VERGİ SİSTEMLERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI GEREĞİ VE ALTERNATİF FİNANSMAN ARAYIŞLARI

- **VERGİ SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI**
- **YOKSULLUK VE İSTİHDAMA YÖNELİK VERGİ POLİTİKALARI**
- **KAMU-ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI**
- **AB VERGİ POLİTİKALARI**

27. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSAT FAKÜLTESİ
MALİYE BÖLÜMÜ

20-24 MAYIS 2012
RİXOS SUNGATE
BELDİBİ/ANTALYA

20 - 24 Mayıs 2012
Antalya, Beldibi - Rixos Sungate
27. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU
Vergi Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Alternatif Finansman Arayışları
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi Maliye Bölümü

27. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

VERGİ SİSTEMLERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI GEREĞİ VE ALTERNATİF FİNANSMAN ARAYIŞLARI

VERGİ SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI
YOKSULLUK VE İSTİHDAMA YÖNELİK VERGİ POLİTİKALARI
KAMU-ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI
AB VERGİ POLİTİKALARI

20-24 MAYIS 2012

RİXOS SUNGATE

BELDİBİ/ANTALYA

Yayına Hazırlayanlar

Doç.Dr. Binhan Elif YILMAZ

Arş. Gör. Dr. Recep Emre Eriçok

Arş. Gör. Dr. F. Berna Uymaz

Arş. Gör. Dr. Önder Bingöl

Arş. Gör. Dr. Başak Ergüder

Arş. Gör. Dr. Seda Özekicioğlu

Arş. Gör. Çağrı Çarıkçı

Arş. Gör. Cihan Kızıl

Arş. Gör. Emre Gökçay

Arş. Gör. Burcu Kuzucu

KURULLAR

SEMPOZYUM DÜZENLEME KURULU

Prof.Dr. Salim Ateş OKTAR
Doç.Dr. Binhan Elif YILMAZ
Araş.Gör. Cihan KIZIL

SEMPOZYUM BİLİM KURULU

Prof.Dr. Aykut HEREKMAN / Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F.
Prof.Dr. Nihat FALAY / İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
Prof.Dr. Naci Birol MUTER / Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.
Prof.Dr. Beyhan ATAÇ / Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F.
Prof.Dr. Turgay BERKSOY / Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F.
Prof.Dr. Ahmet KIRMAN / Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof.Dr. Nurettin BİLİCİ / Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof.Dr. Yusuf KARAKOÇ / Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof.Dr. E. Figen ALTUĞ / İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
Prof.Dr. Kamil TÜĞEN / Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F.
Prof.Dr. Ahmet Burçin YERELİ / Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F.
Prof.Dr. Mircan TOKATLIOĞLU / Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F.
Prof.Dr. Abuzer PINAR / Harran Üniversitesi İ.İ.B.F.
Doç.Dr. Refia YILDIRIM / Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F.
Doç.Dr. Ahmet KESİK / Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı
Doç.Dr. Mehmet ŞAHİN / Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi İ.İ.B.F.
Doç.Dr. H. Hakan YILMAZ / Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç.Dr. N. Tolga SARUÇ / Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F.
Doç.Dr. Ersan ÖZ / Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F.
Doç.Dr. Tekin AKDEMİR / Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F.
Yrd.Doç.Dr. Yasemin ÖZUĞURLU / Mersin Üniversitesi İ.İ.B.F.
Yrd.Doç.Dr. Ufuk SELEN / Uşak Üniversitesi İ.İ.B.F.

SEMPOZYUM PROGRAMI

20 Mayıs 2012 Pazar
14:00 OTELE GİRİŞLER

21 Mayıs 2012 Pazartesi
10:00 – 11:00

SAYGI DURUŞU
İSTİKLAL MARŞI

AÇILIŞ KONUŞMALARI

• Prof. Dr. Salim Ateş OKTAR
(İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı)

• Prof. Dr. Sedat MURAT
(İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dekanı)

• Prof. Dr. Yunus SÖYLET
(İstanbul Üniversitesi Rektörü)

11:00 – 11:15 Kahve Arası

I. OTURUM

YOKSULLUK VE İSTİHDAMA YÖNELİK VERGİ POLİTİKALARI

11:15 – 12:15

Oturum Başkanı : Prof. Dr. Nihat FALAY
(İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi E. Öğretim Üyesi)

• İstanbul'un İstihdam Haritasında İstihdam Vergisinin Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi
(Araş.Gör.Dr. Başak ERGÜDER – İstanbul Üniversitesi)

• Yoksulluk ve Bütçe
(Yrd.Doç.Dr. Sezai TEMELLİ – İstanbul Üniversitesi)

12:15 – 12:30 Kahve Arası
12:30 – 13:30 Soru – Cevap ve Değerlendirmeler
13:30 – 14:30 ÖĞLE YEMEĞİ

II. OTURUM

VERGİ SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

14:30 – 16:00

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Aykut HEREKMAN
(Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. E. Öğretim Üyesi)

• Türkiye'de Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasında Muhtemel Fayda ve Maliyetleriyle VEDOP Projesi ve E-Maliye Uygulamaları
(Yrd.Doç.Dr. Engin HEPAKSAZ – Uşak Üniversitesi)

• Vergi Kanunu Yapma Sanatı: 1999-2011 Döneminde Vergi Kanunlarında Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi ve Vergi Reformu İhtiyacı
(Dr. Ahmet SOMUNCU – Erciyes Üniversitesi)

• Ücretlilerin Vergilendirilmesine İlişkin Karşılaştırmalı Bir Öneri: Beyanname Yükümlülüğü
(Yrd.Doç.Dr. Özgür BİYAN – Balıkesir Üniversitesi, Yrd.Doç.Dr. Güneş YILMAZ – Trakya Üniversitesi)

• Türkiye ve Avrupa Birliği Üye Ülkeleri KDV Hasılat Performanslarının Karşılaştırılması
(Doç.Dr. Mustafa ÇELEN – Marmara Üniversitesi – Araş.Gör. Hünkar GÜLER – Marmara Üniversitesi)

16:00 – 16:15 Kahve Arası

16:15 – 17:15 Soru – Cevap ve Değerlendirmeler

18:30 – 19:30 HOŞGELDİNİZ RESEPSİYONU

22 Mayıs 2012 Salı

III. OTURUM

KAMU SEKTÖRÜ – ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI

09:30 – 11:00

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Esra Ekmekçi ÇALICIOĞLU
(İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)

• Kamusal Beyaz Filler ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları
(Prof.Dr. Turgay BERKSOY – Marmara Üniversitesi, Doç.Dr. Mehmet ŞAHİN – Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Araş.Gör. Özge UYSAL – Marmara Üniversitesi)

• Kamu-Özel Sektör Ortaklıklarının Hukuki Altyapısı
(Yrd.Doç.Dr. Z. Ertunç ŞİRİN – İstanbul Üniversitesi)

• Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları Kamu Hizmeti Sunumunu Etkinleştirebilir mi?
(Doç.Dr. İbrahim Attila ACAR – Süleyman Demirel Üniversitesi)

• Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme
(Doç.Dr. Mehmet ŞAHİN – Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Araş.Gör. Özge UYSAL – Marmara Üniversitesi)

11:00 – 11:15 Kahve Arası
11:15 – 12:30 Soru – Cevap ve Değerlendirmeler
13:30 – 14:30 ÖĞLE YEMEĞİ
14:30 – 17:00 SOSYAL PROGRAM

23 Mayıs 2012 Çarşamba

IV. OTURUM

PUBLIC SECTOR – PRIVATE SECTOR PARTNERSHIPS

09:30 – 11:00

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Erdoğan ÖNER
(Ufuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi-Maliye Bakanlığı eski Müsteşarı)

• Conflicts, Companies, Human Rights and Water - A Critical Review of Local Corporate Practices and Global Corporate Initiatives
(Prof. David J. HALL - University of Greenwich)

• Water Privatization in Africa: Lessons from Three Case Studies
(Prof. Kate BAYLISS - University of London)

11:00 – 11:15 Kahve Arası
11:15 – 12:30 Soru – Cevap ve Değerlendirmeler
13:30 – 14:30 ÖĞLE YEMEĞİ
SERBEST ZAMAN

20:00 – 24:00 GALA YEMEĞİ

24 Mayıs 2012 Perşembe

PANEL

TÜRKİYE'DE KAMU FİNANSMAN GEREKSİNİMİNİN BOYUTLARI VE KAYNAK ARAYIŞLARI ÜZERİNE TARTIŞMALAR…

09:30 – 12:00

Panel Başkanı: Prof. Dr. Esfender KORKMAZ
(İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi E. Öğretim Üyesi-İstanbul E. Milletvekili)

• Süreyya Sadi BİLGİÇ
(Isparta Milletvekili)

• Prof. Dr. Oğuz OYAN
(İzmir Milletvekili)

• Sümer ORAL
(Manisa Milletvekili)

GENEL KURUL

12:00 – 13:00

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Sunucu (Yrd.Doç.Dr. Çiğdem Börke Tunalı – İstanbul Üniversitesi)

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nce düzenlenen 27. Türkiye Maliye Sempozyumu'na hoş geldiniz.

