlemlerle telafi edilebilmesi yerinde bir uygulama olacaktır. Bu nedenle önem sırasına göre önce gelir vergilerinin, ardında da harcama ve servet vergilerinin reforma tabi tutulması yerinde bir uygulama olabilir. Ancak devam eden 2008-2009 küresel mali kriz nedeniyle reformun gecikmemesi bakımından reform sürecine dolaylı vergilerle de başlanabilir.

Gelir vergisinde mevcut sistemin alternatifi olan düz oranlı ve ikili vergi sistemlerinin özelliklerini taşıyan, gelir ve kurumlar vergisinin entegre olduğu karma bir sisteme geçilmelidir. Bu sistemde gelir vergisi mükellefleri asgari ücretin brüt tutarının yarısını aşan (vergileme eşiği) her türlü gelirleri için iki oranlı (%15-25) bir tarife ile (Şekil: 2), kurumlar vergisi mükellefleri ise gelir vergisi tarifenin alt diliminin vergi oranına (%15) eşit oranda vergilendirilmelidir. Bu sistemde; düz oranlı gelir vergisinde olduğu gibi, tabandaki vergi kolaylıklarına mümkün olduğunca son verilmesi, beyanın kolaylaştırılması; ikili vergi sisteminde olduğu gibi, sermaye kazançlarının tarifenin alt diliminde (%15), düz oranda vergilendirilen kurumlar vergisine eşit ve istisnalara yer olmadan vergilendirilmesi öngörülmüştür.

Bahsettiğimiz tarife yapısının; vergi yükünü düşürücü ve tasarruf oranını artırıcı özelliği ile etkinlik sağlaması; vergi tabanını genişletmesi ve beyanı kolaylaştırması nedeniyle sistemi basitleştirmesi ve verimi artırması; sermaye kazançlarını düşük oranda vergilendirse de, bütün mükellefler için eşik değerin üzerindeki kazançlara artan oranlı tarifenin uygulanmasıyla yatay ve dikey adaleti sağlaması beklenmelidir.

Gelir ve kurumlar vergisi oranlarındaki ciddi indirimler, kamu gelirlerinde azalma beklentisi oluşturabilir. Ancak gönüllü vergi itaatindeki artış ve vergi tabanının temizlenmesi ile matrahların büyüyeceğini, hasılatın azalmak bir tarafa Laffer etkisiyle kısa vadede artacağını tahmin etmekteyiz. Çünkü 2006 yılında kurumlar vergisi oranında yapılan %33’lük indirim sonucu toplam vergi gelirleri içindeki kurumlar vergisi hasılatının payı gelir vergisinden

daha hızlı artarak 8.2’den 9.2’ye çıkmıştır. Benzer şartları taşıdığımız gelişmekte olan ülkelerin yaptıkları reformlarda da vergi gelirlerinde reel artışlar (GSYİH’nın yüzdesi olarak) olmuştur.

Kısmi reform öngördüğümüz dolaylı vergi alanında, bu sistemin temelini oluşturan ve modern vergiler olan KDV ve ÖTV’nin yürürlüğünün devam ettirilmesi yerinde olacaktır. Ancak bu vergilerin AB mevzuatına uyumunu destekleyecek ve kamunun gelir ihtiyacı doğrultusunda yüksek tutulan oran ve nispetler nedeniyle düşen vergi itaatini artıracak şekilde yenilenmesi gerekmektedir. KDV ve ÖTV’yi konu alan bu değişikliklerde temel amaç; vergilerin mali amacını tahrip etmeyen, dolaylı-dolaysız vergi uyumunu makul düzeylere indirebilen, vergi tabanındaki istisnaları mümkün olduğunca azaltarak tabanı geniş tutan ve böylece sistemi daha adaletli kılan bir yapıya kavuşturmak olmalıdır.

Dolaylı vergi sisteminde yer alan ve özellikle yerel idarelerin almasını önerdiğimiz damga vergisi ve harçların yaygınlaştırılması ve artırılması; yerel yönetimlerin finansman ihtiyacının karşılanması yanında, vatandaşların idari savurganlıklara farklı gözle bakmasını ve uzun dönemde mükellef bilincinin oluşmasını sağlayacaktır. Bu yeniliklerin dışında, Brezilya ve Meksika’da kayıt dışı ekonomik faaliyetlerle mücadelede kontrol vergisi olarak uygulanan Nakit Mevduat Vergisi’nin sistemimize kazandırılması ve vergi reformu önündeki en büyük engellerden biri olarak gördüğümüz kayıt dışı faaliyetlerle mücadelenin kararlılıkla sürdürülmesi gerekmektedir.

Servet vergileri ise, incelediğimiz gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, yerel idarelerin yetkisine bırakılmalıdır. Çünkü bu vergilerin mükellef profilini bilen yerel idarelerce tahsil edilmesi, hizmet sunmada ve tahsilatta etkinliği artırabilir. Ayrıca merkezi idarenin, bir kısmı halen yerel yönetimlerce toplanan servet vergilerinin toplam vergi hasılatı içindeki ağırlığının çok düşük olması nedeniyle bu vergilerden kolay vazgeçmesi beklenebilir. Bu doğrultuda etkinsiz olan VIV’in hükümetin açıklamaları doğrultusunda kaldırılmasını, MTV’nin tahsilatının yerel yönetimlere devrini önermekteyiz. Bu vergilerin dışında yerel yönetimlere; çevre koruma, tarihi eserlere ve doğal kaynaklara sahip çıkma amaçlı genel koşulları kanunla belirlenen düzenleyici vergi koyabilme yetkisi verilmelidir. Yerel yönetimlere verilen bu yetkilerin başarıyla kullanılması durumunda, sonraki yıllarda gelir vergisine tabi olan zirai kazanç ve gayrimenkul sermaye iradının tahsilat yetkisinin de mahalline devredilmesi, bu vergilerin hasılatlarında önemli artışlar sağlayabilir.

Türkiye’de gelir, harcama ve servet vergilerinde yapılacak kapsamlı bir vergi reformunun; çalışmamızın bu bölümünde belirlenen vizyon ve ilkeler doğrultusunda asgari aşağıdaki amaçları gerçekleştirmesi beklenmelidir:

- **Reform; kayıt dışı ekonominin küçültülmesinde tamamlayıcı politikalar içermeli:** Ülkemizde kayıt dışı ekonomik faaliyetlerinin önlenmesi vergi reformu ile çözebilecek bir sorun olmaktan çıkmıştır. Kayıt dışı faaliyetlerin yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde, kayıt dışı ekonomi ile mücadele vergi reformunun amaçlarından biri olmuşsa da, uygulama sonuçlarına göre bu konuda önemli bir başarı elde edilemediği görülmektedir. Ülkemiz için vergi reformunun başarısına ve vergi itaatinin oluşmasına yardımcı olacak kayıt dışı ile mücadele politikası vergi reformundan önce başlatılmalı ve bu mücadeleyi tamamlayıcı düzenlemeler vergi reformu kapsamında kararlılıkla sürdürülmelidir. Vergi sisteminin etkinliğini, adaletini, verimliliğini ve vergi itaatini olumsuz etkileyen ve bu nedenlerle de reformun öncelikli hedefi olan kayıt dışı faaliyetlerin azaltılması meselesi reform öncesi ve kapsamında alınacak diğer önlemler yanında idari düzenlemelerle de desteklenmelidir. Örneğin; reform kapsamında gönüllü vergi uyumunu sağlayacak politikaların üretilmesi, vergi denetiminin yaygınlaştırılması, etkinliğinin artırılması ve bürokrasinin azaltılması yanında, herkesin beyanname vermesinin sağlanması, mükelleflere tüm masraflarını gider yazabilme olanağı tanınması, beyannamelerin ve beyan işlemlerinin kolaylaştırılması öncelikle yapılması gereken düzenlemeler olmalıdır.

- **Reforma paralel olarak vergi denetimi yaygınlaştırılmalı ve etkinliği artırılmalı:** Ülkemizde tüm mükelleflerin %2.9'unun vergi incelemesine tabi tutulması, incelemelerde ortaya çıkan matrah farkının beyan edilen matrahın %48'i olması, hatta bazı vergilerde bu oranın %450'yi aşması, ülkemizdeki vergi denetiminin yetersiz ve etkinsiz olduğunu ya da vergi itaatinin zayıf olduğunu göstermektedir. Vergi denetiminin mükellef haklarının ihlal edilmeden, etik ve etkinlik bağlamında kişisel inişiyatiflere yer vermeden yaygınlaştırılması ve sürdürülmesi, öncelikle neredeyse yarısı boş olan denetim kadrolarının doldurulması ve bu kadrolarda çalışanların özlük haklarının iyileştirilmesiyle sağlanabilir. Sadece kadroların doldurularak denetlenen mükellef sayısının bugünkü oranın 3 katına, yaklaşık %9'a çıkacağı tahmin edilebilir. Denetim elemanlarının sayısının çoğaltılması yanında, bu kadrolarda çalışan personelin eğitim süresinin artırılması ve kadrolardan kaçışın önlenmesi için zorunlu hizmet uygulamasının başlatılması gerekmektedir.

- **Reform; vergi yükünü taşıyabilir hale getirmeli:** Türkiye'de vergi oranlarının yüksek olması vergi yükünü de yükseltmekte, yüksek vergi yükü karşısında mükellefler ya vergiden kaçınmakta ya da vergi kaçırma eğilimi içinde olmaktadır. Ülkemizdeki vergi yükü, reformlarını incelediğimiz Meksika, Slovakya ve Romanya'ya göre yüksek, Rusya'ya yakın, Brezilya'dan düşüktür⁴. OECD ülkelerinde vergileme ile ilgili son dönemde yapılan değişik-

liklere baktığımızda, bu ülkelerin de vergi oran ve yüklerini düşürmeye çalıştıkları görülmektedir. Türkiye de, son yıllardaki bu değişime ayak uydurmuş ve gelir, kurumlar vergisi oranları ile sigorta primi indirimleri sonucu vergi yükü %35'lerden %32'lere, vergi takozu %43'lerden 37'lere gerilemiştir. Ancak vergi yükünün milli gelirimize oranla hala yüksek olduğu ve vergilemeden beklenen amaçların elde edilebilmesi için oranların daha da indirilmesi gerekliliği ortadadır. Gelir vergilerinin reformu kapsamında, vergi oranlarında önemli oranlarda indirim ve ortalama bir vergileme eşiği öngördüğümüz vergi tarifesinin, vergi yükü ve takozunu önemli oranda düşürmesi beklenmelidir. Ancak vergi yükünün düşürülmesi yanında, düşen vergi yükünün mükellefler arasındaki paylaşımının da düzenlenmesi, yani vergi tabanının genişletilmesi ve tabandaki mükelleflerin vergi öder hale getirilmesi gerekmektedir.

- **Reform; vergi tabanını genişletmeli:** Ülkemizde, Mart 2009'da yapılan yerel seçimlerinde oy kullanması gereken seçmen sayısı 48.01 milyon, basit usul ve GMSİ sahipleri dahil vergi dairesi ile muhatap olan mükellef sayısı 3.68 milyondur. Ülkemizde stopajla vergilendirilenler de dahil edildiğinde 15 milyonu bulan mükellef sayısının seçmen sayısına oranı %31 civarındadır. Bu oran gelişmiş ülkelerde %70'lere⁵ çıkmaktadır. Ülkemizde seçmen sayısına göre çok sığ kalan mükellef sayısının artırılması; reform kapsamında düşürülen oranlar nedeniyle kamunun gelir kaybının telafi edilebilmesi, vergi ödeyen ve ödemeyen mükellefler arasındaki yatay eşitliğin sağlanması, uzun dönemde vergi ve mükellef olma bilincinin yerleştirilebilmesi bakımından son derece önemlidir.

Ülkemizde vergi tabanının ekonomik büyümelere karşı esnekliği çok düşüktür. 2000-2008 yıllarında ekonomimiz toplamda %45'e yakın büyümesine rağmen gerçek usulde vergilendirilen mükellef sayılarında önemli miktar azalma, stopajla vergilendirilen mükellef sayısında ise artış gözlemlenmiştir. Bu dönemde gerçek usulde vergilendirilen gelir vergisinde %17.2, basit usulde %8.7, KDV'de %20.5 azalan mükellef sayısı, kurumlar vergisinde ise %1, stopajla vergilendirilen gelir vergisinde %19.7, GMSİ'dinde %76.5 oranında artmıştır. Bu bakımdan matrahlardaki artış yanında mükellef sayısının da artması bakımından kayıt dışı olan faaliyet kazançlarının kayıt altına alınması, vergi tabanının genişletilmesi ve kayıtlı mükellefler üzerindeki yükün tüm mükelleflerce paylaşılması gerekmektedir.

Ülkemizdeki vergi tabanını daraltan bir başka mesele ise sistemli ve bilimsel olarak uygulanmayan vergi harcamalarıdır. 2007 yılında vergi gelirlerinin %6.7'si kadar olan vergi harcamalarının yaklaşık %39'u gelir ve kurumlar vergisi içindedir. Vergi ve vergi dışı mevzuatımızda, 151 ayrı kanuni düzenleme kapsamında 630'dan fazla

4 Bu ülkelerdeki vergi yükü; Meksika'da %20'ye, Romanya ve Slovakya'da %30'a, Rusya'da %35'e ve Brezilya'da %40'a yakındır.

5 Bu oran Taş ve Özcan'ın (2009) "Vergi mükellefi seçmen ilişkisi" adlı makalesinden alınmıştır.

vergi harcamasına yer verilmiştir. Hem sistemimizi karmaşıktırıp etkinliğini ve vergi gelirlerini azaltan, hem de sosyal fayda sağlamaktan uzaklaşan bu sistemde düz oranlı vergi sisteminde olduğu gibi, vergi harcamalarının vergi tabanından temizlemesi gerekmektedir. Sistemimize sosyal koruma amaçlı olarak giren vergi harcamalarının yerine, bütçeden ödenek tahsisini içeren ve doğrudan ödemeyi esas alan sosyal koruma programları geliştirilmelidir.

- Reform; dolaylı-dolaysız vergi hasılatını dengelemeli: Yereli'nin (2005) yaptığı çalışmada, AB25 ülkelerinde 2000-2003 yıllarındaki vergi yükü ve yapısı incelenmiş ve bu ülkelerin de dolaysız vergi yükünü düşürdükleri, dolaylı vergi yükünü ise artırdıkları görülmüştür. Tezimizde incelediğimiz gelişmekte olan ülkelerin de benzer eğilim içinde oldukları görülmektedir. Çünkü bu ülkelerin reform uygulamalarında dolaysız vergi oranlarını düşürdükleri, özellikle özel tüketim vergisi niteliğinde olan mallar üzerindeki dolaylı vergi oranlarını artırdıkları tespit edilmiştir. Vergi rekabetinin gereği olarak görülebilecek olan bu durum ülkemizde daha farklı algılanmalıdır. Çünkü vergi sistemimizin adalet ilkesi bakımından en çok eleştirilen taraflarından biri de dolaysız vergilerin toplam vergi hasılatı içindeki payının 2004-2005 yıllarında %69'lara kadar çıkmasıdır. 2006-2007 yıllarında kısmen gerileyen bu oran günümüzde %66 civarında olup, incelediğimiz gelişmekte olan ülkelere göre yüksektir. Vergi sistemimiz bu yapı ile gelişmemiş ülkelerdeki yapıya benzer adaletsiz bir görünüm sergilemektedir. Bu nedenle mali amacı tahrip eden yüksek vergi oranlarının düşürülmesi ve siyasi iktidarın finansman ihtiyacı doğrultusunda Bakanlar Kurulu'nun dolaylı vergi oranlarının birkaç katına kadar çıkartılabilen değişiklik yapabilme yetkisinin daraltılması gerekmektedir.

Dolaylı vergi sistemimizin temelini oluşturan ve toplam vergi hasılatının %58'inden fazlasını sağlayan KDV ve ÖTV oranlarının düzenlenmesi, AB mevzuatına uyumunun sağlanması ve sistemin daha rekabetçi yapıya büründürülmesi dolaylı vergileme alanında atılması gereken en temel adımlardır. Bu doğrultuda KDV oranlarının AB mevzuatıyla uyumlu olmak üzere %5-15 olarak ikiye düşürülmesi, vergi tabanının istisnalardan temizlenmesi, genel ürün grupları bakımından AB ve OECD ülkelerine göre yüksek olan ÖTV oranlarının vergi kaçırmanın fırsat maliyetini artıracak ve AB ülkeleri ile oran uyumunu sağlayacak seviyelere düşürülmesi gerekmektedir. Çünkü özellikle yüksek ÖTV oranları vergilemenin amacını tahrip etmeye başlamıştır. Örneğin akaryakıt ürünleri üzerindeki ÖTV'nin 2002'de %18.6 olan toplam vergi gelirleri içindeki payı, ekonomik büyümeye, otomobil kullanımındaki artışa rağmen uygulamaya girdiği yıldan günümüze her yıl gerileyerek 2007'de %13'e düşmüştür. Vergi gelirlerindeki azalış bir tarafa enerji fiyatlarını da artıran ÖTV oranları, sanayicimizin rekabet yeteneğinin zayıflaması-

na, bazı sektörlerde %80'lere varan kaçakçılığa ve kayıtlı çalışan firmaların haksız rekabetle karşılaşmasına neden olmaktadır.

- Reform; doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını artırmalı: Ülkemizdeki sermaye yetersizliği, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, yabancı sermayeye olan ihtiyacı artırmaktadır. Tüm ekonomilerin sermaye çekme yarışında olduğu bu dönemde, gelişmekte olan ülkelerin piyasa sistemine işlerlik kazandırılması amacıyla vergi sisteminin etkinliği ve basitliğini sağlamaları yerli ya da yabancı tüm yatırımları artırmaktadır. 2006 yılında başarılı bir performans sergileyen Türkiye, diğer ülkelere göre yüksek vergi yükü ve oranlarına rağmen, gelişen piyasalar içinde en fazla doğrudan yatırım çeken beşinci ülke olmuştur. AB müzakere süreci, özelleştirme ve ekonomik istikrar ile açıklanabilecek doğrudan yatırımlardaki artışının sürmesi; AB ile ilişkilerin ve uzun dönemde siyasi-ekonomik istikrarın sürdürülmesine, rekabetçi bir vergi sistemi oluşturulmasına, vergi yükünün gelişmekte olan ülkelerle rekabet edebilir seviyelere çekilmesine, milli menfaatlerimize zarar vermeden yabancı yatırımcının güvenini sağlayacak düzenlemelerin yapılmasına, rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık, siyasi rekabet meselelerinin çözülmesine ve yatırımların önündeki bürokratik engellerin azaltılmasına bağlıdır.

- Reform yatay ve dikey eşitlik sağlamalı: Düz oranlı vergi uygulamasını seçen ülkelere Rusya, Slovakya ve Romanya'da yatay ve dikey eşitliği sağlamak için vergi tabanı temizlenmiş ve tarifeye vergi eşiği konulmuştur. Ancak bu ülkelerdeki reform sonuçlarına baktığımızda adalet ilkesinin tatmininde hala eksiklerin olduğu görülmektedir. Bu nedenle ülkemizdeki gelir vergisi reformunun dikey eşitliğin sağlanması bakımından dilim sayısı az da olsa artan oranlı tarifeyi benimsemesini, alt sosyal sınıfları koruma bakımından tüm mükelleflere asgari yaşam hakkı kadar olmasa da vergi eşiği uygulamasına yer vermesini ve yatay eşitliği sağlaması bakımından tabanda yer alan vergi harcamalarının kaldırılmasını önermekteyiz.

- Reform; basit (kolay anlaşılabilen ve hesaplanabilen) ve kalıcı düzenlemeler içermeli: Günümüz mevzuatı, karmaşıklığı ve ağır dili, sık değişen ve birbirine uyumsuz hükümleri nedeniyle meslek mensuplarının bile takip etmekte ve anlamakta zorlandıkları bir yapıdadır. Bu duruma bağlı olarak artan uyum maliyetlerinin azaltılabilmesi reform kapsamında kanunların daha sade, mükerrer maddelere yer vermeden mükelleflerin anlayabileceği açık bir dille yazılmasına bağlıdır. Bu ihtiyaçları tatmin eden bir reform çalışmasının kalıcı olabilmesi için; sistemin bugünkü ve gelecekteki sorunları gören, dünyadaki mali ve ekonomik gelişmeleri hesaba katan, sosyolojik olarak toplumsal gerçekleri gören bir bakışla hazırlanması gerekir.

- **Reform; vergi itaati ve bilincini oluşturmaya yardımcı olmalı:** Vergi reformu ile uzun dönemde kalıcı ve verimli bir sistemin oluşturulması gönüllü vergi itaatinin artırılmasına da bağlıdır. Bu nedenle reform kapsamında vergi kanunlarının uygulama ve uyum maliyetlerinin düşürülmesi, yani sistemin basitleştirilmesi yanında, vergi itaatinin oluşumunu engelleyen kayıt dışılık, denetim zafiyetleri ve kamu harcamalarındaki savurganlığın da önlenmesi gerekir. Bu kapsamda alınması gereken başlıca önlemler ise; vergi denetimine önem verilmesi, yolsuzluklarla ve kayıt dışı ile kapsamlı mücadelenin başlatılması ve kararlılıkla sürdürülmesi gibi vergi reformunu tamamlayan düzenlemeler olabilir. Mükelleflerin vergiye bakışını ve vergileme konusundaki davranışlarını etkileyecek bu düzenlemelere ilave olarak, muhasebe mesleği

mensupları, mükellefler ve çocuklara yönelik olarak uzun dönemde vergi bilincinin oluşumunu destekleyecek eğitim ve propaganda çalışmalarının aralıksız sürdürülmesi de gerekmektedir.

Ülkemizde, son yıllarda belirttiğimiz aksaklıkları gidecek ya da sistemin temel amaçlarına ulaşmasını sağlayacak kısmi nitelikli bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak birbirinden bağımsız bu düzenlemelerin, vergi sisteminin bütünlüğünü sağlayacak nitelikte kapsamlı reform ihtiyacını tatmin etmediği görülmektedir. Bu nedenle sistemin istikrarını, verimliliğini ve ekonomik etkinliğini artıracak, karmaşıklık ve kayıt dışılığı azaltacak, mevcut mükellefler üzerindeki vergi yükünün toplumca adil paylaşımını sağlayacak kapsamlı bir vergi reformunun yapılması gerekmektedir. ■

KAYNAKÇA

- Akalın, G. (2004), "Türk Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", ASOMEDYA, Ekim 2004, <<http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedya/ekim2004/dosyaekim2004.html>>.
- (2002), Türkiye'de Ekonomi-Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş, Ankara: Akçağ Yayınları.
- Burgess, R. ve N. H. Stern. (1993), "Taxation and Development", Journal of Economic Literature, 31(2), 762-830.
- GEP (Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü). (2007), Vergi Harcamaları Raporu, Ankara: B.07.0.GEP.10.10-2007.
- <<http://www.gib.gov.tr>>
- <<http://www.geb.gov.tr>>
- <<http://www.ntvmsnbc.com>>
- Kay, J. A. (1990), "Tax Policy: A Survey", Simon JAMES (Ed.), Taxation (Critical Perspectives on The World Economy) içinde 18-75, The Economic Journal, No.100, New York: Routledge Pres.
- Taş, M. ve S. Özcan. (2009, 12 Mart), "Vergi mükellefi seçmen ilişkisi", Akşam Gazetesi.
- TİSK. (2001), Krizden Çıkış İçin Zorunlu İstikamet: Vergi ve Bürokrasi Reformları, TİSK Yayın No: 210, Ankara.
- Thirsk, W. (1997), "Overview: The Substance and Process of Tax Reform in Eight Developing Countries", W. Thirsk (Ed.), Tax Reform in Developing Countries, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington.
- Yereli, A. B. (2005), "Macroeconomic effects of tax competition in Turkey", South East Europe Review for Labour and Social Affairs, Number 1/2005, 19-38.
- (2003), Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye'de Devlet-Birey İlişkisi, Ankara: Gazi Kitabevi



"Ziyaretçi bizden, sorunlarını duymamızı, bunu duyurmamızı ve çözüm için çaba sarf etmemizi istiyor."

Memurlar.net internet sitesi, kamuda çalışan ve kamuda çalışmak isteyen adayların yakından takip ettiği bir site. Site 15 yıldır kamu kesiminde yaşanan sorunları gündeme getirerek, uygulama birlikteliği sağlamak ve sorunların çözümüne katkı sağlamak misyonuyla hareket eden Türkiye'nin en büyük tematik haber sitesi niteliğine de sahip. memurlar.net Yönetim Kurulu Başkanı Nezir KARDOĞAN ile Uzman Bakış Dergisi olarak bir söyleşi gerçekleştirdik.

Sayın KARDOĞAN, Öncelikle memurlar.net ailesinin 15. Kuruluş yıldönümünüzü kutlayarak başlamak istiyorum söyleşimize. İsterseniz 15 yıl öncesine dönerek, kuruluş aşamasından başlayalım. Memurlar.net'in kuruluş aşamasından bahsedebilir misiniz biraz?

Bize geçmeden önce Ben, sizlere yayın hayatınızda başarılar diliyorum. Umarım Derginizin 100. ve 1000. sayılarını da görürüz.

Ben 1997 yılında, Devlet Personel Başkanlığında uzman yardımcısı olarak memuriyete başladım. O dönem internetin daha yeni yeni hayatımıza girdiği, çevirmeli telefon hatları üzerinden internete girmeye çalıştığımız ve sürekli hattan düştüğümüz bir dönemdi. İlk kişisel bilgisayarımı da işe girdikten bir yıl sonra yani 1998 yılında almıştım.

Ancak memurlar.net maceramız benim internete olan ilgimle sınırlı değil. Biraz da şartların zorlamasıdır. 1997 yılında göreve başladıktan sonra, kamuda yaşanan bazı sıkıntıları daha yakından gözlemlene imkanı oldu ve bazı kamu görevlilerinin işleri hakkında kaygı duyduklarını gördüm. O dönem yaşanan sorunları milletvekillerine, bürokratlara ve medyaya aktarılmasına rağmen, bir sonuç alınamayınca, bir de internet sitesi kuralım dedik ve **memur.cjb.net** adresi üzerinden kamudaki sorunları yansıtmaya başladık. Fakat bu yeni mecra da bizim sorunlarımıza ilgi duymuyordu. 1999 yılına gelmiştik ve bu yıl içinde Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS), o tarihteki adı Devlet Memurları Sınavı (DMS) olan, yapıldı. Biraz da DMS nedir, tercih

yaparken nelere dikkat edilmeli gibi konuları dosya olarak siteye koymaya başladık. Bu başlangıç bizi bugünlere getirdi açıkçası. Yani bir anlamda şer görünen olaydan hayır ortaya çıktı. 2002 yılında www.memurlar.net domain adını alarak daha profesyonel bir yapıya geçtik.

Neden kamuya dönük bir internet sitesi? Zira kamu sektörü dendiğinde, ilgili mevzuata dönük şekilde iş ve işlemler yapan, daha standardize olmuş bir yapı geliyor akıllara. Buradan bir başarı öyküsü çıkarmak kolay olmasa gerek?

Şunu açıklamaktan hiç çekinmedim. Memurlar.net maceramız, tasarlanmış ve gelecek basamakları çizilmiş bir planlamaya dayanmıyor. Biraz önce ifade ettim. Şartlar zorlamamış olsaydı, belki böyle bir fikrim hiç olmayacaktı. Ancak bu alana girdiğimizde şunu gördük. Bu alanda yapılacak tematik bir yayının, en azından hitap edeceği direkt ve dolaylı, toplamda 10 milyona yakın kitlesi bulunuyordu. Bu önemli bir avantajdı. Bize düşen bu kişilere kaliteli bir hizmet vermektir. Buna yoğunlaştık. Çalıştığımız kuruma ait özel bilgileri yayınlamaksızın sadece kendi uzmanlık bilgilerimiz doğrultusundaki dosyaları yayımladık, gelen her soruyu cevaplamaya çalıştık. Bu detayı çok önemsiyorum. Zira siz ziyaretçinin sorunlarını algılar, yansıtır ve çözmek için çaba sarf ederseniz ziyaretçi size ilgi gösteriyor. Yoksa sadece bazı bilgilendirme dosyaları ile yayınlamakla fazla yol kat edilmesinin mümkün olmadığını düşünüyorum.

Memurlar.net'in başarılı bir grafik yakalamasının ardından benzeri pek çok site yayın hayatına başladı ancak sizin

gösterdiğiniz başarıyı gösteremediklerini görüyoruz. Nedir sizi başarılı ve farklı kılan?

Memurlar.net şuan eğitim öğretim hizmetleri sınıfından emniyet hizmetlerine sınıfına, KPSS'den ALES ve YDS'ye kadar onlarca konuda uzman arkadaşlarla çalışmaktadır. Bu konulara tek bir kişinin hakim olması mümkün değildir. Bu anlamda kamunun gündemini oluşturmaya, memur ve KPSS adayının reel gündemini yansıtmaya çalışıyoruz. Bu nokta, sorunuza verilecek cevabın bir bölümünü içeriyor. İkinci husus ise ziyaretçi odaklı çalışmak. Ancak bu çalışmayı, tribünlere oynayacak şekilde değil de kamu yararı çerçevesinde ele alan yönümüzün, önemli olduğunu düşünüyorum. Tüm ziyaretçi taleplerini tek tel ele almaya çalışıyoruz. Geneli ilgilendiren sorunları daha detaylı inceleyip siteden yansıtır, özel konularda ise kişiye mail yoluyla bilgi vermeye çalışıyoruz. Bazen bu durum mail yoluyla bilgi vermenin de ötesine geçiyor, ara sıra hiçbir ücret almaksızın kişinin dava dilekçesini dahi yazıyoruz.

Biz şunun farkındayız. Ziyaretçi bizden, sorunlarını duyurmamızı, bunu duyurmamızı ve çözüm için çaba sarf etmemizi istiyor. Bilgilendirme ve kamunun gündemini yansıtma görevini zaten yapmamız gerekiyor. Ama asıl olan ziyaretçinin talepleridir. Biz bunu yapmaya gayret ettikçe ziyaretçi bize verdiği desteği devam ettirecektir. Bu noktada bazen kamu kurumlarıyla geriliyor. Ziyaretçi sorunun memurlar.net ana ekranından duyurulmasını istemekte, kamu ise sorunun gizlenmesini istemektedir. Biz bu durumlarda hep ziyaretçinin yanında durmaya çalışıyoruz.

Başarımızda, ilk görevim olan Devlet Personel Uzmanlığının da çok önemli olduğunu düşünüyorum. Bu meslek sayesinde hem kamu personelinin hem kamu personeli adaylarının sorunlarına hakimsiniz hem de Devleti, bürokrasiyi çok iyi tanırıyorsunuz.

Geride bıraktığınız 15 yıla baktığınızda Memurlar.net'ten önce ve sonra desek... Kamu sektöründe çalışanlarda Sizin sayenizde yaşanan değişimler nelerdir?

Bunu çeşitli başlıklar altında ifade edeyim isterseniz.

1. Eskiden kamunun yayınladığı ilanları takip etmek için, eskiler hatırlayacaktır, gazeteleri paylaşırdık. Birisi Hürriyet alırken diğeri Milliyet alırdı. Ancak buna rağmen

ilanları kaçırdık. Şuan ise kamunun tüm personel ilanlarını tek bir mecraadan yayınlıyoruz. Memurlar.net olarak ilanları kaçırmamak için Türkiye'nin en büyük medya takip ajanslarından hizmet alıyoruz, bununla da yetinmeyerek ayrıca 20 ulusal gazeteyi düzenli olarak takip ediyoruz. Buna rağmen ilanları bazen kaçırebiliyoruz. Ama biz kaçırırsak dahi ziyaretçi kaçırmıyor, hem bizden hesap soruyor hem de bilgilendirerek ilanın yayımlanmasını sağlıyor.

2. Kamu çalışanları artık kendi haklarını biliyor ve korumak için her türlü girişimde bulunuyor. Memurlar.net'in bilgilendirme konusunda çok önemli bir boşluğu doldurduğunu düşünüyorum. Sadece memurlar.net'i takip ederek bilgi anlamında çevresinde etkinlik oluşturabilen yüzlerce kamu personeli bulunuyor artık.
3. Kurmuş olduğumuz ve yürüttüğümüz forum bambaşka bir dünya oluşturdu. Artık Ankara'daki bir öğretmen Hakkari'deki bir öğretmenin yaşadığı sorunları forumlardan okuyabiliyor. Okul, öğrenciler, kira durumu, çevre gibi onlarca konuda bilgi sahibi olabiliyor.
4. Becayış servisimiz sayesinde aynı kurumda çalışan aynı unvandaki personel çok rahat bir şekilde birbirlerine ulaşabiliyor. Bu sayede, nakil ihtiyacına başka bir açılım getirmiş olduk.

Malumunuz internet medyasında içerik bir yandan hızlı bir biçimde değişirken diğer yandan özgünlük de ön plana çıkıyor. Siz içerik açısından zenginliğinizi neye borçlusunuz?

İçerik zenginliğimiz en çok önemseydiğimiz konulardan birisi. Bu konuda, bizimle çalışmak isteyen kamu çalışanlarından resmi çerçevede makale almakta ve yayınlamaktayız. Yani yaptığımız iş, Derginizin yaptığı işle aynı. Bu makalelere de telif ödemekteyiz.

Bize düşen sadece uygun kişileri bulmak ve yine söylemek durumunda kalıyorum ziyaretçi sorunlarını takım arkadaşlarımız ile paylaşarak sorunu çözemeye çalışmak...

Ancak bu noktada şu yanlışı yapmamaya çalışıyoruz. Ziyaretçi istiyor diye alanımız dışına çıkmayız. Dikkat edileceği üzere biz 15 yıldır sadece memur sorunları ile ilgileniyoruz. İşçi sorunları sitemizin ilgi alanı içinde olan bir konu değildir. Bunun iki nedeni var. Birincisi tematik olarak kalmak, ikincisi ise bildiğimiz alanda varolmak.

Ve gelecek. 5 yıl sonra Memurlar.net nerede olacak, planlarınız nelerdir?

Memurlar.net olarak sanal alemde şuan çok iyi bir konumdayız. Hürriyet, Milliyet, Habertürk ve Sabah dışında en çok ziyaretçi alan siteyiz. Bu konumumuzu korumaya çalışıyoruz.

En büyük hayalimiz ise bir an önce fiber optik kabloların tüm Türkiye'ye yayılmasıdır. Zira internet üzerinden TV yayını yapma gibi bir düşüncemiz var. Ancak bu düşüncenin hayata geçebilmesi için sadece bizim alt yapının değil bizi takip edenlerin kullandığı alt yapının da uygun olması gerekiyor. Biz burada ne kadar kaliteli bir TV yayını oluşturursak oluşturalım, eğer ziyaretçi bu yayını kaliteli bir şekilde izleyemiyorsa yaptığımız işin bir anlamı olmayacaktır. Ama bu konuda hala çok gerideyiz. Düşününki bulunduğumuz Hamamönü semtinde dahi fiber optik kabloları dayalı internet alt yapısı yok.

Sayın KARDOĞAN, bir kez daha 15. Yılı'nızı kutlayarak, başarılarınızın devamını diliyorum. ■





Mücahit CİVRİZ*

Maliye Uzmanları Derneği Başkanı

Cezalar Maliye Politikası Aracı Olabilir mi? (Trafik Para Cezaları Üzerine Bir Değerlendirme)

"Bize bugüne kadar çok ceza yazdık diye
aferin diyen de olmadı,
az ceza yazıyoruz diye eleştiren de olmadı.
Bu tamamen şehir efsanesi"

ÖZET

Bir gelir çeşidi olmalarına rağmen, öncelikleri gelir elde etmekten ziyade kamu düzeninin sağlanmasını amaçlayan yaptırımlar olan cezalar, kamu geliri elde etme amacının değil, kamu düzenini sağlama gerekliliğinin sonucudur. Ancak böyle olmasına rağmen toplumumuzda genel kanaat; cezaların maliye politikası aracı gibi kullanıldığı yönündedir. Bu makalede, idari para cezaları içerisinde yer alan trafik para cezaları farklı açılardan incelenerek, trafik para cezalarının maliye politikası aracı olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politika Araçları, İdari Para Cezaları, Trafik Para Cezaları

GİRİŞ

Devletlerin en önemli varlık sebebi, kendisini meydana getiren toplumun uyumlu ve huzurlu bir şekilde yaşamasını temin etmek ve sürdürmektir. Devletler, bu görevlerini sağlıklı bir şekilde devam ettirebilmek için, etkin işleyen bir organizmaya ve bu organizmayı ayakta tutacak gelire ihtiyaç duymaktadır.

Günümüzde devletler sosyal, ekonomik ve mali nitelikteki işlevlerini yerine getirebilmek için faaliyetlerde bulunmaktadır. Devletin ya da diğer kamu kuruluşlarının, kamu ihtiyaçlarından doğan harcamalarını karşılamak için anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümüne **kamu gelirleri** denir.¹

Bugün çağdaş kamu maliyesinin başlıca amaçlarını; kaynakların tahsis ve kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik sağlanarak ekonomik kalkınmaya ulaşılması; gelir dağılımının düzeltilmesi ve ekonomik istikrarın temini şek-

* Bu çalışmada yer verilen görüşler, yazarın şahsi görüşleri olup, yazarın çalıştığı Kurumu ve başkanlık görevi yürüttüğü Derneği bağlamaz. Çalıştığı kurum veya yaptığı görevle ilişki kurulmak suretiyle herhangi bir şekilde kullanılamaz.

1 Nihat EDİZDOĞAN, Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, 2007, s.116



linde sıralamak mümkündür.² Bu amaçları yerine getirebilmek için, kamu maliyesinin gelir yaratma fonksiyonu önem arz etmektedir. Dolayısıyla kamu gelirleri, devletin kamu harcamalarını finanse etmek, ekonomik ve sosyal alana müdahalede bulunmak amacıyla koyduğu parasal yükümlülüklerdir. Bu yükümlülükler ağırlıklı bir biçimde vergilerden oluşmalarına rağmen, zaman içerisinde çeşitlen(diril)miş ve harçlar, resimler, şerefiyeler, parafiskal gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma gelirleri, para işlemlerinden doğan gelirler ile para ve vergi cezaları şeklinde genişlemiştir.

1. İDARİ PARA CEZALARINA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

Vergi kişilerin, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre ve kanuna bağlı kalarak ödeyeceği yükümlülük iken, bu makalenin konusu olan para cezaları ise toplum bireylerinin, birbirleri ile olan ilişkilerini ve kamu düzeninin sağlanmasını temin amacıyla konulmuş, kurallara uyulmasını ve kamu düzeninin sağlanmasını hedefleyen yükümlülüklerdir. Para cezaları; yargı para cezaları, vergi cezaları ve idari para cezalarından oluşmaktadır. İdari para cezaları ise; trafik para cezaları, Karayolu Taşıma Kanununa göre alınan idari para cezaları, çevre idari para cezaları ve diğer idari para cezalarından oluşmaktadır.³

İdari para cezaları, ilgili mevzuatlarında yer alan hükümlere uyulmaması halinde yetkili kişi ve kurumlarca verilen cezalardır. İdari para cezaları içerisinde yer alan trafik para cezaları ise; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu⁴ uyarınca Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı personeli ile Ulaştırma Bakanlığının ve Karayolları Genel Müdürlüğü'nün ilgili birimlerinin merkez, bölge, il ve ilçe kuruluşlarında görevli ve yetkili

kılınmış personeli⁵ tarafından verilen cezalardır.

Kamu gelirleri içinde bir bakıma özel bir nitelik taşıyan cezalar, genel kabulün aksine, diğer gelir çeşitlerinden farklı olarak doğrudan doğruya gelir sağlama amacı taşımamakta; **başka amaçlarla konulmuş olmalarına rağmen sonuçta mali bakımdan gelir haline gelmektedirler.**

Modern ceza hukuku, hapis cezaları yanında suçlunun cezalandırılması için onun mal varlığına başvurulması ve para cezalarına çarptırılmasını öngörmektedir. Kesilen para cezaları devlet hazinesine girmekte ve devlet için bir gelir olmaktadır. **Ancak para cezalarında asıl amaç gelir sağlamak yerine, suçlunun cezalandırılmasıdır.** Örneğin trafik cezalarında olduğu gibi.⁶

2. TRAFİK PARA CEZALARI

Para cezalarının amacı devlete gelir sağlamanın ötesinde kişilerin "suç" olarak tanımlanan fiilleri nedeniyle ödemeleri gereken yükümlülükleri yerine getirtmektir. Dolayısıyla bu ve benzeri cezalarda **gelir elde etmek ikincil amaç olurken toplumu oluşturan bireylerin belli davranışları yapma(ma)larını sağlamak ise birincil amaç olarak karşımıza çıkmaktadır.** Böyle olmasına rağmen, toplumda, bu cezaların parasal gelir elde etmek amacıyla kullanıldığı ve özellikle bütçenin açık verdiği⁷ ya da beklenmedik harcama durumlarında (Örneğin harçların kaldırılması nedeniyle ihtiyaç duyulan kaynak⁸), borç ödeme konusunda⁹ (Trafik cezalarıyla IMF borcu mu ödeniyor?) ilk akla gelen yöntemin, vatandaşlara kesilen trafik cezalarının artırılması olduğu yönünde bir kanaatin olduğu görülmektedir.

5 Trafik Para Cezalarının Tahsilinde ve Takibinde Uygulanacak Esas ve Usuller ile Kullanılacak Belgeler Hakkında Yönetmelik, 6 Nisan 2011 tarihli ve 27897 sayılı Resmi Gazete

6 Nihat EDİZDOĞAN, Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, 2007, s.125

7 Ki bütçemiz hep açık vermektedir (az veya çok) ve dolayısıyla cezalar hep gündemde kalmaktadır.

8 Bknz: Harç maliyeti trafik cezalarıyla kapanacak, Bugün Gazetesi, 27 Temmuz 2012

9 Bknz: Yalçın BAYER, Hürriyet Gazetesi, 28 Nisan 2013

2 Erdoğan ÖNER, M. Kâmil MUTLUER, Ahmet KEŞİK, Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s.27

3 Ayrıca Pay Ayrılan İdari Para Cezaları şeklinde başka bir kalem oluşturulmakta ve bu cezalar da; Trafik Para Cezaları ve Diğer Pay Ayrılan İdari Para Cezalarından oluşmaktadır.

4 13/10/1983 tarihli ve 18195 sayılı Resmi Gazete



Yalçın BAYER, Hürriyet Gazetesi, 28 Nisan 2013

HARÇ MALİYETİ TRAFİK CEZALARIYLA KAPANACAK, BUGÜN GAZETESİ, 27 TEMMUZ 2012

Üniversitelinin harcı trafik cezasından

■ 4 milyona yakın üniversitelinin harç ödemesi devlete 1.5 milyar liraya mal olacak. Harçların kaldırılmasıyla oluşacak maliyetin trafik cezalarından karşılanması düşünülüyor. 10'da

4 milyona yakın üniversitelinin harç ödemesi devlete 1.5 milyar liraya mal olacak. Harçların kaldırılmasıyla oluşacak maliyetin trafik cezalarından karşılanması düşünülüyor.

Başbakan Erdoğan'ın üniversite harçlarının kaldırılacağını açıklamasının ardından ilk somut adım atıldı. Yükseköğretim Kurulu

(YÖK) ile Maliye Bakanlığı harçsız üniversiteyi eylül ayına yetiştirmeye çalışıyor. 4 milyona yakın üniversite öğrencisinin harç ödememesi devlete 1,5 milyar lira ek maliyet olarak yansıyacak. Maliye Bakanlığı'nın, bütçeye gelecek bu yükü ilk etapta trafik cezalarından gelen rakamlar ve vergi kalemlerinde yapılacak düzenlemelerle karşılayacağı belirtiliyor. YÖK Başkanı Prof. Dr. Gökhan Çetinsaya ile Maliye Bakanı Mehmet Şimşek dün bir araya gelerek üniversite katkı paylarının kaldırılmasını masaya yatırdı. Harçsız üniversite için 'başarı' şartının aranıp aranmayacağı, master ve doktora harçlarının da buna dahil edilip edilmeyeceği değerlendirildi. Harç alınmaması için YÖK Kanunu'nda değişiklik yapılması gerekiyor. Ancak Meclis'in tatilde olması nedeniyle bu konuda adım atılamayacak olması hü- kümeti başka formül arayışlarına itti. Bu yıl geçici bir çözüm için çalışma yürütüldüğü kaydedildi.



SURİYE HAINLERİ İÇİN TRAFİK HARACI

Ankara'da kime sorsam trafik cezası haracından muzdarip.

Bir ay içinde 10'a yakın ceza gönderilen var ki taksiciler de buna dahil.

Geçtiğimiz hafta sonu bir düğünde karşılaştığım üst düzey Emniyet mensubundan şunları dinledim:

- Sabahattin Bey bize yukarıdan şu kadar ceza toplayacaksınız diye talimat verildi. Biz de alt birimlere bunu ilettik ve ekiplerimize ceza kotaları belirledik. Buna göre kotasını dolduramayan ekip evine gidemiyor. Ekipler yollarda pusu kurarak mecburen basit sebeplerden ceza ya-zıyor. Hadise maalesef haraç toplamaya dönüştü."

Peki ama neden dememle şu karşılığı aldım:

"Onu bize söylemiyorlar ama fısıltı, bu paraların Suriyeli mültecilere kaynak için toplandığıdır."

Sebahattin ÖNKİBAR, 13 aralık 2013 Cuma, Aydınlik Gazetesi

3. TRAFİK CEZALARININ MALİYE POLİTİKASI ARACI OLABİLME KAPASİTESİ

3.1. TRAFİK PARA CEZALARI VE BÜTÇE AÇIKLARI

3.1.1. TRAFİK PARA CEZALARI İLE BÜTÇE AÇIKLARI KAPATILABİLİR Mİ?

Trafik para cezaları ile ilgili iddiaların başında, bu cezaların maliye politikası aracı gibi kullanılması ve bütçe açıkları ile ilişkilendirilmesi gelmektedir. Zira bütçenin açık verdiği ya da açığın fazlaştığı dönemlerde ek mali tedbirler kapsamında ilk tedbir olarak trafik para cezalarının artırıldığı, bütçe açıklarına çözümün trafik para cezası kesilerek bulunduğu yönünde toplumumuzda bir inanç mevcuttur. Örneğin toplumumuzda trafik polislerinin bütçe açığını kapatmada birer para sayma makinesi gibi kullanıldığını¹⁰, bütçe açığının cezalarla kapatılacağını^{11,12} devletin bütçe açığının bir ilimizde kesilecek trafik para cezaları ile finanse edileceğini¹³, trafik cezalarının anlam-

10 "... Trafik polislerinin bütçe açığını kapatmakta ki birer para basma makinesi gibi kullanıyorlar. Sürücüleri tuzağa düşürüp ceza kesiyorlar..." <http://www.holistikakademi.com/yazilar.asp?id=16>, Erişim Tarihi: 09.09.2013

11 Hükümet Bütçe Açığını Cezalarla Kapatıyor, <http://www.ortadogugazetesi.net/haber.php?id=26772>

12 Bknz: "Bütçe açığı cezalarla kapanacak", Cumhuriyet Gazetesi İnternet Sitesi, www.cumhuriyet.com.tr, Erişim tarihi: 09.09.2013

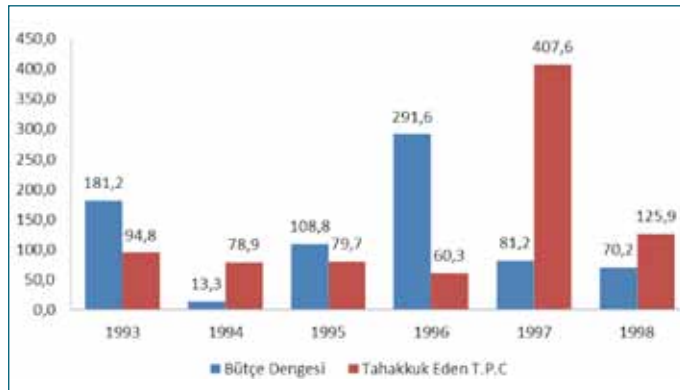
13 Trafik bütçe açığını Afyon halkına yüklemeye kararlı, http://www.afyonkarahisar.com.tr/haber-40461-trafik_cezaları_insanları_canından_bezdirdi.html : "...trafik personeli bütün ülkenin bütçe açığını Afyon halkına yüklemeye kararlı gibi ellerinde koçanlar dolusu ceza makbuzu ile adeta Deli Dumrul misali terör estiriyor..."

sız bir uygulama ve sadece hazineye gelir anlamı taşıdığını düşünenler¹⁴ olduğunu görmekteyiz.

O nedenle makalenin bu bölümünde trafik para cezalarının bütçe açığını kapatabilme potansiyeli incelenmiştir. Bütçe açığı ile trafik para cezalarının anlamlı bir ilişki içerisinde olabilmesi için, bütçe açığının seyri ile tahakkuk ettirilen trafik para cezalarının seyri takip edilmiştir¹⁵.

Grafik 1'de 1993-1998 yılları arasında bütçe açığının bir önceki yıla göre artış oranı ile tahakkuk ettirilen trafik para cezalarının bir önceki yıla göre artış oranlarına yer verilmiştir. Grafikten de görüldüğü üzere; 1993 yılında bütçe açığı bir önceki yıla göre yüzde 181 oranında artarken, tahakkuk ettirilen trafik para cezaları yüzde 95 oranında bir artış göstermiştir. Kriz yılı olan 1994 yılında ise, bütçe açığı artış oranı yüzde 13'te kalırken tahakkuk ettirilen trafik para cezalarında yüzde 80 oranında bir artış söz konusu olmuştur. 1995 yılında yüzde 108'lik bütçe açığı artış oranı karşısında yüzde 80 oranında artış gösteren tahakkuk ettirilen trafik para cezası artışı görülmektedir. 1996 yılına bakıldığında ise bütçe açığında çok büyük bir artış gözlemlenmesine rağmen, tahakkuk ettirilen trafik para cezalarında ılımlı bir artış dikkati çekmektedir. Fakat takip eden yılda bu eğilimin tersine döndüğü ve ılımlı bir bütçe açığı artışı karşısında, tahakkuk ettirilen trafik para cezası artışının yüzde 408 olduğu görülmektedir.

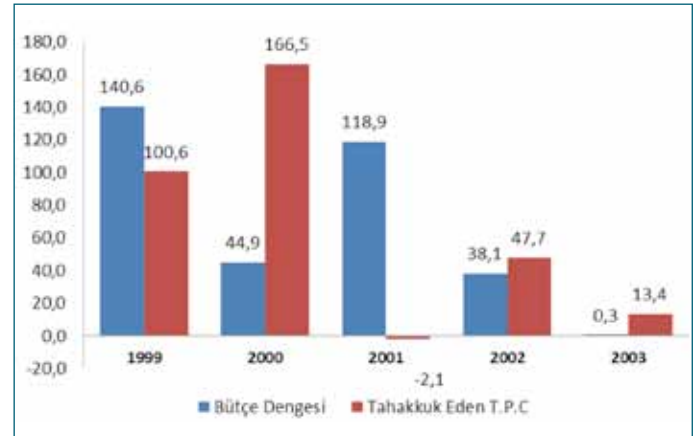
Grafik 1: Bir Önceki Yıla Göre Bütçe Açığı ve Tahakkuk Ettirilen Trafik Para Cezaları Artış Oranı (1993-1998)



Grafik 2'de, etkileri uzun yıllar hissedilen 1999 Mart Depremi ile 2001 Krizini kapsayan yılların verilerine yer verilmiştir. Grafikten görüldüğü üzere, 1999 ile 2001 yıllarında bütçe açığında bir önceki yıla göre yüzde 100'ün üzerinde bir artış söz konusu iken, tahakkuk ettirilen trafik para cezaları artış oranında paralel bir görüntü olma-

dığı dikkatlerden kaçmamaktadır: 1999 yılında yüzde 100 artış gösteren tahakkuk ettirilen trafik para cezalarının 2001 yılında yüzde 2 oranında azaldığı gözlenmektedir. Dönemi kapsayan grafikte 2003 yılında bütçe açığında bir önceki yıla göre sadece yüzde 0,3 oranında bir artış görülmesine rağmen, tahakkuk ettirilen trafik para cezaları artış oranı yüzde 13,4 oranında gerçekleşmiştir.

Grafik 2: Bir Önceki Yıla Göre Bütçe Açığı ve Tahakkuk Ettirilen Trafik Para Cezaları Artış Oranı (1999-2003)



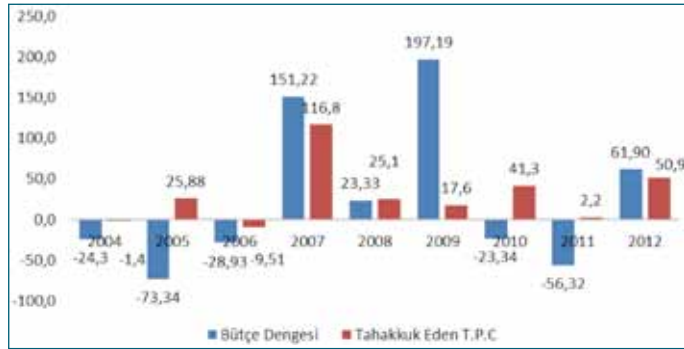
Grafik 3'te ise 2004-2012 yıllarını kapsayan döneme ait verilere yer verilmiştir.¹⁶ 2004 yılından itibaren bütçe dengelerinde önemli iyileştirmeler gerçekleştirilmiş ve 2005, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında AB Maastriht Kriterinden daha başarılı bir görünüm ortaya çıkmıştır. Bütçe açığı 2004 yılında, 2003 yılına göre yüzde 24 azalırken, 2005 ve 2006 yıllarında da iyileşme devam etmiş ve sırasıyla yüzde 73 ve 29 oranında azalma söz konusu olmuştur. Anılan yıllarda tahakkuk eden trafik para cezaları ise, 2004 yılında yüzde 1,4 azalırken 2005 yılında yüzde 26'lık bir artış, 2006 yılında ise yüzde 10 oranında bir azalma söz konusu olmuştur. 2007 yılından itibaren, artan kamu harcamaları ile iç talepteki daralmanın etkisiyle azalan gelirler neticesinde, bütçe açığı (hala yüzde 3'ün altında olmakla birlikte) yüzde 151 oranında artış göstermiştir. Anılan yılda tahakkuk eden trafik para cezaları yüzde 116 oranında bir artış sergilemiştir¹⁷. Küresel Kriz yılı olan 2009 yılına gelindiğinde ise bütçe açığı yüzde 197 oranında bir artış gerçekleşirken, tahakkuk eden trafik para cezaları daha ılımlı bir seyir takip ederek yüzde 18 oranında bir artış sergilemiştir. Krizin yaralarının sarılması ile 2010 ve 2011 yıllarında bütçe açığı artış oranı gerilerken, tahakkuk ettirilen para cezaları sırasıyla yüzde 41, 2,2 ve 519 oranında artış göstermiştir.

¹⁴ Trafik cezaları anlamsız bir uygulamadır. Sadece hazineye gelir anlamı taşıyabilir. Bir yol güzergahında bir yerde bekleyen trafik polislerine tahsilat memurluğu yaptırılmaktadır <http://www.memurlar.net/haber/156411/>

¹⁵ Ancak bir kalemi olarak pay ayrılmayan trafik para cezalarının 2007 yılından itibaren 2008, 2010, 2011, 2012 yıllarında hedef konulduğu, pay ayrılan trafik para cezalarında ise hiç gelir hedefi konulmadığı görülmektedir. Detaylı bilgi için bkz: Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Mali İstatistikleri

¹⁶ 2007 yılından itibaren pay ayrılan trafik para cezaları da hesaplamalarda dikkate alınmıştır.

¹⁷ 2007 yılının seçim yılı olmasına rağmen kesilen cezaların artış gösterdiği ne dikkat etmek lazım!

Grafik 3: Bir Önceki Yıla Göre Bütçe Açığı ve Tahakkuk Ettirilen Trafik Para Cezaları Artış Oranı (2004-2012)

İncelenen dönemler itibariyle bütçe açıkları ile tahakkuk ettirilen para cezaları artış oranlarında zaman zaman paralellikler yaşandığı görülmekle birlikte, "bütçe açığının fazlaştığı dönemlerde trafik para cezaları artırılmak suretiyle, bütçe açığı sorununa karşı bir çözüm bulunmaktadır ve bu sayede cezalar bir maliye politikası aracı olarak kullanılmaktadır" hükmüne ulaşmak mümkün görünmemektedir. Ayrıca cezalara ilişkin bütçe hedefi ile tahakkuk ve tahsilat rakamlarının durumu da önem arz etmektedir.

3.1.2. BÜTÇE HEDEFİ, TAHAKKUK EDEN ve TAHSİL EDİLEN TRAFİK PARA CEZALARI

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa¹⁸ göre bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Bütçede gelir ve gider tahminlerine yer verilmesi, karar vericiler, ekonomideki uygulayıcılar, hane halkı gibi pek çok kesime bilgi verme ve pozisyonlarını belirleme açısından önemlidir. Bir tahmin belgesi olması nedeniyle diğer gelir ve gider kalemlerinde olduğu gibi trafik para cezalarına ilişkin hedeflere de bütçede yer verildiği görülmektedir.

'Ancak, burada mutlaka tutturulması gereken bir bütçe hedefi söz konusu değil. Yani, trafik polislerinin mutlaka bu kadar ceza yazması gerekmiyor, bu sadece gelir toplanması için öngörülmüş bir tutar. ... bütçede yer alan tutar kadar trafik para cezası kesilmesi zorunluluğu olmadığını, trafik polisinin bütçeye katkı yapmak gibi bir görevinin bulunmadığını Şükrü Kızılot Hocamdan açıklamasını rica edeceğim.¹⁹

Tablo 1'de trafik para cezalarına ilişkin bütçe hedeflerine yer verilmiştir. Tablodan görüldüğü üzere, son yıllarda daha fazla gelir elde edilen pay ayrılan trafik para cezalarında bütçe hedefine yer verilmezken, pay ayrılmayan trafik para cezalarında ise bazı yıllarda hedef konulduğu, bazı yıllarda ise herhangi bir hedef belirlenmediği görülmektedir. Dolayısıyla sanılanın aksine Maliye Bakanlığınca bir hedef konulması ve bu hedefi tutturabilmek için de polislerin seferber olması gibi bir durum söz konusu değildir.

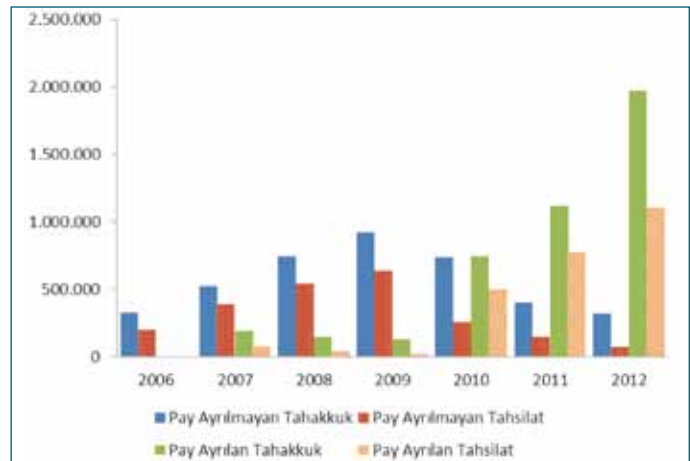
18 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

19 Resul KURT, **2007'de trafik cezaları can yakacak**, <http://haber.star-gazete.com/yazar/yazar/resul-kurt/butce-acigini-trafik-polisi-kapat-tacak-haber-138245.htm/yazi-521559> <http://www.alitezel.com/index.php?sid=yazi&id=1028>

Tablo 1: Trafik Para Cezalarına İlişkin Bütçe Hedefi

	Pay Ayrılmayan Trafik Para Cezalarına İlişkin Bütçe Hedefi (Bin TL)	Pay Ayrılan Trafik Para Cezalarına İlişkin Bütçe Hedefi (Bin TL)
2007	-	-
2008	369.959	-
2009	-	-
2010	510.241	-
2011	539.834	-
2012	179.967	-
2013	-	-

Bir gelir kalemi olarak zaten küçük bir paya sahip olan trafik para cezalarının tahsilat rakamları acaba nasıl? Grafik 4'te tahakkuk eden ve tahsil edilen trafik para cezalarına yer verilmiştir. 2007 yılından itibaren pay ayrılan trafik para cezaları ayrımı da olduğundan Grafikte ikili bir ayrım benimsenmiştir. Grafikten de görüldüğü üzere, gerek pay ayrılan gerekse pay ayrılmayan para cezaları tahsilat rakamları, değişen oranlarda olmak üzere, tahakkuk ettirilen trafik para cezalarının altında seyretmektedir. Dolayısıyla bir gelir hedefi belirlemenin de ötesinde, bir cezanın kesilmiş/tahakkuk ettirilmiş olması, bu tutarın devlet kasasına gireceği anlamına gelmemekte, düşük olan tutarların daha da küçük bir kısmının devlet kasasına girmesi sonucunu doğurmaktadır.

Grafik 4: Trafik Para Cezaları Tahakkuk ve Tahsilatları

Bir cezanın bütçeye gelir hedefi olarak konulmasından tahsil edilmesine/devletin kasasına girmesine kadar uzun ve sürecin tamamının Maliye Bakanlığınca kontrol edilmesi mümkün olmayan bir durum söz konusu olmaktadır. Üstelik trafik kontrollerin sıkılaştırılması, cezaların kesilmesi gibi pek çok tedbir Maliye Bakanlığının görev alanı dışında kalmaktadır. Kaldı ki bütçe hedefinin belirlenmesi, ilgili/yetkili kişiler/araçlar vasıtasıyla cezanın kesilmesi, bu işlemlerin Maliye Bakanlığınca bildirilerek cezaların tahakkuk ettirilmesi ve son aşamada ilgili kişilerin bu cezalara ilişkin tutarları ödemesi, uzun ve çoğu zaman takibinin mümkün ol(a)madığı bir süreç içerisinde gerçekleşmektedir. Zaten düşük oranlara sahip bu cezaların, bir de yaklaşık yüzde 60 oranında tahsil ediliyor olması, açıkların kapatılması konusunda, trafik cezalarından bir beklenti içine girmenin doğru olmayacağını göstermektedir.

Tablo 2: Para Cezaları Tahakkuk ve Tahsilatları

	Pay Ayrılmayan Trafik Para Cezaları			Pay Ayrılan Trafik Para Cezaları			Toplam		
	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat/Tahakkuk	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat/Tahakkuk	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat/Tahakkuk
2006	330.081	199.669	60,49%	0	0	0	330.081	199.669	60,49%
2007	521.906	388.847	74,50%	193.851	78.109	40,29%	715.757	466.956	65,2%
2008	747.102	540.203	72,30%	148.072	41.713	28,17%	895.174	581.916	65,0%
2009	921.460	634.903	68,90%	131.329	22.862	62,48%	1.052.789	657.765	62,5%
2010	738.952	258.619	35,00%	748.834	498.565	66,58%	1.487.786	757.184	50,9%
2011	403.622	147.015	36,40%	1.117.142	779.210	69,75%	1.520.764	926.225	60,9%
2012	321.254	75.766	23,60%	1.973.984	1.106.354	56,05%	2.295.238	1.182.120	51,5%

Tablo 2’de Grafik 6’ya yansıtılan verilere ilişkin detaylar görülmektedir. Gerek pay ayrılan gerekse pay ayrılmayan trafik para cezalarının tahsilinde en yüksek oran yüzde 75 ile 2007 yılında gerçekleşmiştir. 2007 yılından itibaren, pay ayrılan cezalar da dikkate alındığında, daha istikrarlı bir oranın ortaya çıktığı ve toplam tahsilat/toplam tahakkuk oranının yüzde 50 ile 65 arasında bir patikada hareket ettiği gözlenmektedir. Ancak yine de etkin bir tahsilat sisteminin olmaması nedeniyle, tahsil edilen rakamların düşük tutarlarda kalması, trafik para cezalarının bir politika aracı olarak değerlendirmesini mümkün kılmamaktadır.

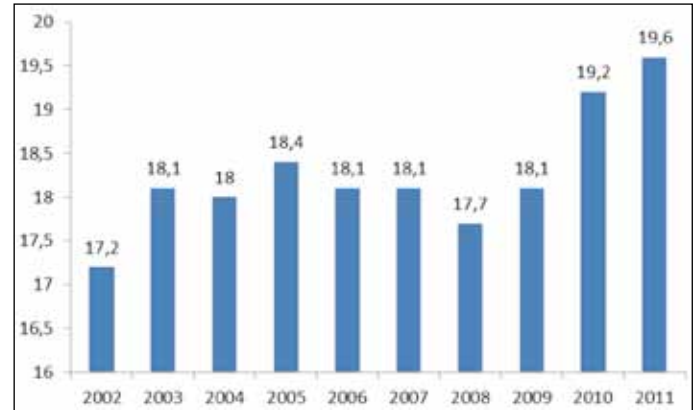
3.2. ANA GELİR KALEMİ VERGİ GELİRLERİ Mİ TRAFİK PARA CEZALARI MIDIR?

Kamu hizmetlerinin ve bunun sonucunda da harcamalarının artması ile kamu gelirlerine olan ihtiyaçlar fazlaşmıştır. Devletler, ihtiyaçları olan gelirleri başta vergiler olmak üzere diğer bazı kaynaklardan elde etmeye çalışmıştır²⁰. Elde edilen bu gelirlerin mali amaçlı olan/olmayan ayrımı söz konusu olmaktadır. Ancak devletin yapmış olduğu kamu harcamalarını finanse etmek için ihtiyaç duyulan kamu gelirlerinin büyük çoğunluğu vergiler yolu ile elde edilmektedir.

Trafik para cezalarının maliye politikası aracı olarak kullanılabilmesi için, bu gelir kaleminin büyüklüğü de önem taşımaktadır. Zira cezaların önemli bir büyüklüğe sahip olup olmadığı ve ana gelir kalemi olan vergiler karşısında tahsil edilen cezaların payı daha gerçekçi bir resim ile karşılaşmamızı sağlayacaktır.

20 Erdoğan ÖNER, M. Kâmil Mutluer, Ahmet Kesik, Teoride Ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s.181, İstanbul

Grafik 5’te, öncelikli olarak, vergi gelirlerinin Milli Gelire oranına yer verilmiştir. Grafikten görüldüğü üzere, vergi gelirlerinin Milli Gelire oranı yaklaşık yüzde 17 ila 20 arasında değişen oranlarda gerçekleşmektedir. Dolayısıyla kamu harcamalarının/giderlerinin finanse edilebilmesi açısından vergiler büyük bir paya sahiptir.

Grafik 5: Vergi Gelirlerinin Milli Gelire Oranları

Kaynak: Maliye Bakanlığı 2013 Yılı Bütçe Gerekçesi, s. 5, www.bumko.gov.tr Erişim Tarihi: 09/09/2013

Bütçe gelirlerinin tahsilat yüzdeleri olarak dağılımına ise Tablo 3’te yer verilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere, Genel Bütçe Gelirlerinin, yüzde 80 ila 90’ı arasında değişen oranlarda, vergi gelirlerinden oluştuğu görülmektedir. Bütçe gelirleri arasında faizler, paylar ve cezalar yaklaşık yüzde 7 ila 8 civarında oranlarda seyrederken, trafik cezalarını da kapsayan para cezalarının ise son 5 yılda sırasıyla yüzde 1,9, 1,4, 1,9, 1,8 ve 2 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Sadece trafik para cezalarının ise bu orandan daha da düşük bir karşılığının olduğu dikkate alındığında, trafik para cezalarının gelir oluşturma kapasitesinin ne denli sınırlı olduğu görülmektedir.

Grafik 5: Vergi Gelirlerinin Milli Gelire Oranları

BÜTÇE GELİRLERİ (MAHALLİ İDARE VE FON PAYLARI İLE RED VE İADELER DAHİL)	2007	2008	2009	2010	2011
A-GENEL BÜTÇE GELİRLERİ (I+II+III+IV+V+VI)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I-VERGİ GELİRLERİ (1+2+3+4+5+6+7)	83,8	83,4	83,5	86,0	88,7
1. GELİR VE KAZANÇ ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER (a+b)	26,3	26,1	26,5	24,4	25,9
a) Gelir Vergisi	18,6	17,7	17,4	15,8	16,4
b) Kurumlar Vergisi	7,7	8,4	9,1	8,6	9,4
2. MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER (a+b)	1,8	1,9	2,1	2,0	2,0
a) Varsa ve İhtikar Vergisi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	1,7	1,8	2,0	1,9	2,0
3. DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VERGİLERİ (a+b+c+d+e)	37,2	36,4	38,0	39,8	38,7
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	14,2	13,6	15,0	14,9	15,1
b) Özel Tüketim Vergisi	19,3	18,9	19,2	21,9	20,7
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1,6	1,7	1,8	1,3	1,4
d) Şans Oyunları Vergisi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
e) Özel İletişim Vergisi	2,1	2,1	1,9	1,6	1,4
4. ULUSLARARASI TİCARET VE MUAMELELERDEN ALINAN VERGİLER (a+b+c)	14,2	14,8	12,6	14,9	17,2
a) Gümrük Vergileri	1,2	1,3	1,1	1,2	1,5
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	13,0	13,5	11,5	13,6	15,7
c) Diğer Dış Ticaret Gelirleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. DAMGA VERGİSİ	1,8	1,8	1,8	1,9	2,1
6. HARÇLAR	2,4	2,3	2,1	2,7	2,7
7. BAŞKA YERDE SINIFLANDIRILMAYAN DİĞER VERGİLER	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0
II-TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ (1+2+3+4+5+6+7)	4,0	3,4	4,4	3,7	2,9
1. MAL VE HİZMET SATIŞ GELİRLERİ (a+b)	0,7	0,7	0,8	1,0	0,7
a) Mal Satış Gelirleri	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
b) Hizmet Gelirleri	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2
2. MALLARI KULLANMA VE FAALİYETTE BULUNMA İZİN GELİRLERİ	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
3. KİT VE KAMU BANKALARI GELİRLERİ (a+b)	2,3	1,8	1,8	1,6	1,4
a) Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	2,2	1,7	1,7	1,5	1,3
b) KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4. KURUMLAR HASILATI	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
5. KURUMLAR KARLARI (a+b)	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3
a) Döner Sermayeler	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3
b) Diğer Kurumlar Karları	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. KİRA GELİRLERİ	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
7. DİĞER TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
III-ALINAN BAĞIŞLAR VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER (1+6)	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3
1. YURT DIŞINDAN ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. ÖZEL GELİRLER	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3
IV-FAİZLER, PAYLAR VE CEZALAR (1+2+3+4)	8,3	8,5	10,7	8,5	7,1
1. FAİZ GELİRLERİ	2,4	2,1	2,5	1,9	0,9
2. KİŞİ VE KURUMLARDAN ALINAN PAYLAR	3,1	3,6	3,7	2,9	3,1
3. PARA CEZALARI	1,9	1,4	1,9	1,8	2,0
4. DİĞER ÇEŞİTLİ GELİRLER	0,9	1,3	2,6	1,9	1,0
V- SERMAYE GELİRLERİ	3,0	4,1	0,9	1,3	0,8
VI- ALACAKLARDAN TAHSİLAT	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı 2013 Yılı Bütçe Gerekçesi, s. 5, www.bumko.gov.tr Erişim Tarihi: 09/09/2013

Kaldı ki, 2012 yılı bütçe açığı rakamı 18,4 Milyar TL iken 2012 yılında tahakkuk ettirilen trafik para cezası 2,2 milyar TL (321.072 pay ayrılmayan, 1.973.984 TL pay ayrılan) olmuştur yani kesilen cezalar tutar olarak, açığın sadece yüzde 10'una tekabül etmektedir. Tahsilat rakamları ise tahakkuk eden tutarların daha da altındadır. Dolayısıyla genel olarak para cezaları, özel olarak ise trafik para cezalarının, denetimler ne kadar artırılırsa artırılınsın, kesilen trafik para cezaları ne kadar fazlalaştırılırsa fazlalaştırılsın... çok küçük bir büyüklüğe sahip olduğu ve büyük bir gelir kalemi gibi görülerek, maliye politikası aracı olarak kullanılamayacağı görülmektedir.

4. YILSONLARINDA TRAFİK PARA CEZALARI ARTIYOR MU?

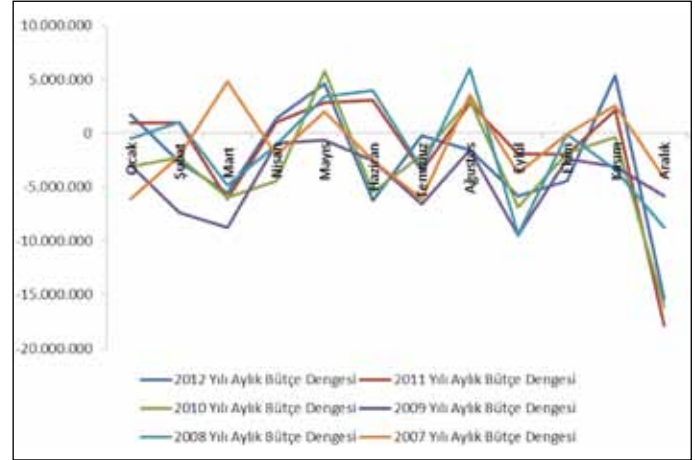
Trafik para cezaları ile ilgili iddialardan biri de, "yıl sonlarında bütçe açığının artma eğiliminde olduğu ve bu nedenle trafik denetimlerinin artırılarak kesilen cezaların fazlalaştığı yönündedir. Örneğin; "... Bu nasılsa **aralık ayında** daha da yoğunlaşıyor. Sanki trafik polislerine 'kim çok ceza keserse o kadar prim alacak, ödül mü verilecek acaba diye düşünmeden edemiyorum... **Kısaca bütçe açığının Türkiye'de kapatan kesimin trafik polisleri ve bunu ödeyen kesimin de halk olduğunu biliyor muydunuz?**"²¹ şeklindeki yorumlara sıklıkla rastlanılmaktadır.

Bu iddia ile ilgili olarak, kesilen trafik para cezalarının aylık tahakkuk rakamlarına bakmak gerekmektedir. Ancak öncesinde aylık bütçe dengesi rakamlarına yer verilen Grafiğe bakmakta yarar vardır. Grafik 6'da aylık bazda bütçe açığı rakamlarına yer verilmiştir. Aylık bazda incelendiğinde, yıl sonlarında bütçe açığının fazlalaştığı görülmektedir. Ancak bu açığa ilişkin detaylar incelendiğinde, fazlalaşan açıkların, hedeflenen bütçe açıklarından sapmalar nedeniyle olmadığı, özellikle ödeneklerin serbest bırakılması sürecinin, nakit yönetimini de kapsayacak biçimde organize edilmesinden kaynaklandığı, konunun taraflarınca bilinen bir gerçektir.²² Dolayısıyla "yıl sonlarında bütçe daha fazla açık veriyor, bütçe hedefinden ciddi biçimde sapmalar oluyor" endişesi ile hareket edilmesini gerektirecek bir tablo ortaya çıkmamaktadır.

21 Bütçe Açığını Trafik Polisleri mi Kapatıyor?, <http://www.dorukgazetesi.com/koseyazisi.aspx?yazilD=517&yazarID=28>

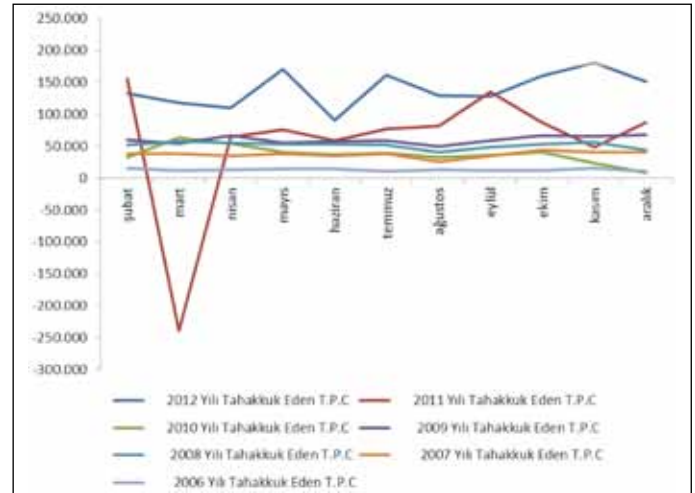
22 Bu yorumda bahsedilen hedef ve gerçekleşme rakam detayları için: <http://www.bumko.gov.tr/TR,63/aylik-butce-uygulama-sonuclari.html> adresini ziyaret ediniz.

Grafik 6: Aylık Bütçe Dengesi Rakamları



Grafik 7'de ise, aylık bazda kesilen trafik para cezalarına yer verilmiştir. **Grafikte bir önceki yıl(lar)dan devreden tahakkukların yer aldığı ve trendi önemli ölçüde bozan ocak ayı tahakkuklarına yer verilmemiştir.** Yıllarına doğru fazlalaşan bütçe açıkları ile yıl sonlarında oluşan tahakkuk miktarlarının anlamlı ilişki içerisinde olabilmesi için, yıl sonlarına doğru kesilen trafik para cezalarının artış trendinde olması beklenmelidir.

Grafik 7: Ceza Tahakkukları Aylık Gelişimi



Grafik 7'den görüldüğü üzere, iddia edilenin aksine yıl sonlarına doğru tahakkuk eden/kesilen trafik para ceza miktarında bir artış göze çarpmamakta ancak Grafiğe yansıtılan yıllarda ortak bazı eğilimler dikkatlerden kaçmamaktadır. Grafikte dikkate çarpan husus, tahakkuk eden trafik para cezalarının temmuz aylarında mini zirve yaparak ağustos aylarında dip yapması ya da azalış trendinde olması, ekim ayına kadar bir artış sergileyerek yeni bir zirveye ulaşması ve ardından da yılın son ayı olan aralık ayına doğru genelde bir düşüş eğiliminde olmasıdır. 2012 yılı tahakkuklarında bu iniş çok sert olurken, inişin 2006, 2007 ve 2009 yıllarında daha yumuşak olduğu görülmektedir. 2006 yılında ise diğer yıllardan farklı olarak ani ve sert hareketlerin olmadığı ve tahakkuklarda yatay bir seyir takip edildiği görülmektedir.

Grafiğe yansıtılan tahakkuk rakamları göstermektedir ki, özellikle yıl sonlarına doğru bütçe açığının artması (kamunun gider ödemelerinin yıl sonlarına doğru ötenmesi nedeniyle) sonucunda yıl sonlarına doğru trafik para cezalarının yoğunlaşmadığı görülmektedir. Ancak burada bir kez daha ifade etmekte yarar var zira yıl sonlarına doğru fazlalaştığı düşünülen açıkların, hedeflenen bütçe açıklarından sapmalar nedeniyle olmadığı, özellikle ödeneklerin serbest bırakılması sürecinin, nakit yönetimini de kapsayacak biçimde düzenlenmesinden kaynaklandığı, bilinen bir gerçektir.²³ Dolayısıyla "yıl sonlarında bütçe daha fazla açık veriyor, bütçe hedefinden ciddi biçimde sapmalar oluyor" endişesi ile hareket edilmesini gerektirecek bir tablo ortaya çıkmamaktadır.

5. TRAFİK PARA CEZALARI MALİYE POLİTİKASI ARACI MI SOSYAL POLİTİKA ARACI MI?

Konunun uzmanlarınca bilinen ancak kamuoyunun çok fazla bilmediği konuların başında, trafik para cezalarından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna yapılan aktarmalar gelmektedir. Tahsil edilen trafik para cezalarının yarısı bu Fona aktarılmakta ve özellikle son 5 yılda önemli sosyal işlere imza atan Fon desteklenmektedir.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre²⁴ "fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek"²⁵ ve Kanunda öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.²⁶ Anılan Kanunda **Fon Gelirleri** arasında "trafik para cezası hasılatının yarısı" da sayılmaktadır. Kanunun yayımlandığı 1986 yılından 2005 yılına kadar tahsil edilen trafik para cezalarının yarısı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılarak Fona önemli bir gelir kaynağı sağlanmıştır. Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanununun²⁷ yayımlanması ile bu uygulamaya 01.06.2005 tarihinde son verilmiş²⁸ fakat 2010 yılına gelindiğinde 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun²⁹ yürürlüğe girmesi ile trafik para cezası tahsilatla-

rından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna pay ayrılması uygulaması yeniden başlamıştır.

Tablo 4'te Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Destekleme Fonuna Aktarılan Tutarlara yer verilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, bu fona tahsil edilen trafik para cezalarından önemli bir aktarma söz konusudur. Her ne kadar Kabahatler Kanununun 2005 yılında yayımlanmasını takiben, aktarılan paylarda sert bir düşüş söz konusu olmuş olsa da, bu durum daha sonra yapılan yasal düzenlemeler ile düzeltilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, 2010 yılından itibaren hızlı bir ivme ile aktarılan paylarda artış dikkatleri çekmektedir.

Tablo 4: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Destekleme Fonuna Aktarılan Tutarlar (Bin TL)

1990	268	2002	646.111
1991	393	2003	671.381
1992	541	2004	1.124.886
1993	1.163	2005	1.189.721
1994	1.530	2006	93.981
1995	10.460	2007	180.356
1996	22.156	2008	20.856
1997	54.802	2009	11.428
1998	135.288	2010	249.283
1999	204.673	2011	389.604
2000	314.211	2012	540.627
2001	541.400		

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdare ve Fonlara Aktarılan Paylar, www.muhasabat.gov.tr, Erişim Tarihi:

Görüldüğü üzere, tahsil edilen trafik para cezalarının yüzde 50 gibi önemli bir kısmı **sağlık yardımları, özürle ihtiyaç yardımları, eğitim yardımları, aile destek yardımları, sosyal ve özel amaçlı yardımlar vb.** sosyal işler gerçekleştiren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Destekleme Fonuna aktarılmaktadır. Dolayısıyla tahsil edilen trafik para cezalarının maliye politika aracı olması misyonunun ötesinde sosyal yönünün ön planda olduğu dikkatlerden kaçmamalıdır.

SONUÇ: BİR EFSANENİN SONU

Bir ülkede ekonomi politikaları aracılığıyla ekonomik istikrar, büyüme ve gelir dağılımının iyileştirilmesi hedeflenirken, sayılan amaçlara ulaşılabilmesi için maliye politikası araçları önem arz etmektedir. Bu kapsamda vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, parafiskal gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma gelirleri, para işlemlerinden doğan gelirler ile para ve vergi cezalarından oluşan kamu gelirleri bireysel ve kurumsal aktörler tarafından yakından takip edilmekte, özellikle cezalar ödemeyi yapan kişilerde psikolojik bir baskı ve rahatsızlığa neden

23 Bu yorumda bahsedilen hedef ve gerçekleşme rakam detayları için: <http://www.bumko.gov.tr/TR,63/aylik-butce-uygulama-sonuclari.html> adresini ziyaret ediniz.

24 14/6/1986 tarihli ve 19134 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır

25 Madde 1

26 Madde 3

27 31.03.2005 tarihli ve 25772 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

28 Bu konuda detaylı bilgi için bkz: Ömer DAĞ, Trafik Paza Cezalarından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna Pay Ayrılması, Güncel Mevzuat Dergisi, Kasım 2010, Sayı:59

29 28.02.2009 tarihli ve 27155 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

olduğundan farklı yorumlar yapılabilir.

Ülkemiz bir hukuk devletidir ve hukuk devleti anlayışı, asayiş ve güvenliğin sağlanarak tüm toplum fertlerinin huzur ve güven içerisinde yaşamalarını tesis etmek zorunluluğundadır ve bu zorunluluğu caydırıcı nitelikteki enstrümanları kullanarak yerine getirmektedir. Alınan tedbirler karşısında kurallara uymayanların cezalandırılması da işte bu fikir neticesinde ortaya çıkmakta ve kişiler mali açıdan cezaya çarptırılmaktadırlar. Ne var ki insanlar bu cezaları "yapılan/yapılmayan hareketlerin bir sonucu" olarak görmek yerine farklı yorumlarda bulunmayı tercih etmektedirler.

Bu çalışmada, idari para cezaları içerisinde yer alan trafik para cezaları, konunun farklı açıları itibarıyla incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmadan görüldüğü üzere, sanılanın aksine, trafik para cezaları ile bütçe açıkları arasında anlamlı bir ilişki kurmak, trafik paralarını başlı başına devlete bir gelir kalemi ya da IMF'ye olan borçların kapatılma aracı olarak görmek mümkün değildir: Zira trafik cezalarının ne bütçe açıklarını kapatabilme kapasitesi

ne de tahakkuk ve tahsilat süreci buna izin vermektedir. Kaldı ki devletin ana gelir kalemi olarak vergilerin olduğu bir durumda, cezalara böyle bir anlam yüklemek anlamsızdır. Üstelik tahsil edilen trafik para cezalarının sosyal amaçlara dönük bir şekilde değerlendirilmesi de trafik para cezalarını maliye politikası aracı olmaktan çıkaran en güçlü kanıttır.

Aslında buraya kadar yazdıklarımızı bir Emniyet Müdürünün³⁰ ifadeleri de bir kez daha teyit eder niteliktedir: "Vatandaşlarda şöyle bir yanlış şehir efsanesi var. Trafik polisi ceza yazınca "Devletin bütçe açığı var, ondan ceza yazıyorlar" diyor. Ben mesleğe girdiğimden bu yana böyle bir genelge hatırlamıyorum. Bize bugüne kadar çok ceza yazdık diye aferin diyen de olmadı, az ceza yazıyoruz diye eleştiren de olmadı. Bu tamamen şehir efsanesi." ■

30 Ömer AYDIN, Balıkesir İl Emniyet Müdürü, www.yerelgundem.com/haberler/136164/trafikte_her_yil_balikesirin_nufusu_kadar_insan_oluyor.html



Doç.Dr. Murat ŞEKER

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Açık Bütçe Endeksi ve Türkiye

AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ (OPEN BUDGET INDEX)

Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index), merkezi Amerika Birleşik Devletleri'nde olan Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership – IBP) bünyesinde oluşturulan ve takip edilen, ülkelerin bütçelerinin şeffaflık ve katılımcılık ekseninde değerlendirildiği bir endekstir.

Özellikle 1990'lı yıllarda sivil toplum kuruluşlarının yaygınlaşması ve çeşitli toplumsal konulara yönelik çalışmaları yürütmesi, 90'ların sonlarına doğru kamu bütçesi üzerinde de yoğunlaşmıştır. 1997 yılında kurulan IBP, bu alanda çalışmalar yürüten, hükümetleri bütçeleme sürecinde ne kadar şeffaf ve katılımcı olduğunu irdeleyen, aynı zamanda yapılan kamu harcamalarındaki önceliklerin ve politikaların ne derecede etkin belirlendiğini sorgulayan, sonuçları analiz eden bir yapıda kurgulanmıştır. Uluslararası bir sivil toplum kuruluşu olan IBP'nin bütçe analizlerini gerçekleştirdiği ve bütçeleme sürecini takip ettiği ülkelerde genellikle o ülkenin bir sivil toplum kuruluşuyla birlikte hareket ettiği görülmektedir. Dolayısıyla her ülkede bir paydaş ile bu tür aktiviteler sürdürülmekte, küresel düzeyde yıllık raporlar sunulmakta, aynı zamanda konuyla ilgili ülke detaylarını içeren bilgi notları hazırlanmaktadır.

Açık Bütçe Endeksi, IBP'nin çalışma alanlarından biri olup, Açık Bütçe İnisiyatifi (Open Budget Initiative) tarafından organize edilmektedir. Bu inisiyatifin dışında Ortaklık İnisiyatifi (Partnership Initiative) ve Uluslararası Savunuculuk İnisiyatifi (International Advocacy Initiative), IBP içindeki diğer önemli çalışma örgütleridir.

IBP bünyesinde çalışmalarını sürdüren Açık Bütçe İnisiyatifi, 2006 yılından başlamak üzere her iki yılda bir Açık Bütçe Endeksi'ni hazırlamakta ve analizlerini tüm dünya kamuoyu ile paylaşmaktadır. 2006 yılında 59 ülkenin katılımıyla ilk kez hazırlanan endeks, 2008 yılında 85 ülke, 2010 yılında 94 ülke ve 2012 yılında 100 ülkeyi kapsamıştır. Günün-



müzde toplam 100 ülkenin dâhil olduğu Açık Bütçe Endeksi, kamu bütçesinin şeffaflık ve katılımcılık açısından irdelendiği, bağımsız ve karşılaştırmalı tek çalışmadır.

Açık Bütçe Endeksi, kapsam dâhilindeki ülkelerin bütçeleme süreçlerinin şeffaflık ve katılımcılık açısından sorgulandığı anketin sonuçlarının yorumlanması ile hazırlanmaktadır. Dolayısıyla burada anketi dolduran ve bunu denetleyen kişi ve kurumların yetkinliği büyük önem taşımaktadır. Açık Bütçe Endeksi'nin hazırlanmasındaki süreç birkaç aşamadan oluşur. Öncelikli olarak endeks kapsamındaki ülkede konuyla ilgili bir sivil toplum kuruluşu ile bağlantıya geçilir. Sivil toplum kuruluşunun birlikte çalıştığı bir ulusal uzman, araştırma sorularını yanıtlar. Ulusal uzmanın seçiminde konuya ilişkin bilgi düzeyi ve yetkinliği büyük önem taşıdığından genellikle akademisyen ve araştırmacılardan tercih edilir. Ulusal uzmana IBP tarafından gönderilen anket, uzman tarafından gerekçeli ve kaynak gösterilerek yanıtlanır. Dolayısıyla anket sadece bir cevaplama işlemi değil, tercih edilen seçeneğin kaynak gösterilerek açıklanma işlemi de içerir. Uzmanın, her sorunun cevabında açık uçlu bir şekilde cevabın kaynağının da gösterilmesi beklenir. Uzmanın tüm soruları yanıtlamasının ardından, iki kesime (denetleyiciler) daha, cevaplandırılmış anket soruları gönderilir. Bu kesimlerden biri konuyla ilgili bürokratlardan, bir diğeri ise bağımsız akademisyen ya da araştırmacıdan seçilir. Dolayısıyla ulusal uzmanın yanıtları, hem hükümetin bürokrati tarafından hem de bağımsız bir göz tarafından yeniden yorumlanır, itirazlar ya da aynı görüşler belirtilir, yeni kaynaklar gösterilebilir. Böylece anket 3 farklı kesim tarafından değerlendirilmiş olur. Bu organizasyonu yapan IBP ise bir hakem niteliğinde, görüşleri değerlendirir, kaynakları inceler, gerekli sorgulamaları yapar ve nihai kararı verir. IBP yetkilileri ankette gösterilen tüm kaynakları ve referansları inceleyerek tutarlılık anlamında denetlerler. Bir tartışma platformu gibi işleyen süreçte, genellikle tarafların mutabık kal-

dığı sorularda yanıt değişikliğine gitmeyen IBP, çelişkili ya da uzlaşılabilen sorularda kendi değerlendirmesini yaparak bir seçenekte karar kılabilir. Anketteki soruların önemli bir kısmı, yoruma açık sorular olarak kabul edilebilir. Bazı sorular, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın uygulanıp uygulanmadığı gibi net yanıtlar içerse de, birçok soru saydamlık ya da katılımcılık derecesini sorgulamaktadır ki, yoruma açık ifadeler içerebilmektedir. Örneğin bütçe belgeleri kamuoyu ile ne kadar paylaşılmaktadır sorusu, farklı bakış açılarına göre farklı yanıtları olabilecek bir sorudur. Ancak yine de genel olarak bakıldığında bütçeleme sürecinin şeffaflığı ve katılımcılık düzeyi alanında bilgi vermesi açısından önemli bir çalışma olarak kabul edilmelidir. Verilen nihai yanıtların ardından, IBP uzmanları soruları ağırlıklandırarak 0-100 arasında skorlar elde ederler. Böylece açık bütçe endeksi her ülke için hesaplanmış olur.

Şekil 1. Endeks Kapsamı



Kaynak: IBP, Open Budget Survey 2012.

Açık bütçe endeksi, sekiz temel bütçe belgesi üzerinden sorularını sınıflandırmıştır. Bu belgelerin hükümet tarafından hazırlanıp hazırlanmadığını, kamuoyu ile ne derece paylaşıldığını, sürecin ne kadar şeffaf ve ne kadar katılımcı olduğunu sorgulamaktadır. Bu belgelerin dışında yasama ve denetime ilişkin sorular da mevcuttur. Aşağıdaki tablodan soruların nasıl gruplandığı izlenebilir. ►

Tablo 1: Endeks Kapsamındaki Değişkenler

Bütçe Belgeleri	Açıklanma Takvimi	Türkiye'deki Karşılığı	Soru Sayısı
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	Meclise gönderilmeden en az 1 ay önce kamuoyu ile paylaşılmalı	Orta Vadeli Mali Plan	3 soru
Hükümetin Bütçe Teklifi (Executive's Budget Proposal)	Yasama organına sunulduğunda kamuoyu ile eş zamanlı olarak paylaşılmalı, yasama onayından sonra bir değişiklik yapılmamalı	Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı	58 soru
Merkezi Hükümet Bütçesi (Enacted Budget)	Yasamanın onayından en geç 3 ay içinde uygulamaya geçilmeli	Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu	1 soru
Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)	Bütçe teklifinin basitleştirilmiş hali, teklifle eş zamanlı olarak açıklanmalı	Türkiye'de karşılığı yok.	4 soru
Yıl İçi Raporlar (In-Year Reports)	Raporlama dönemi sona erdikten en geç 3 ay içinde açıklanmalı	Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporları	8 soru
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Review)	Raporlama dönemi sona erdikten en geç 3 ay içinde açıklanmalı	Kurum içi rapor olarak üretiliyor, fakat yayınlanmıyor	4 soru
Yıl Sonu Raporu (Year-End Report)	Mali yılın ardından en geç 2 yıl içinde açıklanmalı	Kesin Hesap Kanunu ve Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporu	10 soru
Denetim Raporu (Audit Report)	Mali yılın ardından en geç 2 yıl içinde açıklanmalı	Merkezi Yönetim Bütçesi Uygunluk Bildirimi Uygulama Sonuçları (Sayıştay Raporu)	7 soru

Kaynak: IBP, Open Budget Survey 2012.

Ankette temel bütçe belgelerini kapsayan soruların dışında, bütçe sürecinde halkın katılımı ile yasamanın ve Sayıştay'ın gücü de sorgulanmaktadır. Böylece açık bütçe anketi toplam 125 sorudan oluşmaktadır.

Yapılan analizler sonucunda, ülkeler bütçelerinin şeffaflığı 5 ölçekte gruplandırılmaktadır. Buna göre 81-100 arasında değer alan ülkelerin bütçeleriyle ilgili "kapsamlı bilgi" sunduğu kabul edilirken, 61-80 arasındakiler "yeterli bilgi", 41-60 arasındakiler "bazı bilgiler (biraz)", 21-40 arasındakiler "asgari düzeyde bilgi (minimum)" ve 0-20 arasındakiler ise "hiç bilgi" sunmayan ülkeler olarak sınıflandırılır. Endeks genel olarak bütçenin hazırlanma sürecine odaklanmıştır. Bütçe harcamalarında etkinlik, sosyal adalet gibi konulara değinmemektedir. Daha çok teknik belgeler üzerinden sorgulamalar geliştirilmiş ve özellikle hazırlık süreci merkeze alınmıştır.

Ancak özellikle son dönem yapılan çalışmada yasama organı ve Sayıştay tarafından yapılan denetimin etkinliği de incelemektedir. Endekste, yasama organının bütçeyi etkili denetleyip denetlemediği 11 gösterge üzerinden performans değerlendirmesi yapılarak ölçülür:

1. Taslak bütçenin yasama organına sunulmasından önce yürütme ile görüş alışverişi
2. Araştırma kapasitesi
3. Genel bütçe politikası üzerine resmi düzeyde görüşme
4. Bütçenin tartışılması için sağlanan zaman
5. Bütçenin onaylanması için sağlanan zaman
6. Bütçe teklifini değiştirmek için yasal yetki
7. Gider bütçesindeki değişikliklerin onaylanması
8. Fazladan toplanan gelirin onaylanması

9. Ek bütçe yetkileri

10. İhtiyat fonlarının kullanılmasını onaylama yetkisi

11. Denetim raporlarının incelenmesi

Endekste, Sayıştay'ın bütçeyi ne kadar etkin şekilde denetleyip denetlemediği ise şu dört gösterge aracılığıyla ölçülür:

1. Sayıştay'ın, ilgili idarenin başındaki yetkiliyi görevden alma yetkisi
2. Kamu maliyesini denetlemek için yasal yetki
3. Sayıştay'ın mali kaynakları
4. Sayıştay'daki kalifiye denetim personeli

Yasama ve Sayıştay'ın bütçe üzerindeki denetiminin de sorgulanmasıyla, Açık Bütçe Endeksi daha bütüncül bir yapıya kavuşmuş, sadece bütçe hazırlık süreci değildir, bütçeleme dönemi ve sonrasındaki denetim mekanizmaları da analize dâhil edilmiştir.

DÜNYADAKİ GELİŞMELER

2006 yılından itibaren her iki yılda bir yayınlanan Açık Bütçe Endeksi'nin dördüncüsü, 2012 yılını kapsamaktadır. Sekiz temel bütçe belgesinin sorgulandığı endekste, kimi ülkelerde bu belgelerin kurum içinde hazırlandığı ancak kamuoyu ile paylaşılmadığına rastlanılmıştır. 2012 Açık Bütçe Endeksi incelendiğinde de buna benzer durumlarla karşılaşmıştır. Toplam 100 ülkenin değerlendirildiği son endekste, endekse katılan ülkelere 72'sinde bütçe öncesi rapor hazırlanmakta ancak sadece 47'sinde bu rapor yayınlanıp kamuoyu ile paylaşılmaktadır. 99 ülkede hükümetin bütçe teklifi hazırladığını, 79'unda bu teklifin yayınlandığı görülmektedir. Sadece 26 ülkede vatandaş bütçesi yayınlanırken, 74 ülkede böyle bir belge hazırlanmamış ve yayınlanmamıştır.

Merkezi hükümet bütçesini hazırlayan 99 ülkeden 92'si yayınlamış, aylık bütçe raporunu hazırlayan 96 ülkeden 78'i kamuoyu ile paylaşmıştır. Bütçeye ilişkin yarıyıl raporu hazırlayan 56 ülkeden 29'u bu raporu yayınlamıştır. 88 ülke yılsonu raporu hazırlamış ancak 72'si kamuoyu ile paylaşmıştır. Denetim raporu hazırlayan 86 ülke olsa da yayınlayan ülke sayısı ise 68'de kalmıştır. Ancak burada altının çizilmesi gereken husus, IBP'nin kriterlerine ve belirlenen sürelerle göre bütçeleme sürecinin takip edildiğidir. Örneğin bir ülkenin mali yılının ardından 2 yıl sonra yayınladığı denetim raporu IBP tarafından endekse dâhil edilmemektedir. Takvim dışında yayınlanan bir belge, yayınlanmamış olarak kabul edilmektedir.

Açık bütçe endeksinde bütçe ile ilgili belgelerin kamuoyu ile paylaşılmasının yanı sıra, belgelerin ne derece kapsamlı bilgi verdiği de sorgulanmaktadır. 100 üzerinden yapılan değerlendirmelerde, bütçe öncesi rapor 79, merkezi hükümet bütçesi ve aylık bütçe raporları 78, yarıyıl raporu 60, hükümetin bütçe teklifi 58, denetim raporu 53, vatandaş bütçesi 51 ve yılsonu raporu 43 değerini almıştır. Dolayısıyla en kapsamlı bilginin verildiği belgeler bütçe öncesi rapor ile merkezi hükümet bütçesi ve aylık bütçe raporları iken, yılsonu raporu en az bilginin paylaşıldığı rapor olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 2: Bütçe Belgelerini Yayınlama ve Kapsamlı Bilgi Sunma

Bütçe Belgesi	Yayınlayan Ülke Sayısı	Kapsamlı Bilgi Düzeyi
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	47	79 – Yeterli
Hükümetin Bütçe Teklifi (Executive's Budget Proposal)	79	58 – Biraz
Merkezi Hükümet Bütçesi (Enacted Budget)	92	78 – Yeterli
Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)	26	51 – Biraz
Yıl İçi Raporlar (In-Year Reports)	78	78 – Yeterli
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Review)	29	60 – Biraz
Yıl Sonu Raporu (Year-End Report)	72	43 – Biraz
Denetim Raporu (Audit Report)	68	53 – Biraz

Kaynak: IBP, Open Budget Survey 2012.

Açık Bütçe Endeksi'nin 2012 yılı sonuçlarına göre Yeni Zelanda, Güney Afrika, İngiltere, İsveç, Norveç ve Fransa endeks skoru olarak 80'i geçerek bütçeyle ilgili kapsamlı bilgi sunan ülkeler olarak sınıflandırılmıştır. Endekste 20'nin altında en düşük skorları alan, bütçe hakkında hiç bilgi verilmeyen ya da çok az bilgi verilen ülkeler ise Zimbabve, Kırgızistan, Vietnam, Kongo, Tacikistan, Nijerya, Kamboçya, Mısır, Cezayir, Bolivya, Tunus, Çin, Yemen,

Kamerun, Senegal, Ruanda, Fiji, Zambiya, Irak, Nijer, Çad, Benin, Suudi Arabistan, Gine, Myanmar ve Katar'dır.

Bölge ortalamaları açısından bakıldığında, Batı Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri'nin 75, Güney Asya'nın 55, Doğu Avrupa ve Orta Asya'nın 52, Latin Amerika ve Karayipler'in 47, Doğu Asya ve Pasifikler'in 39, Sahra Altı Afrika'nın 31, Orta Doğu ve Kuzey Afrika'nın ise 18 değerine sahip olduğu gözlenmektedir. Türkiye'nin Doğu Avrupa ve Orta Asya grubuna dâhil olduğu endekste, 100 ülkenin ortalaması ise 43 olarak hesaplanmıştır.

Endeksin yayınlanmaya başladığı 2006 yılından bugüne bakıldığında genellikle düşük skor alan ülkelerde daha hızlı gelişme olduğu anlaşılmaktadır. 2006 yılında 40'ın altında skor alan ülkeler, 2012'ye gelindiğinde skorlarını ortalama olarak 16 puan (%64) artırmışlardır. 41-60 arasında olan ülkelerde bu oran %20 olarak gerçekleşirken, 60 üzeri olan ülkelerdeki artış %2'de kalmıştır.

TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

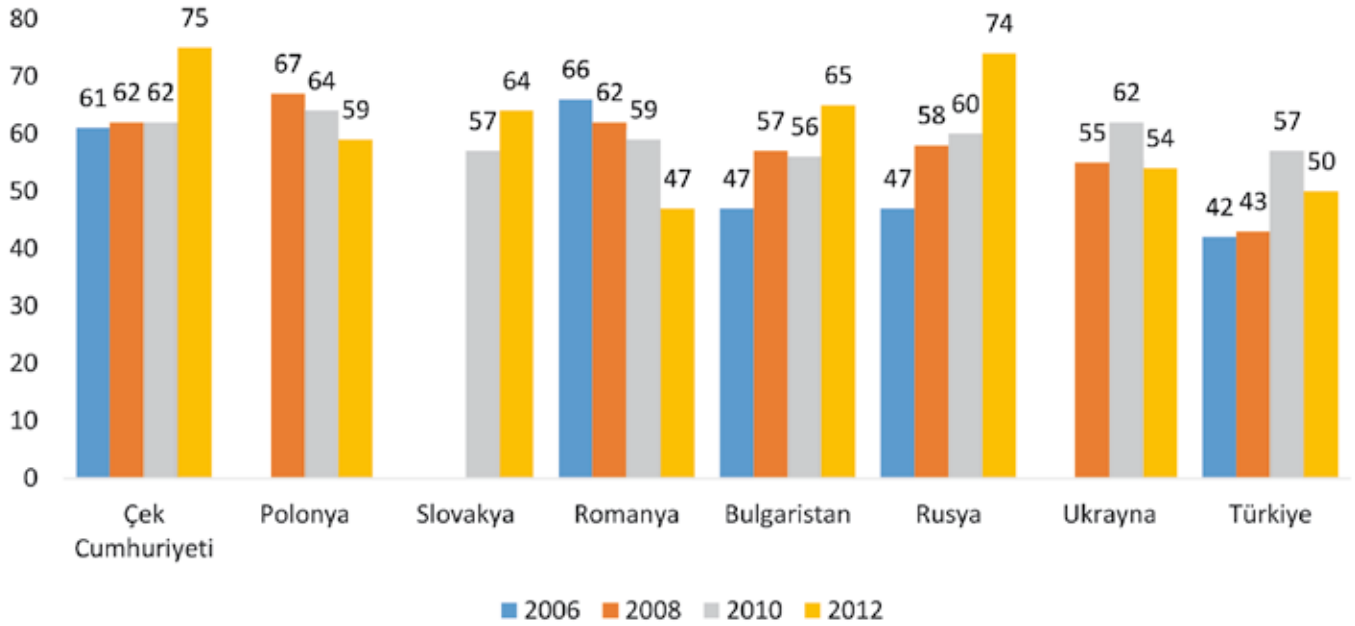
Türkiye, açık bütçe endeksine başından beri katılan ülkeler arasındadır. 2012 yılına ait endekste Türkiye 100 üzerinden 50 skor alarak, ortalamanın üzerinde seyretmiştir. Elde edilen 50 skoru, 100 ülkenin ortalama skoru olan 43'ten biraz yukarıdadır; fakat aynı araştırma grubuna dâhil olan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Rusya, Slovakya ve Ukrayna'nın skorlarından düşüktür. Türkiye'nin 2012 skoru, hükümetin vatandaş ile genel merkezi hükümet bütçesi ve finansal aktiviteleri ile ilgili sadece bazı bilgileri paylaştığını göstermektedir. Bu, vatandaşların hükümeti, kamu parasının yönetimi konusunda sorgulayabilmesini zorlaştırmaktadır.

Harita 1: Komşularına Göre Türkiye'de Bütçe Şeffaflığı



Kaynak: IBP, Open Budget Survey 2012.

Türkiye'nin Açık Bütçe Endeksindeki skoru genel olarak yükselme eğiliminde iken, 2012 yılında bir düşüş yaşanmıştır. 2006 yılında 42, 2007 yılında 43 ve 2010 yılında 57'ye yükselen Türkiye'nin skoru 2012 yılında 50'ye gerilemiştir. Türkiye'nin 2012 yılında endeks skorunun gerilemesinin en önemli nedeni bütçe takviminin IBP'nin belirlediği kriterlere uymamasıdır. Özellikle Orta Vadeli Mali Planın gecikmeli olarak açıklanması bütçe sürecini IBP nezdinde sekteye uğratmıştır.

Grafik 1: Açık Bütçe Endeksi Sonuçları

Kaynak: IBP, Open Budget Survey 2006-2008-2010-2012.

Buna rağmen Türkiye, Açık Bütçe Endeksi 2012 döneminde 100 üzerinden elde ettiği 50 skora rağmen, alınacak bir takım kısa ve orta vadeli önlemlerle – ki bunların çoğu hiçbir ek maliyete sebep olmayacaktır – bütçe şeffaflığını büyük oranda artırma potansiyeline sahiptir. International Budget Partnership hazırladığı ülke raporunda bütçe şeffaflığını geliştirebilmesi için Türkiye'ye aşağıdaki adımları atmasını tavsiye etmektedir:

- Bütçe öncesi rapor olan Orta Vadeli Mali Plan'ın IBP'nin kriterlerinde görüleceği üzere Meclise gönderilmeden en az 1 ay önce yayınlanması (Özellikle 2009 yılından beri her yıl gecikmeli olarak açıklanan Orta Vadeli Mali Plan'ın kanunda öngörülen takvimde açıklanması)
- Kurum içi yayınlanan yarıyıl raporunun kamuyu ile paylaşılması, yarıyıl raporu başlığında bütçe yılının ortasında bütçenin etkilerinin değerlendirildiği bir dokümanın yayınlanması
- Vatandaş Bütçesinin hazırlanması ve yayınlanması (Hükümetin gelir yaratma ve kamu harcama noktasındaki hedeflerinden haberdar olmak isteyen vatandaşlar tarafından da anlaşılabilmesi için kaleme alınmış, kamu bütçesinin, sadeleştirilmiş, teknik olmayan versiyonu)
- Hükümetin Bütçe Teklifinin, genel olarak daha bilgi sağlayarak, daha kapsamlı hale getirilmesi
- Tüm alanlardaki performansı ölçmek için mali olmayan verilere dair bilgi; anlatısal tartışma ve kantitatif tahminleri de içerecek şekilde, hükümetin çoklu-yıl dönemleri içinde bütçe ve politika hedefleri arasındaki bağlantıya dair kapsamlı bilgi

- Politika önerilerinin mevcut politikalardan ne kadar farklı olduğuna ve bu politikaların geliri ne düzeyde etkilediğini gösteren bilgi
- Bütçeyi, hükümetin belirttiği politika hedefleri ve tüm alanlar için performans göstergeleri doğrultusunda tasarlanmış başarı göstergeleri ile ilişkilendiren bilgi
- Politika kararlarında ülkenin en yoksul kesimlerinin faydasının gözetilmesi ve buna dair bilgi verilmesi
- İdareler arası transferler, harcama bakiyeleri, vergi harcamaları, örtülü harcamalar için tahsis edilen bütçenin yüzde oranı üzerine kapsamlı bilgi
- Bütçe dışı fonların denetimlerini içeren bir raporun yayınlanması; güvenlik sektörü ve diğer örtülü alanlara dair yıllık hesaplar konusunda bilgilendirerek, Denetim Raporlarının kapsamının genişletilmesi

International Budget Partnership, Türkiye'nin bütçe denetimini geliştirmesi için aşağıdaki eylemleri tavsiye etmektedir:

- Yürütme, yasama organının mensupları ile bütçe önceliklerinin belirlenmesi sürecinin bir parçası olarak fikir alış-verişinde bulunmalıdır.
- Yasama organı, bütçe analizi yapabilecek veya bu tür analizler için gereken bağımsız araştırmaları yaptırabilecek kapasiteye sahip olmalıdır.
- Yürütmenin Bütçe Teklifinin gündeme alınmasının öncesinde, genel bütçe politikası resmi düzeyde görüşmeye açılmalı ve Yürütmenin Bütçe Teklifini değiştirebilme yetkisine sahip olmalıdır.

- Hükümet, fonları idari birimler arasında kaydırmadan önce mutlaka yasama organının onayını almalıdır.
- Tüm denetim raporları yasama organının bir komisyonu tarafından incelenmelidir.
- Sayıştay'ın bütçesi yasama organı tarafından belirlenmeli ve sağlanan kaynak kurumun ihtiyaçları ile uyumlu olmalıdır. Sayıştay, güvenlik sektörü ile ilgili merkezi hükümet kurumlarının denetimini yürütmek üzere personel atamalıdır.

Sivil toplumun son 15 yıllık araştırma ve savunma deneyimi göstermektedir ki şeffaflık, yönetişimin geliştirilmesi için tek başına yeterli değildir. Şeffaflık ile birlikte halk katılımına fırsatların tanınması, açık bütçe ile ilgili olumlu sonuçlar geliştirebilir. Bu bağlamda Türkiye'de bütçeleme sürecine halkın katılımına ilişkin International Budget Partnership tarafından yapılan tespitler ve öneriler şu şekildedir:

- Bütçeleme sürecine halkın katılımı için yasal gereklilikler mevcut değildir.

- Sayıştay'ın denetim raporları ile halk arasında kurulan bir iletişim kanalı yoktur.
- Bütçenin planlama sürecine katılım için yürütme tarafından geliştirilen mekanizmalar yeterli değildir.
- Yasama organında bütçe sürecinde kamusal oturum mevcuttur, fakat yeterli düzeyde etkinliği yoktur.
- Özellikle vatandaşları doğrudan doğruya etkileyen eğitim, sağlık gibi sosyal alanlara ilişkin bütçe görüşmelerinde yasama organında kamusal oturum yeterli düzeyde sağlanamamaktadır.

Görülmektedir ki, Türkiye'de bütçeleme süreci belirlenen takvime uyması, teknik belge eksikliklerinin giderilmesi, yasama ve Sayıştay'ın denetim ve gözetim gücünün artırılması ile halkın bütçeleme sürecine dâhil edebilecek mekanizmaların geliştirilmesiyle; daha şeffaf ve daha katılımcı bir kamu bütçesine ulaşabilecektir. ■

KAYNAKÇA

* Bu çalışmada International Budget Partnership tarafından 2006 yılından beri her iki yılda yayınlanan Open Budget Survey raporları ile Türkiye hakkındaki bilgi notlarından faydalanılmıştır. Kaynaklara aşağıda belirtilen adreslerden ulaşılabilir.

- <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
- <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/?country=tr>



Mehmet YILMAZ

Maliye Uzmanı

Cari Açıkla Mücadele Kapsamında Kalıcı Bir Öneri : Belirli Sektörlerde İhracat Artışından Kaynaklanan Kazancın Kurumlar Vergisi Dışında Bırakılması

ÖZET

Cari işlemler hesabı açığı sorunu ülkemiz ekonomisinde son yıllarda sıkça gündeme gelen ve en çok tartışılan konuların başında gelmektedir.

2002-2012 yılları arası ödemeler dengesi tablosu incelendiğinde cari işlemler hesabının sürekli açık verdiği görülmektedir. Ülkemizin cari işlemler dengesinin açık vermesinin temel nedeni dış ticaret dengesinin açık vermesidir. İhracat rakamlarının ithalat rakamlarının gerisinde kalması öncelikle dış ticaret dengesi açığı vermesini devamında da cari işlemler hesabının açık vermesi ile sonuçlanmıştır.

Cari işlemler hesabındaki bu açık ise sermaye ve finans hesapları ile finanse edilmektedir. Bunun sonucunda da dış borç stokunda bir artış görülmektedir.

Ekonomi yönetimi gerek 2012/3735 ve 2011/2304 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları gerekse 6322 sayılı Kanun ile cari işlemler hesabı açığını kapatmaya yönelik bazı vergisel tedbirler almıştır. Bu tedbirler ihracat artışından çok ithalatın azaltılmasına veya cari işlemler hesabı açığının finansmanına yöneliktir.

Ülkemiz için cari işlemler dengesi açığının azaltmanın en sağlıklı yolu dış ticaret dengesi açığının kapatılmasıdır. Bunun yolu da ithalatın azaltılmasının yanında ihracatın artırılması ile mümkündür.

Bu çalışmada, ödemeler dengesi, cari açık ve cari açığın finansmanının sağlayan sermaye ve finans hesaplarına değinildikten sonra, 2002-2012 yılları arası genel ödemeler dengesi görünümü ortaya konulmuştur. Çalışmanın son bölümünde ise cari açık sorununa kalıcı çözümlerden birisi olarak ön görülen ihracat artışının sağlanmasına yardımcı olarak ihracat artışından kaynaklanan kazancın kurumlar vergisi dışında bırakılması önerilmiştir.

Çalışmamızda önerilen, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek sektörlerde arttırılan ihracat tutarların kurumlar vergisi dışı bırakılması ile firmaların reel karlarının artırıl-



ması, dış pazara yönelmesinin sağlanması, dış pazarda fiyat rekabetinde esneklik kazandırılması ve bunların sonucunda ihracat artışı ile cari işlemler açığı sorunun giderilmesine katkı sağlanması hedeflenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ödemeler Dengesi, Cari İşlemler Dengesi, Dış Ticaret Dengesi, Vergisel Teşvikler.

GİRİŞ

Cari işlemler hesabı açığı sorunu ülkemiz ekonomisinde son yıllarda sıkça gündeme gelen ve en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bir ülke cari işlemler hesabı açığı veriyorsa o ülke ürettiğinden çok tüketiyor demektir. Cari işlemler açığı mutlaka korkulması gereken bir olgu olmamakla birlikte dikkat edilmesi gereken bir iktisadi büyüklüktür.

Sürekli büyüyen bir ekonomiye ve milli gelire sahip olan Türkiye’de bu duruma paralel olarak dış ticaret dengesinde açık verilmesi ve ithalat miktarının her geçen gün artması, cari işlemler açığının her geçen gün daha da büyümesine ve bunun sonucunda da dış borçlanma ihtiyacının artmasına neden olmaktadır.

Ekonomik büyüme neticesinde artan tüketim talebinin iç piyasadan çeşitli nedenlerle karşılanamaması ve bu taleplerin ithalat yoluyla giderilmeye çalışılması, ithalatta meydana gelen bu artışa paralel olarak ihracat artışının sağlanamaması neticesinde dış ticaret dengesi açığı artmaktadır.

Bu çalışmada, ödemeler dengesi, cari açık ve cari açığın finansmanının sağlayan sermaye ve finans hesaplarına değinildikten sonra, 2002-2012 yılları arası genel ödemeler dengesi görünümü ortaya konulmuştur. Çalışmanın son bölümünde ise cari açık sorununa kalıcı çözümleri olarak ön görülen ihracat artışının sağlanmasına yardımcı olarak ihracat artışından kaynaklanan kazancın kurumlar vergisi dışında bırakılması önerilmiştir.

1. ÖDEMELER DENGESİ, CARİ İŞLEMLER NEDİR, CARİ AÇIĞIN ÖDEMELER DENGESİ İÇİNDEKİ YERİ NEDİR

Ödemeler dengesi, bir ekonomide yerleşik kişilerin (Merkezi hükümet, parasal otorite, bankalar, gerçek ve tüzel kişiler), diğer ekonomilerde yerleşik kişiler (yurtdışında yerleşikler) ile belli bir dönem içinde yapmış oldukları ekonomik işlemlerin sistematik kayıtlarını elde etmek üzere hazırlanan istatistikî bir rapordur.

Ödemeler dengesi istatistikleri, “Cari İşlemler” ile “Sermaye ve Finans” hesaplarından oluşmaktadır.

A- Cari işlemler; reel kaynaklarla (mal, hizmet, gelir) ilgili işlemleri ve cari transferleri kapsamaktadır. Bu kalemler Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından aşağıdaki şekillerde tanımlanmıştır.

a) Mal ve Hizmetler

Mallar; genel mal ticareti, işlem gören mallar, onarım gören mallar, taşıtlar için limanlarda sağlanan mallar ve parasal olmayan (ticari altın) altını kapsar.

Hizmet; ihraç ve ithaline ilişkin gelir ve giderlerin kaydedildiği ana hesaptır. Kapsamını, taşımacılık (navlun dahil), turizm gelir ve giderleri, haberleşme hizmetleri, inşaat hizmetleri, sigorta hizmetleri, finansal hizmetler, bilgisayar ve bilgi hizmetleri, patent ve lisans komisyonları, ticari ve ticaret bağlantılı diğer hizmetler, finansal kiralama hizmetleri, çeşitli teknik hizmetler, kişisel, kültürel ve eğlence hizmetleri ile resmi hizmetler oluşturur.

b) Gelirler

Çalışanların ücretleri ile doğrudan yatırım, portföy yatırımları ve diğer yatırımlara ilişkin gelirler ve ödenen

1 Ödemeler Dengesi İstatistikleri Tanım Ve Türkiye Uygulaması, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İstatistik Genel Müdürlüğü, Ödemeler Dengesi Müdürlüğü

tutarları içermektedir. Bu kalem doğrudan yatırımlar ile ilgili olarak hisse gelirleri, kar payları, sermayeye katılan kazançlar ile şirketler arası diğer yatırımlardan doğan gelir ve giderleri içermektedir. Portföy yatırımlarında da hisse senetlerinden elde edilen gelirler (kar payları), tahvil ve benzeri borç enstrümanları ile ilgili gelir ve giderler (faiz) kapsamaktadır. Diğer yatırımlarda ise diğer finansal varlık ve yükümlülüklerle ilgili gelir ve giderler (faiz) kaydedilmektedir.

c) Cari Transferler (Karşılıksız Transferler)

Ekonomiye mal, hizmet ya da para girişi gerçekleştiği halde, bu girişler karşılığında kaynak transferi yapılmayan transferleri içermektedir.

B- Sermaye ve Finans Hesapları

Bu kalem Sermaye Hesapları ve Finans Hesapları olarak iki gruba ayrılmaktadır:

Sermaye Hesabı, Sermaye transferleri (borcun bağışlanması, göçmen transferleri gibi), Üretilmeyen, finansal olmayan varlıklar (kara parçası gibi maddi varlıklar ile imtiyaz, telif, ticari marka ve kira, lisans gibi transfer edilebilir sözleşmeler gibi maddi olmayan varlıklar) olarak sınıflandırılmaktadır.

Finans Hesapları, Doğrudan Yatırımlar, Portföy Yatırımları, Finansal Türevler, Diğer Yatırımlar, Rezerv Varlıklar olarak ayrılmaktadır.

2. 2002-2012 YILLARI ARASINDA CARI İŞLEMLER HESABININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Merkez Bankası verileri incelendiği zaman 2002-2012 döneminde ödemeler dengesi içinde yer alan cari işlemler hesabının sürekli olarak açık verdiği görülmektedir. Cari işlemler hesabı açığı finans hesapları ile finanse edilerek kapatılmaktadır.

2002 yılında 626 milyon ABD Doları (\$) açık veren cari işlemler hesabı 2003 yılında 7 milyar 554 milyon \$, 2006 yılında 31 milyar 386 milyon \$, 2008 yılında 40 milyar 438 milyon \$ açık vermiştir. Bu açık 2009 yılı ekonomik krizi ile büyümenin yavaşlaması nedeniyle 12 milyar 168 milyon \$ gerçekleştiikten sonra 2011 yılından yeniden artarak 75 milyar 092 milyon \$'a yükselmiştir. 2012 yılında cari açıkta önemli oranda iyileşme kaydedilmiş ve cari açık 47 milyar 748 milyon dolara düşmüştür.

Bu dönem içinde cari işlemler hesabı detaylı incelendiğinde bu açığın asıl nedeninin mal dengesi yani dış ticaret açığından kaynaklandığı görülmektedir. 2002 yılında 6 milyar 390 milyon \$ olan dış ticaret açığı 2011 yılında 89 milyar 139 milyon \$'a kadar yükselmiştir. 2012 yılında ise 65 milyar 332 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Dış ticaret açığının artmasının temel sebebi ise ithalat artışının ihracat artışının çok üzerinde gerçekleşmesidir.

Tablo 1: Merkez Bankası Verilerine Göre 2002-2012 Yılları Arası Ödemeler Dengesi Sunumu²

Milyon \$	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CARI İŞLEMLER HESABI	-626	-7.554	-14.198	-21.449	-31.836	-37.781	-40.438	-12.168	-45.447	-75.092	-47.748
İhracat f.o.b.	40.719	52.394	68.535	78.365	93.613	115.361	140.800	109.647	120.902	143.396	163.220
İthalat f.o.b.	-47.109	-65.883	-91.271	-111.445	-134.671	-162.213	-193.821	-134.497	-177.315	-232.535	-228.552
Mal Dengesi	-6.390	-13.489	-22.736	-33.080	-41.058	-46.852	-53.021	-24.850	-56.413	-89.139	-65.332
Hizmetler Dengesi: Gelir	14.031	18.047	23.364	27.958	26.195	29.928	36.978	35.653	36.279	40.668	43.457
Hizmetler Dengesi: Gider	-6.146	-7.575	-10.334	-11.942	-12.210	-15.974	-18.161	-17.072	-19.621	-20.538	-20.555
Mal ve Hizmet Dengesi	1.495	-3.017	-9.706	-17.064	-27.073	-32.898	-34.204	-6.269	-39.755	-69.009	-42.430
Gelir Dengesi: Gelir	2.486	2.246	2.651	3.644	4.418	6.423	6.889	5.164	4.477	3.952	5.034
Gelir Dengesi: Gider	-7.040	-7.803	-8.260	-9.483	-11.074	-13.531	-15.255	-13.472	-11.692	-11.793	-11.735
Mal, Hizmet ve Gelir Dengesi	-3.059	-8.574	-15.315	-22.903	-33.729	-40.006	-42.570	-14.577	-46.970	-76.850	-49.131
Cari Transferler	2.433	1.020	1.117	1.454	1.893	2.225	2.132	2.409	1.523	1.758	1.383
SERMAYE HESABI						-8	-61	-43	-51	-25	-44
FINANS HESABI	1.172	7.162	17.702	42.685	42.689	49.287	34.730	10.123	59.061	66.698	69.891
Yurtdışında Doğrudan Yatırım	-143	-480	-780	-1.064	-924	-2.106	-2.549	-1.553	-1.464	-2.349	-4.074
Yurtiçinde Doğrudan Yatırım	1.082	1.702	2.785	10.031	20.185	22.047	19.760	8.663	9.036	16.047	12.557
Portföy Hesabı-Varlıklar	-2.096	-1.386	-1.388	-1.233	-3.987	-1.947	-1.244	-2.711	-3.524	2.688	2.657
Portföy Hesabı-Yükümlülükler	1.503	3.851	9.411	14.670	11.402	2.780	-3.770	2.938	19.617	19.298	38.132
Diğer Yatırımlar-Varlıklar	-777	-986	-6.983	-553	-13.479	-4.969	-12.058	10.987	7.012	11.136	-518
Diğer Yatırımlar-Yükümlülükler	1.603	4.461	14.657	20.834	29.492	33.482	34.591	-8.201	28.384	19.878	21.137
Cari,Sermaye ve Finansal Hesaplar	546	-392	3.504	21.236	10.853	11.498	-5.769	-2.088	13.563	-8.419	22.099
NET HATA VE NOKSAN	-758	4.489	838	1.964	-228	517	3.011	2.879	1.405	9.433	722
GENEL DENGE	-212	4.097	4.342	23.200	10.625	12.015	-2.758	791	14.968	1.014	22.821
REZERV VARLIKLAR	212	-4.097	-4.342	-23.200	-10.625	-12.015	2.758	-791	-14.968	-1.014	-22.821
Resmi Rezervler	-6.153	-4.047	-824	-17.847	-6.114	-8.032	1.057	-111	-12.809	1.813	-20.814
Uluslararası Para Fonu Kredileri	6.365	-50	-3.518	-5.353	-4.511	-3.983	1.701	-680	-2.159	-2.827	-2.007

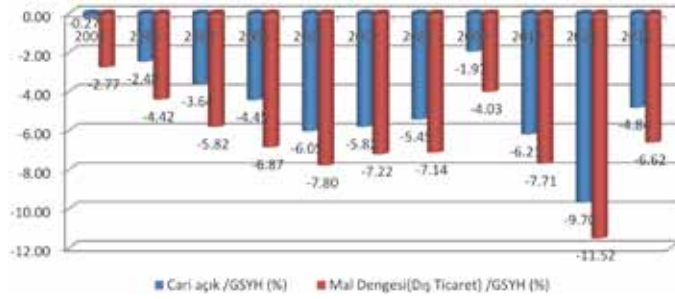
Kaynak: TCMB

2 Merkez Bankası ihracat ve ithalat verilerinde f.o.b tutarları dikkate alınmıştır. Taşımacılık ve sigorta bedelleri hizmet gelirleri içerisinde gösterilmiştir.

2002-2012 yılları arasında gerek cari işlemler den-
gesindeki açık, gerekse dış ticaret dengesi içindeki açığ-
ın GSYH'ya oranı da artmıştır. 2002 yılında % 0,27 olan
cari açığın GSYH içindeki oranı 2011 yılına gelindiğinde %
9,70'e kadar yükselmiştir. 2012 yılında ise % 4,84 olarak
gerçekleşmiştir.

Dış ticaret açığının GSYH'ya oranı 2002 yılında % 2,77
iken 2011 yılına gelindiğinde % 11,52'ye kadar yükselmiş-
tir. 2012 yılında ise % 6,62 olarak gerçekleşmiştir.

**Şekil 1: 2002-2012 Yılları arası Cari işlemler Dengesi
ve Mal Dengesi (Dış Ticaret Dengesinin) GSYH Oranı %**



3. CARİ AÇIKLA MÜCADELE KAPSAMINDA 2010 YILI SONRASINDA ALINAN VERGİSEL TEDBİRLER

Hükümet cari açıkla mücadele kapsamında bir
dizi tedbirler almıştır. Bu tedbirlerin birinci aşamasını
2011/2304 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı³ oluşturmak-
tadır. Bu kararla ithalat azaltıcı yönde tüketim vergileri
ve vadeli ithalattan alınan Kaynak Kullanım Fonu (KKDF)
arttırılmıştır. Bu tedbirler kısaca şunlardan oluşmakta-
dır:

- Vadeli ithalatta KKDF oranı % 6'ya çıkarılmıştır.
- Özel Tüketim Vergisi Kanununun geçici 6'ncı mad-
desinde 40 Türk Lirası olarak belirlenen tutar 100
Türk Lirası olarak tespit edilmiştir. Böylece cep te-
lefonu ithalatında Özel Tüketim Vergisi artışı sağ-
lanmıştır.
- Enerji tasarrufu sağlayan elektrikli araçlarda Özel
Tüketim Vergisi İndirimine gidilmiştir.
- Binek araçlara ilişkin ÖTV oranları yeniden belir-
lenmiştir.

Yeni düzenlemeyle binek araçlar için ÖTV oranı (%),

Motor silindir hacmi 1600 cm ³ 'ü geçmeyenler	37
Motor silindir hacmi 1600 cm ³ 'ü geçen fakat 2000 cm ³ 'ü geçmeyenler	80
Motor silindir hacmi 2000 cm ³ 'ü geçenler	130
olarak belirlenmiştir.	

Ancak alınan bu tedbirler beklenen etkiyi tam olarak

3 13 Ekim 2011 tarihli ve 28083 sayılı Resmi Gazete yayımlanmıştır.

gerçekleştirememiştir. Ekonomi yönetimi 2011/2304
sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ardından ikinci aşama
olarak 6322 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hak-
kında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına
Dair Kanunla⁴ ilave tedbirler almıştır. Bu Kanunla alınan
tedbirler özetlenecek olursa kısaca şunlardır:

- Yabancıların Türkiye'deki Portföy yönetimi kolay-
laştırılmıştır. (madde 35)
- Hizmet ihracatı teşvik edilmiş, mimarlık, mühen-
dislik, tasarım, yazılım, tıbbi raporlama, muhasebe
kaydı tutma, çağrı merkezi, veri saklama hizmeti,
eğitim ve sağlık alanlarında yabancılara verilen
doğrudan hizmetlerden elde edilen gelirlerin yarısı
vergi dışı tutulmuştur. (madde 36)
- Girişimcilik teşvik edilmiş, girişim fonu kurulmuş-
tur. (madde 15)
- Hazinenin yurtdışına kira sertifikası ihracı kolay-
laştırılmıştır. (madde 38)
- Bireysel emeklilik sistemi teşviki yenilenmiş, dev-
let katkısı uygulamasına geçilmiştir.
- Yolcu beraberinde getirilen cep telefonlarına 100
TL harç getirilmiştir.

Ekonomi yönetimi son olarak 2012/3735 sayılı Ba-
kanlar Kurulu Kararı⁵ ile Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na
ekli (I), (II) ve (III) sayılı listelerde değişikliğe gitmiş ve Mo-
tor silindir hacmi 1600 cm³'ü geçmeyen otomobillerdeki
vergi oranını % 40'a çıkarmıştır.

Gerek 2012/3735 ve 2011/2304 sayılı Bakanlar Kuru-
lu Kararları gerekse 6322 sayılı Kanun etkileri görülmüş
ancak bu etkiler sınırlı kalmıştır.

4. CARİ AÇIKLA MÜCADELE KAPSAMINDA YENİ BİR ÖNERİ : İHRACAT ARTIŞINDAN KAYNAKLANAN KAZANCIN KURUMLAR VERGİSİ DIŞINDA BIRAKILMASI

Bu önerinin temelini, Bakanlar Kurulu tarafından be-
irlenecek sektörlerde arttırılan ihracat tutarların kurum-
lar vergisi dışı bırakılması oluşturmaktadır.

Bu önerinin yasal alt yapısını, Kurumlar Vergisi
Kanunu'nda yapılacak düzenleme ile Bakanlar Kuruluna
ihracat tutarını arttıran firmalara yönelik sektör belirle-
me ve belirlenen bu sektörlerde indirimli kurumlar vergisi
oranı uygulatma yetkisinin verilmesi oluşturmaktadır.

Önerinin uygulaması şu şekilde olacaktır; Bakanlar
Kurulunca ihracat arttırma potansiyeli olan A sektöründe
(Örnek: tarım, kimya, otomotiv...) gerçekleştirilen ihracat
artış tutarının % 100'ünü vergi dışı bırakılmasına karar

4 15 Haziran 2012 tarihli ve 28324 sayılı Resmi Gazete yayımlanmıştır.

5 22 Eylül 2012 tarihli ve 28419 sayılı Resmi Gazete yayımlanmıştır.

verebilecektir. Bakanlar Kurulu % 100 olan bu tutarı 0'a kadar indirebilecek 2 katına kadar arttırma yetkisine sahip olacaktır.

ÖRNEK: Bakanlar Kurulu Kararı ile Kurumlar Vergisinden % 100 oranında muaf tutulan sektörde faaliyet gösteren Mersin A.Ş. 2012 yılında 100 milyon \$, 2013 yılında 110 milyon \$ ihracat gerçekleştirdi. Mersin A.Ş.'nin 2012 yılı ihracat artışı 10 milyon \$'dır.

VARSAYIM: Firma % 20 karlılık oranıyla çalışma durumunda; (her 100 \$ lık ihracat artışından 20 \$ net kar elde ettiği varsayımı altında)

2013 Yılı İçin Vergi Dışı Bırakılacak Kurumlar Vergisi Matrahı: 10 milyon \$ X % 20 = 2 milyon \$ olarak hesaplanacaktır.

2013 Yılı İçin İstisna Nedeniyle Tahakkukundan Vazgeçilecek Kurumlar Vergisi: 2 milyon \$ x % 20 = 400 bin \$

SONUÇ: Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen sektörlerde faaliyet gösteren Mersin A.Ş 2013 yılında 10 milyon \$'lık ihracat artışı gerçekleştirmesi nedeniyle 400 bin \$ vergi avantajı sağlayacaktır.

BEKLENEN FAYDALAR:

1. Firmaların ihracattan kaynaklanan reel karlarının artırılması,
2. Firmaların satışlarında iç pazar yerine dış pazara yönelmesinin sağlanması,
3. Firmalara dış pazarda fiyat rekabetinde esneklik kazandırılması,
4. Üretim artışı nedeniyle büyüme ve büyüme bağlı olarak işsizlik başta olmak üzere makro dengeleri olumlu yönde etkilenmesi,
5. İhracat artışı ile cari işlemler açığı sorunun çözümüne katkı sağlanması.

SONUÇ

2002-2012 yılları arası ödemeler dengesi tablosu incelendiğinde cari işlemler hesabının sürekli açık verdiği görülmektedir. Ülkemizin cari işlemler dengesinin açık vermesinin temel nedeni dış ticaret dengesinin açık vermesidir. Dış ticaret dengesi açığının temel sebebi ise ithalata dayalı bir büyümenin gerçekleşmesidir. İhracat rakamlarının ithalat rakamlarının gerisinde kalması öncelikle dış ticaret dengesi açığı vermesini devamında da cari işlemler hesabının açık vermesi ile sonuçlanmıştır.

Cari işlemler hesabındaki bu açık ise sermaye ve finans hesapları ile finanse edilmektedir. Bunun sonucunda da borç stokunda bir artış görülmektedir.

Ekonomi yönetimi gerek 2012/3735 ve 2011/2304 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları gerekse 6322 sayılı Kanun ile cari işlemler hesabı açığını kapatmaya yönelik bazı vergisel tedbirler almıştır. Bu tedbirler ihracat artışından çok ithalatın azaltılmasına veya cari işlemler hesabı açığının finansmanına yöneliktir.

Cari işlemler dengesi açığının azaltmanın en sağlıklı yolu dış ticaret dengesi açığının kapatılmasıdır. Bunun yolu da ithalatın azaltılmasının yanında ihracatın artırılması ile mümkündür.

Çalışmamızda önerilen, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek sektörlerde arttırılan ihracat tutarların kurumlar vergisi dışı bırakılması ile firmaların reel karlarının artırılması, dış pazara yönelmesinin sağlanması, dış pazarda fiyat rekabetinde esneklik kazandırılması ve bunların sonucunda ihracat artışı ile cari işlemler açığı sorunun giderilmesine katkı sağlanması hedeflenmiştir. ■



Maliye Uzmanları Mehmet BEZİK, Salim DEMİRHAN, Rahmi ÜNALAN tarafında hazırlanan **"Tüm Kamu Personeli İçin Harcırar"** kitabında;

- 6245 sayılı Harcırar Kanunu ve bu Kanunla ilgili konular bir bütünlük arzedecek şekilde anlatılmıştır.
- Konu anlatımlarında Danıştay ve Sayıştay kararları ile Maliye Bakanlığı görüşlerinden yararlanılmıştır.
- Örneklerle konu anlatımları desteklenmiştir.
- Güncel Yurtdışı Mesafe Cetvelleri eklenmiştir.
- Sıla Bileti uygulaması anlatılmıştır.
- Kitapta, güncel mevzuat yanında Maliye Bakanlığınca yayımlanmış bulunan 'Harcırar Kanunu Genel Tebliği' ile madde gerekçelerine yer verilmiştir.



Doğan KESTANE

Maliye Uzmanı

Devlet Memurları Yan Ödeme Sistemi

ÖZET

Devlet memurları maaş sisteminin yetersiz kaldığı boşlukları doldurmak, farklı çalışmaları ve nitelikleri farklı değerlendirmek ve kamu hizmetini ülkenin her yanına dengeli yayabilmek amacıyla mevcut istihdam politikalarını desteklemek, eksikliği duyulan nitelikli elemanların kamu kurum ve kuruluşlarına kazandırılmasını sağlamak gibi amaçların gerçekleştirilmesi zorunluluğu yan ödeme uygulamalarını gerekli kılmıştır. Devlet memurlarının hizmetlerinin ücretlendirilmesi yanında, istihdam politikası aracı olarak da kullanılan yan ödeme, hacimsel, oransal ve fonksiyonel olarak önemi artarak Devlet memurları maaş sisteminin ana unsurlarından biri haline gelmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ücret Sistemi, Yan Ödeme

GİRİŞ

Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar kamu hizmeti yürüten Devlet memurlarına, asli maaşları yanında çeşitli adlarla ödemeler yapılagelmiştir. Bu ödemelerden yan ödeme, ücret sisteminin tamamlayıcı ve düzenleyici araçları olarak ortaya çıkmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe girdiği tarihe kadar muhtelif ödemeler yaygınlaşmış, mevzuat ve çeşitlilik açısından belirli bir dağınıklık göstermiş iken 657 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile bu ödemeler bir disiplin altına alınmış ve çoğu yürürlükten kaldırılmıştır. İlk kez 31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunun 71 inci maddesi ile 657 sayılı Kanuna eklenen bir hükümle bugünkü yan ödeme (zam ve tazminat) sisteminin temeli atılmış, zamanla uygulama bütün memurlara yansıtılarak sistemin genelleştirilmesi sağlanmıştır.

Yan ödeme, ücret sisteminin tamamlayıcı ve düzenleyici araçlarından biridir. Devlet memurlarının hizmetlerinin ücretlendirilmesi yanında, istihdam politikası aracı olarak da kullanılan yan ödeme, günümüzde hayli yaygınlaşarak ücret sisteminin ana unsurlarından biri haline gelmiştir. Bu öde-



meler, Devlet memurlarının toplam aylık unsurları içerisinde tutar olarak önemli kalemleri oluşturmaktadırlar.

Devlet memurlarına yapılan önemli ödeme unsurlarından biri olan yan ödeme, esas itibarıyla Devlet memurlarının aylıklarına ilave olarak yapılan bir ödeme olarak doğmuş ancak zamanla genel bir ücret unsuru haline gelmiştir.

1. DEVLET MEMURLARI ÜCRET SİSTEMİ İÇERİSİNDE YAN ÖDEMELER

Dar anlamıyla ücret, belirli bir hizmet için insan emeğine ödenen bir bedeldir. Bu açıdan ücret, emeğin somut ifadesi olan hizmetin karşılığıdır. Personel rejimi içinde ücret sisteminin önemli bir yeri vardır. Devlet memurları ücret sistemi, ülkemizde de üzerinde tartışılan önemli konulardan biridir. Anayasa'nın 55 inci maddesi Devlete, çalışanların yaptıkları işe uygun, adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alma görevi yüklemiştir.

Ülkemizdeki kamu personel hukuku açısından kamu personeline yapılan ödemeler; personel kanunları, ilgili kanunların verdiği yetkiye istinaden çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları, toplu sözleşme ve bireysel hizmet akitleri (sözleşme) ile belirlenmekte, bunların dışında, teşkilat kanunlarında veya özel düzenlemelerde yer alan münferit ödemeler de bulunmaktadır. Bu çerçevede kamu personeline belirli kriterlere göre, hizmetin niteliği açısından kadro ve pozisyonlar veya görevler dikkate alınarak çeşitli mali ve sosyal haklar öngörülmüştür. Bu ödemelerin bir kısmı kamu personeline sabit ve düzenli bir gelir sağlayan ödemeler iken bir kısmı ise kamu görevlisinin fiilen yaptığı katkıya bağlı olarak belirlenen düzensiz ve sabit olmayan ödemelerdir. Kamu personeline düzenli mali hak tanıyan ödemeler kişinin kamu personeli statüsünü kazanması ile ortaya çıkmakta ve görevin hukuken sürdürüldüğü sürece kişilere mali hak sağlamaktadır. Diğer ödemeler ise kamu idarelerinin kendine özgü görev ve

yetkilerinden veya kamu personelinin mesleki bilgisine ya da hizmetine duyulan ihtiyaçtan dolayı verilen ilave görevler karşılığında yapılan ödemelerdir.

Devlet memurlarının ücret rejiminde çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Devlet memurlarının personel rejimi ve ücret sistemlerinin kökten değiştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi ise 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile gerçekleşmiştir. 657 sayılı Kanun, Devlet memurları ücret sistemi açısından bir dönüm noktası ve bir reform düzenlemesi niteliği taşımaktadır.¹

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun genel gerekçesinde, tek ücret sistemi savunularak "modern personel rejiminde devletin belli bir ücret politikasının tesbit edilmesi ve bu politika çerçevesinde gördürülen hizmetin tek bir ücretle ödüllendirilmesi ve hizmetin karşılığı asıl ödüllendirmenin bu ücret içinde düşünülmesi, eşit işe eşit ücret ödenmesi gibi ilkelere uyulmasının zorunlu olduğu" belirtilmekle birlikte, görev ve görevliler arasındaki her türlü farklılaşma zamanla ücret ödemelerinde farklılaşmayı beraberinde getirmiştir.²

657 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, Devlet memurlarının mali haklarına ilişkin çok sayıda düzenlemeler yapılmış ve yeni ödeme unsurları getirilmiştir. 1972 yılından itibaren yan ödeme uygulamasının gerek kapsam gerekse ödeme tutarı açısından önemi artarak devam etmiştir.

Ayrıca, bu ödemeler görevin önem, sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi, kadro unvanı, kadro derecesi, çalışılan kurum ve eğitim seviyesi gibi hususlar göz önüne alınarak kendi içerisinde de çeşitlilik göstermektedir.

1 Doğan Kestane, "Devlet Memurları Ücret Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Ne Olmalı?", Bütçe Dünyası, Sayı 18, 2004, s.18.

2 Mehmet Ay, Devlet Memurlarının Yan Ödemeleriyle İlgili Uygulamalar, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara 1986, s. 3.

Öte yandan, Devlet memurlarına yapılan yan ödeme asli ödeme niteliğindeki aylığın üzerine çıkarak sürekli ve düzenli bir ödeme özelliği kazanmıştır. Yan ödeme, mevcut uygulamayla Devlet memurları ücret sisteminin ağırlık noktası haline gelmiştir.

2. DEVLET MEMURLARI YAN ÖDEME SİSTEMİ

Yan ödemeler, hizmetin niteliğinden doğan bir takım nedenlerle Devlet memurlarına asli maaşlarının yanında ek bir ödeme yapılması imkanı sağlayan ödemelerdir. Yan ödemeler "zam" ve "tazminat" olarak iki ana gruba ayrılmaktadır.

Yan ödemeler, ilk olarak yürürlüğe girdiği 1972 yılından günümüze kadar ödemede çeşitlilik, yararlanan personel sayısı ve kapsam açısından önemli gelişmeler göstermiştir.

2.1. YAN ÖDEME UYGULAMASININ GELİŞİMİ

Devlet memurları yan ödeme sistemi iki döneme ayrılarak incelenebilir. Birinci dönem, 1972 yılından önceki uygulamaları, ikinci dönem ise 1972 yılından sonraki uygulamaları kapsamaktadır.

2.1.1. 1939-1972 Yılları Arası Yan Ödeme Uygulaması

1939 yılında personel sistemini yeniden düzenleyen ve bir takım ek ve değişiklikleriyle 1970 yılına kadar yürürlükte kalan 8.7.1939 tarihli ve 3656 sayılı "Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun" ile 3.7.1939 tarihli ve 3659 sayılı "Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun"da yan ödemelere ilişkin bazı düzenlemeler yer almıştır.³

2.1.2. 1972 Yılından İtibaren Yan Ödeme Uygulaması

1327 sayılı Kanun uyarınca, ilk yan ödeme kararnamesi 1972 yılında (1.8.1972 tarihli ve 7/4821 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı) yürürlüğe girdiğinde, genel ve katma bütçeli kurumlar ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinde görevli, sınırlı sayıda (190.000) memura yan ödeme verilmesi öngörülmüştür.⁴

Başlangıçta, Kamu İktisadi Teşebbüsleri personeli ve yerel yönetimler personeli için ayrı ayrı Bakanlar Kurulu Kararları çıkarılmakta iken, 1974 yılından itibaren uygulama birliği sağlanarak tek yan ödeme kararnamesi çıkarılması yoluna gidilmiştir.

Uygulamanın başladığı 1972 yılından itibaren iş gücü, iş riski ve temininde güçlük zammı mevcutken, yan ödeme sistemine 1975 yılında 8

sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mali sorumluluk zammı, 1982 yılında 2595 sayılı Kanun ile özel hizmet tazminatı ve diğer tazminatlar da dahil edilerek yan ödeme kapsamı genişletilmiştir. Kapsamda yaşanan bu gelişmeyle birlikte yan ödemelerden faydalanan personel sayısı da zamanla artış göstermiş ve nihayet 1976 yılından itibaren zamlardan, 1991 yılının ikinci yarısından itibaren ise tazminatlardan yararlanamayan personel kalmamıştır.⁵

2.2. YAN ÖDEME UYGULAMASI SÜRECİNDEKİ ÖNEMLİ DEĞİŞİMLER

Yan ödeme uygulamasında, sistemin ilk olarak yürürlüğe girdiği 1972 yılından bu yana uygulanan esas ve usullerde zaman içinde bazı değişim ve gelişmeler olmuştur. Bu değişimleri aşağıdaki şekilde sistemleştirebiliriz.

2.2.1. Esas ve Usullerin Düzenlenmesinde Yönetmelikler Yerine Yan Ödeme Kararnamesi Sistemine Geçilmiştir

1972 ve 1973 yıllarında esas ve usuller Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile düzenlenmiştir. Bu uygulama 1974 yılından itibaren terk edilerek, her yıl Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulan Yan Ödeme Kararnamesi ile düzenlenir hale gelmiştir.

2.2.2. Yan Ödemeden Yararlanan Personel Sayısı Artmıştır

Yan ödeme uygulamasına geçildiği ilk yıllarda sınırlı sayıda personel bu ödemelerden yararlanmış iken zamanla yararlanan personel sayısı artmıştır. 1976 yılı Yan Ödeme Kararnamesi ile bütün memurlar zam ödemesi kapsamına alınmışken, 1991 yılı ikinci yarısından itibaren bütün memurlar "iş gücü zammı" ve "tazminat"dan istifade eder hale gelmiştir. Dolayısıyla zam ve tazminat uygulaması bütün memurlara yansıtılarak sistemin genelleştirilmesi sağlanmıştır.

2.2.3. Zam Ödemesinde "Lira" Uygulamasından "Puan-Katsayı" Uygulamasına Geçilmiştir

Bakanlar Kurulu Kararlarında 1972 ve 1973 yılı Bütçe Kanunlarındaki miktarlar esas alınarak zamlar "Lira" olarak belirlenmekte iken, 1974 yılı Yan Ödeme Kararnamesi ile "Lira" uygulamasına son verilmiştir. 1974 yılından itibaren zamlar "puan" cinsinden ifade edilerek bu puanların ödemeye esas olmak üzere parasal tutarlara çevrilmesi için "yan ödeme katsayısı" uygulaması başlatılarak, "puan" ile "yan ödeme katsayısı" çarpımı sonucu bulunan tutar ödenecek zam tutarı olmuştur.

3 Ay, a.g.t., s. 48.

4 Ay, a.g.t., s. 49.

5 Doğan Kestane, "Kamu Personeli Ücret Rejimi ve Devlet Memurlarına Yapılan Yan Ödemeler", Mali Hukuk; Sayı 73, 1998, s. 20.

2.2.4. Hak Kazanılması ve Ödenmesindeki Gelişme

1972 yılından 1981 yılına kadar olan dönemde yan ödeme (zam ve tazminatlar) ödenmesini gerektiren görevlere başlanıldığı günden itibaren hak kazanılmakta ve yapılan ödemeler "fiilen iş yapma" şartına bağlı olarak "müteakip aybaşında aylıkla birlikte" yapılmaktaydı. Bu uygulamaya 1981 yılı Yan Ödeme Kararnamesi ile son verilmiş ve yan ödemeler "aylıkla birlikte peşin" ödenmeye başlanılmış ve bu konuda aylıklara ilişkin hükümler uygulanmıştır.

2.3. YAN ÖDEMELERİN BELİRLENMESİNE ETKİ EDEN FAKTÖRLER

Devlet memurlarına verilen yan ödemeler oldukça değişik sebepler ve kriterlere dayanılarak farklılaştırılmıştır. Böyle bir farklılaşma uygulamasına etki eden faktörler 657 sayılı Kanunun 152 nci maddesinde belirtilen kadro (görev unvanı), hizmet sınıfı, öğrenim durumu, kadro ve aylık derecesi, çalışma mahalli, görevin yetki, sorumluluk ve niteliği olarak sınıflandırılabilir.⁶

2.3.1. Hizmet Sınıfı

Sınıflandırma, kamu personel ve ücret rejiminin temel ilkelerinden biridir. Sınıflandırma yapısı, hizmetle personel arasındaki ilişkilerin bütününi biçimlendirdiğinden, hizmet koşulları ve ücret yönünden büyük önem taşır.⁷ 657 sayılı Kanun uyarınca Devlet memurları 10 hizmet sınıfına ayrılmışlardır. Yan Ödeme Kararnamelerine ekli I, II ve III sayılı cetvellerde yer alan bölümler, hizmet sınıflarının belirleyici olduğu bir özellik göstermekte, dolayısıyla puan ve oran belirlenmesinde genel olarak hizmet sınıfı dikkate alınmaktadır.

2.3.2. Kadro ve Aylık Derecesi

Yan Ödeme Kararnamesinde zam ve tazminatlara ilişkin olarak kadro ve aylık derecelerine dayalı bir sistem benimsenmiştir.

2.3.3. Kadro (Görev) Unvanı

Kadro (görev) unvanı, maaşın belirlenmesindeki en önemli faktörlerden olup, her hizmet sınıfının kendi içindeki yapısal farklılaşma ile zam puanları ve tazminat oranlarında farklılaşmayı ortaya çıkarmaktadır. Buna göre memurdan müsteşara kadar yan ödemelerde kademeli bir süreç söz konusudur.

2.3.4. Görevin Yetki, Sorumluluk ve Niteliği

Görevin yetki, sorumluluk ve nitelikleri dikkate alınarak 1982 yılından beri, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) belli oranlarında özel hizmet tazminatı ve diğer tazminatların ödemesi yapılmaktadır.

2.3.5. Öğrenim Durumu

Kamu kurumlarında görevli memurlar, öğrenim durumu açısından da farklılıklar göstermektedirler. Özellikle yan ödeme kararnamesinin I ve II sayılı cetvellerinde yer alan teknik hizmetler ve sağlık hizmetleri bölümlerindeki puanlama ve oranlamalarda "öğrenim durumu" esas alınan ölçütlerden birisidir. Diğer hizmet sınıflarında ise öğrenim durumunun yan ödemeler üzerinde doğrudan değil dolaylı etkisinin olduğu görülmektedir.

2.3.6. Çalışma Mahalli

Çalışma mahalli, hizmetin görüldüğü yer olup (özellikle iş güclüğü ve iş riski zamları) sağlık için tehlike ve çalışma şartları bakımından güçlük arz eden veya normalin üstünde gayret sarfını gerektiren görevlerde çalışanlara ödenmesi amacıyla düzenlenmiştir. Bu bakımdan aynı eğitim düzeyine, hizmet sınıfına, hizmet yılına ve kadro (görev) unvanına sahip bir personele ödenecek zam ve tazminatlar, çalışma alanlarına göre farklılıklar gösterilebilmektedir.

2.4. YAN ÖDEME UYGULAMASI

2.4.1. ZAMLAR

Pratikte çok geniş bir uygulama alanına sahip olan bu ödemeler⁸ "iş güclüğü zammı", "iş riski zammı", "temininde güçlük zammı" ve "mali sorumluluk zammı"ndan oluşmaktadır. Bu zamlar, 657 sayılı Kanunun "zam ve tazminatlar" başlıklı 152 nci maddesinde düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre, söz konusu zamların hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, ödemenin miktarları, ödeme usul ve esasları her yıl Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan "Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar" (Yan Ödeme Kararnamesi) ile tespit edilmektedir.

2.4.1.1. Zam Türleri

2.4.1.1.1. İş Güclüğü Zammı

İşin niteliği ve çalışma şartlarının ortaya çıkardığı "güçlük" karşılığı ödenir. İş güclüğü zammı, başlangıcından günümüze kadar yan ödeme kararnameleri kapsamında tüm personele ödenen bir zamdır.

2.4.1.1.2. İş Riski Zammı

İşin hayat ve sağlık için taşıdığı "risk" in karşılığı olarak ödenir. Genelde sağlık, teknik ve emniyet hizmetleri sınıfında yer alan personelden riskli görevlerde bulunanlar faydalanmaktadır. Ödeme yapılan iş ve görevler sınırlıdır.

2.4.1.1.3. Temininde Güçlük Zammı

İşin önem ve niteliği gereği o işte çalıştırılmak üzere istihdam edilecek personelin teminindeki "güçlük", tutulmasındaki "zorluk" ve belli yerlerde istihdam edilmesinin

⁶ Ay, a.g.t., s. 31-38.

⁷ Ömer Bozkurt; Turgay Ergun, Seriya Sezen (2008), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayın No:342, Ankara, s. 221.

⁸ Mustafa Çatalçam, Kamu Personeline Yapılan Ödemeler, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara 1988, s.81

deki "zorluk ve güçlük" karşılığı olarak ödenir. Temininde güçlük zammı, yararlanan personel sayısı açısından iş güçlüğü zammından sonra en kapsamlı olanıdır.

2.4.1.1.4. Mali Sorumluluk Zammı

Parasal olarak "Sayıştay'a hesap vermenin" ve "vezne açığından sorumlu olmanın" karşılığı olarak verilen parayı ifade eder. Mali sorumluluk zammı, gerek yararlanan personel sayısı açısından gerekse kapsam açısından diğer zamlara nazaran en sınırlı olanıdır.

2.4.1.2. Yan Ödeme Aylığı

Yan ödeme aylığı, zamlar için öngörülen puan ile yan ödeme katsayısının çarpılması sonucu bulunmaktadır. 657 sayılı Kanunun 152 nci maddesi hükmü gereğince ödenmesi öngörülen iş güçlüğü, iş riski, mali sorumluk zammı ve temininde güçlük zammının kimlere ve ne miktarda ödeneceği, ödeme usul ve esasları, Kanunda belirtilen kriterlere uygun olarak Maliye Bakanlığınca bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır.

Zamlar için öngörülen puanlar, Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar eki I sayılı Cetvelde unvan, derece, hizmet sınıfları ve kurumsal yapı göz önüne alınmak suretiyle belirlenmektedir.

2.4.1.3. Zam Ödemesi Yapılmayan Personel

657 sayılı Kanunun 152 nci maddesi uyarınca 17.4.2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan ve takip eden yıllarda yürürlüğüne devam olunan Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar'ın 11 inci maddesi uyarınca,

- Her statüdeki sözleşmeli personele (6/2/1997 tarihli ve 97/9021 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı saklı kalmak üzere)
- Yurtdışına sürekli görevle atananlara (kendilerine yurtdışı aylığı ödendiği sürece)
- 657 sayılı Kanun ile bu Kanunun ek geçici 9 uncu maddesi kapsamına girmeyenlere (Hakim ve Savcı adayları dahil)
- Mesleklerini serbest olarak icra etmek üzere muayenehane veya laboratuvar açanlara; özel hastane, muayenehane, poliklinik, laboratuvar, okul, öğrenci etüt merkezi ve kurs gibi yerlerde çalışanlara; 4857 sayılı İş Kanununa göre işyeri hekimi olarak görev yapanlara ödenmemektedir.

2.4.2. TAZMİNATLAR

Tazminatlar ilk defa ödenmeye başlanıldığı 1982 yılından günümüze kadar muhtelif defalar değişikliğe uğramıştır. Görevin önemi, görevin sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi, hizmet sınıfı, kadro unvan ve derecesi ve eğitim seviyesi v.b. hususlar göz

önüne alınarak en yüksek Devlet memuru aylığı (ek gösterge dahil) tutarına Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar eki (II) ve (III) sayılı Cetvellerde gösterilen oranların uygulanması suretiyle belirlenmektedir.

2.4.2.1. Tazminat Türleri

2.4.2.1.1. Özel Hizmet Tazminatı

İlk defa 2595 sayılı Kanun ile 1982 yılından itibaren uygulamaya konmuştur. Başlangıçta ödeme kapsamı sınırlı iken zamanla bu kapsam hayli genişlemiştir.

- Genel İdare Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlar ile üst yönetim görevi yapan personele,
- Kadroları Sağlık Hizmetleri Sınıfında bulunan ve fiilen görev yapanlara,
- Kadroları Teknik Hizmetler Sınıfında bulunan ve fiilen görev yapanlara,
- Kurumların Avukatlık Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarında bulunanlara,
- Kurumların denetim hizmetlerini yürüten müfettiş, kontrolör, denetmen, denetçi, uzmanlar ile bunların yardımcılara,
- Dışişleri meslek memurları ile konsolosluk ve ihtisas memurlarına (aday memurlar dahil),

özel hizmet tazminatı ödenmektedir.

2.4.2.1.2. Eğitim Öğretim Tazminatı

Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfına dahil öğretmen unvanlı kadrolarda fiilen öğretmenlik yapan personel ile bu kadroda olup cezaevi okullarında çalışanlar ile bunlardan okul müdürü, okul müdür yardımcısı, yönetici ve eğitim uzmanı olarak görevlendirilenlere ödenir.

2.4.2.1.3. Din Hizmetleri Tazminatı

İl müftü yardımcısı, ilçe müftüsü ve din hizmetleri sınıfına dahil kadrolarda bulunan personele ödenmektedir.

2.4.2.1.4. Emniyet Hizmetleri Tazminatı

Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunan personele ödenmektedir.

2.4.2.1.5. Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet Tazminatı

Mülki İdare Amirliği Sınıfına dahil kadrolarda bulunan personele ödenmektedir.

2.4.2.1.6. Denetim Tazminatı

Kurumların teftiş, denetim ve kontrol hizmetlerinde görev yapan denetim elemanlarına (müfettiş, kontrolör, denetçi, uzman, denetmen, murakıp ve aktüer gibi) ödenmektedir.

2.4.2.1.7. Adalet Hizmetleri Tazminatı

Yüksek Mahkemeler, Yüksek Seçim Kurulu, Sayıştay, İl ve İlçe Seçim Kurulları ile adli, idari ve askeri yargıda (Ceza İnfaz Kurumları ve İcra Müdürlükleri personeli dahil) görevli ve 657 sayılı Kanuna tabi personele ödenmektedir.

2.4.2.1.8. Diğer Tazminatlar

657 sayılı Kanunda belirtilen hizmet sınıflarına dahil olup, yukarıda belirtilen tazminatlardan yararlanamayan tüm personel "tazminat" adı altında bir ödeme almaktadır.

2.4.2.2. Tazminat Miktarı

En yüksek Devlet memuru aylığı (ek gösterge dahil) tutarına, Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar eki II ve III sayılı cetvellerde gösterilen oranların uygulanması suretiyle hesaplanmaktadır. Tazminat oranları, ödeme usul ve esasları, Kanunda belirtilen kriter ve tavanlara uygun olarak unvan, derece, hizmet sınıfları ve görev yerleri baz alınarak Maliye Bakanlığınca bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır.

2.4.2.3. Tazminat Ödemesi Yapılmayan Personel

2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Kararın 11 inci maddesi uyarınca;

- Her statüdeki sözleşmeli personele (6/2/1997 tarihli ve 97/9021 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı saklı kalmak üzere)
- Yurtdışına sürekli görevle atanarlara (kendilerine yurtdışı aylığı ödendiği süre)
- 657 sayılı Kanun ile bu Kanunun ek geçici 9 uncu maddesi kapsamına girmeyenlere (Hakim ve Savcı adayları dahil),

ödenmemektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu personel rejimi içinde ücret sisteminin önemli bir yeri vardır. Ücret sistemi çok sayıda mevzuat değişikliğine konu olmaktadır. Anayasanın 55 inci maddesi Devlete, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret

elde etmeleri için gerekli tedbirleri alma görevi yüklemiş ve "en az ücret" in ülkenin ekonomik ve sosyal durumuna uygun tutarlarda tespitini emretmiştir.

- Kamu personeline, mevcut aylık sisteminin çeşitli bakımlardan ortaya çıkardığı boşluğu doldurmak amacıyla değişik tür ve nitelikte olmak üzere çok sayıda ödeme yapılmaktadır. Bu ödemelerden bazıları aylığın üzerine çıkarak düzenli ve sürekli bir ödeme niteliği kazanmış ve aylığın "yeterli olma" fonksiyonunu üstlenmiş gibidir. Üstelik bu ödemeler sürekli ve düzenli bir ödeme fonksiyonunu kazanmış ve bu haliyle ücret sisteminin en önemli unsuru haline gelmiş bulunmaktadır.
- İş güclüğü, iş riski, temininde güçlük ve mali sorumluluk zammı ödemesinde yan ödeme katsayısının düşük olması nedeniyle bunların Devlet memurlarının aylık unsurları içerisinde tutar olarak etkinliği zayıf kalmaktadır. Bu açıdan zam uygulanmasına ya son verilebilir ya da yan ödeme katsayısının yükseltilmesi yolu ile zam uygulamasının etkinliği artırılabilir. Öte yandan, iş güclüğü, iş riski, mali sorumluluk ve temininde güçlük zammı tutarlarının tazminatlara ilave edilmesi de düşünülebilir.
- Görev yerine ve görevin yerine getiriliş biçimine ilişkin kimi güçlükler, bazı ek ödemeleri haklı kılabilir. Ancak, bunlar ana ücret sisteminin yerini tutan değil, onun tamamlayıcısı olan istisnai uygulamalar olmalıdır.⁹ Yan ödemelerin Devlet memurları maaş unsurları içerisindeki tutarlarının zamanla yükselmesi yönünde eğilim görülmektedir.
- 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 10 uncu maddesi uyarınca anılan Kararnameye ekli (II) sayılı Cetvelde yer alan kadrolara atanarlara yalnızca "ücret ve tazminat" ödenmesi yapılmaktadır. Anılan Cetvelde sayılan boş kadrolara vekalet edilmesi halinde "ücret ve tazminat" farkı değil "zam ve tazminat" farkı ödeniyor olması yan ödeme sisteminin önemini artırmaktadır. ■

9 Ömer Bozkurt ve diğerleri, a. g. e., s. 231-232.

KAYNAKÇA

- Doğan Kestane (1998), "Kamu Personeli Ücret Rejimi ve Devlet Memurlarına Yapılan Yan Ödemeler", Mali Hukuk; Sayı 73, s. 14-24.
- Doğan Kestane (2000), "Devlet Memurlarına Yapılan Yan Ödemeler ve Gelişimi", Belediye Dünyası, Cilt 1-Sayı 1, s. 17-28.
- Doğan Kestane (2004), "Devlet Memurları Ücret Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Ne Yapılmalıdır?", Bütçe Dünyası, Sayı 18, s.16-29.
- İbrahim Pınar (2001), Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat, Seçkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara
- Mehmet Ay (1986), Devlet Memurlarının Yan Ödemeleriyle İlgili Uygulamalar, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara
- Mustafa Çatalçam (1988), Kamu Personeline Yapılan Ödemeler, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara
- Şinasi Yurdakul (1998), "657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Tabi Personelin Maaş Unsurları ve Aylıklarının Hesaplanması", Maliye Dergisi, Sayı 127
- Ömer Bozkurt; Turgay Ergun, Seriye Sezen (2008), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayın No:342, Ankara
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1996), Devlet Memurları Yan Ödeme Mevzuatı Cilt 1 ve 2, Sayı1996/4, Ankara
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2007), Devlet Memurları Yan Ödeme Mevzuatı Cilt III, Sayı:2007/1, Eylül 2007, Ankara



Kamil Önder ERGÜN

Daire Başkanı
Maliye Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı



Funda MAKİNECİ

Maliye Uzman Yardımcısı

Genişletici Para Politikasından Çıkış Stratejisi ve Gelişmekte Olan Ekonomilere Etkisi

ÖZET

Küresel finansal kriz sonrası dönemde gelişmiş ekonomilerde mali manevra alanının sınırlı oluşu ve geleneksel para politikası aracı olan faizin piyasalar üzerindeki etkisinin sınırlı kalması nedeniyle farklı para politikası araçlarının kullanımı kaçınılmaz hale gelmiştir. Olağanüstü önlemler olarak da adlandırılan miktarsal genişleme politikaları sonucunda oluşan küresel likidite fazlası, düşük büyüme ve belirsizlik ortamı, yüksek getirili ve kısa vadeli yatırım arayışlarını beraberinde getirmiştir. Bu da gelişmekte olan ekonomilere kısa vadeli sermaye girişini hızlandırmış ve özellikle yapısal olarak cari açık veren gelişmekte olan ülkelerde finansal kırılganlık düzeyini artırmıştır. Bugün olağanüstü şartlar içinde uygulanan genişletici para politikasından çıkışın, zamanlaması ve kompozisyonu küresel ekonominin, özellikle de gelişmekte olan ekonomilerin önündeki en belirleyici faktör haline gelmiştir. Bu çalışmanın amacı; önümüzdeki birkaç yıllık dönemde küresel ekonominin önündeki en büyük risk faktörlerinden biri olan genişletici para politikasından çıkışın daha ilk adımında gelişmekte olan ekonomilerin nasıl etkilediğini göstermektir.

Anahtar kelimeler: Geleneksel olmayan para politikası, genişletici para politikası, merkez bankası, finansal kriz, finansal dalgalanmalar.