Sempozyum açılış törenine başlamadan önce, sizleri Cumhuriyetimizin kurucusu Ulu Önder Atatürk ve silah arkadaşlarının anısına, bir dakikalık saygı duruşuna ve ardından İstiklal Marşımızı birlikte okumaya davet ediyorum.

Saygı Duruşu
İstiklal Marşı

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı Sayın Prof.Dr. Salim Ateş Oktar'ı açılış konuşmalarını yapmak üzere arz ederim.

Prof. Dr. Salim Ateş OKTAR - İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı

Sayın Bakanım, Sayın Milletvekillerim, Sayın Danıştay Başsavcım, Sayıştay'ımızın değerli üye ve mensupları, Sayın Rektörlerim, Sayın Rektör Yardımcım, Sayın Dekanlarım, Değerli Hocalarım ve Maliye Bakanlığımızın değerli yönetici ve mensupları;

Öncelikle, mensubu olmaktan onur duyduğum büyük maliye ailesini saygı ve sevgiyle selamlıyorum.

İlk ikisi, 1985 ve 1986 yıllarında Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından düzenlenen daha sonra ise üniversitelerimizin maliye bölümleri tarafından düzenlenen Maliye Sempozyumlarının 27'ncisini idrak etmenin mutluluğunu yaşıyoruz.

İktisat Fakültesi Maliye Bölümü daha önce bu sempozyumları 1987 (3.Sempozyum) 1994 (10.Sempozyum) ve 1997 (12.Sempozyum) yıllarında olmak üzere, üç kez düzenlemiştir. Emeği geçen hocalarıma saygı ve şükranlarımı sunuyorum.

Maliye sempozyumları başlangıcından itibaren maliye politikalarının oluşturulmasında, vergi reform çalışmalarında ve mali mevzuatın şekillendirilmesinde önemli görevler ifa etmiştir.

Burada öncelikle, bu sempozyumun düzenlenmesinde izlediğimiz yol hakkında kısaca bilgi sunmak istiyorum. Bu sempozyumlar bilindiği gibi ödeneklidir, yani kamu kaynağı kullanmaktadır. Bir benzetme yapılacak olursa, toplam maliyetin yaklaşık % 80'i bütçeden, % 20 si ise katkı paylarıyla, karşılanmaktadır. Yine bir teşbih yaparsam, % 80'lik kısım sosyal faydanın, % 20'lik kısım ise özel faydanın karşılığıdır diyebilirim. Tabi bu özel faydanın katkı paylarıyla finansmanında da harcama hukukumuz açısından da bazı tahditler bulunduğunu biliyoruz. Bu bir piyasa finansmanı değildir. Aslında harç benzeri bir karşılıktır. Bunun anlamı ise katkı paylarının da bütçeye ithal edilmesinin gerekli olmasıdır. 27. Sempozyumu düzenleyenler olarak biz de böyle yaptık. Katkı paylarını kamu kaynağı olarak mütalaa ettik ve önce üniversitemiz adına açılan resmi hesapta topladık, daha sonra da bütçeye ödenek kaydedilmesini sağladık. Bu yolla, gerek Maliye Bakanlığı'nın üst yönetim bütçemize koyduğu ödeneğin, gerekse sizlerden tahsil edilen katkı paylarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve diğer harcama mevzuatı hükümleri çerçevesinde kullanılmasını sağladık.

Bu sempozyuma katılım talebi yüksek oldu. Toplam olarak 600 kişiyi aştık. Bu sayı 26. Sempozyuma katılım sayısının neredeyse üç katından fazladır. Bunun nedeni, sadece son bir yıl içinde bile yeni üniversitelerin açılması, yeni bölümlerin kurulması, maliye bölümü olmayan fakülte ve yüksek okullarda maliye derslerini ya da vergi derslerini veren öğretim elemanlarının Maliye Bilim İnsanları listesine dahil edilmesidir.

Bugün itibariyle şunu söyleyebilirim. Sempozyuma katılmak isteyip de kontenjan kısıtı nedeniyle katılamayan hiçbir hocamız kalmamıştır. Başvuru süresi geçtikten çok sonra dahi başvuran hocalarımızı dışarıda bırakmadık. Maliye ailesinin bir defa daha hep birlikte olmasını sağlamaya özen gösterdik.

"Vergi Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Alternatif Finansman Arayışları" başlıklı bu sempozyumda, bilim kurulunun belirlediği konular çerçevesinde hazırlanan ve hakem değerlendirme sürecinden geçmiş tebliğler sunularak tartışılacaktır.

Bugün yapılacak ilk oturumun başlığı, iki tebliğin yer aldığı, "Yoksulluk ve İstihdama Yönelik Vergi Politikaları"dır. "Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması" konulu ikinci oturumda, dört tebliğ sunulacaktır.

Yarın öğleden önce yapılacak üçüncü oturumda Kamu Sektörü- Özel Sektör Ortaklıkları konulu dört tebliğ yer almaktadır.

Çarşamba günü yapılacak olan dördüncü oturumda, Kamu Sektörü- Özel Sektör Ortaklıkları konusu, Greenwich Üniversitesi'nden Prof. Dr. David J. Hall ve Londra Üniversitesi'nden Prof. Dr. Kate Bayliss tarafından tartışılacaktır.

Perşembe gününün programında yer alan panelde "Türkiye'de Kamu Finansman Gereksiniminin Boyutları ve Kaynak Arayışları" çok değerli milletvekillerimiz tarafından tartışılacaktır. Bu panelin bir özelliği, Panel Başkanı ve eski milletvekili Prof. Dr. Esfender Korkmaz da dahil olmak üzere panelistlerin tamamının 27. Sempozyumu düzenleyen İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi mezunu olmalarıdır.

Mesai arkadaşlarımla birlikte gösterdiğimiz tüm çabalara rağmen hata ve eksikliklerimiz mutlaka olmuştur. Bunun sorumluluğu ise Düzenleme Kurulu Başkanı olarak şahsıma aittir.

Sözlerimi bitirirken;

Maliye sempozyumlarının yaşamasında bugünlere gelmesinde en büyük katkının sahibi olan Maliye Bakanlığı'na, ve dostumuz Maliye Bakanlığı Strateji Daire Başkanı Doç. Dr. Ahmet Kesik'e; 2010 yılından beri bu sempozyumun Üniversitemizce üslenilmesinde ve sürecin devamında samimiyetle çaba gösteren Rektörümüz Sayın Prof. Dr. Yunus Söylet'e; Üniversitemizin Genel Sekreteri Sayın Dr. Yusuf Akça'ya; hazırlık süreci boyunca yardım ve katkısını asla esirgemeyen Dekanımız Sayın Prof. Dr. Sedat Murat'a; eski dekan ve bölüm başkanlarımızdan, önceki dönem Milletvekilimiz, İktisat Fakültesi Mezun ve Mensupları Vakfı Mütevelli Heyeti Başkanı Sayın Prof. Dr. Esfender Korkmaz'a; Maliye Bölümü ve Sempozyum Düzenleme Kurulu Başkan Yardımcısı Sevgili çalışma arkadaşım Sayın Doç. Dr. Binhan Elif Yılmaz'a; Düzenleme Kurulu Üyesi Araştırma Görevlisi Sayın Cihan Kızıl'a; yabancı tebliğ sahipleri ile görüşmeleri yürüten ve tebliğleri Türkçe'ye çeviren Maliye Bölümü Öğretim Üyesi Sayın Yrd. Doç. Dr. Sermin Sarıca Aydın'a; bir profesyonel gibi, sempozyumda takdim görevini gönüllü olarak üstlenen Fakültemiz İktisat Bölümü öğretim üyesi Sayın Yrd. Doç. Dr. Çiğdem Börke Tunalı'ya; Maliye Bölümümüzün destek ve katkılarını esirgemeyen öğretim üyeleri ve yardımcılarına; pozitif enerjisiyle beni her zaman yüreklendiren ve teşvik eden, desteğini hep hissettiğim İstanbul Hukuk Fakültesi Mali Hukuk Anabilim Dalı Başkanı Sevgili meslekdaşım ve arkadaşım Sayın Prof. Dr. Esra Ekmekçi Çalıcıoğlu'na ve şahsında anabilim dalının öğretim üye ve yardımcılarına; sponsorumuz İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti'nin Başkanı Sayın Vahap Adıyaman'a ve katkıları dolayısıyla Sayın İsmail Uyanık'a şükranlarımı sunuyorum. Saygılarımla.