GİRİŞ

Küresel finansal krizin boyutları gelişmiş ekonomileri olağanüstü politika önlemleri almaya zorlamıştır. 2008'in Eylül ayından itibaren derinleşen küresel finansal kriz olağanüstü bir dönemi ifade etmektedir. Bu dönemde gelişmiş ekonomilerde mali manevra alanının sınırlı oluşu ve geleneksel para politikası aracı olan faizin piyasalar üzerindeki etkisinin sınırlı kalması nedeniyle farklı para politikası



araçlarının kullanımı kaçınılmaz hale gelmiştir. Krizin ilk dönemlerinde yaşanan finansal kargaşa ile birlikte gelişmiş ülke merkez bankaları faiz oranlarını düşürmeye ve likidite sıkıntısı çeken bankalara kredi açmaya başlamışlardır. Fakat faiz düzeyi sıfıra yaklaştıkça merkez bankalarının faiz oranları bakımından hareket alanları kısıtlanmıştır. Piyasaya yeteri kadar likidite sağlayamadıkları duruma geldiklerinde ise ekonomik toparlanma ve fiyat istikrarının sağlanması için geleneksel para politikalarının yetersiz olduğunu görmüşler, farklı politika arayışlarına yönelmişlerdir.¹

Başta Fed (Amerika Merkez Bankası), ECB (Avrupa Merkez Bankası) ve BOJ (Japonya Merkez Bankası) geleneksel olmayan para politikası çerçevesinde uzunca bir süre miktarsal genişleme politikalarını kullanmış ve bu merkez bankalarının bilançolarında zaman içinde ciddi büyümeler görülmüştür. Söz konusu politikalar neticesinde oluşan küresel likidite fazlası, düşük büyüme ve belirsizlik ortamı ile birleşince fon sahipleri yüksek getirili ve kısa vadeli yatırım arayışlarına yönelmiştir. Bu da gelişmekte olan ekonomilere sıcak para olarak da adlandırılan kısa vadeli sermaye girişini hızlandırmış ve özellikle yapısal olarak cari açık veren gelişmekte olan ülkelerde finansal kırılganlık düzeyini artırmıştır. Bugün geline noktada olağanüstü şartlar içinde uygulanan genişletici para politikasından çıkışın, zamanlaması ve kompozisyonu küresel ekonominin, özellikle de gelişmekte olan ekonomilerin önündeki en belirleyici faktör haline gelmiştir. Nitekim son aylarda Fed'in para politikasına aşırı duyarlı hale gelen gelişmekte olan ülkelerde Fed'in varlık alım programına son verebileceği endişeleri bile finansal piyasalarında büyük dalgalanmalara sebebiyet vermiştir.

1 Umut VURAL, "Geleneksel Olmayan Para Politikalarının Yükselişi", Mart 2013, Uzmanlık Yeterlilik Tezi.

1. KÜRESEL FİNANSAL KRİZDE GELENEKSEL OLMAYAN PARA POLİTİKASI UYGULAMALARI

Geleneksel olmayan para politikaları kavramı teorik olarak daha eski yıllara dayansa da bu politika araçlarının kullanımı ile ilgili yaygın ve kapsamlı tecrübe, küresel finansal kriz ve sonrası dönemde oluşmuştur.

Kriz öncesi yakın dönemde uygulanan geleneksel para politikası çerçevesindeki aktarım mekanizması, faiz kanalına dayanmaktaydı. Para politikasındaki değişim otoritelerin kısa vadeli faiz oranlarını etkilemek amacıyla bankaların rezerv arzını değiştirdiği koşullarda başlamaktadır. Bu süreçte öncelikle bir para politikası faiz düzeyi belirlenir. Belirlenen faiz düzeyi ise bankaların rezerv arzı değiştirilerek korunur. Kısacası para politikaları, para politikası faiz oranı düşürülerek ya da yükseltilerek yürütülmektedir. Söz konusu şartlarda para politikası uygulamalarının ekonomiye aktarımı, para politikası faiz değişimlerinin iktisadi birimlerin tüketim ve yatırım kararlarında etkili olan uzun vadeli faiz oranlarına yansımaya bağlıdır. Ancak olağanüstü dönemlerde kısa dönemli nominal faiz oranında yapılan değişiklikler ile istenilen sonuçlar elde edilemeyebilir. Bu durumda para politikasının faiz aracının işlemez hale gelmesi ekonomik krizin boyutlarının nominal faizin sıfır alt sınırına indirilmesini gerektirecek kadar güçlü olması durumunda ortaya çıkmaktadır. İşte geleneksel para politikası araçlarının çalışmaz hale geldiği bu durumda geleneksel olmayan para politikasına geçiş başlamaktadır.²

Geleneksel olmayan para politikaları finansal koşulları rahatlatmak için çok geniş araç ve önlemleri içermektedir. Temelde doğrudan bankalara, hanehalklarına

2 Nejla Adanur AKLAN-Mehmet NARGELEÇKENLER, "Para Politikalarının Banka Kredi Kanalı Üzerindeki Etkileri", İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi No:39, 2008, s.109.

ve finans dışı şirketlere yönelik finansman maliyet ve miktarını hedef almaktadırlar. Kriz sürecinde yaşanan olağanüstü dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde merkez bankalarının bilançolarında olağanüstü genişlemeye yol açan genişletici para politikaları birincil politika tercihi haline gelmiştir.

Geleneksel olmayan para politikaları para tabanlarının genişletilmesine hizmet etse de, ülkelere göre çeşitli isimler altında adlandırılabilmektedirler. Bu farklılıklar genelde problemin kaynağını ve amaç farklılıklarını da yansıtmaktadır.

Örneğin geleneksel olmayan para politikası yöntemleri, Japonya'da amaçlanın deflasyon riskini savuşturmak ve ekonomiyi canlandırmak olması nedeniyle "Miktar Genişletmesi" (Quantitative Easing), Amerika'da para ve kredi piyasalarındaki problemleri çözmeye yönelik olması nedeniyle "Kredi Genişletmesi" (Credit Easing), Avrupa'da bankacılık kesiminin likidite problemini çözmek ve böylelikle bankaların kredi mekanizmalarını sağlıklı bir şekilde devam ettirmelerinin amaçlanması nedeniyle "Genişletilmiş Kredi Yardımı" (Enhanced Credit Support), İngiltere'de ise finansal piyasaların istikrara kavuşturulması için bankalardan önceden açıklanan bir program dahilinde doğrudan varlık alımına yoğunlaşılması nedeniyle Varlık Alım Programı (Asset Purchase Program) olarak bilinmektedir.³

Küresel finansal krizde parasal genişlemeyi en fazla kullanan Fed, ilk olarak Kasım 2008'de QE1 olarak adlandırılan birinci miktarsal genişleme paketini açıkladı. Bu paket 600 milyar dolarlık tahvil alımını içeriyordu. Mart 2009'da ise QE1'in devamı niteliğinde 750 milyar dolarlık ipoteğe dayalı menkul kıymet ve 300 milyar dolarlık tahvil alımını açıkladı. Parasal genişlemenin ikinci ayağı olarak bilinen QE2 ise Kasım 2012'de açıklandı. Aylık 75 milyar dolar olmak üzere 600 milyar dolar tahvil alımı yapılacaktı. Eylül 2012'de ise QE3 olarak bilinen son tahvil alım programı açıklandı. Aylık 40 milyar dolar tutarında ipoteğe dayalı varlık alımını öngören bu pakete ek olarak Aralık 2012'de Fed, her ay 45 milyar dolarlık da hazine tahvili alma kararı aldı.⁴ Düşük faiz politikasının en azından 2015 yılı ortalarına kadar devam edeceğini açıklayan Fed, Aralık ayında mevcut faiz politikasının, işsizlik oranları yüzde 6,5'in altına düşmediği, orta vadeli enflasyon beklentileri ise yüzde 2,5'in üstüne çıkmadığı sürece terk edilmeyeceği taahhüdünde bulunmuştur.⁵ Halihazırda Fed'in aylık 85 milyar dolarlık alımları devam etmektedir.

3 K. Azim ÖZDEMİR, "Para Politikası, Parasal Büyüklükler ve Küresel Mali Kriz Sonrası Gelişmeler", TCMB Çalışma Tebliği, No:09/5.

4 Yasemin BARLAS-Neslihan KAYA, "Parasal Genişleme Politikalarının Gelişmekte Olan Ülke Portföy Akımları Kompozisyonuna Etkisi" TCMB Ekonomi Notları, Sayı 2013-01/ 25 Ocak 2013.

5 Federal Open Market Committee Press Release, www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20121212a.htm, 12 December 2012

2. KÜRESEL KRİZ SONRASI GENİŞLETİCİ PARA POLİTİKASININ ETKİLERİ

Uygulanan genişletici para politikaları, kısa vadeli sermaye hareketliliğini artırarak küresel likiditenin artmasına neden olmuştur. Fakat bu durum reel ekonomide istenilen etkiyi göstermemiştir. Özellikle AB'de parasal aktarım mekanizması sistemdeki tıkanıklıklar nedeniyle parasal genişlemenin reel ekonomiye yansımaları istenilen düzeyde olmamıştır. Bunda kamu, özel sektör ve hane halkı borçluluk düzeylerinin azaltılamaması ve piyasalarda güven ortamının tesis edilemeyişi temel etmen olmuştur. Parasal genişleme henüz enflasyonist bir etki yapmadığı için genişletici para politikasına bir süre daha devam edilebilir. Ancak uzun vadede enflasyonist baskıyı mutlaka artıracığından uzun süre devam edilmesi mümkün görünmemektedir.

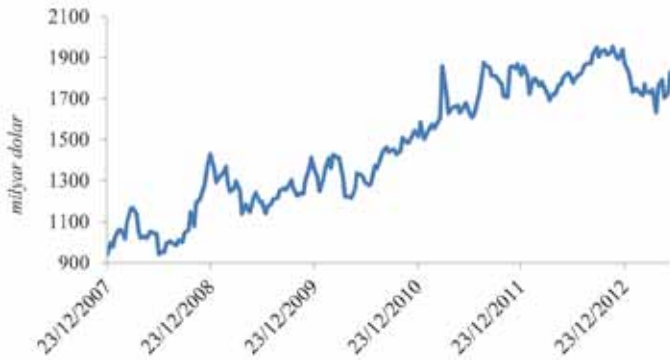
Genişletici para politikasının boyutlarının ne denli önemli olduğunu anlamak için bazı büyük merkez bankalarının bilançolarına bakmak yeterli olacaktır. Gelişmiş ülkelerin merkez bankalarının bilanço büyüklükleri incelendiğinde 2008'den beri ciddi anlamda genişledikleri gözlenmektedir. 2008 yılının başından beri Fed'in Bilançosu 2,7 trilyon dolar, Japonya Merkez Bankasının Bilançosu 1,1 trilyon dolar, İngiltere Merkez Bankasının Bilançosu 425 milyar dolar ve Avrupa Merkez Bankasının bilançosu ise 1,0 trilyon dolar büyümüştür. Bir başka anlatımla Fed'in Bilançosu 5 yılda 4 katından fazla bir büyüklüğe çıktı. Fed'in açık piyasa işlemleriyle satın aldığı ve elinde bulundurduğu kağıtların toplamı yaklaşık 3 trilyon dolar civarındadır. Fed, geleneksel olmayan para politikası araçları ile bir yandan tutsata (mortgage) dayalı kağıtları bir yandan da bankaların elinde bulundurdıkları tahvilleri alarak karşılığında piyasaya para sağlamıştır.

Şekil 1: Avrupa Merkez Bankası Bilançosu



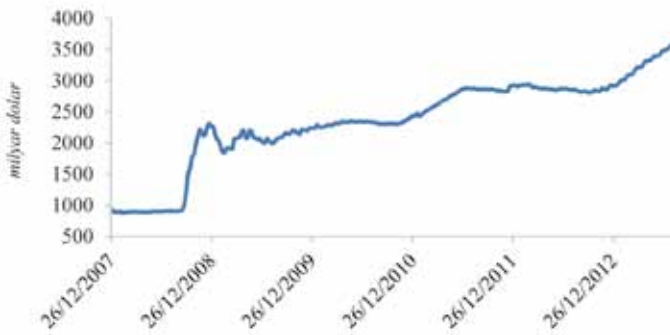
Kaynak: Bloomberg

Şekil 2: Japonya Merkez Bankası Bilançosu



Kaynak: Bloomberg

Şekil 3: Amerika Merkez Bankası Bilançosu



Kaynak: Bloomberg

3. GENİŞLETİCİ PARA POLİTİKASINDAN ÇIKIŞ STRATEJİSİ

3.1. ÇIKIŞ STRATEJİSİNİN AŞAMALARI

Merkez Bankalarının bu denli bir parasal genişlemeyi uzun bir süre devam ettirmesi mümkün görünmemektedir. Er ya da geç, Fed, ECB ve Japonya Merkez Bankası piyasadan topladıkları kağıtları geri verecek ve verdiği parayı da geri alacaktır. Bu boyutlarda bir genişletici para politikasının uzun süre devam ettirilmesi dünyada büyük bir enflasyon sorununa neden olabilir.

Fed'in açıklamaları neticesinde 2013 yılı Mart ayından bu yana parasal genişlemenin üçüncü turunun (QE3) sona ereceği ve likiditenin azalacağı endişesi piyasalara hakim olmuştur.⁶ Buna göre Fed, satın aldığı tahvil miktarını çok dikkatli bir şekilde azaltacak ve adımlarını istihdam ve enflasyon verilerinin gidişatına göre atacaktır.

Çıkış stratejisinin temelde üç aşamada gerçekleşmesi beklenmektedir:

- İlk olarak geniş ölçekli tahvil alımlarında miktarsal azaltıma gidilmesi,
- İkinci aşamada tahvil alım programının tamamen durdurulması ve
- Son olarak enflasyon ve istihdamın istenen seviyeye gelmesiyle birlikte politika faiz oranının yükseltilmesi.

6 Fed 22 Mayıs 2013'te yaptığı açıklamada aylık 85 milyar dolar tahvil satın alarak verdiği destekten ileriki bir tarihte aşama aşama çıkabileceğini tekrarlamıştır.

Genişletici para politikasından çıkış önümüzdeki birkaç yıllık süreçte küresel ekonominin önündeki en temel risklerden biri olacaktır. Bu noktada parasal çıkışın yönetimi, zamanlaması ve kompozisyonu büyük önem taşımaktadır. Genişletici para politikasından çıkışın gereğinden hızlı olması henüz toparlanma sürecini tamamlamamış gelişmiş ekonomilerde yeniden deflasyonist eğilimlere ve durgunluğa neden olabilir. Gelişmekte olan ekonomilerde ise finansal kırılganlık düzeyleri artabilir, sermaye girişi sert bir şekilde düşebilir. Bu durum da hem kur, hem de faizlerde büyük bir baskı yaratır. Dahası kontrollü olmayan bir parasal çıkış geliştirmekte olan ekonomilerde finansal krizleri konuşulur hale getirebilir.

Kuşkusuz, genişletici para politikasından çıkışta başrolü Fed oynayacaktır. Bu çıkış stratejisinin kontrollü olması için Fed sadece ABD'deki ekonomik verileri değil aynı zamanda özellikle geliştirmekte olan ekonomilerdeki finansal duyarlılığı da göz önünde bulundurmalıdır. Fed'in oluşturduğu, faiz oranlarında artış olacağına dair iletişim politikasının etkisi bu dönemde kritik rol oynayacaktır.⁷ Ayrıca etkin iletişim politikasının kullanılması çıkış yaklaşıkça, küresel etkisi de olumsuz olan faiz oranlarındaki ani ve sürekli oynaklıkların olması riskini azaltacaktır.⁸

3.2. ÇIKIŞ POLİTİKASININ İLK AŞAMASININ GELİŞMEKTE OLAN EKONOMİLERDE YARATTIĞI FİNANSAL DALGANMALAR

Olağanüstü genişletici para politikaları sonucunda küresel likidite koşullarında hızlı değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin Türkiye dahil birçok geliştirmekte olan ülke ekonomisine yansımaları olmuştur. Gelişmiş ülkelerin uyguladıkları genişleyici para politikaları geliştirmekte olan ekonomilere güçlü sermaye akımlarına neden olmuştur.

Parasal genişleme stratejisinden çıkış olması durumunda şokları yönetmede sınırlı kapasiteye sahip olan geliştirmekte olan ekonomiler, yüksek tahvil faiz oranları ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyecek sonuçlarla karşı karşıya kalabileceklerdir.⁹

Çıkış stratejisinde iletişim kanalının da çok önemli olduğunu vurguladığımız bu çalışmada 22 Mayıs 2013'te Fed başkanı Bernanke'nin varlık alım programına son verilebileceğine dair açıklamaları genişletici para politikasından çıkışın ilk ya da ön aşaması olarak kabul edilmiştir. Keza bir nabız yoklaması şeklinde olan gelişme bile finansal piyasalarında beklenenden sert dalgalanmalara neden olmuştur. Özellikle cari açık veren ve finansal kırılganlıkları yüksek olan geliştirmekte olan ülkeler bu durumdan en çok etkilenen ekonomiler olmuştur. Birçok geliştirmekte olan ülkeden sermaye çıkışları yaşanmış;

7 Vasco CÚRDIA - Andrea FERRERO, "How Stimulatory Are Large-Scale Asset Purchases?", FRB San Francisco Economic Letter, 2013-22

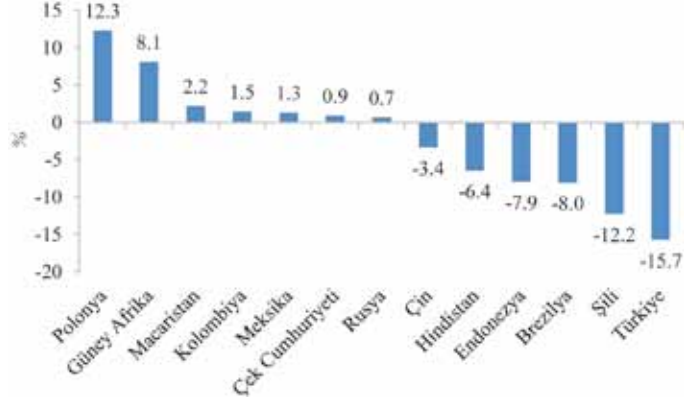
8 IMF, "Concluding Statement of the 2013 Article IV Mission to The United States of America", June 2013.

9 OECD, Küresel Ekonomik Görünüm Raporu, Mayıs 2013.

bu ülkelerin borsa endekslerinde düşüş, faiz oranlarında artış ve para birimlerinde değer kaybı gözlenmiştir.

2 Mayıs 2013'ten¹⁰ itibaren gelişmekte olan ülkeler¹¹ borsa endeksleri arasında yüzde 15,7 ile en çok BIST-100 endeksi düşüş yaşamıştır. Türkiye'yi takiben Şili borsa endeksi yüzde 12,2, Brezilya borsa endeksi yüzde 8,0, Endonezya borsa endeksi ise yüzde 7,9 düşmüştür.¹²

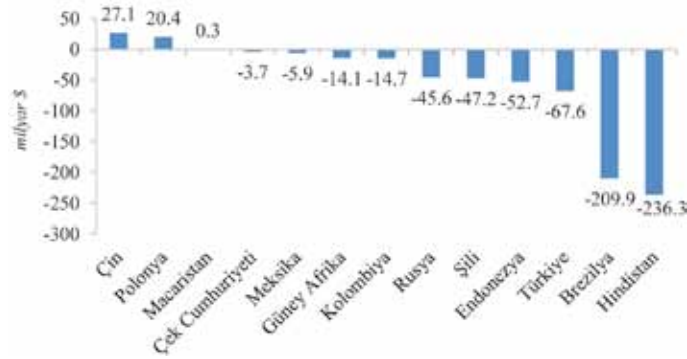
Şekil 4: Borsaların Endekslerindeki Değişim, 2 Mayıs 2013-12 Ağustos 2013



Kaynak: Bloomberg

Aynı tarih itibarıyla borsa piyasa değerindeki düşüş en fazla olan dört gelişmekte olan ülkedeki düşüşler sırasıyla Hindistan'da 236,3 milyar dolar, Brezilya'da 209,9 milyar dolar Türkiye'de 67,6 milyar dolar Endonezya'da 52,7 milyar dolardır.

Şekil 5: Borsaların Piyasa Değerindeki Değişim, 2 Mayıs 2013-12 Ağustos 2013



Kaynak: Bloomberg

Gelişmekte olan ülkelerde faiz oranlarındaki artışlar da kayda değerdir. Yerel para birimi cinsinden 10 yıl vadeli devlet tahvillerinin faizlerine bakıldığında Türkiye'de 2,8 puan, Endonezya'da 2,2 puan, Kolombiya'da 1,9 puan, Güney Afrika'da 1,7 puan yükseldiği görülmektedir.

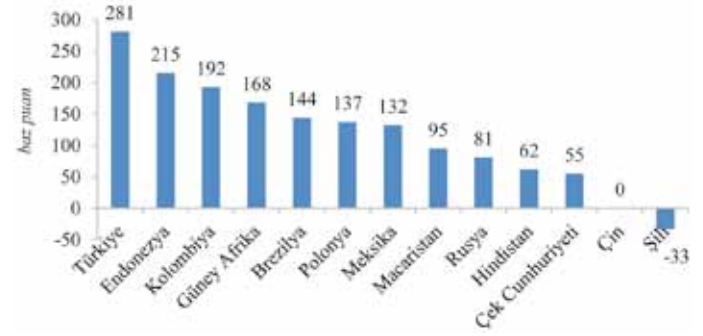
Şekil 6: 10 Yıllık Devlet Tahvilleri Faizlerindeki Değişim

10 2013 yılı başından beri ABD tahvil faizlerinin en düşük olduğu, son dönemde risk algısının en düşük olduğu, 2 Mayıs 2013 tarihi baz alınmıştır.

11 Türkiye, Endonezya, Kolombiya, Güney Afrika, Brezilya, Macaristan, Meksika, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Rusya, Hindistan, Çin, Şili.

12 T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, "Finansal Piyasalardaki Dalgalanmalar", Araştırma Raporu, Temmuz 2013.

(yerel para birimi cinsinden), 2 Mayıs 2013-12 Ağustos 2013



Kaynak: Bloomberg

Risk algısındaki artışla beraber CDS primlerinde de artışlar meydana gelmiştir. 2 Mayıs 2013'ten itibaren CDS primi en fazla artan gelişmekte olan ülkelerdeki artış, Türkiye için 104,4 puan, Endonezya için 87,3 puan Brezilya için 80,3 puan, Güney Afrika için 77,9 puan olmuştur.

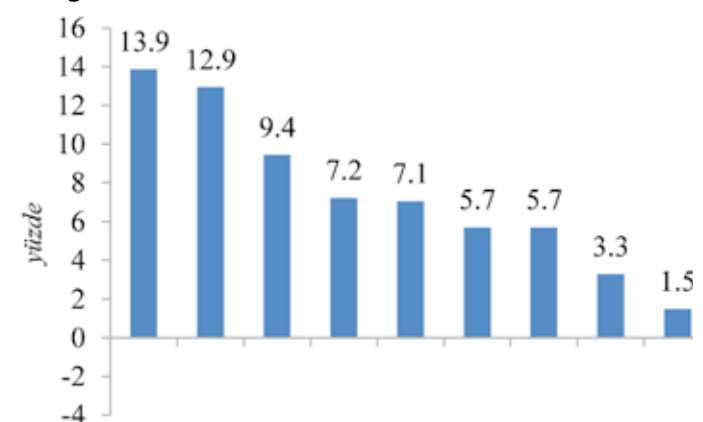
Şekil 7: 5 Yıllık CDS Değişim, 2 Mayıs 2013-12 Ağustos 2013



Kaynak: Bloomberg

Bu dönemde gelişmekte olan ülkelerin para birimlerinin bir çoğu dolar karşısında değer kaybetmiştir. Dolara karşı döviz kurlarında yaşanan değer kaybı gelişmekte olan ülkelere, Hindistan'da yüzde 13,9, Brezilya'da yüzde 12,9, Güney Afrika'da yüzde 9,4, Şili'de yüzde 7,2, Türkiye'de yüzde 7,1'dir.

Şekil 8: Döviz Kurundaki Değer Kaybı, 2 Mayıs 2013-12 Ağustos 2013



Kaynak: Bloomberg

SONUÇ

Yaşanan küresel finansal kriz kendi dinamiklerine sahip uzun bir dönemdir. Faiz indirimlerinin özellikle gelişmiş ekonomilerde toparlanmaya katkıda yetersiz kalması gelişmiş ülke merkez bankalarını geleneksel olmayan para politikası araçlarını kullanmaya yöneltmiştir. Özellikle dünyanın önde gelen merkez bankaları tarafından uygulanan genişletici para politikaları tüm dünya ekonomilerini etkiler hale gelmiştir. Türkiye'nin de dahil olduğu gelişmekte olan ekonomiler de bu yüksek likidite ortamından paylarını almışlardır. Kredi kanalının daha iyi çalıştığı gelişmekte olan ekonomiler küresel kriz sonrası dönemde gelişmiş ekonomilerden pozitif yönde ayrışarak hızlı bir büyüme dönemi yaşamışlardır. Ancak ge-

lişmekte olan ekonomilerin yapısal sorunlarının devam etmesi ve dış finansmana olan bağılılıkları bu ülkelerin kırılganlıklarını devam ettirmektedir. Küresel likiditenin azaldığı bir ortamda bu gelişmekte olan ülkelerin hızlı büyüme dönemlerine geri dönmeleri zor görünmektedir. Bu noktada parasal genişleme stratejisinden çıkışta ülkelerin uygulayacakları politikalar ve bu süreçte diğer ülkelerin ekonomilerinin etkilenme boyutu büyük önem taşımaktadır. Bir taraftan Fed başta olmak üzere gelişmiş ülke merkez bankalarının genişletici para politikasından çıkışı iyi yönetmeleri beklenirken, diğer taraftan finansal kırılganlıkları artan gelişmekte olan ekonomilerin de yapısal reformlara hız verip, finansal istikrarı gözeten ihtiyatlı bir para ve maliye politikası stratejisi belirlemesi gerekmektedir. ■

KAYNAKÇA

- AKLAN, Nejla Adanur ve NARGELEÇKENLER, Mehmet (2008), "Para Politikalarının Banka Kredi Kanalı Üzerindeki Etkileri, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi No:39, s.109.
- BARLAS, Yasemin ve KAYA, Neslihan (2013), "Parasal Genişleme Politikalarının Gelişmekte Olan Ülke Portföy Akımları Kompozisyonuna Etkisi" TCMB Ekonomi Notları, Sayı 2013-01.
- Bloomberg Veri Terminali.
- ÖZDEMİR, K. Azim (2009), "Para Politikası, Parasal Büyüklükler ve Küresel Mali Kriz Sonrası Gelişmeler", TCMB Çalışma Tebliği, No:09/5.
- CÚRDIA, Vasco ve FERRERO, Andrea (2013), "How Stimulatory Are Large-Scale Asset Purchases?", FRB San Francisco Economic Letter.
- Federal Open Market Committee Press Release,
- www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20121212a.htm, (12.12.2012)
- IMF (2013), "Concluding Statement of the 2013 Article IV Mission to The United States of America", Haziran.
- OECD (2013), Küresel Ekonomik Görünüm Raporu, Mayıs.
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (2013), "Finansal Piyasalardaki Dalgalanmalar", Araştırma Raporu, Temmuz.
- VURAL, Umut (2013), "Geleneksel Olmayan Para Politikalarının Yükselişi", Uzmanlık Yeterlilik Tezi.



Bahtiyar YÜKSEL

Maliye Uzmanı

Genel Yönetim Sektörü Çerçevesinde Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi ESA 2010'un Değerlendirilmesi

ÖZET

3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetler Arası Konferans ile resmen Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerine başlayan ülkemizin muhasebe ve dolayısıyla da rapor ve istatistiksel veri üretiminin uyumlaştırılması gereksinimi daha öncelikli hale gelmiştir. AB ile katılım müzakereleri çerçevesinde AB müktesebatı, 35 fasıl altında sınıflandırılmış olup; bunlardan önemli bir tanesi de İstatistik Faslıdır. İstatistik Faslı, şu ana kadar müzakereye açılan fasıllar arasındadır. İstatistik Faslına ilişkin olarak uyum sağlanması gereken AB müktesebatı, ilgili diğer mali istatistik düzenlemeleri ile birlikte Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesap Sistemi (ESA 95 ve ESA 2010) düzenlemelerinden oluşmaktadır. Mali verilerin sağlıklı, tam ve doğru, zamanında ve şeffaf hale getirilmesi bizim için olduğu kadar, ekonomik entegrasyon sağlamak üzere aday olan bir ülkenin mali verilerinin değerlendirilmesi doğrultusunda Avrupa Birliği için de önem arz etmektedir.

Anahtar kelimeler: ESA 2010, Genel Yönetim Sektörü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri Tebliği

GİRİŞ

Avrupa Ulusal ve Bölgeler Hesaplar Sistemi ESA 2010 (European System of National and Regional Accounts ESA 2010) uluslararası kabul görmüş bir hesaplama çerçevesi olmakla birlikte esas itibarıyla Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelere özgü detaylar içermektedir. ESA 2010, belirlenmiş bir ölçekteki toplam ekonominin (yani bir bölgenin, ülkenin ya da ülkeler grubunun), ortaya konulmuş temel bileşenlerinin ve bu ekonominin diğer ekonomilerle olan ilişkilerinin sistematik ve detaylı bir açıklaması için uluslararası alanda kabul görmüş bir hesaplama çerçevesidir.

Avrupa Ulusal ve Bölgeler Hesaplar Sistemi (ESA 1970) 1970 yılında yayımlanmıştır. 1978 yılında küçük değişiklikler içeren ikinci versiyonu yayımlanmıştır. ESA 95, ESA 1970'in yerini almıştır. ESA 1970, ESA 95'ten kavramlar bakımından



olduğu kadar kapsamı bakımından da farklıdır. Örneğin ESA 95'in aksine bilançoları hesap sistemine dahil etmez ve hane halkını bir alt sektör olarak kabul etmez. ESA, 1968'de ve en son 1993 yılında Birleşmiş Milletlerce yayımlanan Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA) ile de uyumludur. SNA dünyadaki tüm ülkeler için kılavuz hükümler sağlayan, revize edilmiş bir hesap sistemidir. Ancak ESA temel olarak AB üyesi ülkeler için geçerli olduğu için SNA'dan daha özel hükümler içermektedir. Örneğin, ESA bir kavramı, tanım vermek ve neyin dahil olduğunu, neyin hariç tutulduğunu listelemek suretiyle açıklamaktadır. SNA ise kavramları genellikle daha genel olarak açıklamakta ve aynı zamanda kabul edilen kuralların arkasındaki mantığı açıklamaya çalışmaktadır. ESA kavramları AB'ye özel sınıflandırmalar içerir. Bu nedenle de kavramları SNA kavramlarına göre daha özel ve daha kesindir. Yeni versiyon olan (European System of Accounts 2010) ESA 2010 Aralık 2010'da AB Parlamentosuna ve Konseyine yasal bir yönerge olarak AB komisyonu tarafından sunulmuştur. ESA 2010 için üye ülkelerde 2012 yılının sonuna kadar uyum çalışmalarının bitirilmesi öngörülmektedir. 2014 yılında ise tüm üye ülkelerin ESA 2010'a geçmesi beklenmektedir. ESA 2010 üç parça olarak düzenlenmiştir.

- Hukuki metin (legal text)
- Metodolojik el kitabı (ek A) (methodological handbook, Annex A)
- Veri aktarım programı (ek B) (data transmission programme, Annex B)

Yukarıdaki anlatılanlar doğrultusunda bu makalede uluslararası hesap sistemleri, ESA 2010'un temel özellikleri, ESA'ya göre kurumsal birimler, ESA'ya göre Genel Yönetim Sektörü ve ülkemizdeki Genel Yönetim Sektörünün kapsamı konuları anlatılmaya çalışılacaktır.

1. ULUSLARARASI HESAP SİSTEMLERİ

Küreselleşmeyle birlikte devletlerin sosyal, ekonomik ve kültürel amaçlarla kurdukları birlikler, üyelerinin hesap verilebilirliğini ve mukayese edilebilirliğini sağlamak üzere mali istatistiklerini raporlamakta, devlet muhasebesinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Bu anlamda uluslararası alanda ulusal ekonominin tanımını yapan üç ayrı hesap sistemi bulunmaktadır.

Şekil 1: ESA 2010 Metodolojisi ve GFSM 2001'e göre düzenlenmiştir.



1.1. ULUSAL HESAPLAR SİSTEMİ (SYSTEM OF NATIONAL ACCOUNTS –SNA 2008)

Son yıllarda ulusal hesaplar alanındaki metodolojik çalışmalardan biri de ulusal hesaplar sistemi SNA 93'ün SNA 2008 olarak revizyonudur. SNA 2008'in revizyon çalışmaları 2003'te başladı. EUROSTAT'ın öncülüğünde, Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Bankası (WB) ve Birleşmiş Milletler (UN) tarafından hazırlandı ve 2009'un sonunda yayımlandı. Bu revizyonun amacı;

- Kullanıcıların ihtiyaçlarını tam olarak karşılayacak sistemi güncelleştirmek,

1 Avrupa İstatistik Ofisi ya da kısaca Eurostat, Avrupa Komisyonu'nun bünyesinde yer alan ve merkezi Lüksemburg'da bulunan bir kurumdur. Kurumun temel amacı Avrupa çapında yürüttüğü anket çalışmalarıyla Avrupa Birliği'ne istatistiki bilgiler sağlamaktır.

- Bir önceki sistemden rahat bir geçiş sağlamak
- Ödemeler dengesi, kamu mali istatistikleri, parasal ve finansal istatistikler gibi el kitapları ile uyum sağlamaktır.

SNA 2008 ekonomik faaliyetlerin ölçümlerinin nasıl derleneceği konusunda uluslararası kabul görmüş tavsiye niteliğindeki standartları içerir.

1.2. AVRUPA ULUSAL VE BÖLGESEL HESAPLAR SİSTEMİ (EUROPEAN SYSTEM OF NATIONAL AND REGIONAL ACCOUNTS-ESA 2010)

ESA 95'in ESA 2010 olarak revize edilmesinin amacı; AB ulusal hesaplarında yeni ekonomik gelişmeler ve metodolojik ilerlemeler doğrultusunda kullanıcıların ihtiyaçlarına cevap verebilmektir. Dolayısıyla, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi AB içerisindeki kurumlara, hükümetlere, ekonomik ve sosyal konularda uyumlu ve güvenilir istatistik veriler sunan ESA 2010 düzenlemesini gerekli görmüştür. ESA 2010 metodolojisi (ek A) birliğin amaçları için kıyaslanabilir tablolar ve hesapların derlenmesi için kullanılan muhasebe kuralları, sınıflandırmalar, tanımlar ve ortak standartlar sunmaktadır. ESA 2010 düzenlediği konular itibarıyla SNA 2008 ve GFSM 2001 ile benzerdir.

Genel Yönetim Mali İstatistikleri El Kitabı (Government Finance Statistics-GFSM 2001)

GFSM 2001, Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından tahakkuk esaslı muhasebe ve raporlama esaslarına göre hazırlanmıştır. GFSM 2001, istatistiğe esas verilerin oluşturulmasında kullanılacak ekonomi ve muhasebe prensiplerini ve bilanço kalemlerini içeren; analitik bir çerçevede mali istatistiklerin gösterilmesi için talimatlara yer veren; bir ülkede mali politikanın, özellikle genel yönetim sektörü ve daha geniş anlamda kamu sektörünün performansının çözümlenmesi ve değerlendirilmesi için uygun olan kapsamlı bir kavramsal çerçeve ve muhasebe çerçevesi oluşturan bir makroekonomik istatistik sistemidir.

2. ESA 2010'UN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Veri ihtiyaçları ve veri olanakları arasında iyi bir denge kurulabilmesi için ESA'da yer alan kavramlar sekiz özelliğe sahiptir.

- Uluslararası Uyumluluk (Internationally Compatible)
- Diğer Sosyal ve Ekonomik İstatistiklerdeki Kavramlarla Uyumlu Olma (Harmonized with those in other social and economic statistics)
- Tutarlılık (Consistent)
- Kullanışlılık (Operational)
- Çoğu İdari Kavramdan Farklı Olma (Different from most administrative concepts)

- İyi Belirlenmiş ve Uzun Bir Süre İçin Sabitlenmiş Olma (Well-established and fixed for a long period)
- Parasal Olan ve Derhal Gözlemlenebilen Ölçütler Bakımından Ekonomik Süreci Açıklamak Üzerine Odaklanmış Olma (Focused on describing the economic process in monetary and readily observable terms)
- Esnek ve Çok amaçlı Olma (Flexible and multi-purpose)

3. ESA 2010'A GÖRE KURUMSAL BİRİMLER

Kurumsal birimler, mal ve varlık sahibi olabilen, yükümlülük altına girebilen ve kendi hesaplarına diğer birimlerle ekonomik faaliyette bulunabilen varlıklardır. ESA ulusal ekonomiyi oluşturan kurumsal birimlerin beş ana sektöre ayrılmasını esas olarak belirlemiştir.

Şekil 2: ESA 2010 Metodolojik el kitabı Chapter 1.57 (ek A)



Bu beş sektör, bir arada toplam ekonomiyi oluşturmaktadır. Her bir sektör aynı zamanda alt sektörlere ayrılmaktadır. Sistem, toplam ekonomi için olduğu kadar, istenmesi halinde her bir sektör ve alt sektör için de derlenebilecek olan tam bir akım hesapları grubu ve bilançoların üretimi için olanak sağlar. Sektörel sınıflandırma bir taraftan ekonomik analiz için veri kullanımını kolaylaştırırken diğer taraftan yapılan gruplandırma aynı hedef ve politikalarla hareket eden kurumsal birimlerin topluca izlenmesine olanak sağlamaktadır.

4. GENEL YÖNETİM SEKTÖRÜ

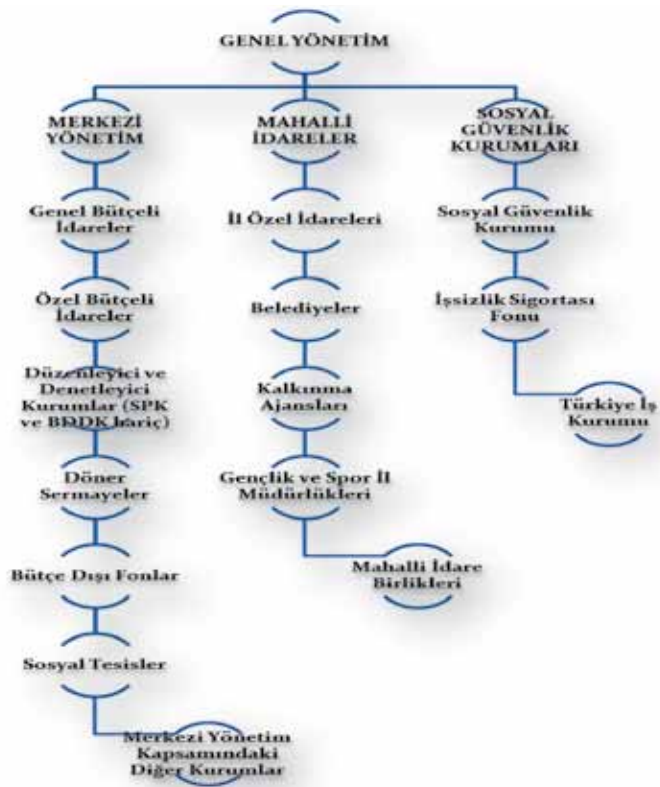
Genel yönetim sektörü, kar amacı gütmeyen hizmetlerin sağlanmasına ve gelirle servetin yeniden dağılımına yönelik kamu politikasını uygulayan kuruluşlardan oluşur. Bu faaliyetler öncelikle diğer sektörlerden alınan zorunlu vergilerle finanse edilir. Genel yönetim sektörü, tüm devlet birimlerini ve devlet birimleri tarafından kontrol edilen piyasa dışı üreticiler ile kar amacı gütmeyen kurumları kapsamaktadır. ESA 2010'a göre Genel yönetim sektörü dört alt sektöre ayrılır.

- Merkezi Yönetim,
- Eyalet Yönetimi,
- Mahalli İdareler,
- Sosyal Güvenlik Kurumları.

4.1. ÜLKEMİZDE GENEL YÖNETİM SEKTÖRÜNÜN KAPSAMI

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun²'un 52'nci maddesine 2008 yılında eklenen bir fıkra³ ile Maliye Bakanlığı, Kanun'un 2'nci maddesinde belirlenen Genel Yönetim kapsamına bağlı kalmaksızın mali istatistiklerin derlenmesine yönelik olarak **Genel Yönetim Sektörü** adıyla bir kapsam belirlemeye yetkili kılınmıştır. Bu yetki çerçevesinde Maliye Bakanlığı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) tarafından Genel Yönetim Sektörünün kapsamını belirlemeye yönelik olarak 2012 yılında **5 Sıra Nolu Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği**⁴ hazırlanmış ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Şekil 3: 5018 sayılı Kanunun 2, 3 ve 52'nci maddelerine göre hazırlanmıştır.



5018 sayılı Kanun'un 52'nci maddesine göre **Genel**

2 24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

3 (Ek fıkra: 24/7/2008-5793/33 md.) Bu Kanunda yer alan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tanımına bağlı kalmaksızın; mali istatistiklerin derlenmesi amacıyla, uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye İstatistik Kurumunun da görüşünü almak suretiyle, ayrıca genel yönetim sektörü adıyla bir kapsam belirlemeye ve bu kapsamdaki kamu idarelerinin mali verilerini almaya Maliye Bakanlığı yetkilidir.

4 06/04/2012 tarih ve 28256 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Yönetim Sektörünün kapsamı yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi belirlenmiştir. Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri **5 Sıra Nolu Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliğine** göre bütçe içi (Genel Bütçe, Özel Bütçe ve DDK) ve bütçe dışı kurumlar olarak iki şekilde belirlenmiştir. Burada gözden kaçırılmaması gereken husus, 5018 sayılı Kanun'un 52'nci maddesine göre belirlenen kapsam, mali istatistiklerin derlenmesi amacıyla uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak belirlenmiş ve 5018 sayılı Kanun'un 2'nci ve 3'üncü maddelerinde tanımlanmış olan **Genel Yönetim** kapsamından farklıdır. Bu iki kapsamın bir birine karıştırılmaması önem arz etmektedir. Örneğin; 5018 sayılı Kanun'un 2'nci maddesine göre kapsamda olan Belediye Bağlı İdareleri, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 52'nci maddeye göre kapsam dışında bırakılmıştır. Mahalli İdare Birlikleri⁵ ise 5018 sayılı Kanun'un hem 2'nci hem de 52'nci maddesine göre kapsamdadır.

SONUÇ

Gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sistemi, hükümetlerin uyguladıkları mali politikaların mevcut ve gelecek dönemlerdeki etkileri hakkında en sağlam referans kaynağıdır. Mali raporlar genel olarak kaynakların dağıtımı, mali politikaların etkileri ve ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde kullanıcılara kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akımları hakkında kapsamlı bilgi sağlayan dokümanlardır.

Günümüzde kamu mali istatistiklerinin düzenlenmesinde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramları ön plana çıkmıştır. Gelişmiş bir mali istatistik ve raporlama sistemi politikacılara, akademisyenlere, yatırımcılara ve diğer ilgili kişi ve kuruluşlara karar alma sürecinde doğru ve tutarlı bilgi sağlamaktadır.

Yeni kamu mali yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan, tüm mali işlemlerin kayıt altına alınması ve tahakkuk esaslı devlet muhasebesi uygulaması, bütçe gelir ve giderlerinin yanı sıra bilanço veya faaliyet sonuçlarına ilişkin temel tabloları üretebilme imkanını sunmaktadır. Bu durum, devlet için muhasebenin bir yönetim fonksiyonu olduğu yargısını güçlendirmekte ve yönetim faaliyetinde "**kaydedilmeyen değer yönetilemez**" anlayışını hakim kılmaktadır. Dolayısıyla yönetim faaliyetinin icrasında da mali istatistik faaliyeti kapsamında üretilen temel mali tablolar önemli bir araç olmaktadır. ■

5 5355 sayılı Kanununda Mahalli İdare Birlikleri, birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi olarak tanımlanır.

KAYNAKLAR:

- Selçuk ADIGÜZEL, Mali İstatistiklerin Derlenmesi Açısından Genel Yönetim Sektörünün Kapsamı, Mali Kılavuz Dergisi Sayı:45
- Bahtiyar YÜKSEL, (GFS) Kamu Mali İstatistikleri Eğitimi Raporu Sofya-Bulgaristan, www.muhasebat.gov.tr/yayinlar-raporlar/ab-dış-ilişkiler/eğitim.
- 5 Sıra Nolu Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği
- ESA 2010 Metodolojik el kitabı (ek A)



Atilla ÇAKIR

Maliye Uzmanı

Yeni Kamu Mali Yönetiminde Program Bütçe Model Önerisi

ÖZET

Kamuda yaşanan idari ve mali sorunlar dikkate alındığında kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli bir plan dahilinde yerine getirmeleri, vatandaş odaklı yönetim ve hesap verebilirlik anlayışı, son yıllarda giderek önem kazanmıştır. Bu yönde yapılan çalışmalar sonucunda kamu idarelerinin politika geliştirme, planlı hizmet sunumu, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma, uygulamayı etkin bir şekilde izleme ve değerlendirme ön plana çıkan unsurlar olmuştur.

Bu çalışmada kamu mali yönetiminde kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla yönelik bir model önerisi sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Yönetim, Yeni Kamu Mali Yönetimi, Program Bütçe

GİRİŞ

Son 20 yılda küreselleşme ve teknolojik gelişmeler, devletin fonksiyonlarına paralel olarak vatandaşların da taleplerini değiştirmiştir. Bu çerçevede kamunun rolü ve sorumlulukları daha da artarken; mali saydamlık, hesap verilebilirlik, vatandaş odaklı bakış ve hizmet sunumunda kalitenin artırılması gibi konular da ön plana çıkmıştır.

Türkiye, söz konusu küresel akım ve etkileri dikkate almak suretiyle, son 10 yılda köklü bir değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Bir yandan ekonomisini güçlendirirken diğer yandan da kamu yönetim sistemini yeniden yapılandırarak pek çok önemli reformu hayata geçirmiştir.

Bu bağlamda gerçekleştirilen reformların en önemlisi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen yeni kamu mali yönetim anlayışıdır.¹

¹ 2013-2017 Maliye Bakanlığı Stratejik Planı, 2012



Yeni kamu mali yönetim anlayışı kapsamında farklı yönetim araçları kamu yönetimimize sunulmuştur. Bunlardan biride stratejik yönetim anlayışı olmuştur. Stratejik yönetim; planlama, bütçeleme ve izleme/değerlendirme aşamalarını ihtiva etmektedir.

Stratejik yönetim anlayışı kapsamda kamu idareleri hazırladıkları stratejik planlarını, bu planlara uygun yıllık performans programlarını ve uygulama sonuçlarını gösteren faaliyet raporlarını kamuoyu ile paylaşmışlardır.

Fakat yapısal ve yönetsel bazı sorunlar nedeniyle süreç tam olarak hayata geçirilememiş ve istenen sonuçlar tam anlamıyla elde edilememiştir.

Bu çerçevede makalemizde, süreçte tespit edilen bazı sorunlar ve bu sorunlara çözüm olacağı düşünülen program bütçe model önerisi ele alınacaktır.

1. YENİ KAMU MALİ YÖNETİMİ

Özellikle son yıllarda kamu kaynaklarının ekili, ekonomik ve verimli kullanılması suretiyle toplumsal talepleri karşılayabilen, kaliteli ve hızlı kamu hizmetleri üretebilme ihtiyacı, gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan pek çok ülkeyi kamu yönetim sistemlerinde reform yapmaya yönlendirmiştir.

Ülkemizde de bu kapsamda önemli reform projeleri hayata geçirilmiştir. Bu projelerden biri de kamu mali yönetiminde devrim niteliği taşıyan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Bu Kanun ile birlikte mali yönetim ve kontrol sistemi yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistem, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkele-ri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımını, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemektedir.

Yeni kamu yönetiminin işletme teknikleri ağırlıklı yönetim anlayışına kayması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlayıcı bir unsur olacaktır. Bu da varlık amacı vatandaşa hizmet olan kamu kurumlarının etkinliğini artırıcı bir rol oynayacaktır.²

Söz konusu Kanun ile;

- Yönetim Sorumluluğu Modeli
- Kaynakların Etkili, Ekonomik, Verimli Kullanımı
- Stratejik Planlama
- Performansa Dayalı Bütçeleme
- Çok Yıllı Bütçeleme
- Hesap Verebilirlik
- Mali Saydamlık
- Tahakkuk Esaslı Muhasebe
- İç Kontrol Sistemi
- Etkin İç Denetim
- Geniş Kapsamlı Dış Denetim kavramlarının kamuda uygulamasının yasal altyapısı da oluşturulmuştur.

2. SÜREÇTE YAŞANAN SIKINTILAR

5018 sayılı Kanun ile birlikte kamuda hızlı bir dönüşüm süreci başlamıştır. Kamu idareleri yeni anlayışla birlikte farklı yönetim araçları ile tanışmışlar ve bu alanlarda çalışmalar yapmışlardır. Fakat değişim süreçleri her zaman beraberinde zorlukları da getirmektedir.

Bu kapsamda kamu idareleri her ne kadar yeni anlayışa adapte olmaya çalışmışlarsa da süreçte bazı yapısal ve yönetsel sorunlar ortaya çıkmış ve sürecin işleyişini farklı düzeylerde etkilemiştir.

² Hulusi ŞENTÜRK, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, Belediye Yönetim Dizisi <http://www.pendik.bel.tr/tr/tab.aspx?tabid=512>

2.1 ULUSAL ÜST POLİTİKA BELGELERİNİN SA-YICA FAZLA, DAĞINIK VE BAĞLANTISIZ OLMASI

Ülkemizde başta kalkınma planları olmak üzere yıllık programlar, orta vadeli program ve mali planlar, farklı alanlara yönelik olarak hazırlanan ulusal strateji belgeleri ve bölgesel-sektörel planlar gibi birçok üst politika belgesi mevcuttur.

5018 sayılı Kanuna göre kamu idarelerinin, stratejik planlarını kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, yıllık program gibi üst politika belgeleri ile diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlaması ve bu belgelerle ilişki kurması gerekmektedir. Ancak idarelerin dikkate almaları gereken çok fazla belge bulunmaktadır ve bu belgeler birbirleriyle yeterince bütünleşmemiştir. Ayrıca bu belgeler kuruluş düzeyinde stratejik planlamaya girdi oluşturacak biçimde tasarlanmamıştır. Kısaca, stratejik planlarla ilişki kurulması istenen belgeler sayı olarak fazla ve birbirleriyle entegre değildir.³

Ancak üst politika belgeleri arasında tam bir uyum ve bağlantı olmaması, kamu idarelerini, stratejik plan hazırlarken söz konusu üst politika belgelerinin tamamını dikkate alma ve kapsama noktasında sıkıntıya sokmaktadır.

Ayrıca, makro düzeydeki politika belgelerinin, kurumsal planlara yön verebilecek bir yapıda hazırlanmaması ve idare özelinde dikkate alınması gereken öneri setleri geliştirmemiş olması, uyumu zayıflatmakta ve kurumsal stratejik planların başarısını olumsuz etkilemektedir.

3 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Ön Raporu, Ekim 2012

2.2 STRATEJİK YÖNETİM ANLAYIŞININ YERLEŞMEMESİ

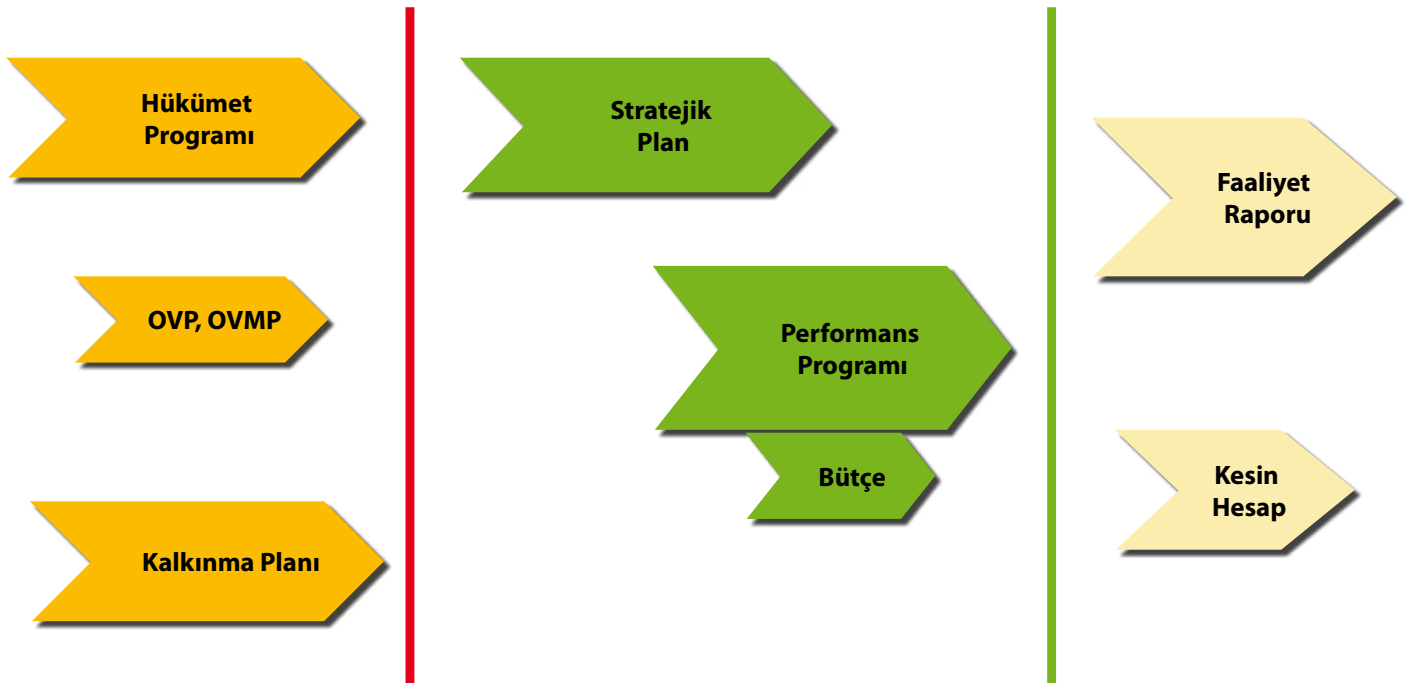
Kamu idarelerinde stratejik yönetim uygulamalarının temel çıkış noktası, idarelerin kendi geleceklerini şekillendiren politikaları oluşturabilmeleri ve bu politikaları kaynakları ile ilişkilendirerek bütçelerine yansıtabilmele-ridir. Kamu sektöründe katma değer yaratmaya yönelik olarak yürütülen stratejik yönetim çalışmaları sadece bir yasal zorunluluk olarak algılanmış, asıl amaç etkinliğin artırılması iken amaç stratejik yönetim dokümanlarının oluşturulması halini almıştır. Mevzuatın şekil şartlarını yerine getirmekten öteye gidememiştir. Mevzuatta belirlendiği şekliyle uyumlu ve teknik olarak başarılı dokümanlar hazırlanmaktadır; fakat bu dokümanları yapmak amaç değil araç olmalıdır. Söz konusu dokümanlar hazırlanmakta ve kamuoyuyla paylaşılmakta, ancak ileri vadeli karar alınırken bu dokümanlardan yararlanılmamaktadır.

Değişime direncin yüksek olduğu idarelerde stratejik yönetim gibi yeni yaklaşımları gerek yöneticilere, gerek çalışanlara benimsetmek zor ve zaman alıcıdır. Bu nedenle, idare çalışanlarının değişime açık olmamaları ve bu süreci yasal bir zorunluluk olarak algılamaları stratejik yönetimin başarısı üzerinde olumsuz bir rol oynamaktadır.

2.3 PLANLAR, KARAR ALMA SÜREÇLERİNE YANSITILAMAMAKTADIR.

Hazırlanan stratejik planlar, birçok kamu idaresinde karar alma süreçlerinde bir enstrüman olarak kullanılmamaktadır. Bunun nedenleri;

Şekil 1: Yönetim Araçlarının Mevcut Durumu



- Üst yönetimin klasik karar alma tekniklerinden uzaklaşmamış olması,
- Planların ilk yayınlandığı yıla ait olduğu algısı,
- Hazırlık çalışmalarında gereken desteğin verilmesi sonucu planların kapsamlı olmaması,
- Planların değişime araç olacağı inancının olmaması,

gibi nedenlerden ötürü planlar bir yönetim aracı haline getirilememiştir.

2.4 KLASİK BÜTÇELEME ANLAYIŞININ TERK EDİLEMEMESİ

Stratejik yönetim anlayışı, bütçelerin geçmiş yılların rakamlarından hareketle hazırlanması yerine idarelerin vizyonu üzerine inşa edilmesini öngörmektedir. Stratejik yönetim anlayışı ayrıca, stratejik planlama ile kurgulanmış geleceği, performans esaslı bütçelemeyle uygulamayı ve böylece girdi odaklı bütçelemeden çıktı odaklı bütçelemeğe geçişi öngörmektedir. Dolayısıyla stratejik yönetim, bütçenin, odak noktası olarak değil, bu süreçte bir unsur olarak değerlendirildiği bir anlayıştır.

Oysa ülkemizde bütçe süreci halen geleneksel anlayışla yürütülmektedir. Yani planlamanın yönlendirdiği bir kaynak tahsisi değil, mevcut kaynakların artırımı yöntemle tahsis edildiği bir bütçeleme süreci mevcuttur. Böyle bir durumda, stratejik planların kaynak tahsisini yönlendirmesi, politika oluşturmada bir araç olarak kullanılması mümkün olamamaktadır.

2.5 İZLEME VE DEĞERLENDİRME FONKSİYONUNUN ZAYIF KALMASI

İzleme ve değerlendirme fonksiyonunun son halkası olan ve sürecin itici gücü olan TBMM'de hesap verebilirlik sistemi tam olarak işlemeyince sistemin diğer aktörleri arasında da süreç işlememektedir. 5018 sayılı Kanunla Bakanlar kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakan ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulmuştur. İdarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlama görevi de üst yöneticilere verilmiştir. Bu bağlamda süreçte zincirin halkalarında yer alan aktörlerin birbirlerinden hesap sormaları beklenmektedir. Örneğin; Bakanların müsteşarlarından, müsteşarların da genel müdürlerden idari sorumluluğun yerine getirilmesi boyutunda faaliyet raporları üzerinden hesap sormaları önemlidir. İdari faaliyetlerin denetlenmesi ve hesap sorulması aslında stratejik yönetim yaklaşımının da temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle ülkemizde stratejik yönetim sürecinde yaşanan pek çok sorunun altın-

da hesap verebilirlik sisteminin işlememesi yatmaktadır. Kısaca sistem, yöneticilerde yeterince sorumluluk oluşturmamakta, bu da stratejik planların uygulanmasını olumsuz yönde etkilemektedir.⁴

2.6 KOORDİNASYON GÖREVİ ÜSTLENMİŞ İDARELERİN SÜREÇTE YETERSİZ KALMASI

Reform çalışmalarında koordinatör birimlerin yönlendirmesi ve çalışmalara desteği büyük önem arz etmektedir. Bundan dolayı, koordinatör birimlerin görevlerine hakim ve yetkin olmaları reformun başarısını olumlu yönde etkilemektedir.

Yeni kamu mali yönetim reformu kapsamında da koordinatör birimler belirli çalışmalarla sürece yön vermeye ve danışmanlık yapmaya çalışmışlar fakat bazı yapısal engeller ve sorunlarla karşılaşmışlardır.

Bu sorunların yanında koordinatör birimler, reformun gerektirdiği ikincil düzenlemeleri ve teknik alt yapıyı da sunmada yeterli olamamışlardır. Birçok düzenlemenin taslak olarak kalması ya da geç hazırlanması sebebiyle kamuda boşluk oluşmuş bu da sürecin işleyişini olumsuz yönde etkilemiştir.

3. PROGRAM BÜTÇE MODEL ÖNERİSİ

Son yıllarda, kamu yönetiminde stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim gibi kavramlar sıklıkla kullanılmaya başlanmış ve bu konularda farkındalık artmıştır.

Bu çerçevede kamu yönetiminde değişim yaşanmakla birlikte istenilen düzeye ulaşamadığı da bir gerçektir. Fakat bu süreçte kamu idareleri farklı tecrübeler elde etmiş ve yeni sistemi uygulamaya çalışmışlardır.

Söz konusu gelişmelere rağmen reformun özünü oluşturan;

- Mali disiplinin sağlanması,
- Kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi,
- Kaynakların ekonomik, verimli ve etkili kullanımının sağlanması,
- Kullanılan kaynakların hesabının verilmesi

hususlarında istenilen düzeye ulaşamamıştır.

Yaşanan sıkıntıları ortadan kaldırmak ve reformun özünü oluşturan hususları gerçekleştirebilmek için kamu mali yönetimde yeni bir araca ihtiyaç duyulduğu gözük-mektedir.

4 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Ön Raporu, Ekim 2012

Bu kapsamda ülkemizde de 1960'ların ortalarında üzerinde çalışılmaya başlanan ve 1970'lerde uygulamaya alınan program bütçe modelinin revize edilerek tekrar uygulamaya alınması yukarıda bahsi geçen sorunlara çözüm olacağı düşünülmektedir.

Model önerisine geçmeden önce ilk olarak program bütçenin genel bir tanıtımına yer vermek uygun olacaktır.

a. Program Bütçe

Program Bütçe; Kamu faaliyetlerinde verimin, tasarruf ve etkinliğin sağlanması bakımından önemli olan bu bütçe, sahip olunan olanakların mevcut alternatifler içerisinde en iyi şekilde kullanımını amaçlamaktadır. Böylece öngörülen amaçlara ulaşabilmek için maliyet-fayda analizleri yapılmak suretiyle kıt kaynakların, ihtiyaçların etkin düzeyde karşılanmasına yönelik bir şekilde kullanımına çaba gösterilmektedir. Kamu hizmetlerinin en üst düzeyde yerine getirilmesi kamu giderlerinin etkinliği ve verimliliğin yükseltilmesi amacıyla bütçe kaynaklarının optimal düzeyde kullanılması program bütçenin temelini oluşturmaktadır. Genellikle bir yıllık süre için uygulanan bütçelerin devamlılık ve plan-programlar arasındaki koordinasyonunun sağlanması bakımından büyük önemi bulunmaktadır. Verimliliğin artırılması ve israflardan kaçınılması yanında ödenekler, harcama kalemlerine göre değil; planda belirtilen hedeflerin gerektirdiği hizmetler için ayrılmaktadır.⁵

Program kavramına ilişkin sınırları kesin bir şekilde çizilmiş bir tanım veya buna ilişkin bir görüş bulunmamaktadır. David Novick program kavramını; "Program kelimesi farklı kişiler tarafından idari bir kurumu, belirli bir fonksiyonunun yerine getirilmesini, bir faaliyetler kombinasyonunu, bir fonksiyonlar kombinasyonunu veya faaliyetler, kurumlar ve fonksiyonların sınırsız sayıda kombinasyonunu ifade etmek amacıyla kullanılabilmektedir." şeklinde ifade etmektedir. Diğer bir deyişle, program olarak etiketlenen her şey bir programdır ve program bütçesi olarak belirlenen her şey program bütçesidir.⁶

Program bütçe yapısını aşağıdaki gibi üç ana bölümde değerlendirebiliriz;

- Program Sınıflandırması
 - Program
 - Alt program
 - Faaliyet/proje
- Maliyetlendirme
- İzleme ve Değerlendirme

Program Sınıflandırması

Program; Program bütçesinin temeli programlardır. Program, belirli bir politika hedefini (sonucu) elde etmek amacıyla ilgili girdi ve çıktıları birleştirerek tutarlı politika müdahalelerine dönüştürülmesi için bir çerçevedir. Program, iş sonuçları ile mali sonuçların örtüşeceği ve üzerine politika geliştirileceği ana bölümdür.

Program bütçe sisteminde hizmetlerden meydana gelen grup, program olarak adlandırılmaktadır. Bir programın altında bir veya birden çok hizmet kalemi yer alabilmektedir.

Program yapısı oluşturulurken her program gittikçe daralan ve somutlaşan birimlere bölünmektedir.

Programlar; alt-programa, faaliyetlere/projelere ayrıştırılmaktadır. Her programın gerçekleştirilebilmesi, çeşitli alt programların, faaliyet/projelerin ve harcama kalemlerinin düzenlenmesine bağlıdır.

Program kavramını; tanımlanabilir amaç ve hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanan bir eylem planına uygun olarak gerçekleştirilen faaliyetler bütünü olarak tanımlamak da mümkündür.⁷

Program belli bir kamu hizmetinin üretilmesi amacıyla yönelik olarak birbirleri ile uyumlu ve anlamlı bir bütün teşkil edecek şekilde bir araya getirilmiş faaliyet ve projeler grubudur.⁸

Alt Program; Program sınıflandırması yapılırken, birçok hallerde belirli bir programın kapsamına giren hizmetlerin, daha dar kapsamlı bölümlere ayrılması, bütçenin anlamlılığını artırır. Programın bu bölümüne "alt program" denir.

Faaliyet/Proje; Program ve altprogramlarda belirlenen hedeflere ulaşmak amacıyla homojen yapıdaki operasyonel etkinliklerin tamamına faaliyet veya proje denir.

Faaliyetler, esas itibarıyla kurum ve birime teşkilat kanunu ile verilmiş görevlerden ve kurum dışına sunulan ana hizmet alanlarının adımlarından oluşur.

Proje ise özel hedef ve sonuçların yerine getirilmesi için organize edilmiş ilgili faaliyetler grubudur; süreyle sınırlıdır; sorumlusu vardır, başlangıcı ve sonu bellidir; kilometre taşı ve çıktılarının elde edilmesi için uygulamada gerekli olacak önceden tanımlanmış beşeri ve fiziki kaynakları kullanır.

Maliyetlendirme

Program sınıflandırmasının ardından maliyetlendirme aşamasına geçilmektedir. Maliyetlendirmenin temel unsuru faaliyet ve projelerdir. Faaliyet ve projeler tespit

⁷ John G. MORGAN, "Performance-Based Budgeting: A Primer for Legislators", State of Tennessee Comptroller of the Treasury Office of Research, 2003, s.12

⁸ JackDiamond (2003) s. From Program to Performance Budgeting :The Challenge for Emerging Market Economies" s. 10

⁵ <http://www.muhasabedersleri.com/butce-vergi/butce-2.html>

⁶ The World Bank "From Line-item to Program Budgeting", Ed.John M.Kim, Seoul, 2007, s.44

edildikten sonra sorumlu birim söz konusu faaliyet ve projelerin maliyet kalemlerini belirlemeli ve maliyet kalemleri bazında ödenek cetvellerini oluşturmalıdır.

İzleme ve Değerlendirme

Program yapısı ortaya konulduktan sonra gerçekleştirmelerin süreç içerisinde izlenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu durumda gerektiği halde sürece müdahale edebilmek için sürekli bir izleme ve değerlendirme aşamasının oluşturulması gerekir.

İzleme, ortaya konulan program hedeflerine ilişkin gerçekleştirmelerin sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır.

Değerlendirme, genel anlamda uygulama sonuçları ile önceden belirlenen amaç ve hedeflerin karşılaştırmalı analizidir. Bu süreçte esas olarak performans ölçümü ve değerlendirmesi gerçekleştirilir.⁹ Bu ölçümün sağlıklı yapılabilmesi için başarı standartlarının, başka bir deyişle varılması istenen sonuçların neler olduğu net ve anlaşılır şekilde önceden ortaya konmalıdır.¹⁰

b. Model Önerisi

Kamu yönetiminde yaşanan idari ve mali sorunlar dikkate alındığında kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli bir plan dahilinde yerine getirmeleri giderek önem kazanmaktadır. Yeni kamu mali yönetimi sürecinde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğu geliştirmek temel unsurlardır.¹¹

Yeni kamu mali yönetimi sonuç olarak stratejik yönetim anlayışını esas alan bir yönetim modeli ortaya koymaktadır. Bu modelin bileşenlerini;

- Üst Politika Belgeleri
- Stratejik Plan
- Performans Programı
- Bütçe Kanunu
- Uygulama
- Faaliyet Raporu/Kesin Hesap Kanunu
- İzleme ve Değerlendirme
- Hesap Verme

şeklinde sıralayabiliriz.

İlk bölümde bahsi geçen sorunlar ve reformun içselleştirilememesi sonucunda 5018 sayılı Kanunda ortaya koyulan iteratif model tam olarak işsellik kazanamamış ve modelin bileşenleri arasında kopukluk meydana gelmiştir.

9 DPT, Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara 2003, s.39

10 Bülent ÖZDEMİR, "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği", (Yayınlanmamış Master Tezi, Hacettepe Üniversitesi S.B.E., Ankara, 1999),s.104

11 2008-2012 Maliye Bakanlığı Stratejik planı, 2007, s.3

Bu çerçevede önerilen program bütçe modeli ile;

- Sayıca fazla olan üst politika belgelerini yönetilebilir bir yapıya kavuşturmak,
- Politika hedeflerini ve belgeler arasındaki bağı görülebilir kılmak,
- Politika belgeleri arasındaki kopukluğu gidermek,
- Yönetim araçlarını teknik düzeyden politika düzeyine çekmek,
- Ortak politika alanlarında birlikte çalışabilirlik ve izlenebilirliği sağlamak,
- Kamu idarelerinin amaç ve hedeflerini rasyonelleştirmek,
- Bütçelerin anlaşılabilirliğini artırmak,
- Uygulamayı izlenebilir, karşılaştırılabilir ve değerlendirilebilir kılmak,
- Faaliyet ve proje bazlı hesap verilebilirliği sağlamak,
- Gerçekleşmeleri politik amaç ve hedefler bazında değerlendirebilmek

hedeflenmektedir.

06.07.2013 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 10. Kalkınma Planında da kamu mali yönetimdeki mevcut sorunlara değinilmiş olup, yönetsel açıdan bir program yapısı önerilmekte ve 2023 hedefleri ile 10. Kalkınma Planının amaçlarına ulaşılabilmesi açısından öncelikli alanlarda, temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, kurumlar arası koordinasyon ve sorumluluk gerektiren 25 adet program tasarlanmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı, stratejik bakış açısını merkez alarak, ekonomik, sosyal, sektörel ve bölgesel alanları kapsamalarının yanında öncelikli dönüşüm programları yoluyla da kritik müdahale alanlarını ortaya koymaktadır. Programlar; birden fazla sektörü kesen, planların uygulanması ve izlenmesini kolaylaştıran, öncelikli alanlara yönelik kamu politikalarından oluşmaktadır.¹²

Kalkınma planında, stratejik planlar ile kalkınma planları arasındaki bağı güçlendirilmesi amacıyla kapsayıcı bir anlayış benimsenmiş ve programlar kapsamlı olarak dizayn edilmiştir.

Kalkınma planının "Kamuda Stratejik Yönetim" bölümünde ise bütçe sisteminin program yapısını yansıtabilecek şekilde tekrar düzenleneceği ifade edilmektedir.

Bütçe hazırlık sürecini başlatan Orta Vadeli Program, planda yer alan politikalarla uyumlu olarak hazırlanacaktır. Yıllık programlarda, Orta Vadeli Programda yer alan politikaları hayata geçirecek tedbirler ile öncelikli dönüşüm programı eylem planlarından ilgili yılda uygulamaya geçirilecek tedbirlere yer verilecektir.

12 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2013

Kamu idarelerinin bütçelerinin hizmet programlarıyla öngörülen maliyet, çıktı ve sonuçlarını kapsaması amacıyla program bütçe sistemine geçilecek ve performans bilgisi bütçe sürecine entegre edilecektir. Bütçeler, kamu hizmet programlarının performansını gösteren, daha sade, anlaşılabilir ve vatandaş tarafından değerlendirilebilir belgelere dönüştürülecektir.¹³

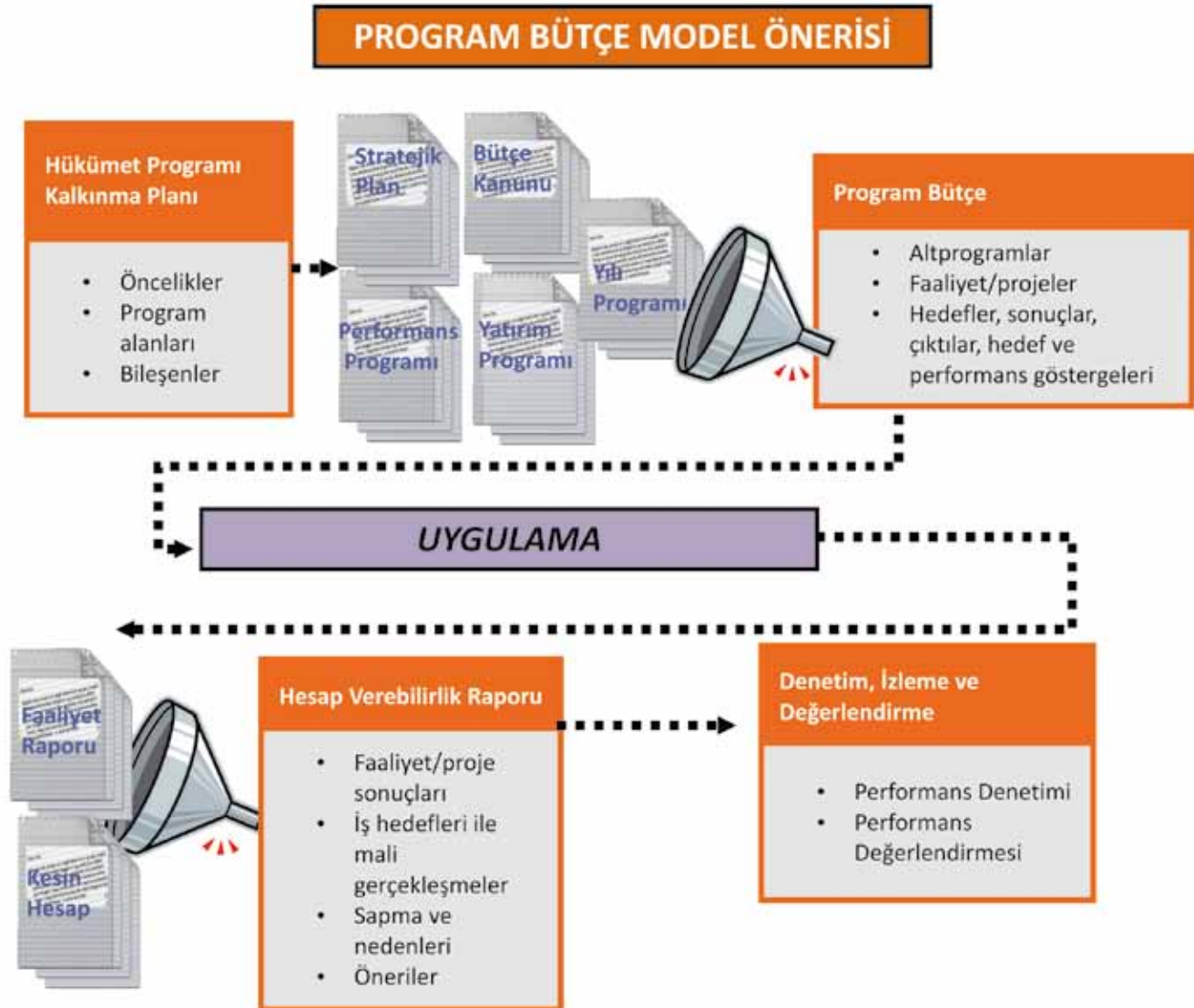
Sonuç olarak 10. Kalkınma Planında da program bütçe sistemine geçileceği bildirilmekte ve sistemin altyapısını oluşturacak olan 25 adet öncelikli dönüşüm programının yayımlandığı görülmektedir.

Burada dikkati çeken husus 10. Kalkınma Planında mevcut yönetim araçlarının (stratejik plan, performans programı, yıllık programlar ve faaliyet raporu) korunduğu ve bunların üzerine bir de program yapısının oturtulmaya çalışılmasıdır.

Böyle bir tarzın hem makalemizde geçen hem de kalkınma planında üzerinde durulan sorunlara çözüm olmayacağı hatta yeni sorunlar ortaya çıkaracağı düşü-

13 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2013

Şekil 2: Program Bütçe Model Önerisi



Model önerisi kapsamında, mevcut yönetim araçlarının konsolide yapısı ve sürecin genel işleyişi.

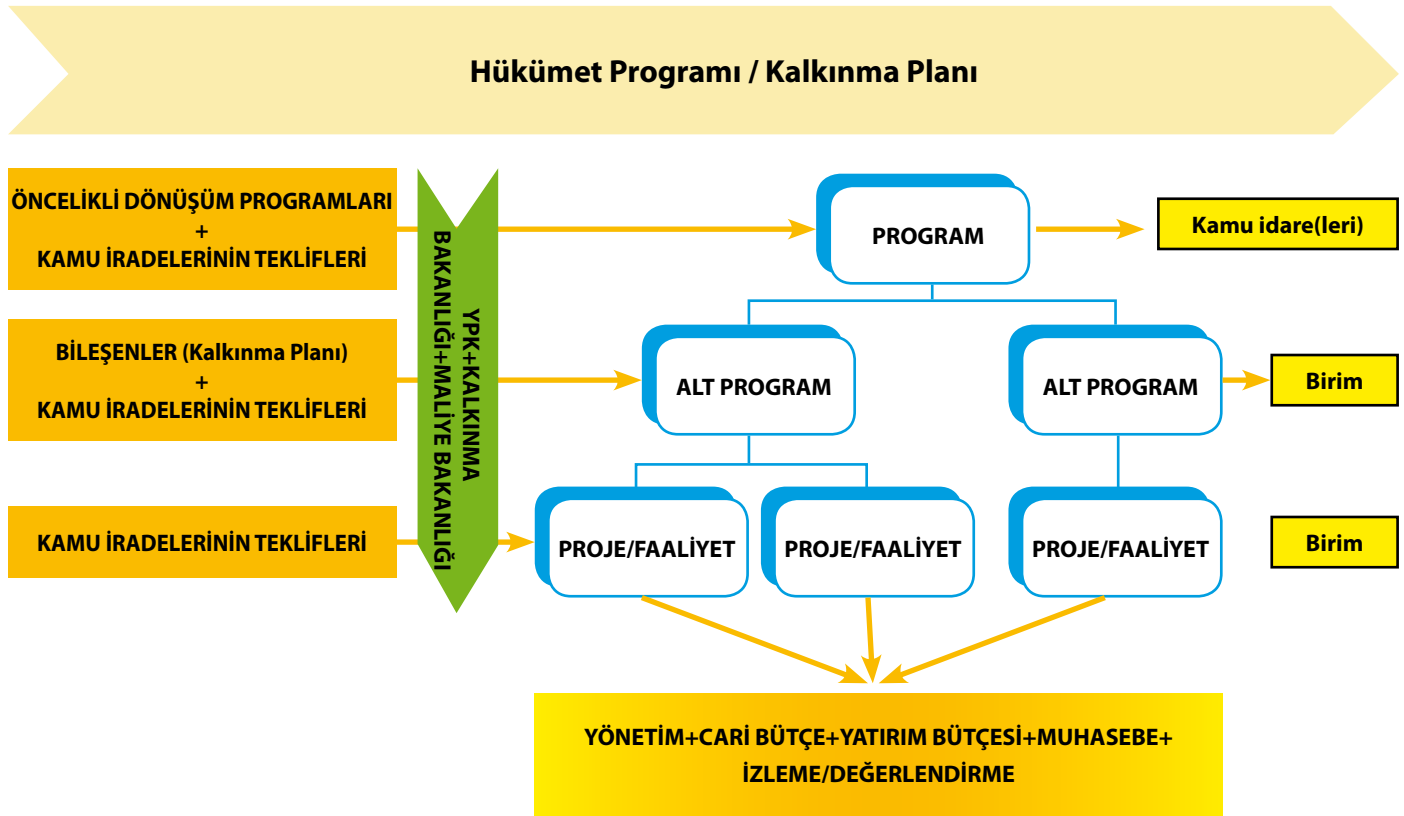
nülmektedir. Buna örnek olarak iç denetim verilebilir. İç denetim anlayışı ile getirilmek istenen yapı eski düzenin değişmemesi nedeniyle başarılı olamamıştır.

Bu kapsamda tasarlanacak olan modelin daha sade ve mevcut yönetim araçlarının konsolide edilerek bir araya getirildiği, izleme ve değerlendirmenin daha rahat yapılabilceği bir yapı sunması büyük önem arz etmektedir.

Şekil 2 ve 3 ten de anlaşılacağı üzere önerilen model aslında, 10. Kalkınma Planında yer alan dönüşüm sürecini kapsamakla birlikte kamu yönetiminde yaşanan diğer sorunlara da çözüm getirecek bir yapı sunmaktadır.

Önerilen modelin uygulanması ile birlikte hükümet düzeyinde belirlenen politika hedefleri Kalkınma Planlarına yansıtılacaktır. Kalkınma planlarının hükümet değişikliklerinde revize edilebilmesi hükümet politikaları ve kalkınma planı arasındaki bağı kuvvetlendirecek, böylelikle hükümetin önceliklerini yansıtan bir kalkınma planı yapısına kavuşulmuş olunacaktır. Sonuç olarak hükümetlerin politika öncelikleri görünür ve anlaşılır bir yapıya kavuşacaktır.

Şekil 3: Önerilen Modelin Genel Yapısı



Modelin 10. Kalkınma Planı ile ilişkisi ve program yapısı.

Kalkınma planlarındaki öncelikler ise kamu idareleri için önceden belirlenmiş politika alanları haline gelecek ve kamu idareleri kendilerine stratejik amaç belirleme zorunluluğuna girmemiş olacaklardır. Çünkü mevcut durumda kamu idarelerinde stratejik planlama sürecinin istenilen düzeyde yürütülemediği, yöneticilerin karar süreçlerinde veya kamu idarelerinin faaliyetlerinde planlarda yer alan amaç ve hedeflerin esas alınmadığı görülmektedir. Bu durumu düzeltmenin bir yolu model önerisinde değinildiği üzere kurumsal düzeyde veya ortak alanlardaki politika hedeflerinin kalkınma planında ortaya konulmasıdır.

Kalkınma planında ortaya konulan önceliklerin hepsinin birebir program olması beklenmeyebilir. Modelin yapısı kamu idarelerine kalkınma planını esas alarak farklı programlar da teklif edebilme özelliğini sunmalıdır. Bu anlayış kamu yönetiminde esneklik sağlamanın bir yolu olabilir.

Sonuç olarak kalkınma planında yer alan politika öncelikleri kapsamında tüm kamu idarelerinden gelen program teklifleri belirlenecek koordinatör kurul/birim tarafından değerlendirilmeli ve ortaya çıkan program listesi resmiyet kazanmalıdır.

Programların resmiyet kazanma aşaması zaten bir sorunsala dönüşen orta vadeli program ve orta vadeli mali plan anlayışından vazgeçilerek gelişmiş birçok ülkede olduğu gibi tek belge olarak yayımlanan orta vade-

li harcama programı yapısına geçilmesi ve koordinatör kurul/birim tarafından onaylanan program listesinin bu belgede yayımlanması şeklinde dizayn edilebilir.

Program listesinin yayımlanması, kamu idarelerinin önümüzdeki üç yıla ilişkin yol haritalarının ana hatlarını ortaya koyması anlamını taşımaktadır. Bu aşamadan sonra bütçe sürecinde; program sınıflandırmasının (program - alt program - faaliyet/proje) ve maliyetlendirmenin yapılacak olması kamu idarelerinin ayrı bir stratejik plan, performans programı, yatırım bütçesi ve yılı programı hazırlamalarını anlamsız kılacaktır. Çünkü söz konusu dokümanların özellikleri önerilen model içerisinde konsolide edilmiş olacaktır.

Yayımlanan programlar üzerinden sorumluluk alanları netleşen kamu idareleri kendi görev alanları itibarıyla yapacakları faaliyet ve projelerin bütünlüğünü ifade eden alt programlarını belirleyeceklerdir. Böylelikle daha ölçülebilir bir yapı ortaya çıkacaktır. Bu aşamada bir anlamda stratejik hedeflere tekamül edeceğinden kamu idareleri strateji belgelerini oluşturmuş olacaklardır.

Orta vadeli harcama programında yayımlanan program listesine uygun olarak hazırlanan alt programlar bütçe sürecinin başlangıç aşaması olarak kabul edilebilir. Bu aşamadan sonra kamu idareleri belirledikleri alt programların altında yer alan faaliyet ve projeleri ortaya koyacaklardır.

Kamu idarelerinde faaliyet ve projelerin maliyet kalemlerinin belirlenmesi ve ödeneklerin ayrılması ile birlikte cari ve yatırım bütçeleri de oluşturulmuş olacaktır.

Sonuç olarak bu aşama mevcut düzendeki performans programına denk geleceğinden kamu idareleri bir anlamda performans programlarını da oluşturmuş olacaktırlar.

Kamu idareleri hazırladıkları program bütçeler kapsamında Maliye ve Kalkınma Bakanlıkları ile görüşmelerini yürüteceklerdir. Cari ve yatırım bütçesi görüşmeleri bir anlamda teknik düzey olan ödenek kalemleri üzerinden değil yönetsel olarak anlam ifade eden faaliyet ve projeler bazında yapılacak ve kanun haline gelecektir.

Son olarak modelin meclis aşamasına bakacak olursak; bütçe kanunu daha sade ve anlaşılır bir yapıda olduğundan, görüşmeler ödenek kalemleri ve miktarları üzerinden değil beyan edilen politika alanları ve hedefleri, yani programlar üzerinden yapılabilecektir.

Kamu idarelerinin ortaya koydukları program sınıflandırması sayesinde idarelerinin saydamlık ve hesap verebilirlikleri daha sağlam bir alt yapıya kavuşmuş olacaktır. Yıl içerisindeki izleme ve yılsonundaki değerlendirmeler harcamalar üzerinden değil program, alt program ve faaliyet/proje hedefleri kapsamında yapılacağından, politika alanlarında gerçekleştirilen icraatlar daha anlaşılır ve sorgulanabilir bir yapıya kavuşacaktır.

Burada üzerinde durulması gereken bir hususta 5018 sayılı Kanun ile getirilmek istenen sistemin izleme ve değerlendirme kısmının alt yapısının tam olarak oturtulamamasıdır. Yeni kamu mali yönetim sisteminin uygulanmaya alınmasına rağmen bütçe ve muhasebe sisteminde yeni anlayışı kapayacak köklü değişikliklere gidilememiştir. Bundan ötürü model önerisinin uygulanmaya alınması ile birlikte bütçe sınıflandırmasının ve muhasebe kayıt sistematığının program bütçe sistemine uygun hale getirilmesi izleme ve değerlendirme açısından büyük öneme sahiptir.

Böylelikle mevcut süreçte yaşanan ölçümleme ve değerlendirme sorunlarının ortadan kalkacağı düşünülmektedir. Sonuç olarak, yönetim süreci gerçek anlamda iteratif bir yapıya dönüşecektir.

4. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu yönetiminde ve diğer tüm alanlardaki yeniden yapılanma bir denge durumundan yeni bir denge durumuna sıçramayı, bu sıçrama yapılırken geçici olarak dengenin bozulmasını gerektiren bir değişim sürecini ifade etmektedir. Bütün değişim çabaları benzer şekilde; sancılı boyutları olabilecek ve muhalefet üreten bu geçiş dönemi, uzun vadeli bir perspektifi, liderliği ve sürekli desteği gerektirecektir. Dünyadaki uygulamalardan da gözlemlendiği üzere, kararlı olmayan bir siyasi iradenin

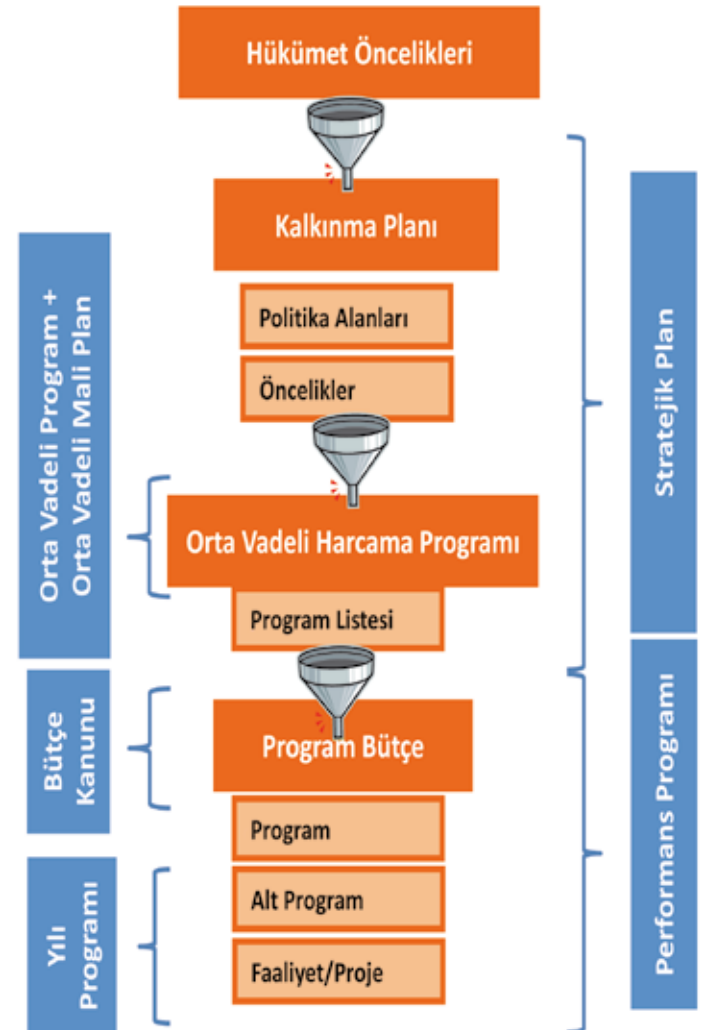
ve toplumun, yeniden yapılanmayı başlatması mümkün olsa bile, sürdürmesi mümkün değildir.¹⁴

Ne yazık ki son yıllarda kamu yönetiminde yaşanan hızlı reform hareketleri, sürecin tüm aktörleri tarafından benimsenmemesi belki de tam olarak algılanmaması nedeniyle istenen sonuçları bütünüyle ortaya koyamamıştır.

Aşağıda yer alan şekil 4'te önerilen modelde mevcut yönetim araçlarının konsolide yapısı gösterilmektedir. Burada vurgulanmak istenen husus 5018 sayılı Kanun ile getirilen sistemin yanlış olduğu veya başarısız olduğu değil getirilmek istenen program bütçe sisteminin, mevcut araçlara bir ek olarak sunulmamasıdır.

10. Kalkınma Planında ortaya konulan böyle bir politika hedefinin, gelişim ve mevcut düzeni değiştirmek için bir fırsat olarak görülmesi ve bu şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede belli alışkanlıkları kazanmış olan kamu idarelerinin önerilen program bütçe modeline yabancı kalmayacakları ve hızlı bir şekilde uyum sağlayacakları aşikardır.

Şekil 4: Modelin İşleyişi



14 Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s.15

Bu kapsamda 10. Kalkınma Planında da vurgulanan program bütçe sistemine geçiş çalışmalarının hayal kırıklığı yaratmaması ve tüm aktörler tarafından benimsenmesi için özverili detay çalışmaların ilgili tüm paydaşlarla birlikte hızla tamamlanması ve elde edilmek istenen sonuçların kamuoyuna açık bir şekilde aktarılması gerekmektedir.

Kamuda hayata geçirilmesi planlanan program bütçe sisteminin makalede bahsi geçen önerilerin de dikkate alınarak tasarlanması halinde 5018 sayılı Kanunla getirilmek istenen sistemde yaşanan sorunların tekrar yaşanmasını engelleyeceği düşünülmektedir. ■

KAYNAKÇA

- DIAMOND, Jack (2003), From Program to Performance Budgeting :The Challenge for Emerging Market Economies <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>, (17.09.2013)
- DİNÇER, Ömer ve YILMAZ, Cevdet (2003) Başbakanlık, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara
- <http://www.muhasabedersleri.com/butce-vergi/butce-2.html>, (17.09.2013)
- Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2003), DPT, Ankara
- KİM, M. John (2007), The World Bank "From Line-item to Program Budgeting" Seoul, s.44
- Maliye Bakanlığı Stratejik Planı 2008-2012, (2007)
- MORGAN, John G. (2003), "Performance-Based Budgeting: A Primer for Legislators", State of Tennessee Comptroller of the Treasury Office of Research
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2013
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Ön Raporu, (Ekim 2012)
- ÖZDEMİR, Bülent (1999), "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği", (Yayınlanmamış Master Tezi), Hacettepe Üniversitesi S.B.E., Ankara
- ŞENTÜRK, Hulusi (2008), "Belediyeler İçin Performans Yönetim Rehberi" Belediye Yönetim Dizisi: 8-9, <http://www.kentarastirma.com/rehber/k13.doc>, (28.06.2008)



Ömer İYİGÜN

Maliye Uzmanı

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Mali Yönetim Bilgi Sistemi

ÖZET

Bu çalışmada kamu yönetimi anlayışındaki değişiklikler ve bu değişikliklerin beraberinde getirdiği yönetim ve e-devlet kavramları irdelenmiş, mali yönetime ilişkin çok sayıda e-devlet uygulamalarının mevcut durumu, yaşanan sıkıntılar ve konuya ilişkin çözüm önerilerini içeren bir model ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Mali Yönetim, E-devlet, Mali Süreç

GİRİŞ

Bilişim teknolojileri alanındaki baş döndürücü gelişmelerin bir yansıması olarak, ülkemizde de kamu yönetiminde hızlı değişiklikler olmaktadır. Sunulan kamu hizmetlerinin niteliği, etkinliği ve verimliliği teknolojik imkânlar çerçevesinde artmaktadır. Kısaca kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulmasını ifade eden e-devlet uygulamaları birçok kamu kurumu tarafından kullanılmaktadır. E-devlet uygulamaları için kamu kurumları tarafından ciddi yatırımlar yapılmakta, kurulan sistemlerin işletimi için büyük miktarda kaynak ayrılmaktadır. İşte tam bu noktada, kurulacak sistemlerin en az maliyetle maksimum faydayı sağlaması, etkin ve verimli bir şekilde işletilmesi, kamu hizmetlerinden faydalananların beklentilerini karşılaması büyük önem arz etmektedir.

Bu çalışmamızda, yeni kamu yönetimi anlayışı ile ülkemizde kamu maliyesinde yer alan e-devlet uygulamalarının mevcut durumunu irdeleyip, mali işlem süreçlerini içeren yeni bir mali yönetim bilgi sisteminin kurulabilmesi için yapılması gerekenleri ortaya koymaya çalışacağız.



1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Toplumsal alanda yaşanan değişiklikler kamu yönetimi alanında da etkisini göstermiş, yeni talep ve ihtiyaçların ortaya çıkması bürokrasiyi sorgulanır hale getirmiştir. Özellikle yönetim alanında klasik bürokratik örgütlenme modeli yerine esnek, katılımcı, yetkilendiren, etkinlik ve etkililiğe vurgu yapan, kalite odaklı, performans hedeflerine sahip yeni bir kamu yönetimi modeli benimsenmeye başlanmıştır. Kamu Yönetiminde resmi süreç ve usullere göre tanımlanan idare kavramının yerini, sonuçların başarılması için kaynakların etkili kullanımına vurgu yapan yönetim kavramı almıştır.¹

Yönetişim, performans, kalite ve e-devlet gibi kavramlar üzerine inşa edilen yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi karşılaştırmasını gösteren tablo aşağıda verilmiştir.

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ	YENİ KAMU YÖNETİMİ
Bürokrat Tipi Yönetici	Girişimci Tipi Yönetici
Mal ve Hizmetlerde Nicelik	Mal ve Hizmetlerde Kalite
Güçlü Merkezîyet	Yetki Devri
Yasal Düzenlemelerle Kuralları Ayrıntılı Belirlemek	Yasal Düzenlemelerin Azaltılması ve Sadeleştirilmesi
Hiyerarşik Kademe	Yatay Örgütlenme
Gizlilik ve Sorgulanamazlık	Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik
Klasik Devlet Muhasebesi ve Bütçe Sistemi	Yönetim Muhasebesi, Maliyet-Fayda Oranı
KURT, a.g.m sf.87 ve ERKAN Volkan "Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler" DPT 2008 Ankara, sf.42 den uyarlanmıştır.	

1 Mustafa KURT, Özlem Yaşar UĞURLU "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporu" Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi (C.IX,S.11,2007) sf.85

2. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE E-DEVLET UYGULAMALARI:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun yürürlüğe girmesiyle, mali literatürümüze tahakkuk esaslı muhasebe, mali istatistik, performans esaslı bütçeleme, stratejik plan gibi yeni kavramlar eklenmiştir. Kanunda yer alan görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi amacıyla, günümüz bilişim teknolojilerinin sunduğu imkânlarla, mali işlemler kamu kurumları tarafından elektronik ortama aktarılmaya başlanmıştır.

Yazılım dünyasının kullanıcılara sunduğu çekici arayüzler, adeta bir proje yarışı şeklinde kullanıma sunulmuş, kağıt ortamında yapılan birçok mali işlem eski düzene dönmeyecek şekilde elektronik ortama taşınmıştır.² Kimi kamu kurumu bu projeleri kendi imkânları çerçevesinde iç kaynaklarıyla yaparken, bazıları da bu projeleri dış kaynak kullanarak özel sektördeki bilişim firmalarına yaptırmıştır.

Bugün geldiğimiz noktada, kamu kurumları tarafından mali işlemlerin yürütülmesi amacıyla geliştirilmiş yetersiz alt yapıya sahip, aceleyle tasarlanmış, birbirleriyle veri alışverişi yapamayan çok sayıda e-devlet projesi ortaya çıkmıştır.

2.1 MEVCUT DURUM:

Ana başlık olarak değerlendirilebilecek mali işlemler ve bunlara ilişkin e-devlet projeleri aşağıda yer almaktadır.

2 Mustafa ACAR, Erhan KUMAŞ, "Türkiye'nin Dönüşüm Sürecinde Anahtar Bir Mekanizma Olarak E-Devlet, E-Dönüşüm ve Entegrasyon Standartları" DEÜ İİBF İktisat Bölümü 20-22 Şubat 2008 2.Ulusal İktisat Kongresi Tebliği sf.7

BÜTÇE SİSTEMİ	Merkezi Yönetim kapsamındaki kurumlarda e-bütçe sistemi kullanılıyor. Mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları ise kendi sistemlerini kullanıyor.
MUHASEBE SİSTEMİ	Merkezi Yönetim kapsamındaki kurumlarda say2000i sistemi kullanılıyor. (5 kurum istisnai olarak sistem dışında). Sosyal Güvenlik Kurumu ve mahalli idareler kendi sistemlerini kurmuş durumda.
NAKİT YÖNETİMİ	Genel Bütçe Kapsamındaki kurumların nakit yönetimi Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS) üzerinden yürütülüyor. Ancak Genel Yönetimin tamamını kapsayacak bir sistem bulunmamakta.
TAŞINIR İŞLEMLERİ	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (MGM) ve Strateji Geliştirme Başkanlığına (SGB) iki ayrı yazılım geliştirilmiş durumda. Kamu kurumlarının büyük çoğunluğu muhasebeyle entegre olması nedeniyle MGM'nin yazılımını tercih etmiş durumda. Bazı kamu kurumları kendi yazılımlarını geliştirirken, bir kısmı ise SGB'nin yazılımını kullanmakta.
HARCAMA YÖNETİMİ	Merkezi Yönetim kapsamındaki kurumlarda Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) kullanılıyor. Sosyal Güvenlik Kurumu ve mahalli idareler kendi sistemlerini kurmuş durumda.
PERSONEL ÖDEMELERİ	Genel Bütçe Kapsamındaki kurumlar ile bazı özel bütçeli idareler KBS'yi kullanıyor. Bunun dışındaki kamu kurumları ise kendi geliştirdikleri sistemleri kullanıyorlar.

2.2 YAŞANILAN PROBLEMLER:

Ülkemizde bütçe, muhasebe, nakit ve diğer mali işlemler için ayrı ayrı yazılımlar geliştirilmiştir. Bunun sonucu olarak;

- ✓ Devletten alacağı olan hak sahiplerinin ödemelerinde entegrasyon sorunları nedeniyle gecikmeler yaşanmaktadır.
- ✓ Aynı tür işlemlerle ilgili olarak kamu kurumlarınca mükerrer yatırımlar yapılmıştır.
- ✓ Standart bir yazılımın olmaması, işlemlerde farklılıklara, hatalara, veri kayıplarına yol açmaktadır.
- ✓ Nakit yönetimi açısından mali işlemlerin tek bir sistemde toplanmaması, Hazinesin atıl fonlardan yeterince faydalanamamasına yol açmakta, bu ise borçlanma maliyetlerini artırmaktadır.

3. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ:

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin daha hızlı, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla geliştirilen e-devlet uygulamalarının, öncelikle mevzuat ve organizasyon alt yapısının sağlam bir şekilde oluşturulması, ardından bu tür e-devlet projeleri-

ne girişilmesini öngörmektedir. Zira yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yasal düzenlemelerin azaltılması ve sadeleştirilmesi, yetki genişliği, yetki devri, yönetime aktif katılma, esnek yönetim, yatay örgütlenme gibi kavramları içermektedir.

Yürütülen hizmetin mevzuat alt yapısı karmaşık ve organizasyon yapısı hantal ise bunu daha hızlı ve daha az maliyetle gerçekleştirmek amacıyla geliştirilen e-devlet projelerinde istenilen fayda-maliyet optimizasyonu sağlanamamaktadır. Geliştirilen projeler ise, karmaşık ve maliyetli olmaktadır. Bu nedenle e-devlet projesi yapacak her kamu kurumunun öncelikle mevzuat değişikliklerini yapması, organizasyon yapısını da buna göre oluşturması gerekmektedir.

Bu hususta yapılması gerekenleri aşağıda kısaca sıralamaya çalışacağız. Aslında her biri ayrı bir makale başlığı olarak değerlendirilmesi gereken konulara, ana hatlarıyla değinilmiştir.

3.1 BİLİŞİM TEKNOLOJİLERİ KONUSUNDA İHTİSASLAŞACAK YENİ BİRİM OLUŞTURULMALI:

Maliye Bakanlığı bünyesinde, bilişim sistemlerine ilişkin stratejiler oluşturacak, bu alandaki teknolojik gelişmeleri yakından takip edecek, bilişim personelinin güncel bilgileri edinmesini sağlayacak, bilişim sistemlerinin hazırlanması, kullanılması ve taleplerin karşılanmasına yönelik standartları belirleyecek, uygulamayı yürütecek, bilgi ve bilişim güvenliği konusunda çalışmalar yapacak, Bakanlığın güvenlik politikalarını belirleyecek, Bakanlık bilişim sistemlerinin güvenliğini sağlayacak, vatandaş odaklı bilişim sistemlerinin kurulmasına ilişkin projeler gerçekleştirecek yeni bir birime ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan birimlerin makro projeksiyonlamalar yaparak politika belirlemesi, bilişim teknolojileri gibi özel ihtisas gerektiren konuların, Bakanlık bünyesinde kurulabilecek bu tür bir birime bırakılması, mevcut yapıda yaşanan sıkıntıların çözümü için atılabilecek doğru adımlardan biri olacaktır.

Bilişim uygulamalarını yürütecek ayrı bir birim kurulması, diğer birimlerin üzerindeki yükü hafifletecek, maliye politikası üretilmesi için ilgili birimlerin kendi konularına odaklanmasına imkan verecektir.

Özellikle Bakanlık bünyesinde teknik kökenli Maliye Uzmanı personelinin istihdamının önünün açılmış olması, böyle bir yapıya geçiş için son derece önemli bir adımdır. Yine Maliye Bakanlığında mevcut bilgi işlem projelerinde görev yapmış uzman personel de, bu tür bir birimin yapılandırılmasında bilgi, birikim ve tecrübeleriyle ciddi katkı sağlayacaklardır.

3.2 MALİ MEVZUAT KONUSU İŞLEMLER AZALTILMALI VE SADELEŞTİRİLMELİ:

Günümüzde e-devlet projelerinin başarıya ulaşmasındaki en temel unsurlardan biri de gerekli mevzuat alt yapısının hazırlanmış olmasıdır. E-devlet projelerinin amacı kağıt ortamında yürütülen işlemlerin, elektronik ortamda daha hızlı, güvenli ve daha az maliyetle gerçekleştirilmesidir. Ancak kağıt ortamında gerçekleştirilen işlemler ve buna ilişkin mevzuat karmaşık ise bu tür işlemlerin elektronik ortama taşınmasıyla, e-devlet projelerinden beklenen maksimum fayda elde edilememektedir.

Bunun en somut örneğini mali mevzuatımızda personel ödemelerinde görmekteyiz. Son derece karmaşık, zaman zaman bu konuda uzman personelin dahi işin içinden çıkmakta zorlandığı, yüzlerce maaş hesaplama tipinin bulunduğu işlemler, elektronik ortamda bin bir zahmetle yürütülmeye çalışılmaktadır. Kurulan sistemin işletilmesi için ekstra çaba sarf edilmesi gerekmekte, bilgi işlem birimleri adeta sorun çözme merkezleri olarak çalışmakta, zaten karmaşık olan mevzuat, sık yapılan değişikliklerle içinden çıkılmaz bir hal almakta, sistem yönetilebilir olmaktan uzaklaşmaktadır.

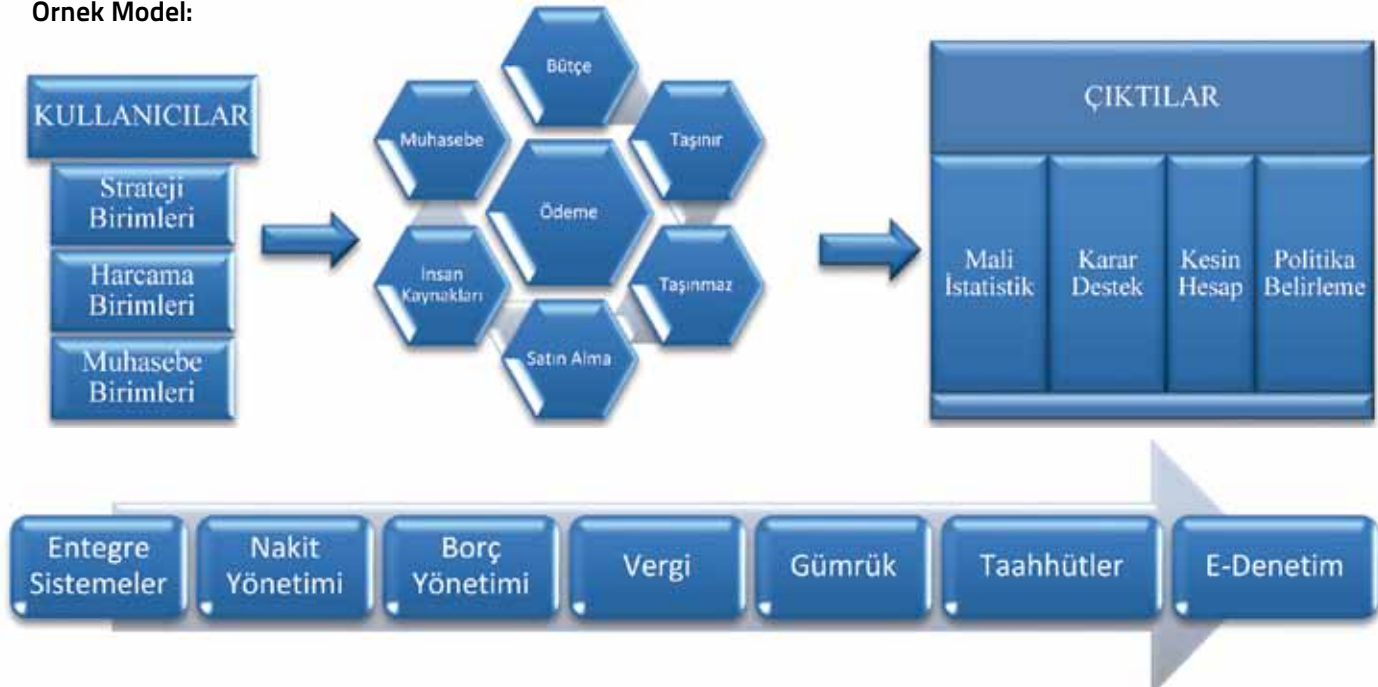
Personel ödemeleri, harcama belgeleri, taşınır işlemleri, bütçe ve muhasebeye ilişkin mali mevzuat konusu işlemlerin, Bakanlık bünyesinde oluşturulacak çalışma gruplarıyla öncelikle sadeleştirilmesi ve azaltılması, ardından bilişim projelerine girilmesi istenilen hedefe ulaşmasında en önemli mihenk taşlarından biri olacaktır.

3.3 YATAY ÖRGÜTLENME:

Katı bir hiyerarşinin olmadığı görevlerin etkili bir biçimde yerine getirildiği, bu tür örgütlenmede emirler bir üst amirden değil, işlerin gereklerine göre ilgililerden alınabilmekte, uzmanlaşma önemli bir rol teşkil etmektedir.³

3 Bekir BULUÇ Yönetimde Örgütlenme Süreci sf.5 w3.gazi.edu.tr/~buluc/orgutlem.DOC

Örnek Model:



Bilgi teknolojilerinin ve nitelikli personel sayısını arttırdığı günümüzde bilgiyi yönetmek için emir komuta zincirinin ötesinde Maliye Bakanlığı bünyesinde, esnek çalışma modellerine geçilmesi, karar mekanizmalarının üzerindeki aşırı yükü hafifletecektir. Görev tanımlarının iyi yapıldığı bir yapıya geçilmesi, hem yönetsel etkinliği artıracak, hem de projelerde istenilen başarıyı getirecektir.

3.4 YETKİ DEVRİ:

Yeni kamu yönetimi anlayışının olmazsa olmazlarından biri de yetki devri konusudur. Yöneticilerin örgütlerini etkili ve verimli bir şekilde yönetebilmeleri için yetkilerini devretmeleri yönetsel açıdan bir zorunluluktur.

Özellikle bilgi çağını yaşadığımız günümüzde, karar mekanizmalarının çok hızlı bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. Günümüz teknolojileri aracılığıyla işlemlerimizi çok hızlı bir biçimde gerçekleştirebilmekteyiz. Yönetsel anlamda da bu hıza ayak uydurabilmek, çabuk karar vermek ve uygulayabilmek için kamu yönetiminde yetki devrine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu yönetimimizin en temel sorunları arasında yer alan yetkilerin tek elde toplanması alışkanlığından vazgeçilerek, her kademede yetki devri yapılarak yönetsel esneklik sağlanması e-devlet projelerin de istenilen amaca ulaşılmasına yardımcı olacaktır.

3.5 MALİ SÜRECİN TAMAMINI İÇEREN YENİ BİR YAZILIM GELİŞTİRİLMELİ:

Genel yönetim kapsamındaki idareleri kapsayacak şekilde tüm mali işlemleri içine alacak yeni bir yazılım geliştirilmeli ve buna ilişkin gerekli yasal alt yapı oluşturularak, 5018 sayılı Kanuna hüküm konulmalıdır. Böylece ekonomiye ilişkin tüm birimlerin sahipleneceği bir zemin hazırlanmış olacak, sürece ilişkin muhtemel yaşanılacak tereddütler ortadan kaldırılmış olacaktır.

Konuya ilişkin örnek model aşağıda verilmiştir.

SONUÇ

Kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması; hizmet kalitesinin artırılması gibi nedenlerle birçok ülkede kabul gören e-devlet hizmetlerinin geliştirilmesi gereği, ülkemizde de tüm kesimler tarafından kabul görmektedir. Bununla birlikte, bilgi teknolojileri projelerinin gerçekleştirilmesi hem kapsamlı bir planlama süreci hem de yüksek maliyetler gerektirmektedir. Bu yüzden projelerin hayata geçirilmesi ile elde edilecek faydalar, sadece kurumsal değil, kamunun bütünü açısından maksimize edilerek sağlanmalıdır. Bilgi ve iletişim teknolojilerine yapılacak yatırımlardan sağlanacak faydaların maksimize edilmesi, sağlıklı bir planlama ve projelendirme ile mümkün olabilir. Diğer taraftan, bilgi teknolojileri yatırımları herhangi bir yapım projesi gibi detaylı uygulama projelerinin hazırlanmasına imkân vermeyen projelerdir. Bu nedenle, bu tür yatırımlar aynı zamanda başarısızlık riski en yüksek olan projelerdir. Riskleri azaltmak için, projelerin iyi tasarlanması, hedef kitlesinin doğru tanımlanması gerekmektedir.⁴

Kamu mali yönetiminde iş ve işlemlerin yürütülmesi amacıyla gerçekleştirilen e-devlet projelerine bakıldığında, 5018 Sayılı Kanuna tabi genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin her birinin farklı sistemler kurduğunu ve bunların da birbirleriyle verimli bir şekilde entegre olamadığını görmekteyiz.

Çok sayıda sistemin yer aldığı ve ciddi yatırımların yapıldığı, ayrıca sistemlerin işletimi için önemli kaynakların aktarıldığı bu yapıları entegre ederek birbirleriyle ko-
nuşturmak teknik olarak mümkün olsa da, uygulamada bir takım sıkıntıları beraberinde getirecektir. Teknolojik olarak farklı altyapılara sahip sistemleri entegre ederek

buradan bir verim beklemek çok gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Bunun yerine genel yönetimin tamamını kapsayacak yeni bir sistemin kurulmasından elde edilecek faydalar, kamunun bütünü açısından çok daha mak-simum düzeyde olacaktır. Ayrıca mükerrer yatırımların ve işletim maliyetlerinin, veri kayıplarının, belli bir stan-dardın olmamasından kaynaklanan işlem hatalarının önüne geçilecektir.

Kamu harcamalarının ağırlıklı olarak vergilerle finan-se edildiği bir ülke de, kaynakların sarfında azami hassa-siyet gösterilmesi, bunun için gerekli alt yapının kurul-ması olmazsa olmaz bir zarurettir. Yapılan harcamalarda fayda maliyet analizlerinin yapılması, politika belirleyici-lerin verecekleri yönetsel kararları sağlam veri ve analiz-lere dayandırması, harcama biriminden Sayıştay deneti-mine kadar olan sürecin kontrol edilebilir olması, kamu mali yönetimi açısından kurulacak yeni bir mali yönetim bilgi sistemiyle mümkün olacaktır.

Böyle bir sistemin kurulabilmesi ve istenilen faydala-rın elde edilebilmesi için öncelikle gerekli mevzuat alt ya-pısı oluşturulmalıdır. Sistemin kapsamı ve sorumluluklar 5018 sayılı Kanunla netleştirilmelidir. Maliye Bakanlığı bünyesinde böyle bir proje için "Bilişim Teknolojileri Genel Müdürlüğü" gibi bir birim oluşturulmalı, sistemin işletimi bu birime bırakılmalıdır. Mali mevzuat sadeleştirilmeli ve azaltılmalı, sistemi kullanacak kurumların yöneticilerine kamusal anlamda yetki devri yoluyla, kurumlarını yönet-me özgürlüğü verilmelidir. Ancak yaptıkları işlemler ve performansları sistem üzerinden takip edilmelidir. Asli işi mali işlemler olmayan kamu kurumlarında çalışan personelin kolaylıkla kullanabileceği, kullanıcı dostu bir yazılım geliştirilmelidir. Hiç şüphesiz tüm bunlar ancak ve ancak böyle bir projenin ülkemize yapacağı katkılara inanmış güçlü bir siyasi iradeyle gerçekleştirilebilir. ■

4 DPT Bilgi Toplumu Dairesi E-Devlet Proje ve Uygulamaları sf.9

KAYNAKÇA:

- KURT Mustafa, Özlem Yaşar UĞURLU "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporu" Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi (C.IX,S.11,2007)
- AYDURK Nihat, "Yönetimde Yetki Devri Devri ve İmza Yetkileri" www.yayın.todaie.gov.tr
- TOKSÖZ Fikret, "İyi Yönetişim El Kitabı" Tesev Yayınları Mayıs 2008
- ERKAN Volkan, "Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler" DPT Ankara, 2008
- Eryılmaz Bilal, "Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime" Alfa Yayınları İstanbul 2002
- Dinçer Ömer, Yılmaz Cevdet, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" 2003
- ACAR Mustafa, KUMAŞ Erhan, "Türkiye'nin Dönüşüm Sürecinde Anahtar Bir Mekanizma Olarak E-Devlet, E-Dönüşüm ve Entegrasyon Standartları" DEÜ İİBF İktisat Bölümü 20-22 Şubat 2008 2.Ulusal İktisat Kongresi
- ESEN Şaban, "Yönetim Biliminin Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi" Sunum
- DPT Bilgi Toplumu Dairesi, "E-Devlet Proje ve Uygulamaları" Eylül 2005
- BULUÇ Bekir, Yönetimde Örgütlenme Süreci w3.gazi.edu.tr/~buluc/orgutlem.DOC

FİŞ ALMAZSAK KAÇAK OLUR!

Unutmayın...
Küçük Bir Fiş Büyük Bir İş



Unutmayın! Fişinizi almazsanız
ödediğiniz vergiler Hazineye gitmez.



Erkan KARAARSLAN

E Yöntem A.Ş.
Yönetim Kurulu Başkanı

İdarenin Düzenleyici İşlemleri: Genelge

1. GENEL OLARAK İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ

İdarenin düzenleyici işlemleri yürütme organı tarafından ortaya konulan işlemlerdir. Yürütme organının işlemleri kendi içinde, öncelikle "tek-tarafli işlemler" ve "iki-tarafli işlemler" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yürütme organının tek-tarafli işlemleri ilgisinin rıza ve muvafakatine bağlı olmadan, yürütme organının tek tarafli olarak açıkladığı iradesi ile oluşan işlemlerdir. Yürütme organının iki-tarafli işlemleri ise, yürütme organı ile bir ilgili kişinin karşılıklı olarak açıkladıkları iradelerinin uyuşumu sonucu ortaya çıkan işlemlerdir. Bunlara "idarî sözleşmeler" denir. Yürütme organının tek-tarafli işlemleri de kendi içinde "bireysel işlemler" ve "düzenleyici işlemler" olarak ikiye ayrılmaktadır. Yürütme organının bireysel işlemleri, yürütme organının belli kişi ve durumlara ilişkin olarak yaptığı işlemlerdir. Düzenleyici işlemler ise yürütme organının kendisiyle norm koyduğu, yani genel, soyut, objektif hukuk kuralları ihdas ettiği işlemlerdir.¹

Anayasada öngörölmüş yürütme organının düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik olmak üzere üç tanedir. Ancak, uygulamada, yürütme organının, bunların dışında, "kararname", "karar", "tebliğ", "sirküler", "genelge", "ilke kararı", "esaslar", "yönerge", "talimat", "statü", "genel emir", "genel tebliğ", "tek emri", "kurul kararı", "tenbihname", "genel tenbih", "ilân", "duyuru", "plân", "tarife" gibi değişik isimler taşıyan işlemler ile genel, soyut, objektif hukuk kuralları koyduğu görölmektedir. "Yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi, yürütme organının takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır", yürütme organı Anayasada sayılanların dışında da düzenleyici işlem yapabilir. Bu nedenle, bu işlemler de yürütme organının düzenleyici işlemidirler. Bu tür düzenleyici işlemlere idare hukukunda "adsız düzenleyici işlemler" denmektedir.

¹ Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 8. B., 2009, s.416.

Anayasa Mahkemesi 18 Temmuz 1994 tarih ve K.1994/57 sayılı Kararında şöyle demiştir:

'Anayasa'nın tüzükleri düzenleyen 115. maddesinde, kanunlarla yürütme organına bırakılan sınırlı alan ile kanun hükümlerinin uygulanması alanında Bakanlar Kurulu'na tüzük çıkarma yetkisi verilmiştir. 124. madde ile kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere Bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerine yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmıştır. İki temel idarî düzenleme biçimi olan tüzük ve yönetmelikler hakkında konulan esasların diğer düzenleme biçimleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Zira tüzük ve yönetmelikler için konulan sınırlamaların diğer düzenleyici idare metinler için kabul edilmemesi, üst yasal metinler için konulan sınırlamaların alt yasal metinler için kabul edilmeyeceği anlamına gelir. Bu biçimde bir yorum yapılamayacağı açıktır. Yürütme organı ve idare değişik isimler altında düzenleme yapmaktadır. Uygulamada tüzük, kararname, yönetmelik, yönerge, genelge, sirküler, karar, tebliğ gibi isimler altında idarî düzenlemeler görülmektedir. Bu düzenlemelerin ismi ne olursa olsun, tüzük ve yönetmeliklerin biçimsel özellikleri saklı kalmak kaydıyla bütün idarî düzenlemelerin Anayasal ve hukukî temelleri aynıdır".

Bu kararda, Anayasa Mahkemesi yürütme organının ve idarenin tüzük ve yönetmelik dışında düzenleyici işlem yapabileceğini kabul etmektedir. Hatta Anayasa Mahkemesi bu kararda bu düzenleyici işlemlerin isimlerini de örnek olarak saymaktadır. Anayasa Mahkemesi, bu "adsız düzenleyici işlemlerin ", "biçimsel özellikleri saklı kalmak şartıyla", tüzük ve yönetmeliklerin hukukî rejimine tâbi tutulmaktadır.

Bu karara karşın, adsız düzenleyici işlemler tüzüklerin değil, sadece yönetmeliklerin hukukî rejimine tâbi tutulabilir. Tüzükler, Anayasamıza göre, Bakanlar Kurulu tarafından Danıştayın ön incelemesinden geçirilerek çıkarılmakta ve Cumhurbaşkanlığı tarafından imzalanmakta ve Resmî Gazetede yayımlanmaktadır. Ancak aynı düzenleyici işlemin yönetmelik olarak kabul edilmesi ve yönetmeliklerin hukukî rejimine tâbi tutulması mümkündür.

2. İDARENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ ARASINDA HİYERARŞİ SORUNU

Ülkemizde, normlar hiyerarşisinin tepesinde Anayasa yer alır. Daha sonra usulünce yürürlüğe konulmuş olan uluslararası anlaşmalar gelmektedir. 3. Sırada yine yasamadan kaynaklı Kanunlar sıralamada yer alır. Yürütme organının bir düzenleyici işlemi niteliğinde olan kanun hükmünde kararnameler de normlar hiyerarşisinde kanunlar ile aynı düzeyde yer alır. Çünkü, kanun hükmünde kararnameler ile mevcut kanunlarda değişiklik yapılabilir veya bu kanunlar ilga edilebilir (Anayasa, m.91). Yürütme organının kanun hükmünde kararname dışındaki düzen-

leyici işlemleri (tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler) ise kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin altında yer alır.

Normlar hiyerarşisinde yönetmelik tüzüğün altında yer alır. Çünkü, Anayasanın 124'üncü maddesine göre, yönetmelikler, "kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla" çıkarılabilirler.

Aynı organdan çıkan yönetmelik ile adsız düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi vardır. Yönetmelik "adsız düzenleyici işlemler"den üstündür. Zira, yönetmelik Anayasanın öngördüğü bir kaynaktır. Halbuki diğer düzenleyici işlemler, yani adsız düzenleyici işlemler, genel bir yetkinin tezahürüdür.

Düzenleyici işlemleri yapmış bulunan idarî makamlar, idarî teşkilât şemasında aynı hiyerarşik yeri işgal ediyorlarsa, bunların yaptıkları düzenleyici işlemler de aynı düzeyde yer alır. Bunların arasında çatışma varsa, sorunu yetki kurallarına göre çözmek gerekir. Örneğin iki ayrı bakanlığın yönetmeliği birbiriyle çatışıyorsa, yönetmelik ile düzenlenen konu, hangi bakanlığın görev alanına giriyorsa, o bakanlığın yönetmeliğine öncelik tanınmalıdır.

Bu çerçevede uygulamada, Anayasa, Uluslararası Anlaşma, Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere birincil mevzuat, tüzük ve yönetmeliklere ikincil mevzuat, adsız düzenleyici işlemlere ise üçüncül mevzuat denildiğine rastlanmaktadır.

Aynı makamdan çıkan ve aynı tür iki düzenleyici işlem arasında çatışma varsa, sonraki tarihli düzenleyici işlemin hükmü tercih edilmeli, diğerinin zımnen ilga edildiği sonucuna varılmalıdır.

3. İDARENİN DÜZENLEME YAPMA YETKİSİ VE BU YETKİSİNİN SINIRI

3.1. İDARENİN DÜZENLEME YAPMA YETKİSİ

Yürütme organı, düzenleyici işlem yapma yetkisini Anayasa ve Kanundan ve idareye tanınmış olan takdir yetkisinin objektifleştirilmesi başta olmak üzere eşyanın tabiatından almaktadır.

Anayasamız kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikleri açıkça düzenlemiştir. Bunları çıkarma yetkisini belli koşullar ve usûllere tâbi olmak şartıyla yürütme organının çeşitli makamlarına vermiştir. O halde, 1982 Anayasası düzeninde, yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisinin kaynağı bizzat Anayasadır (m.91, 121, 115 ve 124). Aynı şekilde Kanunlarda da idarenin düzenleme yapmasına izin veren bazen bunu zorunlu hale getiren hükümler yer almaktadır.

Günümüzde devletin faaliyetleri çok geniş bir alana yayılmıştır. Bu geniş alanın bütünüyle yasama organı tarafından kanunlarla düzenlenebilmesi pratikte mümkün

değildir. Buna yasama organının ne zamanı, ne de bilgisi yeter. Bu nedenle, bu alanda ihtiyaç duyulan, genel, soyut, objektif, kişilik-dışı düzenlemelerin yürütme organı tarafından yapılabileceğinin kabul edilmesi zorunludur. Ayrıca Takdir yetkisine sahip her icraî makam, bu yetkisini aslında düzenleyici işlemlerle düzenlemelidir yani takdir yetkisini objektifleştirmelidir. Buna göre, eşyanın tabiatı gereği idarenin düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır.

3.2. İDARENİN DÜZENLEME YAPMA YETKİSİNİN SINIRI

İdare, düzenleyici işlem yapabilmesi için hem kanuna dayanmalıdır, hem de yaptığı düzenlemeler başta kanun olmak üzere normlar hiyerarşisinde kendisinden önce gelen norma aykırı olmamalıdır. Yani kanun, yürütme organının düzenleme yetkisinin hem şartı, hem de sınırınıdır.

Yasama yetkisi aslî bir yetkidir.² Yasama organı, bir alanı doğrudan doğruya düzenleyebilir. O alanın daha önce anayasa ile düzenleniyor olmasına gerek yoktur. Anayasanın hiçbir şekilde düzenlemediği bir alanı, yasama organı, ilk elden düzenleyebilir. Bu anlamda yasama yetkisi, "ilkel", "aslî" bir yetkidir. Yasama organının anayasaya dayanma zorunluluğu yoktur. Yasama organının tek zorunluluğu, anayasaya aykırı düzenleme yapmaktır. Buna karşılık yürütme organı, yasama organı tarafından önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanı doğrudan doğruya düzenleyemez. Yürütme organının işlemleri kanuna dayanmak zorundadır. Kanun olmayan yerde, yürütme de yoktur. Bu anlamda yürütme organının düzenleme yetkisi kanundan kaynaklanan, kanunu izleyen, bir yetkidir. Diğer bir ifadeyle, yürütmenin düzenleyici işlemleri kanuna dayanmak zorundadır. Yürütmenin düzenleme yetkisi, yasama yetkisinin altında yer alır. Ona bağımlıdır. Bu şu anlama gelir: Yürütme organı yasama organı devreye girmeden tek başına çalışamaz. Yani idarî fonksiyon, kanuna dayanmak zorundadır. İdarenin kanun olmayan bir alanda genel düzenleme yetkisi yoktur. İdarenin kendine has bir inisiyatif gücü yoktur. İdarenin alanı kanunların uygulanmasıdır.³

O halde, yürütme organının kanuna dayanmadan, tüzük, yönetmelik veya başka bir isimle düzenleyici işlem yapması mümkün değildir. Daha önce kanunla düzenlenmemiş bir alanda yürütme organı düzenleyici işlem çıkaramaz. Bu anlamda denebilir ki, yürütme organının aslî düzenleme yetkisi yoktur. Yürütme organının düzenleme yetkisi "türev bir yetkidir.

İkinci olarak, yürütme organı, kanunlara aykırı düzenleyici işlem yapamaz. Yürütme organının düzenleyici işlemleri kanunlara uygun olmalı, kanunların çizdiği sınırların dışına çıkmamalıdır. İdarenin düzenleyici işlemleri

leri kanuna bağımlıdır. Yürütmenin düzenleyici işlemleri, kanuna ve kendinden önce gelen diğer normlara aykırı olamaz. Yürütme organı kanunun çizdiği sınırlar içinde, düzenleme yapabilir. Nitekim, Anayasamızın 8'inci maddesinde "yürütme yetkisi ve görevi Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" denilmektedir.

Yürütme organının düzenleme yetkisi konu bakımından sınırlandırılmamıştır. Yürütme organı, bir kanuna dayanmak ve kanunlara ve diğer üst normlara uygun olmak şartıyla istediği her alanda düzenleme yapabilir.

4. GENELGE

Yürütme organının, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik dışında, "kararname", "karar", "tebliğ", "sirküler", "genelge", "ilke kararı", "esaslar", "yönerge", "talimat", "statü", "genel emir", "tenbihname", "genel tenbih", "ilân", "duyuru", "plân", "tarife" gibi değişik isimler taşıyan işlemler ile genel, soyut, objektif hukuk kural-ları koyduğu görülmektedir.

Genelgeleri bu adsız düzenlemeler içinde diğerlerinden ayrı bir yere koymak gerekir. Zira, Anayasanın 138. ve 159. Maddelerinde Genelgeye atıf yapılmıştır. Bu nedenle idareler üçüncül alanda bir mevzuat oluşturmak istiyorlarsa bu süreçteki dokümanlara Genelge ismini vermelerinde fayda vardır.

1982 Anayasa'sına normlar hiyerarşisi kavramı çerçevesinde bakıldığında ortaya; Anayasa, temel hak ve özgürlüklere ilişkin usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar, kanunlar, kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, yönetmelikler ve genelgeler şeklinde bir sıralama çıkmaktadır. Bu sıralamada her bir norm kendinden sonra gelen hukuk normuna kaynak teşkil etmektedir. Sıralamada sonraki normlar önceki normlara uygun olmak zorundadır.

Genelgeler yönetmeliklerin hukukî rejimine tâbidir. Bu çerçevede Genelgeler, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik usullerine göre hazırlanmalı ve 3011 sayılı "Resmi Gazete'de Yayınlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun" çerçevesinde Resmi Gazete'de yayınlanıp yayınlanmamasına karar verilmelidir.

Genelgeler yeni bir mevzuat ortaya koymak için kaleme alınmaz. Genelgelerin, yayınlanmasına kaynak teşkil eden normlar hiyerarşisinde kendisinden daha üstte bir hukuki dayanağı olmak zorundadır. Nitekim Danıştay 8. Dairesi; İçişleri Bakanlığının içkili yer bölgesi tespiti yapılırken uyulması gereken esasları belirleyen 14.10.2005 günlü ve B.05.0.MAH.0.65.00.02/(300-313)-10556-82663 sayılı Genelge'sini, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te yer almayan kısıtlamalara yer vermesi ve üst hukuk normlarını aşan hükümler getirmesi nedeniyle iptal etmiştir.

² Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s.367.

³ Gözler, a.g.e., s.422

Sayıştay Temyiz Kurulu'da 3.6.2008 tarih ve 30207 No'lu Kararın 1' inci maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 63' üncü maddesine göre vali yardımcılar ve kaymakamlara verilen ödeneğin İçişleri Bakanlığınca yayımlanan 2.7.2007 tarih ve 2007/70 sayılı genelgeye istinaden vekaletlerde de verilmesi karşısında söz konusu ödeneğin bir hizmet karşılığı olarak verildiği ve vekalet halinde 5302 sayılı Kanun'da bu ek ödemenin vekillere ödeneceğine dair herhangi bir hükme yer verilmediği ve genelge ile kanuna aykırı kural konulamayacağı gerekçe-siyle tazmin hükmünün tasdikine karar vermiştir.

Danıştay Başkanlığı 7. Dairesi de bu konuda önemli bir karara imza atmıştır; "Anılan bent uyarınca bir idari davanın ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülebilmesinin ilk koşulu, idari davaya konu edilen idari işlemin düzenleyici nitelikte olmasıdır. İdare Hukukunda, düzenleyici işlem, idarenin, aynı durumda olan idare edilenler için bağlayıcı, soyut hukuk kuralı koyan, yani normatif nitelikte olan tek yanlı tasarruflarına verilen addır. Bu nitelikte olmayan, daha önce yürürlüğe konulan üst hukuk normunu yineleyen veya bu getiren idari tasarruflar, Hukuk Düzeni'nde herhangi bir değişiklik oluşturamayacaklarından, idare edilenler yönünden bağlayıcı, dolayısıyla da düzenleyici değildirler. İdarenin bu nitelikteki bir işleminin, idari yargı denetimine tabi tutulması, bu denetimin varlık nedenine uygun düşmez. (E. 2003/122 - K. 2003/479 - T. 20.2.2003)

Bu üç kararda göstermektedir ki, Genelgeler normlar hiyerarşisinde kendinden önce gelen mevzuata aykırı olamaz ve esasen kendinden önce gelen normu açıklamak veya kendinden önce gelen normdaki bir hususun altını çizmek amaçlı yürürlüğe konulmaktadır. Bu nedenle Genelgelerin kendinden önce gelen bir normdan dayanak alması da gerekmektedir.

Resmi Gazete'de yayımlanmamış bu nedenle genele ilan edilmemiş olan Genelgeler, ilgili idarenin iç düzenini ilgilendiren "Düzenleyici Faaliyetler"dir. Bunlar duyurulur ancak Resmi Gazetede yayımlanmazlar. Bu tür Genelgelerle insanların hukuki durumunu etkileyen yeni düzenlemeler yapılamaz. Eğer yapılırsa, "düzenleyici idari faaliyet" olmaktan çıkar, "düzenleyici idari işlem" olur. Bu durumda, bu düzenlemeler 24.05.1984 tarih ve 3011 sayılı "Resmi Gazete'de Yayınlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun"un birinci maddesi uyarınca Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir.

Resmi Gazete'de yayımlanmamış olan Genelgelerin kişiler açısından sonuç doğurabilmesi için kişilerin bu Genelgeden haberi olduğunun hukuki kanıtı olan bu Genelgeyi aldığını gösteren bir Tebliğ ve Tebellüğ belgesinin olması gerekir. Bu tür Genelgeler kamu personeline imza karşılığı dağıtılmak durumundadır.

SONUÇ

Genelgelerle ilgili olarak;

Anayasamız ve idare hukukunun tamamı incelendiğinde yegane üçüncül mevzuatını oluşturduğu, idarelerin kararname, "karar", "tebliğ", "sirküler", "genel tebliğ", "tel emri", "kurul kararı", "ilke kararı", "esaslar", "yönerge", "talimat", "statü", "genel emir", "tenbihname", "genel tenbih", "ilân", "duyuru", "plân", "tarife" yerine tüm düzenlemelerini Genelge ile yapmasında fayda olduğu,

Yönetmeliklerin hukukî rejimine tâbi olduğu, bu çerçevede, "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" usullerine göre hazırlanması ve 3011 sayılı "Resmi Gazete'de Yayınlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun" çerçevesinde Resmi Gazete'de yayınlanıp yayınlanmamasına karar verilmesi gerektiği,

Yayımlanmasına kaynak teşkil eden normlar hiyerarşisinde kendisinden daha üstte bir hukuki dayanağı olması gerektiği ve kendinden önce gelen mevzuata aykırı olamayacağı,

Yeni bir mevzuat ortaya konulamayacağı, Kanunlar başta olmak üzere normlar hiyerarşisinde kendisinden daha üstte yer alan bir mevzuatta yer alan bir yetki ya da hakkı kısıtlamayacağı, olmayan bir kural ya da yasak getiremeyeceği,

Resmi Gazete'de yayımlanmamış olanların kişiler açısından sonuç doğurabilmesi için kamu personeline imza karşılığı dağıtılmak zorunda olduğu,

Söylenilebilir.

Uygulamada, yayımlanan ve hali hazırda yürürlükte bulunan İdarenin pek çok alanı düzenlediği Genelgelerde bu bölümde anılan hususlara aykırılıklar bulunmaktadır. Pek çok Genelgenin normlar hiyerarşisinde kendisinden önceki bir normda bir dayanağı bulunmamakta, pek çok Genelge ile Kanunda yer almayan kısıtlamalar getirilmekte ya da Kanunla verilen hakların kullanımı kısıtlanmaktadır. Ayrıca, pek çok Genelge Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kurallarına uygunluk taşımamakta ve kişilere tebliğinde de sorunlar taşımaktadır.

İdareler Kanunlarda değişiklik talep etme yerine yasa yetkisini Gasp ederek dayanağı olmayan Genelgelerle Kanunlarda verilen hakları ortadan kaldırmakta ya da Kanun koyucunun düşünmediği bir biçimde hakların kullanımını kendi ön izinlerine tabi tutmaktadır.

Bir çok alanın düzenlendiği, pek çok yönüyle de idare hukuku açısından iptali gereken Genelgelerle ilgili iptale ilişkin süreçlere de çok fazla başvurulmamakta ve esasen hukuken yok hükmündeki Genelgelerle idare sürdürülmektedir. ■



Fatih Sefa TOPÇU

Maliye Uzmanı

(1565-1685) Osmanlı Devletinin Sosyo-Ekonomik Genel Durumu ve Para Tahsisleri Dönemi

ÖZET

Günümüzde ekonomi politikalarından biri olan para politikası, Osmanlı Devleti zamanında da sık sık kullanılmış ve paranın ayarında değişikliğe gidilerek ekonomik krizlerin üstesinden gelinmeye çalışılmıştır. Makalemizde, Paranın değerinde ilk ne zaman değişikliğe gidildiği anlatıldıktan sonra esas konumuz olan para tahsisleri dönemi olarak adlandırılan 1565 ile 1685 arası zaman dilimi detaylı olarak anlatılacaktır.

Öncelikle, Osmanlı Devletinin genel durumu anlatıldıktan sonra, Paranın değerinin neden devamlı olarak düştüğü sorununa değinilecek ve kronikleşen bir sorun olarak karşımıza çıkan bu sorunun yol açtığı sorunlara değinilecektir.

Anahtar Kelimeler: Para tahsisleri, sikke, celali isyanları, ulema, suhte, darphane, kırpık para, tağşiş politikası

GİRİŞ

Bir tedavül aracı ve aynı zamanda kuvvet ve kudreti temsil eden bir servet olan para, geçmişte bütün devletlerde iktisadi hayatın en önemli esası ve göstergesiydi. Bir devletin iktisadi düzeninin en belirgin unsuru para ve parasal değerlerdir. Bundan dolayı devletin iktisadi hayatındaki olumlu veya olumsuz gelişmeler kısa sürede paraya yansımaktadır. Bu nedenle tarihte bütün devletler bağımsızlıklarını para basmakla özdeşleştirip ticari hayatlarında kendi paralarını kullanmayı tercih etmişlerdir.

Şark-İslâm devlet geleneğinde toplumların devlet yapısına kavuşabilmelerinin ön şartı, "bey" adına hutbe okutmak ve "sikke kesmek" olmuştur. Osmanlı Beyliği, Söğüt'te bir cuma namazında Dursun Fakih'in okuttuğu hutbe ile "beylik" ten "devlet" olma sürecine geçişin ilk adımını atmış oldu¹. Devlet olma yönünde ikinci gerekli şart ise "sik-

¹ Ahmet Güner Sayar, "Dünden Bugüne Osmanlı İktisat Düşüncesinin Temel Unsurlarına Bir Bakış", Türk Yurdu, 700. Yılında Osmanlı Özel Sayısı, XIX-XX, Aralık 1999-Ocak 2000, s. 17.



ke kesmek”tir. Osmanlılar ve diğer Türkmen beylikleri, İlhanlıların egemenliklerini kabul ettikleri sürece kendi adlarına sikke basmadılar. Bu dönemde beylikler, genel olarak, İlhanlı sikkelerini kullanmışlardır. Buradan yola çıkarak kendi adına sikke basmanın bağımsızlık işareti olduğunu söylersek Osmanlı Devleti’nin gerçek kuruluş tarihinin de 1326 olduğunu söyleyebiliriz.

Osmanlı ekonomisinde para kullanımı, zaman ve mekân içinde önemli farklılıklar göstermekle birlikte, sadece kentli nüfusla sınırlı kalmadığı görülmektedir. Özellikle, yükselme devrinde değerli madenlerin çoğalması, kentlerle kırsal kesimlerin iktisadî bağlarının güçlenmesi ile kırsal nüfusun önemli bir bölümü de sikke kullanmaya başlamışlardır. Kasaba ve kentler içinde zanaatkârlar, tüccarlar, köylüler ve göçerlerde para ekonomisinin içine dâhil olmuşlardır. Balkanlar ve Anadolu’da köylülerin ürünlerini getirip kent ve kasaba sakinlerine sattıkları, düzenli olarak kurulan pazarlar ve panayırılar bulunmaktaydı. Bu pazarlar aynı zamanda göçerlerin köylü ve kentli nüfusla bir araya gelmesine imkân sağlamaktaydı. Para kullanımının yaygınlaşmasını mahkeme kayıtlarından, kanunnamelerden ve tahrir defterlerinden ayrıntılı olarak izlemek mümkündür².

Ortaçağın sonlarında Avrupa devletlerinde iktisadî kalkınma ile birlikte gelişen mübadele ihtiyaçlarını karşılayacak altın ve gümüş paraların yetersizliğinden, kıymetli madenlerde genel bir daralma gözlenmiştir. Bu durumdan, Osmanlı Devleti’de olumsuz yönde etkilenmiştir. 1436’da gümüş eşya kullanılması yasaklanmış ve memleket dışına gümüşün çıkartılmaması konusunda çeşitli tedbirler alınmıştır.³

2 Şevket Pamuk, “Osmanlılarda Para ve Enflasyon”, Cogito, Osmanlılar Özel Sayısı, 19, YapıKredi Yayınları 1999, s. 180.

3 Halil İnalcık, “Osmanlı İmparatorluğu’nun Kuruluş ve İnkişafı Devrinde Türkiye’nin İktisadî Vaziyeti” Toplum ve Ekonomi, Eren yayıncılık, İstanbul 1996, s. 161.

Akdeniz ekonomisine kuvvetle bağlı bulunan ve bütün müesseseleriyle teşkilatlanmasını sürdüren Osmanlı Devletinde, artan büyük malî ihtiyaçları sebebiyle para darlığını II. Mehmet döneminden itibaren şiddetle hissedilmiştir. Osmanlıların ilk gümüş sikkelerini bastırdıkları 1326 yılından, II. Mehmet’in ilk kez tahta çıktığı 1444 yılına kadar akçenin gümüş içeriği oldukça istikrarlı bir seyir izlemiştir. Devletin tespit ettiği standartlara göre akçeler, temiz ya da halis ayar gümüşten darp ediliyordu. Para biriminin istikrarı, erken dönemde Osmanlı maliyesinin iyi durumda olduğunun bir kanıtıdır. Ancak dönem içinde görülen kıymetli madenlerin azlığı II. Mehmet döneminde düzenli bir tağşiş politikasının temelini oluşturmuştur. Bu bakımdan, 1444–1481 yılları arasında akçenin ağırlığı ve gümüş içeriği tam altı kez düşürülmüştür. Bu işlemleri “tecdid-i sikke” adı verilmektedir⁴. Tağşişler kısa dönemde, tedavüldeki sikkelerin ve gümüşün itibarî değerini yükselterek gümüş darlıklarına karşı belirli bir rahatlatma getirmekteydi. Ancak er ya da geç fiyatlar arttığı için bu rahatlık uzun sürmüyordu.

Osmanlı Devleti’nde para darlığı kuşkusuz XV. yüzyılda olduğu gibi XVI. yüzyılda da devam etmiştir. Para darlığının ilk yansıması ordu üzerinde görülmüştür. Askere ulufe, bahşiş, terakki yetiştirmek devlet maliyesinin en büyük derdi ve meşgalesi haline gelmiştir. Ayrıca, XVI. yüzyılın sonlarına doğru ganimet getirmeyen uzun harpler (İran ve Avusturya harpleri) devletin malî yükünü ve paraya olan ihtiyacını daha da arttırmıştır.

XVI. yüzyılda Osmanlı para düzenini etkileyen bir diğer gelişme de Amerika’nın keşfinden sonra, çok büyük miktarlarda altın ve özellikle gümüşün Avrupa kıtasına akmaya başlamasıdır. Daha önce de belirttiğimiz gibi,

4 Ziya Uygur, Osmanlı Devletinde Enflasyon ve Toplumsal Düzene Etkileri, Bayrak Matbaa Ltd. Şti. İstanbul 1998, s. 74; Pamuk, Paranın Tarihi, s. 54.

Osmanlı Devleti'nin gümüş esasına dayanan para sisteminin zaman zaman tehdit eden bir maden sıkıntısı bulunmaktaydı. Devlet bu güçlüğü yenmek için, gümüş madenlerini kontrol etmek, sikke ithalini teşvik etmek, tedavüldeki para hacmini azaltmak veya çoğaltmak gibi çeşitli yöntemlere başvuruyordu. Ancak 1580'den sonra çok miktarda Amerikan menşeli Sevilla (İspanya) gümüşlerinin Osmanlı ülkesine aniden akın etmesi, Osmanlı malî dengelerini alt üst etmiştir⁵. Gümüş fiyatları düştükçe altın fiyatları yükselmiş ve zamanla Türk hammaddeleri Avrupalı tacirler için ucuz bir hale gelmiştir. Böylece Osmanlı hammaddelerini dışarıya doğru vakumlayan bir süreç başlamış oldu. Buğday, bakır, yün gibi Osmanlı iktisadî stratejisinin temelleri olan malların arzı azalarak, fiyatların hızlı bir şekilde yükselmesi söz konusu olmuştur.⁶

Bütün bu olumsuz gelişmeler Osmanlı para düzenini bozarak, genel ekonomik hayatı ve halkın yaşam koşullarını alt üst edecek sorunları da beraberinde getirmiştir. Öte yandan, bu dönemde kalpazanlık faaliyetleri de para düzeninin sarsılmasına yol açmıştır⁷. Devletin resmî paralarının kenarlarından kırıp veya yanlarından kazımak suretiyle, veznini düşüren Yahudi ve Nasara taifesinin bu faaliyetlerde önemli bir rolü olmuştur.

XVI. yüzyılın ikinci yarısında görülen uluslararası kıymetli maden hareketlerinden kuşkusuz Osmanlı piyasaları olumsuz yönde etkilenmiştir. Para üzerinde daha önceleri takip edilen istikrarlı politika, temel para birimi olan akçenin gümüş içeriğinin azaltılması, kırpık, mağuş, değersiz paraların piyasaya dolmasıyla terkedilmiş ve yüzyılın sonlarında tamamen istikrarsız bir döneme girilmiştir. Altın ve yabancı paralar karşısında sürekli değer kaybına uğrayan akçe, bu sıralarda merkezî gücü büyüyen ve gelir kaynakları daralan Osmanlı Devleti tarafından "sikke tashihi" veya "sikke tecdidi" denilen ayarlamalarla dengelenmeye çalışılmıştır.

Bu açıklamalardan sonra çalışma konumuz olan XVII. yüzyılda yapılan sikke tağşişlerini inceleyeceğiz. Bilindiği gibi 1584-1586 tarihinde başlayan sikke ayarlamaları 1589, 1600, 1618, 1624 ve 1640 yıllarında yapılmıştır. Ancak para tağşişlerine geçmeden önce çalışmamıza, XVII. yüzyıla girerken Osmanlı Devleti'nde yaşanan askerî, malî ve iktisadî gelişmeleri izah ile başlayıp devletin para politikalarını izah ederek sikke tashişlerinin mahiyeti ve özellikleri incelenmeye çalışılacaktır.

5 Mübahat S. Kütükoğlu, "1600 Tarihli Narh Defterine Göre İstanbul'da Çeşitli Eşya ve Hizmet Fiyatları", Tarih Enstitüsü Dergisi, İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul 1978, s. 6; İncelik, "Türkiye'nin İktisadî Vaziyeti", s. 162.

6 Stanford Shaw, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, I, terc. M.Harmancı, e Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1994, s.240.

7 Temel Öztürk, "Osmanlılarda Narh Sistemi", Türkler, X, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2002, s. 865; Yücel 1640 Tarihli Es'ar Defteri, s. 9.

1 – XVI YÜZYIL ORTALARINDA OSMANLI DEVLETİNİN GENEL DURUMU İLE SİYASİ, ASKERİ VE SOSYAL GELİŞMELER

Genellikle tarihçiler bu devrin başlangıcını Kanuni döneminden başlatırlar. Onun 1520'den 1566'ya kadar sürececek olan uzun saltanatı, imparatorluğun en ihtişamlı dönemi olarak hafızalara kazınacaktır.

Kanuni Sultan Süleyman döneminin sonlarına doğru ulemânın gayretlerine rağmen, gelişmelerin ortaya koyduğu sebepler nedeniyle devlet yönetiminde bir takım gevşeme ve bozulma belirtileri kendini göstermeye başlamıştır. Miri arazinin tımar ve zeamet topraklarının nedimlere ve akrabalara vakıf, arpalık ve mülk şeklinde tahsis edilmesi, iltizamın icadı, lüks ve gösteriş, bu dönemden itibaren başlar. Cihat ya da gaza hakkı olarak kabul edilen miri toprakların vakıf haline dönüştürülmesi, geliri Beytülmale giden yerlerin sayısını azaltmış ve bu durum devlet hazinesini zayıflatmıştır. Kanuni'nin son dönemlerine doğru devletin gelir-gider dengesi bozulmuş, hazine yavaş yavaş açık vermeye başlamış, devlet hazine borçlarını gidermek için vergilerin oranını artırmış ve neticede tebaa perişan olmuştur. Bilindiği gibi bu dönem Celali isyanlarının ve iç karışıklıkların had safhaya ulaştığı bir zamana denk gelmektedir.

Hazinede görülen bu açıkların sebepleri arasında maaşlı askerlerin sayısında meydana gelen artışların önemli bir payı olmaktadır. Asker sayısındaki bu artışların gerçek ihtiyaçlara dayandığı söylenemez. Sosyal zorlamalar, adam kayırma ve rüşvet gibi faktörler, merkezi, ücretli ve sürekli bir askeri kuruluş olan yeniçeri ocağını zayıflatmıştır.

Bu açıklamalara göre, XVI. yüzyılın sonunda en geniş sınırlarına ulaşan Osmanlı Devleti bu tarihten itibaren bir duraklama ve sonra da gerileme sürecine mi girmişti, yoksa iç ve dış dinamiklerin beraberce etkilediği bir değişim döneminin meseleleri ile mi uğraşmak zorunda kalmıştı? Bu soru, tarihçilerin üzerinde tartışmaya devam ettiği bir konu olmuştur.

III. Murad ve III. Mehmed dönemlerindeki sosyo-ekonomik değişimlere bakıldığında zaman, Türkiye'nin XVI. yüzyılın ikinci yarısından sonra, yeni bir sosyal, siyasal ve ekonomik düzen içine girdiği görülmektedir.

Osmanlı Devleti'nin, Avrupa devletleri ile ilişkilerinin bozulması, savaş tekniklerindeki ilerlemelere adapte olamaması, tımar sistemine dayalı Osmanlı ordusu yerini daimî asker olan kapıkuluna bırakması, klasik Osmanlı askerî sisteminin bozulmasına yol açmıştır. Savaş teknolojisindeki değişiklikler nedeniyle merkezde daha büyük ve daimî ordular oluşturma gereği ortaya çıkınca, tımar düzeni hem askerî hem de malî önemini kaybetti. Tımar düzenin bozulması ise, Osmanlı Devleti'nde sosyal ve iktisadî düzensizliklerin temel nedeni olmuştur.

Bunların yanı sıra, XVI. yüzyılın sonlarında, Akdeniz havzasında görülen hızlı nüfus artışları ve dünyadaki ekonomik ve toplumsal gelişmeler, Osmanlı Devleti'nin sorunlarını daha da artırmıştır. Yüzyılın sonlarında ortaya çıkan celâlî isyanları, medreselere sığınan suhtelerin huzursuzlukları, levend, sekban ve mücerredan gibi gurupların ortaya çıkardığı sorunlar, Osmanlı Devleti'nin klasik anlayışına dayalı sistemini sarsmıştır.

1.1. NÜFUS ARTIŞLARI

Anadolu, yıllar boyunca Türkmen aşiretlerinin göç hareketlerine sahne olmuştur. Osmanlı Devleti, planlı sürgün ve kolonizasyon metodu ile Türkmen aşiretlerini fethedilen yerlere, Balkanlara, Ege ve Akdeniz adalarına yerleştirmiştir. Ancak XVI. yüzyılda, Osmanlı Devleti sınırlarının en geniş olduğu dönemde, ölüm oranlarındaki azalmalar ve doğum oranlarındaki yükselmeler neticesinde nüfusta artış meydana gelmiştir. Yükselme döneminde, barış ve güvenlik ortamı, nüfusun ikiye katlanması ile sonuçlanmıştır.⁸ Tahrir defterlerinde istatistikî veriler XVI. yüzyılda önemli nüfus artışları olduğunu göstermektedir.⁹ Nüfus tam olarak bilinmese de 22 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bu rakam o zamanın şartlarına göre oldukça yüksektir.¹⁰ Osmanlı kurumlarının çökmesine sebep olan amillerden birisi olarak sayılan bu nüfus yoğunluğu sebep-sonuç ilişkisi itibarıyla tam bir paradoksal olguyu gözler önüne sermektedir. Osmanlı hükümdarlarının patrimoniyal gereklere paralel, halkın temel ihtiyaç maddelerinde yokluğun önlenmesine ve bolluk iktisadını muhafaza etmeye yönelik önlemleri XVI. yüzyıl boyunca müreffeh bir toplum yaratmış ve bu durum halkın çoğalmasına katkıda bulunmuştur. İlave edilmesi gereken bir başka nokta da nüfus artışının bu dönem Akdeniz dünyasında meydana gelen kütleli artışla beraber olmasıdır. Ayrıca XVI. yüzyıl Türkiye'si'nin Avrupa'dakinden çok daha yoğun şehir hayatına dayandığı da bilinmektedir. 1520 lerin İstanbul nüfusu 400.000 iken , XVI. yüzyılın sonlarında İstanbul nüfusu 800.000 olmuştur. Aynı dönemde Londra ile Parisin toplam nüfusu bu rakama ancak yaklaşmaktadır.¹¹ Ayrıca, aynı tarihlerde Türkiye'nin (İstanbul, Halep, Şam hariç) en büyük 12 şehrinde %90 oranında bir nüfus artışı da tespit edilmiştir. Ö.L.Barkan nüfus artışlarını, "1584-1586 büyük devalüasyonundan sonra başlayan süratli fiyat yükselişleri arasında doğrudan doğruya bir münasebet bulunduğunu iddia etmek güç olsa da, devre hakim olan fiyat hareketlerinin sebep olduğu buhranları daha tesirli" hale getirdiğini ifade etmektedir.

8 Shaw Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, s. 238-239; Karen Barkey, Eşkiyalar ve Devlet, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999, s. 8, 51.

9 Yücel, Devlet Teşkilatı s:10

10 Gilles Veinstein, "Büyükülüğü İçinde İmparatorluk" Osmanlı İmparatorluğu Tarihi, C.I, (çev) Server Tanilli, (İstanbul: Say Yayınları, 19919, s.197

11 Doğan Avcioğlu, Türkiye'nin Düzeni (Dün, bugün, Yarın) 1. Kitap (Ankara: Bilgi Yayınevi 1971), s.16

Tahrir defterleri, nüfus artışına paralel olarak ziraat alanlarında da bir artış olduğunu gösterse de nüfus artış hızını yakalayamamaktadır. Bu durumda taşradan sürekli göçlerin olması ile tüketim artmakta fakat üretim kaynakları aynı hızda artmamaktadır. Sonuç olarak arz-talep dengesizliği oluşmaktadır.¹² Bu hal ise XVI. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devletteki sosyal kargaşanın sebeplerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde Anadolu da yersiz yurtsuz bir sınıfın ortaya çıktığı ve sayıca çok oldukları gözlenmektedir. Devrin kaynaklarında "gurbet taifesi", "levendât" isimleri ile geçen bu sınıf, köylerdeki toprak darlığı nedeniyle, bir geçim vasıtası bulabilmek için Anadolu'ya yayılmışlardır.¹³ Bu gruplar, iş imkânlarının yetersizliğinden dolayı kırsal bölgelerde dolaşarak, köylülerden yiyecek, barınak ve geçimlik para isteyerek eşkiyalık ve soygunculuk faaliyetlerinde bulunmuşlar, yer yer de isyanlar çıkarmışlardır. Böylece köylünün emeği olan hasadı mahvederek yağmalama hareketlerine girişmişlerdir.¹⁴

Anadolu'da çiftçi halk bu tip baskı ve kargaşa ortamı içerisinde bunalırken, para darlığı içinde de bulunmaktaydı. Kanunî döneminde, belirli amaçlar için salınan, ancak zamanla düzenli vergiler haline dönüşen "tekâlif- i divanîye" gibi, daha ağır vergiler köylüden tahsil edilmeye başlanmıştır.¹⁵ Nakit darlığı içinde bulunan köylü, faizcilerin (ribahor) eline düşmüştür. Durumdan yararlanan faizciler de köylülerin elinden mahsullerini almışlar, böylece borcunu ödeyemeyen birçok köylü malını ve toprağını bu ribahorlara terk etmek zorunda kalmıştır.¹⁶ Hızla artan nüfusların ihtiyaçlarını karşılayacak siyasal ve ekonomik örgütlenmeden yoksun olan kentlere, topraksız köylüler akın etmeye başladı. Toprakların işlenememesi ve kırsal bölgelerde yerleşen soyguncular yüzünden, kentlerin ihtiyacı olan yiyecek maddeleri de kaçınılmaz olarak azalmaktaydı. Bütün bu gelişmeler neticesinde görülen, demografik yapıdaki bozulmalar, iktisadî düzenin de alt üst olmasına yol açtı. Kırsal kesim ile kent nüfusu arasındaki dengenin bozulması, iktisadî buhranların daha da artmasına vesile olmuştur.

1.2. ASKERİ SİSTEMDEKİ DEĞİŞİKLİKLER

Bu alanda meydana gelen en önemli değişme, tımarlı sipahi ordusunun önemini kaybetmesidir. Bu ise, klasik Osmanlı rejimini temelinden sarsan, idarî, malî ve sosyal bozukluğun en başta gelen nedeni olmuştur.¹⁷ Merkezdeki kapıkulu sayısının artması ve Anadolu'da geniş

12 Sabri Ülgener, Darlık Buhranları ve İslam İktisat Siyaseti (Ankara Meyaş Yayınları,1984) s.43

13 Halil Cin-Gül Akyılmaz, Feodalite ve Osmanlı Düzeni, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya 1995, s. 333; Yücel, Devlet Teşkilatı, s. 10.

14 Barkey, Eşkiyalar ve Devlet, s. 161-162; Yücel, Devlet Teşkilatı, s. 10; Cin-Akyılmaz, Feodalite ve Osmanlı Düzeni, s. 333.

15 Shaw, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, s. 160.

16 Yücel Özkaya, Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık, T.T.K Basımevi, Ankara 1994, s. 9; Cin-Akyılmaz, Feodalite ve Osmanlı Düzeni, s. 359-360.

17 Yücel, Devlet Teşkilatı, s. 11.

ölçüde yayılması ilk neticelerden biridir. 1590'larda Avusturya ve İran ile yapılan başarısız savaşlar neticesinde, orduya yeni bir düzen sağlamak amacıyla ulufeli ve tüfekli (sekban) asker sayısı arttırılmıştır. Bu değişikliğin nedeni, askerî teknolojilerdeki hızlı gelişmeler karşısında; ok, yay, kılıç kullanan sipahi ordusunun, Avrupa'nın ateşli silahlar kullanan piyade ordularına karşı etkisiz kalmasıdır.¹⁸ Düzenli bir orduya sahip olunması ve sürekli silah altında asker bulundurulması gereği, yeniçerilerin sayısının da arttırılmasına neden olmuştur. Bu nedenle, XVI. yüzyılın ikinci yarısından sonra yeniçeri sayısı 13.000'den 38.000'e, yüzyılın sonunda da 100.000'e çıkartılmış, bunların maaş ve iâşeleri de Osmanlı maliyesine önemli bir yük getirmiştir.¹⁹

Kapıkulları sayısındaki artışla birlikte, şehirlerde ve kasabalarda imtiyazlı bir sınıf konumuna gelen yeniçeri ve altı-bölük süvarisi; vergi mültezimi, tahsildar ve asayiş işlerinden sorumlu olarak, Anadolu'da önemli bir güç odağı haline gelmişlerdir. Topraklarını terk etmek zorunda kalan reayanın bir kısmı, beylerbeyi, sancakbeyi gibi devlet görevlilerinin yanında "levend" ya da "sanca sekban" adıyla ücretli asker olarak yer almıştır. Doğu'da İran ve Batı'da Avusturya'ya karşı süren uzun ve sonuçsuz savaşlar sebebiyle toprağını kaybeden sipahiler de sekban ordularına dâhil oluyordu. Böylece XVI. yüzyılın sonuna doğru taşra yöneticilerinin emrindeki kuvvetler hızla artmıştır. Merkezî devlet otoritesinin atıl kaldığı bu dönemde, yerel yöneticiler binlerce levendle teftişe çıkıp, halktan gelişigüzel vergiler toplayıp, tarlalara el koymaya başlamışlardır. Osmanlı devlet anlayışına tam anlamıyla ters gelen gelişmeler başlamış, adem-i merkezîyetçi eğilimler ortaya çıkmıştır. Yerel güçlerin komutasındaki celâlî olarak adlandırılan birlikler, devlete karşı sık sık ayaklanmışlar ve bazı Anadolu şehirlerini kontrolleri altına almışlardır.

1.3. CELALİ İSYANLARI

Anadolu Türk halkı, Osmanlı Devletinin kuruluşunu başarı ile sonuçlandırmış olmasına rağmen, iktisadi olarak zenginliği tüm topluma yaymayı bir türlü becerememiştir. Hatta XVI. yüzyılın başlarından itibaren, halk kadar, hükümet de para sıkıntısı çekmeye başlamıştır.

XVI. yüzyılın ortalarından sonra, her alanda ortaya çıkan iktisadi sarsıntı, devlet ve toplum hayatında yıkıcı etkileri olmuştur. Devlet düzeninde ki aksamalar, akçenin değerinin düşmesiyle, Osmanlı vergi kanunlarına göre ayarlanan hazine gelirlerinin, devletin giderlerini karşılamaması yüzünden başlamıştır. Daha çok para bulmak

zorunda olan devlet, bir taraftan "Tekalif-i Divaniye" vergilerini (kanunnamelerde miktarı belirli değildir) kolayca yükseltmiş, mukataaları arttırma esasına göre iltizama vermiş ve bu tip vergilerle halk ezilmeye başlamıştır.

XVI. yüzyılın başlarından itibaren Orta Anadolu'da genel olarak İstanbul hükümetine muğber heteredoks zümrelerin çıkardığı isyanlar, tehlikeli bir hal almaya Kanuni döneminde başlamıştır. Bozoklu Celal, Baba Zünun, Şahkulu ve Kalender Şah tehlikeli Celali reislerindendir. Bu isyanlar III. Mehmet devrinde gerçek yüzünü göstermiştir. Eyaletlerin ehil ellerden çıkmış olması, para ayarının bozulmasıyla iktisadi hayatın zorlaşması ve bununla beraber devletin vergi talepleri halkı zor durumda bırakmaya başlamıştır. Diğer taraftan eşkiyalık ve devlet memurlarının (ehl-i örf) taziyeleriyle halkın toprakla meşgul olmayı terk edip çift-bozan reaya haline gelmesi isyanları körüklemiştir. Bu isyanlara, Bozoklu Celal'den dolayı, Celali denmeye başlanmıştır.

Büyük Celali Kavgası olarak nitelenen sürekli iç karışıklıklar serisi, köyden kasabaya ve kasabadan şehre, hatta başkente kadar toplumunun ekonomik, sosyal ve siyasi bütün örgütlerini derinlemesine, genişlemesine kapsayan büyük çaplı toplumsal bir olaydır. Raiyyeti (çiftçisi), şehirlisi, askeri ve hatta mürtezikası ile devleti oluşturan bütün fonksiyonel ve toplumsal sınıflar toptan bu büyük kanlı bunalımın içinde bulunuyordu.

Ayrıca bu arada devam eden Avusturya ve İran savaşları ile halk bitkin ve çaresiz bir durumdaydı. Çağdaş tarihçiler, bu devirde Celaliliğin artmasında önemli bir sebep olarak da, Haçova zaferinden sonra Cağalazade Sinan Paşa'nın yapmış olduğu askeri yoklamayı gösterirler. Sinan Paşa savaştan sonra askeri geçit resmi yaptırarak firarileri tespit ettirmiştir. Sonuçta sadrazam tımar ve zeamet sahiplerinden ve ulufeli askerlerden mevcut olmayan 30.000 kişinin tahsisatını kesmesi, bunları ağır cezalara veya idama mahkum etmesi, firarilerin Anadolu'ya geçmelerine sebep olmuştur. Bu firariler Anadolu'da isyan halinde olan asi reislerine iltica ettiler. İsyanlar yıllarca sürdü. Celali Fetreti olarak adlandırılan bu ayaklanmalar halkın perişanlığına sebep oldu.

Hükümetin burada amacı, sadece korkakları cezalandırmaktan çok, değerli toprakların el değiştirmesini istemesi de bulunmaktadır. Çünkü Sinan Paşa öldükten sonra yerine geçen yeni sadrazam da, yayınlanan bu buyruğu geri çekmemiştir. Bu karar sadece savaştan kaçanları değil, orduya hiç katılmayanları da kapsıyordu. Bir firari defterinde çok sayıda zeamet sahibinin adı bulunuyordu. Defterlerde yalnızca 2000-4000 akçe getiren tımarların değil, 20.000-50.000 akçe getirenlerin de adı geçiyordu. Anlaşılan hükümet çarçabuk vergilendirebileceği gelirlerin peşine düşüyordu.

¹⁸ Yücel, Devlet Teşkilatı, s.11, Cin-Akyılmaz, Feodalite ve Osmanlı Düzeni, s. 335.

¹⁹ Aslan Eren, "Osmanlı Ekonomisinde Kurumsal Gelişmeler" Osmanlı, III, Yeni Türkiye Yay. Ankara 1999, s. 239-240; Pamuk, Paranın Tarihi, s. 145.

Haçovadan sonra Avrupa'da savaşlar bir on yıl daha sürdü. Osmanlılar ezeli düşmanları Hristiyanlar karşısında kesin bir zafer kazanamadılar. Savaş esnasında alınan yeni silahlar (top,tüfek,barut) büyük miktarda paraya maloluyordu. Kazanılan birkaç zaferde hemen hemen hiç ganimet elde edilemediği gibi, kaybedilen topraklar yüzünden asker de çatacak yer arıyordu. Kapıkulları'da, ücretlerini aşındıran fiyat artışlarından yakınıyordu.