Sunucu:

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dekanı Sayın Prof.Dr. Sedat Murat'ı açılış konuşmalarını yapmak üzere arz ederim.

Prof. Dr. Sedat MURAT - İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dekanı

Sayın Bakanım, Sayın Rektörüm, Sayın Genel Müdürüm, Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve Danıştay'ın değerli mensupları, çok değerli meslekdaşlarım, değerli basın mensupları. Sözlerime Fakültemizin en önemli bölümlerinden biri olan Maliye Bölümü'nün evsahipliğinde düzenlenen 27. Türkiye Maliye Sempozyumu'nda sizleri burada ağırlamaktan duyduğumuz kıvanç ve mutluluğu belirterek başlamak istiyorum.

Fakültemiz 75. yılını geride bırakmış, Türkiye'nin en köklü ve kurumsal iktisat fakültesidir. Bünyesinde sekiz bölümü barındıran, yüzü aşkın öğretim üyesi ve binlerce öğrencisi ile İktisat ilmine katkıda bulunurken, üniversitelerin iktisadi ve idari

bilimlerine öğretim üyesi yetiştirmekte, mezunlarımız kamu ve özel sektörde istihdam edilmekte ve başarılara imza atmaktadır.

Ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik ve mali koşulların bir yansıması olarak Sempozyum konusu, Bilim Kurulu'nca "Vergi Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Alternatif Finansman Arayışları" olarak belirlenmiştir. Bu ana başlığın altında yoksulluk ve istihdama yönelik vergi politikaları, kamu özel sektör ortaklıkları ve AB vergi politikaları kapsamlı olarak incelenecektir. Çağımızda giderek olgunlaşan yeniden yapılanma ihtiyacı, kamunun gelir alanında da kendini uzun yıllardır hissettirmektedir. Kamu harcamalarına olağan bir şekilde, sağlam ve sağlıklı bir finansal kaynak olan vergilerin; etkin kaynak dağılımının, servet ve gelir dağılımında adaletin, ekonomik istikrarın ve büyümenin sağlanması şeklinde pek çok fonksiyonu bulunmaktadır. Ancak mevcut sistem bu fonksiyonları karşılayamadığı ölçüde, ekonomik yapı ile vergi sistemi arasında uyumsuzluk baş göstermekte, bu da kendisini kayıt dışılık, kamu açıkları, işsizlik ve yoksulluk olarak karşımıza çıkarmaktadır. Mali görünümümüz ülke dışından da izlenmekte, uluslararası platformda kredibilite ve güven eksikliğine yol açmaktadır.

Vergi sistemlerinin yeniden yapılandırılmasında vergi hukuku alanında gerçek ve yapısal düzenlemelere gerek duyulmakta, vergilemenin genellik, eşitlik, iktisadilik gibi temel ilkelerinden ayrılmaksızın vergi tabanının genişletilmesi, kayıt dışılığın önlenmesine yönelik önlemler alınması, mükellef haklarına ilişkin düzenlemeler yapılması, vergiye gönüllü uyumu sağlayacak politikalar üretilmesi, idarenin teknolojik açıdan donatılması ve çağdaş, uygulanabilir vergi güvenlik sistemlerine getirilmesi gerekmektedir.

Vergi sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmaların arkasında B planı olarak ise alternatif finansman yaklaşımları günümüzde giderek önem kazanmaktadır. Özellikle 1990'larda mevzuatımıza girmiş bir proje finansman yöntemi olan kamu-özel sektör ortaklıları, kamu kurum ve kuruluşlarının kaynak yetersizliği çerçevesinde gerçekleştiremediği yatırımlar için önemli bir finansman modelidir. Kamu-özel sektör ortaklıklarının ülkemiz açısından kolay uygulanabilmesi ve kamu hizmetinin daha etkin sunulması yönünde çalışmalar devam etmekte, beklenen faydaların elde edilebilmesi yönünde koşulların oluşturulması gerekmektedir.

Sözlerimi burada sonlandırırken Sempozyum'un düzenlenmesinde bizleri her zaman destekleyen başta Rektörümüz Sayın Prof.Dr. Yunus Söylet olmak üzere tüm üniversitemiz yönetimine, Sempozyum hazırlıklarında emeği geçen Sempozyum Düzenleme Kurulu'na ve Maliye Bölümü'me teşekkür ederim. Ayrıca Sempozyum'a tebliğleri ile katkı sağlayacak yerli ve yabancı değerli öğretim üyelerimizle çok değerli oturum başkanları ile tüm katılımcılara teşekkür eder, Sempozyumu'muzun vergi sistemlerinin yeniden yapılandırılması ve alternatif finansman arayışlarına katkıda bulunmasını temenni eder, hepinize saygılar sunarım.

Sunucu:

Açılış konuşmalarını yapmak üzere İstanbul Üniversitesi Rektörü Sayın Prof.Dr. Yunus Söylet'i arz ederim.

Prof. Dr. Yunus SÖYLET - İstanbul Üniversitesi Rektörü

Bakanım, sayın milletvekillerim, Danıştay, Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'nın çok değerli bürokratları, değerli rektör hocam, çok değerli akademisyenler, değerli katılımcılar;

İstanbul Üniversitesi'nin 4. kez düzenlediği ve 27.sini burada bugün başlattığımız Türkiye Maliye Sempozyumu'na İstanbul Üniversitesi adına sizlere "Hoş geldiniz" diyorum. Epeyce düşündüm bir maliye kongresinde bir hekim olarak acaba ben neler söyleyebilirim diye. Ana başlığa baktım, vergiyle alakalı. Aklıma üç şey geldi: Bir, vergi vermek herkese zor gelir. İki, annem rahmetli babama hep kızardı "Mecbur musun ilk gün gidip yatırmaya!" diye. O da derdi ki "Tüyü bitmedik yetimin hakkı vardır. İlk gün yatıracağım". Böyle birtakım sohbetler olurdu, huzursuzluk olurdu evde; onu hatırlıyorum. Üç, her şeye rağmen bir yerimize nakşedilmiş olan "vergilendirilmiş kazanç kutsaldır" ibaresini hatırlıyorum. Bir çocuk ürologu olarak başka neler söyleyebilirim diye düşündüm, size bu üç yıllık dönemde zaman zaman düşündüğüm bazı konuları kısaca sizleri sıkmadan aktarmayı istedim: Dikkat ederseniz özellikle