Celali isyanlarına destek veren, bu eylemlerin bir iç savaşa dönüşmesine sebep olan gruplar başlıklar halinde sayarsak;

- Çiftbozanların oluşturduğu levend-sekban toplulukları
- Ehl-i örf (hükümetli) zümresi
- Altı-bölük halkı (kapıkulu süvarileri)
- Medrese öğrencileri (suhte taifesi)
- Yeniçeri ve acemi oğlanı geçinenler

Bu devirde en önemli isyan Karayazıcı Abdülhalim isyanıdır. 1595 yılı Eğri Seferi için yapılan harp hazırlığı sırasında , Orta Anadolu'da devlet görevinde bulunuyordu. Abdülhalim bu görevinden Malatya'ya gelerek il erleri teşkilatının başına ağa oldu. Başında bulunduğu teşkilat, Celaliler üzerine gidecek iken, birden devlete karşı isyan etmiştir. Muhtemelen bir haksızlığa uğramış olan Karayazıcının etrafına kısa zamanda 20.000 kişi toplanmıştır. Kısa sürede bu kadar adam toplanmasının nedeni, devletin sık sık paranın ayarında oynaması sonucu ücretleri (ulufeleri) nakit ve sabit olan askerlerin gelirlerinde ki düşüşler ve tüketim malzemesi fiyatlarının sürekli olarak artması sonucu, durumları kötüleşen, halktan ve askerlerden destek bulmasıdır. İsyanı bastırmaya gelen mahalli devlet güçlerini yenen Karayazıcı, Anadolu'da kısa zamanda büyük şöhret buldu. Şehir ve kasabalardan zorla para (bir nevi vergi) toplamaya kalktı. Halka türlü eziyetler yaparak Göksun tarafına geçti ve burada öldü. Yerine oğlu Deli Hasan geçti. Deli Hasan'a Bosna Beylerbeyliği ve kapıkulu süvariliği ile arkadaşlarına da Rumeli taraflarında sancakbeyliği verilerek isyan bölgesinden uzaklaştırılmaları sağlanmıştır. Deli Hasan ve sekbanları Habsburglara karşı Budinde canla başla savaştılar. Ancak devlet bu Celali liderini ilk fırsatta öldürmek niyetinde olduğundan, Habsburg savaşı sona ermeye yüz tutunca Deli Hasan idam edilerek öldürülmüştür.

Celaliler toplumsal bir gelişmeyle ortaya çıktıklarından Karayazıcı ve Deli Hasan'ın ölümüyle bitmemiştir. Anadolu'da kalan sekbanlar yeni ortaya çıkan liderlerin etrafında birleştiler. Devletin savunamadığı kent ve köylerde ki halktan haraç almaya başladılar. Bunalan halkta evini , köyünü terk ederek, surların arkasında güvenli yer-

lere göçüyordu. Bu göçler o kadar çoğaldı ki, bu olaylara tarihte Büyük Kaçgun adı verilmiştir.

Son büyük isyan Kalenderoğlu Mehmet çavuş mücadelesidir. Vezirazam Kuyucu Murat Paşa büyük bir orduyla Maraş yakınlarında isyancıları yenmiştir. Bu zaferin ardından asker Anadolu'da Celali avına çıkmıştır. Celalilere karışmış ya da Celali olması muhtemel binlerce kişi öldürülmüştür. Yaklaşık 30.000 sekban acımasızca öldürülmüş ve Anadolu'da huzursuzluk ortamı yatıştırılmıştır.

Büyük Celalileri yenerek dehasını ve direşkenliğini ortaya koyan Kuyucu Murat Paşa Kalenderoğlu'nun ölümünün hemen ertesinde reformlara başladı. Devletin kurumsal yapısını bozan aksaklıkların değerlendirmesini yaparak, eyaletlerde yaşanan sorunları tespit ettirdi. Halkın tekrar köylerine dönerek ziraaî üretimin artırılmasına çalıştı. Eyaletlere gönderdiği talimatlar ile, halkın sıkıntılarının çözülmesinde kolaylıklar sağlanmasını emretti.

Anadolu'nun tümünü etkisi altına alan celâlî isyanları zaman zaman şiddetlenerek, XVII. yüzyıl boyunca devam etmiştir. İsyanlardan bunalan reaya, "büyük kaçgun" denilen harekete dâhil olarak, tarım arazilerini büyük ölçüde terk etmiş ve devletin iktisadî ve sosyal yönlerden büyük sıkıntılarla karşı karşıya kalmasına yol açmıştır.²⁰

2- OSMANLI PARA SİSTEMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Osmanlı Devletinde uygulanan para sistemi ve politikasının temel özelliklerine baktığımızda, şu hususlar öne çıkmaktadır.

1-İslamın ilk dönemlerinden itibaren diğer müslüman ülkelerin yaptığı gibi, Osmanlılar da geçiş dönemi diyebileceğimiz ilk yılların ardından kendi sikkelerini bastırmışlar ve kendilerine özgü istikrarlı bir para sistemi kurmaya çalışmışlardır. Nedeni;

- Sikke bastırmanın, (hutbe okutmakla birlikte) egemenliğin vazgeçilmez bir gereği olması,
- Ülke içinde vergi ve diğer devlet gelirlerinin toplanması ve ödemelerin yapılmasında kendi parasını kullanmanın kıvancı,
- Uluslararası ticari ödemelerin yapılmasında kendi para birimini kullanma isteğidir.

2- Genellikle, paradan bir finansman aracı olarak yararlanılmıştır. Bunun başlıca dört uygulama şekli olmuştur:

- Devlet, harcamalarının finansmanında ihtiyaç duyduğunda, mevcut kıymetli madenlerden ya da eski sikkelerden yeni sikkeler kestirerek, para arzı-

20 Eren, "Osmanlı Ekonomisinde", s. 240; Uygur, Osmanlı Devletinde Enflasyon ve Toplumsal Düzene Etkileri, s. 90

nı artırmıştır. Örneğin, Fatih döneminde bu maksatla 1451, 1460-61, 1470-71, 1475-76 ve 1481-82 yıllarında yeni akçe çıkarılmıştır.

- Kanuni Sultan Süleyman dönemine kadar (1520-66), tahta yeni çıkan padişah, eski sikkeleri yasaklayıp kendi adına bastırdığı sikkeleri tedavüle sürmüştür (tecdid-i sikke siyaseti).
- Zaman zaman sikkelerin ayarlarında değişikliğe gidilmiş (tahsis-i sikke siyaseti); altın ve gümüş sikkelerin bakır oranı artırılmış veya sikkelerin hacmi küçültülmüştür (tağşiş siyaseti).
- Her zaman olmasa da, sikkelerin hazineye giriş ve çıkış kurları farklılaştırılarak ek gelir elde edilmiştir.

3- Diğer islam devletlerinde olduğu gibi, Osmanlı'da da madeni paraların sadece parasal işlevleri yerine getirmesi istenmiş, eşya ve iddihar (yastık-altı nakdi tasarruf) olarak kullanılması arzu edilmemiştir.

4- Ülkeye değerli madenlerin girişi teşvik edilmiş, çıkışı istenmemiş; böylece, para arzının yeterli seviyede tutulması amaçlanmıştır.

5- Çift ya da çoklu metal sisteminin uygulandığı dönemlerde, bazen altın ve gümüş (veya bazen bakır) paralar arasında, bazen de iki ayrı altın para (özellikle nisbeten değeri düşük Mısır altınları ile değeri yüksek İstanbul altınları) arasında "kötü para iyi parayı kovar" şeklinde ifadesini bulan Grasham Kanunu etkili olmuştur.

6- Ülkede zaman zaman ortaya çıkan altın ve gümüş darlığı, para arzının ve toplam talebin darlığını berabere getirdiği için, ekonomik daralmaya yol açmıştır.

7- Kıymetli maden arzının darlığı, tağşiş politikalarını ve akçedeki gümüş oranını artırmıştır (kızıl akçe).

8- Darphaneler birer mukataa²¹ niteliğinde idi. İmparatorluğun önemli merkezlerinde darphaneler kurulmuştur. Ancak, para krizlerinin yoğun olarak yaşandığı dönemlerde taşradakilerin çoğu kapatılmış olsa da, İmparatorluk sınırları içerisinde genellikle darp hürriyeti korunmuştur.

9- Osmanlılar, sınırlarının genişlemesi üzerine, merkeze uzak bölgelerde para bölgeleri oluşturmak suretiyle; o bölgeleri daha önce kullandıkları para birimini kullanmaları konusunda serbest bırakmışlardır.

²¹ Tabakoğlu, Ahmet, "Türkiye İktisat Tarihi, Dergah Yayınları, 1986. s.269

3-OSMANLI EKONOMİSİNİN BOZULMASI VE PARASAL İSTİKRARSIZLIKLAR

XVI. yüzyılın son çeyreğinde Osmanlı Devleti'ni tehdit eden ekonomik istikrarsızlık, esasında Avrupa'da, Akdeniz ülkelerinde hatta İran'ı da etkisi altına almış, uluslararası bir nitelik taşıyordu.

Amerika'nın keşfinden sonra, Avrupa ve Akdeniz ülkelerine giren büyük miktarda değerli maden, geniş ölçüde dalgalanmalara yol açmış ve hemen her ülkenin para biriminde önemli derecede değer kayıplarına sebep olmuştur.²² İran da bu dönemde %50 devalüasyon yapıldığı bilinmektedir.²³

Piyasaya sürülen gümüşler, satın alma gücünü destekleyerek talebi fazırlaştırmış ve böylece fiyatların mütemadiyen yükselmesine yol açmıştır.²⁴ Avrupa'da fiyatların yükselmesiyle birlikte, daha ucuz durumda olan Osmanlı mallarına talep artmış, başta buğday olmak üzere, her türlü gıda maddeleriyle, deri, yün, pamuk, ipek, balmumu, şap, canlı hayvan gibi hammaddelerin, Atlantik iktisat bölgesine doğru emilme süreci başlamıştır. Osmanlı Devleti'nin bu dönemde ürettiği pamuk, pamuk ipliği, mazi, sof, tiftik, yün gibi hammaddelere karşılık, Batıdan, sanayi ürünleri, kumaş, madenî eşya, silah, nakit para gibi ürünlerin takası yapılmıştır. Yani, Avrupalılar ucuz fiyatlarla, hammadde ürünlerini toplayarak, kendi sanayi mamullerinin ticarî organizasyonunu ve nakliye hizmetlerinin üstünlüğünü de kullanarak Osmanlı ticaretine önemli bir darbe indirmiştir.²⁵

Bütün bu gelişmeler neticesinde Osmanlı Devleti, önlem olarak bazı malların Avrupa'ya ihracını yasaklamıştır. Meselâ, 1584 yılında yazılan bir hükümde, memnu maddeler listesine dahil bir malın yabancı tacir gemilerine yüklenmemesi emredilmiştir.

Osmanlı para düzenini etkileyen önemli gelişmelerden biri de hiç şüphesiz, sömürgelerden gelen, Meksika ve Peru kaynaklı İspanyol paralarının, Osmanlı topraklarında hızla yayılması olmuştur. İspanyol riyalleri, bilhassa 1580'den itibaren, doğu ülkeleri ile ticarî ilişkileri olan İtalya kent devletleri tüccarları sayesinde yayılıyordu. Bunlar, doğuya özellikle İran ve Çin'e gümüş göndererek, İspanya krallarının Hollanda'da devam eden harp masrafları için gerekli olan altını temin ediyorlar ve bu faa-

²² Ö.L.Barkan a.g.m., s.591

²³ N. Beldiceanu, Südest – Forschunghen, XVI/1, 1957, s.73

²⁴ Ahmet Tabakoğlu, "Osmanlı Mali Yapısının Ana Hatları", Osmanlı, III, Yeni Türkiye Yay.,Ankara 1999, s. 133.

²⁵ Barkan, "Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 586; İnalcık, "Türkiye'nin İktisadî Vaziyeti", s. 178.

liyetlerinden dolayı önemli kârlar elde ediyorlardı²⁶. Doğudan gelen (Hind, İran ve Rusya) tâcirleri de, Türkiye'ye getirdikleri malları altın ve gümüş para karşılığında satarak, karşılığında mal almadan ülkelerine kıymetli madenleri kaçıırıyorlardı²⁷. Devlet bu durumu engellemek için zaman zaman sıkı tedbirler aldıysa da başarılı olamamıştır.

Ayrıca, uluslararası ticaret yollarının değişmesiyle, Osmanlı Devleti'nin tarihi ticaret yolları üzerinden elde ettiği gelirlerde de önemli kayıplar olmuştur. Batılı devletler, Ümit Burnunu kullanarak Çin'e ve Hindistan'a ulaşmaları, Osmanlı Devleti'nin gelirlerinin önemli bir kısmını sağlayan, Suriye ve Mısır gibi eyaletlerin maliyesine zarar verdi. Ayrıca, Osmanlı Devleti XVI. yüzyılda İran ve Hindistan ile Batı arasındaki ticarete hâkim olan rolünü, XVII. yüzyılın otuzuncu yıllarında kati suretle kaybetmiştir.

Dünyada meydana gelen bu gelişmeler, doğal olarak Osmanlı iç piyasasını etkiledi. Gümüşün bol, ucuz ve kolay bulunur olmasıyla gümüş madenlerinin işletilmesi ekonomik olmaktan çıktı. Bu yüzden birçok darphâne kapanmak zorunda kaldı.²⁸ Ayrıca madeni para rejiminde paranın değerinin hakiki olduğunu, paranın bizzat kendisinin bir değer olduğu bilindiğinden, bu işten haksız ve kolay kazanç heveslileri (kalpazanlık) ön plana çıkmıştır. Paraların etraflarını kırmak suretiyle kıymetli maden çalarak paraların vezinlerini düşürerek gelir elde edenler olmuştur. Yapılan incelemelerde, özellikle devalüasyon yapılacağı dönemlerde kalpazanlık hareketlerinin yoğunluk kazandığı, kalp ve kırkık akçelerin yaygınlaştığı görülmektedir. Bu davranışların zaman zaman münferit olmaktan çıkıp bizzat darphane mültezimleri ve devletin görevlileri tarafından yapılması ayrı bir konudur.

Osmanlı devletinin ekonomisinde meydana gelen bozulmaları bu şekilde iç ve dış sebepler kapsamında anlattıktan sonra paranın rayicinde devlet tarafından yapılan tağşişler dönemine geçmiş bulunuyoruz.

4- SİKKE TASHİHLERİ DÖNEMİ 1565-1685

Osmanlı padişahları tahta geçer geçmez ilk iş olarak kendi adlarına hutbe okutup, sikke kestirirlerdi. Sultan, kendi adına kestirdiği yeni akçeleri tedavüle çıkardığında selefine ait akçelerin tedavülünü de yasaklamaktaydı. Eski akçe yasağı, tedavüldeki bütün paraların yeniden darphânedan geçmesi ve darphânelerin yoğun bir çalışma dönemine girmesi demektir. Yapılan bu işleme sikke tecdidi denilmektedir. Sikke tecdidleri ve eski akçe yasak-

ları ile hazineye, darphâne hakkı ve darp ücretlerinden elde edilen bir gelir de sağlamaktaydı. Bu gelir, zaman zaman kendini gösteren hazine darlığına çare olması amacıyla, sultanların bir cülûs hadisesi olmadan da sikke tecdidi politikası uygulamalarına sebep olmuştur. Nitekim II. Mehmed'in bu politikaya defalarca başvurduğu bilinmektedir. Fatih, sikke tecdidi ile birlikte akçeyi tağşiş ediyor, yani ağırlığını (48 mgr) düşürüyor ve böylece ufak çaplı bir devalüasyon kârını da hedef almış oluyordu.²⁹

Birinci Dönem: Tecdid-i sikke dönemi

Tecdid-i sikke ve tağşiş uygulamalarına en fazla Fatih döneminde rastlıyoruz. Fatih Sultan Mehmet ilk tecdid-i sikke uygulamasına 1444'teki ilk cülûsunda müracaat etmiştir. Daha sonra 1451'deki ikinci cülûsunda ve 1460-61, 1470-71, 1475-76 ve 1481 yıllarında bu uygulamayı tekrarlamıştır. Tağşiş sonucu piyasaya yeni para sürülmesiyle birlikte, eski paralar devlet tarafından yüzde 20 düşük fiyattan kabul edilmiştir.³⁰ Bu tağşiş uygulamaları halkın ve yeniçerilerin tepkisine yol açmıştır.

Tağşişlerden en fazla zarar gören kesimler ise, akçe üzerinden sabit ücret alan, yeniçeriler ve devlet görevlileri olmuştur. Nitekim Fatih'in ilk kez tahta çıktığında uygulanan tağşiş işleminden sonra maaşlarını, ağırlığı ve gümüş içeriği düşük paralarla alan yeniçeriler, başkent Edirne'de bir tepede toplanarak isyan girişiminde bulunmuştur. Gelen tepkiler karşısında geri adım atmak zorunda kalan Fatih, yeniçerilerin günlük ücretlerini üç akçeden üç buçuk akçeye çıkarmak zorunda kalmıştır. Bu isyan tarihte "Buçuktepe Vak'ası" olarak bilinmektedir³¹.

İkinci Dönem: Çoklu Para Dönemi

Bu dönem, 1479'da ilk altın sikkenin bastırılmasından 1585-86'daki büyük tağşişe kadar geçen dönemdir. Bu dönem, İmparatorluğun diğer alanlarda olduğu gibi iktisadi alanda da gelişmeye devam ettiği, dolayısıyla güçlü bir ekonomik ve parasal yapıya geçtiği dönemdir. Fatih döneminde Osmanlılar özellikle Doğu Akdeniz havzasında uzun mesafeli ticari faaliyetleri geliştirmek; böylece, kara ve deniz ticaret yollarında hakiyet kurmak istiyorlardı. Fakat, bu denli güçlü bir uluslararası ticari faaliyet ve onun getireceği geniş mübadele hacmi için, güçlü bir ödeme aracına sahip olma ihtiyacı doğuruyordu. Bu ihtiyaca binaen, Fatih Sultan Mehmet tarafından ilk defa 1479 yılında altın para bastırılmış ve böylece çift metal sistemi yürürlüğe girmiştir. İmparatorluğun bu ilk altın parasına sultanî denilmiştir (çok sonraları eşrefi ve daha sonraları şerifiye olarak anılmaya başlanmıştır).

26 Pamuk, Paranın Tarihi, s. 125-126; Barkan, "Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 588.

27 M. Cezar, Levendler, s. 71; Barkan, "Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 588.

28 Mustafa Öztürk, "Genel Hatlarıyla Osmanlı Para Tarihi", Türkler, X, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 2002, s. 805; Barkan, "Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 589.

29 Sahillioğlu, "Akçe", s. 226.

30 Akyıldız, 1996, s.23

31 Pamuk, "Osmanlılarda Para ve Enflasyon", s. 184; Sahillioğlu, "Akçe", s. 227.

Üçüncü Dönem: Büyük Tahsisler Dönemi

Osmanlı para tarihinde XVII. yüzyılın ortalarına kadar; 1589, 1600, 1618, 1624 ve 1640 yıllarında olmak üzere, beş defa sikke tashih operasyonu yapılmıştır. Akçenin standartlaştırılması için ilk teşebbüs III. Murad devrinde olmuştur. 1585 yılında %62,5, 1588 yılında ise %23 nispetinde olmak üzere iki kere para ayarlaması yapılmıştır. 1585 yılında yapılan bu ayarlama, akçe tarihindeki ilk büyük devalüasyon olarak bilinmektedir³². Fakat eski akçelerin tedavülden kaldırılıp, yerine süratli bir şekilde yenilerinin çıkartılamaması ve akçenin altın karşısında aşırı değer kaybı, yapılan ayarlamaların sonuçsuz kalmasına yol açmıştır. Nitekim, bu sıralarda tedavülde bulunan sağ akçeler ya piyasadan çekilmiş ya da kırılmış bir vaziyette bulunduğundan, altın fiyatlarının 135-150 akçeye çıkmasına neden olmuştur. Bu duruma bağlı olarak eşya ve yiyecek fiyatları da nispetsiz bir şekilde yükselmiş, fırsattan yararlanan ihtikâr erbabı karaborsa fiyatlarla cebini doldurarak, halkı ve sabit gelirli soymaktaydı. Gelişen bu hadiseler karşısında devlet, sikke rayiçlerinin belirlenmesi ve düzene girmesi için tashih-i sikkeyi gerekli görmüştür.

1589 Yılında Yapılan Sikke Tashihi

İlk sikke tashihi 1588 yılında, Rumeli beylerbeyi, aynı zamanda musahib-i şehriyari ve nâzir-ı emvâl olan Doğancı Mehmed Paşa'ya havale edilmiştir. Sikke tashihi'nin, Fatih devrindeki tatbikata uyularak yapılması, yani piyasadaki bütün paraların toplatılarak, yenilerinin piyasaya sürülmesi esasına dayanması planlanmış, ancak bunun yapılabilmesi için sermayeye ihtiyaç duyulmuştur³³. Bunun için Mehmed Paşa, bir taraftan İstanbul darphânesinin verimini arttırmak için taşra darphânelerinden üstadlar ve aletler talep ederken, diğer taraftan da İran harpleri ile boşalan hazineye yük olmamak için halktan, "resm-i tashih-i sikke" adıyla bir vergi toplattırmıştır³⁴. Paradaki tashih işleminin bizatihi kendisi bir vergi olduğu için, ikinci bir vergi halkın tepkisine yol açmıştır.

Mehmed Paşa, İstanbul'da çarşı ve pazar esnafından "muavenet-i tashih akçesi" ile topladığı salgınlardan, Sırçasaray'da yeni akçeler kestirmek için teşebbüse geçmiştir. Ancak halk ve askerler cedit akçelerin çıkmasını beklerken, yeniçeri ulufelerinin cedit akçe yerine hurde ve züyuf akçe ile ödenmesi, kapıkullarının bu paraları halka ve esnafa zorla kabul ettirmeye çalışmaları, umumî bir huzursuzluğa yol açmıştır. Bundan dolayı 2 Nisan 1589'da büyük bir isyan hareketi meydana gelmiştir. Tarihe "Beylerbeyi Vak'ası" olarak geçen bu hadisede Meh-

med Paşa parayı tashih edemeden, Defterdar Mahmud Efendi ile birlikte idam edilmişlerdir³⁵. Mehmed Paşa'nın katlinden sonra sikke tashihi işi Koca Sinan Paşa'ya havale edilmiş ve böylece 1588'de başlayan tashih 1589 yılında tamamlanmıştır.

1589'da yapılan bu ayarlama ile, 1586'da olduğu gibi, 100 dirhem gümüşten 800 adet akçe kesilmesi ve akçe ağırlığının 0,384 gr olması kabul edilmiştir. Altının resmî kuru 120 akçeden, gurusun rayicinin de 80 akçeden alınıp satılması emrolunmuştur³⁶. Ancak bu düzenlemeden kısa bir süre sonra, akçenin piyasa rayiçleri muhafaza edilememiştir. Tedavüle çıkartılan yeni akçeler yine kırkıcılar tarafından kırılmış ve devalüasyondan önceki durumlara geri dönülmesine yol açmıştır.

1600 Yılında Yapılan Sikke Tashihi

Milletlerarası maden hareketleri, uzun süren ve ganimet getirmeyen harpler, ticarî faaliyetlerin hacim ve suretindeki değişimler, nüfus artışlarına bağlı olarak fiyatların durmadan yükselmesi, akçenin tespit edilen değerlerinin korunmasını imkânsız kılmıştır. Bundan dolayı, 1598'de altın 150, gurusu 100 akçeye, 1599'da altın 160, gurusu 110 akçeye, 1600'de altın 180 daha sonra 220 akçeye kadar yükselmiş ve dolayısıyla yeni bir sikke tashihi gerekli görülmüştür³⁷. Devlet, piyasadaki ayarı bozuk ve kırılmış paraları toplatıp, onların yerine ayarı sahih ve standart akçe çıkartmayı düşünerek, tashih görevini Yemişçi Hasan Paşa'ya tevdi etti. Yeni sikkeler 14 Eylül 1600 tarihinde tedavüle çıkartıldı. Bu düzenleme ile, 100 dirhem gümüşten 950 akçe darp edilmesi, altının 120 akçeye, kâmil gurusun 80 akçeye, esedî gurusun 70 akçeden muamele görmesi emredilmiştir³⁸. Düzenlemeden sonra ayrıca, yeni fiyatları içeren bir narh cetveli hazırlanarak, çarşı ve pazarlarda tatbik edilmek üzere ilân edilmiştir³⁹.

1618 Yılında Yapılan Sikke Tashihi

II. Osman döneminde yapılan üçüncü sikke tashihi için, Darphâne Nazırlığına tayin edilen, şikk-i sani defterdarı (ikinci defterdar) Bekir Efendi görevlendirilmiştir. Tedavülde bulunan kem ayar ve eksik vezinli akçelerin toplattırılarak yeni akçelerin kestirilmesi ferman olunmuştur.

Bu tashih işlemi ile 100 dirhem gümüşten 1000

35 Aykut, "Sikke Tashihleri", s. 1255; Kütükoğlu, "1600 Tarihli", s. 7; Barkan, "Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 573; Cezzar, Levendler, s. 74; Kolerikiliç, Osmanlı İmparatorluğu'nda Para, s. 46-47

36 Said Öztürk, Askerî Kassama Ait On Yedinci Asır İstanbul Tereke Defterleri, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul 1995, s. 240; Aykut "Sikke Tashihleri", s. 1256

37 Aykut, "XVII. Asrın Ortalarına Kadar", s. 354; S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 240; Kolerikiliç, Osmanlı İmparatorluğu'nda Para, s. 50.

38 Barkan, "Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 575-576; S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 241; Kütükoğlu, "1600 Tarihli", s. 8.

39 Kütükoğlu, "1600 Tarihli", s. 9; Barkan, "Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 575.

akçe, yani bir dirhemden 10 akçe darbedilmiştir. Altının kıymeti ise 120 akçe olarak tayin edilmiştir⁴⁰. Ebubekir Efendi yeni akçeleri tedavüle çıkardığında, eskilerin kullanılmasını da yasaklamıştır. Ancak, daha sonra yeterli madenin tedarik edilmesindeki zorluklar nedeniyle eski akçelerin "sahihül-ayar" veya "tamül-ayar" olanlarının tedavülüne izin verilmiştir. Yine bu ayarlamayla birlikte 10 akçe kıymetinde "osmanî" adı verilen onluk akçeler de tedavüle çıkartılmıştır. Onluk osmanî akçeleri halk arasında "Bekir Efendi akçesi" olarak anılmıştır.⁴¹

Ancak bu işlemler pek başarılı olmadı ve altın fiyatları tekrar yükselmeye başlayarak; 1620 yılında 150-170 akçe, 1621'de 160-200, 1622'de 170-200; 1623'te 200-270, 1623 yılının Mart-Nisan aylarında 310'a, Temmuz'da 340'a, Ekim 1624'te 400 akçeye kadar yükselmiştir⁴². Altın fiyatlarındaki yükselişler, yeni bir sikke ayarlaması zarurietini doğmuştur.

1624 Yılında Yapılan Sikke Tashihi

IV. Murad döneminde yapılan bu dördüncü tashih de, akçenin vezni önceki ayarlamalara bağlı kalarak yapılmıştır. 1618'deki ayarlamadaki gibi 100 dirhem gümüşten 1000 akçe kesilmiştir. Sikke tashihi işiyle Merre Hüseyin Paşa görevlendirilmiştir.

Sikke tashihi ile altın 120 akçeye, tam ya da kâmil gürüş 80 akçeye, esedî gürüşü 70 akçeye, zolata 50, babka 6 akçeye, Mısır paresi ve II. Osman zamanında basılan osmaniler 3 akçeye gelecek şekilde tedavül edilmesi emrolunmuştur.

Akçenin 1624'te tespit edilen rayiçler üzerinden işlem görmesi uzun süre devam edememiş, nitekim daha 1626'dan itibaren altın 130 akçeye, 1627'de 180 akçeye, 1630'da 200, 1632'de 220, 1635'te 240, 1638-1640 arasında da 250 akçeye kadar yükselmiş durumda idi. Bu durum fiyatlara da menfi yönde yansıtıldığından dolayı halk büyük bir sıkıntı içine düşmüştür. Bundan ötürü devlet, yeni bir sikke ayarlaması yapmak zorunda kalmıştır.

1640 Yılında Yapılan Sikke Tashihi

Kemankeş Kara Mustafa Paşa'nın sadrazamlığı döneminde yapılan bu sikke tashihi de, 1618'de ayarlanan sikke rayiçleri esas alınmıştır. 100 dirhem gümüşten, 10 tanesi 1 dirhem gelecek şekilde 1000 adet akçe darbedilmiştir.⁴³ Darphâne Nazırlığına tayin edilen şikk-ı sanî Defterdarı Hasan Efendi tarafından yeni akçeler

kestirilerek, kapıkullarının bayram mevacibleri de (Ocak 1641) cedit akçeler ile ödenmiştir. Ayrıca, bir ve yarım dirhem ağırlığında "onluk" ve "beşlik" gümüş sikkeler de darbedilerek, onluk sikkeler "İbrahim şahî" adıyla anılmışlardır.⁴⁴ Sikke ayarlaması ile altın 120 akçeden muamele görmesi emredilerek, bu rayiçler temel alınarak yeni narh listeleri düzenlenmiştir.⁴⁵

1565-1640 yılları arasında yapılan muhtelif sikke tashihleri nedeniyle, Osmanlı para tarihinde bu döneme, "Sikke Tashihleri Dönemi" adı verilmiştir. Yapılan sikke tashihlerini değerlendiren Halil Sahillioğlu "devlet, tedavüldeki nakit fiilen bozulmuş ise, ister mevcut durumu esas alarak tashihe girer yani para ayarlamasını resmen tanır, isterse bozulmadan evvelki esaslara dönebilir. Bu açıdan bakıldığı zaman, 1586-1600 ve 1618 ayarlamaları enflasyon, 1624-1641 tashihlerinin de deflasyon" mahiyeti taşıdığını belirtmiştir.

Tashih-i sikke kararından sonra devlet, nakdi vergilerin toplanması esnasında paraların, altın (basene), kâmil gürüş veya esedî gürüş gibi sağlam paralarla alınmasını talep ederek, akçenin sağ ve cedit olmasına özen göstermiştir.

Tashihlerin bir etkisi de, akçenin değer kayıplarına bağlı olarak fiyatların mütemadiyen yükselmesi ve satılan malların fiyatlarında dalgalanmalara yol açmasıdır. Bu nedenle akçe ayarlamaları yapıldığında, eşya fiyatları yeniden tespit edilerek genel narh listeleri hazırlanmıştır. Nitekim 1584 ayarlamasından sonra Koca Sinan Paşa böyle bir narh listesi hazırlatmıştır. 1600-1640'da yapılan ayarlamalardan sonra da yeni narh listeleri düzenlenmiştir.⁴⁶

Paranın değer kaybından en fazla zarar gören kesimler akçe üzerinden sabit ödeme bekleyenler olmuştur. Lonca üyeleri, esnaf, küçük tüccarlar, zanaatkârlarda olumsuz yönde etkilenmekteydiler. Ulufelerin mağşuş akçe ile verilmesi yeniçerilerin sık sık isyan etmesine yol açmış ve askerî ayaklanmalar neticesinde devlet, malî ıslahatlar ve sikke tashihleri yolu ile akçenin kıymetini muhafaza etmeye çalışmıştır.⁴⁷

1640 Yılından Sonra Yapılan Sikke Tashihleri

1645'te başlayan Girit Savaşıyla birlikte, savaşların niteliği açısından yeni bir döneme girilmiştir. 25 yıl süren bu savaş Osmanlı Devleti'nin maliyesinin alt üst olmasına yol açmıştır.⁴⁸

40 Aykut, "XVII. Asrın Ortalarına Kadar", s. 356; S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 242.

41 Tekin, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Para", s. 173; Karamursal, Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler s. 28.

42 Aykut, "XVII. Asrın Ortalarına Kadar", s. 357; S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 272; Barkan, "Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 576-577.

43 Aykut, "Sikke Tashihleri", s. 1258; S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 243.

44 Tabakoğlu, Türk İktisat Tarihi, s. 271.

45 S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 243; Aykut, "Sikke Tashihleri", s. 1258; Karamursal, Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler, s. 32.

46 T. Öztürk, "Osmanlılarda Narh Sistemi", s. 866; Sahillioğlu, "Akçe", s. 227.

47 Aykut, "Sikke Tashihleri", s. 1258.

48 Yavuz Cezar, Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi, Alan Yayıncılık, İstanbul 1986, s. 32; Mantran, 17. Yüzyılın İkinci Yarısında İstanbul, s.

1645'ten itibaren altın fiyatları tekrar yükselişe geçerek 1645, 1648, 1649 yıllarında 160 akçeden işlem görmüştür. Bu yıllarda riyal ve esedî guruslarda fazla bir dalgalanma görülmemekle birlikte, riyali 85-90, esedî 80 akçe olarak işlem görmüştür.⁴⁹

Bu dönemden sonra, sadrazamlık görevine getirilen paşaların, devletin içinde bulunduğu sıkıntılı ortamdan kurtulması için yaptıkları ıslahat çalışmalarına rağmen paranın rayıçlarındaki artışlar devam etmiştir.

Islahatçı sadrazamlardan Tarhuncu Ahmet Paşa da devlet gelirlerinin arttırılmasına yönelik çalışmalarda bulundu. Rüşvet alanları şiddetle cezalandırarak, top- rak karşılığında askerî hizmetlerini yerine getirmeyen yüzlerce tımar sahibinin ellerinden tımarlarını alarak, bunların çoğunu iltizam olarak dağıttı. Ayrıca Tarhuncu Ahmet Paşa, malî yılın bütçesini hazırlayan ilk sadrazam olmuştur.

Tarhuncu Ahmed Paşa'da sonra maliye tam bir keşmekeş içine girmiştir. Bu dönemde tedavül eden paralar gümüşten çok bakır içerikli veya kenarları yontulmuş bir haldeydi. Bu paralara İstanbul'da çingene parası veya meyhâne parası adı verilmiştir.⁵⁰ 27 Şubat 1656'da sadrazamlığa Hüseyin Paşa getirilmiştir. Hüseyin Paşa'nın döneminde, yeniçerilere verilen mevacib yarı yarıya "nukud-ı halise" veya "kemayar" sikkelerle ödenmişti. Yeniçerilere verilen ve ayarları oldukça bozulmuş olan bu paraları esnaf kabul etmeyince, tarihte Vak'a-yı Vakvakiye diye bilinen büyük bir isyan hareketi vuku bulmuştur.

Venedik donanmasının Çanakkale Boğazı'nı Temmuz 1656'da abluka altına alması ile fiyatlarda aşırı bir yükselme meydana gelmiştir. 1650'de 85-90 akçeden işlem gören riyali 1656 yılında 90 akçeye, yine 1650'de 70 akçeden işlem gören esedî gurus 1656 yılında 80 akçeye yükselmiştir.⁵¹ 15 Eylül 1656'da Köprülü Mehmed Paşa sadrazamlığa getirilerek, 27 yıl sürecek olan Köprülüler dönemi başlamıştır. Bu dönem istikrarlı politikaların takip edildiği bir dönem olmuştur.

Viyana kuşatmasından sonraki harp yıllarında (1683-1699) artan malî darlık devleti yeni finansman kaynakları aramaya iterken, sikke tecdidî siyasetine geri dönmüş ve yeni para darbına girişilmiştir.

1688'de II. Süleyman'ın tahta çıkışından sonra orduya dağıtılacak cülus bahşişleri ve ödenmemiş ulufelerin ge-

49 S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 244.

50 Mantran, 17. Yüzyılın İkinci Yarısında İstanbul, s. 235; S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 244.

51 S. Öztürk, Askerî Kassam, s. 244.

tirdiği sıkıntıları gidermek amacıyla, iç hazineden kiler ve has ahırdan altın ve gümüş eşya çıkartılarak, şerifi altın, pare ve bir miktar akçe darbedilmiş, böylece darphâne devlete yeniden gelir getirmeye başlamıştır.⁵² Sikke basımı ile bir dirhem gümüşten 12,5 yerine 17 akçe kesilmesine karar verilmiştir.⁵³

Bu dönemin önemli bir gelişmesi de, bakırdan mankur darbına başlanması olmuştur. 12 Eylül 1688'de basımına başlanan mankurların bir tanesi yarım dirhem (1,536 gr) ağırlığında ve 2 tanesi bir akçe değerindedir. Ancak bu da başta enflasyon olmak üzere çeşitli mali ve sosyal sıkıntılara sebep olmuş, hayat pahalılığı yanında kalpazanlık hareketlerine yol açmıştır. Neticede 1691'de mankurun darbına son verilmiştir.

SONUÇ

Çalışmamızda üzerinde durduğumuz konu, Osmanlı Devletinin XVI. yüzyılın ikinci yarısından itibaren iç ve dış gelişmeler neticesinde durağan bir döneme girmesi ve devlet idaresinde meydana gelen aksamlar neticesinde ortaya çıkan iktisadi ve sosyal olayların nelere sebep olduğudur.

Devletin artık ganimet getirici savaşlar yapamaması, askeri harcamaların artması, nüfus artışları, iç karışıklıklar (Celali İsyanları) ve coğrafi keşifler sonucu Avrupa ve Akdeniz ülkelerine akan kıymetli madenlerin neden olduğu parasal dalgalanmalar, bölge ülkeleriyle birlikte Osmanlı Devletinde de olumsuz etkileri olmuştur.

Burada sorulması gereken başka bir konu da, Osmanlı Devletinin para politikası açısından başarısız bir politika uygulayıp uygulamadığıdır. Bu sorunun cevabı çok önemlidir. Çünkü parasal aktiviteler sadece Osmanlı sınırlarında meydana gelmiyordu, kaldı ki Avrupa'da da parada tağşiş politikaları uygulanıyordu. Bu dönem Avrupa'da, Akdeniz havzasında yani medeniyetin merkezi kabul edilen bu bölgede iktisadi bir dönüşüm yaşanmaktaydı. Doğal olarak Osmanlı Devleti de bu durumdan etkilenmekteydi. Sadece parasal sebepler, bir devletin gelişmesini durdurmasına sebep olamaz ancak diğer faktörler ile birleşince etkili olabilmektedir. Osmanlı Devletinde yapısal sorunlar zaten bilinmektedir. Öncelik tımarlı sipahiler ve yeniçeri orduları olmuş ancak bir türlü arzulanan reformlar başarı ile sonuçlanmamıştır.

Ayrıca, parasal dalgalanmalar bu dönem için mecburi bir uygulama olmuştur. Çünkü coğrafi keşifler ile kıymetli maden miktarı artmış ve para arzı çoğalmıştı. Osmanlı malları diğer ülkeler için oldukça ucuz hale gelerek dışarıya büyük miktarda hammadde çıkışı olmuştur. Devlet,

52 Tabakoğlu, Gerileme Dönemi Osmanlı Maliyesi, s. 278.

53 M. Öztürk, "Genel Hatlarıyla Osmanlı Para Tarihi", s. 808.

hammadde satışı sınırlamalarına gitmek istemiş ancak kontrolü tam olarak yapamadığından başarılı olamamıştır.

Bunlara ilaveten, ayarı bozuk kırpık paraların piyasada dolaşması sonucu Osmanlı sınırlarından hızlı bir biçimde ayarı iyi olan para dışarı kaçmaya başlamıştır. Sınırlar içinde para arzını ciddi oranda azaltmıştır. Bu durum, iktisadi bir teori olan kötü para iyi parayı kovar tezini doğrulamıştır.

Sonuç olarak XVI. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bozulmaya başlayan Osmanlı para politikası ve rejimi, XVII. yüzyılda meydana gelen pek çok iktisadî ve sosyal problemlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durumda Osmanlı Devletinin giderek güçten düşmesine ve görkemli günlerinden uzaklaşmasına neden olmuştur. ■

KAYNAKLAR

- Akdağ, Mustafa, 1550-1603 Celali İsyanları Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Yayınları, sayı: 144,
- Akdağ Mustafa, Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası Celali İsyanları, Yapı Kredi Yayınları,
- Prof. Dr. Emecen, Feridun, Genel Türk Tarihi Cilt 6, Editör Hasan Celal Güzel, Ali Birinci, Yeni Türkiye Yayınları, Sultan Süleyman Çağı ve Cihan Devleti,
- Prof. Dr. Erdem, Ekrem, Osmanlı Para Politikası ve Tağşiş Politikası; Dönemsel Bir Analiz, Bankacılar Dergisi sayı:56,
- Prof. Dr. İlgürel, Mücteba Genel Türk Tarihi Cilt 6, Editör Hasan Celal Güzel, Ali Birinci, Yeni Türkiye Yayınları,
- Genç, Mehmet, Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi, Ötüken yayınları,
- Griswold, J. William, Anadolu'da Büyük İsyan 1591-1611,
- İnce, Mustafa, 16. Yüzyılda Osmanlı İktisadi Tasavvurunun Sınırları, Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2003, 449-457,
- Kunt, Metin, Türkiye Tarihi 3, Osmanlı Devleti 1600-1908, Yayın Yönetmeni Sina Aşkın, Cem Yayınları,
- Kütükoğlu, S. Mübahat, 1624 Sikke Tashihinin Ardından Hazırlanan Narh Defterleri S.123, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Dergisi, sayı 34,
- Nişancı, Şükrü, XV-XVI. Yüzyıllarda Osmanlı Toplumunun İktisadi Zihniyeti, Dumlupınar Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi,
- Prof. Dr. Öz, Mehmet, Genel Türk Tarihi Cilt 6, Editör Hasan Celal Güzel, Ali Birinci, Yeni Türkiye Yayınları II. Viyana Seferine Kadar XVII. Yüzyıl,
- Özcan, Ruhi, Osmanlı Devletinde XVII. Yüzyılda Yapılan Sikke Tahsisleri, Türkiye Araştırma Dergisi, sayı: 237,
- Öztürk, Mustafa, Osmanlı Para Politikası, XIII. Türk tarih Kongresi Kongreye Sunulan Belgeler, Türk Tarih Kurumu, 2002,
- Özcan, Tahsin, Osmanlı Para Tarihi Üzerine Asırlık Çalışmalar, Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2003, 443-448,
- Tabakoğlu, Ahmet, Genel Türk Tarihi Cilt 6, Editör Hasan Celal Güzel, Ali Birinci, Yeni Türkiye Yayınları Klasik Dönemde Osmanlı Ekonomisi,
- Tabakoğlu, Ahmet, Türkiye İktisat Tarihi, Dergah yayınları,
- Yılmaz Fikret, 1624 Sikke Tashihinin Amasya'daki Etkileri, ODTÜ Gelişme Dergisi 1979 Özel Sayısı,



Lütfü Cihan GÜLMEZ

Başbakanlık Müfettişi



Volkan ÜNLÜEL

Başbakanlık Müfettiş Yrd.

İhalelere Katılmaktan Yasaklama Kararının Uygulanmasındaki Eksiklikler

ÖZET

Bu çalışmanın amacı; 4734 sayılı Kanun'un 58'inci maddesi hükümleri gereğince yasak fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilen tüzel kişinin şahıs şirketi olması halinde ortakların tamamının, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklarının ihalelere katılmaktan yasaklanması ve söz konusu yasaklama kararı verilmesine ilişkin uygulamalarda karşılaşılan eksikliklerin neler olduğu ve hangi sorumlulukları doğurduğu hususlarının değerlendirilmesidir.

Anahtar Kelimeler: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, ihale, ihalelere katılmaktan yasaklama kararı, haksız menfaat

1.GİRİŞ

1.1.2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile gerçekleştirilmek istenen temel amaçlardan biri, kamu ihalelerinde rekabetin artırılması suretiyle saydam ve hesap verilebilir bir ihale sürecinin temin edilmesini sağlamaktır. 4734 sayılı Kanun, söz konusu amacın gerçekleştirilmesi noktasında ihale sürecine ilişkin rekabetin sağlanmasına yönelik birtakım müeyyideler öngörmektedir. Bu müeyyidelerden bir tanesi, hatta belki de en önemlisi, anılan Kanunun 17'inci maddesinde belirtilen yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında, Kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış olduğu ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesidir.

2. İHALELERE KATILMAKTAN YASAKLAMA KARARI

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Yasak fiil veya davranışlar" başlıklı 17'nci maddesinde ihalelere ilişkin yasak fiil veya davranışlar şu şekilde sayılmıştır.

a) Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.

b) İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak.

c) Sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.

d) Alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekaleten birden fazla teklif vermek.

e) 11 inci maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtilmiş halde ihaleye katılmak.

Ayrıca anılan maddenin son fıkrasında ise, söz konusu yasak fiilleri işleyenlere aynı Kanunun "Yasaklar ve Ceza Sorumluluğu" başlığında yer alan 58, 59 ve 60'ıncı madde hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

"İhalelere katılmaktan yasaklama" başlığında ki 58'inci madde içeriğine baktığımızda; Kanunun 17'nci maddesinde belirtilen fiil ve davranışlarda bulundukları tespit edilenler hakkında bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verileceği ve haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında yasaklama kararı verileceği,

Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketine ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında da, sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verileceği,

Hüküm altına alınmıştır.

'İsteklilerin ceza sorumluluğu' başlıklı 59'uncu maddesinde ise; 17'nci maddede belirtilen fiil veya davranışlardan Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunan gerçek veya tüzel kişiler ile o işteki ortak veya vekilleri hakkında Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ceza kovuşturması yapılmak üzere yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulacağı, hükmolunacak cezanın yanı sıra, idare tarafından 58'inci maddeye göre verilen yasaklama kararının bitiş tarihini izleyen günden itibaren uygulanmak şartıyla bu Kanun kapsamında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan mahkeme kararıyla 58 inci maddenin ikinci fıkrasında sayılanlarla birlikte yasaklanacağı ve Kanun'un 59'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre haklarında kamu davası açılmasına karar verilenler ile 58'inci maddenin ikinci fıkrasında sayılanların yargılama sonuna kadar Kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılamayacağı hükmüne amirdir.

3. İHALELERE KATILMAKTAN YASAKLAMA SÜRESİ

İhalelerden yasaklama kararına ilişkin açıklanması gereken önemli hususlardan biri yasaklama süreleridir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ihalelere katılmaktan yasaklama kararına ilişkin üç temel süre öngörmektedir.

1. 4734 sayılı Kanunun 17'nci maddesi ile 4735 sayılı Kanunun 25 inci maddesinde belirtilen fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında 1 yıldan az olmamak üzere 2 yıla kadar,
2. Üzerine ihale kaldığı halde mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında 6 aydan az olmamak üzere 1 yıla kadar,
3. 17'nci maddede belirtilen fiil veya davranışlardan Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında 1 yıldan az olmamak üzere 3 yıla kadar mahkeme tarafından,

İhalelere katılmaktan yasaklama kararı verilebilir. Ancak, mahkemeler tarafından verilen ihalelere katılmaktan yasaklama kararı, 4734 sayılı Kanunun 58 ve 4735 sayılı Kanunun 26'nci maddeleri gereği idareler tarafından verilen yasaklama kararının bitimini izleyen günden itibaren uygulanmaya başlanacaktır.

4. MAHKEME KARARI

Danıştay 2006 yılında verdiği bir kararında¹ Milli Savunma Bakanlığı Bursa İç Tedarik Başkanlığınca 2004 yılında yapılan sıcak yemek hizmet alımı ihalesini alan şirket hakkında Bursa Cumhuriyet Savcılığı tarafından davacı firma temsilcileri hakkında ihaleye fesat karıştırmak ve bu suça iştirak etmek suçlarından Bursa 1. Asliye Ceza Mahkemesinde kamu davası açıldığının, davalı firma temsilcilerinin fiillerinin 4734 sayılı Kanun'un 17. maddesi kapsamında değerlendirilerek davalı şirket ve şirketin %88 hissesine sahip ortağı hakkında iki yıl süreyle Kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama verilmesine dair dava konusu işlemde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmamıştır.

5. KAMU İHALE GENEL TEBLİĞİNDE YER ALAN HUSUSLAR

5.1. İHALELERE KATILMAKTAN YASAKLAMA KARARI VERİLİRKEN UYULACAK HUSUSLAR

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi ve bu hususlarda uyulması gerekli esasların belirlenmesi amacıyla hazırlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde "İhalelere Katılmaktan Yasaklama" konusuna ilişkin olan hususlarda da düzenleme yapılmıştır.

28'inci maddede yer alan düzenlemelere bakıldığında;

4734 sayılı Kanunun 58 inci ve 4735 sayılı Kanunun 26 ncı maddelerinde, bu Kanunlarda sayılan yasak fiil veya

1 DANIŞTAY 13. Dairenin K:2006/4188, E:2006/1694 sayılı kararı

davranışlarda bulundukları tespit edilen gerçek veya tüzel kişiler ile birlikte bu maddelerde sayılan ortakları veya ortaklıkları hakkında, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık tarafından, ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceği hüküm altına alındığı ve idarelerin ihale yetkilisinin Kanunda öngörülen süre içinde ihalelere katılmaktan yasaklama kararını vermek zorunda olduğu belirtilmektedir.

Bu nedenle ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verecek bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşlarının;

İhale sürecinde, sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması aşamalarında bu kararları zamanında verebilmek ve 4734 sayılı Kanunun 58 inci ve 4735 sayılı Kanunun 26 ncı madde hükümlerinin gereğini yerine getirebilmek için gereken özeni göstermeleri ve tedbirleri almaları,

İhalelere katılanlar hakkında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi halinde 4734 sayılı Kanunun 58 ve 4735 sayılı Kanunun 26 ncı maddelerinin 2 nci fıkraları uyarınca;

- 1) İhalelere katılmaktan yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında,
- 2) Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre ayrıca;
 - i- Bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında da,
 - ii- Sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da,

4734 sayılı Kanunun 58 ve 4735 sayılı Kanunun 26 ncı maddelerine göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi gerekmektedir.

İdarece, bu konuda ayrıca haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerce beyan edilenin dışında varsa bunların ortaklarının ve/veya ortaklıklarının tespit edilmesi amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile gerekli koordinasyonun sağlanıp, araştırmaların yapılması da önem taşımaktadır.

Ayrıca 4734 sayılı Kanunun 59 uncu ve 4735 sayılı Kanunun 27 ncı maddelerinde, ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektiren ve suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunmaları gerekmektedir.

5.2. YASAKLAMA KARARININ VERİLMESİ, KARAR İÇİN ÖNGÖRÜLEN SÜRE VE SÖZ KONUSU KARARIN HUKUKİ NİTELİĞİ

4734 sayılı Kanunun 58 inci ve 4735 sayılı Kanunun 26 ncı maddelerinde; ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık, herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı

kuruluşu sayılmayan idarelerde söz konusu idarelerin ihale yetkilileri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri Bakanlığı tarafından verileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca söz konusu Kanunların anılan maddelerinde; ihaleyi yapan idarelerin, ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektiren bir durumla karşılaşmaları halinde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili veya bağlı bulunulan bakanlığa bildirmekle yükümlü oldukları ve yasaklama kararlarının, yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç kırk beş gün içinde verilmesi gerektiği hükümlerine yer verilmiştir.

Yasaklamayı gerektiren bir fiil veya davranışın, ihaleye veya sözleşmenin uygulanmasına ilişkin işlemleri gerçekleştiren birimler tarafından tespit edilmesi halinde, bu durumun idarenin yetkili makamına bildirilmesi ve bu doğrultuda yetkili makam tarafından da bağlı, ilgili veya ilişkili bulunulan bakanlığa bildirimde bulunulması zorunludur. Yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın ihaleye veya sözleşmenin uygulanmasına ilişkin işlemleri gerçekleştiren birimler tarafından tespit edildiği durumlarda, 4734 sayılı Kanunun 58 inci ve 4735 sayılı Kanunun 26 ncı maddelerinde ifade edilen yasaklama kararının verilmesi için öngörülen kırk beş günlük sürenin başlangıcında ise idarenin, yasaklama kararının gereğinin yapılmasını bildirdiği yazının ilgili veya bağlı bulunulan bakanlığa ulaştığı tarihin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Yasaklama kararının verilmesine ilişkin izah edilmesi gereken bir diğer husus, söz konusu kararın hukuki niteliğini ortaya koymak olacaktır. 4734 sayılı Kanunun "Yasaklar ve Ceza Sorumluluğu" başlıklı Dördüncü Bölümünde yer alan "İhalelere katılmaktan yasaklama" kenar başlıklı 58 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında, yasaklama kararlarının, yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç kırk beş gün içinde verileceği ve verilen bu kararın Resmi Gazetede yayımlanmak üzere en geç on beş gün içinde gönderilip, yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir. Söz konusu madde hükmünde yer alan "en geç" ifadesinin uygulamada yaratabileceği tereddütlerin ortadan kaldırılması için bazı hususların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

4734 sayılı Kanunun 4964 sayılı Kanunla değişen 58 inci maddesinin gerekçesinde ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının bağlı veya ilgili bulunulan bakanlıklar tarafından verildiği hallerde, taşradaki ihalelere ilişkin yazışma ve karar verme sürecinin uzunluğu ve ortaya çıkabilecek gecikmeler nedeniyle yasaklama kararının verilmesi için öngörülen sürenin dolması halinde ceza verilemeyeceği, bu nedenle de azami otuz günlük sürenin kırk beş güne çıkarılması gerektiği belirtilmiştir.

Çalışma ve sözleşme özgürlüğü gibi Anayasa ile güvence altına alınmış olan temel hak ve hürriyetlerin korunmasına yönelik yasal düzenlemeler ile 4734 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin gerekçesini bir arada mütalaa ettiğimizde, 58 inci maddenin dördüncü fıkrasında ifade

edilen yasaklama kararı ve bunların Resmi Gazetede yayımlanması için öngörülen sürelerin bağlayıcı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, idarenin yasaklama kararının gereğinin yapılmasına ilişkin yazısının ilgili veya bağlı bulunan bakanlığa ulaştığı tarihi izleyen en geç 45 gün içerisinde ilgili veya bağlı bulunan bakanlıkça yasaklama kararı verilmesi zorunludur. Söz konusu sürenin bitimine müteakip yasaklama kararı verilmesi mümkün değildir.

Yasaklama kararının alınmasına ilişkin bahsedilen işlemler tamamlandığı halde, yasaklama kararı yürürlüğe girmemişse ilgili kamu görevlileri hakkında disiplin ve ceza soruşturması yapılabilecektir.

5.3. ORTAKLAR HAKKINDA YASAKLAMA KARARI VERİLMESİ VE DOĞRUDAN TEMİN USULÜNDE YASAKLAMA

Çalışmamızın önceki kısımlarında da belirtmiş olduğumuz gibi, 4734 sayılı Kanunun 17 nci maddesinde sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunan şirket ortak veya ortakları hakkında aynı Kanunun 58 inci maddesi gereğince ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmektedir. Bu durumda haklarında yasaklama kararı verilen şirket ortak veya ortaklarının ortağı oldukları şahıs şirketleri ve sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları sermaye şirketleri, verilmiş olan yasaklılık kararının devamı süresince 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerin ihalelerine katılamayacaktır.

Bununla birlikte 4734 sayılı Kanunun 11 inci maddesine göre, anılan Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar ile anılan Kanunun 17 nci maddesinde belirtilen ve Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunmaları nedeniyle haklarında kamu davası açılanların doğrudan veya dolaylı ya da alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihaleye katılmaları mümkün bulunmamaktadır. Söz konusu yasağa rağmen ihaleye katılan isteklilerin var olması halinde, bu istekliler ihale dışı bırakılarak, geçici teminatları gelir kaydedilecek, bu durumun tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle bunlardan biri üzerine ihale yapıldıktan sonra ortaya çıkması halinde ise, teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilecektir.

İhalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi ve bu karara uyulmaması halinde yapılması gerekenlere ilişkin yukarıda yaptığımız açıklamalar doğrudan temin usulünü kapsamamaktadır. Doğrudan temin bir ihale usulü olmadığından, 4734 sayılı Kanunun 58 inci maddesine göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi mümkün değildir.

Bununla birlikte doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda, 4734 ve 4735 sayılı Kanunların 17 ve 25 inci maddelerinde belirtilen yasak fiil veya davranışların var olması ve bu fiil ve davranışların Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil etmesi halinde, söz konusu fiil ve davranışlar hakkında Türk Ceza Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

6. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

4734 sayılı Kanunun, 58 inci maddesinde; Kanunun 17'nci maddesinde belirtilen yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında, Kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış olduğu ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesini, ihale sürecine ilişkin rekabetin sağlanmasına yönelik önemli bir müeyyide olarak öngörmektedir.

Bahsi geçen 58'inci maddenin içeriği incelendiğinde; 4734 sayılı Kanunun 17'nci maddesinde belirtilen fiil ve davranışlarda bulundukları tespit edilenler hakkında, Kanunun -2'nci ve 3'üncü maddeleri ile istisna edilenler dâhil- bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verileceği ve haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında yasaklama kararı verileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanunun 58'nci maddesinde; ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunan bakanlık, herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde söz konusu idarelerin ihale yetkilileri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri Bakanlığı tarafından, yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen **en geç kırk beş gün içinde** verilmesi gerektiği hususu ayrıca belirtilmektedir.

Bu kapsamda idarelerin şahıs ve sermaye şirketlerine ilişkin ihalelerden yasaklamaya ilişkin karar verirken, ortaklarına ilişkin değerlendirmeyi yapmadan sadece şirketler hakkında yasaklama kararı vermesinin Kanunun ilgili maddesine aykırılık oluşturacağı, başka bir deyişle, müeyyide maddesini eksik uygulayarak üçüncü kişilere menfaat sağlanmasına ihmelen ya da kasten sebep olan idarelerin ilgili personelinin sorumluluğunun doğacağı çok açıktır.

Diğer taraftan aynı maddede yasaklama kararının yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç kırk beş gün içinde verilmesi gerektiği ifade edildiğinden, bu süre zarfında yasaklama kararı vermeyen personeline zaman düşürücü süreyi lehine kullanan üçüncü kişilere menfaat sağladığı,

Hatta Kanunda belirtilen süreler içinde, yetkili merciler tarafından yasaklama kararı verilmediğini yapılan teftiş, denetim ve incelemeler kapsamında fark eden, ancak hazırladığı denetim raporunda konuya ilişkin değerlendirme yapmayan veya bunu bir eksiklik olarak öngörmeyen denetim elemanı hakkında, bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrendiği ancak yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal ettiği veya bu hususta gecikme gösterdiği şüphesiyle adli anlamda sorumluluğun doğabileceği,

Değerlendirilmektedir. ■



Geylani GÖZCÜ

Maliye Uzmanı

Taşınırın Kişilere ve Ortak Alanlara Kullanıma Verilmesi

ÖZET

Taşınır Mal Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesi sonrasında dayanıklı taşınırın kişilere ve ortak kullanım alanına kullanıma verilmesine ilişkin süreçte hangi taşınırın ortak kullanıma verilebileceği, hangi alanların ortak kullanım sayılacağı ve bu süreçte oluşturulacak Zimmet Fişlerinin kim tarafından imzalanacağı ile bu taşınır ile ilgili sorumluluğun kimlerde olacağı konusunda tereddütler oluşmaktadır.

Yönetmeliğin farklı maddelerinde belirlenen esasların ayrı ayrı değil birlikte değerlendirilmesiyle bu konunun daha anlaşılır olacağı anlaşılmaktadır. Ortak kullanım taşınırın, alanları ve zimmeti konusu sorumluluk ile ilgili mevzuat çerçevesinde değerlendirildiğinde ise birçok alanda kişisel zimmet yerine ortak kullanım alanına zimmet uygulamasının yapılmasının gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Taşınır, Zimmet, Kullanıma Verme, Ortak Kullanıma Verme

GİRİŞ

1927 yılından itibaren uygulanan ve 2005 yılında tüm hükümleriyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun¹ yürürlüğe girmesi ile uygulamadan kalkan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu; devlet gelirlerini toplama, harcama yapma ve mal yönetimiyle ilgili temel hükümleri içermektedir.

01/06/1939 yılında yürürlüğe giren Ayniyat Talimatnamesiyle de kamuya ait taşınırın yönetim esasları belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi sonrası ise taşınır işlemlerinin yapılabilmesi için Ayniyat Talimatnamesinin yayımlanmasından yaklaşık 68 yıl sonra 18/01/2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de Taşınır Mal Yönetmeliği yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.



Yönetmeliğin Ayniyat Talimatnamesi ile paralellik gösteren kısımları olmakla birlikte esaslı değişikliklerde içermektedir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ve bunlara ait taşınır malları kapsamakta² olup, dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi hususunda kişilerin kullanımı ve ortak kullanım alanlarında kullanım şeklinde ayırma gidilmiştir. Bu noktada hangi mallar kişilere zimmetlenecek, hangi mallar ortak kullanım alanına zimmetlenecek, hangi alanlar ortak kullanım alanı olarak belirlenecek ve ortak kullanım alanlarında kullanılacak mallar için hazırlanmış Zimmet Fişlerinin kimler tarafından imzalanacağı konularının irdelenmesi gereği ortaya çıkmıştır.

1. AYNİYAT TALİMATNAMESİNE GÖRE TAŞINIRLARIN KULLANIMA VERİLMESİ

Kullanılmak üzere depodan istenen malzeme için, Ayniyat Yönetmeliği eki Örnek-25 no'lu Talep Müzekkresi (İstek Belgesi) tanzim edilerek birim amiri ve ayniyat saymanının imzası ile ambar/depo memuru tarafından depodan çıkışı yapılmakta idi. Depo memuru talep müzekkresindeki malzemelerden depoda mevcut olanlarını Ayniyat Yönetmeliği eki Örnek-26 formla Birim Çıkış Pusulası düzenleyerek imza karşılığı ihtiyaç sahibine teslim ederek ilgili belgelere işlenmekte idi. Demirbaş

malzemelerin tutanakla ilgiliye teslim edilerek çıkışı yapılmakta, kişinin görevden ayrılması durumunda üzerindeki malzeme teslim alınmakta idi.

Demirbaş eşyanın yok edilmesinden veya kaybolmasından veyahut kullanılmak üzere alındığı işin dışında kullanıma ve tüketilmesinden doğacak sorumluluk, bu görevi yapmakla yükümlü olan memura aitti. Bu nedenle depodan çıkarılan demirbaş malzeme kullanıcısına zimmetlenirdi. Ayniyat Talimatnamesi eki örnek belgelerde zimmet fişi şeklinde düzenleme yapılmamış olup çıkışlar daha önce de belirtildiği üzere Örnek-26 formla birim çıkış pusulası ile yapıldı. Ayrıca uygulamada bir çok kamu idaresinin zimmet tutanağı/formu v.b. isimlerde formlar oluşturdıkları da görülmektedir.

Malın zimmetlendiği kişi, kullanım süresince malzemedan ve işi bitince veya görevden ayrıldığında bu malı aynen teslim etmekten sorumluydu. Zimmetinde demirbaş eşya bulunan personel, birim değiştirdiğinde, istifa ve nakil durumlarında, zimmetindeki demirbaşları mutlaka teslim etmesi gerekirdi. Birim değiştiren, ayrılan, zimmetindeki demirbaş malzemeyi daimi kullanmak üzere başkasına veren, kullanılmayan hizmet dışı ve hurda demirbaş bulunan personel demirbaşın depoya teslimini sağlardı.

Yapılan kontrollerde zimmetinde bulunan demirbaş malzemeyi bulamayan hurda hale gelmesinde veya kaybolmasında kusurlu bulunanlar, eşit vasıf şartlar içinde olmak üzere aynen ya da zimmete geçtiği tarih ile ödeneceği tarih arasındaki en yüksek rayice göre para olarak ödemek zorunda idiler. İki tarih arasındaki en yüksek fiyat, mahalli ticaret odaları veya belediyelere tespit ettirilirdi. Komisyonca; verilen süre içerisinde, malı aynen iade etmemesi halinde bu defa tespit edilen en yüksek fiyat üzerinden bedelini ödemesi gerektiği, aksi takdirde mah-

2 Taşınır Mal Yönetmeliği 2 nci maddesine göre;

- Türk Silahlı Kuvvetleri (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil), Milli İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün taşınır mallarının kayda alınması ile bunların yönetim ve denetiminde özel mevzuatındaki hükümler uygulanır.
- Kapsamındaki idarelerin bünyesinde bulunan fabrika, imalathane ve benzeri üretim yerlerinde kullanılan ilk madde ve malzemeler ile yarı mamul ve mamul maddeler kendi düzenleyici işlemlerinde belirlenen esas ve usuller uygulanır.
- Kamu idarelerinin görevleri gereğince herhangi bir işlemin sonuçlanmasına veya bir kararın verilmesine kadar muhafaza edilmek üzere alınan emanet taşınır mallar hakkında özel mevzuatındaki hükümler uygulanır.

kemeye başvurulacağı bildirirdi. İkinci kez verilen süreye rağmen, malzemeyi iade etmez veya bedelini ödemezse, hakkında haksız iktisaptan dava açılmakta idi. Bir mal, mal olarak ödenmişse herhangi bir işlem yapılmazdı. Yeni mal, eskisinin yerine konur. Ancak bedeli ödenmesi durumunda mal zimmetten çıkarılırdı.

Demirbaş malzeme üzerine, demirbaş numarası ve parametreleri yazılı etiketler eklenirdi. Kişilere zimmetlenen bu malların bulunduğu ve odalara asılan "Demirbaş Eşya Oda Kartı" hazırlanır, bu Listeler de mallara ait bilgiler yanında eşyanın bulunduğu daire bilgisi bulunurdu. Tüm birimlerindeki demirbaş eşyayı gösteren bu liste birimlerde uygun bir yere asılırdı. Listede, kişilere zimmetli yada ortak kullanım alanına zimmetli mal ayırımı yapılmadan oda vb. bölümlerde bulunan mallar bu listede yer alırdı. Zimmetli mallar zimmetten düşülmeden ise görevden ayrılınmazdı. Zimmet düşümü sonrası her defasında bu liste yeniden düzenlenerek yerine asılırdı.

Yılsonunda veya yıl içerisinde yapılacak sayım sonucunda kayıtlardaki miktarlardan noksan veya fazla malzeme saptandığında, bu husus sayım komisyonunca tutanakla belirlenirdi. Tutanağa dayanak olarak giriş ve çıkış belgesi düzenlenir, saptanan noksan malzeme kayıtlardan çıkarılır, fazla malzemeler kayıtlara eklenirdi.

2. TAŞINIR MAL YÖNETMELİĞİNE GÖRE TAŞINIRLARIN KULLANIMA VERİLMESİ

5018 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesinde³ taşınır işlemleri ile ilgili olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince⁴, taşınır malların kaydı ile taşınırın muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm gereğince Maliye Bakanlığınca (Muhasebat Genel Müdürlüğü) hazırlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Bakanlar Kurulu Kararıyla yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin ilgili maddelerinde; kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilenlerin ve ortak kullanım alanlarında kullanılacak olan taşınırın, tesliminden bu taşınırın ambara iadesine kadar ki süreç açıklanmaktadır. Süreç içerisinde bu malların kullanıma verilmesi ve kullanılması konusunda sorumluluklar ve kullanılacak belgeler düzenlenmiştir.

3 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi ile son hâlini almış olup değişmeden önceki hâli; "Bu malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir." şeklindedir.

4 Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 27'nci maddesine göre döner sermayeli işletmelerce edinilen taşınırın kayıtlara alınmasında, verilmesinde ve izlenmesinde de, Taşınır Mal Yönetmeliğinin uygulanması hükme bağlanmıştır.

2.1. SORUMLULUKLAR

5018 sayılı Kanunda özetle; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, yönetilmesinden, kullanılmasından, korunmasından, kötüye kullanılmaması ve her an hizmete hazır bulundurulması için gerekli önlemlerin alınmasından kamu görevlilerinin sorumlu oldukları belirtilmiş ve genel çerçevesi çizilmiştir.

Ayrıca; Yönetmelikte de sorumluluklar tanımlanmış olup, 5 inci maddede; kamu idarelerine ait taşınırın muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin bu taşınırın en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Zimmetle teslim edilen dayanıklı taşınırın kullanıcıları tarafından başkasına devredilemeyeceği, kullanıcılarının görevden ayrılması halinde ise söz konusu taşınırın ambara iade edilmesi zorunlu olduğu ve iade yapılmadan üzerinde zimmetli mal bulunan personelin kurumla ilişkisinin kesilmeyeceği esası hükme bağlanmıştır.

Kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri nedeniyle taşınırlara verilen zararlar nedeniyle oluşan kamu zararı, değer tespit komisyonu tarafından taşınırın tespit edilecek rayiç bedeli⁵ üzerinden, 27/09/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁶ hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yönetmelikte, oluşacak kamu zararlarının; değer tespit komisyonunca belirlenecek olan rayiç bedelin ilgili mevzuat⁷ hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edileceği konusu önem arz etmektedir.⁸

Bu noktada "Kamu zararı nedir?" sorusu karşımıza çıkmaktadır.

5 Rayiç bedel: Bir mal, iş veya hizmetin temin edildiği yer ve tarihteki normal alım ve satım bedelidir.

6 19/10/2006 tarihli ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

7 "İlgili Mevzuat" ifadesinden; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesinin 1 inci fıkrası kapsamındaki memurlar için "Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik", diğerleri için ise "27/09/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" anlaşılması gerekir.

8 Kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik ya da dikkatsizlikleri nedeniyle oluşan kamu zararı, değer tespit komisyonu tarafından tespit edilecek rayiç bedeli üzerinden, ilgili mevzuat hükümleri uygulanmak suretiyle tahsil edilir.

Kamu zararı; 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesinde, "Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilme-ye neden olunmasıdır." şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin (e) fıkrasında ise "görevlilere teslim edilen taşınırların zarara uğraması" kamu zararı olarak belirlenmiştir.

Kamu zararının tanımı ile kamu zararının belirlenmesi ile ilgili olan yukarıdaki fıkra beraber değerlendirildiğinde anlam kazanacaktır. Çünkü bu konu, zimmet konusu ile bire bir ilgili olup, özellikle ortak kullanım alanlarına zimmet konusunda ciddi bir açıklayıcı öncül olacaktır.

Ancak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesinin 1 inci fıkrası kapsamındaki memurların ise taşınırlara verdikleri zararlar "Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik"⁹ çerçevesinde tahsil edilecektir. Bu Yönetmeliğin 6 maddesi gereğince de memurların zararları tazmin mükellefiyetinin doğması için;

1. Zararın mevcut olması,
 2. Zararın doğrudan doğruya memurun fiilinden doğması,
 3. Zararın mücbir sebepten hasıl olmaması,
- şarttır.

2.2.BELGELER

Taşınır Mal Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde; işlem türüne göre aşağıda belirtilen belge ve cetveller belirlenmiş, taşınırların kullanıma verilmesi sırasında kullanılacak belgeler olarak Zimmet Fişi ve Taşınır İstek Belgesi tanımlanmıştır.

2.2.1. Zimmet Fişi

Zimmet fişleri, dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi sırasında düzenlenir. Zimmet fişleri iki çeşit olarak ihdas edilmiştir.

Taşıt ve iş makinelerinin zimmetlenmesinde Yönetmelik eki 6 örnek numaralı Zimmet Fişi düzenlenir. Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen kara taşıtları ve iş makinelerinin bunları sürekli olarak kullanacak personele verilmesinde 6 örnek numaralı Zimmet Fişi¹⁰ düzenlenir. Bu Fiş, vardiya usulü çalışılan yerlerde kullanılan kara taşıtları ve iş makineleri için işyerinde koordinasyonu sağlayan sorumlu yönetici adına zimmetlemek üzere düzenlenir. Sorumlularca bahse konu kara

9 13/08/2012 tarihli ve 18134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

10 Zimmetle verilen taşıt veya iş makinesinin marka, model, şase no, motor no, motor silindir hacmi ve gücü gibi benzeri özellikleri ve bu taşıt veya iş makinesinin teslim anındaki hasar, arıza vb. durumu ile avadanlıklarının bulunup bulunmadığı Zimmet Fişine yazılır.

taşıt ve iş makinelerinin takibi konusunda Yönetmeliğe 8/10/2012 tarihli ve 2012/3832 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Sorumlu yönetici, kendisine zimmetlenen taşıt veya iş makinesi ile kullanıcısını ayrıca tutulacak kayıtlarda izler." hükmü¹¹ de eklenmiştir. Ayrıca kara taşıtları dışında idare envanterinde bulunan taşıtlar için Yönetmelikte belirtilmese dahi kıyasen bu hüküm uygulanabileceği gibi, farklı bir belgede düzenlenebilir. Çünkü Taşınır Mal Yönetmeliğin 11 inci maddesine göre; kamu idareleri, Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere bağlı kalmak ve Maliye Bakanlığının uygun görüşünü almak koşuluyla özel düzenleme yapabilir ve gereken hallerde bu Yönetmelikte yer alan defter, belge ve cetveller yanında başka defter, belge ve cetveller de kullanabilirler.

Taşıtlar dışında kalan demirbaş, makine ve cihazların kullanıma verilmesinde ise Yönetmelik eki 6/A örnek numaralı Zimmet Fişi düzenlenir. Bu Fiş iki nüsha düzenlenerek biri zimmet verilen kişiye verilir, diğer nüshası da dosyasında saklanır. Zimmetten taşınırların geri alınmasında yine bu fişin alt bölümü doldurulup taşınır kayıt ve kontrol yetkilisine imzalatılır ve mal zimmetten düşürülür. Dayanıklı taşınırlar defterinde hem zimmete verme hem de zimmetten düşme işlemleri ilgili alanlara işlenir.

Ortak kullanım alanlarına konulacak olan demirbaş, makine ve cihazların kullanıma verilmesinde de 6/A örnek numaralı Zimmet Fişi düzenlenir. Burada kişiler yerine söz konusu olan artık ortak kullanım alanları olarak tanımlanan birimlerdir. Dolayısıyla 6/A örnek numaralı Zimmet Fişi üzerinde bu birimlerin isimleri bulunur ve Taşınır Mal Yönetmeliği 23 üncü maddesi 5 inci fıkrasına¹² göre bu ortak kullanım alanının yöneticisine veya sorumlusuna imzalatırılarak dayanıklı taşınırlar kullanıma verilir. Kullanıma verilen demirbaş, makine ve cihazın geri alınmasında ise ilgili Zimmet Fişi taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından imzalanarak taşınırı iade edene verilir.

Ayrıca; sayım sırasında ambar sayım işlemleri tamamlandıktan sonra oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar Dayanıklı Taşınır Listeleri ve bunların verilme sırasında düzenlenen Zimmet Fişleri esas alınarak sayılır ve sayım sonuçları Sayım Tutanağında gösterilir. Kullanım amacıyla kişilerin şahsi zimmetine verilmiş olan taşınırlar sayım yapılmaksızın, bu zimmet fişlerine göre tutanağa işlenir.

Bu nedenle ortak kullanım alanı ve ortak kullanım alanlarında zimmet/zimmet sorumluluğu ve ortak kullanım malları kavramları önem kazanmaktadır.¹³

11 8/11/2012 tarihli ve 28461 sayılı Resmi Gazete'de Taşınır Mal Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik yayımlanmıştır.

12 Oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere verilen taşınırlar için Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenir ve taşınırlar ortak kullanım alanının sorumlusu veya yöneticisine imzası alınarak teslim edilir.

13 Bu kavramlar makalemizin "3.3.2.3.Ortak Kullanım Alanlarında Zimmet Sorumluluğu" bölümünde ayrıca incelenecektir.

2.2.2. Taşınır İstek Belgesi

Belge, ambardan taşınır talep edildiğinde kullanılır ve talepte bulunan birim yetkilisinin onayını taşır. Tüketim malzemeleri talep edilebileceği gibi, taşıt ve iş makineleri dışındaki diğer dayanıklı taşınırlarda bu belge ile talep edilir.

Birim yetkilisi kendi birimi için malzeme talep edebilmekle birlikte, biriminden birisi için de yine malzeme talep edebilmektedir. Demirbaş malzeme talep edilmesi durumunda kişi için yapılan taleplerde kişi adına, birim için amirince yapılan taleplerde ise birim için ortak kullanım alanı adına zimmet fişi düzenlenerek zimmetlenmektedir. Burada; kişi için zimmet fişini ilgilisi imzalarsen, ortak kullanım için oluşturulan zimmet fişini ise birim yetkilisi imzalayacaktır. Ancak; uygulamada birim yetkililerince bu belgenin imzalanması konusunda tereddütlerin olduğu ve sorumluluk konusunda belgenin imzalanmama yolunun tercih edildiği bilinmektedir.

2.2.3. Dayanıklı Taşınırlar Listesi

Yönetmeliğin 10 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasının ç bendine göre Dayanıklı Taşınırlar Listesi, Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan oda, büro, bölüm, atölye ve servislerde kullanılmak üzere verilenler için iki nüsha olarak düzenlenir. Listenin "Teslim Alan" bölümü ortak kullanım alanında görevli yetkili personel tarafından imzalanır ve bir nüshası taşınırın bulunduğu yerde asılı bulundurulur. Diğer nüshası ise taşınır kayıt kontrol yetkilisi tarafından dosyasında saklanır. Yetkili personel ile ilgili Yönetmeliğin 23 üncü maddesinin beşinci fıkrasında ise taşınırlar ortak kullanım alanının sorumlusu veya yöneticisi olarak bahsedilmektedir.

2.3. KULLANIMA VERME/ZİMMET

2.3.1. Kişilere Zimmet

Dayanıklı taşınırlar, Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edilir. Talep edilen dayanıklı taşınırlar ise 6/A örnek numaralı Zimmet Fişi düzenlenerek kullanıma verilir. Ancak, taşıt ve iş makinelerinde Taşınır İstek Belgesi düzenleme zorunluluğu yoktur. Kara taşıt ve iş makinelerinin yetkili makamın onayına istinaden yönetimden sorumlu görevliye veya kullanıcıya verilmesinde ise 6 örnek numaralı Zimmet Fişi düzenlenir. Kara taşıtlarının dışındaki taşıtların sorumluya veya kullanıcılarına devir ve teslimine ilişkin usul ve düzenlenecek belgeler kamu idarelerince ayrıca belirlenir. Zimmet Fişine dayanılarak Dayanıklı Taşınırlar Defterine gerekli kayıtlar yapılır. Fişin birinci nüshası dosyasında saklanır. İkinci nüshası zimmetle taşınır teslim edilen görevlilere verilir.

2.3.2. Ortak Kullanım Alanına Zimmet

Ortak kullanım alanına zimmet konusunu ortak kullanım alanları, malları ve zimmet sorumluluğu çerçevesinde üç farklı şekilde inceleyebiliriz.

2.3.2.1. Ortak Kullanım Alanı

Yönetmelik eki belgelerden Dayanıklı Taşınırlar Listesi tanımındaki "oda, büro, bölüm, atölye ve servisler" ifadesinden ortak kullanım alanları anlaşılmalıdır. Taşınır Mal Yönetmeliği 32 inci maddesi beşinci fıkrasındaki "Ambar sayım işlemleri tamamlandıktan sonra oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar Dayanıklı Taşınır Listeleri ve bunların verilme sırasında düzenlenen Zimmet Fişleri esas alınarak sayılır ve sayım sonuçları Sayım Tutanağında gösterilir. Kullanım amacıyla kişilere zimmetle verilmiş olan taşınırlar için, sayım yapılmaksızın Sayım Tutanağının "Kayıtlara Göre Kişilere Verilen Miktar" sütunundaki bilgiler dikkate alınır." hükmünde koyu renkle de gösterilmiş olan "**oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis** gibi ortak kullanım alanlarında bulunan" ifadesinde ortak kullanım alanı özellikle vurgulanmıştır. Bu nedenle "**Oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan**" ifadesinden de anlaşılacağı üzere genel anlamda birçok kullanıcının faydalandığı toplantı salonu, koridor, yemekhane, bilgisayar salonu gibi alanlar ortak kullanım alanı olabileceği gibi bir oda veya büro da ortak kullanım alanı olabilmektedir.

2.3.2.2. Ortak Kullanım Malları

Ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere ilgili birim adına kullanıma verilen tüm mallar ortak kullanım alanı mallarıdır. Tanımın isminden birlikte kullanılan mallar örneğin; fotokopi makinesi, ayaklı askılık, toplantı masası, yangın tüpü gibi mallar akla gelse de ortak kullanım alanı tanımından "oda, büro, bölüm, atölye ve servisler" alanlarında kullanıma verilen her malın ortak kullanım malı olması mümkündür.

2.3.2.3. Ortak Kullanım Alanlarında Zimmet Sorumluluğu

Kamu idarelerince ortak kullanım alanlarında kullanılan taşınırların kişilere zimmetlenerek sorumluluğun bu kişilere yüklenilmeye çalışıldığı bilinmektedir. Ancak, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri çerçevesinde; **bir taşınırın kişiye ya da ortak kullanım alanına zimmetlenmesinde sorumluluk anlamında fark bulunmamaktadır.** Her iki durumda da, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonrasında kendilerine teslim edilen taşınırların zarara uğraması durumunda bu zarara sebebiyet verenler sorumludurlar.

Bu nedenle; **ortak kullanım alanlarına zimmetlenmesi gerekirken kişilere zimmetlenen bu taşınırların herhangi bir zarara uğraması durumunda sorumluluk; taşınırın üzerlerine zimmetlenen kişilerde değil ilgili taşınırı ortak olarak kullanan tüm kişiler üzerinde olacaktır.** Ancak, bu kişilerden ilgili taşınırın zarara uğratılmasında kasıt, kusur veya ihmalleri bulunan ve mevzuata aykırı karar, işlem veya eylem yapan kişi veya kişiler tespit edilirse, olu-

şan kamu zararı bu kişilerden tahsil edilecek veya olayda kasıt, kusur ve ihmali olmayan diğer personel kendilerine yöneltilen sorumluluğu bunlara rücu edebilecektir.

Kamu idarelerinde ise genellikle her malın ortak kullanım alanında kullanılıp kullanılmaması dikkate alınmadan, sorumluluklar kişilere verileceğinden ve taşınır daha iyi korunacağından, kişilere zimmetlenmesi yoluna gidildiği bilinmektedir. Ancak bu uygulamadan Yönetmeliğin ve kamu zararı kavramının net anlaşılmadığı görülmektedir. Bu nedenle, taşınırların kullanıma verilmesi sırasında taşınırın kişilere mi yoksa ortak kullanım alanına mı zimmetleneceği dikkatlice belirlenmelidir. Burada bakılması gereken önemli hususlar ilgili taşınırın direkt olarak kişinin kullanımına verilmesi ve dışarıdan gelecek etkilere kapalı olup olmadığıdır.

2.3.3.Örnek Uygulama

Bir daire başkanı ile beraber çalıştığı 4 uzmanın durumunu inceleyelim:

Daire başkanının tek başına çalıştığı odasında kullanımına birer adet dizüstü bilgisayar, bir cep telefonu verilmiş, aynı zamanda odasında masa, koltuk, masaüstü bilgisayar, yazıcı, telefon, misafir koltuğu, sehpa, televizyon ve mini buzdolabı verilmiştir. Aynı zamanda başkana odasına ait kapı anahtarı kendisine verilmiştir.

Uzman personelden birine çalışmaları nedeniyle kurum dışına da çıkarabildiği bir adet dizüstü bilgisayar, diğer üç uzman arkadaşıyla beraber çalıştıkları odalarında her birinin kullanımı için bir adet masa, bir adet kilitli etajer, bir adet koltuk ve bir adet masaüstü bilgisayar verilmiş, beraber kullanmaları için ise 2 adet telefon, 1 adet yazıcı, 4 adet misafir koltuğu ve 2 adet sehpa verilmiştir. Odaya ait kapı anahtarları o odada çalışan personele verilmiştir.

Bu örnek incelendiğinde şu tespitler yapılmıştır.

a) Daire başkanı tek başına çalıştığı ve oda anahtarı kendisinde olduğundan bu bölümdeki tüm mallar kendisine zimmetlenir. Burada dikkate alınması gereken önemli hususlar yalnız çalışması, anahtarla kapatılarak güvenliği sağlanacak bir odanın bulunmasıdır.

b) Uzman personelin işlerinde kullandığı, kurum dışına da çıkarabileceği, yalnızca kendisinin kullanımına verilen ve taşınabilir olan, kurum dışına çıkarılmadığında kilitli etajeri içerisinde güvenliği sağlanabilen dizüstü bilgisayarı ilgili uzman adına (Kişisel sorumluluk) zimmetlenir.

c) Uzman personelin hep beraber kullandıkları 2 adet telefon, 1 adet yazıcı, 4 adet misafir koltuğu, 2 adet sehpa ortak alana kullanıma aittir ve bu alan adına zimmet fişi düzenlenerek Dayanıklı Taşınırlar Listesinin imzalanması uygulamasına paralel olarak taşınırların kullanılacağı ortak kullanım alanının sorumlusu veya yöneticisine im-

zalatılır. Zimmet Fişi, ortak kullanım alanında yönetici sıfatıyla herhangi bir personel bulunmadığından bu alanın sorumlusu olarak ilgili alanda çalışan uzmanlardan birisine imzalatılacağı gibi (örneğin kıdemli olan personel), sorumlunun tespit edilemediği durumda daire başkanına da imzalatılabilir.

d) 2 telefon, yazıcı, 4 misafir koltuğu, 2 sehpa dışında kalan (uzman personelin ayrı ayrı kullandıkları) masa, etajer, koltuk ve masaüstü bilgisayar ise; uzman personel aynı alanda (oda, büro, bölüm, servis vb.) çalıştığından ve yalnızca kişisel olarak kilitli etajerleri olması nedeniyle bu taşınırlarının güvenliğini sağlayamayacaklarından ve dizüstü bilgisayar gibi her an yanlarında bulunduramayacaklarından (kurum içi ve dışı), söz konusu tüm taşınırlar ilgili ortak alana kullanıma verilir ve bu alan adına zimmet fişi düzenlenerek alanın varsa yöneticisine veya sorumlusuna imzalatılır, yöneticinin bulunmaması veya sorumlunun belirlenememesi durumunda ise yine daire başkanına imzalatılabilir.

Bu noktada ilk dikkat edilmesi ve irdelenmesi gereken konu; daire başkanında olduğu gibi oda anahtarlarının uzman personelde olmasına rağmen ilgili taşınırların ortak kullanım alanına ve uzmanlar adına tek tek değil, ortak kullanım alanının yöneticisine veya sorumlusuna zimmetlenmesidir.

Bu konuyu şu şekilde açıklamaya çalışalım.

Odanın anahtarları uzman personele verilmesine rağmen, beraber veya ayrı ayrı kullandığımız bu malların odadaki tüm uzmanların aynı anda işe başlayıp, aynı anda işten ayrılmaları, izinlerini aynı tarihte kullanmaları durumunda kişisel zimmeti mümkün olacaktır. Dolayısıyla izin, öğle arası vb. nedenlerden bu mümkün olmadığından, her bir uzmanın kullandığı malların kendisine değil de bulunduğu ortak alana zimmetlenmesi gerekmektedir. Çünkü bir uzman izne ayrıldığında masa, etajer, koltuk ve masaüstü bilgisayarını güvenliği sağlanmış bir alana taşıyamayacaktır.

Bununla birlikte; bölüm ve servis gibi açık ofis sisteminde çalışılan alanları yanında toplantı salonu, eğitim merkezleri, bekleme salonları, koridorlar, bina girişleri gibi alanlarda ise bu tespit daha da anlaşılır olacaktır. Tüm bu ortak alanlarda kullanılan taşınırlar için düzenlenecek zimmet fişleri bu alanların kullanıcılarınca değil bu alanların sorumlularınca veya yöneticilerince imzalanır. Örneğin; eğitim salonu için eğitim uzmanı, koridor için katta çalışan kat görevlisi, toplantı salonları için salon görevlisi, misafir bekleme salonları için sekreter, bina girişleri için güvenlikten sorumlu personel sorumlu sıfatıyla yada yöneticilerince ortak kullanım alanına verilen taşınırlara ilişkin Zimmet Fişini imzalanacaktır.

Ortak kullanım alanına verilen taşınırlara ilişkin Zimmet Fişini imzalayacak kişi aynı zamanda Dayanıklı Taşınırlar Listesini de imzalayacak kişidir.

SONUÇ

Taşınırın kullanıma verilmesinde kim veya hangi birimin ilgili ortak kullanım alanına zimmetleneceği ve Zimmet Fişinin kim tarafından imzalanacağı konusu yanında Zimmet Fişi imzalayanlar ile taşınırın kullanıcıların sorumlulukları da uygulamada farklı şekilde anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, taşınırın; kişinin özel kullanımına verilip verilmediği, kurum dışında kullanıp kullanılmayacağı, verildiği kişi tarafından güvenli bir ortamda muhafaza edilip edilemeyeceği yoksa herkes tarafından kullanılabilir bir alanda bulunup bulunmadığı, diğer personelle beraber kullanılıp kullanılmadığı gibi değerlendirmelerin yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde yapılması önemlidir.

Sorumluluk anlamında ise; Yönetmelik eki Zimmet Fişi üzerinde bulunan "Yukarıda sıra ve sicil numarası, adı, özellikleri, nereye veya kime verildiği yazılı olan demirbaş, makine ve cihaz teslim edilmiştir. Kullanıcı kendi

kusuru sonucunda doğacak zararları tazmin etmeyi kabul eder." ifadesinden de anlaşılacağı üzere bir taşınırın kişiye zimmetlenmesi durumunda dahi katı bir sorumluluk anlayışı yerine, durum kamu zararı çerçevesinde ele alınmakta ve kişinin kusuru aranmaktadır. Ortak kullanım alanlarına taşınırın kullanıma verilmesi nedeniyle hazırlanacak Zimmet Fişine ortak kullanım alanının sorumlusu veya yöneticisinin imza atması durumunda da sorumluluk anlamında yalnızca kişi kendi kusurlarından doğacak zararlardan sorumlu olacağından, ortak kullanım alanında bu taşınırı kullanan tüm diğer personelin de kendi kusurları sonucunda doğacak zararlardan sorumlu olacağı tabidir.

Bu anlamda, Yönetmeliğin farklı maddelerinde belirlenen esasların ayrı ayrı değil birlikte değerlendirilmesiyle, ortak kullanım malları, alanları ve zimmet konusunda sorumluluk ile ilgili yukarıdaki değerlendirmeler çerçevesinde bakıldığında birçok alanda kişisel zimmet yerine ortak kullanım alanına zimmet uygulamasının yapılmasının gerektiği ortaya çıkmaktadır. ■

KAYNAKÇA

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- Ayniyat Yönetmeliği
- Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik
- Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Taşınır Mal Yönetmeliği

**KAYIT
DIŞINA
ALET
OLMA!**

家
家
家

LETTER

家
家
家

YABRANCI

BANKASI

50

**Fişinizi almazsanız
ödediğiniz vergiler HAZİNEYE gitmez.**



Ayşegül VAROL

Maliye Uzman Yardımcısı

Ülkemizde Kanun Yapım Süreci ve Ülke Uygulamaları

ÖZET

Kanun yapım süreci, kanunlara duyulan ihtiyacın ya da kanunlarda yapılması düşünülen değişiklik gereğinin somut talepler halinde karar alıcılara bildirilmesiyle başlar. Parlamentoların yapısı, kanun teklif ya da tasarılarını sunan taraflar açısından bu iletim farklılık gösterebilir. Kanun yapım süreci, hem devlet yönetim sistemleri hem de aynı sistemi benimsemiş olan ülkeler arasında çeşitlilik göstermektedir. Çalışmada üç tip hükümet sistemi konu edilmiş ve bu sistemlerin en güçlü temsilcilerinden olan Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve İngiltere’de kanun tasarısı/tekliflerinin hazırlanması ve görüşülmesi, parlamentoların ve komisyonların yapısı ile işleyişleri ele alınarak kanun yapım süreci incelenmiştir. Bunun yanı sıra Ülkemizde de kanun yapımında izlenen süreç detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yasama, Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, İngiltere, TBMM, kanun yapımı, düzenleyici etki analizi, mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkında yönetmelik.

GİRİŞ

Devletler, toplumsal ihtiyaçları yakından izleyerek ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemek ve ülke yönetimini sağlamak için mevzuat düzenlemesi yapmaktadır. Devletlerin topluma karşı olan sorumluluklarını yerine getirip getiremediklerinin göstergesi ise etkin ve uygulanabilir kanuni düzenlemeleridir. Toplumlarda meydana gelen hızlı değişim ve gelişmeler ve bunun sonucunda siyasi, ekonomik ve sosyal sorunların ortaya çıkması daha iyi bir yönetim için etkili bir mevzuatın oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Sosyal hayatın gereklerine uygun mevzuat düzenlenmesi hususunda kanun koyucu organa büyük görevler düşmektedir. Zira mevzuat, mevzuat olsun diye değil toplumun sıkıntılarına çözüm üretmek için yapılır.

Kanun koyucunun toplumsal hayatta meydana gelen ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler karşısındaki rol ve



sorumlulukları, devlet sistemlerindeki farklılıklara bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Bu değişiklikler kanun sistematığı, yapım tekniği, süreçteki aktörler ve benzeri hususlarda meydana gelmektedir.

Demokratik ülkelerde genelde üç tip hükümet sistemi karşımıza çıkmakta olup, bunlar; başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerdir. Makalede söz konusu hükümet sistemlerindeki farklılıklardan ötürü kanun yapım sürecinin nasıl değişiklik gösterdiğine değinilmiş ve Ülkemizde kanun yapım süreci ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

1. ÜLKEMİZDE MEVZUAT OLUŞTURMA SÜRECİ

Mevzuat, bir ülkede yürürlükte bulunan kanun, tüzük ve yönetmeliklerin tümü veya Anayasa ve kanunların yetkili kıldığı otoriteler tarafından çıkarılan objektif, bağlayıcı ve yürürlükte bulunan yazılı kurallar bütünü olarak tanımlanabilir.¹

Mevzuat yapımı konusunda ülkemizde temel olarak bir kanun bulunmamaktadır. 17 Şubat 2006 tarihinde yürürlüğe konulan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre birincil ve ikincil mevzuat hazırlanmaktadır. Halihazırda uygulanan bu Yönetmelikle birlikte, konunun ayrıntılı ve teknik yönleri üzerinde yoğunlaşmış, genellikle hazırlık çalışmalarında söz konusu taslağın şekil şartlarını taşıyıp taşımadığı konusu üzerinde durulmaktadır. Yönetmelikle; Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararları eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metninin hazırlanması-na ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir.

¹ Birol ÖZDEMİR, "Mevzuatı Muhafazadan Mevzuat Yönetimine", Yasama Dergisi, Sayı 15, Mayıs, Haziran, Temmuz 2011, s. 50

Ülkemizde mevzuat, 2006 yılına kadar 8 Eylül 1992 tarihli ve 21339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar" a göre hazırlanmıştır. Başbakanlık tarafından 17 Şubat 2006 tarihinde yürürlüğe konulan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"le geçmiş yıllara nazaran mevzuat hazırlanması esnasında şekil kurallarının ayrıntılı düzenlenmesi yanında bazı kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunlu kılınmıştır.

1.1. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ VE MEVZUAT HAZIRLAMA SÜRECİNDEKİ ROLÜ

Düzenleyici etki analizi, farklı düzenlemelerin ve alternatif politikaların fayda ve maliyetlerini hatta risklerini kıyaslayarak öncelikle yürürlüğe konulması gereken düzenlemeler ve politikalar hakkında fikir vermekte ve kamu kaynaklarının kullanımına yönelik düzenlemelerde etkinliği sağlamaktadır.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 24 üncü maddesi hükmüne göre; Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname taslakları yürürlüğe konulması halinde, on milyon TL nin üzerinde bir düzenleme öngörülüyor ise, bunlar için etki analizi hazırlanması zorunludur.

Düzenleyici etki analiziyle; ilgili kesimlere danışma, basitleştirme, fayda maliyet analizi, risk analizi ve yönetişimin geliştirilmesi gibi ilkeler mevzuat hazırlama sürecine dahil edilmiştir. Düzenleyici etki analizinin alt bileşenleri olan maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 5 inci maddesinin (g) bendinde; "Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak mali-

yet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.” denilmek suretiyle de hüküm altına alınmıştır. Bu hükümle birlikte kamu idareleri tarafından düzenleyici etki analizi yapılması bir zorunluluk haline gelmiştir.

Düzenleyici politika bir ülkenin refahı için çok kritik bir önem taşımaktadır. Düzenlemeler bir taraftan çevrenin korunması, çalışma güvenliğinin sağlanması, tüketicilerin korunması ve ekonomik rekabetin sağlanması yoluyla toplumların ihtiyacına cevap verirken diğer taraftan toplumların üzerine önemli maliyetler yüklemektedir.² Düzenleyici etki analiziyle mevzuat hazırlama sürecinde ülkemiz insanının talep ve ihtiyaçları daha iyi bir şekilde dikkate alınabilecek, ekonomik ve sosyal refahın artması hususunda katkı sağlayacak düzenlemeler yapılması da kolaylaşacaktır.³

1.2. ÜLKEMİZDE KANUN YAPIM SÜRECİ

Yargı kararları ve doktrinde “Kanun” un nasıl tanımlandığı ve “kanun tasarısı”, “kanun teklifi” ayrımının nasıl ortaya çıktığının üzerinde duracağız.

Anayasa Mahkemesi bir kararında kanunu, “toplum için uyulması zorunlu genel, soyut, sürekli ve konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar” olarak tanımlamıştır.⁴ TEZİÇ’ e göre ise; Kanunlar, Anayasanın belirlediği yetkili organ tarafından, öngörülen usul ve biçimde kabul edilerek yürürlüğe giren yazılı hukuk kaideleridir. Bu açıdan Anayasamız Meclisin görev ve yetkilerini düzenleyen 87 nci maddesinde yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) olduğunu hüküm altına almıştır. Ayrıca Anayasamızın 88 nci maddesi hükmü gereği; “Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Kanun tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları içtüzükle düzenlenir.” denilerek Kanun teklifine ilişkin hususlar belirlenmiştir.

Bakanlar Kurulunun imzalayarak Meclis’e sunduğu kanun tasarılarına “kanun tasarısı”, milletvekilleri tarafından Meclis’e sunulan kanun tasarılarına ise “kanun teklifi” denilmektedir. KARAMUSTAFAOĞLU, kanun metinlerinin tasarısı veya teklif diye adlandırılmasının ilk olarak 1830 tarihli Fransız Anayasasında ortaya çıktığını belirtmektedir. Fransa’da 1814 yılı şartlarına göre parlamentoya kanun teklifinde bulunma hakkı sadece krala tanınmıştı. Meclis üyeleri kanun teklifi için krala bir di-

lekçe sunabilirler ve bu dilekçede teklifin konusunu belirtirlerdi. 1830 Anayasasıyla birlikte meclis üyelerine de kanun teklif etme hakkı verilince, hükümetten kaynaklanan kanun önerileri ile milletvekili ve senatörlerden kaynaklanan kanun önerileri arasında bir ayrım kendisini göstermiştir. Üçüncü Fransız Cumhuriyeti döneminden günümüze kadar kullanıla gelen bu ayrım, hükümetten kaynaklanan kanun önerilerine kanun tasarısı (Projet de loi), milletvekili ve senatörlerden kaynaklanan önerilere kanun teklifi (Proposition de loi) adı verilmiştir. Bu ayrımı bugün anayasa ve içtüzüklerin çoğunda görmek mümkündür. İki kavram arasında hukuki nitelik ya da usul yönünden her hangi bir ayrılık yoktur. Sadece taşıdıkları adlar, deyimler değişiktir. Tasarı ya da teklif kanunlaştıktan sonra, bu ayrım da ortadan kalkmaktadır. Çünkü kanunlaşma işleminden sonra, artık bunların hükümet tasarısı mı, yoksa üye teklifi mi oldukları araştırılmaksızın, hepsine kanun (Loi) adı verilir.⁵

1.2.1 Kanun Tasarı ve Teklifleri

Ülkemizde kanun yapım sürecinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, Başbakanlık, ilgili Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları rol almaktadır. Bu aktörler, kanun tasarısı ve tekliflerinde farklı roller üstlenmektedir.

Kanun tasarılarının hazırlanması ve kanunlaşmasına ilişkin süreç aşağıdaki Şema 1’de görüldüğü şekilde özetlenebilir.

Şema 1: Kanun Tasarılarının Hazırlanması ve Kanunlaşması⁶



2 Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs (2001), Making Sense of Regulation: 2001 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities.

3 a.g.e, s. 143-144

4 AMKD. E. 1966/4. K.1966/25. 3.5.1966, Sayı:4, s.170. ; Yüksek Mahkeme başka bir kararında ise, “Yasalar ya da yasalarla eşdeğerdeki pozitif hukuk metinleri nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kurallarını içeren etkileri yönünden de objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan ya da varolan bir durumu düzenleyen veya ortadan kaldıran kural-işlemler” biçiminde tanımlanmıştır. Bkz. AMKD. E.1990/31. K. 1990/24. 24.9.1990, Sayı: 26, s.403.

5 Dr. M. Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, Yasama Meclisinde Komisyonlar, ANKARA, Ajans Türk Matbaası, 1965, s. 47.

6 Mehmet BİÇKİCİ, Kanun Tasarılarının Hazırlanması: Bakanlık ve Başbakanlık Aşamaları, Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri, Ankara 5-6 Kasım 2009, s. 7

1.2.1.1. Bakanlık Aşaması

Kanun tasarıları hazırlanma aşamasında taslak olarak adlandırılmaktadır. Taslaklar, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların teknik birimleri veya hukuk müşavirlikleri tarafından hazırlanır. Hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınır. Taslaklar ilgili bakanlık veya kurum tarafından hazırlanabildiği gibi Başbakanlık tarafından da re'sen hazırlanabilmektedir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gereğince;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politika- lar ve tedbirlerle ilgili taslaklar ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Kalkınma Bakanlığının,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığı'nın,

c) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Kalkınma Bakanlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın; malî konuları düzenleyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının,

ç) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Bakanlığının,

d) Tüzük taslakları hakkında bütün bakanlıkların,

e) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının,

f) Bakanlıklar ile Sayıştay'ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarının malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının,

görüşlerinin alınması zorunludur. Ayrıca taslağın konusuna göre, ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının da görüşleri alınır.⁷

Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları taslakları öncelikle kendi görev ve yetkileri açısından inceler ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirir.

İlgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır.

Bakanlıklarca hazırlanan taslaklara ilişkin yazıların, bakan tarafından imzalanması gerekmektedir. Bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarca Başbakanlığa gönderilecek taslaklara ilişkin yazılar bağlı, ilgili ve ilişkili olunan

bakan tarafından imzalanır. Doğrudan Başbakana bağlı kuruluşlardan Başbakanlığa gönderilecek taslaklar, bu kuruluşların üst yöneticileri tarafından imzalanır.

Hazırlanan taslakla birlikte;

- Görüşe gönderilen taslak,
- Alınan görüşler,
- Genel gerekçe ve madde gerekçeleri,
- Görüşlerin değerlendirildiği form,
- Karşılaştırma cetveli,
- Başbakanlığa gönderilir.

1.2.1.2. Başbakanlık Aşaması

3056 sayılı "Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"un 8 inci maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'na sunulacak kanun tasarısı taslaklarını incelemeye görevli ve yetkili kılınan birim Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüdür. Taslaklar anılan Genel Müdürlükte Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelenir ve son şekli verilerek Bakanlar Kurulu'na sunulur. Ayrıca taslaklar kanun tekniği, şekil ve dil açısından "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde incelenir. Görüşler arasında mutabakat sağlanmayanlar ile ilgili bakanlık ve kurumların görüşü alınmayanlar Başbakanlıkça ilgili bakanlık veya kuruma iade edilebilir. Başbakanlık taslakları tekrar ilgili bakanlıklara görüşe gönderebileceği gibi toplantı yapmak suretiyle taslaklar hakkında kurumlar arasında mutabakat sağlayabilir.

Taslaklar, Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından gerektiğinde ayrıntılı incelemeye alınabilir. Taslakların Bakanlar Kurulu'nda imza işlemi genellikle bir ay sürebilmektedir. Bakanların imzaları elden alınabileceği gibi acil durumlarda faksla da imza alınması mümkündür. Bakanlar Kurulu taslağı tekemmül ettirebileceği gibi uygun bulmayarak iade de edebilir. Tüm bakanlar tarafından imzalanan taslak "Kanun Tasarısı" olarak TBMM'ye gönderilir.

1.2.1.3 Tasarı ve Tekliflerin TBMM Komisyonlarında Görüşülmesi

Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen kanun tasarıları gerekçeleri ile birlikte TBMM Başkanlığı'na gönderilir. Bu aşamadan sonra TBMM İçtüzüğü hükümlerine göre kanunlaşma süreci devam etmektedir. Meclis içtüzüğü'nün dördüncü kısmı kanunların TBMM'deki yapılış sürecini düzenlemektedir. Bu bölümde tasarı ve tekliflerin komisyonlarda ve Genel Kurul'da nasıl görüşüleceği ele alınmıştır.

Başbakanlık tarafından TBMM'ye gönderilen kanun tasarıları ile milletvekilleri tarafından sunulan kanun teklifleri, Başkanlık Divanınca incelenerek ilgili ihtisas komisyonlarına havale edilir. TBMM'de 17 daimi komisyon

⁷ 17.2.2006 tarih ve 26083 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

vardır. Tasarı, konusuna göre bir veya birkaç komisyona gönderilir. Birden fazla komisyona gönderildiğinde bir komisyon "esas" , diğerleri "tali" komisyon olarak görev yaparlar. İhtüzüğün 23 üncü maddesi komisyonları yetkileri açısından iki gruba ayırmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasına göre; raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon, işin kendilerini ilgilendiren yönü ve maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlara da tali komisyon denilmektedir. İhtüzüğün "Komisyonlarda inceleme süresi" başlıklı 37 inci maddesinin son fıkrasında; "Başkanlıkça esas komisyon dışında, tali komisyonlara da havale edilmiş olan bir konu bu komisyonlarca on gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre Başkanlıkça kısaltılabileceği gibi komisyonun müracaatı halinde en çok on gün daha uzatılabilir." denilerek havalenin esas ve tali komisyonların tümüne aynı anda yapıldığı anlaşılmaktadır. Tali komisyonların her birine tanınan sürenin üst sınırı on gündür. Bu süre geçtikten sonra esas komisyon tali komisyonların görüşünü beklemeden görüşmelerine başlayabilir. Tali komisyonlar metnin tümünü görüşmek zorunda olmayıp, yalnızca kendilerini ilgilendiren maddeleri de görüşebilirler. Hatta hiç görüşmeden tasarının tümü üzerinde bir incelemeyle de yetinebilirler. Uygulamayla, komisyonların sadece ihtisas konularıyla ilgili inceleme yapmalarına, ihtisas sahibi olmadıkları konularda inceleme yaparak zaman kaybetmemelerine ve ihtisas sahibi komisyonların yetki alanlarına girmelerinin önlenmesine çalışılmaktadır.

Komisyon toplantıları, Genel Kurul adına yapılan bir incelemedir. Genel Kurul kalabalık bir grup olduğundan, bir ön hazırlık olmaksızın, ayrıntılı bir inceleme imkanı mümkün olmayabilir. Dolayısıyla işin özüne, tekniğine yönelik ayrıntılı çalışma ihtisas komisyonlarında yapılmaktadır. Komisyonlarda, Genel Kurulun aksine, seçmene siyasi mesaj kaygısı olmaksızın yalnızca kendi vicdani kanaatlerine göre hareket edebilecekleri bir ortam sağlanması, herhangi bir siyasi baskı olmaksızın hareket edilebilmesi kamu yararının gerçekleştirilmesi adına büyük önem taşımaktadır. Bu itibarla, sivil toplum kuruluşlarının (STK) temsilcilerinin de görüşlerini komisyon üyelerine aktarmaları, temsilcilerin uzmanlıklarından yararlanmaları hem kararları adına sağlam temeller oluşturmakta hem de sağlıklı bir demokrasinin işleyişi açısından önem arz etmektedir. Ancak uygulamada ne STK'ların bir araya gelip ilgili komisyon gündemlerine ilişkin görüşlerini aktarmaları sağlanabilmekte ne de temsilcilerin komisyonlarda dinlenebilmesi için yeterli süre öngörülmektedir. STK temsilcilerine ve uzmanlara komisyonlarda söz hakkı verilmesi bile mutlak olmayıp komisyon başkanının yetkisindedir.

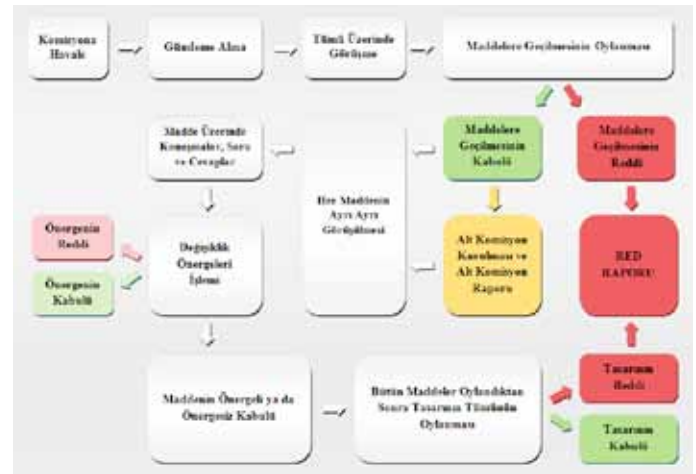
Komisyonlarda tasarı ya da teklif incelenirken, öncelikle tümü üzerinde bir görüşme açılır. Bu görüşmeden sonra maddelerin görüşülmesine geçilip geçilmemesi oylanır. Şayet olumsuz karar çıkarsa tasarı/teklif reddedilmiş sayılır ve ret raporu Genel Kurula sunulur. Karar oyu çıkması halinde ise, ya tasarı/teklif alt komisyona

havale edilir ya da maddelerin görüşülmesine başlanır. Bu iki durumda da maddeler tek tek görüşülür. Her madde üzerinde yukarıda belirtilen görüşme tekrarlanır. Komisyon üyeleri görüşülen maddeye ilişkin yapılması gereken değişiklikleri içeren önergeyi, komisyon başkanlığına sunar. Her maddeye ilişkin önergeler maddenin görüşülmesinden sonra okunarak tek tek görüşülüp oynanır. Daha sonra madde ya ilk haliyle ya da önergeyle değiştirilmiş biçimiyle oynanır.

Maddelerin tamamının görüşülüp kabul/ret edilmesinden sonra tasarının/teklifin tümü oylanır. Toplantıya katılanların salt çoğunluğu sağlandığı takdirde tasarı/teklif kabul edilmiş sayılır. Kabul edilen metinle birlikte, komisyon gerekçesini içeren rapor hazırlanarak Genel Kurula sunulur. Reddedilmesi halinde Genel Kurula ret raporu sunulur. Tasarı veya teklif üzerindeki görüşmelerini tamamlayan komisyon, konuyla ilgili hazırladığı raporunu, Genel Kurul gündemine alınmak üzere TBMM Başkanlığına sunar. Sıra sayısı verilerek basılan komisyon raporu, aksine bir karar olmadıkça, 48 saat geçmeden Genel Kurul gündemine alınamaz ve görüşülemez.

Kanun tasarısı/teklifinin komisyonda görüşülme aşamalarına ilişkin süreç aşağıdaki Şema 2 de görüldüğü şekilde özetlenebilir.

Şema 2: Kanun Tasarısı/Teklifinin Komisyonunda Görüşülme Şeması⁸



1.2.1.4. Kanun Tasarısı/Teklifinin Kabulü

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna gönderilen kanun tasarısı veya teklifinin kabul edilebilmesi için, öncelikle "toplantı yeter sayısı"nın oluşması gerekir. Toplantı yeter sayısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte biri, yani 184 milletvekilidir (Anayasa, m.96). Bu sayının oluşması halinde, bir kanun tasarısı veya teklifinin kabul edilebilmesi toplantıya katılanların salt çoğunluğunun, yani yarısından bir fazlasının oyu ile mümkün olur. Ancak kabul yeter sayısı, hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından (139 milletvekili) az olamaz (Anayasa, m.96).

8 TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu 17/01/2011, TBMM Basımevi, Ankara 2011,s.142

Genel kurul gündemine alınan tasarı ya da teklifin tümü üzerinde bir görüşme açılır. Siyasi parti grupları adına yapılan konuşmaların süresi yirmişer dakikadır. Görüşmelerde iki milletvekilinin de şahsı adına konuşma hakkı vardır. Tasarı ve teklifin tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasının ardından soru cevap aşamasına geçilir. Bu aşamada milletvekilleri esas komisyona ve hükümete tasarı/teklif ile ilgili sorular sorarlar. Soru cevap aşamasından sonra maddelerin görüşülmesine geçilip geçilmemesi oylanır. Eğer ret kararı çıkarsa tasarı/teklif reddedilmiş sayılır ve ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe yenilenemez. Tasarı/teklif maddelerine geçilmesi kabul edilirse maddeler tek tek görüşülür. Maddeler üzerindeki görüşmelerde siyasi parti grubu temsilcileri onar dakika ve şahsı adına konuşan iki milletvekili ise beşer dakika süre ile konuşma hakkına sahiptir. Görüşülmekte olan madde ile ilgili sorular hükümet ve esas komisyon tarafından cevaplanır. Tasarı veya teklifte değişiklik yapılması istenildiğinde önerge verilir. Önergelerle maddelerde değişiklik yapılabileceği gibi mevcut maddenin çıkarılması ya da tasarı/teklife yeni madde ilave edilmesi mümkündür. Önergeler tek tek görüşülüp olandıktan sonra madde ya ilk haliyle ya da önergeyle değiştirilmiş biçimiyle oylanır. Maddelerin oylanması tamamlandıktan sonra tasarı/teklifin tümü oylanır. Oylama usulü işaretle ve açık yapılabileceği gibi gizli de yapılabilir. Tümü kabul edilen tasarı/teklifler kanunlaşır.

1.2.1.5. Kanunların Yayımlanması

Anayasamızın 89 uncu maddesinde ‘Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar’ şeklinde düzenleme yer almaktadır. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları yayımlamaktadır. Dolayısıyla, kanun tasarı ve tekliflerinin Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasından önce, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul etmesiyle kanunlaştığı sonucuna ulaşabiliriz. Ancak kanunların yürürlüğe girebilmesi için her halükarda Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması gerekir.

Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, gerekçe ile birlikte aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Kanunun kısmen uygun bulunmaması durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

1.2.2. Kanun Hükmünde Kararnameler

Anayasanın 7 nci maddesinde; “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.” hükmü yer almakla birlikte, Anayasada anılan hükme bir istisna getirilmiştir. Anayasanın 91 inci maddesinde; Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği, ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği hususlarına yer verilmiştir. Bu bağlamda, KHK ile yapılan düzenlemeler kanun olarak kabul edilmekte ve yasama yetkisi kısmen yürütme organı tarafından kullanılmaktadır.

Yetki kanunlarının hazırlanma ve kanunlaşma aşamaları da diğer kanunlarla aynı sürece tabidir. Ancak, diğer kanunlarda yasamanın genelliği ilkesi geçerli iken, yetki kanunlarında yer alacak hususlar, Anayasanın 91 inci maddesinin ikinci fıkrasında “Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.” şeklinde hüküm altına alınarak sınırlandırılmıştır.

Kanun hükmünde kararnameler, normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı düzeyde yer almasına rağmen kanunlaşma sürecinde bazı farklılıklar göstermektedir. Süreç, kanun tasarılarının bakanlık ve Başbakanlık aşamaları ile paralellik arz etmekle birlikte, KHK’lar sadece Anayasaya değil yetki kanununa da uygun olup olmadığı hususunda da incelenmektedir. Anayasanın 91 inci maddesinin altıncı fıkrasında, KHK’ların Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe gireceği, yedinci fıkrasında ise, yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı düzenlenmiştir. Bu itibarla, KHK’ların TBMM’de görüşülme süreci, Bakanlar Kurulunca imzalanın KHK’nın Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesinden sonra gerçekleşmektedir.

Dolayısıyla, yayımlandığı gün TBMM’ye sunulmayan KHK’lar yürürlükten kalkmaktadır. KHK’larda yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, TBMM komisyonları ve Genel Kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşülür. TBMM tarafından reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Kanunlarda olduğu gibi, KHK’ların şekil ve esas bakımından Anayasaya uygunluğunu denetleme görevi de Anayasa Mahkemesine verilmektedir. Anayasa Mahkemesi bu denetimi gerçekleştirirken, hem Anayasaya hem de yetki kanununa uygunluğu açısından incelemede bu-

2. DEVLET YÖNETİM SİSTEMLERİ VE KANUN YAPIM SÜRECİ İLİŞKİSİ

Kanun yapım süreçleri incelendiğinde, devlet yönetim sistemlerindeki değişiklikler nedeniyle ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği görülmektedir. Süreç, yasama ve yürütme organlarının arasındaki işbirliğinin sonucu olup yönetim sistemlerine göre söz konusu organların süreçteki rol ve sorumlulukları farklılık gösterebilmektedir.

Başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleriyle yönetilen demokratik hukuk devletlerinde, yasama organı kısmen veya tamamen kanun yapmakla görevli ve yetkili organdır. Meclisin en başta gelen ve en önemli görevi, devleti oluşturan toplumdaki müşterek yaşamı her yönüyle düzenleyen kanunları yapmak, değiştirmek ve yürürlükten kaldırmaktır.⁹ Bu bağlamda, kanun yapma Parlamentoların en temel ve geleneksel işlevidir.

Çağdaş demokrasilerde kanun yapım süreci esas itibarıyla iki aktör tarafından başlatılır: Hükümet ve Parlamento. Bazı ülkelerde bunlara üçüncü bir aktör daha eklenir: Belli sayıda yurttaşlar topluluğu.¹⁰ Hükümetin ve parlamentonun yanı sıra belli sayıda yurttaşlar topluluğu da kanun yapım sürecini başlatabilir.¹¹

2.1. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE KANUN YAPIM SÜRECİ

Başkanlık sistemlerinde yürütme yasamadan bağımsızdır. Yürütmenin başı olan başkan ve yasama organı ayrı ayrı ve birbirinden bağımsız bir biçimde doğrudan halk tarafından seçilir (Örneğin; A.B.D., Güney Kore, Venezüella). Başkanlık sistemi, yasama, yürütme ve yargı organları arasında kesin bir ayrıma ve dengeye dayanan, yasama ve yargı organlarının demokratik denetimi içinde, yürütmenin iktidar olanaklarını genişleten bir hükümet sistemidir. Yasamanın yürütmeyi fesh etme yetkisi yoktur.

Başkanlık sisteminde yürütme, yasama faaliyetine doğrudan katılamaz. Başkan parlamentoya kanun teklif edemediği gibi, parlamento toplantılarına da katılamaz. Ancak, Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde Başkan zaman zaman Kongre'ye "mesaj"lar göndererek yapılması gereken düzenlemeler için Kongrenin dikkatini çeker. Böylece bu mesaj dolaylı olarak yasama faaliyetinin gündemini oluşturabilir.¹² Başkan ve bakanlar oylamaya katılamaz, kanun teklif edemez ve en önemlisi bütçeyi hazırlayamazlar. Ancak, Başkan parlamentonun yaptığı yasaları veto etme hakkına sahiptir. Buna karşılık yasama organından nitelikli bir çoğunluk bu vetoyu iptal edebilir.

9 İbrahim KAPLAN, Kanun Yapma Sanatı ve Tekniği, A.Ü SBF Dergisi (e. 47, No. 1-2), (1994), s. 99.

10 Fazlı PEHLİVAN, TBMM'de Kanun Yapım Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Ülke Parlamentolarından Örnekler, TBMM Uzmanlık Tezi, ANKARA 2007, s. 57

11 Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, 8. B., Beta Basım Yayım, İstanbul 2003, s. 235-236.

12 TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 366.

ABD, Başkanlık sisteminin en güçlü temsilcisi olarak bilinmektedir. Bu ülkede, başkanlık sisteminin en önemli temellerinden birisi de Kongredir. Kongre, 435 temsilciyi içeren Temsilciler Meclisi ve 100 Senatörü içeren Senato'dan oluşur ve her yıl 3 Ocak'ta toplanır.

Kongreyi oluşturan iki meclisin yetkileri eşit düzeydedir. Ancak Senato'nun atamalarda ve Uluslararası Anlaşmalarda kendine özgü yetkileri bulunmaktadır. Buna karşın mali unsur içeren kanun taslaklarını öncelikle inceleme hakkı Temsilciler Meclisine aittir (Anayasa yalnızca vergiye ilişkin kanunların önce Temsilciler Meclisi'nde görüşüleceğini belirtir). Diğer bir ifadeyle, Temsilciler Meclisi mali inisiyatifte sahiptir. Bütçe, yürütme tarafından hazırlansa da Kongre'nin denetimi çok daha fazladır. Mali yıl 1 Ekim'de başlayıp 30 Eylül'de son bulur. Bütçenin hazırlıkları on sekiz ay öncesinden başlar. Bu sürenin dokuz ayı yürütme organı tarafından kullanılır, diğer yarısını ise bütçeyi inceleyip kabul etmek için Kongre kullanılır. Uygulama da ise bütçeler genellikle mali yıl başına yetiştirilememektedir. Bu durumda ise Kongre geçici bütçeler çıkarır. Kesin hesap ise Başkan tarafından mali yıl sonunda sunulur.

Kanun teklifinde bulunma yetkisi sadece Kongre üyelerine aittir. Başkanın ya da Bakanın kanun teklif etme yetkisi olmamakla birlikte uygulamada yürütme organı kendine yakın Kongre üyeleri aracılığıyla kanun tekliflerinde bulunabilmektedir. Ülkemizdeki aksine A.B.D'de Yasama Organı kanun yapımı hususunda sınırsız yetkiye sahip değildir. Anayasa, Kongre'nin hangi konularda kanun çıkarabileceğini tek tek belirlemiştir.

Temsilciler Meclisi Başkanı (Speaker) geniş yetkilere sahip olup kanun tekliflerini (Kanun tasarısı yok) komisyonlara dağıtır; değişiklik önergelerinin ilgili ya da ilgisiz olduğuna dolayısıyla gündeme alınıp alınmayacağına karar verir. Ayrıca geçici komisyon üyelerini ve Senato ile uzlaşma sağlayacak olan komisyon üyelerini de Temsilciler Meclisi başkanı belirler. İngiltere'deki aksine, ABD'de Speaker tarafsız değildir.

Meclislerde dört tür komisyon vardır. Bunlar;

- Standing Committees (sürekli komisyon): Temsilciler Meclisi'nde 21, Senato'da 20 tane sürekli komisyon vardır.
- Conference Committees (geçici komisyon): İki meclis arasındaki görüş ayrılıklarını çözmek için birkaç günlüğüne kurulan geçici komisyonlardır.
- Select (ya da Special) Committees (özel komisyon): Geçici nitelikte kurulan, ifa ettiği görevler nedeniyle sürekli hale getirilen komisyonlardır. Bu şekilde sürekli komisyona dönüştürülen (Standing Committees) dört tane komisyon bulunmaktadır.
- Joint Committees: Yasama belgelerinin basılması ve kitaplığın yönetimi, ülkenin geçimsel durumu, vergi politikalarını belirleyen ve Başkan danışmanlığı görevlerini yürüten komisyonlardır.

Kanun teklifleri değerlendirilmek üzere daimi veya geçici olarak kurulmuş komisyonlara gönderilir. Komisyonlar teklifleri reddetme hakkına sahip olduğundan yasama sürecinde önemli bir rol oynamaktadır.

Daimi veya geçici komisyona gönderilmiş olan öneri komisyon tarafından onaylanırsa, daha detaylı incelenmesi için bir alt komisyona gönderilir. Eğer gönderilmezse öneri hükümsüz kalır. Alt komisyon çalışmalarının en önemli aşaması Hearing'ler (görüş almalar) dir. Şayet komisyon konunun ayrıntılı olarak incelenmesine karar verirse, teklifi yayınlayarak kamuoyunu bilgilendirir. Her isteyen konuya ilişkin görüşlerini komisyonlara katılarak dile getirebilir. Böylece konu açıklığa kavuşturulur. Görüş alma süreci tamamlandıktan sonra, teklif yeniden kaleme alınır. Teklifin ilk hali, komisyonda kabul edilen değişiklikler ve görüş süreci tutanakları komisyona gönderilir. Temsilciler meclisinde, bu aşamada, öneri ile değişiklikler Rules Committee (kurallar komisyonu)'ye gönderilir. Gündemi bu komisyon belirler ve beğenmediği önerinin Genel Kurul'a gelişini engelleyebilir.¹³

Bir meclisin genel kurulunda kabul edilen teklif diğer meclise de gönderilir. Teklif diğer mecliste de aynı aşamalardan geçer. İki meclis arasında anlaşmazlık çıktığında, bir Conference Committee (uzlaştırma komisyonu) kurulur. Çoğu zaman, uzlaştırma komitesinde, senato ve temsilciler meclisinin kabul ettikleri metinlerden farklı olarak bir üçüncü metin ortaya çıkar. Söz konusu metnin senato ve temsilciler meclisinde değiştirilmesi olanaksızdır. Metin ya reddedilir ya da olduğu gibi kabul edilir. Bu durum uzlaştırma komitesine büyük bir ağırlık kazandırır. İki meclis tarafından da kabul edilen metne Başkanın on gün içinde onay vermesi gerekir. Bu süre içinde Başkan herhangi bir işlem yapmazsa kanun kendiliğinden yürürlüğe girer. Aynı süre içinde başkan kanunu veto edebilir. Bu, önemli bir yetkidir. Çünkü başkanın veto ettiği bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için, her iki mecliste bu kez kabul oylarının oylamaya katılanların üçte iki çoğunluğuna erişmesi gerekir.¹⁴ Bir de cep vetosu (pocket veto) denen bir yöntem vardır. On günlük süre sonunda başkanın imzalamadığı ya da geri göndermediği bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için on günlük süre sonunda Kongre'nin toplantı durumunun devam etmesi gerekir. İşte cep vetosu bu kuraldan kaynaklanır. Eğer toplantı yılının bitimine on günden az bir zaman kalmışsa ve Başkan kanunları açıkça veto etmek istemiyorsa, "cebinde tutar". Bu kanunlar on günlük süre sonunda kendiliğinden düşer (kadük olur).

2.2. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİNDE KANUN YAPIM SÜRECİ

Halk egemenliği anlayışının gelişmesiyle birlikte, ulusal egemenlik ilkesine dayanan temsili hükümet sisteminin zamanla değişime uğradığı ve halkın çeşitli şekiller-

de yasama faaliyetine katıldığı yarı doğrudan hükümet sistemlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu sistemde, kanun parlamento tarafından yapılır. Ancak, önemli konularda kararlar bizzat seçmenler aracılığı ile alınır. Yarı başkanlık sisteminde halkın, egemenliği kullanımına doğrudan katıldığı üç yol bulunmaktadır.¹⁵ Bunlar: Referandum, halkın vetosu ve halkın kanun teklifidir.

Yarı doğrudan hükümet sistemlerinde uygulanan tasdik ya da onay referandumunda bir kanun ya da anayasa metninin kabul edilmesi için seçmenlerin oyuna başvurulmaktadır (Örneğin; Finlandiya, Fransa, Portekiz, Rusya). Halkın vetosunda; belli sayıda seçmen parlamento tarafından kabul edilmiş ancak henüz yürürlüğe girmemiş bir kanunun referanduma götürülmesi için dilekçe vermektedir. Referandumda; kanun ya kabul edilerek yürürlüğe girmekte ya da yürürlüğe girmeden reddedilmektedir. Bu katılma yöntemi İtalya, ABD, İsviçre gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Halkın kanun teklifi ise; referandumdan ve halkın vetosundan bir noktada ayrılmaktadır. Bahsedilen bu iki yöntem de parlamentonun kabul ettiği bir kanun hakkında seçmenlerin karar vermesi söz konusu iken halkın kanun teklifi; halkın kanun yapma faaliyetini bizzat başlatabildiği bir yöntemdir. Yani hükümetin ve parlamentonun yanı sıra belli sayıda yurttaşlar topluluğu da kanun yapım sürecini başlatabilmektedir.¹⁶

Yarı başkanlık sistemi denildiğindeaklımıza ilk olarak Fransa gelmektedir. Fransız Anayasasına bakıldığında; yasama alanının Anayasa tarafından sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Anayasanın "Parlamento" ile "Parlamento ve hükümet ilişkileri" bölümleri incelendiğinde iki farklı kanun yapısı olduğu göze çarpmaktadır. Parlamento; organik kanun¹⁷ ile bazı konuların sadece temel ilkelerini belirleyebilirken, normal kanunlarla, aşağıda sayılan alanlarda düzenleme yapabilmektedir:¹⁸

- Kişi hakları ve özgürlüklerinin kullanılması için sağlanan güvenceler,
- Ulusal savunma yükümlülükleri,
- Vatandaşlık, evlilik, miras ve bağışlar,
- Suça, cezalara, genel affa, ceza yargılamasına, mahkemelerin kuruluşuna ve yargıçların statüsüne ilişkin konular,
- Vergi ve harçların oranları, matrahı, çeşitli mali yükümlülükler ve para basılması,
- Parlamento meclislerinin ve yerel meclislerin seçim kuralları,
- Kamu örgütlerinin kurulması,
- Devlet memurlarının hakları,
- Kamulaştırma ve özelleştirme.

¹⁵ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 232

¹⁶ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 235-236

¹⁷ Organik kanun: toplumun tamamını ilgilendiren hususlarda konuların çerçevesini belirleyen nitelikteki düzenlemeler olup; bu kanunlar, normlar hiyerarşisinde, normal kanunların üstünde, anayasanın altında bulunurlar.

¹⁸ EROĞUL, Çağdaş Devlet Düzenleri, s. 172-173.

¹³ EROĞUL, a.g.e. , s.102

¹⁴ EROĞUL, a.g.e. , s.102

Parlamentonun organik kanun ile sadece temel ilkeri düzenleyebileceği konular ise şunlardır:

- Ulusal güvenliğin genel düzeni,
- Yerel yönetimlerin örgütlenişi ile ilgili gelir ve giderleri,
- Eğitim,
- Mülkiyet hakkı ve gayrimenkulün aynına ilişkin haklar, sözleşmeler ile genel ticari ilişkiler düzeni,
- İş kanunu, sendikalar kanunu ve kamu düzenine ilişkin kanunlar.

Parlamento yukarıda sayılan konular dışında, iki konuda daha düzenleme yapma hakkına sahiptir. Bunlar: Bütçe kanunu ve kalkınma planı hedeflerine ilişkin kanunlardır.

Parlamentonun yasa yapma hususunda yetkileri sınırlandırılmış olsa da, Anayasayla halka da belli konularda yasa koyuculuk vazifesini yerine getirebilme hakkı verilmektedir. Halkın kanun teklifi verebileceği alanlar ise; kamu güçlerinin örgütlenmesi, bir uluslararası anlaşmanın onaylanması, geçimsel, toplumsal ve çevre koruma siyasetleri ile bunlara aracılık eden kamu hizmetleri olarak belirlenmiştir.²⁰

Fransız Parlamentosunun ikili bir yapısı vardır. Millet meclisi ve senatodan oluşan iki meclisli yapıda, millet meclisi üyeleri halk tarafından doğrudan seçilmekte, senatörler ise dolaylı oylama ile seçilmektedir. Millet meclisi üyeleri beş yıllık dönem için seçilen 577 üyeden oluşurken, senatörler altı yıllık süreler için seçilir ve her üç yılda bir yapılan seçimlerde senatonun yarısı yenilenir. Senato üye sayısı 346 olup senatör seçiminde yalnızca halk tarafından seçilmiş belediye meclisi üyeleri, il yerel meclisi üyeleri ve bölge yerel meclisi üyeleri oy kullanabilmektedir.²¹

Fransız Anayasasında, kanun teklifinin Başbakan ve Parlamento üyeleri tarafından verilebileceği hüküm altına alınmıştır. Parlamento üyeleri, üyesi olduğu meclise önerilerde bulunurlar. Hükümet tarafından yapılan kanun önerisi (kanun tasarısı), millet meclisi veya senatoya verilebilir. Mali yasalar ve sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin kanun tasarısı/tekliflerin önce Millet Meclisine verilmesi zorunludur. Mahalli idareler teşkilatlarının temel konularına ilişkin kanun tasarıları ise önce Senato'ya sunulur. Hükümet kanun teklifinin gönderildiği ilk Meclisin Başkanlık Divanı bu kanun teklifinde organik yasada belirtilen kurallara uyulmadığını beyan ederse, Hükümetin hazırladığı kanun teklifi müzakere gündemine alınmayabilir.

Parlamentoda, yasama komisyonları, araştırma komisyonları ve delegasyonlar olmak üzere üç çeşit komisyon vardır. Yasama komisyonları bizdeki daimi komisyonlar gibidir. Hükümet ve Parlamento üyeleri tarafından

sunulan kanun tasarısı her iki Mecliste de sayıları sekiz ile sınırlanmış olan daimi komisyonlardan birine gönderilir. Daimi komisyonlara parlamentoda grubu bulunan partilerin temsilcileri üye sayılarıyla orantılı olarak üye seçilir. Bir milletvekili veya Senatör, bu komisyonlardan yalnızca birine üye olabilir. Birden fazla komisyonun görev alanına giren tasarı/teklifler için karma komisyon kurulur.

Daimi komisyonların sayısı sınırlı olduğu için, kanun tasarısı ve teklifleri görüşülmek üzere Hükümetin veya ilgili Meclisin isteği üzerine bu işle görevli özel olarak kurulmuş komisyonlara gönderilir. Bu amaçla, bir çeşit sürekli komisyon vazifesi gören "delegasyon"lar kurulur.²² Böyle bir istemde bulunulmaz ise kanun tasarısı ve teklifleri daimi komisyonlardan herhangi birine başkanlık tarafından havale edilir. Daimi veya özel komisyona giden tasarısı veya teklif için komisyon bir uzman tayin eder. Uzman konuyu inceler ve konu ile ilgili olumlu ve olumsuz düşüncelerini ortaya koyduğu özel bir rapor hazırlar. Raporda uzman, teklif veya tasarısının kabul edilip edilmemesini önerir. Komisyon, uzman tarafından hazırlanan raporu kabul ederse, rapora bir numara verilir ve kanun metni ile birlikte bastırıldıktan sonra dokümanın dağıtımını yapılır.²³ İlgili bakanlar, komisyon çalışmalarına katılıp, istedikleri zaman söz alabilirler. Bu bağlamda hükümet, komisyon çalışmalarına doğrudan katılma hakkına sahiptir. Bakanlar, tıpkı komisyon üyeleri gibi ek önerilerde ve değişiklik önerilerinde de bulunabilirler. Ancak oy kullanamazlar.²⁴

Genel kurulda ise ilgili komisyonun hazırladığı metin üzerinden tasarısı görüşmeleri yapılmaktadır. Ülkemizde olduğu gibi komisyonda tasarısı incelendikten sonra ilgili ihtisas komisyonu tarafından bir raporla genel kurula sunulur. Genel kurulda metnin tümü görüşülür, sonra madde madde görüşmelere başlanır. Maddeler ve değişiklik önerileri ayrı ayrı oylanır. Son olarak metnin tümü üzerinden oylama yapılır.

Bir tasarısı/teklifin kanunlaşması için iki meclisin de kabulü gerekmektedir. Değişiklikler için meclisler arası gidiş geliş olmaktadır. Eğer hükümet tarafından bir müdahale söz konusu ise tasarısı/teklif ikiye defa görüşülüp oylanır, eğer bir ivedilik istemi söz konusu ise bir defa görüşülüp oylanır. Bu tür bir durumda 7'si senatör, 7'si milletvekillerinden oluşan karma bir komisyon kurulur ve anlaşmazlık bulunan maddeler incelenir. Maddelerde mutabakat sağlandığı durumda hükümetçe de uygun görülürse meclislere sunulur. Karma komisyonda uzlaşamaması durumunda bir kere daha görüşme yapılır. Millet meclisi karma komisyon metnini ya da daha önce olumlu oy verdiği metni kabul ederse senatoda tekrar görüşülmesine gerek kalmaz.

22 EROĞUL, a.g.e., s. 170.

23 Kazım ÖZTÜRK, İtalya, Fransa, Federal Almanya, İngiltere ve İran Parlatmentoları Üzerinde Araştırma ve A.B.D., Federal Almanya, Fransa, İngiltere, Japonya ve Kanada Parlatmentoları Hakkında Tercüme Bilgiler, Ankara 1981, s. 135; MAUS, France, s. 255.

24 Süheyl BATUM, Fransa'da Kanunların Hazırlanması, Görüşülmesi ve Yayınlanması, s. 69.

Millet meclisi ve senato tarafından kabul edilen kanun, yürürlüğe girmesi için hükümet tarafından Cumhurbaşkanıya gönderilir. Cumhurbaşkanı kendisine gönderilen kanunu ya aynen kabul eder ya da bir kez daha görüşülmesi için parlamentoya geri gönderebilir. Parlamento kendisine gönderilen kanunu aynen kabul edip Cumhurbaşkanıya gönderirse Cumhurbaşkanı kanunu yayınlamak zorundadır. Kanunlar resmi gazete de yayınlanmakla yürürlüğe girer.²⁵

2.3. PARLAMENTER SİSTEMLERDE KANUN YAPIM SÜRECİ

Parlamentar hükümet sistemlerinde yasamadan bağımsız bir yürütme organı bulunmaktadır. Yine parlamenter sisteme uygun olarak yürütme organı iki kanatlıdır. Yürütme organının teşkili; siyasal açıdan bireysel ve kolektif olarak sorumlu olan Bakanlar Kurulu ile siyasal açıdan tam sorumsuz olan Cumhurbaşkanıdır. Parlamenter hükümet sisteminin ayırıcı özelliği; Bakanlar Kurulunun yasama organından bağımsız olmasına karşılık yasama organına karşı siyasal olarak sorumlu olmasıdır.²⁶

Kuvvetler, başkanlık sisteminde sert bir şekilde ayrılmışken, parlamenter sistemlerde bu ayrım daha esnektir. Bunun sonucu olarak demokrasinin temeli olan kuvvetler ayrılığında; organlar ayrı da olsa birbirleriyle işbirliği içinde bulundukları ve hiç birinin bir diğerine karşı üstünlüğünün bulunmadığı kabul edilmektedir. Ancak, LOCKE, kuvvetler arasında bir eşitlik öngörmez. Ona göre, kanun koyucu organ, diğer bütün kuvvetlerin kendisine tabi olduğu "üstün" kuvvettir. Hatta LOCKE yasamayı, devlete "biçim, hayat ve birlik bahşeden ruh" olarak tarif eder.²⁷

ÖZBUDUN ve TEZİÇ'e göre ise; kuvvetler arasındaki ayrılık, bunların birbirlerinden kopuk olması anlamında değildir; aksine, birbirlerinin alanına müdahale etmeksizin, işbirliği içinde olmaları anlamına gelir. Devletin hukuki fonksiyonları arasında yapılan ayrımın dayandığı kıstaslara göre yasamanın tanımı konusunda farklı görüşler ortaya atılmıştır. Yargının nitelik olarak yasama ve yürütmeden ayrı olduğu kabul edilmekte, esas ayrımın ise yasama ve yürütme arasında olduğunun altı çizilmektedir.²⁸

Kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sistem İngiltere'de doğmuş ve gelişmiştir.²⁹ Locke'n yasamayı "üstün kuvvet" gören düşüncesi ise, İngiliz anaya-

sal sisteminin temel öğelerinden biri olan "parlamento-nun üstünlüğü" ilkesinin kökenini oluşturmuştur.³⁰ İngiliz parlamenter sistemi kendine has bir yapıya kavuşmuş olduğundan, İngiliz parlamenter hükümet sistemini model olarak alan ülkelerin uygulamasında, parlamenter sistemde bir takım değişiklikler meydana gelmiştir. Buna bağlı olarak, mevzuat oluşturma süreci açısından bakıldığında, parlamenter sistemi uygulayan ülkeler arasında farklılıklar görülmektedir.

Parlamento, yasa yapma konusunda mutlak yetkili tek organdır. Anayasal açıdan Parlamentonun yetkilerinin sınırlandırılması mümkün değildir. İngiliz parlamentosu, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Yasama erki, halkın temsilcilerinin oluşturduğu, Avam Kamarasına aittir. Avam Kamarası üyeleri, ancak, seçim dönemlerinde halka hesap vermektedir. Diğer bir ifadeyle parlamento denetleyecek bir organ bulunmamaktadır. Hukuki açıdan yasama gücüne konulmuş bir sınır da yoktur. Çünkü parlamento, anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları da, olağan yasalar gibi koyabilme ve kaldırabilme yetkisine sahiptir.³¹

İngiltere'de yasa tasarısı ve tekliflerine "bill" denilir. Bill'ler; private bills ve public bills olmak üzere ikiye ayrılır. Bu ayrımın ülkemizdeki tasarısı ve teklif ayrımıyla ilgisi bulunmamaktadır. Private Bills'in konuları genellikle özgül ve yerel işlerdir. Bu yasa önerileri parlamento tarafından değil, halk (promoter) tarafından verilir. Halk tarafından verilen kanun önerileri, özel bir kurul tarafından kaleme alınarak gazeteler aracılığıyla kamuoyuna duyurulur. Gelen itirazlar kurul tarafından not edilerek -kanun önerisi ile birlikte- kamarlardan birine gönderilir. Kamarlalar bir toplantı yılında önerilen private bill'lerden sadece yirmi tanesini yasalaşmak üzere gündeme alabildiğinden, kamara öncelikle private bill'in gündeme alınıp alınmayacağına karar verir. Yasalaşma süreci bu aşamadan sonra gündeme alındığı takdirde başlar.

Public bill'ler ise; ülkemizdeki tasarısı (Government bill) ve teklif (Private Member's bill) ayrımına paralel olarak ikiye ayrılır. Public bill'ler, komisyonlar (Public Bill Committees ya da General Committees) tarafından incelenir. Başkanları Speaker, üyelerini ise "Seçim Komisyonu" (Committee of Selection) tarafından belirlenen komisyonların oluşumu, isimleri ve üye sayıları, incelemekle görevlendirildikleri tasarısı ya da teklife göre şekillenir. Diğer bir ifadeyle her tasarısı ya da teklif için farklı komisyonlar kurularak görevlendirilir.

Yasalaşma sürecinin bundan sonraki aşamaları public bills ve private bills için aynı şekilde uygulanmaktadır. Öncelikle "bill" meclisin bilgisine sunulmak amacıyla herhangi bir görüşme ya da oylama olmaksızın okunur. Bu

25 EROĞUL, a.g.e., s. 177-178. ; Fazlı PEHLİVAN, a.g.e., s. 94-97.

26 Ergun ÖZBUDUN; Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara, 2003, s. 329

27 J. LOCKE, Two Treaties of Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, s. 364, 407'den aktaran: Zühtü ARSLAN, Anayasa Teorisi, 1. B., Seçkin y., 2005, s. 28.

28 ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 173; TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 393.

29 Bülent TANÖR - Necmi YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 2001, s. 300

30 PEHLİVAN, a.g.e., s. 11

31 Havva YETİŞ, Mevzuat Oluşturma (Norm Koyma) Tekniği Bakımından Çerçeve (Tek Çatı) Düzenlemeler: Düzenlenen Ve Düzenlenebilecek Alanlar, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2010.

32 EROĞUL, a.g.e., s. 11

aşamaya ilk okuma (first reading) denir. Okunan metin değerlendirilmesi amacıyla basılarak kamara üyelerine dağıtılır.

Kamara üyeleri tarafından, metnin değerlendirilmesi amacıyla yapılan toplantıda bill yeniden maddeler halinde okunarak (Second reading) maddelere ilişkin açıklamalar istenir, tartışmalar yapılarak metin oylanır. Bill'in geneli üzerindeki oylama sonucunda, metin komisyonlara gönderilir.

Komisyonlara gönderilen metin ayrıntılı olarak ele alınır. Kimi metinler için, Lordlardan ve milletvekillerinden oluşan bir joint committee (karma komisyon)'nin görüşü alınabilir ya da özel olarak bir select committee (geçici komisyon) kurulabilir. Kamu harcaması gerektiren tasarılar da ise kamaranın tümü Speaker (başkan) olmaksızın komisyon halinde toplanır. Diğer kamara toplantılarında olduğu gibi katı usul kurallarına uyulmaksızın konu serbestçe tartışılır. Metin komisyonda olgunlaştıktan sonra komisyon başkanı tarafından bir rapor halinde tasarı için verilen öneriler, değişiklikler ve komisyonun görüşü ile birlikte Kamara'ya sunulur.

Komisyon raporu ile birlikte kamaraya sunulan değiştirilmiş yasa metni kamarada okunarak genel kurulda görüşülmeye başlanılıp başlanılmaması oylanır. Bu aşamada yalnızca biçimsel değişiklikler yapılabilir. Şayet komisyonca değiştirilmiş metin kamara tarafından uygun bulunmazsa tekrar komisyona gönderilir. Kabul edildiği takdirde genel kurul tarafından oylanır ve görüşülmek üzere diğer kamaraya gönderilir.

Her iki kamara tarafından kabul edilen "bill" bu aşamadan sonra "act" adını alır. Act Kraliçe tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. Şayet, Avam Kamarasının kabul ettiği tasarı, Lordlar Kamarası tarafından reddedilirse; uyuşmazlığın çözülebilmesi için hem Avam Kamarasında hem de Lordlar Kamarasında tekrar görüşülür. Uzlaşma sağlanmadığı takdirde, Avam Kamarasınca kabul edilen metin onaylanmak üzere Kraliçeye gönderilir. Tüm modern anayasal monarşi ile yönetilen ülkelerde olduğu gibi tasarılar, Krallık tarafından daima onaylanmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Küreselleşme ve bilgi çağı toplumunun gereklerine uyum sağlamak, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek ve ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırmak amacıyla birçok ülke ve organizasyon, kanun yapma sürecini en iyi şekilde düzenlemek için çaba sarf etmektedir.³³ Bu bağlamda, kanun yapım süreci hem devlet yönetim sistemleri hem de aynı sistemi benimsemiş olan ülkeler arasında çeşitlilik gösterebilmektedir.

Bazı OECD ülkelerinde kanun yapım süreçleri incelendiğinde, taslağın kanunlaşma aşamasına kadar gerek teklif edilmesi, gerek meclisteki görüşme süreci, gerekse de onay aşamalarında farklılık arz ettiği görülmektedir.

33 Birol EKİCİ, Düzenleyici Etki Analizi, Ankara, Matsa Basımevi, 2006, s. 9.

Hatta bazı ülke uygulamalarında halkın da kanun yapım sürecinde etkinliğinin bulunduğu göze çarpmaktadır. Örneğin, İngiltere'de halk kanun yapım aşamasında aktif rol almakta, halkın kanun önerisinde bulunabilmesi için özel kurullar oluşturulmakta ve bu kurullar gazeteler aracılığıyla kamuoyunun teklife ilişkin fikrine başvurmaktadır. Fransa'da ise halkın, "referandum", "veto etme hakkı" ve "halkın kanun teklifi" yollarıyla sürece katılımı sağlanmaktadır. Ülkemizde ise halk, kanun yapım sürecine şayet Cumhurbaşkanı referandum yapılmasını talep ederse katılabilmektedir. Dolayısıyla, halkın çoğu zaman kendisini ilgilendiren düzenlemelerde bile söz hakkı bulunmamaktadır. Bu sebeple, tüm ülkelerde kamuoyunun tamamını ilgilendiren hususları düzenleyen kanun tasarı/teklifleri için halkın aktif katılımının sağlanması gerekmektedir. Çünkü, halkın sürece katılımı meclisin onay makamı gibi çalışmasını engelleyerek meclisi siyasi etkilerden bir nebze olsun uzaklaştırmakta, sürecin arınmasına yardımcı olmaktadır.

Kanunların etkililiğinin artırılması için, halk sürece ister katılsın ister katılmasın, kanun tasarılarının her aşamasında kamuoyunun bilinçlendirilmesi, sivil toplum kuruluşlarının sürece dahil edilmesi, akademik görüşlere yer verilmesi, mali etkilerinin tespit edilmesi ve taslağın muhatapları açısından rol ve sorumluluklarının belirlenmesi oldukça önemlidir.

Daha iyi düzenleme yapılabilmesi için ülkemizde kanun tasarılarının hazırlanmasında düzenleyici etki analizinin yapılması zorunlu kılınmakla birlikte uygulamada bazı aksaklıklar yaşandığı gözlenmektedir. Düzenleyici etki analiziyle, uygulamaya konulacak politika önerisinin etkinliği değerlendirilerek, karar alma mekanizmalarının, taslağın sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri hususunda bilgilendirilmesi gerekirken, uygulamada, çoğu zaman analizin yapılmadığı, yapıldığı durumlarda ise sadece mali analiz esas alınarak, sosyal ve çevresel etkilerinin dikkate alınmadığı görülmektedir. Bu durumun büyük oranda siyasi iradenin söz konusu analizler hususunda hassas davranmamasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Düzenleyici etki analizinin ülkemizdeki kanun yapım sürecinde etkinliği bulunmasa da, bazı ülkelerde söz konusu analiz başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Örnek verecek olursak, ABD düzenleyici etki analizini siyasi olarak üstlenme konusunda oldukça başarılıdır. Düzenleyici etki analizi yapma zorunluluğu 1981'deki başlangıcından itibaren Başkanlıkça çıkarılan idari emirlerle sağlandığından sahiplenme en yüksek siyasi düzeyden gelmektedir.³⁴

Kanun tasarısı/teklifinin yasama organında görüşülme süreci, ülkelerin parlamento yapılarındaki farklılıklar nedeniyle, aynı sürede tamamlanmamaktadır. ABD, İngiltere ve Fransa farklı devlet yönetim sistemlerine sahip olsalar da, parlamentonun (ABD'de Kongre'nin) çift

34 Gül Fulya TÜRKEN, Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi Açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Mayıs 2007, s.68

meclisli bir yapıya sahip olması ve bir metnin kanunlaşabilmesi için her iki meclisin de kabul etmesinin gerekli olması sürecin uzamasına sebep olmaktadır. Hatta, 1961 Anayasamızın öngördüğü çift meclisli yapının 1982 Anayasası ile tek meclisli yapıya dönüştürülmesi hususu bu yönüyle tartışma konusu olmuştur. Bazı yazarlar, çift meclisin kanun yapım sürecinin hantallaşmasına sebep olduğu ve karar almayı güçleştirdiği görüşünü ileri sürerken, bazı yazarlar da kanunların daha ayrıntılı görüşülmesini sağlayacağını, yasa enflasyonunu engelleyeceğini ve Anayasa Mahkemesine açılan iptal davalarının sayısını azaltacağını ileri sürmüşlerdir. Ancak, kanun metnlerinin daha etraflıca görüşülmesi, kanunların aceleyle gelmemesi için parlamentonun çift meclisli bir yapıya sahip olmasına veya metinlerin iki kez görüşülmesine gerek bulunmayabilir. Konunun taraflarının doğru belirlenmesi, öngörülen düzenlemenin etkilerinin iyi tespit edilmesi ve yasama organındaki görüşmelerde akademisyenlerin, bürokratların, sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinin de dinlenmesi, söz konusu düzenlemeye gerçekten ihtiyaç bulunup bulunmadığının tespit edilmesine ve kanun enflasyonunun önüne geçilmesine oldukça katkı sağlayacaktır.

Yoğun bir yasama faaliyetine tanık olunan ülkemizde on binden fazla kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu durum değişen ve gelişen teknolojiyle birlikte ihtiyaçların çeşitlenmesi, acil karar alma zorunluluğunun ortaya çıkması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Ancak; sürecin hızlı bir şekilde tamamlanması amacıyla bazı düzenlemeler kanunlaşırken, kanunun taşınması gereken nitelikler göz ardı edilebilmektedir. Kanunun, teklif edilmesinden onaylanmasına kadar her aşamada düzenlemenin Anayasaya uygun, kamu yararı amacı güden, öngörülebilir, etkili, şeffaf, ihtiyaca cevap veren, anlaşılabilir olmasına özen gösterilmelidir. Hatta, gerek taslakların Başbakanlıkta değerlendirilmesi, gerekse tasarı ve tekliflerin ihtisas komisyonlarında görüşülmesi aşamalarında söz konusu nitelikleri taşımasının sağlanması amacıyla uzmanlardan, akademisyenlerden, sivil toplum kuruluşlarından, meslek odalarından, ve söz konusu düzenlemeyi etkileyecek grupların temsilcilerinden oluşan bir kurul kurulması ve metnin bu kurulca değerlendirildikten sonra yasama organında görüşülmesine başlanması süreci daha etkin hale getirebileceklerdir. ■

KAYNAKÇA

- BAKIRCI, Fahri, Başkanlık Sistemi, Parlementer Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması Ve Türkiye Örneği, TBMM Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi, Ankara, 1994.
- BATUM, Süheyl, Fransa'da Kanunların Hazırlanması, Görüşülmesi ve Yayınlanması.
- BİÇKİCİ, Mehmet, Kanun Tasarılarının Hazırlanması: Bakanlık ve Başbakanlık Aşaması, Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri, Ankara 5-6 Kasım 2009.
- ÇELİKER, Ercan, Türkiye'de Yasa Yapma Süreci, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- DOĞAN, Oğuz Kaan, YASA Yapımında Bir Alternatif: Çift Meclis Sistemi, TBB Dergisi 2011 (94)
- EKİCİ, Birol, Düzenleyici Etki Analizi, Ankara, Matsa Basımevi, 2006.
- KAPLAN, İbrahim, Kanun Yapma Sanatı ve Tekniği, A.Ü SBF Dergisi (e. 47, No. 1-2), (1994).
- KARAMUSTAFAOĞLU, M. Tuncer, Yasama Meclisinde Komisyonlar, ANKARA, Ajans Türk Matbaası, 1965.
- LOCKE, John, Two Treaties of Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1988. Aktaran: Zühtü ARSLAN, Anayasa Teorisi, 1. B., Seçkin y., 2005.
- Office of Management and Budget, Office of Information and Regulatory Affairs (2001), Making Sense of Regulation: 2001 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities.
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara, 2003.
- ÖZDEMİR, Birol, "Mevzuatı Muhafazadan Mevzuat Yönetimine", Yasama Dergisi, Sayı 15, Mayıs, Haziran, Temmuz 2011.
- ÖZTÜRK, Kazım, İtalya, Fransa, Federal Almanya, İngiltere ve İran Parlamentoları Üzerinde Araştırma ve A.B.D., Federal Almanya, Fransa, İngiltere, Japonya ve Kanada Parlamentoları Hakkında Tercüme Bilgiler, Ankara 1981.
- PEHLİVAN, Fazlı, TBMM'de Kanun Yapım Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Ülke Parlamentolarından Örnekler, TBMM Uzmanlık Tezi, ANKARA 2007.
- TANÖR, Bülent – YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 2001.
- TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu 17/01/2011, TBMM Basımevi, Ankara 2011.
- TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 8. B., Beta Basım Yayım, İstanbul 2003.
- TÜRKEN, Gül Fulay, Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi Açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Mayıs 2007.
- YETİŞ, Havva, Mevzuat Oluşturma (Norm Koyma) Tekniği Bakımından Çerçeve (Tek Çatı) Düzenlemeler: Düzenlenen Ve Düzenlenebilecek Alanlar, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 2010.
- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik Taslağı



Huriye Tuğçe KESKİNER

Maliye Uzman Yardımcısı



Koray PİRÇEKİ

Maliye Uzman Yardımcısı

Yeşil İçin, Doğa İçin ve Nihayet Yaşam İçin Vergi...

ÖZET

Kendini kıt kaynaklarla toplumun sınırsız ihtiyaçlarını karşılamaya adanmış yüzlerce devlette verginin ekonomiyi etkilemedeki gücü kuşkusuz ki yadsınamaz. Ekonomi yönetiminde güçlü bir maliye politikası aracı olarak vergi, makro anlamda ekonomideki birçok değişkeni etkilemektedir. Devletler belirleyeceği çeşitli vergi politikalarıyla, kamu sektörünün ekonomideki nispi ağırlığını değiştirebilir, bütçe gelirlerini arttırabilir, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ülkeye çekebilir veya yeni istihdam sahaları yaratabilirler. Buna rağmen vergiyi pür ekonomi politikası aracı olarak kullanmak değişen dünya düzenini görmezden gelmektir. İnsan sağlığını tehdit eden sayısız faktör, neden uygulanacak sosyal vergi politikalarıyla bertaraf edilmesin? Veya neden doğayı korumak için verginin gücünden faydalanılmasın?

Bu çalışmada vergi politikalarının ekonomik etkilerinden ziyade sosyal boyutu ele alınmış; Avrupa Birliği, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların yeşil vergilemeye bakışları incelenmiş ve örnek ülkelerin uygulama sonuçları irdelenmiş; Türkiye'nin yeşil vergilemeye bakışı, yeşil vergileme konusunda attığı adımları ve hedeflerine değinilmiştir.

GİRİŞ

Çevre kirliliği sorununun çok ciddi bir şekilde ele alınmasının tarihi çok eski değildir. Sanayi devrimine kadar olan süreçte gelişmiş ülkelerin öncelikli hedefi ekonomik büyüme ve kalkınma olmuştur. Sanayi devrimiyle birlikte artan makineleşme, değişen üretim tarzı sonucunda ortaya çıkan fabrikasyon ve gelişen teknoloji doğa için tehdit oluşturmaya başlamıştır. Ancak toplumların sanayileşmenin sağladığı kolaylık ve ranttan sıyrılıp sosyal hayata zarar verdiğini fark etmeleri zaman almıştır. Doğada oluşan bu tahribat zamanla insan sağlığına zarar verir hale gelip, gerek zararlı atıklar gerek radyasyon ve kimyasallar insan vücudunda yer etmeye başlamıştır.



Günümüzde gelinen noktada çevre problemleri salt ekolojik problem kimliğinden ayrılıp ekonomik, sosyal hatta politik boyutlar kazanmıştır. Çevre konusunda gelişen bu bilinç, çözüm olabilecek yeni araçlar geliştirilmesi veya mevcut araçların bu sorunun çözümü yolunda kullanılması fikrini doğurmuştur. Yeni geliştirilen araçlara mevzuata eklenen yasak, ceza ve yaptırımlar örnek gösterebilecekken, mevcut araçların kanallıze edilmesinin en güzel örneği "ekolojik vergiler" diğer adıyla "yeşil vergileme"dir. Ekonomik araçların birçok çeşidi olmasına rağmen devletlerin bu konuda özellikle vergiyi tercih etmesinin sebebi, kişinin çevre kirliliğinin maliyetine katılımını sağlamasıdır.

1. DOĞANIN KİRLİLİKLE BAŞI DERTTE

Anayasa'nın 56. maddesine göre; Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.

Çeşitli kaynaklardan çıkan katı, sıvı ve gaz halindeki kirlenici maddelerin hava, su ve toprakta yüksek oranda birikmesi çevre kirliliğinin oluşmasına neden olmaktadır. Hızla artan dünya nüfusunun ihtiyaçlarının karşılanması için teknolojinin gelişmesine bağlı olarak endüstrileşmenin de artması gerekmektedir. Sanayideki bu artış beraberinde var olan doğal kaynakların hızla tükenmesine neden olmaktadır. Doğal kaynaklar hızla tükenirken, üretim ve tüketimden kaynaklı atıkların önlemler alınmadan doğaya atılması çevre kirliliğinin oluşmasına ortam hazırlamaktadır. Geri dönüşümün yaygınlaştırılmaması, çevre kirliliği oluşturan plâstik maddeler, cam ürünleri ve metalik maddeler gibi katı atıkların bertaraf edilmesinde sorunların yaşanmasına neden olmuştur.

Plansız sanayileşme ve sağlıksız kentleşme, nükleer denemeler, bölgesel savaşlar, verimi artırmak amacıyla kullanılan tarım ilaçları, yapay gübreler ve artan deterjan gibi kimyasal maddelerin kullanımı giderek çevre kirliliğine sebep olmuştur. Nihayetinde kirlenen hava, su ve toprak canlıların yaşamını olumsuz yönde etkileyecek boyutlara ulaşmıştır.

Hava kirliliğinin dünyada her yıl 3 milyon insanın ölümüne sebep olduğu ve bu değerin dünyadaki yıllık ölümün %5'ni oluşturduğu bir arada düşünüldüğünde sorunun ciddiyeti daha iyi kavranabilir. Ülkemizde ise özellikle büyük şehirlerde sanayileşmenin, kalitesiz yakıt kullanımının ve taşıt sayısının artmasıyla hava kirliliği önlenemez bir hal almıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 2012 yılında hazırladığı "Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Envanteri Değerlendirme Raporu"¹ ile hava kirliliği oluşumunda etkili başlıca etkenler; 56 ilimizde evsel ısınma, 7 ilimizde meteorolojik faktörler, 6 ilimizde sanayi, 6 ilimizde topografya ve 4 ilde de trafik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çevre kirliliğinin bir diğer boyutu da su kirliliğidir. Doğal Hayatı Koruma Derneği (World Wildlife Fund - WWF) Türkiye Temsilciliği'nin verilerine göre², yeryüzündeki tüm canlılar için yaşamın temel kaynağı olan su giderek tükenmektedir. Yeryüzü nüfusunun beşte biri su kaynaklarının yanlış kullanımı, kirlilik, alan kaybı gibi nedenlerden dolayı sağlıklı, temiz ve içilebilir su kaynaklarından mahrum bulunmaktadır. Günümüzde yaklaşık 1,3 milyar kişi su sıkıntısı çekerken, su talebinin son 25 yıl içinde yüzde 60 arttığı ve gelecek 25 yılın sonunda da bu sayının 2 katına çıkması tahmin edilmektedir. Veriler, Türkiye için de karamsar bir tablo ortaya koyarken, Türkiye'nin bilinenin

¹ http://www.csb.gov.tr/db/ced/editordosya/cevre_sorun_2012.pdf Erişim Tarihi 10.10.2013.

² <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/201361.asp?0m=N17e> Erişim Tarihi 14.09.2013.

aksine su zengini olmadığı ifade edilmektedir. Bir ülkenin su zengini olabilmesi için kişi başına düşen yıllık ortalama su miktarının en az 10 bin metreküp olması gerektiği bildirilirken, bu miktar Türkiye’de yalnızca bin 430 metreküptür. Su arzının sabit, tüketimin böylesine hızlı arttığı günümüzde su kirliliğinin yol açabileceği sorunların cidiyeti de tartışılmaz boyutlara ulaşmaktadır.

Tarım alanlarında düzensiz ve fazla ilaç kullanımı, doğal olmayan ve radyoaktif maddelerin toprağa karıştırılması toprak kirliliği sorununun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Toprak kirliliği de kesinlikle bir çevre sorunu olarak ele alınmalıdır. Ethem Torunoğlu’nun Küreselleşme, Türkiye, Çevre ve Gelecek adlı çalışmasında yer alan bir araştırmaya göre³, ABD’de New York kenti çöp toplama merkezi “Fresh Hills”e haftada 100 bin tondan fazla çöp atılmaktadır. Bu miktar, Mısır’daki piramitlerden 10 kat daha büyük bir kütleye eşittir. Yine yapılan bir diğer araştırmada, çöplerin %25’inin hazır yemek ambalajı, %30’unun polistiren⁴ köpük, %25’inin kâğıt, geri kalanının ise ağırlıklı olarak plastik, çocuk bezi türü atıklar olduğu görülmüştür. Öte yandan, plastik ya da plastik türevi atıkların, zehirli radyoaktif atıklardan sonra en tehlikeli atık türü olduğu bilinmektedir.

Sonuç itibarıyla, etkileri farklılaşmakla birlikte insanlığa verdiği zararı mutlak olan çevre sorunları; hava, su, toprak kirliliği olarak sınıflandırılabilir. Kitadan kıtaya, ülkeden ülkeye sebepleri, şekilleri ve boyutları değişen bu problemler, insanlığı topyekûn ilgilendiren global problemlerdir.

Sanayi ve teknolojinin hızlı bir şekilde geliştiği günümüzde devletlerin “devlet olma” misyonu gereği güçlü ve refah bir ülke oluşturmak adına doğanın yeraltı ve yerüstü kaynaklarından faydalanmalarının gerekliliği şüphesizdir. Ancak sürdürülebilir ve nitelikli yaşam koşulları için çevreyle dost teknolojiler ve üretim yöntemlerinin geliştirilmesi çevreye duyarlı üretim ve tüketim modellerinin tercih edilmesi gerekmektedir. Bu bilincin hızlı bir şekilde oluşup aynı zamanda uygulanması elbette beklenemez. Ancak bu sürece yardımcı mekanizmalar ülkelerin kendi yapısal özelliklerine göre dönüştürülerek kullanıldığında söz konusu ortam başarı ile oluşturulabilecek ve sonuçları olumlu olacaktır. Ekonomik ve mali bir enstrüman olan verginin bu konuda devlet politikalarına önemli katkılar sağladığı düşünülmektedir.

2. YEŞİL VERGİLEME

İnsanoğlu ekonominin genel döngüsü içerisinde faaliyetlerde bulunurken kirlilik kavramının önemli tetikleyici-

3 TORUNOĞLU, Ethem. “Küreselleşme, Türkiye Çevre ve Gelecek”, Memleket ve Mevzuat Dergisi, YAYED (Yerel Yönetim Araştırma, Yardım ve Eğitim Derneği) Yayını, Sayı: 31, Şubat 2008, Ankara.

4 Detaylı bilgi için bkz. <http://metkimplastik.com.tr/hammadde-ps.asp> Erişim Tarihi 25.10.2013.

lerinden olmayı da ihmal etmemiştir! Ekonomik hayatın birçok aşamasının kirliliğe sebep olduğu çok net iken, ekonomik faaliyetlerin durdurulması da mümkün olmayacağına göre, çevre kirliliğinin önlenmesi için daha akıllıca yöntemler aranmaya başlanmıştır. Bu arayışa sadece yasal düzenlemelerin yetersizliği değil çevresel olumsuzlukların yarattığı ekonomik kayıplar ve tükenmeye yüz tutmuş doğal kaynaklar da sebep olmuştur. Yeşil vergileme kavramı; ekonomik faaliyetlerin devamlılığının sağlanabilmesi ve gelecek kuşaklara aktarılabilmesi için uygulanacak çevresel politikalarla ekonomik araçları birleştirerek sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilme çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Yeşil vergilemenin temelinde; çevre bilincinden yoksun kesimlerin, uygulanacak politikalarla çevre kirliliğinin yarattığı maliyete katılmasını sağlayacak “kirleten öder ilkesi”⁵ yer almaktadır. Burada amaç kirletenin cezalandırılıp gerekli maliyete katılmasını sağlayan bir mekanizma ile sahip olduğu kirletme güdüsünü elinden almaktır. Bu vergiler, bu tür tedbirler içinde çevre kirliliğinin yarattığı olumsuz etkileri giderebilmek ve çevre kirliliğine neden olan faktörleri ortadan kaldırmak için en etkin araçtır ve hatta bazı ekonomilerde sürekli bir kaynak olarak da görülmüştür.

Tüketim ve üretim faaliyetlerine yön veren tercihlerin çevreye duyarlı olması gerektiğinin farkına varılmasıyla “ekolojik vergiler” birçok ülkede hayata geçirilmiş ve ekolojik vergilerin ekonomik işlevselliği, çevresel amaçların yanı sıra çeşitli ekonomik kazanımların elde edilebilmesini mümkün kılmıştır. Ekolojik vergi reformu, sadece üretim ve tüketim tercihlerinin değiştirilerek çevrenin korunmasına katkıda bulunmakla kalmamış, doğal kaynakların korunmasını, madde ve malzemelerin yeniden kullanımını, geri kazanımı ve enerji tasarrufunu sağlamış ayrıca birçok ülkede daha adil bir gelir dağılımının oluşmasına yardımcı olmuştur. Bu vergilerin uygulamaya konulma amacı çevrenin korunması olduğundan geliri çoğaltıcı özellik taşıması gerekip gerekmediği tartışmalı bir konu olmakla birlikte üretici ve tüketici davranışlarında iyileştirmeleri hedeflemesi gerektiği kesindir. Verginin doğası gereği, uygulandığında ülke için bir gelir sağlamaması mümkün değildir ancak ekolojik vergilerde ana tema gelir değil çevre bilinci ve insan sağlığı olmalıdır.

Çevresel vergilerin başarısı, toplum tarafından kabul edilme derecesine, toplumun bilinç seviyesine, ülkelerin doğal kaynak sahipliğine hatta jeopolitik konumuna göre değişmektedir. Bu sebeple de yeşil vergileme standart hale getirilememiş, ülkeler kendi ihtiyaç ve durumlarına göre farklı düzenlemeler yapmışlardır.

5 Kirleten Öder İlkesi ve Çevre Hukuku, <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1995-44-01-04/AUHF-1995-44-01-04-turgut.pdf> Erişim Tarihi: 30.09.2013.