Türkiye'nin çevresindeki ülkelerde; ama bütün dünyada çok hızlı bir sosyal, ekonomik, politik bir değişim var ve bize yakın, tarihten gelen ilgimizin, ilişkimizin, geçmişimizin olduğu birçok ülkede bu değişimin istenmedik bir şekilde çok kanlı olduğunu görüyoruz. Arap Baharı ve başka isimlerle anılan birçok değişimin hepimiz farkındayız ve takip ediyoruz. Aslında Türkiye'de de benzer bir değişim gerçekleşiyor. Biz elbette demokrasi alanında az önce bahsettiğim ülkelere göre epey mesafe katettiğimiz için çok şükür bizdeki değişim kanlı olmuyor; ama epeyce heyecanlı, epeyce birbirimizi hırpalayarak gerçekleşmeye devam ediyor. Halk adına iktidarı yürütenler, iktidarı elinde bulunduranlar aslında değişiyor. Siyaset kurumunun ağırlığı artıyor. Geçmişte iktidar gücünü elinde bulunduran bazı kurumlar şimdi daha farklı konumlanıyorlar. Halbuki Mısır'da örneğin böyle bir kurumu arıyorlar ve bulamıyorlar. Halkın iradesini kimin yöneteceğini, kime emanet edeceklerini; Mısır'da gerçekten bulmakta zorlanıyorlar, sistemi kurmakta zorlanıyorlar. Ülkemiz adına yine şükretmemiz gereken bir durum. Bu arada üniversitelerin hem toplum nezdindeki hem de devlet organları ile ilişkilerinde ciddi farklılıklar ortaya çıkıyor. Ben üç yıldır üniversite yöneticisi olarak ve maalesef her şeyi bilen bir rektör olmayarak epeyce kafa yormak zorunda kalıyorum. Neye kafa yoruyorum? Bin yıllık üniversite kurumunun bu değişimin içinde ne kadar hırpalanacağını ve ne yöne, ne kadar değişmesi gerektiğini kestirmeye çalışıyorum. Şu an Türkiye'de -yine bir tıp deyimiyle bahsedeyim- hipertrof olan, gücü elinde biraz fazla bulundurmaya başlayan ve dengelenmesi zorlanan siyaset kurumuyla bin yıllık kurum olan üniversitenin arasındaki ilişkilerin hangi başlıklar altında, nasıl olması gerektiği konusunda da doğrusu zaman zaman düşünüyorum. Üniversitenin sadece siyaset kurumuyla olan ilişkisi de değil elbette önemli olan. Üniversiteler artık kapalı duvarlar arkasındaki kurumlar olamıyorlar, olmaları da mümkün değil. Müthiş bir rekabet ortamının içinde toplumun gözünü diktiği ve çok şey beklediği, topluma çok hizmet etmesi gereken; eskiden araştırma ve eğitim fonksiyonları çok daha ön plandayken şimdi ürün ve hizmet fonksiyonları giderek daha çok ön plana çıkan ve adeta bugünün çok hızlı değişen ortamında her gün kriz yönetimiyle yönetilmesi gereken birer kurumlar olarak karşımıza çıkıyor. Yine sizleri biraz daha fazla ilgilendiren boyutuyla söylemek gerekirse; üniversite özerkliği ve buna mukabil toplumun ve siyaset kurumun beklentileri, şeffaflık ve hesap verebilirlik arasındaki dengenin nasıl tutturulması gerektiği hususunda da doğrusu sıkça kafa yoruyorum. Gerçekten bu teraziyi dengede tutmak oldukça zor; çünkü şöyle de bir özelliği var: Kurum olarak ne kadar şeffaf ve ne kadar hesap verebilirseniz o kadar saygınsınız ve size diğer kurumlar o kadar çok özerklik tanıma cesaretini buluyorlar. Dolayısıyla "işin tadını kaçırmadan, çok bunalmadan, birtakım riskleri de alarak, hızlı da yöneterek; ama öbür taraftan da nasıl şeffaf oluruz, nasıl hesap verebiliriz ve bu arada özerkliğimizi de nasıl korumaya devam ederiz?" sorusu epeyce doğrusu kafamı yoruyor. Çok değişik kavramlar okuyorum sizler bunları benden çok daha iyi biliyorsunuz. "Yeni kamu yönetimi" bunların başında geliyor ve üniversite özerkliği ile ilgili birçok yeni düşünce bütün dünyada tartışılıyor; ama belki de en çok şimdiye kadar geçmişte çok farklı bir üniversite tipi, Humboldt tipi üniversite ile gelmiş olan, bu üniversitenin temellerini atmış olan Avrupa'nın, aslında üniversite kurumunun doğduğu Avrupa'nın yine rekabet ortamında Amerika ve Uzakdoğu'ya karşı gücünü artırmak için giriştiği Bologna süreci çalışmaları da aslında bize çok şey anlatıyor. Bologna süreci çerçevesinde de bir taraftan kalite korunmaya çalışılırken bir taraftan toplumun istediği yönde araştırmalar, toplumun istediği yönde yaşam boyu eğitim ve yine mümkün olduğunca mesleğini iyi öğrenen, pratik hayatın içinden gelen, diplomaları denk, dolaşan, gezen, gören, farklı kültürleri öğrenen, farklı kültürlerden olan insanlarla ortak akıl geliştiren öğrencilerin bulunduğu bir sistem öngörülüyor biliyorsunuz. Biz de Avrupa'nın bir parçası olarak, henüz Avrupa Birliği'nin

üyesi olmasak da, belki bu bizim için hiç de önemli olmasa; ama Avrupa'nın bu akil insanlarının ortaya koyduğu bu insanlık düşüncesinin bir parçası olarak biz de bu konuları daha fazla tartışmak, bütün kurumlar olarak kurumlarımızın gerçek kültürlerini, hüviyetlerini kaybetmeden birbirleri ile nasıl saygın ilişkiler içinde olurlar ve toplumun nezdindeki saygınlıklarını nasıl korurlar, işte tartışmak durumundayız. Evet, ben hep bunu hissediyorum İstanbul Üniversitesi'nde ve YÖK üyeliğim esnasında: Kurumlar kendi özelliklerini kaybetmemeliler; çünkü çok uzun geçmişlerin süzgecinden geçen çok önemli birikimler söz konusu. Bu yüzden hiçbir kurumumuzdan vazgeçme lüksüne sahip olmadan kurumlarımızı bu değişimden az hırpalayarak nasıl çıkartırızı doğrusu ben de çok sık düşünüyorum. Ben baktığımda oldukça yüklü biri programın sizler tarafından takip edileceğini görmekten memnuniyet duyuyorum. Emeği geçen tüm arkadaşlarıma; başta İktisat Fakültesi Dekanımız ve İktisat Fakültemizin Maliye Bölümü ve değerli genel sekreterimize ve tabii bizlerin rahat etmesi için elinden geleni yapmaya başlayan ve yapacak olan şirkete ve tüm destekçilere teşekkür ediyor ve hepinize saygılar sunuyorum.

MALİYE
SEMPOZYUMU

21 MAYIS 2012 PAZARTESİ

11:15 – 12:15

I. OTURUM

YOKSULLUK VE İSTİHDAMA YÖNELİK VERGİ POLİTİKALARI

Oturum Başkanı : Prof. Dr. Nihat FALAY (İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi E. Öğretim Üyesi)

• İstanbul'un İstihdam Haritasında İstihdam Vergisinin Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Üzerindeki Etkisi
(Araş.Gör.Dr. Başak ERGÜDER – İstanbul Üniversitesi)

• Yoksulluk ve Bütçe
(Yrd.Doç.Dr. Sezai TEMELLİ – İstanbul Üniversitesi)

Prof. Dr. Nihat Falay:

Sevgili hocalarım hoş geldiniz. Tekrar bazı şeyleri söylememe gerek yok; ama benim hocalarım bu salonda, benim meslektaşlarım bu salonda, benim öğrencilerim bu salonda, benim öğrencilerim olup da başka üniversitelerde olan arkadaşlarımız bu salonda, sayın eşlerimiz bu salonda; hanım ve bey olarak. Dolayısıyla hepinize merhaba ve hoş geldiniz derim ve iki genç arkadaşla ilk oturumu yönetme şerefi bana verildiği için teşekkürlerimi belirtirim. Şimdi efendim bu konu tabii maliyeciler açısından çok önemli bir konu: Yoksulluk. Çünkü ister gelir ister gider, harcama veya vergi sistemlerini değiştirin sonuçta bazı insanlar bazı hizmetlerden yoksun kalıyor. Bazı insanlar hayatları boyunca yoksul yaşıyorlar, bazı insanlar o yoksulluğun cezasını çekip bir anlamda sistemin alt sınıfını oluşturmak durumunda kalıyorlar ve daha zengin, daha üst düzeyde yaşayan sınıflar da maalesef siyasetçiler olsun veya bürokratlar olsun veya insan ilişkileri içinde olsun o insanları sömürüyorlar. Dolayısıyla yoksulluk ve yoksunluk kavramı son yılların dünya mali sisteminde veya literatüründe önemli bir kavram ve bu kavramın da Türkiye'de çok çeşitli düzeyde somut örneklerini görüyoruz. Bunu depremlerde gördük, yangınlarda gördük, günlük hayatımızda görüyoruz, üniversitedeki çalışanların yaşam tarzlarında görüyoruz, öğretim üyelerinin hayat tarzlarında görüyoruz. Öğretim üyelerinin aldıkları maaşlar yoksulluk düzeyinin biraz üstünde sadece, yani biraz daha sistem zorlasa bizi o sınırın altına atabilir. Dolayısıyla bu konuyu tekrar çok detaylı olarak incelemek gerektiği kanaatindeyiz ve onun için önce Sayın Başak Ergüder arkadaşımız size konunun farklı bir boyutunu anlatacak Sezai Temelli arkadaşımız da bu kavramın dünya literatüründe ve gelişiminde veya unsurları açısından özelliklerini yansıtacaklar. Teşekkür ederim size ve arkadaşlarıma başarılar dilerim. Buyrun Başak Ergüder. Tebliğini sunuyor ve kendisi Maliye Teorisi Anabilim Dalı'nın en genç öğretim elemanı.

İSTANBUL'UN İSTİHDAM HARİTASINDA İSTİHDAM VERGİSİNİN GELİR DAĞILIMI VE YOKSULLUK ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Ar. Gör. Dr. Başak Ergüder

1. GİRİŞ

İstanbul, TÜİK'in İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılması'nda (İBBS) 12 bölgeye ayrılan Türkiye'de T100 koduyla sınıflandırılır. İstanbul'un İstihdam Haritası, genel geçer kavramları, somut ve birbiri ile bağlantılı ampirik veriler içinde değerlendirerek ortaya koymayı hedefleyen bir yöntemden yola çıkılarak oluşturulabilir. Haritanın koordinatları istihdam odaklı bir eksenden yola çıkarak dört temel başlık altında toplanabilir. Buna göre haritanın ilk koordinatında istihdam vergisi ile kayıt-dışı ekonomi arasındaki ilişki, enformelleşme olgusundan yola çıkılarak *güvenceli esneklik* kavramı ışığında İstanbul ve Türkiye'ye ilişkin vergi bilgileri yer alacaktır. Haritanın ikinci koordinatında İstanbul'da emeğin niteliğinin ortaya konulması açısından işgücü, işsizlik, istihdam oranlarını nüfus ve cinsiyet verileri yer alacaktır. İkinci koordinat üzerinde kentleşme ve göç olgusu bağlamında İstanbul'un değerlendirilmesi, istihdam mekânlarında işgücü havuzlarının İstanbul'un genel istihdam verileri içinde nasıl mekânsal farklılaşmalar yarattığını gözlemleyebileceğimiz önemli ipuçlarını analiz etme olanağı yaratılacaktır. Üçüncü koordinat, İstanbul'un istihdam haritasında 1950'lerden günümüze önemli bir yere sahip olan sanayi sektöründe yaşanan değişimin istihdam üzerindeki etkilerinin izini sürmemizi sağlayacaktır. Bu koordinatta, İstanbul'un sanayileşme dinamiği, yarattığı istihdam ve devlet teşvikleri bakımından iki yönden analiz edilirken, son yıllarda yaşanılan gelişmelerde, kentte yaşanan sanayisizleşme olgusunun etkileri aranacaktır. Son koordinat İstanbul'un istihdam haritasında gelir dağılımının izlerini sürmeyi hedefleyecektir. Gelir dağılımı olgusu İstanbul gelirlerinin bütçe içindeki yeri, hane halkı harcamaları ve enformel ekonomi yaratan dinamikler açısından devlet-hane(birey) ilişkisinin yansımalarına dair ipuçları verecektir.

Çalışmada, İstanbul'un, nüfus, istihdam ve gelir dağılımı bilgilerine ulaşmak amacıyla 1/100.000 ölçekli **İstanbul Çevre Düzenleme Planı Raporu**'ndan, hane halkı harcamaları için ise TÜİK'in yayınladığı hane halkı harcama verileri ve **Hane Halkı Bütçe Anketi Kitapçığı**'ndan, İstanbul'un, istatistikî bölge olarak istihdam verilerine ulaşmak için ise **Karşılaştırmalı Bölgesel İstatistikler** isimli TÜİK çalışmasından yararlanılmıştır.

2. İSTANBUL'UN İSTİHDAM HARİTASINDA NÜFUS, CİNSİYET VE ESNEK ÇALIŞMA

İstanbul'un istihdam haritasını oluştururken, nüfus verilerini istihdam yapısını ortaya koymak açısından hem makro düzeyde istihdam yapısındaki esnekleşme eğilimleri hem de mekânsal dağılımına bağlı olarak oluşmuş olan istihdam mekânları bağlamında inceleyeceğiz. İstihdamın kaynağı olan nüfus; çalışabilir nüfus, kente göç

edenler, kentten göç edenler, ilçeler bazında hane halkı sayısı bakımından değerlendirilecektir. İstihdamın yapısı ise işgücü, istihdam ve işsizlik oranları ile işteki durum açısından ele alınacaktır.

İstanbul'un istihdam haritasında gelir dağılımını gözlemleyebilmek için İstanbul'da gelirin dağılımına ilişkin verilerden hareketle gelir dağılımı ile istihdam arasındaki ilişkinin ortaya konması gerekmektedir. Bu noktada, bütçe içinde kentin payı, kentte yaratılan toplam katma değer gibi verilerden hareketle, gelir dağılımını ortaya koymaya çalışacağız.

2.1. İstanbul'da Nüfus Verileri: Kentleşme ve Göç

1990–2000 döneminde Türkiye'de artan nüfusun dörtte biri İstanbul'da konumlanmıştır(İİB,2009: 48). Sakarya'dan Tekirdağ'a kadar uzanan İstanbul metropoliten bölgesi sahip olduğu %90,69 kentleşme oranıyla, Marmara'nın kentleşme oranını yükselttiği gibi, aynı zamanda ülke genelinde kentsel bölge özelliği taşıyan tek kenttir(İBB,2009: 49). İstanbul 2010'da TÜİK tarafından yayınlanan karşılaştırmalı bölgesel verilere göre şehir nüfusunun toplam nüfus içindeki yeri bakımından Türkiye'de ilk sırada, nüfus artış hızı bakımından ikinci, cinsiyet oranı bakımından on dördüncü, yaş bağımlılık oranı bakımından ise yirmi üçüncü sırada yer almaktadır (TÜİK,2010). İstanbul, nüfusa ilişkin kentsel göstergeler bakımından gelişmiş kentsel mekân özelliği taşımaktadır.

İstanbul'un nüfus oranına ve kentsel gelişme hızına baktığımızda, İstanbul nüfusundaki esas yükselişin 1950 sonrasında yaşandığını, 1945'te 1 milyon 78 bin olan İstanbul nüfusunun, 1955'te 1 milyon 533 bine ulaştığını görüyoruz. İzleyen dönemlerde, yıllık yüzde 40-50 arasında artan İstanbul nüfusu, 1990'da 7 milyon 309 bini, 1997'de 9 milyon 199 bini buldu. Nüfusun en çok arttığı dönemler 1950-55 ile 1970-75 yılları arasındaki dönemlerde yaşandı. Kırsal alanda yaşanan makineleşme ve İstanbul'da sanayinin çekim alanı yaratması sonucunda Türkiye'de yer alan emek rezervinin İstanbul'a yönelen göçü ile bu iki dönem boyunca önemli nüfus artışları, hatta patlamaları yaşandı (Sönmez:2011 87).

Tablo 1: İstanbul-Türkiye Nüfus Oranı(1970-2007)

YILLAR	TÜRKİYE	İSTANBUL	İSTANBUL/TÜRKİYE ORANI
1970	35.605.176	3.019.032	8,48
1975	40.347.719	3.904.588	9,68
1980	44.736.957	4.741.890	10,60
1985	50.664.458	5.842.985	11,53
1990	56.473.035	7.309.190	12,94
2000	67.803.927	10.018.735	14,78
2007	70.586.256	12.573.836	17,81

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*, 2009, İstanbul, s.184.

İstanbul nüfusunun Türkiye nüfusuna oranı 1970'lerden 2000'li yıllara yaklaşık yüzde 10 düzeyinde artış göstermiş, İstanbul nüfusu, Türkiye nüfusunun yüzde 20'sine yaklaşmıştır. İstanbul'da nüfusun yakalar arasındaki dağılımına bakıldığında, Anadolu ve Avrupa yakası arasında büyük bir eşitsizlik olduğu gözlemlenir. Avrupa Yakası'nda nüfusun üçte ikisi Anadolu Yakası'nda ise üçte biri ikamet etmektedir (İBB,2009: 186).

Tablo 2: Anadolu-Avrupa Yakaları Nüfus Dağılımı

YILLAR	İSTANBUL	MARMARA	İSTANBUL/MARMARA ORANI
1970	3.019.032	6.984.066	43,23
1975	3.904.588	8.223.269	47,48
1980	4.741.890	9.693.904	48,92
1985	5.842.985	11.387.311	51,31
1990	7.309.190	13.565.350	53,88
2000	10.018.735	17.679.293	56,67
2007	12.573.836	16.649.763	75,52

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*, 2009, İstanbul, s.185.