3. DÜNYA YEŞİL VERGİLERDEN NASIL FAYDALANIYOR?

Yeşil vergilemenin gücünün ve olumlu etkilerinin farkına varan birçok dünya ülkesi farklı şekillerle bu vergileri ekonomilerine entegre etmektedir. Finlandiya, İsveç, İngiltere, Avusturya, Danimarka, Hollanda, Belçika, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde var olan yerleşmiş vergi bilinci sayesinde bu konuda başı çekmektedirler. Bu alanda ülkeler kadar uluslararası örgüt ve işbirlikleri de kayda değer çalışmalar yapmaktadır zira sorunun global nitelikli olması, ortadan kaldırılmasının tüm dünya lehine olması ve doğanın ekonomik literatürde serbest mal olarak adlandırılması da bunu gerektirmektedir. İmzalanan çok taraflı anlaşmalar, protokoller, çok ülkeli projeler vs. bu sistemin uluslararası boyutuna hizmet etmektedir. Uluslararası alanda Birleşmiş Milletler, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organization for Economic Co-Operation and Development – OECD), Avrupa Birliği (European Union – EU), Birleşmiş Milletler Çevre Programı (United Nations Environment Programme – UNEP) söz konusu uluslararası örgüt ve işbirliklerine, KYOTO Protokolü⁶ ve diğer sözleşmeler ise söz konusu anlaşmalara örnek gösterilebilir.

OECD'nin yeşil vergileme alanında yaptığı çalışmalar⁷ incelendiğinde; OECD üyesi ülkelerde çevre ile ilgili yaklaşık 375 vergi, 250 civarında harç ve ceza türü geliştirildiği ve bu vergilerin toplam gayri safi milli hâsıla içindeki payının %2-2,5 düzeyine yükseldiği görülmüştür. OECD yeşil vergileme konusunda üç farklı yaklaşımdan yararlanmıştır. Bunlardan ilki; geliştirilen yeni vergilerin çevre ile bağlantılı düzenlenmesidir. Bu vergiler, böcek öldürücüler, verim artırıcı gübreler, piller, motorlu taşıtlar, atıklar gibi çevreye zararlı ürünlere uygulanmaktadır.⁸ İkincisi; var olan vergilerin çevresel önlemlerle yeniden gözden geçirilerek uygulanmasını içerir. Bu türe en güzel örnek, karbon vergileridir. Sonuncusu ise; çevre vergileridir. Çevre üzerinde bozucu etkisi olan vergi indirimleri ve sübvansiyonlardan vazgeçilmesi ve vergi yoluyla cezalandırma tekniğinin kullanılması ile ilgili yaklaşımdır.⁹

Birleşmiş Milletler de çevresel sorunlara uluslararası boyutlarda çözüm bulma adına çalışmalar yapmaktadır. Bu konuda attığı en büyük adım, 1972 yılında Stockholm'de gerçekleştirilen İnsan Çevresi

Konferansı'nda, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 2997 sayılı ve 15 Aralık 1972 tarihli kararıyla, Birleşmiş Milletler Çevre Programı'nı, bir organ olarak oluşturması olmuştur. Bahse konu karar uyarınca kurulan, 58 üye ülkeden oluşan UNEP, Birleşmiş Milletlerde çevre konusunun eşgüdümünü, çevrenin durumunun küresel düzeyde sürekli gözden geçirilmesini, çevre sorunları hakkında uluslararası toplumun dikkatinin çekilmesini, ulusal ve uluslararası çevre politikasının ve hukukunun gelişiminin sağlanmasını amaçlamaktadır. UNEP, kurulduğu günden bugüne çok sayıda ve çok taraflı çevre sözleşmesinin gelişiminde kilit rol oynamıştır. Birleşmiş Milletlerin İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi içinde imzaladığı Kyoto Protokolü de doğa için büyük bir katkıdır. Bu protokolü imzalayan ülkeler, karbondioksit ve sera etkisine neden olan beş gazın salınımını azaltmaya veya bunu yapamıyorlarsa salınım ticareti yoluyla haklarını arttırmaya söz vermişlerdir. Protokol, ülkelerin atmosfere saldıkları karbon miktarını 1990 yılındaki düzeye düşürmeyi hedeflemektedir. Kyoto Protokolü şu anda yeryüzündeki 160 ülkeyi ve sera gazı salınımlarının %55'inden fazlasını kapsamaktadır. Sözleşmeye göre; atmosfere salınan sera gazı miktarı %5'e çekilecek, endüstriden, motorlu taşıtlardan, ısıtmadan kaynaklanan sera gazı miktarını azaltmaya yönelik mevzuat yeniden düzenlenecek, daha az enerji ile ısınma, daha az enerji tüketen araçlarla uzun yol alma, enerji tasarruflu teknoloji sistemlerini endüstriye yerleştirme sağlanacak, ulaşımda, çöp depolamada çevrecilik temel ilke olacak, atmosfere bırakılan metan ve karbondioksit oranının düşürülmesi için alternatif enerji kaynaklarına yönelinecek, fosil yakıtlar yerine örneğin bio-dizel yakıt kullanılacak, çimento, demir-çelik ve kireç fabrikaları gibi yüksek enerji tüketen işletmelerde atık işlemleri yeniden düzenlenecek, termik santrallerde daha az karbon çıkartan sistemler, teknolojiler devreye sokulacak, güneş enerjisinin önü açılacak, nükleer enerjide karbon sıfır olduğu için dünyada bu enerji ön plana çıkarılacak, fazla yakıt tüketen ve fazla karbon üreten daha fazla vergi alınacaktır. Kyoto Protokolü ile çoğu OECD üyesi ülke temiz hava için emisyonların sınırlandırılmasına ilişkin bu kuralları uygulamaya başlamıştır. Bu durum pek çok ülkenin yeni politika niyetleri oluşturmalarına -ki bu yeni politikadan kasıt yeşil ekonomi, ekolojik vergileme- katkı sağlamıştır. Kyoto protokolünü izleyen süreçte çok sayıda ülkede çevre vergilerine verilen önem artmış, dolayısıyla çevre vergisi uygulamaları yaygınlaşmış ve ülkelerde yeşil vergi sistemi için çalışmalar yapılmıştır.¹⁰

Avrupa Birliği uluslararası ticari bir birliğin ötesinde aynı zamanda siyasal, kültürel ve ekonomik bir birliktir ve dolayısıyla çevrede meydana gelen tahribata, oluşan insan sağlığı tehditlerine ve ülkelerin temel sorunlarından olan çevre kirliliklerine kayıtsız kalması mümkün değildir. Avrupa Birliği ilk olarak 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile çevrenin korunması ilkesini Av-

6 Türkiye'nin, Kyoto Protokolüne katılmasının uygun bulunduğu ilişkin kanun tasarısı, TBMM Genel Kurulunda 5.2.2009 tarihinde kabul edilerek yasalaştı. Türkiye'nin Protokole taraf olmasının gerekçesi şöyle belirtildi: "Ülkemizin, kurucu üyelerinden olduğu BM'nin saygın bir ülkesi olarak, Protokol'e taraf olması, uluslararası gündemin en öncelikli ve acil sorunlarından biri haline gelen iklim değişikliği ile mücadele konusundaki kararlılığını ve uluslararası toplumun güvenilir bir ülkesi olduğunu göstermesi bakımından önem arz etmektedir."

7 <http://www.oecd.org/greengrowth/48060835.pdf> Erişim Tarihi: 07.12.2013.

8 YILDIZ, Habib. "Küreselleşmenin Vergileme Üzerine Etkileri ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi" Cilt:125-127, Ankara, 2005.

9 BİLGİN, Sibel, ORKUNOĞLU Işıl Fulya. "1970'lerden Günümüze Çevre Vergileri"syf,85.

10 EKMEKÇİ, Esra. "Küreselleşme ve Vergilemede Yeni Eğilimler", Kazancı Yayıncılık, 2003.

rupa Birliği hedefleri kapsamına almış, ekonomik faaliyetlerin çevreyle uyum halinde gerçekleşmesi gerektiğini belirtip, "Avrupa Birliği Çevre Politikası"¹¹nı oluşturmuştur. Bu politikaya yön veren eylem programları bugünkü yeşil vergilendirme sisteminin temeli olan, "kirlenen öder", "kirliliğin kaynağına önlenmesi", "bütün karar ve planlama aşamalarının düzenlenmesinde çevrenin dikkate alınması" ilkelerini içermektedir. Avrupa Birliği'nin yeni düzene en büyük katkısı; çevreyle dost olan firmalara destek verme uygulaması olmuştur. Çünkü bu sayede çevre korumasının getireceği maliyetler altında firmaların, rekabetin dezavantajlarına uğramalarına engel olabilecek bir sistem ortaya çıkmış ve firmalar için çevre vergileri daha uygulanabilir olmuştur. Avrupa Birliği çevre vergilerini şöyle sınıflandırmıştır:

- Enerji vergileri
- Taşımacılık vergileri
- Kirlilik vergileri
- Doğal kaynak vergileri

Burada enerji vergilerinin enerji mamullerinin taşınmasında ya da kullanılmasında; taşımacılık vergilerinin bir araca sahip olma ya da o aracı kullanım esnasında; kirlilik vergilerinin kirli su ve emisyonları ile katı atık ve gürültü üzerinden ve son olarak da doğal kaynak vergilerinin maden ve petrolün çıkartıldığı madenin kira bedeli üzerinden alındığı tespit edilmiştir. Birçok Avrupa Birliği üyesi ülkede çevre vergilerinin toplam vergiler içindeki payının % 10'un üzerinde olduğu görülmektedir. Bu ülkeler; Bulgaristan, Danimarka, Kıbrıs Rum Kesimi, Malta, Hollanda, Portekiz, Romanya, Slovenya'dır. Malta bunlar içinde lider konumundadır. En düşük olduğu yıl olan 2010 değeri bile % 9.22 iken, en yüksek değerini %15,37 ile 1998 yılında sergilemiştir.¹²

Yeşil ekonomi denemeleri ülkeler bazında ele alındığında; Finlandiya'dan başlamak gerekir. Nitekim dünyada bir emisyon vergisini (Karbon Vergisi) ilk defa uygulamaya koyan ülke Finlandiya olmuştur. Daha sonraki yıllarda Finlandiya'yı, Hollanda (1990), Norveç (1991), İsveç (1991) ve Danimarka (1992) gibi Avrupa ülkeleri takip etmiştir.

Finlandiya'da 1990 yılında uygulamaya konulan, fosil yakıtların yanması sonucu ortaya çıkan karbondioksit emisyon miktarı üzerinden ve üreticilerden alınan karbon vergisi, spesifik ve çok yönlü bir vergidir. Karbon vergisi, yakıt fiyatlarına ekstra bir yük getirmektedir. Bu vergi, kamu müdahalesi yoluyla kullanıcılara daha pahalı bir fiyat sunarak talebin azalmasını sağlamaktadır. Böylelikle hem kaynakların daha verimli kullanılması hem de doğanın daha az tahrip olması sağlanacaktır.¹³

11 SENEMOĞLU, Deniz. "Avrupa Birliği Çevre Politikası", İmaj Yayınevi, Ankara, 2007. upa Birliği Politikaları, (Der.) Çağrı Erhan, Deniz Senemoğlu, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007.

12 ÖZDEMİR, Biltekin. "Küresel Kirlenme, Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri", Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009.

13 YERLİKAYA, Kürşat. "Karbon Vergisi", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 685-700. 2003.

Hollanda da ekolojik vergiler konusunda öncülerden sayılmaktadır. 1990 yılında birçok çevre vergisiyle birlikte karbon ve enerji vergisi uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra da 1996 yılında kapsamlı bir ekolojik vergi reformuna geçilmiş bu bağlamda Avrupa Birliği'nin de onayı ile çeşitli vergiler getirilmiştir. Fuel-oil, doğal gaz ve elektrik tüketimi bu hususta vergilendirilmektedir. Hollanda hükümeti, bu yeni vergilerin toplum tarafından çabuk kabul edilmesini sağlayabilmek için bu vergilerden elde edilen gelirleri bütçe açıklarının finansmanında kullanmayıp, ücretler üzerindeki yüklerin azaltılmasında kullanmış, bu vergiler sonucunda ailelerin yüklerinin artmaması için gelir vergisinin tarifesinde değişiklik yapmıştır.¹⁴

İsveç'te de 1991 yılında çok sayıda çevre vergisi uygulamaya konulmuştur. İsveç'in yeşil vergileme akımına sağladığı iki büyük katkıdan ilki, uygulamaya konulan enerji vergisinden sanayi kesiminin olumsuz etkilenmesini önlemek için indirilmiş ve firmadan firmaya önem derecesine göre farklılaştırılmış oranlar uygulaması, ikincisi ise sivil havacılık alanında ilk defa, uçak tiplerine göre karbon vergisi getirmesidir. Bu vergilerin uçak sanayisinde daha az emisyonu neden olan teknolojilerin geliştirilmesine yönelik önemli bir adım olduğu kesindir.

İngiltere'de de 1993 yılından beri bir benzin ve dizel vergisi uygulanmaktadır. Bu verginin diğer ülkelerdeki uygulamalarından farklı ve ilgi çekici yönü oranın 1993 yılından beri her yıl reel olarak %5 arttırılması olmuştur. Bu vergiye ilaveten 1996 yılında da bir "Çöp Depolama" vergisi getirilmiştir ve bu vergiden elde edilen gelirin, sosyal güvenlik kesintilerinden işveren payının azaltılmasında kullanılması öngörülmüştür.

Avusturya'da 1996 yılında elektrik ve doğal gaz üzerine bir enerji vergisi konulmuştur ancak enerjinin yoğun kullanıldığı sanayi sektörlerinde vergi muafiyetleri getirilmiştir. 1997 yılında da bir "yol kullanma harcı" getirilmiştir. Çevresel vergi uygulamaları birçok ülkede gelir sağlamaktan ziyade doğayı korumak, çevre kirliliğini azaltmak gibi ekstra fiskal amaçlarla yapılırken Avusturya'da durum farklılaşıp çevresel etkenlerden çok fiskal amaçlarla, daha net bir ifade ile bütçe açıklarını kapatmak amacıyla yapılmaktadır.¹⁵

Ekolojik vergilerin uygulanması konusunda Danimarka örnek ülke olarak gösterilmekte hatta Avrupa çapında "öncü" sıfatıyla nitelendirilmektedir. Çünkü vergi gelirleri kompozisyonunda ekolojik vergi ve harçların artırılıp, gelir ve ücret vergilerinin düşürüldüğü günün şartlarıyla düşünüldüğünde yerinde ve ciddi bir değişim gözlenmektedir. Danimarka'da ekolojik vergiler 1993 yılında yürürlüğe girmiş ve aynı yıl bu vergilerden elde edilen gelir GSYİH'nin %3,67'sine tekabül etmiştir. Anılan vergilerin payı sürekli artmış, bu artışlar sonucunda tüm vergi gelirleri içindeki ekolojik vergilerin payı %15'lere çıkmıştır.

14 EKEMEN, Emel. Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı İncelenmesi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yay., No:153, İstanbul, 1998, s.8.

15 ÖZEL, Salih. "Tüketim, Çevre ve Vergi İlişkisi", Yaklaşım, Yıl 7, S.76, Nisan 1999, s.14.

Belçika'da ise 1993 yılından beri akaryakıt, doğal gaz, elektrik ve fueloilden bir enerji vergisi alınmaktadır. Daha çok ailelerin ödediği bu vergiler ile istihdam üzerindeki vergi yükü azaltılmakta ve böylece işgücünün işverene maliyeti düşürülmeye çalışılmaktadır. Bu noktada Belçika modelinin bir farklılığı göze çarpmaktadır. Belçika'da bu şekilde çevre vergisi uygulamasına gidilmesinin altında, ekolojik kaygıların yerine siyasi amaçların gözetilmesi yatmaktadır. Ancak buna rağmen çevre vergilerinin yine de olumlu etkiler meydana getirdiği belirtilmektedir.¹⁶

Almanya'da 1999 yılına kadar çevre alanındaki çalışmalar emir ve yasaklar aracılığıyla yapılmıştır. 1999 yılında ise ekolojik vergi reformu uygulamaya konulmuştur. Bu reformun aşama aşama uygulanması kararlaştırılmıştır. Yeni düzenlemeler çerçevesinde vergi artışlarına gidilmiş, aynı zamanda sosyal sigorta primlerinde indirim yapılmıştır. Bu yeni düzenlemelerle ilk defa elektriğin vergilendirilmesine geçilmiştir.¹⁷

Başarılı vergi uygulamaları, çevresel zararın azaltılmasıyla birlikte daha fazla üretim ve istihdam imkânının yaratılmasını sağlamalıdır. Bu çerçevede yapılan tahminler çevre vergisi reformlarının, bu reformları gerçekleştiren Almanya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İngiltere, İsveç ve Slovenya gibi ülkelerde GSYH ve istihdamın %0,5 kadar artmasını sağladığını göstermektedir.¹⁸ Çevre vergisi konusunda ülkelerin birbirinden ayrıldığı temel husus bu vergilerden gelir elde etme amacı olup olmadığıdır. Belçika, Kanada, Fransa ve ABD gibi gelişmiş ülkelerin çevre vergisi hasılatlarının genel vergi gelirleri içindeki payının düşük olması bu ülkelerde gelir sağlamaktan ziyade çevre kirliliğini azaltma, insan sağlığını koruma gibi sosyal ödevlerin esas alındığını göstermektedir.

4. TÜRKİYE'NİN YEŞİL VERGİ AJANDASI

Çevre kirliliği ve küresel ısınmayla mücadelede kullanılan vergilerin Türk vergi mevzuatı kapsamında bir değerlendirmesi yapıldığında, bu konuyla doğrudan ilişkilendirilmiş düzenlemelerin oldukça az ve yeni düzenlemeler olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Gelişen ve değişen dünya düzeninin bir parçası olarak uluslararası vergi mevzuatına uyum sağlayabilmek için Türkiye'nin de yeşil vergi reformunu ajandasına bir an önce alması zorunlu hale gelmiştir. Yeşil vergileme Türkiye için çok yeni bir kavram olmakla birlikte çabuk kabullenilmiş, hızlı alışılmış ve geliştirilmeye çalışılan bir konu olmuştur.

16 DEĞİRMENDERELİ, Ali. "Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Çevre Vergileri" Mevzuat Dergisi, Yıl 3, Sayı 33, Ekim 2000.

17 DEĞİRMENDERELİ, a.g.e., s.82.

18 ŞAYLAN, İbrahim Barış. "Yeşil Büyüme-İklim Değişikliğiyle Mücadelenin Faydaları" adlı çalışmasından faydalanılmıştır.

Ülkemizde bu konuda yapılan çalışmaların temelinde, Katma Değer Vergisi Kanunu¹⁹, Özel Tüketim Vergisi Kanunu²⁰ ve Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu²¹'yle yapılan düzenlemeler yer almaktadır. Ayrıca Belediye Gelirleri Kanunu²² ve Çevre Kanunu²³ da konuya ilişkin önemli düzenlemeleri içermektedir.

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 13. maddesinin ülkemizde oluşturulmaya çalışılan yeşil vergilendirme sisteme katkısı; faaliyetleri kısmen veya tamamen deniz, hava ve demiryolu taşıma araçlarının, kiralanması veya çeşitli şekillerde işletilmesi olan mükelleflere bu amaçla kullanılan araçların teslimleri, imal ve inşası bunların tadili, onarım ve bakımı ile ilgili olarak yapılan teslim ve hizmetlerin vergiden müstesna tutulması olmuştur. Bunun yanı sıra limanlara bağlantı sağlayan demiryolu hatları, limanlar ve hava meydanlarının inşası, yenilenmesi ve genişletilmesi işlerini fiilen kendisi yapan veya başkasına yaptıran mükellefler ile genel bütçeli idarelere bu işlere ilişkin olarak yapılan mal teslimleri ve inşaat taahhüt işleri de yine bu verginin istisnasıdır. Bu istisnalar sayesinde toplu taşımanın maliyetinde meydana gelen azalma, toplu taşımacılığın yaygınlaşması için gerekli ortamı hazırlayacaktır. Toplu taşımacılığın artması da, emisyon salınımını azaltmada pozitif dışsalılık sağlayacaktır.

Özel Tüketim Vergisinin II sayılı listesinde yer alan, 10 veya daha fazla kişi (sürücü dahil) taşımaya mahsus motorlu taşıtlardan olan otobüslerden %1, midibüslerden %4, minibüslerden %9 ÖTV vergisi alınmasının öngörülmesi, toplu taşımayı teşvik edip, araçların yarattığı hava kirliliğini azaltarak çevrenin korunması amacına hizmet etmektedir. Araçların motor silindir hacimleri ile doğaya bıraktıkları zararlı atık miktarının doğru orantılı olması sebebiyle, motor silindir hacmi 1600 cm³ü geçmeyen araçları %40, 1600 cm³ ile 2000 cm³ arasında olan araçları %80 ve 2000 cm³ü geçen araçları %130 oranlarıyla vergilendirmeyi öngören madde de yine aynı amaçla düzenlenmiştir. Tüm bunlara ek olarak elektrikli motorlu araçların zararlarının daha az olması, bu araçların kullanımını artırmak için daha düşük oranlarla vergilendirilmesi fikrini doğurmuş ve bu araçlara motor güçlerine göre (85kW'a kadar, 85-120kW, 120kW üzeri) sırasıyla %3, %7 ve %15 ÖTV oranları uygulamaya konulmuştur.

Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununda da Özel Tüketim Vergisi Kanunundakine benzer uygulamalarla karşılaşılmaktadır. I sayılı listede yer alan otomobil, kaptıkaçtı, arazi taşıtları ve benzeri araçların silindir hacmi arttıkça ödeyeceği vergi miktarları artmaktadır. Silindir hacmine göre belirlenen bu vergi motorlu taşıt sahiplerini yılda iki kez olmak üzere 56,00 liradan 18.803,00 liraya kadar vergilendirebilmektedir.

19 25.10.1984 Tarihli, 18563 Sayılı, T.C. Resmi Gazete.

20 06.06.2002 Tarihli, 24783 Sayılı, T.C. Resmi Gazete.

21 18.02.1963 Tarihli, 11342 Sayılı, T.C. Resmi Gazete.

22 26.05.1981 Tarihli, 17354 Sayılı, T.C. Resmi Gazete.

23 11.08.1983 Tarihli, 2872 Sayılı, T.C. Resmi Gazete.

Motorlu Taşıtlar ve Özel Tüketim vergileriyle gösterilen bu duyarlılıkların kapsamında yarı elektrikli araçların (hybrid) bulunmaması dikkat çekmektedir. Oysaki bu araçların normal araçlara göre emisyon seviyesi düşük ve doğaya zararı daha azdır. Bu sebeple teşvik kapsamında olmaması düşündürücüdür.

Gelir Vergisi Kanunu²⁴ çevresel sorunlar için farklı bir çözüm yöntemi olan ısı yalıtımına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Mevcut Kanun, ısı yalıtımı ve enerji tasarrufu harcamalarını taşınmazın maliyetine ilave edilerek amortisman yoluyla giderleştirme imkanı sunmaktadır. Bu sayede enerjide tasarruf sağlanacak; ısınma sebebiyle oluşan emisyon azaltılabilecektir. Yeni Gelir Vergisi Kanun Taslağı'nda ise, ısı yalıtımı ve enerji tasarrufu harcamaları, gayrimenkulün kira gelirlerinden de doğrudan indirilebilecek şekilde düzenlenmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 44. maddesi; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisi ile vergilendirilmesini²⁵ düzenlemiştir. Bu sayede toplumun kirliliğin maliyetine katılması sağlanarak, verginin caydırıcı etkisinden faydalanılmak istenmiştir.

Çevre Kanunu 3. maddesiyle çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi, giderilmesi ve yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki için vergi, harç, katılma payı, emisyon ücreti ve kirlileme bedeli alınmasını, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçların kullanılmasını içerir. Kanun, "Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır." şeklinde düzenlenen 8. maddesiyle kirlileme yasağını kabul etmiştir. Bu Kanunla üretim, tüketim ve hizmet faaliyetleri sonucunda oluşan atıklarını alıcı ortamlara doğrudan veya dolaylı vermeleri uygun görülmeyen tesis ve işletmelere atıklarını uygun olarak arıtmak, bertaraf etmek veya ettirmek ve öngörülen izinleri alma yükümlülüğü getirilmiştir. Ve bu yükümlülükler uygun davranmayan mükellefler için idari para cezaları da Kanunda mevcuttur.

5838 Sayılı Torba Kanun²⁶ ile Türk vergi mevzuatına eski model araçların hurdaya ayrılmasını teşvik edici bir uygulama dâhil edilmiştir. Model yılı 1990 veya daha eski olan taşıtlarını 31.12.2014 tarihine kadar kayıt ve tescillerinin silinmesi ve hurdaya çıkarılması suretiyle il özel idarelerine veya Hurda Müdürlükleri'nden herhangi birine bedelsiz olarak teslim eden gerçek ve tüzel kişiler

24 26.05.1981 Tarihli, 17354 Sayılı, T.C. Resmi Gazete.

25 Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metre-küp başına büyükşehirlerde 15 Kr, diğer yerlerde 12 Kr olarak hesaplanır.

26 18.02.2009 Tarihli, 27155 Sayılı, T.C. Resmi Gazete.

adına, hurdaya çıkarılan taşıta ilişkin olarak tahakkuk etmiş ve ödenmemiş Motorlu Taşıtlar Vergisi ile gecikme zammı, faizi ve vergi/idari/trafik cezaları terkin edilmiştir. Doğa dostu teknolojiler geliştirme çabası otomotiv sektöründe enerji tasarrufu yüksek ve emisyon salınımı düşük araç üretme şeklinde ortaya çıktığından yeni model araç kullanımını teşvik etmek bir çeşit yeşil vergi uygulamasıdır. Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan alınan verilere göre; 30.09.2013 tarihi itibarıyla hurdaya çıkarılan taşıt sayısı 140.358, terkin edilen MTV 291.695.000 TL, tahsilinden vazgeçilen gecikme zammı, gecikme faizi ve cezalar 210.421.000 TL, tahsilinden vazgeçilen trafik cezaları 4.649.000 TL'dir. Bahse konu düzenleme ile devletin vazgeçtiği gelir ciddi olmakla birlikte doğayı koruyarak elde edilen pozitif dışsal faydanın konusunu insan sağlığının oluşturuyor olması, uygulamanın yerinde ve başarılı olduğunu düşündürmektedir.

Türkiye'de bu konuda son olarak 01.12.2013 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı²⁷yla bitkisel atık yağların geri dönüşümünün sağlanması gündeme gelmiştir. İçerdikleri kimyasallar nedeniyle çevre için son derece zararlı olan bitkisel atık yağların toplanması ve onlardan elde edilen biodizelin motorine karıştırılarak satılması durumunda biodizele isabet eden ÖTV'nin belli bir kısmı dağıtıcılara iade edilecektir. Bu sayede 2014 yılında yaklaşık 350 milyon TL ÖTV'nin tahsilinden vazgeçilerek çevre korumaya katkı sağlanacaktır.

Türkiye'de yeşil vergileme konusunda mevcut düzenlemelerin yanı sıra Onuncu Kalkınma Planında, kurumların kendi stratejik planlarında yer alan veya henüz proje aşamasında olan birçok çalışma vardır. Onuncu Kalkınma Planında "Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum", "Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek Büyüme", "Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre" başlıklarıyla çevre konusundaki hedefler belirlenmiş ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmak için küresel ölçekte başlayan yeni büyüme modeli arayışlarıyla birlikte "yeşil büyüme" kavramına da değinilmiştir. Bu kavram çerçevesinde, üretim sektörlerinde temiz üretim ve eko-verimlilik ile hem çevrenin korunması hem de rekabetçiliğin artırılması mümkün görülmekte, tarım ve turizm gibi çevreye duyarlı sektörlerde ekolojik potansiyel değerlendirilmekte, yeni düzenleme ve yatırımlarla şehirlerin daha çevre dostu ve ekonomik olarak etkin olabileceği vurgulanmaktadır.

SONUÇ

Temel mantığı üretimden tüketime kadar her alanda tercihlerin çevre lehine oluşmasını sağlamak olan yeşil vergi sistemi, enerji kaynaklarının sebep olduğu kirliliğin azaltılması, doğal kaynakların aşırı kullanımının önlenmesi, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının teşvik edilmesi gibi birçok amaca hizmet etmektedir. Ülkeden ülkeye uygulamada farklılıklar ortaya çıksa da, bu yeni vergi sisteminin misyonu her ülkede çevrenin ve insan sağlığının korunmasına yardımcı olmaktadır.

27 01.12.2013 Tarihli, 28838 Sayılı, T.C. Resmi Gazete.

Yeşil vergi sistemini, diğer vergi uygulamalarından ayıran temel nitelik, nihai hedefin devlete gelir kaynağı sağlamak olmayıp, topluma daha yaşanılabilir bir ortam hazırlama arzusu olmasıdır. Uygulanacak çevre vergilerinin gelir kaynağı olmadığı varsayımı ve verginin sosyal gücünden faydalanma çabası, uluslararası arenada çevre kirliliğiyle mücadele eden AB, BM ve OECD gibi uluslararası örgütlerin yanında Türkiye için de önem arz etmektedir.

Türkiye’de yeşil vergi uygulamaları halen dolaylı olarak yürütülüyor olsa da kapsamı her geçen gün genişletilmektedir. Türkiye’de konuya ilişkin mevzuat değerlendirildiğinde verginin hem ödüllendirici, hem ceza-

landırıcı fonksiyonundan faydalandığı görülmektedir. ÖTV’de elektrikli araçlara uygulanan vergi indirimi ödüllendirici, MTV’de silindir hacmi büyüdükçe uygulanan vergi miktarının artması cezalandırıcı politikalara örnek olup emisyon gazının azaltılmasında vergi önemli bir araçtır.

Verginin sosyal hayatı etkileme gücünü çevre ile sınırlamak, vergiyi hafife almak olacaktır. İnsan sağlığını tehdit eden her konuda, vergi ile düzenleme yapılabilir ve bu düzenlemelerin ekonomideki diğer değişkenleri olumsuz etkilemeyecek şekilde yürütülmesi politikayı başarılı kılar. ■

KAYNAKÇA

- ÖZDEMİR, Biltekin. "Küresel Kirlenme Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri", Maliye Dergisi, Sayı:156, Ocak-Haziran 2009.
- ORGAN, İbrahim; ÇİFTÇİ, Taha Emre. "Karbon Vergisi", Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, , Cilt:6, Sayı:1, 2013, s.81-95.
- BAĞDİĞEN, Muhlis; DEMİR, Emre. "Küresel Isınmayla Mücadelede Türk Vergi Mevzuatı", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:6, Sayı:12, 2010, s.152-177.
- ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü; ÇİÇEK, Serdar. "Karbon Vergisi İle Karbon Ticareti İzinlerinin Karşılaştırılması", İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:47, Ekim 2012, s.95-119.
- HATUNLUOĞLU, Hakan; OTEKELİ, Recep. "Karbon Vergisinin Ekonomik Analiz ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyon Azaltıcı Etkisi Var mı?", Sosyoekonomi, 2007/2.
- Yeşil Büyüme Stratejisi Geçici Raporu: Sürdürülebilir Bir Gelecek İçin Taahhütlerimizin Yerine Getirilmesi, Mayıs 2010.
- HAYRULLAHOĞLU, Betül. "Çevresel Sorunlarla Mücadelede Karbon Vergisi", Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt:4, No:2, 2012.
- KOVANCILAR, Birol. "Küresel Isınma Sorununun Karbon Vergisi ve Etkinliği", Yönetim ve Ekonomi, Cilt:8, Sayı:2, 2001.
- KARABACAK, Hakan. "Avrupa Birliği Ülkelerinde Vergi Sistemleri(Çeviri)".
- ÖZSOY, İsmail; YILDIRIM, Uğur. "Çevre Kirliliğinin Önlenmesinde Ekonomik Yaklaşımlar ve Çözüm Önerileri", Çevre Dergisi, Sayı:11, Nisan-Mayıs-Haziran 1994.
- ÜSTÜN, Ümit Süleyman. "Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan Vergilerin Çevreyi Korumaya Yönelik ve Adil olarak Düzenlenmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,Cilt:16, Sayı:1, 2012.
- ÇOKGEZEN, Jale. "Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye", Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:23 Sayı: 2, 2007.
- YALÇIN, A.Zafer. "Potansiyel Bir Çevre Vergisi Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Karşılaştırmalı Bir Analiz", Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:27, Sayı:2, 2013.
- ORKUNOĞLU, Işıl Fulya. "Fiskal ve Ekstrafiskal Amaçlar Bağlamında 1970'lerden Günümüze Çevre Vergileri", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:12, Sayı:1, 2010.



Cem ARSLAN

Devlet Gelir Uzmanı

Son Değişiklikler Çerçevesinde Teşvik Belgesine Bağlı Yatırımlarda Gelir ve Kurumlar Vergisi Uygulaması

ÖZET

Hem yabancı hem de yerli yatırımcılar için öncelikli yatırım sebebi, yüksek kar beklentisi ve yatırımlara uygun altyapı yeterliliğidir. Bu noktadan sonra ise vergi teşviklerine ilişkin düzenlemeler gelmektedir.

Ülkemizde uygulanan yatırım teşvik sistemi 2009 yılında değiştirilmiş ve 2012 yılında revize edilmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte, yatırım maliyetini destekleyen sistemden hem yatırım sonucu oluşan karı hem de yatırım maliyetini destekleyen sisteme geçilmiştir.

Bu yazıda, yeni yatırım teşvik sisteminde yer alan indirimli kurumlar vergisi uygulaması ve gelir vergisi stopajı teşviki, örneklerle açıklanacaktır.

Anahtar kelimeler: Yatırım teşvik sistemi, indirimli kurumlar vergisi, gelir vergisi stopajı desteği

GİRİŞ

Devlet yardımları; ekonomik sorunlar, işsizlik ve bölgesel arası gelir dağılımı dengesizlikleri gibi durumlara karşı geliştirilmiş bir müessesedir. Ülkemizde Devlet yardımı uygulamalarının ana amacı;

- Kalkınma planları ile yıllık program hedeflerine uygun olarak bölgelerarası dengesizlikleri gidermek
- İstihdam yaratmak
- Katma değeri yüksek, ileri ve uygun teknolojileri kullanmak
- Uluslararası rekabet gücünü geliştirmek için yatırımların ve işletmelerin desteklenmesini sağlamak

şeklinde sayılabilir. Bu bağlamda, Devletin yukarıda belirtilen durumlarla ilgili en etkili regülasyon araçlarından birisi yatırım teşvikleridir. Ülkemizin üretim kapasitesi ve

istihdamı ile ilgili yapılan yatırımların teşviki konusunda Bakanlar Kuruluna verilen yetkiye istinaden çıkarılan 2009/15199 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar"¹ (BKK) ile yeni bir sisteme geçilmiş, bu sistem de 15.06.2012 tarih ve **2012/3305 sayılı BKK² ile revize edilmiştir.**

5838 sayılı Kanunda³, indirimli kurumlar vergisi sisteminin yanında; gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, yatırım yeri tahsis, sigorta primi işveren hissesi desteği, faiz desteği ve taşınma desteklerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Bu düzenlemeler de, 15.06.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6322 sayılı Kanunla revize edilmiş, ayrıca bu Kanunla birlikte;

- Gelir vergisi stopajı teşviki
- Büyük ve stratejik yatırımlarda KDV iadesi
- Sigorta primi desteği

şeklinde yeni teşvikler getirilmiştir.

Kurumlar Vergisi Kanununun (KVK) 32. maddesinde vergi oranına ilişkin hükümler yer alır. Bu maddenin devamına 5838 sayılı Kanunla yatırımların teşviki amacıyla indirimli kurumlar vergisi oranını düzenleyen 32/A maddesi eklenmiş ve 6322 sayılı Kanunla da indirimli kurumlar vergisi uygulamasında yenilikler yapılmıştır.

İndirimli kurumlar vergisi uygulamasında yapılan değişiklikler, uygulama esasları ile yeni teşvik sistemindeki gelir vergisi stopajı desteği ve sigorta primi desteğinin muhasebeleştirilmesi bu yazıda açıklanacaktır.

1. İNDİRİMLİ KURUMLAR VERGİSİ

- Finans ve sigortacılık sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar,
- İş ortaklıkları, taahhüt işleri,
- "Yap-işlet modeli" ile enerji üretilmesine dair 4283 sayılı Kanun ve "Yap-işlet-devret modeli"ne göre 3996 sayılı Kanun kapsamında yapılan yatırımlar,
- Röдовans (maden işlerinin özel sözleşmelerle üçüncü kişilere devri) sözleşmelerine bağlı yatırımlar

hariç olmak üzere, Ekonomi Bakanlığı tarafından teşvik belgesine bağlanan yatırımlardan elde edilen kazançlar, yatırımın kısmen veya tamamen işletilmesine başlanılan hesap döneminden itibaren yatırıma katkı tutarına ulaşıncaya kadar indirimli oranlar üzerinden kurumlar vergisine tabi tutulur.

Buna göre, yukarıda sayılan sektör ve konular dışında kalan ve teşvik belgesine bağlı olarak yapılan bölgesel, büyük ölçekli ve stratejik yatırımlar indirimli kurumlar vergisinden yararlanır.

- **Yatırıma katkı tutarı;** indirimli kurumlar vergisi uygulanmak suretiyle tahsilinden vazgeçilen vergi yoluyla, yatırımların Devletçe karşılanacak tutarını,

- **Yatırıma katkı oranı;** yatırıma katkı tutarının yapılan toplam yatırıma bölünmesi suretiyle bulunacak oranı,

- **İndirimli kurumlar vergisi oranı;** yatırım teşvik uygulamasında bölgeler itibarıyla belirlenen ve kurumlar vergisi matrahına uygulanan oranı

ifade eder.

Örneğin; Defne A.Ş.'nin bulunduğu Giresun ilinde (V. Bölge) yatırıma katkı oranı (2013 yılı için) %40 ve indirimli kurumlar vergisi oranı %80'dir. Şirket bu bölgede 2013 yılında 1.000.000 TL yatırım yapmış ve bu yatırımdan 2013 yılında 200.000 TL kazanç elde etmiştir. Şirketin diğer faaliyetleri dolayısıyla da 300.000 TL geliri bulunmaktadır.

Buna göre teşvik, yatırım konusu faaliyetle ilgili kazanç üzerinden her yıl alınması gereken kurumlar vergisinin %80'inden vazgeçilerek verilecektir. Böylece, 2013 yılında 200.000 TL üzerinden 40.000 TL vergi hesaplanacak; bu tutarın da %80'i olan 32.000 TL'nin tahsilinden vazgeçilecektir.

Yatırımın Hazine tarafından desteklenecek toplam tutarı [1.000.000 x %40]	400.000 TL
Yatırım dolayısıyla elde edilen kazanç üzerinden hesaplanan vergi [200.000 x %20]	40.000 TL
2013 yılında tahsilinden vazgeçilen kurumlar vergisi [40.000 x %80]	32.000 TL
Bu faaliyet nedeniyle ödenecek kurumlar vergisi [40.000 - 32.000]	8.000 TL
İleriki yıllar için kalan destekleme tutarı [400.000 - 32.000]	368.000 TL

1.1. BAKANLAR KURULU KARARI ÇERÇEVESİNDE UYGULAMA

2012/3305 sayılı yeni "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar"a göre:

- Yatırımın destek unsurlarından yararlanabilmesi için asgarî sabit yatırım tutarının I ve II. bölgelerde 1.000.000 TL; III, IV, V ve VI. bölgelerde ise 500.000 TL olması,

1 16.07.2009 tarih ve 27290 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

2 19.06.2012 tarih ve 28328 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

3 28.02.2009 tarih ve mükerrer 27155 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

- Desteklenecek yatırımların, Kararın eki listelerde her bir konuya yönelik olarak (varsa) belirlenen, yukarıdaki tutarların üzerindeki asgarî sabit yatırım ve/veya asgarî kapasite ile diğer şartları da sağlaması,
- Finansal kiralama yöntemiyle yapılacak yatırımlarda finansal kiralamaya konu makine ve teçhizatı ait toplam tutarın her bir finansal kiralama şirketi için asgarî 200.000 TL olması

gerekir.

Sistemde, büyük ölçekli yatırımlara daha yüksek oranda teşvik sağlanmış ve BKK'ya ekli listede desteklenecek büyük ölçekli yatırımların hangi sektörlerde olduğu belirlenmiştir. İller itibarıyla yatırıma katkı oranları ile indirimli vergi oranları aşağıdadır.

Bölgeler	Bölgesel Teşvik Uygulamaları		Büyük Ölçekli Yatırımlar	
	Yatırıma katkı oranı (%)	Kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı (%)	Yatırıma katkı oranı (%)	Kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı (%)
I	10	30	20	30
II	15	40	25	40
III	20	50	30	50
IV	25	60	35	60
V	30	70	40	70
VI	35	90	45	90

Öte yandan, teşvik belgesi kapsamında 31.12.2013 tarihine kadar yatırıma başlanması halinde aşağıda belirtilen indirim oranları ile yatırıma katkı oranları uygulanır.

Bölgeler	Bölgesel Teşvik Uygulamaları		Büyük Ölçekli Yatırımlar	
	Yatırıma katkı oranı (%)	Kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı (%)	Yatırıma katkı oranı (%)	Kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı (%)
I	15	50	25	50
II	20	55	30	55
III	25	60	35	60
IV	30	70	40	70
V	40	80	50	80
VI	50	90	60	90

İllerin yer aldığı bölgeler ise aşağıdaki tablodadır.

I.Bölge	II.Bölge	III.Bölge	IV.Bölge	V.Bölge	VI.Bölge
	Adana		Afyonkarahisar	Adıyaman	Ağrı
	Aydın		Amasya	Aksaray	Ardahan
	Bolu	Balıkesir	Artvin	Bayburt	Batman
	Çanakkale	Bilecik	Bartın	Çankırı	Bingöl
Ankara	(Bozcaada ve Gökçeada İlçeleri Hariç)	Burdur	Çorum	Erzurum	Bitlis
Antalya		Gaziantep	Düzce	Giresun	Diyarbakır
Bursa		Karabük	Elazığ	Gümüşhane	Hakkari
Eskişehir	Denizli	Karaman	Erzincan	Kahramanmaraş	Iğdır
İstanbul	Edirne	Manisa	Hatay	Kilis	Kars
İzmir	Isparta	Mersin	Kastamonu	Niğde	Mardin
Kocaeli	Kayseri	Samsun	Kırkkale	Ordu	Muş
Muğla	Kırklareli	Trabzon	Kırşehir	Osmaniye	Siirt
	Konya	Uşak	Kütahya	Sinop	Şanlıurfa
	Sakarya	Zonguldak	Malatya	Tokat	Şırnak
	Tekirdağ		Neveşehir	Tunceli	Van
	Yalova		Rize	Yozgat	Bozcaada ve Gökçeada İlçeleri
			Sivas		

- **Stratejik yatırımlar için** tüm bölgelerde uygulanacak vergi indirim oranı **%90**; yatırıma katkı oranı **%50**'dir.
- **Yatırıma katkı tutarına ulaşıncaya kadar indirimli kurumlar vergisi uygulaması devam eder.** Buna göre, Devlet tarafından karşılanacak yatırıma katkı tutarına ulaşılması ile ilgili belli bir yıl sınırı yoktur. **Örneğin**, yatırıma katkı tutarı 100.000 TL olan bir şirket, bu yatırım dolayısıyla elde ettiği kazançlar üzerinden hesaplanan ve Devlet tarafından vazgeçilen vergi miktarı 100.000 TL'ye ulaşıncaya kadar indirimli kurumlar vergisi uygulamasından yararlanmaya devam edecektir.
- Arazi, arsa, royalti, yedek parça ve amortisman tabi olmayan diğer harcamalar indirimli vergiye ilişkin yatırım harcaması olarak değerlendirilmez.
- İndirimli oranlar stopaj suretiyle yapılan vergilendirmede uygulanmaz. **Örneğin**, Eylül Limited Şirketi, teşvik belgeli yatırımı dolayısıyla indirimli oranda kurumlar vergisine tabi olsa dahi, elde ettiği mevduat faizi ve repo gelirleri üzerinden GVK'nın geçici 67. maddesine göre %15 oranında tevkifat yapılacaktır.

1.2. YENİ İHDAS EDİLEN, YATIRIM DÖNEMLERİNDE DE UYGULANACAK İNDİRİMLİ KURUMLAR VERGİSİ

2006 yılına kadar uygulanan yatırım teşvik sisteminde, yatırım maliyetlerinin belli bir oranı yatırım indirimi şeklinde matrahtan indiriliyordu. Bu sistem kazancı değil, yatırım maliyetini teşvik etmeye yönelik olduğundan

verimli bulunmamış ve kazancı teşvik eden yeni yatırım teşvik sistemine 2009 yılında geçilmiştir.

Bu kez de, teşvik sistemine yöneltilen en önemli eleştirilerden birisi, indirimli kurumlar vergisinin sadece işletme döneminde kazanca yönelik uygulanması, yatırım döneminde ise bu indirimden yararlanılamaması olmuştur. Bu eksikliğin giderilmesi amacıyla, KVK'da 15.06.2012 tarihinden itibaren 6322 sayılı Kanunla değişiklik yapılmış ve yatırım dönemlerinde, diğer faaliyetlerden elde edilen kazançlara da indirimli kurumlar vergisi uygulanabilmesinin yolu açılmıştır.

Sonuç olarak, hem yatırım maliyetine hem de kazanca teşvik sağlayan karma bir sisteme geçilmiştir.

KVK'ya eklenen hüküme;

- Yatırıma başlanan tarihten itibaren hesaplanacak yatırıma katkı tutarına mahsuben,
- Toplam yatırıma katkı tutarının %50'sini ve gerçekleştirilen yatırım harcaması tutarını geçmemek üzere,
- Yatırım döneminde kurumun diğer faaliyetlerinden elde edilen kazançlarına indirimli kurumlar vergisi oranı uygulamak suretiyle,
- Yatırıma katkı tutarını kısmen kullandırmaya, bu oranı her bir il grubu için sıfıra kadar indirmeye veya %80'e kadar artırmaya

Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

2012/3305 sayılı yeni BKK'da da bu yetki aşağıdaki şekilde kullanılmıştır:

- Hesaplanacak yatırıma katkı tutarına mahsuben, gerçekleştirilen yatırım harcaması tutarını aşmamak ve toplam yatırıma katkı tutarının;

a) Büyük ölçekli yatırımlar ve bölgesel teşvik uygulamaları kapsamındaki yatırımlarda; 2. bölgede %10, 3. bölgede %20, 4. bölgede yüzde %30, 5. bölgede %50 ve 6. bölgede %80'ini

b) Stratejik yatırımlarda; 6. bölgede %80, diğer bölgelerde %50'sini

geçmemek üzere yatırım döneminde yatırımcının diğer faaliyetlerinden elde edilen kazançlarına indirimli gelir veya kurumlar vergisi uygulanabilir.

Böylece mükellefler, yatırım dönemlerinde diğer faaliyetlerinden doğan kazançları için de indirimli kurumlar vergisi uygulamasından yukarıda belirtilen oranlar çerçevesinde yararlanabileceklerdir. Ayrıca BKK'ya göre, I. bölge için yatırım döneminde indirimli kurumlar vergisi uygulanamayacaktır.

Örneğin; Kerem Limited Şirketinin, teşvik belgesi kapsamında 2013 yılında Sivas'ta (IV. bölgede) yapmaya başladığı yatırım 2014 yılında tamamlanmış ve toplam 1.000.000 TL yatırım harcaması yapılmıştır.

Yıllar itibarıyla yapılan yatırım tutarı;

- 2013 yılı: 350.000 TL
- 2014 yılı: 650.000 TL'dir.

Şirketin yatırım konusu faaliyeti dışında, 2013 yılı kazancı 2.000.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu ilde yatırıma katkı oranı %30, indirimli vergi oranı %70, yatırım dönemlerinde yararlanılabilecek maksimum indirimli kurumlar vergisi [yatırıma katkı tutarı x %30]'dur. Şirket, yatırım dönemi olan 2013 yılında da aşağıdaki hesaplama çerçevesinde indirimli kurumlar vergisi uygulamasından yararlanacaktır.

Yatırımın Hazine tarafından desteklenecek toplam tutarı (Yatırıma katkı tutarı) [1.000.000 x %30]	300.000 TL
IV. bölgede, yatırım döneminde uygulanacak maksimum indirimli kurumlar vergisi (Yatırıma katkı tutarı x %30) [300.000 x %30]	90.000 TL
2013 yılında gerçekleştirilen yatırım tutarı	350.000 TL
2013 yılı kazancı	2.000.000 TL
Hesaplanan kurumlar vergisi [2.000.000 x %20]	400.000 TL
2013 yılında tahsilinden vazgeçilecek kurumlar vergisi (Şirketin normal şartlarda yararlanabileceği indirimli kurumlar vergi miktarı [400.000 x %70] 280.000 TL olmasına rağmen, yukarıda belirtildiği üzere, yatırım döneminde yararlanılabilecek maksimum indirimli kurumlar vergisi 90.000 TL'dir.)	90.000 TL
Ödenecek kurumlar vergisi [400.000 - 90.000]	310.000 TL
İleriki yıllar için kalan destekleme tutarı [300.000 - 90.000]	210.000 TL

1.3. YATIRIMLARIN DEVRİ HALİNDE UYGULAMA

Yatırımın faaliyete geçmesinden önce devri halinde, devralan kurum, aynı koşulları yerine getirmek kaydıyla indirimli vergi oranından yararlanır.

Yatırımın kısmen veya tamamen işletilmesine başlanmadan önce indirimli kurumlar vergisi uygulanan hallerde, yatırımın tamamlanıp işletilmeye geçilmemesi durumunda, indirimli vergi oranı uygulanması nedeniyle zamanında tahakkuk ettirilmemiş vergiler, vergi ziyai cezası uygulanmaksızın gecikme faiziyle birlikte tahsil edilir.

Örneğin; Müge A.Ş.'nin 2013 yılında IV. Bölgede yer alan Malatya'da yaptığı yatırım harcaması 800.000 TL'dir. Teşvik belgesine bağlı bu yatırım tutarının %30'u olan 240.000 TL vergi indirimi yoluyla desteklenecektir.

Şirket, 240.000 TL destekleme tutarının 140.000 TL'sini vergi indirimi yoluyla kullanmış ve bu yatırımını Deniz Limited Şirketine satmıştır. Deniz Limited şirketi,

(240.000 – 140.000) 100.000 TL tutarına ulaşınca kadar, bu yatırım dolayısıyla elde ettiği kazancını indirimli oranda vergilendirecektir.

1.4. YATIRIMLARIN TAMAMLAMA VİZESİNİN YAPILMASININ GECİKTİĞİ DURUMLARDA UYGULAMA

Ekonomi Bakanlığı, teşvik belgesi kapsamındaki yatırımlarla ilgili tamamlama vizesi uygulaması yapmaktadır. İndirimli kurumlar vergisi uygulamasına başlanması için, bu vize işleminin yapılmasının gerekip gerekmediği konusunda ise mükellefler tereddüt etmektedir.

KVK'nın 32/A maddesi uygulanmasında yatırımın kısmen veya tamamen işletilmesine başlanması indirimli kurumlar vergisi uygulamasından yararlanabilmek için yeterlidir.

Bu nedenle, tamamlama vizesinin yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın, teşvik belgesi kapsamında yapılan yatırımın kısmen veya tamamen işletilmesine başlanılan hesap döneminden itibaren yatırıma katkı tutarına ulaşılınca kadar bu yatırımdan elde edilen kazançlara indirimli kurumlar vergisi uygulanabilecektir.⁴

Ayrıca, yatırım döneminde de sınırlı olarak yararlanılabilecek indirimli kurumlar vergisi uygulaması için tamamlama vizesi gerekmeceği tabiidir.

1.5. DİĞER HUSUSLAR

- Yatırıma katkı ve vergi oranı farklı olan illerde aynı mükellef tarafından yapılan yatırımlarda, toplam yatırımın her bir ile isabet eden oranına göre ilgili ilin yatırıma katkı oranı ve indirimli vergi oranı uygulanır.

Hesap dönemi itibarıyla yukarıda belirtilen şartların sağlanmadığının tespit edilmesi halinde, söz konusu vergilendirme döneminde indirimli vergi oranı uygulanması nedeniyle tahakkuk ettirilmemiş vergiler, vergi ziyai cezası uygulanmaksızın gecikme faiziyle birlikte tahsil olunur.

- Yatırımın kısmen veya tamamen faaliyete geçtiği geçici vergi döneminden itibaren indirimli kurumlar vergisi uygulamasından yararlanabilmesi mümkündür.⁵ Bu nedenle, geçici kurumlar vergisi e-beyannamesinin "Matrah Bilgileri" bölümünde gerekli teknik düzenlemeler yapılmıştır.
- Yine mükelleflerin en çok tereddüt ettikleri konulardan birisi de, indirimli oranın uygulanacağı matrahın, ticari bilanço karı mı yoksa mali kar mı olacağı yönündedir.

Kurumlar vergisi beyannamesi üzerinde indirimli kurumlar vergisi uygulanacak tutar, yatırımdan elde edilen **ticari bilanço karının** dikkate alınması suretiyle tespit edilecek ve indirimli vergi oranının uygulanacağı kazanç, beyanname üzerinden hesaplanan matrahı aşamayacaktır.⁶

4 Gelir İdaresi Başkanlığının 17.03.2011 tarih ve KVK-32/A-18 sayılı özelgesi

5 Gelir İdaresi Başkanlığının 09.05.2011 tarih ve KV-2255-2-3 sayılı özelgesi

6 Gelir İdaresi Başkanlığının 01.06.2012 tarih ve [32-2012/33]-12 sayılı özelgesi

Örneğin; Çınar A.Ş.'nin bulunduğu Mardin ilinde (VI. Bölge) yatırıma katkı oranı (2013 yılı için) %50 ve indirimli kurumlar vergisi oranı %90'dır. Şirket bu bölgede 2013 yılında 1.500.000 TL yatırım yapmış ve bu yatırımdan 2013 yılında, ticari bilançosuna göre 400.000 TL kazanç elde etmiştir.

Buna göre şirketin, 2013 yılında indirimli orana tabi tutabileceği matrahı 400.000 TL olacaktır.

Ancak, şirketin 2013 yılı kurumlar vergisi beyannameğinde, istisna, indirim ve geçmiş yıl zararları nedeniyle 100.000 TL mali karı çıkması durumunda, sadece bu kazançla indirimli oran uygulanacaktır. Böylelikle, indirimli oran uygulanabilecek matrahın üst sınırı ticari bilanço karı olmakla birlikte; mali karı, başka bir deyişle matrahı aşan tutarların indirimli orandan yararlanması tabiidir ki mümkün olmayacaktır.

2. GELİR VERGİSİ STOPAJI DESTEĞİ

Yeni teşvik sistemi uygulamasında, sigorta primi işveren hissesi desteğine ek olarak, belli bölgelerde gelir vergisi stopajı teşviki ve sigorta primi desteği uygulamaları getirilmiştir.

6322 sayılı Kanunla Gelir Vergisi Kanununa eklenen geçici 80. maddeye göre;

- Bakanlar Kurulunca belirlenen illerde yapılacak yatırımlar için Ekonomi Bakanlığı tarafından düzenlenen yatırım teşvik belgeleri kapsamında; madde nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 31/12/2023 tarihine kadar gerçekleşen yatırımlarda, teşvik belgelerinde öngörülen ve fiilen istihdam edilen işçilerin ücretlerinin sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan **asgari ücretin brüt tutarına tekabül eden kısmı üzerinden hesaplanan gelir vergisi**, yatırımın kısmen veya tamamen işletilmesine başlanılan tarihten itibaren **10 yıl süreyle** verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden vergiden terkin edilir.
- Terkin edilecek verginin hesabında, öncelikle asgari geçim indirimi dikkate alınır.
- Yatırımın tamamlanamaması veya teşvik belgesinin iptal edilmesi halinde, gelir vergisi stopajı teşviki uygulaması nedeniyle terkin edilen vergiler, vergi ziyai cezası uygulanmaksızın gecikme faiziyle birlikte tahsil olunur.
- Yatırımın faaliyete geçmesinden önce devri halinde devralan, aynı koşulları yerine getirmek kaydıyla gelir vergisi stopajı teşviki uygulamasından yararlanır.
- Yatırımın kısmen veya tamamen faaliyete geçmesinden sonra devri halinde, gelir vergisi stopajı teşviki uygulamasından devir tarihine kadar devreden, devir tarihinden sonra ise kalan süre kadar devralan yararlanır.

- 2012/3305 sayılı yeni BKK uyarınca gelir vergisi stopajı teşvikinden, sadece VI. bölge için düzenlenen teşvik belgeleri kapsamında gerçekleştirilecek yatırımlarla sağlanan ilave istihdam için faydalanılacaktır. Buna göre, anılan Bakanlar Kurulu Kararına ekli listede VI. bölge olarak yer verilen; Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Van illeri ile Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinde gerçekleştirilen yatırımlar dolayısıyla bu teşvikten yararlanılacaktır.
- Gelir vergisi stopajı teşvikinden, 01.07.2012 tarihinden itibaren 31.12.2023 tarihine kadar gerçekleşen yatırımlarda, yatırımın kısmen veya tamamen işletilmesine başlanılan tarihten itibaren 10 yıl süreyle yararlanılması mümkündür. Dolayısıyla, 31.12.2023 tarihinde kısmen veya tamamen işletilmesine başlanılan bir yatırım için gelir vergisi stopajı teşviki en son, 31.12.2023 tarihine kadar uygulanacaktır.

Yatırımın kısmen veya tamamen işletilmesine başlanılan dönemden itibaren herhangi bir nedenle gelir vergisi stopajı teşvikinden yararlanılmaması durumunda 10 yıllık sürenin uzaması mümkün değildir.

Örneğin; Emir Limited Şirketi tarafından Ekonomi Bakanlığına onaylanmış teşvik belgesine istinaden Van ilinde gerçekleştirilen ve 200 kişi istihdam edilen yatırımın işletilmesine Ağustos 2013 döneminden itibaren başlanılmıştır. Fiilen istihdam edilen 200 işçinin ücretleri üzerinden hesaplanan gelir vergisi stopajı tutarı 35.000 TL olup asgari geçim indirimi bordrosunda bu işçiler için hesaplanan asgari geçim indirimi tutarı ise 15.000 TL'dir.

Bu verilere göre, şirketin 200 işçi için yararlanacağı terkin tutarı şöyle hesaplanacaktır:

Ücretler üzerinden hesaplanan aylık gelir vergisi	35.000 TL
Asgari ücret üzerinden hesaplanan aylık gelir vergisi (200 x 130,24)	26.048 TL
Hesaplanan asgari geçim indirimi	15.000 TL
Geçici 80. madde kapsamında terkin edilebilecek tutar (26.048 - 15.000)	11.048 TL
Vergi dairesine ödenecek tutar [35.000 - (15.000 + 11.048)]	8.952 TL

Asgari ücret üzerinden hesaplanan vergi tutarından, asgari geçim indirimi tutarının mahsubu sonucu kalan tutar, geçici 80. madde uyarınca terkin edilecek tutar olacaktır.⁷

3. GELİR VERGİSİ STOPAJI VE SİGORTA PRİMİ DESTEĞİNİN MUHASEBELEŞTİRİLMESİ

Yukarıda açıklanan gelir vergisi stopajı desteği ile sigorta primi kesintilerine ilişkin desteklerin ne şekilde muhasebeleştirilecekleri ve gelir hesaplarına dahil edilip edilmeyecekleri konusunda meslek mensuplarının sıklıkla tereddüt yaşadığı görülmektedir.

Yeni teşvik mevzuatı kapsamında tahakkuktan terkin edilen gelir vergisi stopajı ile Bakanlık bütçelerinden karşılanan sigorta primi desteklerinin, gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeden muhasebe hesaplarında takip edilmesi gerekmektedir.⁸

Örneğin; VI. Bölgede yer alan Kars'ta 2013 yılında yatırım yapan ve bu yatırımı faaliyete geçen (Z) Limited Şirketinin, çalışanlarına ilişkin 2013/Ağustos ayındaki ödeme ve teşvik kalemleri aşağıdadır:

Brüt ücret toplamı	300.000 TL
Ücretler üzerinden hesaplanan gelir vergisi stopajı tutarı	80.000 TL
Sosyal güvenlik primleri	50.000 TL
Şirketin teşvik mevzuatı çerçevesinde terkin edeceği gelir vergisi stopajı	20.000 TL
Ekonomi Bakanlığı bütçesinden karşılanacak sigorta primleri (50.000/2)	25.000 TL

Buna göre şirketin aşağıdaki muhasebe kaydını yapması gerekecektir:

730 GENEL ÜRETİM GİDERLERİ	255.000
360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR (80.000 - 20.000)	60.000
361 ÖDENECEK SOS. GÜV. KES. (50.000 / 2)	25.000
102 BANKALAR	170.000

Buradan da görüleceği üzere, gelir vergisi stopajı ve sigorta primi destekleri doğrudan şirketin kasasında kalmış ve gelir hesaplarıyla ilişkilendirilmemiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de uygulanan yeni yatırım teşvik sisteminde yer alan düzenlemeler, yatırım yapacak mükellefler açısından önemli destekleri içermektedir.

Sistem dahilinde 2009-2012 yılları arasında alınan teşvik belgesi sayısı, yatırım ve istihdam tutarları aşağıdadır:

- Yatırım teşvik belgesi sayısı: 18.653
- Toplam yatırım tutarı: 256.120.000.000
- Toplam istihdam: 632.864⁹

Bu rakamlardan hareketle, teşvik sisteminin olumlu sonuçları olduğunu söylemek mümkündür. ■

⁸ Gelir İdaresi Başkanlığının 26.08.2011 tarih ve KVK-2010/22-122 sayılı özelgesi

⁹ <http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=EE7EE7B1-D8D3-8566-45201CE77E5F0FDD>



Ferit Öz

Devlet Gelir Uzmanı

Kamu Kurumlarına Ait Sosyal Tesislerde Vergi Uygulamaları

ÖZET

Sosyal devlet anlayışının ön planda olduğu yıllarda yapılan lojman, konukevi, sosyal tesis ve kampların kapatılması ve taşınmazların satışı popülarlığını korumaktadır. Bazı kapatma ve satış uygulamalarına karşın kamu kurumlarına ait birçok sosyal tesis faaliyetlerini sürdürmektedir.

Sadece kamu görevlilerine hizmet vermesi, kar amacı taşı-maması koşullarıyla açılan sosyal tesislerin günümüz ko-şullarında özellikle de büyük kentlerde kuruluş amaçlarının çok daha ötesinde özel sektördeki benzer kuruluşlarla reka-bet edebilir düzeyde faaliyet gösterdikleri bir gerçektir.

İktisadi işletme olarak faaliyet gösteren bu sosyal tesislerin vergi mükellefiyeti tesis etme zorunlulukları yanında kamu-sal karakter taşımaları nedeniyle bazı özellikli durumlara da dikkat etmeleri gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal tesisler - kamu görevlilerine hiz-met - kar amacı taşı-mama - vergi mükellefiyeti

GİRİŞ

Dünyada Keynesci ekonomi politikalarının egemen oldu-ğu 60'lı yıllardan itibaren ülkemizde sosyal devlet uygula-maları özellikle kamu kurumları ekseninde belirgin bir artış göstermiştir.

Kentli yaşam tarzının getirdiği zorunluluklar, özel sektö-rün yeterli gelişim gösterememesi, kamu sektöründen bek-lenen öncü adımlar vb. gerekçeler kamu kurumlarının sosyal tesisler açmalarını bir yerde zorunlu kılmıştır.

Son yıllarda her ne kadar tersine rüzgarlar esse de kamu kurumlarına ait sosyal tesisler döneme uygun olarak faa-liyet alanlarını genişleterek hizmet sektöründe varlıklarını korumaktadırlar.



Yazımızda, kamu kurumlarına ait sosyal tesislerin faaliyetlerinin vergi karşısındaki durumları uygulamadan örneklerle irdelenmeye çalışılacaktır.

1. SOSYAL TESİSLERİN KURUMLAR VERGİSİ MÜKELLEFİYETİ

Kamu kurumlarına ait sosyal tesisler genel olarak kurum mensuplarının konaklama, kreş gibi sosyal ihtiyaçlarının karşılanması, eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi, kültürel etkinliklerle personelin moral motivasyonunun yükseltilmesi, kaynaşmanın artırılması vb. amaçlarla kurulmakla beraber¹ faaliyet alanları itibarıyla ticari müesseselerdir.

Hizmet sektöründe faaliyet gösteren bu kuruluşların kazançlarının kurumlar vergisine tabi olup olmadıkları 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununda düzenlenmiştir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununda 1/c maddesiyle iktisadi kamu kuruluşları vergi mükellefiyeti kapsamına alınmış; aynı Kanunun 2/3 maddesinde de Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ve birinci ve ikinci fıkralar dışında kalan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu olduğu; altıncı fıkrasında ise bunların kazanç amacı gütmemelerinin, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunmasının, tüzel kişiliklerinin olmamasının, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini et-

¹ Örneğin, Emniyet Genel Müdürlüğü Sosyal Tesisleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, Madde 1 (<http://www.sosyalhizmetler.pol.tr/Duyurular/Site-Assets/Sayfalar/Forms/EditForm/EGM%20SOSYAL%20TES%20C4%B0SLER%20Y%C3%96NETMEL%20C4%B0K.pdf>)

Millî Eğitim Bakanlığı Öğretmen Evleri, Öğretmen Evi Ve Akşam Sanat Okulları, Öğretmen Lokalleri Ve Sosyal Tesisler Yönetmeliği, Madde 5 (<http://mevzuat.meb.gov.tr/html/219.html>)

kilemeyeceği; mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olmasının, kar edilmemesinin veya karın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanunun «Muafiyetler» başlıklı 4 üncü maddesinde, kurumlar vergisinden muaf olan kurumlar sayılmıştır. Maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olup sadece kamu görevlilerine hizmet veren, kar amacı gütmeyen ve üçüncü kişilere kiralananmayan kreş ve konukevleri ile askeri kışlalardaki kantinlerin kurumlar vergisinden muaf oldukları hüküm altına alınmıştır.

1 Seri No.lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliğinin (4.5.1.) bölümünün "Konukevi" başlıklı kısmında;

"5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3 üncü maddesinde genel yönetim kapsamındaki idareler belirtilmiş olup buna göre, anılan Kanuna ekli (1), (2) ve (3) sayılı cetvellerde yer alan idarelere, sosyal güvenlik kurumlarına, mahalli idarelere (il özel idaresi ve belediyeler ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler) ait kreş ve konukevleri, sadece kamu görevlilerine hizmet vermek, kar amacı gütmemek ve üçüncü kişilere kiralanamamak koşuluyla kurumlar vergisinden muaf olacaklardır."

açıklamasına yer verilmiştir.

Aynı yerde kreş ve konukevleri tanımına da yer verilmiş ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait kreşlerin,

- sadece kamu görevlilerine hizmet etmek amacıyla kurulması,

2 3/4/2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

- kârlılık amacı gütmemesi
- üçüncü kişilere kiralananmaması

koşuluyla kurumlar vergisi muafiyetinden yararlanmasının mümkün olduğu belirtilmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olup sadece kamu görevlilerine barınma hizmeti verilen ve barınmanın gerektirdiği kahvaltı ve yemek gibi zaruri ihtiyaçların karşılandığı konukevlerinin kurumlar vergisinden muaf olduğu, ancak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait konukevlerinin,

- amaçları dışında faaliyet göstermeleri
- kamu görevlileri dışındaki kişi ve kuruluşlara hizmet vermeleri ve bu durumun devamlılık arz etmesi halinde,

bu faaliyetlerin kurumlar vergisine tabi tutulması gerektiği açıklanmıştır.

Konukevlerinde berber, kuaför, bar, kafeterya, oyun salonu, çay bahçesi, pastane, düğün salonu, alakart, fast-food, lokanta, dansing, sauna, yüzme havuzu, fitness ve spor merkezi ile plaj v.b. yerlerde bir bedel karşılığı verilen hizmetlerin hiçbir şekilde muafiyet kapsamında değerlendirilemeyeceği de belirtilmiştir.

Bu çerçevede, sadece kamu görevlilerine hizmet veren kreşler ile barınma hizmeti ve barınmanın gerektirdiği kahvaltı, yemek gibi zaruri ihtiyaçların giderildiği konukevleri muafiyet kapsamında bulunmaktadır. Bunlar dışında kalan, bir organizasyona bağlı olarak piyasa ekonomisi içerisinde bedel karşılığı mal alım satımı, imalatı ya da hizmet ifası şeklinde faaliyet gösteren sosyal tesisler için kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerekmektedir.

Tebliğde bu faaliyetlere örnekler verilmekle birlikte bazı durumlarda bu faaliyetlerin kiralama yoluyla dışarıdan kişilere yaptırıldığı da bilinmektedir. Bu durumda kamu kuruluşlarının elde ettiği kira gelirlerinden dolayı kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerekir.

2. ŞÖŞYAL TESİSLERDE KATMA DEĞER VERGİSİ (KDV) UYGULAMALARI

2.1. SOSYAL TESİSLERİN KDV MÜKELLEFİYETİ

KDV Kanununun 1/3-g maddesine göre, genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabidir.

9 Seri No.lu KDV Genel Tebliğinde³; orduvevleri, askeri gazinolar, askeri kantinler, kışla garnizonları ile kamu kurumlarına ait misafirhane, kreş, yemekhane, eğitim ve dinlenme tesislerinin işletilmesi veya yönetilmesi suretiyle yürütülen faaliyetlerin kar amacı taşıyamaları nedeniyle ticari faaliyet kapsamına girmediği kabul edilmekte ve münhasıran ilgili kurum ve kuruluş mensuplarına hitap etmeleri şartıyla KDV'ye tabi tutulmamaktadır.

Ancak, kurumlar vergisi uygulamasına paralel şekilde örneğin konaklama hizmeti dışında bir öğretmenevi bünyesinde (berber, kuaför, kafeterya, düğün salonu, lokanta, kuru temizleme v.b.) ticari faaliyetlerin de yürütülmesi durumunda kurumlar vergisi mükellefiyetiyle birlikte KDV mükellefiyetinin de tesis edilmesi gerekmektedir.

Uygulamada sosyal tesislerle ilgili vergi mükellefiyeti tesis edilip edilmeyeceği yapılacak yoklama sonucunda belirlenmektedir.

Örneğin, öğretmenevinde idari bölüm, dinlenme salonu, lokal ve konaklama bölümünün olduğu ve öğretmenevi bünyesinde herhangi bir ticari faaliyet yapılmadığının tespit edildiği durumda, sadece kendi mensuplarına yönelik yürütmüş olduğu konaklama hizmeti nedeniyle kurumlar vergisi ve KDV mükellefiyeti söz konusu olmamaktadır.⁴

2.2. SOSYAL TESİSLERİN KDV TEVKİFAT YÜKÜMLÜLÜKLERİ

KDV Kanununun 9 uncu maddesi ile vergi alacağının emniyet altına alınması amacıyla vergiye tabi işlemlere taraf olanları vergi alacağının ödenmesinden sorumlu tutma konusunda Maliye Bakanlığına yetki verilmiştir.

Bu yetkiye dayanarak yayımlanan 117 Seri No.lu KDV Genel Tebliğinin⁵ (3.1.2) bölümünde kısmi tevkifat uygulaması kapsamında KDV tevkifatı uygulayacak alıcılar sayılmıştır.

Tebliğin (3.1.2/a) ayrımında yer alan KDV mükellefleri (sadece sorumlu sıfatıyla KDV ödeyenler bu kapsama dahil değildir) ile

(3.1.2/b) ayrımında yer alan KDV mükellefi olsun olmasın,

- 5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerde yer alan idare, kurum ve kuruluşlar, il özel idareleri ve bunların teşkil ettikleri birlikler, belediyelerin teşkil ettikleri birlikler ile köylere hizmet götürme birlikleri,

3 31/12/1984 tarih ve 18622 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

4 Trabzon Vergi Dairesi Başkanlığının 6/1/2012 tarih ve B.07.1.G İB.4.61.15.01-621-53-2010-3 sayılı özelgesi (<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>)

5 14/4/2012 tarih ve 28264 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

- Yukarıda sayılanlar dışındaki, kanunla kurulan kamu kurum ve kuruluşları,
- Döner sermayeli kuruluşlar,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,
- Kanunla kurulan veya tüzel kişiliği haiz emekli ve yardım sandıkları,
- Bankalar,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri (Kamu İktisadi Kuruluşları, İktisadi Devlet Teşekkülleri),
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar,
- Organize sanayi bölgeleri ile menkul kıymetler, vadeli işlemler borsaları dahil bütün borsalar,
- Yarıdan fazla hissesi doğrudan yukarıda sayılan idare, kurum ve kuruluşlara ait olan (tek başına ya da birlikte) kurum, kuruluş ve işletmeler,
- Payları İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında işlem gören şirketler,

Tebliğ'in (3.2) ve (3.3) bölümleri kapsamındaki işlemlerde KDV tevkifatı yapmakla sorumlu tutulmuştur.

Buna göre, belirlenmiş alıcılar kapsamında olan kamu kurumlarına ait sosyal tesislerin,

- Yapım İşleri İle Bu İşlerle Birlikte İfa Edilen Mühendislik-Mimarlık ve Etüt-Proje Hizmetleri
- Etüt, Plan-Proje, Danışmanlık, Denetim ve Benzeri Hizmetler
- Makine, Teçhizat, Demirbaş ve Taşıtlara Ait Tadil, Bakım ve Onarım Hizmetleri
- Yemek Servis ve Organizasyon Hizmetleri
- İşgücü Temin Hizmetleri
- Yapı Denetim Hizmetleri
- Fason Olarak Yaptırılan Tekstil ve Konfeksiyon İşleri, Çanta ve Ayakkabı Dikim İşleri ve Bu İşlere Aracılık Hizmetleri
- Spor Kulüplerinin Yayın, Reklâm ve İsim Hakkı Gelirlerine Konu İşlemleri
- Temizlik, Çevre ve Bahçe Bakım Hizmetleri
- Servis Taşımacılığı Hizmeti
- Her Türlü Baskı ve Basım Hizmetleri

alımları tevkifata tabidir.

Ayrıca söz konusu sosyal tesislerin 5018 sayılı Kanuna ekli cetveller kapsamındaki idare, kurum ve kuruluşlar kapsamında yer almaları durumunda, KDV mükellefleri tarafından bu tesislere verilen bütün hizmet ifalarında (5/10) oranında KDV tevkifatı uygulanacaktır.

Diğer yandan, 117 Seri No.lu KDV Genel Tebliğinin (3.1.4) bölümünde belirlenmiş alıcıların birbirlerine karşı yaptıkları teslim ve hizmetlerde (şirketleşenler dahil profesyonel spor kulüplerince yapılanlar hariç), KDV tevkifatı uygulanmayacağı açıklanmıştır.

Buna göre, sosyal tesislerin kamu kurumlarına sundukları ya da diğer kamu kurumlarından satın aldıkları hizmetlerde KDV tevkifatı yapılmayacaktır.

Örneğin, ilçe öğretmenevi müdürlüğünce köylerde bulunan ilköğretim okullarına taşınmalı öğle yemeği hizmeti verilmesi durumunda KDV tevkifatı yapılmaz.

Tevkifat yükümlülüğü konusunda bir diğer husus kiralama işlemlerine yöneliktir. Kiralama işlemlerinde kiraya verenin başka faaliyetleri nedeniyle KDV mükellefiyetinin bulunmaması ve kiracının KDV mükellefi olması şartlarının birlikte var olması halinde, kiracı tarafından sorumlu sıfatıyla beyan edilmektedir.

KDV mükellefiyeti bulunan sosyal tesislerin işletme bünyesindeki lokanta, kafeterya, kuaför vb. yerlerin işletme haklarını kiraya vermeleri durumunda kira gelirleri üzerinden KDV hesaplamaları gerekir.

KDV mükellefiyetleri bulunmayan sosyal tesislerin işletme hakkını kiraya vermeleri durumunda da bu işlemlerde KDV tevkifatı yapılmaz. Kurumlar vergisi muafiyetini de bozan bu durumda sosyal tesislerin tüm gelirleri üzerinden KDV hesaplamaları gerekir.

2.3. SOSYAL TESİSLERDE VERİLEN HİZMETLERDE KDV ORANI

KDV oranları, KDV Kanununun 28 inci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak yayımlanan 2007/13033 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesine (BKK) ekli I sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için % 1, II sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %8, bu listelerde yer almayan vergiye tabi işlemler için % 18 olarak tespit edilmiştir.

BKK eki II sayılı listenin "Diğer Mal ve Hizmetler" başlıklı (B) bölümünün

24. sırasında "Gazino, açık hava gazinosu, bar, dans salonu, diskotek, pavyon, taverna, birahane, kokteyl salonu ve benzeri yerler hariç olmak üzere kahvehane, kır kahvesi, çay bahçesi, çay ocağı, kiraathane, kafeterya, pastane, ayakta yemek yenilen yerler, yemeği pakette satan veya diğer şekillerde yemek hizmeti sunan yerler, lokanta, içkili lokanta, kebabçı ve benzeri yerlerde (birinci sınıf lokanta ruhsatı ya da işletme belgesine sahip olan

yerler ile üç yıldız ve üzeri oteller, tatil köyleri ve benzeri tesislerin bünyesindeki lokantalar hariç) verilen hizmetler (bu yerlerde verilen hizmetlerin alkollü içeceklerle isabet eden kısmı hariç),”

25. sırasında “Otel, motel, pansiyon, tatil köyü ve benzeri konaklama tesislerinde sunulan geceleme hizmeti (1618 sayılı Kanun hükümlerine göre Kültür ve Turizm Bakanlığında işletme belgesi almış seyahat acenteleri tarafından müşteriye aktarılan geceleme hizmet tutarı ve bu hizmete ilişkin aracılık bedellerine de konaklama tesislerinde verilen geceleme hizmetlerinin ait olduğu oran uygulanır. Konaklama tesislerinde geceleme hizmetinden yararlanmayanlara verilen tüm hizmetler ile geceleme hizmetiyle beraber verilen ancak ayrıca belgelendirilen ya da geceleme hizmetine ait belgede ayrıca fiyatlandırılan hizmetler bu sıra kapsamında yer almaktadır. Ancak geceleme hizmeti kapsamında verilmesi ve geceleme bedeline dahil edilmesi mutlak olan diğer hizmetler bu sıra kapsamında yer almakla birlikte bu şekilde belirlenen geceleme bedeli içinde sunulan alkollü içeceklerle ilişkin yüklenilen katma değer vergisi tutarları, hizmeti sunanlar tarafından indirim konusu yapılamaz.)”

ibareleri yer almaktadır.

Bu kapsamda KDV mükellefiyeti bulunan kamu kurumlarına ait sosyal tesislerde verilen konaklama hizmetlerinde % 8 oranında KDV hesaplanacaktır. Yine bu tesisler bünyesinde verilen yer alan yeme içme ünitelerinin birinci sınıf lokanta ruhsatı ya da işletme belgesi almamış olmaları koşuluyla buralarda verilen yeme içme hizmetlerinde de %8 oranında KDV hesaplanacaktır.

3. SOSYAL TESİSLERDE DAMGA VERGİSİ UYGULAMALARI

Sosyal tesislerin işletilmesi sırasında mal ve hizmet alımları karşılığında firmalara yapılan ödemelerle ilgili olarak düzenlenen kağıtların damga vergisine tabi tutulup tutulmayacağı tereddüt konusu olabilmektedir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanununun

- 1. maddesinde, bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtların damga vergisine tabi olduğu;
- 3. maddesinde, damga vergisi mükellefinin kağıtları imza edenler olduğu ve resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemler nedeniyle düzenlenen kağıtların damga vergisinin kişiler tarafından ödeneceği;
- 8. maddesinde, bu Kanunda yazılı resmi daireden maksadın genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, belediyeler ve köylerin olduğu, bu dairelere bağlı olup ayrı tüzel kişiliği bulunan iktisadi işletmelerin resmi daire sayılmayacağı;

- 24/2 maddesinde, birden fazla kişi tarafından imza edilen kağıtlara ait vergi ve cezanın tamamından imza edenlerin müteselsilen sorumlu olduğu, bunlar arasında vergiden müstesna olanların bulunmasının damga vergisinin noksan ödenmesini gerektirmeyeceği, damga vergisinden muaf kuruluşlarca kişilerin (1) sayılı tabloda yer alan işlemleriyle ilgili olarak düzenlenen ve sadece bu kurumların imzasını taşıyan kağıtlara ait verginin tamamının kişiler tarafından ödeneceği, ancak bu kağıtlara ait verginin hiç ödenmemesi veya noksan ödenmesi halinde vergi ve cezanın tamamından kişilerle birlikte kurumların müteselsilen sorumlu olduğu

hükümlerine yer verilmiştir.

Aynı Kanuna ekli (1) sayılı tablonun “IV.Makbuzlar ve diğer kağıtlar” başlıklı bölümünün 1/a fıkrasında, resmi daireler tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödemeler (avans olarak yapılanlar dahil) nedeniyle, kişiler tarafından resmi dairelere verilen ve belli parayı ihtiva eden makbuz ve ibra senetleri ile bu ödemelerin resmi daireler nam ve hesabına, kişiler adına açılmış veya açılacak hesaplara nakledilmesini veya emir ve havalelerine tediyesini temin eden kağıtların nispi damga vergisine tabi olduğu hükme bağlanmıştır. 2009/15725 sayılı BKK ile 01/01/2010 tarihinden geçerli olmak üzere Kanuna ekli (1) sayılı tablonun IV/1-a fıkrasındaki kağıtlara ilişkin damga vergisi oranı binde 8,25 olarak belirlenmiştir.

Damga vergisi uygulaması bakımından Kanunda tanımı yapılan resmi dairelere bağlı olmakla birlikte ayrı tüzel kişilik ve iktisadilik vasıflarından her ikisine birden haiz olan kuruluşlar resmi daire olarak kabul edilmemekte, buna karşılık bu iki özellikten herhangi birisine sahip olmayan kuruluşlar resmi daire olarak değerlendirilmemektedir.

Bu çerçevede, sosyal tesislerin bağlı oldukları kurumlardan ayrı bir tüzel kişiliklerinin bulunmaması halinde, 488 sayılı Damga Vergisi Kanununun 8 inci maddesi gereğince resmi daire olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu işletmelerin mal ve hizmet alımları karşılığında yapılan ödemeler ile ilgili olarak düzenlenen kağıtların Kanuna ekli (1) sayılı tablonun IV/1-a fıkrası uyarınca damga vergisine tabi tutulması gerekir. Bu kağıtlara ait verginin ödenmemesi veya noksan ödenmesi halinde ise Damga Vergisi Kanununun 24. maddesi hükmü uyarınca söz konusu verginin ödenmesi bakımından sosyal tesislerin müteselsil sorumluluğu bulunmaktadır.

Sosyal tesislerin iktisadilik vasfının yanı sıra bağlı oldukları kurumlardan ayrı tüzel kişiliğinin de bulunması halinde ise, bu işletmelerin resmi daire kapsamında değerlendirilmesi mümkün bulunmadığından, mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan ödemeler ile ilgili olarak düzenlenecek kağıtların damga vergisine tabi tutulması gerekmektedir.

SONUÇ

Kamu kurumlarına ait sosyal tesisler son yıllarda özelleştirme uygulamalarıyla gündeme gelmelerine karşın faaliyetlerini sürdürmeye devam etmektedirler. Eğitim ve dinlenme tesisleri, misafirhaneler, kreş ve çocuk bakımevleri, spor tesisleri kamu personelinin ihtiyaçlarının yanı sıra birçok yerde tüm vatandaşlara da hizmet veren önemli ticari işletmeler olmuşlardır.

Ticari hayatta rekabet eşitliğini bozmama prensibiyle vergi kanunlarında kamu personeli dışındaki kişilere

hizmet veren, kuruluş amaçlarındaki unsurların ötesinde özel sektörün de sunduğu birçok hizmeti kamu sektörünün olanaklarıyla sunan bu tesislere vergisel avantaj sağlamama görüşü hakimdir.