Murat Güvenç ve Oğuz Işık'ın 1990'lı yılların sonunda gerçekleştirdikleri İstanbul'u haritalama çalışmasının verilerine göre, özellikle konut sahibi olmayan düşük gelirli kesimi oluşturan ücretli işçilerin, yığınlar halinde Avrupa yakasında yoğunlaşmasına yönelik bulgular (Işık vd., 1996:26), Avrupa yakasının istihdam haritasında ağırlıkla ele alınması gerektiğini göstermektedir.

İstanbul, bugün Avrupa Birliği'ne üye veya aday statüsünde olan toplam 29 ülkenin 20'sinden ve Türkiye'deki 37 ilin toplamından daha büyük bir nüfusa sahiptir. Bu durum ise çevresindeki tüm illerin kimlik ve ekonomilerini yutan bir *kara delik etkisi* oluşturmaktadır (İBB,2009: 188). İstanbul'a göç, sanayileşme ve yatırımlar bakımından, dolayısıyla yarattığı istihdam anlamında da kenti önemli bir çekim merkezine dönüştürmektedir.

İstanbul'a göç veren başlıca iller arasında Sivas, Kastamonu, Giresun, Ordu, Erzurum, Kars, Tokat, Ankara, Samsun, Trabzon, Rize ve Malatya yer almaktadır. Her dönemde göç verdikleri nüfus oranlarında bir takım dalgalanmalar gözlemlense de, İstanbul'a göç eden nüfusun yüzde 50'sinden fazlası bu illerden gelmektedir (İBB,2009:189). İstanbul, bölgesel olarak en çok Batı Karadeniz Bölgesi'nden, sonra Doğu Karadeniz Bölgesi'nden ve üçüncü olarak da Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden göç almaktadır. Bu illerden gelen göç daha çok inşaat, mobilya, deri, tekstil gibi küçük ölçekli çalışma birimlerinde, yani enformel kesimde önemli bir istihdam kaynağı oluşturur. İstanbul'un göç yapısına bakıldığında, hemşerilik ilişkileri ve enformel sosyal güvenlik ağlarının güçlü olduğu görülmektedir (İBB,2009: 190).

> *"Oğuz ve Pınarcıoğlu'nun 1998'de yaptıkları bir araştırmanın sonuçlarına göre farklı hemşeri grupları, enformel kesimde belirli işkollarında emek piyasasında ağırlıkla bulunmaktadır. Örneğin İstanbul'da konut inşaat sektöründe Adıyaman, Ağrı, Bingöl, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Ordu,*

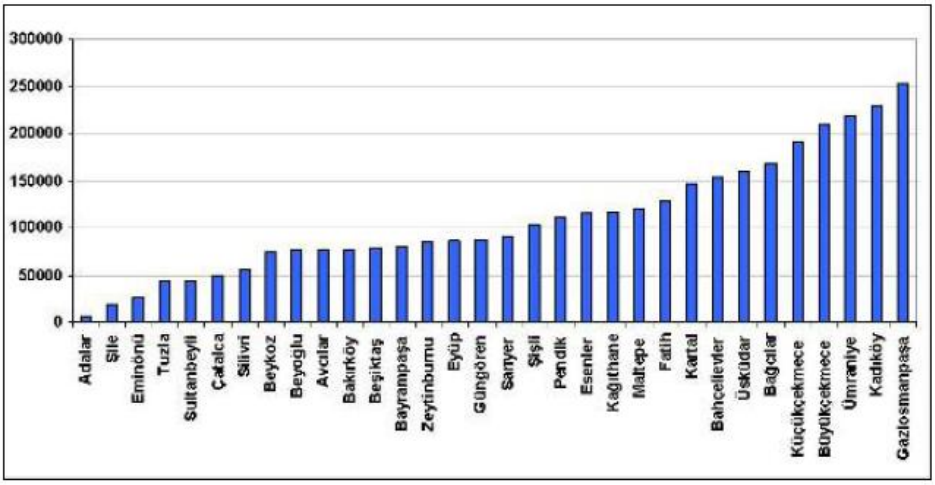
Rize, Samsun, Sinop, Tokat, Trabzon, Bayburt ve Batman illerinde doğmuş olanların, İstanbul ortalamasını çok aşan oranlarda yer aldıkları gözlenmiştir. Ancak ilginç olan bir tespit, bu göçmen gruplarının inşaat sektöründe aynı koşullarda yer almamasıdır. Bu gruplar arasında Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon doğumluların önemlice bir bölümü işveren ya da kendi hesabına çalışan statüsünde çalışırken, diğer grupların ise ücretli işçi olarak çalıştığı görülmektedir. Özellikle bu işkollarında görülen hemşerilik ilişkisine dayalı işgücü yığılmaları, gecekondulaşma olgusunun doğurduğu bir sonuçtur (Ergüder, 2006: 46)."

Kente göç, kentsel mekânın sosyal ilişkiler tarafından üretilmesi sürecini hızlandırmakta, kentin gecekondu bölgelerinde yeni yerleşim merkezleri yaratmaktadır. Enformel sosyal güvenlik ağlarının oluşması bu mekânların en belirgin özelliği olan nüfusun hızlı artışına dayalı olarak gerçekleşmektedir.

"İstanbul'da en hızlı nüfus artışı daha çok gecekondu bölgelerinde yaşandı. ...1985-1990 döneminde nüfusu en hızlı artanlar, yıllık binde 159,8 ile Kâğıthane ve binde 142 ile Ümraniye oldu. ... 1990'dan 1997'ye ise en yüksek nüfus artışı binde 10 ile Büyükçekmece'de yaşandı. Bunu, binde 71,9'luk artışlarla Gaziosmanpaşa ve Ümraniye'deki artışlar izledi (Sönmez, 2001:87)."

Oğuz Işık ve Murat Güvenç'in (1996) İstanbul'un gelir dağılımını ortaya çıkaran statü-mülkiyet ilişkisi odaklı haritalama çalışmasının ortaya koyduğu tabloda, gecekondu bölgelerinin oluşumuna eşlik eden bir başka sürecin varlığının ipuçlarına rastlanmaktadır. Buna göre, varlıklı ücretli kesim ile varlıklı olmamak şartıyla işverenler aynı mekânda bir arada var olmaktadırlar. Küçük ölçekli işverenler/girişimciler kendi kesiminin yanı sıra farklı işkollarında çalışan ve mülkiyet sahibi olmayan ücretlilerle birlikte kiracı olarak kentin belirli semtlerinde bir arada yaşamaktadır. Tüm statü/gelir gruplarında mülk sahibi olmayanların kentte oluşturduğu bu enklavlar kentsel mekânda gelirin statüden kaynaklanan farkların önüne geçtiğine işaret etmektedir (Işık vd.,1996:54). Bu durum enformelleşmenin yarattığı mülksüz, güvencesiz kesimler arasında işveren-işçi ayrımının silinmeye başlamasının doğal bir sonucu olarak görülmelidir. İstanbul'da oluşan sınıfsal tablo, kimi geçişlere yer açan gri bölgeler ile birlikte okunmalıdır. İşçi, işveren ayrımının, ücretli çalışmanın kuralsızlaştığı, kitlesel üretimde var olan patron-işçi ilişkisindeki gelir uçurumlarının kendi hesabına çalışma, küçük atölye işletmeciliği, fason üretim, parça başı çalışma türleri, ev eksenli çalışmada aracılık kurumu gibi yeni alt sınıflar yaratmasıyla gelir bakımından ortadan kalktığı görülmektedir. Sanayinin mekânsal örgütlenmesi İstanbul'da coğrafi anlamda bir mekânsal ayrışmaya neden olur. Avrupa yakası, esnek istihdam ilişkileri bakımından üretim zincirinin dikey olarak parçalanmasına elverişli tekstil, konfeksiyon, deri ve deriden mamul eşya vb. diğer sektörlere – emek yoğun işkollarına- Anadolu yakası ise sermaye-yoğun işkollarına yönelik yoğunlaşmanın yaşandığı kesimdir (Işık vd.,1996: 27).

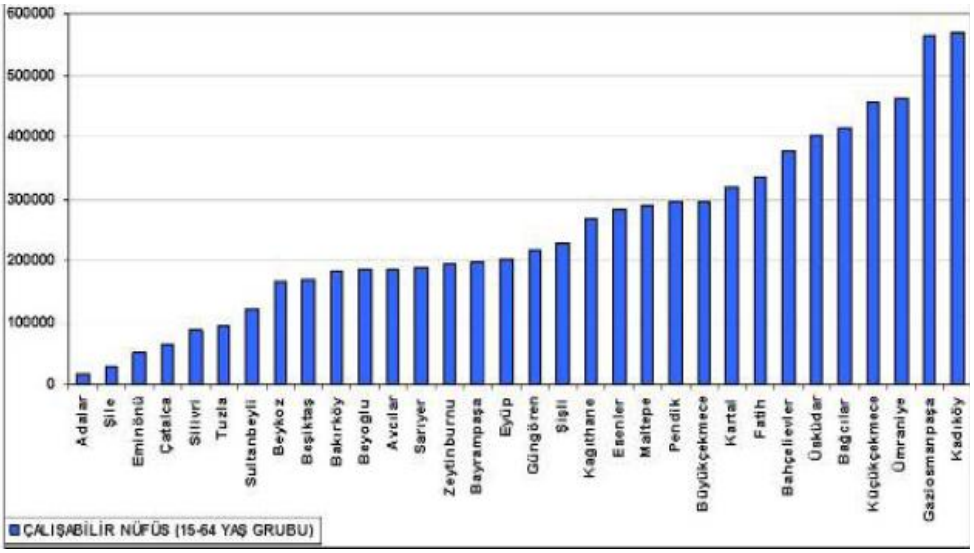
Grafik 1: İlçelere Göre Toplam Çalışan Nüfus



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*, 2009, İstanbul, s.199.

İstanbul'a ilişkin nüfus verileri incelendiğinde yeni istihdam mekânlarının oluştuğu görülmektedir. İlçelere göre toplam çalışan nüfusun ve çalışabilir nüfusun oransal değerlerine bakıldığında, en çok göç alan ve gecekondu mahallelerinin kurulduğu Gaziosmanpaşa, Ümraniye, Kâğıthane ve Büyükçekmece'nin ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir. Gaziosmanpaşa nüfusunun 550 bini çalışabilir nüfus, 260 bini ise çalışanlardan oluşmakta; Ümraniye için çalışabilir nüfusun 450 bin, çalışan nüfusun 220 bin olduğu sıralamada; Kâğıthane için çalışabilir nüfus 280 bin, çalışan nüfus 120 bin, Büyükçekmece için ise çalışabilir nüfus 300 bin, çalışan nüfus ise 210 bindir (İBB,2009:199).

Grafik 2: İlçelere Göre Toplam Çalışabilir Nüfus



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*, 2009, İstanbul, s.199.

Türkiye içinde en çok göç alan il olma özelliğine sahip olan İstanbul'da iç göç sayısının dış göçe oranı yaklaşık iki kattır ve sahip olduğu yüzde 46,1'lik net göç hızı ile kendinden sonra en çok göç alan Batı Marmara'dan yüzde 20 daha fazla göç almaktadır (İBB,2009:190). İstanbul'da doğum yerine göre hesaplanan en yüksek *göç etmişler sayısı,* Bahçelievler (Zafer, Soğanlı, Siyavuşpaşa), Küçükçekmece (Halkalı, İnönü) ve Kadıköy (İçerenköy) ilçelerinde görülmektedir (İBB,2009: 191).

Tablo 3: Bölgeler Arası Göçler (1995-2000)

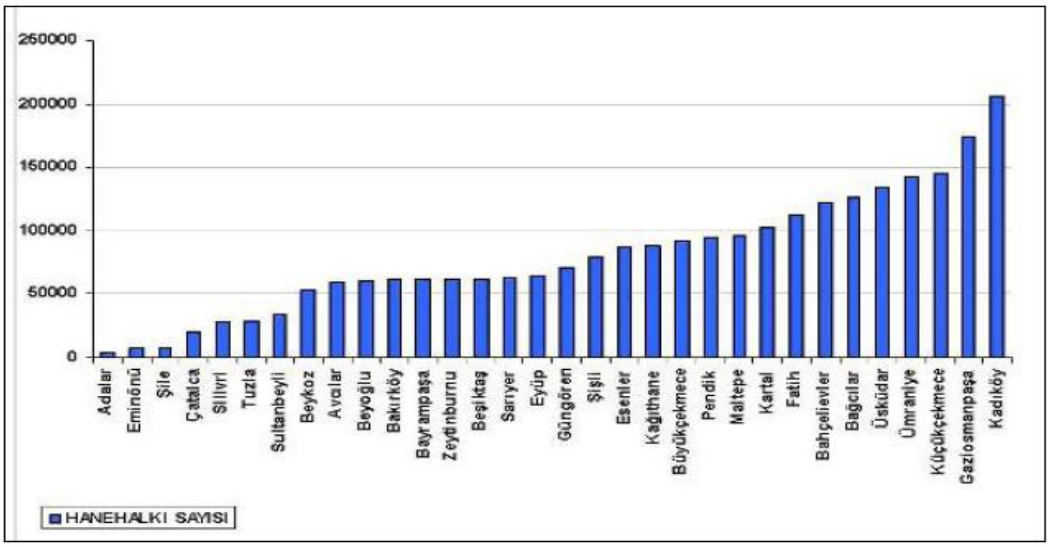
Bölgeler	Nüfus	İç Göç	Dış Göç	Net Göç	Net Göç Hızı
İstanbul	9.044.859	920.955	513.507	407.448	46,1
Batı Marmara	2.629.917	240.535	172.741	67.794	26,1
Ege	8.121.705	518.674	334.671	184.003	22,9
Doğu Marmara	5.201.135	432.921	351.093	81.828	15,9
Batı Anadolu	5.775.357	469.610	378.710	90.900	15,9
Akdeniz	7.726.685	413.044	410.316	2.728	0,4
Batı Karadeniz	3.770.845	205.108	380.113	-95.005	-24,9
İç Anadolu	4.496.766	219.008	450.799	-231.791	-50,3
K.doğu Anadolu	2.866.236	151.193	227.013	-75.820	-26,1
G.doğu Anadolu	2.202.957	144.315	256.922	-112.607	-49,8
Orta-doğu Anadolu	3.228.793	170.568	280.156	-109.588	-33,4
Doğu Karadeniz	5.687.740	212.425	422.315	-209.890	-36,2

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*, 2009, İstanbul, s.190.

İstanbul'daki nüfus yapısı yaş piramitleri bakımından incelendiğinde 32 ilçe bazında farklı yapılar görülmekle beraber nüfus piramitleri değerlendirildiğinde ilçeleri üç grup altında toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi Gaziosmanpaşa, Sultanbeyli, Bağcılar ve Esenler'de görülen geniş tabanlı, daralan çocukluk çağı, geniş çalışma çağı ve daralan ileri yaş gruplarından oluşan, lamba yapısı da denilen nüfus piramitleridir. Lamba yapısı, doğum oranının (fertilitenin) ve ölüm oranının (mortalitenin) yüksek seviyede kaldığı, nispeten ekonomik düzeyi düşük olan toplumlarda görülmektedir. Yüksek fertilite, piramidin tabanını yayvan kılmakta, çalışma çağı göçü orta yaşları şişirmekte, yüksek mortalite ise özellikle ileri yaşlarda piramidin tavanını daraltmaktadır. Bu da geniş tabanlı sivri tepeli nüfus piramitlerinin oluşmasına yol açmaktadır (İBB,2009:196). Bu bölgeler enformel kesimin yoğunlaştığı, göç etmiş sayısının fazla olduğu gecekondu kesimleri olarak İstanbul'un istihdam kaynağı mekânlarıdır. İstihdam kaynağı mekânları yüksek göç alan ve hane halkı sayısı ile emek gücüne yeni bireyler katan bir nüfus yapısına sahiptir. İkinci tür nüfus yapısı, genel yapıyı yansıtan, geçiş döneminde olan toplumlarda görülen ve doğurganlık hızının oldukça yüksek olduğu yapıdır. Bu türe dâhil edebileceğimiz ilçeler arasında Avcılar, Bahçelievler, Bayrampaşa, Beykoz, Beyoğlu, Eyüp, Güngören, Kartal, Kâğıthane, Küçükçekmece, Pendik, Tuzla, Ümraniye, Üsküdar, Zeytinburnu, Büyükçekmece, Çatalca, Silivri, Şile ilçelerini ve köyleri sayabiliriz. Gelişmiş toplumlarda doğurganlığın azalması, ileri yaşlardaki yaş grubunun sayıca artma eğilimine girmesine yol açar. Top yapısı (küre yapısı) da denilebilen bu üçüncü nüfus tipi, İstanbul ve benzeri metropoliten alanların nüfus yapısına özgündür. Bu nüfus yapısına sahip ilçeler arasında Adalar, Bakırköy, Beşiktaş, Eminönü, Fatih, Kadıköy, Maltepe, Sarıyer, Şişli'yi göstermek

mümkündür. Böyle bir yapının üzerine göç eden nüfus eklendiği zaman, özellikle çalışma çağındaki nüfusun göçünün ağırlıklı olarak yer alması durumunda doğurganlığın azalması, göçlerin çalışma çağını şişirmesi, mortalitenin ileri yaşlarda tam gelişmişlik düzeyine erişmiş olması söz konusu olacaktır (İBB,2009: 196-7).