Kamu kurumlarının sosyal tesislerinin kuruluş yıllarındaki zorunlulukların bir çoğunun kalmadığı bu günlerde mevcut tesislerin tüm kamu çalışanlarınca, ihtiyaç olması durumunda da tüm vatandaşlarca eşit koşullarda kullanımı⁶ ve bu tesislerin vergi uygulamaları karşısında sektörde faaliyet gösteren diğer işletmelerle aynı koşullarda faaliyetlerini sürdürmeleri adalet ve eşitlik açısından önem arz etmektedir. ■

6 24/4/2008 tarih ve 26856 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2008/5 sayılı Başbakanlık Genelgesinde "Sosyal tesisi bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarının personelinin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının Türkiye genelindeki sosyal tesislerinden, bu kuruluşların kendi personeli için uyguladığı statü ve mali imkanlarla yararlanması uygun görülmüştür." ibaresi yer almasına karşın en son 21/1/2013 tarih ve 28535 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2013-3 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğde başka kurum personeli (%25) ve dışarıdan yararlanma (%50) için daha yüksek ücretler uygulanacağı hükmü bulunmaktadır.



Ahmet KARİP

Devlet Personel Uzmanı

Kamu Personel Seçme Sınavı "Bir Sistem Analizi"

ÖZET

Kamu Kamu Personel Seçme Sınavı uygulamaya girdiği 2002 yılından beri Devlet memuru olmak isteyen adaylar için geçilmesi gerekli bir aşama teşkil etmektedir. Hiç şüphesiz bu nedenle adaylar için büyük önem taşımakla birlikte Kamu Kamu Personel Seçme Sınavı hakkında genel bilgi veren çalışmalarla pek rastlanılmamaktadır.

Bu tespitten hareketle bu çalışmada belli bir sistematik içerisinde Kamu Personel Seçme Sınavı'na girebilecekler, sınavın kapsamı, içeriği ve A ve B grubu kadrolar ile B grubu kadrolar için gerçekleştirilen merkezi yerleştirme işlemleri hakkında bilgi verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS), Merkezi Yerleştirme, Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi, A Grubu Kadro, B Grubu Kadro.

GİRİŞ

İşsizlik Ülkemiz açısından her zaman sorun olmuştur ve olmaya da devam etmektedir. Türkiye İstatistik Enstitüsü'nün verilerine göre Mayıs 2013 itibarıyla işsizlik oranı % 8,8 işsiz sayısı ise 2.526.000'dir. Ülkemizde yapılan pek çok anket çalışmasının sonucu da işsizliğin hala Ülkemizin en önemli sorunları arasında olduğunu göstermektedir. Örneğin Habertürk Gazetesi tarafından Eylül-2011'de Konsensus Araştırma ve Danışmanlık Şirketi'ne yaptırılan ankette işsizlik % 51,7 ile ülkemizin en büyük ikinci sorunu olarak görülmektedir. Aynı şirket tarafından 18-28 Mayıs 2011'de yapılan ankette ise işsizlik % 83,6 ile en büyük sorun olarak görülmekteydi¹.

İşsizliğin bu kadar büyük oranlarda olduğu ve insanlar nezdinde bu denli büyük bir sorun olarak görüldüğü ülkemiz-

¹ Bu çalışmada yer verilen görüşler, yazarın şahsi görüşleri olup, yazarın çalıştığı Kurumu bağlamaz. Çalıştığı kurum veya yaptığı görevle ilişki kurulmak suretiyle herhangi bir şekilde kullanılamaz. <http://www.konsensus.com.tr/news/396/turkiyenin-en-onemli-uc-sorunu.html> (erişim tarihi: 09/09/2013)



de kamuya alınacak personel sayısı ve alım yöntemi de doğal olarak önem kazanmaktadır. Hali hazırda memur olmak isteyen adaylar Kamu Personel Seçme Sınavı'na (KPSS) girmekte ve bu sınavın ardından B grubu kadrolar ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi sözleşmeli personel pozisyonları için merkezi yerleştirme işlemlerine katılmakta, A grubu kadrolar için ise ilgili kurumlarca açılacak giriş sınavlarını takip etmektedirler.

2011 yılında basımı yapılan bir kitapta da Kamu Personel Seçme Sınavından "KPSS belası" olarak bahsedilmesine rağmen aynı zamanda pek çok üniversite mezunu genç için umut kapısı olduğu da belirtilmiştir². Hatta umut öylesine büyüktür ki KPSS'ye giren aday sayısı öğrenim düzeyine bakılmaksızın her geçen gün artmakta ve toplamda milyonları³ bulmuş bulunmaktadır.

Bu nedenle bu makalede KPSS sistemi ile ilgili genel bir değerlendirme yapılarak, günümüzde uygulandığı haliyle sistemin geldiği nokta hakkında bilgi verilmektedir.

1.KPSS SİSTEMİ

Kamu Personel Seçme Sınavı 03/05/2002 tarih ve 24744 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hak-

2 BORA, Tanıl ve diğerleri (2012), Boşuna mı Okuduk? Türkiye'de Beyaz Yakalı İşsizliği, İletişim yayınları, 3. Baskı, İstanbul.

3 2012 yılında yapılan KPSS'ye Ortaöğretim, Önlisans ve Lisans düzeyinde giren toplam aday sayısı 3.720.000 civarındadır. Bunlardan 931.307'sini cumartesi sabah oturumu genel yetenek genel kültür sınavına katılan lisans mezunu adaylar oluşturmaktadır. Lisans düzeyinden sınava girenler, sınava giren aday sayısının yaklaşık 2.000.000 kişi olduğu Ortaöğretim düzeyinden sonra bu sınava başvuran ikinci en kalabalık grubu oluşturmaktadır. Bkz. <http://www.osym.gov.tr/dosya/1-60695/h/2012-kpss-lisans-sayisal-bilgiler.pdf>

kinda Genel Yönetmelik"ten sonra ortaya çıkmıştır⁴. Anılan Yönetmelik 30.01.1986 tarih ve 19004 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğini kaldırmak suretiyle DMS ve 13/03/2001 ve 24341 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmeliğini yürürlükten kaldırmak suretiyle de KMS gibi önceki sınav uygulamalarına son vermiş ve "Kamu Personel Seçme Sınavı" sistemini getirmiştir. Bu nedenle KPSS sisteminin incelenmesine Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik ile başlanmalıdır. Zira KPSS sisteminin ana çatısı bu Yönetmelikte yer almaktadır.

İlgili Yönetmelik incelendiğinde ilk olarak kadrolarda A ve B grubu olmak üzere bir ayrıma gidildiği dikkati çekmektedir. Yönetmeliğe göre yapılacak olan KPSS'nin iki işlevi olacaktır. Bunlardan ilki A grubu kadrolar için yapılacak giriş sınavına kabul edilecekleri belirlemek, ikincisi B grubu kadrolar için atanmaya esas olacak yerleştirme işlemlerinde kullanılmaktır. Bu nedenle mevcut KPSS sisteminde incelenecek ilk husus A ve B grubu kadro ayırımı olacaktır.

4 Öncesinde İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğine 1999 yılında eklenen Ek 1 inci madde gereği İlk Defa Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Seçme Sınavı (DMS), özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen müfettiş yardımcılığı, uzman yardımcılığı, kaymakam adaylığı, denetmen yardımcılığı vb. meslekler için ise Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik gereği Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavı (KMS) yapılmaktadır. KPSS sistemi adeta DMS ve KMS sistemlerinin birleşiminden oluşmuştur. Kamuda hizmete alma yöntemlerinin tarihi gelişimi ile DMS ve KMS ile ilgili ayrıntılı bir inceleme için Bkz. ALBAYRAK, Süha Oğuz (2006) Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi),

Yönetmelikte tabii olarak dikkati çeken ikinci husus sistemin yapılacak Kamu Personel Seçme Sınavı üzerine kurulmuş olmasıdır. Zira A grubu kadrolara başvurabilmek için ilk koşul, adaylarca bu kadrolar için sınav yapacak kurumların özel mevzuatlarında yer verilen KPSS puan türünden asgari puanın alınmış olmasıdır. Diğer taraftan KPSS'ye girmek B grubu kadrolar için yapılacak merkezi yerleştirme işlemleri içinde önem taşımaktadır. Çünkü merkezi yerleştirme işlemlerinde adayların tercihte bulunabilmeleri, her şeyden önce geçerli ve mümkün olduğu kadar yüksek bir KPSS puanına sahip olmalarına bağlıdır. Bu nedenle ikinci olarak Kamu Personel Seçme Sınavı hakkında bilgi verilecektir.

Bilindiği üzere KPSS'ye girmek ve yüksek puan almak bir adayın doğrudan memur olması için yeterli değildir. KPSS'ye giren ve B grubu memurluklara yerleşmek isteyen adayların, yüksek veya düşük puan ayırımı yapılmaksızın herhangi bir kadro veya pozisyona yerleşebilmeleri için merkezi yerleştirme işlemlerine katılmaları gerekmektedir⁵. Bu yüzden bu bölümde son olarak merkezi yerleştirme işlemleri anlatılacaktır.

1.1. A VE B GRUBU KADRO AYIRIMI

Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinde bu Yönetmeliğin A ve B grubu kadrolara atanacaklar için yapılacak işlem ve sınavları kapsadığı belirtilmek suretiyle A grubu kadro-B grubu kadro ayırımına yer verilmiş bulunmaktadır.

İlgili Yönetmelikte A grubu kadrolar için ayrıntılı bir tanımlama yapılırken B grubu kadrolar için bu şekilde ayrıntılı bir tanımlama yapılmamıştır. Ancak ilgili Yönetmeliğin 2 nci maddesinin B grubu kadroları tanımlayan (b) fıkrasında bu kadroların A Grubu kadroların dışında kalan kadrolar olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple işe A grubu kadroları tanımlamakla başlamak gereklidir. Yönetmeliğin 2 nci maddesinde yer alan tanıma göre "Başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşları ile bağlı ortaklıklarındaki, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklere ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarının müfettiş yardımcısı ve müfettiş⁶ kadroları A grubu kadrolardır.

5 B grubu kadrolar arasında yer alan ancak merkezi yerleştirme kapsamında bulunmayan kadrolar ile B grubu kadrolarına merkezi yerleştirme ile atama yapmayan kurumlarda mevcuttur. Örneğin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı B grubu kadrolarına 640 sayılı KHK'nın 38 inci maddesinde yer alan hüküm gereği ilgili Bakanlıkça alım yapılmaktadır. Yine daha önce merkezi yerleştirme kapsamında bulunan Orman Genel Müdürlüğü Orman Muhafaza Memuru kadroları Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğe eklenen EK 7 nci madde ile merkezi yerleştirme kapsamından çıkarılmış ve bu kadrolara Genel Müdürlükçe yapılacak sözlü ve uygulamalı sınava göre eleman alınması usulü benimsenmiştir.

6 Belediye Müfettiş Yardımcısı kadrosunun A grubu Kadro olduğuna dair Devlet Personel Başkanlığı görüşü için Bkz. <http://www.dpb.gov.tr/dpbgorus-menu2.html> (erişim; 10/09/2013)

Devlet Personel Başkanlığının pek çok yazısında da A grubu kadro tanımına yer verilmiştir. Örneğin Devlet Personel Başkanlığı internet sitesinde yayımlanan "Devlet Personel Başkanlığı KPSS Rehberi"nde⁷ A grubu kadrolar "mesleğe kamu personel seçme sınavının ardından kurumların kendi özel mevzuatları gereğince gerekli puanı almış adaylar arasında yapılan özel yarışma sınavı (yazılı ve/veya sözlü) ile yardımcı (stajyer) olarak girilen ve yetiştirme döneminin ardından yapılan yeterlilik sınavında başarı gösterilmesi üzerine asıl unvana ataması yapılan kadrolardır." şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanımlardan yola çıkılarak A grubu kadroların özellikleri olarak şunlar söylenebilir;

- Bu kadrolar için KPSS'ye girmek zorunlu olmakla birlikte yalnızca KPSS puanı bu kadrolara atanmak için yeterli değildir,
- Bu kadrolara atanmak için ilgili kurum tarafından yapılacak (yazılı ve/veya sözlü) giriş sınavında başarılı olunması gerekir,
- Giriş sınavına başvurabilmek için ise sınav ilanında belirtilen KPSS puan türünden yine sınav ilanında belirtilmiş asgari puanı almış olmak gerekir,
- Mesleğe yardımcı veya stajyer olarak başlanır,
- Belli bir yetiştirme devresi geçirilmesi mecburidir,
- Yetiştirme devresinin ardından stajyerler/yardımcılar yeterlik sınavına tabi tutulurlar,
- Ancak yeterlik sınavında başarılı olanların asıl unvana ataması gerçekleştirilir.

A grubu kadroların hangi unvanları kapsadığı ise genel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun⁸ 36/A-11 maddesine bakılarak anlaşılabilir. Zaten ilgili madde incelendiğinde maddenin ilk cümlesinde "Mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan" ibaresine yer verildiği ve hemen ardından "müfettiş yardımcısı, uzman yardımcısı, murakıp yardımcısı, stajyer kontrolör" gibi unvanlara yer verildiği görülmektedir. Madde de ilk bölümde sayılan müfettiş yardımcısı, uzman yardımcısı vb. yapılacak yeterlik sınavında başarı göstererek asıl meslek unvanına atandıklarında bir defaya mahsus olmak üzere bir derece verileceği ifade edilmiş ve bunlara ilişkin asıl meslek unvanlarına yer verilmiştir⁹.

B grubu kadrolar "kadroları 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki listelerde yer alan, genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlar ile kurulan fonlar ve kefalet san-

7 <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/kpss/memur.pdf> (erişim; 13/09/2013)

8 Bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>

9 Sayıştay Denetçiliği ve İdari Hakimlik vb. yargıya ilişkin unvanlar, bu unvanlara da yapılan özel bir sınavla girilmesine ve belli bir yetiştirme devresi yaşanmasına rağmen 657 sayılı Kanunda yer almazlar. Ancak bu unvanlar zaten yargı erkinin içerisinde yer almakta (veya sayıştay denetçisi unvanında olduğu gibi hakimlik statüsünde sayıldıkları için) yerine getirdikleri görev itibariyle 657 sayılı Kanunda düzenlenmeleri uygun olmayan unvanlardır.

dıkları, il özel idareleri ve belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında¹⁰ A grubu kadrolar dışında kalan kadrolardır. Bu kadroların hangi unvanları kapsadığı konusunda A grubu kadrolarda olduğu gibi 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda veya başka bir mevzuat düzenlemesinde referans verilecek bir hüküm bulunmamaktadır. Bu kadroların özellikleri ise (KPSS'yi ilgilendiren yönüyle) kabaca şöyle sıralanabilir;

- Bu kadrolara atanmak için KPSS'ye girmek zorunludur,
- Kural olarak KPSS haricinde (yazılı veya sözlü) başka bir sınava girilmez¹¹,
- Merkezi yerleştirme işlemleri ile bu kadrolara yerleştirme yapılır,
- Yapılan merkezi yerleştirme işlemlerinde adayların tercihleri ve KPSS'den elde ettikleri puanlar dikkate alınır,
- Bu kadrolara yerleşen adayların atanmak için gerekli şartları taşımaları halinde yerleştirildikleri kurumlarca atamaları yapılır¹²,
- Herhangi stajyerlik/yardımcılık dönemi söz konusu değildir. Bu nedenle belli bir sürenin sonunda yeterlik sınavına tabi tutulmaları da söz konusu değildir¹³.

1.2.MERKEZİ SINAV (KPSS)

KPSS sisteminde uygulanan merkezi sınavı sınava girecek öğrenim düzeyi, sınavın kapsamı, sınavın içeriği, Yabancı Dil Sınavı'na girme zorunluluğu ve Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi olarak incelemek mümkündür.

1.2.1.ÖĞRENİM DÜZEYİ

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 41 inci maddesinde genel olarak ortaokulu bitirenlerin Devlet me-

10 [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.20023975&MevzuatTliski=0&sourceXmlSearch=kamu](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.20023975&MevzuatTliski=0&sourceXmlSearch=kamu%20g%C3%B6revlerine%20ilk%20defa) görevlerine ilk defa

11 Burada "kural olarak" başka bir sınava girilmeyeceğinden bahsedilmesinin sebebi B grubu kadro olduğunda şüphe olmamakla birlikte yapılan mevzuat düzenlemeleri ile merkezi yerleştirme işlemleri dışına çıkarılan bazı kurum veya unvanlar için KPSS dışında sınav yapılabilmesidir. Bunun son örneği Avukat kadroları ile Orman Genel Müdürlüğü Orman Muhafaza Memuru kadroları için yapılan mevzuat değişiklikleridir.

Bu değişiklikler için Bkz. Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik Ek Madde 6 ve 7.

12 Merkezi yerleştirme bir atama işlemi olmadığından merkezi yerleştirmeye başvuran ve herhangi bir kuruma yerleştirilen adayların atanmak için gerekli şartları taşıyıp taşımadıklarının kontrolü bu kurumlar bünyesinde kurulan sınav değerlendirme komisyonlarınca yapılır ve bu komisyonların yaptıkları kontrol sonrası atanmasını teklif ettikleri adayların atamaları ilgili kurumca yapılır.

13 Stajyerlik/yardımcılık dönemi ile aday memurluk bir birine karıştırılmamalıdır. A grubu veya B grubu fark etmeksizin göreve yeni başlayan bütün memurlar için bir adaylık dönemi söz konusudur. Bu süre 657 sayılı Kanuna göre 1 yıldan az 2 yıldan çok olamaz ve bu süre içerisinde yapılan temel ve hazırlayıcı eğitimde başarılı olmak zorunludur. Bu eğitimler sonunda yapılan sınavların da yeterlik sınavları ile bir alakası bulunmamaktadır.

mur olabilecekleri belirtilmiş ancak bir sınıfta belli görevlere atanabilmek veya bu görevlerde belli derecelere yükselebilmek için, kuruluş kanunları veya 657 sayılı Kanun ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmelikler ile işin gereğine göre daha yüksek öğrenim dereceleri istenebileceği hüküm altına alınmıştır. Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik incelendiğinde KPSS'ye en az hangi öğrenim düzeyinden başvuru yapılabileceği hususunda bir belirleme yapılmadığı ancak 6 ncı maddesi ile sınava başvuracakların öğrenim düzeyinin tespiti görevinin müştereken Devlet Personel Başkanlığı ile Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına verildiği görülmektedir.

KPSS'ye başvuracak adayların öğrenim durumları ile ilgili belirleme KPSS başvuru kılavuzları ile yapılmaktadır. KPSS başvuru kılavuzları incelendiğinde KPSS'ye başvurunun ortaöğretim, önlisans ve lisans olmak üzere 3 farklı öğrenim düzeyinden kabul edildiği görülmektedir. Bu nedenle ortaokul mezunları sınava kabul edilmemektedir.

Adayların KPSS'ye başvuru yaparken (ortaöğretim, önlisans ve lisans) en üst öğrenim düzeylerinden başvuru yapmaları zorunludur. Nitekim Devlet Personel Başkanlığı görüşlerinde de bu hususta "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik çerçevesinde gerçekleştirilen Kamu Personel Seçme Sınavı(KPSS); memur alımlarında kayırmacılığın önüne geçilmesi ve objektif bir yerleştirme yapılabilmesi amacıyla aynı öğrenim düzeyinden adayların birbirleriyle yarışmalarını sağlayacak şekilde, kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçları dikkate alınarak farklı öğrenim düzeylerinden yapılan bir yarışma sınavı olduğundan, bu sınava girecek adaylar arasında haksız rekabete sebebiyet verilmemesi için, adayların son öğrenim düzeylerinden sınava girmeleri hususu, tartışılmaz bir zarurettir. Bu sebeple, son öğrenim düzeyleri altında bir öğrenim düzeyinden KPSS'ye girip tercihleri çerçevesinde yerleştirilmesi yapılan adayların, bu durumun tespit edilmesi halinde yerleştirilme ve sınav sonuçları geçersiz sayılmaktadır."¹⁴ denilmektedir.

Sınava başvuru yapacak adayların hangi öğrenim düzeyinden sınava başvuracaklarının belirlenmesinde Lisans KPSS son başvuru tarihi ile Ortaöğretim/Önlisans KPSS'ye son başvuru tarihi esas alınmaktadır. Yani Lisans KPSS'ye son başvuru tarihi itibarıyla lisans düzeyinden mezun olan adayların alt düzeyden sınava girmeleri mümkün değilken Ortaöğretim/Önlisans KPSS'ye son başvuru tarihi¹⁵ itibarıyla önlisans düzeyinden mezun olan adaylarında sınava ortaöğretim düzeyinden girmeleri mümkün değildir. Bu husus KPSS başvuru kılavuzlarında da yer almaktadır. Örneğin 2012 Lisans KPSS

14 Bkz. <http://www.dpb.gov.tr/dpbgorusmenu2.html> 10'nolu görüş.

15 Ortaöğretim düzeyinden sınava girecek adaylarla önlisans düzeyinden sınava girecek adayların başvuruları aynı tarih aralığında alınmakta olup bu iki düzey içinde tek bir KPSS Başvuru Kılavuzu yayımlanmaktadır.

Başvuru Kılavuzunda¹⁶ başvuruların 9-18 Nisan 2012 tarihlerinde yapılacağı belirtilmiş ve "Bir lisans programından 18 Nisan 2012 tarihinden önce mezun olanlar/olacaklar, KPSS'ye Lisans düzeyinden girmek zorundadır. 18 Nisan 2012 tarihinden sonra mezun olacaklar ise, mezuniyet durumlarını da göz önünde bulundurarak, KPSS'ye Lisans düzeyinden veya Ortaöğretim/Önlisans düzeyinden girebilirler; ancak adayların söz konusu her iki düzeyden de sınava girmeleri mümkün bulunmamaktadır." açıklamasına yer verilmektedir. 2012 ortaöğretim/önlisans KPSS başvuru kılavuzunda¹⁷ ise "18 Nisan 2012 tarihi itibarıyla bir lisans diploması almaya hak kazanan adaylar 2012-KPSS Ortaöğretim/Önlisans'a başvuramazlar." ve "2012-KPSS Ortaöğretim/Önlisans'a son başvuru tarihi olan 11 Temmuz 2012 tarihi itibarıyla ön lisans diploması almaya hak kazanmış adaylar sınava ortaöğretim düzeyinde girmek için başvuramazlar." açıklaması yer almaktadır.

Adayların hangi öğrenim düzeyinden sınava girecekleri hususunu tekrara düşmek pahasına yeniden belirtmek istersek ilk husus mezun olunmuş olan (en son değil) en üst öğrenim düzeyinden sınava başvurulacağı ve bu mezuniyet durumlarının tespitinde (Lisans veya Ortaöğretim/Önlisans) KPSS'ye son başvuru tarihinin esas alınacağıdır.

1.2.2. SINAV KAPSAMI

Bilindiği üzere KPSS her yıl yapılmaktadır. Ancak her yıl yapılan KPSS'lerin kullanılabilirlikleri açısından aynı kapsamda olduğunu söylemek mümkün değildir. KPSS'yi kapsam bakımından (uygulamada her ne kadar bu şekilde adlandırılmasa da) Genel KPSS ve A Grubu ve Öğretmenlik KPSS şeklinde ikiye ayırmak mümkündür.

Yukarıda yaptığımız ayrıma göre sonu çift sayı ile biten yıllarda yapılan KPSS'yi Genel KPSS olarak adlandırabiliriz. Genel KPSS ile A Grubu ve Öğretmenlik KPSS'yi birbirinden ayıran husus sınava giren aday grupları ile elde edilen sınav sonucunun merkezi yerleştirme işlemlerinde kullanılıp kullanılmayacağıdır.

Genel KPSS'nin özellikleri olarak şunlar sıralanabilir;

- Bu yıllarda yapılan KPSS'ye ortaöğretim, önlisans ve lisans mezunlarının tamamı katılabilmektedir.
- Bu sınav sonucu elde edilen (KPSSP3, KPSSP93, KPSSP94) puanlarla merkezi yerleştirme işlemlerine katılmak mümkündür.
- Bu yıllarda girilen sınavlarda Lisans düzeyinde KPSSP3 puan türü dışında adayların genel yetenek ve genel kültür dışında uygulanan diğer testlere girmeleri koşuluyla 121 puan türü daha hesaplanmaktadır.

- Hesaplanan bu puan türleri A grubu meslekler ve KPSSP121 puan türü öğretmen atamalarına başvuruda kullanılan puanlardır. Adaylar sınav sonucunda elde edilen bu puanları iki yıl süre ile A grubu meslekler için yapılacak giriş sınavlarına başvuruda kullanabilirler. Öğretmen adayları için ise bu süre 1 yıldır.

A Grubu ve Öğretmenlik KPSS ise sonu tek sayı ile biten yıllarda yapılan KPSS'dir. A Grubu ve Öğretmenlik KPSS'nin özellikleri olarak şunlar sıralanabilir;

- Bu yıllarda yapılan KPSS'ye sadece lisans mezunu adaylar başvurabilmekte ve sınav yalnızca lisans düzeyinde yapılmaktadır.
- Adayların KPSSP3 puanlarının yanı sıra diğer 121 puan türü de hesaplanmaktadır. Bu puan türleri ile A grubu meslekler için yapılacak giriş sınavlarına 2 yıl süre başvurmak mümkündür.
- Öğretmen adayları için girdikleri testler dikkate alınarak KPSSP10 veya KPSSP121 puan türü hesaplanmaktadır. Bu puan türleri öğretmen atamalarında bir yıl süre¹⁸ ile geçerlidir.
- Bu sınav sonucu elde edilecek KPSSP3 puan türünün merkezi yerleştirme işlemlerinde kullanılması mümkün değildir.

1.2.3. SINAVIN İÇERİĞİ

Adayların KPSS'de cevapladıkları testler sınava giriş amaçlarına göre farklılık göstermektedir. Sınava giriş amaçları dikkate alındığında adayların;

- B grubu kadrolara yerleşmek için puan elde etmek,
- A Grubu Kadrolar için yapılacak giriş sınavlarına başvuru hakkı elde etmek ve
- Öğretmenlik atamalarına başvurmak için gerekli puanı elde etmek amacıyla KPSS'ye başvurdukları görülmektedir. KPSS'de cevaplanan testler de buna göre B grubu kadrolar için sınava girenler, A grubu kadrolar için sınava girenler ve Öğretmenlik için sınava giren adaylar için farklılık göstermektedir. Bu nedenle aşağıda KPSS'de uygulanan testler ve hesaplanan puan türleri adayların sınava giriş amaçlarındaki ayrıma uygun olarak 3 ayrı şekilde gösterilmiştir.

¹⁸ Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin 11 inci maddesine göre KPSS sonuçları iki yıl geçerlidir. Bu süre içerisinde yeni bir sınav yapılmaz ise sınav sonuçları geçerli olmaya devam eder. Ancak yönetmeliğin 11 inci maddesinde 02/07/2012 tarihinde değişiklik yapılmış ve KPSS sonuçlarının öğretmen adayları için geçerlilik süresi bir yıla indirilmiştir. Ancak düzenlemenin 2012 yılı KPSS'nin yapılmasının ardından yapılması sebebiyle yönetmeliğe eklenen geçici 8 inci maddesi ile Öğretmen adaylarının 6/7/2012 tarihinden önce elde ettikleri 2012 KPSS sonuçlarının 2 yıl geçerli olacağı belirtilmiştir.

¹⁶ Bkz. <http://www.osym.gov.tr/dosya/1-59846/h/2012kpsslisanskilavuz-942012.pdf>

¹⁷ Bkz. <http://www.osym.gov.tr/dosya/1-60320/h/2012kpssortonlisanskilavuz-1072012.pdf>

Tablo 1: B Grubu Kadrolar İçin KPSS İçeriği ve Hesaplanan Puan Türleri

ÖĞRENİM DÜZEYİ	SINAVDA UYGULANAN TESTLER		HESAPLANAN PUAN TÜRÜ
ORTAÖĞRETİM	GENEL YETENEK	GENEL KÜLTÜR	KPSSP94
ÖNLİSANS			KPSSP93
LİSANS			KPSSP3

Yukarıda belirtilen puan türlerinden KPSSP93 ve KPSSP94 puan türü yalnızca merkezi yerleştirme işlemlerinde kullanılabilirken KPSSP3 çok sınırlı bir kullanım alanı olsa da A grubu mesleklere başvuruda kullanılabilir. Bu puan türü daha çok İİBF/SBF mezunları dışında kalan adayların KPSS A grubu sınavlara kabul edilmeleri durumunda kullanılmaktadır. Örneğin Orman ve Su İşleri Bakanlığı Müfettiş Yardımcılığı sınavına İİBF/SBF ve Hukuk Fakültesi mezunları dışında Orman Fakültesi ve İnşaat Mühendisliği mezunları da kabul edilmektedir. 07/09/2013 tarihli sınav ilanına¹⁹ bakıldığında başvuru için İİBF/SBF ve Hukuk Fakültesi mezunlarından KPSSP35, KPSSP38, KPSSP40 puanları istenmesine rağmen Orman Fakültesi ve İnşaat Mühendisliği mezunları için KPSSP3 ve KPSSP4 puan türleri istenmektedir.

Tablo 2: A Grubu Kadrolar İçin KPSS İçeriği ve Hesaplanan Puan Türleri

ÖĞRENİM DÜZEYİ	SINAVDA UYGULANAN TESTLER			HESAPLANAN PUAN TÜRÜ
LİSANS	CUMARTESİ SABAH	PAZAR SABAH	PAZAR ÖĞLEDEN SONRA	UYGULANAN TESTLERİN FARKLI AĞIRLIKTAKİ OLDUĞU 120 PUAN TÜRÜ
	Genel Yetenek	Hukuk	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri	
	Genel Kültür	İktisat	Ekonometri	
		İşletme	İstatistik	
		Maliye	Kamu Yönetimi	
		Muhasebe	Uluslararası İlişkiler	

KPSS A Grubu Kadrolar için kurumlarca farklı puan türleri kullanılmaktadır. Örneğin İçişleri Bakanlığınca Kaymakam Adaylığı Sınavı için içerisinde Kamu Yönetimi Testinin ağırlıklı olduğu KPSSP37 puanı talep edilirken Sosyal Güvenlik Kurumunca yapılan Müfettiş Yardımcılığı sınavında Hukuk, Muhasebe ve Maliye testinin ağırlıklı olduğu KPSS118 puan türü kullanılmaktadır. Bu nedenle A grubu Kadrolar için sınava giren adayların B Grubu Kadrolar için sınava giren adaylardan farklı olarak Genel Yetenek-Genel Kültür testinin yanı sıra Pazar günü yapılan sınav oturumlarına katılmaları da gereklidir. Ayrıca adayların başvurmayı düşündükleri A Grubu Kadrolar için istenilen puan türlerini elde etmeleri için bu puan türlerinin içeriğine dahil testlerden (yanlış veya doğru fark etmeksizin) en az bir soru cevaplamaları zorunludur.

19 Sınav ilanı için bkz. http://www.ormansu.gov.tr/osb/Libraries/Dok%3bcmanlar/mufettis_yrd_ilan.sflb.ashx

Tablo 3: Öğretmen Adayları İçin KPSS İçeriği ve Hesaplanan Puan Türleri

ÖĞRENİM DÜZEYİ	SINAVDA UYGULANAN TESTLER			HESAPLANAN PUAN TÜRÜ
LİSANS (ÖĞRETMEN ADAYLARI)	CUMARTESİ SABAH	CUMARTESİ ÖĞLEDEN SONRA	PAZAR SABAH**	ÖĞRETMENLİK ALAN BİLGİSİ TESTİNE GİRENLER İÇİN KPSSP121 GİRMEYENLER İÇİN KPSSP10
	Genel Yetenek Genel Kültür	Eğitim Bilimleri	Öğretmenlik Alan Testi*	

*Sadece Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi uygulanan 15 alandan sınava giren adaylar için

**2013 yılında İlk Defa Yapılan Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi Genel Yetenek ve Genel Kültür Testi ile Eğitim Bilimleri Testinden Sonra Gelen Hafta Sonunda Pazar Günü yapılmıştır.

Öğretmen adaylarının KPSS'de cevaplanacak testler adayların sınava girdikleri öğretmenlik alanında Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi (ÖABT) uygulanıp uygulanmadığına göre değişmektedir. Alanlarında ÖABT uygulanmayan adayların Genel Yetenek-Genel Kültür ve Eğitim Bilimleri Testlerine girmeleri yeterlidir. Alanlarında ÖABT uygulanan adayların ise Genel Yetenek-Genel Kültür ve Eğitim Bilimleri Testlerinin yanı sıra Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi'ne girmeleri de zorunludur. Aksi halde KPSSP121 puanları hesaplanmayacak bu adayları öğretmen atamalarına başvuramayacaklardır.

1.2.4.YABANCI DİL TESTİNE (YDS) GİRME ZORUNLULUĞU

2013 yılında KPSS içeriğinde değişiklik yapılarak KPSS'de uygulanan yabancı dil testi kaldırılmış ve adaylar önceki yıllardan farklı olarak 2013 yılı KPSS'de yabancı dil testi sorusu cevaplamamışlardır. Bilindiği üzere, KPSS neticesinde hesaplanan ve A grubu kadrolara ilişkin giriş sınavlarında kullanılan pek çok puan türünün içeriğinde yabancı dil testi bulunmaktadır. KPSS'de uygulanan yabancı dil testi kaldırılıyor ise adayların içeriğinde yabancı dil testi bulunan puanları nasıl hesaplanacaktır?

ÖSYM Başkanlığınca konuyla ilgili yapılan 04/01/2013 tarihli basın duyurusunda²⁰ "2013 yılından itibaren ÖSYM tarafından, yabancı dil bilgisi seviye belirlemeye yönelik olarak, sadece Yabancı Dil Seviye Belirleme Sınavı (YDS) yapılacaktır. Diğer yabancı dil bilgisi seviye belirleme sınavları (ÜDS/KPDS vb.) yapılmayacaktır. Ayrıca; ÖSYM tarafından uygulanan ve içeriğinde yabancı dil sorusu/testi bulunan sınavlarda yabancı dil sorusu/testi bulunmayacak, bu adayların sınav sonuçlarının değerlendirilmesinde YDS'den alacakları puanlar kullanılacaktır. Bu nedenle, 2013 yılından itibaren ÖSYM tarafından yapılan KPSS, TUS, DUS vb. sınav ve yerleştirme işlemleri ile ÜDS/KPDS sonuçlarını kullanan diğer kamu/özel kurum ve kuruluşların sınav/yerleştirme işlemlerine katılacak adayların, yabancı dil yeterliğinin belirlenmesi için 7 Nisan 2013 tarihinde yapılması planlanan YDS'ye katılmaları yararlarına olacaktır." açıklamasına yer verilmiştir.

20 <http://www.osym.gov.tr/belge/1-14909/basin-duyurusu-2013-yabanci-dil-bilgisi-seviye-belirleme-.html>

2013 yılı KPSS kılavuzunda da konu ile ilgili olarak "Yabancı dil ağırlığı içeren KPSS puanları hesaplanırken kullanılacak yabancı dil standart puanının hesaplanmasında adayların ilgili KPSS'den önce elde ettikleri Yabancı Dil Sınavı (YDS) Sonuçları kullanılacaktır. KPSS'den sonra elde edilecek Yabancı Dil Sınavı (YDS) Sonuçları, yabancı dil ağırlığı içeren bir sonraki KPSS puanlarının hesabında dikkate alınacaktır." hükmü yer almaktadır. Bu nedenle yeni uygulamada adayların içeriğinde yabancı dil testi bulunan KPSS puanlarının hesaplanması için KPSS'den önce ÖSYM Başkanlığınca KPSS'den ayrı olarak yapılacak Yabancı Dil Sınavına (YDS) girmeleri gerekmektedir. Adayların KPSS'den sonra girecekleri YDS'ler ise bir sonraki KPSS'de dikkate alınacaktır.

1.2.5.ÖĞRETMENLİK ALAN BİLGİSİ TESTİ

2013 yılı itibarıyla KPSS'ye şimdilik 15 alan için eklenen Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi²¹ (ÖABT) ile öğretmen alımlarında alan sınavı uygulamasına geçilmiş oldu. Konuyla ilgili ilk açıklama²² ÖSYM Başkanlığı resmi internet sitesinde 10 Aralık 2012'de yapılmış ve "...aşağıda listesi verilen alanlarda öğretmenlerin atanabilmesi için KPSS Eğitim Bilimleri Testinin sonuçlarına ek olarak öğretmenlerin alan bilgilerinin de ölçülmesi amacı ile Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi sonuçlarının da dikkate alınarak atamaların gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır." denilmiştir. Aynı açıklamada adaylara kendi alanlarından 50 soru sorulacağı ve alan bilgisi testine giren adayların P10 puanlarına ek olarak P121 puanlarının da hesaplanacağı belirtilmiştir. P121 puan türünün hesabında KPSS testlerinin ağırlığı ise genel yetenek % 15, genel kültür % 15, eğitim bilimleri testi % 20, öğretmenlik alan bilgisi testi % 50'dir. Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi ise alan bilgisi (% 80) ve alan eğitimi'nden (% 20) oluşmaktadır.

Alan bilgisi testi uygulanan alanlarda yapılacak öğretmen atamalarında P121 puan türü esas alınacak olup, 2013 yılında alan bilgisi testi uygulanan 15 alan ise; Türkçe, İlköğretim Matematik, Fen Bilimleri/Fen ve Teknoloji, Sosyal Bilgiler, Türk Dili ve Edebiyatı, Tarih, Coğrafya, Matematik (Lise), Fizik, Kimya, Biyoloji, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi, Yabancı Dil (Almanca), Yabancı Dil (Fransızca, Yabancı Dil (İngilizce)'dir. Nitekim 2013 yılı Ağustos ayında yapılan öğretmen atamaları için açıklanan kılavuzda²³ yukarıda saydığımız alanlarda başvuru yapacak adayların "atanacağı alanda KPSSP121 puan türünden taban puan ve üzerinde puan almış olmaları kaydıyla" başvuru yapabilecekleri açıklamasına yer verilmiştir.

Alan bilgisi testi uygulanmayan alanlardan sınava giren öğretmen adaylarının atanmasında ise KPSSP10 puanı kullanılmaktadır. KPSSP10 puan türünde yer alan testler ve içerikleri şu şekildedir; genel yetenek % 30, genel kültür % 30, eğitim bilimleri % 40.

21 İlk ÖABT 14/07/2013 tarihinde gerçekleştirildi.

22 Bkz. <http://www.osym.gov.tr/belge/1-13857/basin-duyurusu-ogretmenlik-alan-bilgisi-testi-oabt-1012.html>

23 Bkz. http://ikgm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2013_09/03091530_son.pdf

Eğitim bilimleri testi ise Öğrenme Psikolojisi, Gelişim Psikolojisi, Ölçme ve Değerlendirme, Rehberlik ve Özel Eğitim, Öğretim İlke ve Yöntemleri, Program Geliştirme, Sınıf Yönetimi ile Öğretim Teknolojileri ve Materyal Tasarımı konularından oluşmaktadır.

Alan Bilgisi Testinin sadece 15 alanda yapılması bu alanlarda sınava giren adaylarca eleştiri konusu yapılmaktadır. Fakat hangi alanlarda öğretmen atanabileceğini gösteren 80 sayılı MEB kararında 90 alan sayılmış olup, bunlardan 16 tanesinde birden fazla dal'a yer verilmiştir. Bu durumda ÖABT'nin en az 90 alanda yapılması gerekmektedir. Oysa ne MEB ne de ÖSYM'nin elinde bu alanların tamamından alan bilgisi testi yapacak bir soru havuzu mevcut değildir. Bu nedenle öncelikle KPSS'yi gerçekleştiren ÖSYM Başkanlığının elinde soru havuzu bulunan alanlarda alan bilgisi testine geçilmesi diğer alanlar için ise bir geçiş süreci öngörülmesi doğaldır²⁴.

1.3.MERKEZİ YERLEŞTİRME

Merkezi yerleştirme işlemleri ÖSYM Başkanlığınca gerçekleştirilmektedir. Ancak bu merkezi yerleştirme adı verilen işlemlerin son halkasıdır. Çünkü ÖSYM Başkanlığınca yerleştirme yapılacak kadro ve pozisyonlara ilişkin merkezi yerleştirme kılavuzu açıklanmadan önce kamu kurum ve kuruluşlarının taleplerinin toplanması, kontrolü vb. işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Kısaca merkezi yerleştirme işlemleri şu şekilde işlemektedir;

1. Devlet Personel Başkanlığınca her yılın Ocak ayı sonuna kadar merkezi yerleştirme takvimi ilan edilmektedir.
2. Kamu kurum ve kuruluşlarınca ihtiyaç duyulan kadro veya pozisyonlar ile bu kadro veya pozisyonlar için belirlenen nitelikler Devlet Personel Başkanlığına bildirilmektedir.
3. Kamu kurum ve kuruluşlarınca bildirilen kadro veya pozisyonlar ile bu kadro veya pozisyonlar için belirlenen nitelikler incelenmekte ve bildirilen kadro veya pozisyonlar ve istenilen nitelikler ile adayların bilgisine sunulması gereken diğer hususlar "Tercih Kılavuzu"nda yayımlanmak üzere ÖSYM Başkanlığına gönderilmektedir.
4. Tercih Kılavuzu ÖSYM Başkanlığınca internet üzerinden yayımlanarak yine internet üzerinden adayların tercihleri alınmakta ve adaylar tercihleri ve KPSS puanları dikkate alınarak yerleştirilmektedirler.

24 Bu açıklama MEB ya da ÖSYM Başkanlığınca dile getirilmiş bir açıklama değildir. Tamamen tarafımızca yapılan bir yorumdur. Nitekim dönemin Millî Eğitim Bakanı Ömer ÇELİK tarafından konu ile ilgili olarak yapılan bir açıklamada "herkesin daha nitelikli öğretmen talebi olduğunu" ve "bu doğrultuda alan sınavı yapılarak en yetkin adayların seçilmesinin" amaçlandığı belirtilmiş ve ÖSYM Başkanı Ali Demir tarafından yapılan bir açıklamada ise bizim yorumumuzdan farklı olarak "MEB'ca en çok ihtiyaç duyulan alanlarda ÖABT yapılacağı" belirtilmiştir. Bu açıklamanın bulunabileceği bir internet sitesi için Bkz. <http://www.memurlar.net/haber/247268/>

Burada merkezi yerleştirme işlemlerinin kapsamından bahsetmek yerinde olur. Merkezi yerleştirme işlemlerinde kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadroları ile Kamu İktisadi teşebbüslerinde 399 sayılı KHK kapsamında yer alan sözleşmeli personel pozisyonlarına yerleştirme yapılmaktadır. Tercih kılavuzlarında da "...Tercih Kılavuzu, ilgili mevzuat uyarınca atama izni alınmış olan kadroları ve pozisyonları, bunlar için aranan nitelikler ile kontenjanlarını kapsamaktadır." açıklaması yer verilmek suretiyle bu husus ifade edilmektedir.

Adayların tercih kılavuzu ile ilan edilen kadro veya pozisyonlardan 30'una tercihte bulunma hakkı vardır. Bu tercihlerde adayların öğrenim düzeyi, cinsiyeti ve mezun oldukları program/alan ile tercih ettikleri kadro veya pozisyon için aynı niteliklerin uyuşup uyuşmadığı kontrol edilmektedir. Tercihler internet ortamında yapılmakta olup, posta vs. ile tercihlerin gönderilmesi mümkün değildir.

Burada adaylarca dikkat edilmesi gereken husus ilan edilmiş kadro veya pozisyonlar için istenilen bütün niteliklerin taşınmasıdır. Aksi halde yerleşen adayın ataması yapılmayacaktır. Örneğin Sağlık Meslek Lisesi Hemşirelik bölümünden mezun olan ancak 18 yaşını henüz tamamlamamış bir adayın merkezi yerleştirme işlemleri neticesinde yerleşeceği bir kadroya atanması ancak kazai rüşt kararı alınması ve bu kararında yerleştirme işlemlerinin son günü itibarıyla alınmış olması ile mümkündür. Bu hususa kılavuzun açıklamalar bölümünde yer verilmektedir. Dolayısıyla yerleştirilen ancak açıklamalar kısmında yer alan bu hususu gözden kaçıran ve yerleştirme işlemlerinin son günü itibarıyla kazai rüşt kararına sahip olmayan/olamayan bir adayın ataması yapılmayacaktır.

SONUÇ

KPSS daha önce uygulanan DMS ve KMS'nin yerini almış olup, sistemin çok uzun bir geçmişi yoktur. Sistem öncelikle A ve B Grubu Kadro ayrımı üzerine kurulmuştur. A grubu kadrolarda KPSS'ye ilaveten kurumlarca yapılacak giriş sınavı öngörülmüş iken B grubu kadrolara merkezi yerleştirme yapılması usulü benimsenmiştir.

KPSS her yıl yapılmakla birlikte, B grubu kadrolar için yalnızca çift yıllarda yapılan sınav geçerlidir. Bu nedenle tek yıllarda yapılan sınav sadece lisans düzeyinde yapılmakta ve sonuçlar A grubu kadrolar için giriş sınavlarında ve Öğretmen atamalarında kullanılmaktadır.

KPSS'nin içeriği sınava giren adayların sınava girme amaçlarına göre B grubu kadrolar için sınava giren

adaylar, A grubu kadrolar için sınava giren adaylar ve Öğretmenlik için sınava giren adaylar için farklılık göstermektedir. Buna binaen hesaplanan puanlarda farklıdır. Ortaöğretim mezunları için KPSSP94, Önlisans mezunları için KPSSP93 ve Lisans mezunları için KPSSP3 puan türü hesaplanmaktadır. Bu puan türlerinden KPSSP93 ve KPSSP94 puan türleri yalnızca merkezi yerleştirme işlemlerinde kullanılabilirken KPSSP3 çok sınırlı bir kullanım alanı olsa da A grubu mesleklere başvuruda kullanılabilir.

KPSS sistemi B grubu kadrolar için merkezi yerleştirme sistemine dayanmaktadır. Merkezi yerleştirme kısaca kurumlarca ihtiyaç duyulan kadro ve pozisyonların Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi, bu Başkanlıkça yapılan incelemenin ardından hazırlanan Tercih Kılavuzunun ÖSYM Başkanlığınca ilan edilmesi ve adaylarca ÖSYM internet sayfası üzerinden tercih yapılması şeklinde işlemektedir.

Her ne kadar son zamanlarda yapılan çeşitli mevzuat düzenlemeleri ile B grubu kadrolardan bazılarında merkezi yerleştirme sistemi dışında personel alımı da söz konusu olmakla birlikte, merkezi yerleştirme B grubu kadrolara personel alımında hala ağırlığını korumaktadır. Bu nedenle KPSS adaylarca zaman zaman eleştirilse de aynı zamanda bir umut olarak görülmeye devam etmektedir.

2013 KPSS'nin uygulanmasında yeniliklere gidilen bir yıl olmuştur. Yapılan ilk değişiklik ÖSYM Başkanlığınca ÜDS, KPDS gibi çeşitli adlar altında yapılan yabancı dil sınavlarının kaldırılarak tek bir Yabancı Dil Sınavının (YDS) getirilmesi üzerine KPSS içeriğinde yer alan yabancı dil testinin kaldırılmasıdır. Bu değişiklikte birlikte artık içeriğinde yabancı dil testi bulunan KPSS puanlarının hesaplanması için adayların YDS'ye girmeleri gerekmektedir.

Yapılan ikinci değişiklik ise öğretmen adayları için alan testinin getirilmesidir. Şimdilik Türkçe, İlköğretim Matematik, Fen Bilimleri/Fen ve Teknoloji, Sosyal Bilgiler, Türk Dili ve Edebiyatı, Tarih, Coğrafya, Matematik (Lise), Fizik, Kimya, Biyoloji, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi, Yabancı Dil (Almanca), Yabancı Dil (Fransızca), Yabancı Dil (İngilizce) olmak üzere 15 alan için uygulanmakta bu test ilerleyen yıllarda diğer öğretmenlik alanlarında da uygulamaya geçecektir. Böylece alan bilgisi testi uygulanmaması sebebiyle KPSS'nin Öğretmen adaylarının bilgilerini tam olarak ölçemediği yolundaki eleştiri de bertaraf edilmiş olacaktır. ■

KAYNAKÇA

- BORA, Tanıl ve diğerleri (2012), Boşuna mı Okuduk? Türkiye'de Beyaz Yakalı İşsizliği, İletişim yayınları, 3. Baskı, İstanbul.
- ALBAYRAK, Süha Oğuz (2006) Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi),



Prof. Dr. Nurhan YENTÜRK

İstanbul Bilgi Üniversitesi
Kamu Harcamalarını İzleme Platformu
Platform Sözcüsü

Kamu Harcamalarının İzlenmesinde Bir Deneyim: Kamu Harcamalarını İzleme Platformu

Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, parlamentoya verilen vatandaşlardan toplanan vergilerin harcama kararına dönüşmesi ile ilgili süreci izlemeyi, bu sürecin seffaf olması için çalışmayı ve sosyal harcamaların arttırılması ve etkin kullanımını savunmayı amaçlamaktadır.

Bu amaca ulaşmak için 2010 yılından itibaren STK'lar olarak, her yıl kamu harcamalarını izlemeye yönelik eğitim ve kamplar düzenliyoruz ve izlediğimiz alandaki kamu harcamaları ile ilgili sonuçları ve önerilerimizi bir mektup olarak milletvekillerine yolluyoruz. Eylül 2012 tarihinde en son kaleme aldığımız mektupta sağlık, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve hizmetler çocuk, gençlik, engelli, adalet, askeri ve iç güvenlik harcamalarına yer verdik. Bu mektupları aynı zamanda kamuoyu ile internet üzerinden paylaşıyoruz (www.kahip.org). Bu yazıda 58 STK'nın üye olduğu Kamu Harcamaları İzleme Platformunu tanıtmayı amaçlıyoruz.

AMACIMIZ

Türkiye'de kadın, çocuk, gençlik, engelli ve sosyal haklar alanlarında çalışan STK'ların sayıları artıyor ve bu STK'lar gitgide daha etkili çalışmalarda bulunuyorlar. Son yıllarda, hak temelli çalışan STK'lar için, kamunun çeşitli sosyal alanlara ayırdığı kaynakların izlenmesi, bu harcamaların arttırılmasına yönelik politika üretim sürecinin etkilenmesi ve sosyal harcamaların boyutlarının kamusal alanda konuşulur hale gelmesi günümüzde önemli savunuculuk alanlarını oluşturuyor.

STK'lar bir çok sosyal harcama alanında öneriler oluşturuyorlar, sosyal harcamaların kapsamını, kalitesini ve etkinliğini tartışmaya açıyorlar. Ancak bu çaba, bu alana kamunun ayırdığı kaynak ile birarada değerlendirilemediğinde tartışmanın bir ayağı hep eksik kalıyor. Hizmetin kapsamına, kalitesine ve etkinliğine ilişkin STK'larca önerilen bir çok talep karşısına bütçe yetersizliği kısıtı sıkça bir engel olarak çıkartılıyor. Diğer yandan kamunun nereye ne kadar harcadığının maliyeci ve



iktisatçı olmayanlar için ulaşılması neredeyse imkansız bir bilgi olagelmesi, hak temelli çalışan ve işdünyasının temsilcileri olmayan STK'ların tartışmaların dışında kalmasını da doğuruyor.

Karşımızda adeta bir "teknik" bilgi iktidarı var. Bu iktidarı, bilginin yayılması, şeffaflaşması ve herkes tarafından ulaşılabilir olması ile zayıflatabileceğimize inanıyoruz. Bu nedenle, kamu harcamalarını izlemeye yönelik bilgi ve kapasiteyi artırmayı kurumlarımız için önemli bir hedef olarak görüyoruz.

HİKAYEMİZ

Üç yıldır milletekilerine mektup yazarak sağlık, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve hizmetler, çocuk, gençlik, engelli, adalet, askeri ve iç güvenlik harcamalarının gelişimini verilere dayalı olarak verdik, harcamaların gelişimi ile ilgili önerilerimize ve kaygılarımızı dile getirdik.

Böyle bir içerikte mektup yazabilmek, uzun soluklu ön çalışmalar gerekiyordu. Bizim de mektup öncesi gerçekleştirdiğimiz ön çalışmaları özetlemememiz gerekirse, üç adımdan söz edebiliriz: a) incelediğimiz harcama konularında izleme yöntemi öneren kılavuzlar yazdık, b) STK'larla eğitimler yaparak bu kılavuzlardaki bilgileri geliştirdik ve yaygınlaştırdık c) Eğitimlere katılan STK'larla bir araya gelerek milletvekillerine yolladığımız mektupları kaleme aldık.

Çok basit ve sıradan gözükse de bu adımların herbirinin dikkate değer ve sonuca ulaşmada çok önemli özellikleri olduğunu vurgulamak isterim. Hikayemiz aslında, kronolojik olarak ne yaptığımızdan çok, yaptıklarımızın içinde sonuca varmak açısından önemli olan deneyimlerimizi paylaşmak amacıyla kaleme alındı.

KILAVUZLAR

Gördük ki, herhangi bir alanda kamunun yaptığı harcamaları izlemek ve bunların iktisatçı olmayan kişi ve STK'lar tarafından izlemesine katkıda bulunmak için, öncelikle bu konuyu ele alacak ve yöntem önerecek ve izleme sürecini adım adım ve iktisatçı olmayanlar için anlaşılır bir şekilde örnek ve tablolarla açıklayacak kılavuzlara ihtiyaç vardı. Uzun yıllardır önümüzde duran, kamu harcamalarının STK'lar tarafından izlenebilmesi hedefi için, yapılması gereken ön çalışmaların başında izleme alanlarımızı oluşturan sosyal hizmet ve yardım, sosyal güvenlik, sağlık, çocuk, gençlik, engelli gibi konularda, iktisatçı olmayanlara yönelik kılavuzlar ve el kitapçıkları oluşturmak geliyordu.

Söylememiz gerekir ki, kılavuz yazmak herhangi bir grup akademisyenin araştırma yapmasına hiç benzemiyor. Bir çok faktör kılavuzun başarılı olmasında etkili. Bunların başında öncelikle, mümkün olduğu kadar uluslararası yöntemleri bulup incelemek geliyor. Çünkü, bilindiği gibi, ancak uluslararası yöntemlere dayalı bir izleme yapabilirsiniz uluslararası karşılaştırma yapma olanağı da olabilir ve o ölçüde de yorumlar ve öneriler anlam kazanabilir. Diğer yandan, bu yöntemi bulmak ve incelemek kadar, bu yöntemi ve bilgiyi uzman olmayanlar için kaleme almanın da zorluğu ön sırada geliyor.

Yöntemi saptayıp karar verdikten sonra da, her alan için kapsamın Türkiye'ye has özelliklerini saptanabilmesi, kurumlar arasındaki kaynak transferi ilişkisinin çözülerek mükerrerliklerin önlenmesi ve özellikle yayınlanmayan verilerin tamamlanabilmesi, ayrıştırılabilmesi, eğer ayrıştırılamıyorsa göstergelere bakılarak tahmin edilebilmesi için mutlaka bürokratlarla birlikte çalışmanın çok önemli olduğunu vurgulamamız gerekir.

Kılavuzları yazma sürecinde, bir iktisatçının/araştırmacının, çeşitli kurumların gelir ve giderlerinin içiçe geçen labirentleri arasında kaybolmadan, özellikle sosyal alandaki harcamaları izlerken ve bunu kaleme alırken karşılabileceği birçok zorluk vardır. Ama en zor olanı, yine, bu labirentin giriş-çıkışını en az 20-30 kez oraya buraya koşturarak bulduktan sonra, bu deneyimi, diğer insanları labirente sokmadan, serinkanlılıkla izleyebilecekleri bir formatta sunabilmek. Bu labirentte bir çok kez kaybolduğumuzu söylemekte yarar var. Bürokrasinin deneyimli ve şeffaflığı önemseyen uzmanları yolumuzu bulmamızda, ihtiyacımız olan birçok veriye ulaşmamızda yardımcı oldu. Bizim deneyimimizde, şeffaflık ve kamunun hesap verebilirliğine inanmış bürokratlar bu misyon çerçevesinde, yurtdışında saydığımız katkıları gönülden sağladılar.

2013 yılı itibarıyla 7 kılavuz ürettik:

1. Kamu harcamaları okuma yazma kılavuzu
2. Çok yıllık bütçe izleme kılavuzu
3. Askeri harcamaları izleme kılavuzu
4. Sosyal koruma harcamaları izleme kılavuzu
5. Engellilere yönelik harcamaları izleme kılavuzu
6. Çocuğa yönelik harcamaları izleme kılavuzu
7. Gençlere yönelik harcamaları izleme kılavuzu

2013'ten sonra adalet harcamalarını izleme kılavuzu yazmak amacındayız. Bu kılavuzlar, yukarıda değindiğimiz gibi, öncelikle, bu alanlarda çalışan akademisyenlerin ve bürokratların katkılarıyla Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi'nin çalışmalarıyla oluşturuldu. Bu kılavuzlarda bilgiler ve yöntemler esas olarak bütçe belgeleri, planlar ve yıllık programlar, idarelerin stratejik planları ve akademik araştırmalar gibi "makro" belgelere dayalı olarak yapıldı. Ama kılavuzların STK'larla birlikte gerçekleştirilen eğitim programlarından sonra olgunlaştığını hemen vurgulamakta yarar var. Çalışma alanları nedeniyle kamunun verdiği sosyal hizmetler alanındaki gelişmeleri izleyen hak temelli STK'ların alandaki çalışmalara katılarak/izleyerek edindikleri "mikro" bilgi ve alan deneyimleri kılavuzlara katmaları çeşitli konulardaki kamu harcamalarının izlenebilmesi için gerekli bilgi akışını sağladı.

Kılavuzlar üzerinde çalışmaya 2009 yılında başladık. Önce yukarıda belirttiğimiz gibi bir grup akademisyen ve bürokrat ile birlikte çalıştık. Kılavuzların ilk versiyonlarını rapor olarak fotokopi ile az sayıda ürettik ve internete koyduk. 2009 yılından itibaren gerçekleştirdiğimiz eğitimlerde STK'larla paylaştık. Bu paylaşımlardan sonra masa başında incelemiş olduğumuz bütün konular için STK'ların alandan gelen deneyimleri ile beklentimizin üzerinde katkıları oldu.

Jandarma'nın çocuk merkezlerinin olduğu, sağlık harcamasının neredeyse % 90'ının tedaviye yönelik olduğu ve koruyucu hizmetlere yetersiz kaynak kaldığı, Et ve Balık Kurumu'nun kanatlı hayvandan elde edilen et üretiminin önemli bir bölümünün orduya ayrıldığı, KKTC Hazinesi'nin internet sayfasından, Türkiye'den askeri amaçla yapılan transferlerin yayınlandığı, cezaevindeki gençlerin eğitimlerini sürdürmeleri için devletin bir kaynak ayırdığı ama bunun artık ne yazık ki sona erdiği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye aleyhine verdiği kararlarla ilgili harcamaların nereden bulunabileceği ve ekleyebileceğimiz bir çok bilgiyi, kılavuz yazarları akademisyenler eğitimler sırasında STK'lardan öğrenip çalışmaların eklediler. Bu kılavuzlar olmadan kamu harcamalarını izlemeye yönelik yapacağımız her eğitim ve kamp havanda su dövmeye dönüşme riskini taşırdı.

EĞİTİMLER

2009 yılının Aralık ayında ilk eğitimimizi gerçekleştirdik. Eğitimlerimizi 2009 yılından beri her yıl yeni katılan STK'lara yönelik olarak yapıyoruz. Eğitim 25 saat sınıf 25 saat uzaktan eğitim olarak yapılıyor. Katılımın ücretsiz olduğu eğitimler Bilgi Üniversitesi STK Birimi tarafından yapılıyor. Her yıl hak temelli çalışan 25-30 STK katılıyor. Platform üyesi olmak için eğitime katılmak şart. Bu şekilde bilgiye dayalı bir platform olabiliyoruz. Her üyenin bilgisi aşağı yukarı eşit. Böylece hiyerarşinin olmadığı, eşitlerarası ilişkiye dayalı platformun daha uzun ömürlü ve sürdürülebilir olmasını sağladığımızı düşünüyoruz. Bilginin üyeler arasında eşit olması, birilerinin yazdığı diğerlerinin de imzaladığı sıradan ve çok rastlanan bir platform olmamamıza katkıda bulunuyor.

Eğitimlerimizin yöntemi anlatma-dinleme yönetmeni dayalı olmaktan çok uzak. Deneyimsel öğrenme tekniklerini esas alan bir yetişkin eğitimi yapıyoruz. Amacımız öncelikle aktarılan bilgilerin her katılımcı tarafından kaynğından bulunabilmesi ve izleme sürecinin ders sırasında tüm katılımcılar tarafından deneyimlenebilmesi. Bunun için eğitimleri bilgisayar laboratuvarında yapıyoruz. Ayrıca bu ortam katılımcılara hem deneyimlerini birbirleriyle paylaşma ve hem de aradıkları verilere hemen ulaşma olanağı da tanıyor. Dolayısıyla eğitimden çok deneyim paylaşma ortamları oluşturduğumuzu söyleyebiliriz. Bu ortam da yurakıda sözünü ettiğimiz gibi, araştırmacıların masa başı bilgileriyle, alandan gelen deneyimleri birleştirme olanağı yarattı.

KAMPLAR

2009 aralık ayında gerçekleşen ilk eğitim programından sonra, Ocak 2010 tarihinde, 2010 yılı bütçe kanunu yayınlandıktan hemen sonra bilgisayarların başına oturarak bütçeyi izlemeye koyulduk. Nitekim 2010 yılında Ocak

ayının son günlerinde 32 STK'dan 45'e yakın temsilciyle ilk Kamu Harcamaları İzleme Kampı'nı gerçekleştirdik. İkinci kampınızı 2011 yılının Ocak ayının son günlerinde yaptık. 2011 Temmuz ayında izleme alanımıza giren bir çok başkanlık ve kumu kurumunun idari yapılarında ortaya çıkan değişikliklerin sonuçların görebilmek amacıyla üçüncü kampımızı ise Ocak 2012 yerine Haziran 2012'de topladık.

İlk kampımızda sosyal koruma, çocuk, gençlik, engelli, askeri ve çevre alanlarında çalışma grupları oluşturduk. Daha sonraki iki kampımızda, izleme kılavuzun hazırlanmamış olmamız nedeniyle çevre çalışma grubunu toplayamadık. Ancak üçüncü kampımızdan önce, dört kişilik bir ekiple taslak bir adalet harcamalarını izleme raporu oluşturabildiğimiz için adalet grubu toplamayı ve adalete yönelik harcamaları izlemeyi başardık.

Kamplarımızda sosyal koruma harcamalarını izlemeyi ve görüşlerimizi yazmayı tüm katılımcılar olarak, diğer alanları ise gruplara ayrılarak gerçekleştirdik. Her alanın kendi çalışma grubunda oluşturdukları metni daha sonra tüm katılımcıların yer aldığı genel grupta tartışarak son haline getiriyoruz.

Kamplardaki çalışma grupları, deyim yerindeyse platformun "adrenalinini"ni oluşturuyor. Bir araya geldiğimiz, görüş alışverişinde bulunduğumuz, platforma ait hissettiğimiz yer bu kamplar ve kamplarda yer alan grup çalışmaları. Kamplar, eşitlerarası ilişkilere dayalı olarak ortak görüşlerin oluşturulduğu bir ortam. Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, daha önce tartışıldığı gibi, bir kaç kişinin biraraya gelip bir metin yazıp diğer bazı kişilere yolladığı, pasif imzacı bir platform değil. Bu kamplar farklı alanlarda çalışan farklı deneyim ve hassasiyetleri olan STK temsilcilerinin kamunun harcamalarını izlemeye yönelik olarak oluşturdukları bir buluşma noktasıdır diyebiliriz.

Böyle bir yöntem ve içerikle biraraya getirdiğimiz metin sadece bir redaksiyona ve sayfa düzenine ihtiyaç duyuyor. Mektubun tasarımı, sayfa düzeni, basına dağıtım konularında misyonumuzu paylaşan profesyoneller platforma gönüllü katkıda bulundular. Bu projemiz süresince hiç bir dış kurumdan kaynak almadık, sadece platform üyelerinin aynı ve nakdi katkıları ile çalışmalarımızı sürdürdük.

Ortaya çıkan mektubu eğitime ve kampa katılan tüm STK'ların yönetim kurullarının tartışması ve imzalaması için en az birbuçuk ay beklememiz gerekiyor. İlk mektubu 30 STK'nın imzasıyla, ikinci mektubumuzu 52 STK'nın imzasıyla üçüncü mektubumuzu ise 58 STK'nın imzasıyla TBMM'ye yolladık. Bu arada ürünümüzün gücünden cesaret alarak kısa bir süre için kampa katılamayan ama çalışmalarımızı yakından izleyen STK'ların da imzasına açtık ve çok sayıda STK'dan hızlıca olumlu cevap aldık.

MEKTUPLAR

Biz, platform olarak sosyal denge amacıyla uygulanan politikalara ayrılan kaynakların izlenebilmesini, politikaların etkinliğinin ve alternatiflerinin tartışılabilmesi için kaçınılmaz olduğunu düşünüyoruz ve bu nedenle de kamu harcamalarını izleme kamplarında elde ettiğimiz sonuçları mektup haline getirip milletvekilleri ile paylaşıyoruz.

Aslında, TBMM'nde sürdürülen bütçe görüşmelerinde milletvekillerinin farklı kamu idarelerinin bütçelerini ayrı ayrı incelerken, bir çok idare üzerinden harcama yapılan sosyal korumaya, çocuğa, gençlere, engellilere ve askeri alanlara yönelik harcamaları birarada görebilecekleri verilerin olmadığını gördük. Aslında milletvekilleri oy verirken harcamaları idareler temelinde görürken tematik olarak göremiyorlar.

Mektuplar izleme yaptığımız her alanda tablo ve verileri içeriyor. Ayrıca bu verilere dayalı olarak uluslararası karşılaştırmalar ve önerilerle dolu. Sosyal harcamaların gelişimi ile bir karşılaştırma yapabilmek için askeri ve iç güvenlik alanında yapılan harcamaları da mektuplarda izliyoruz. Platformun yazdığı mektup sadece talepler içeren bir mektup değil aynı zamanda bunların hangi kamu kaynaklarından karşılanabileceğine yönelik önerileri ve hesaplamaları da içeriyor.

İLKELERİMİZ VE KATILIM KOŞULLARI

Kamu Harcamalarını İzleme Platformu, parlamentonun kendisine verilen en önemli görev olan vatandaşlardan toplanan vergilerin harcanma sürecini izlemeyi, bu sürecin seffaf olması için çalışmayı ve sosyal harcamaların artırılması ve etkin kullanımını savunmayı amaçlamaktadır.

Kamu Harcamalarını İzleme Platformu,

- şeffaf ve hesap verebilir bir çoğulcu demokrasiden yana,
- siyasi partiler, hükümet ve devletlerden bağımsız,
- hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlükler, barış, farklılıklara saygı, ifade özgürlüğü gibi evrensel değerleri benimseyen,
- katılım, diyalog ve uzlaşma kültürüne bağlı,
- çevreye saygılı,
- her türlü ayrımcılığa karşı,
- hiçbir din, siyasi, etnik vb. görüşün propagandasını yapmama ilkelerini

benimseyen bir platformdur.

Platform kamu harcamalarını izleme amacıyla gerçek-

leştirdiği projeler için sadece kendi üyelerinin maddi katkısına dayanma ilkesini benimsemektedir.

ÇALIŞMA KOŞULLARI:

Platform üyeleri her yıl en az bir kez Kamu Harcamaları İzleme Kampı'nda biraraya gelir. Bu kampta yapılan çalışmalardan elde edilen kamu harcamalarına ilişkin sonuçları, ürettiği veri ve bilgileri ve bunlardan kaynaklanan önerileri kamuoyu, STK'lar, milletvekilleri ve kamu görevlileriyle paylaşılır. Bu paylaşım, medya ve diğer iletişim araçları aracılığıyla, sözlü, elektronik ya da basılı malzeme üretilerek gerçekleştirilir. Kamp ve kampta elde edilen sonuçların derlenmesi Bilgi STK tarafından koordine edilir.

Platform, ayrıca, üyeleri aracılığıyla konu ile ilgili her türden çalışma ve etkinliklere katılarak elde ettiği bilgi, veri ve önerileri düzenli ve sürekli olarak paylaşır. Bu amaçla çeşitli etkinlikler düzenleyebilir, konuyla ilgili yapılan etkinliklere üyeleri aracılığıyla katılabilir.

Yapılan tüm çalışmaların paylaşımı ve platformun etkinliklerde temsili üyeler arasından biri veya birileri tarafından gönüllülük esasına göre platform üyelerinin kendi belirleyecekleri yolla saptanarak gerçekleştirilir.

Platformda esas olarak ademi merkezi bir yapıyı benimsenmektedir. Platform kendi içinde çocuk, gençlik, engelli, sosyal koruma, askeri, çevre gibi platform üyesi STK'ların uygun bulacağı alanlarda çalışma grupları oluşturulabilir. Kamu Harcamalarını İzleme Kampı gibi tüm platform üyelerinin katılacağı izlemeler yapılabileceği gibi, çalışma grupları kendi alanlarında kamu harcamalarını izlemeye yönelik çalışmalar ve toplantılar yaparlar, elde ettikleri bilgileri, sonuçları ve önerileri kendi aralarında seçtikleri temsilciler aracılığıyla kamuoyuyla paylaşırlar.

KATILIM KOŞULLARI:

Platforma üye olabilmek iki koşul bulunmaktadır:

- Kamunun harcamalarının izlenmesinin hedeflendiği alanlardan en az birinde savunuculuk faaliyetleri yapan STK/oluşum/girişim olmak;
- Kamu harcamalarının izlenebileceği bilgi ve deneyime sahip olmak.

Birinci koşula uyup ikinci koşulu yerine getiremeyen STK'lara yönelik olarak İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi (Bilgi STK) tarafından her yıl en az bir kez İstanbul'da yerleşik, bir kez İstanbul dışında yerleşik STK'lara yönelik olmak üzere açılacak iki eğitimden birine ve her yıl ocak ayında, platform üyelerinin katılımıyla düzenlenecek olan Kamu Harcamalarını İzleme Kampı'na aktif olarak katılmak gerekmektedir.

Bilgi STK eğitimleri maddi bir karşılığı olmadan yapmakta ve her yıl bir kez Kamu Harcamalarını İzleme Kampı'nı organize etmektedir. Eğitimlere aşırı başvuru olması durumunda, başvuran STK'ların değerlendirmesi platform üyeleri tarafından yapılır.

ETKİLER

Türkiye'de kamu kaynaklarının büyük projelere tahsis edilmesi sürecinde, kamusal alanda tartışılan değişiklik önerilerinin ve kamu idarelerinin kendi önerilerinin kabul görmesinin önünde bir çok önemli kısıtlar olduğunu biliyoruz. Ancak yine de ısrarla, STK'lar olarak, somut bilgilere dayalı, veri ve uluslararası kaynaklardan desteklenmiş talep ve önerilerin dile getirilmesini ve bu taleplerin gerçekleştirilmesi için alternatif kaynakların da tartışıldığı çabaların sürmesini önemli buluyoruz.

Üç yıldır sürdürdüğümüz çabalarımızın etkileri neler oldu? Bu soruya çok olumlu bir cevap vermek kolay değil ama ilk yıl milletvekillerinin tek tek isimlerine yolladığımız mektupların dikkatlerinden kaçtığını gözlemlemişken, mektuplarımızı bu yıl üyelerimizin başkaca amaçla ziyaret ettikleri milletvekillerinin masalarında görmeleri bizce önemli bir sonuç.

En önemli gelişme verilerin şeffaflaşması konusunda gerçekleşti. Sosyal alandaki harcamaları izlerken ihtiyacımız olan bazı verileri internet üzerinde bulamamızın nedeninin aslında bu veriye kamuoyunun ihtiyacı olabileceğinin düşünülmemiş olmasından kaynaklı olduğunu gördük. Bir başka ifadeyle, bazı verileri yazılı ya da sözlü talep ettiğimizde aslında ilgili kurumların ellerinde olduğunu ve bize hemen yolladıklarını gördük. Bu verileri neden yayınlamadıklarını sordüğümüzde ise, daha önce kimsenin sormamış olduğu ve önemli olabileceğini düşünmemiş oldukları yönünde cevaplar aldık. Halbuki bu veriler örneğin ülkemizde çocuklara ne kadar kamu harcaması yapıldığının hesaplanmasında, adalet sistemine ne kadar kaynak ayrıldığına hesaplanmasında, askeri alana ne kadar kaynak ayrıldığına hesaplanmasında çok önemli verilerdi. İkinci önemli etki milletvekillerinin mektuplardaki verilere dayalı olarak çok sayıda soru önergesi vermeleri oldu.

Kanunla değişen konularda ise, biri değiştirilen biri ise henüz tartışılan iki konuyu mektuplarımızda üç yıldır ele aldığımızı ve savunuculuk yaptığımızı görmekten mutluyuz. Bunlardan birincisi harçlarla ilgiliydi. Yüksek öğrenim öğrencilerinden alınan harçları tüm üniversitelerin gelir cetvellerinden yola çıkarak hesapladık. Bu harcmanın toplam kamu harcamalarının içinde ne kadar küçük bir payının olduğu göstermeye çalıştık. İkincisi ise ilk mektubumuzdan beri savunduğumuz yoksullara yönelik düzenli gelir desteği verilmesi konusu idi. Temmuz 2011 seçimlerinde büyük üç siyasi partinin de çeşitli şekillerde programına dahil ettikleri bu konu için ne kadar ek kaynak gerektiği ve bunun askeri harcamaları ne kadar azaltarak karşılanabileceği hesapladık.

Mektubumuzda yer alan sosyal alana yönelik harcamalar için önerilerimize ulaşmak için internet sitemizi ziyaret etmenizi bekliyoruz. Biz, platform olarak kamu harcamalarıyla ilgili konularda çalışan bürokratların oluşturdukları STK'larla yakın temas içinde çalışmayı umuyoruz. ■



Ülkemizde bir yılda

israf

edilen ekmekle

500 km yol



yapılabilir



Uzman Bakış Dergisi Yayın İlkeleri ve Makale Yazım Kuralları

1- Uzman Bakış Dergisi Maliye Uzmanları Derneği tarafından 3 ayda bir yayımlanır.

2- Dergide mali ve iktisadi konularda yazılan Türkçe makaleler ile çeviri ve derlemelerin yanı sıra İngilizce makaleler de yayımlanabilir.

3- Dergiye gönderilen makaleler daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ve yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.

4- Dergide yayımlanması talep edilen makaleler, derginin uzmanbakis@gmail.com adresine, e-posta olarak gönderilir.

5- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviri eserlerin, orijinal metnin bir kopyası ve yayın sahibinin izni ile birlikte gönderilmesi gerekir.

6- Dergiye gönderilen makalelerden biçim ve alan uygunluğu açısından uygun olduğuna karar verilenler Danışma Kurulu üyelerince değerlendirilir. Yayın Kurulu, Danışman değerlendirmelerine göre, makalenin yayınlanıp yayınlanmayacağını tespit eder.

7- Yayımlanması kabul edilen makalelerin basılı ve elektronik tüm yayın hakları, süresiz olmak üzere Maliye Uzmanları Derneği'ne aittir.

8- Dergide yayımlanan makaleler için yazarlara telif ücreti ödenir.

9- Makalelerde dile getirilen düşüncelerden yazarları sorumludur.

10- Makaleler, MS Word 2000 ve/veya üzeri sürümlerde, "Times New Roman" yazı stili, 1 satır aralığı ve 12 punto, özetler ise 10 punto ile yazılmalıdır. Paragraflarda ilk satır girintisi 1.25 cm olmalı, paragraf aralıkları için Önce: 6 nk, Sonra: 0 nk boşluk bırakılmalıdır. Sayfa kenar boşlukları Üst: 2,5 cm, Sol: 2,5 cm, Alt: 2,5 cm, Sağ: 2,5 cm, alt bilgi: 1.25 cm ve üst bilgi: 1.25 cm olmalıdır.

11- Makalenin başlığı ilk sayfanın başına kalın 14 punto, ilk harfler büyük diğerleri küçük olarak sayfa ortalanarak yazılır. Başlıktan sonra 12 nk aralık verilerek yazar veya yazarların unvan ve kimlikleri ana başlığın altında sola dayalı olarak belirtilecektir. Bu belirtmeye dipnot atanarak, yazarın bağlı bulunduğu kurum ve yazarın elektronik posta adresi ilk sayfada yer alacak şekilde yazılır.

12- Yazar adından sonra 12 nk boşluk bırakılarak 100 kelimeyi geçmeyen Türkçe özet yazılır. Yazının ana konusunu tanımlayan anahtar kelimeler bu özetin altında belirtilir. Anahtar kelimeler en az iki en çok altı kelime olmalıdır.

13- Yazıların ana başlığı büyük harfle, ortalı ve koyu yazılmalıdır. Giriş ve sonuç başlıklarına numara verilmemelidir. Başlıklardan önce bir satır boşluk bırakıl-

malıdır. Yazıda yer alan birinci derece alt başlıklar 1. şeklinde, tamamen büyük koyu harflerle ve paragraf ile hizalı bir şekilde yazılmalıdır. İkinci derece alt başlıklar 1.1. şeklinde büyük harflerle sınıflandırılmalıdır. Bu başlıklar da tamamen büyük koyu harflerle ve paragraf ile hizalı bir şekilde yazılmalıdır. Üçüncü derece alt başlıklar 1.1.1. şeklinde ve sadece ilk harfleri büyük olacak şekilde, koyu ve paragraf ile hizalı yazılmalıdır. Dördüncü derece alt başlıklar ise 1.1.1.1 şeklinde ve sadece ilk harfleri büyük olacak şekilde, koyu ve paragraf ile hizalı yazılmalıdır.

14- Yazı içinde yer alan tablo ve şekiller Arial yazı karakterinde 10 punto ile hazırlanmalı, tablo, şekil ve denklemlere sıra numarası verilmeli, tablo ve şekillere ait kaynaklar tablo ve şeklin altına yazılmalıdır.

15- Makaleler; tablo, şekil ve kaynaklar dâhil 20 A4 sayfasını geçmemelidir.

16- Metin içindeki her alıntı kaynakçada mutlaka yer almalıdır. Metin içinde alıntı yapılmayan eserler kaynakçada verilmemelidir. Alıntılar dışındaki açıklamalar, dipnot biçiminde ilgili sayfa altında belirtilmelidir.

Dipnotların yazım teknikleri aşağıda gösterilmiştir.

A. KİTAPLAR

aa. Tek yazarlı eserler için:

Yazar adı ve soyadı, eser adı (varsa cilt numarası), (varsa çeviren), yayınevi, yayımlandığı yer ve tarih, sayfa numarası.

Bilal Eryılmaz, Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul 2002, s.107.

ab. İki yazarlı eserler için:

Birinci yazarın adı ve soyadı ve ikinci yazarın adı ve soyadı, eser adı (varsa cilt numarası), (varsa çeviren), yayınevi, yayımlandığı yer ve tarih, sayfa numarası.

Robert Anhegger - Halil İnalcık, Kânûnnâme-i Sultânî Ber Müceb-i 'Orf-i 'Osmânî, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1956, s.49.

ac. İkiyden fazla yazarlı eserler için:

Kaynakta yer alan sıraya göre birinci yazarın adı ve soyadı "ve diğerleri" ifadesi, eser adı, (varsa cilt numarası), (varsa çeviren), yayınevi, yayımlandığı yer ve tarih, sayfa numarası.

W. Mendenhall ve diğerleri, Statistics for Management and Economics, Sixth Edition, WPS-Kent Publishing Company, London 1989, s. 54.

B. MAKALELER

Yazar adı ve soyadı, "makale adı" (varsa çeviren), yayımlandığı kitabın veya süreli yayının adı, (varsa cilt veya sayı), yayımlandığı tarih, sayfa numarası.

Oktay Üstün, "Karapara Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadelede Uluslararası Girişimler ve Araçlara Toplu Bakış", Bankacılar Dergisi, Sayı 65, 2008, s.34

Veysel Bilgiç, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, A.Balcı (Ed.), Ankara 2008, s.29.

C. TEZLER

Yazar adı ve soyadı, tezin adı, tezin yapıldığı kurum ve enstitü, (yayınlanıp yayınlanmadığı), yapıldığı yer ve tarih, sayfa numarası,

Behset Karaca, "XV ve XVI. Yüzyılda Teke Sancağı", Ondokuzmayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayınlanmış doktora tezi, Samsun 1997, s. 224.

Ç. ELEKTRONİK YAYINLAR / İNTERNET

Yazar adı ve soyadı, yazı/rapor adı, (varsa çeviren), (varsa kaynağın tarihi), internet adresi, erişim tarihi.

Mark Bovens, "Public Accountability", www.qub.ac.uk/.../Bovens_Public%20Accountability.connex2.doc, 17/8/2012

d.Tekrarlanan kaynaklar da. Kitaplar için

Sobacı, a.g.e., s. 89.

db. Makaleler için

Nohutçu, a.g.m., s. 42. dc. Tezler için

Çevik, a.g.t., s. 125.

Kaynakça yazım teknikleri aşağıda gösterilmiştir.

a. Kaynakçada yazar soyadı büyük harflerle ve başta; adı ise küçük harflerle yazılmalıdır.

b. Kaynaklar alfabetik sıra ile verilmelidir.

c. Makalelerde sayfa numaraları tam olarak belirtilmelidir.

ÖRNEKLER

Tek yazarlı kitaplar ve makaleler:

GÜVEMLİ, Oktay (1995), Türk Devletleri Muhasebe Tarihi – Osmanlı İmparatorluğu'na Kadar, 1.Cilt, Avcıol Basım Yayın, İstanbul.

BÜYÜKŞALVARCI, Ahmet (2010), "Finansal Oranlar

ile Hisse Senedi Getirileri Arasındaki İlişkinin Analizi: İMKB İmalat Sektörü Üzerine Bir Araştırma", Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı. 48, Ekim, s. 130-141.

İki yazarlı kitaplar ve makaleler:

ÇABUK, Adem ve LAZOL, İbrahim (2008), Finansal Tablolar Analizi, 6. Baskı, Nobel Yayın, Ankara.

YÜKSEL, Öznur ve ZEL, Uğur (1999), "Bir Motivasyon Aracı Olarak Yönetim Sürecinde Liderin Rehberlik Uygulaması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 3, Eylül, s. 149-171.

İkiden çok yazarlı kitaplar ve makaleler:

ELİTAŞ, Cemal; GÜVEMLİ, Oktay; AYDEMİR, Oğuzhan; ERKAN, Mehmet; ÖZCAN, Uğur ve OĞUZ, Mustafa (2008), Accounting Method Used By Ottomans For 500 Years: Stairs Method, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

DAĞLI, Hüseyin; AYAYDIN, Hasan ve EYÜBOĞLU, Kemal (2010), "Kurumsal Yönetim Endeksi Performans Değerlendirmesi", Muhasebe ve Finansman Dergisi, Sayı. 48, Ekim. s.18-31.

Derlemeler:

ÇİTCİ, Oya (Ed.) (1998), 20. Yüzyılın Sonunda Kadınlar ve Gelecek, TODAİE, Ankara.

Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler:

OSTROM, Vincent (1982), "The Theory and Practice of Public Administration as a Science of the Artifactual", A. Uveges, Joseph (Ed.), Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective , Marcel Dekker, Inc., New York, s. 39-53.

Tezler:

SANDIKLI, Atilla (2007), "Atatürk Dönemi Türk Dış Politikası Işığında Avrupa Birliği'ne Giriş Süreci", İstanbul Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, İstanbul, (Yayımlanmamış Doktora Tezi)

Yazarsız/kolektif yayınlar:

TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırması–Genel Rapor, TODAİE, Ankara.

Elektronik yayınlar / İnternet:

NIELSEN, Jakob (1998), "Content Integration", http://www.useit.com/alertbox/990627.html (18.10.1999).

(http://www.todaie.gov.tr/inshak/konferans.html, 10.11.1999) ■



[Twitter.com/Maliyeuzmanlari](https://twitter.com/Maliyeuzmanlari)



[Youtube.com/Maliyeuzmanlari](https://youtube.com/Maliyeuzmanlari)



facebook.com/MaliyeUzmanlariDernegi