Grafik 3: İlçelere Göre Toplam Hane Sayısı



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*, 2009, İstanbul, s.200.

Sultanbeyli gibi hane büyüklüğü beş ve üzerinde olan kesimlerden, Şile'ye geçildiğinde, hane halkı sayısı üç ila dört arasında bir ortalamaya doğru gerilemektedir. Boğazın her iki yakasında batıda Zeytinburnu'ndan doğuda Kartal'a kadar uzanan kıyı şeridinde üç ve üçün altında hane halkı sayısı olan mahallelerin yer aldığı görülmektedir (İBB,2009: 200). İki ve üç kişilik aile yapısının dört ve daha yukarı hane halkına sahip aile yapısından genelde farklı olduğu düşünülürse bu yörelerdeki hanelerin daha çok çalışma çağındaki kişilerden oluşabileceği akla gelmektedir. İstanbul kentsel mekân olarak gelişmiş, gelişmekte olan ve azgelişmiş nüfus yapılarını barındıran ilçeleri ile nüfus yapısı, doğurganlık, göç ve yaş bakımından kentsel ayrışmanın yaşandığı kentlerden biridir. Kalabalık hane halkına sahip, düşük gelirli ücretli kesimlerin yerleşim alanları, kentin istihdam haritasında emeğin yeniden üretildiği konut ve barınma mekânlarıdır.

2.2.İstanbul'da Emeğin Niteliği: İşgücü, İstihdam ve İşsizlik Oranları

İstanbul'da istihdamın yapısı ve emeğin niteliği incelendiğinde son yıllarda işçi sayısında yaşanan bir artıştan bahsetmek mümkündür.

> *"Son yirmi yılda İstanbul'da ücretli ve işveren sayısının toplam faal nüfus içindeki payı artarken, kendi hesabına çalışanların sayısı azalıyor. Sınıfsal farklılaşma sonucu esnaf ve zanaatkar kesim ya yoksullaşarak ücretli kesime dahil oluyor ya da işveren sınıfına sıçrama yapıyor. Bu durumda 2,5 milyonun üstündeki*

faal nüfusu olan İstanbul'da her 4 kişiden üçü ücretlidir (Sönmez, 2001: 88)."

DPT'nin 2000 yılına ilişkin göstergeleri İstanbul'da işçilerin işverenlere oranları bakımından Sönmez'in verilerini doğrular niteliktedir, bu verilere göre ücretli işçilerin, özellikle sanayi sektöründeki işçi sayısının en yoğun olduğu mekân olarak İstanbul'un, milli gelirin dağılımında 81 il içinde dördüncü olması, kentte yaratılan gelirin paylaşımında yaşanan dağılımın eşitsizliğini göstermektedir (İBB,2009: 203).

Tablo 4: Ekonomi ve İstihdam Göstergeleri

Göstergeler	Türkiye (DPT-2000)	Marmara (DPT-2000)	İstanbul (DPT-2000)	Sıra 81 İl İçinde
Kişi Başına GSMH ($)	1.837	2.657	2.750	4
GSMH Pay (%)	100	37,04	22,11	1
GSMH Gelişme Hızı (%)	46,2	---	44	---
İşsizlik Oranı (%)	6,5	---	12,7	---
Toplam İşyeri Oranı (DİE 2002)	---	---	18,79	---
Toplam İşgücü Oranı (DİE 2002)	---	---	27,97	---
Sanayide Çalışanların Oranı (%)	13,35	25,67	32,15	1
Ticarette Çalışanların Oranı (%)	9,69	14,28	18,73	1
Mali Kurumlarda Çalışanlar (%)	3,11	5,39	8,16	2
Ücretli Çalışanların Toplam Çalışanlara Oranı (%)	43,52	62,23	75,95	1
Ücretli Çalışan Kadınların Toplam Çalışanlara Oranı (%)	8,81	14,68	19,39	1
İşverenlerin Toplam Çalışanlara Oranı (%)	2,61	4,29	5,97	1

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*, 2009, İstanbul, s.203.

İstihdam açısından emeğin feminizasyonu olarak tanımlanabilecek[1] olan kadın istihdamındaki artış TÜİK verilerinde gözlenmektedir. Türkiye genelinde kadın istihdamın artması ve özellikle enformel kesimde yoğunlaşması söz konusudur.

"Eylül 2010-2011 arasında kadın istihdamı 668 bin arttı. Bu artışın 319 bini kayıt-dışı istihdam edildi. Buna karşı 1 milyon 108 bin artan erkek istihdamının sadece 178 bini kayıt-dışı istihdam edildi (TUİK, 2011)."

Kadınların kayıt-dışı kesimde daha çok yer alması kadınların toplumsal cinsiyet rolleri ile uyumlu kadın işleri olarak adlandırılan ev-eksenli çalışma içinde artan oranlarda yer almasının bir sonucudur. Ücretsiz aile işletmeciliğinde artan kadın istihdamı, enformelleşmenin bir diğer göstergesidir. TÜİK verilerine göre Eylül 2010'dan Eylül 2011'e kadar geçen bir yıl içerisinde artan kadın istihdamında en büyük payı yüzde 38 ile tarım sektörü aldı. Tarım sektörünü yüzde 19 ile sağlık ve sosyal hizmetler sektörü, yüzde 9 ile konaklama, yiyecek-içecek sektörleri ve eğitim sektörü

[1] Kadınların işgücüne daha fazla katılmasına paralel olarak, sadece kadınların istihdam edildiği *kadın işleri*nin oluşumu, emeğin feminizasyonu kavramı ile tanımlanmaktadır. Kadınlar, eskisinden daha fazla işgücü piyasasına girseler de, *istihdamın kadınlaşması/emeğin feminizasyonu* olarak tanımlanan bu süreçte, kadınlarca yapılan işlerin büyük bölümü düşük ücretli, iş güvencesinden yoksun, yasal koruma içermeyen, düzenli olmayan, düşük beceri gerektirdiği düşünülen, görünmeyen işlerdir (Ergüder,2006:280).

takip etmektedir. Ticaret sektörünün artıştaki payı ise yüzde 7 düzeyindedir. Hizmet sektöründe kadın istihdamında yaşanan artışta, hemşirelik, sekreterlik, garsonluk, müşteri temsilciliği gibi kadın işleri kategorisinde yer alan işlerde yoğun olan duygusal emek süreçleri ve toplumsal cinsiyetçi rollerle uyumlu istihdam yapısı etkili olmaktadır. Kent merkezinde, hizmet sektörünün yoğun olduğu ilçelerde kadınların işgücüne katılma oranlarının daha yüksek olması, istihdamda enformelleşme ve kadın işlerinin yoğunluğu açısından dikkat çekmektedir(İBB,2009: 199). SGK verilerine göre Eylül 2011'de, Eylül 2010'a göre kayıtlı kadın istihdamındaki artışta en büyük pay yüzde 23 ile perakende ticaret sektöründe gerçekleşmiştir (TÜİK, 2011).

2000 yılında Türkiye genelinde kadınların toplam çalışanlar içindeki oranı yüzde 19,39'dur. İstanbul'da erkeklerin yüzde 73'ü, kadınların ise yüzde 27'si işgücüne katılmaktadır (İBB,2009). 2000 yılı itibari ile İstanbul'daki çalışan kadın işgücünün yüzde 51,4'ü iki ana sektörde, imalat sanayi ve toplum hizmetleri sektörlerinde, toplanmıştır. İmalat sanayi çalışanlarının yüzde 30,1'i, toplum hizmetleri çalışanlarının ise yüzde 42,5'i kadınlardır. Üçüncü sırayı ise yüzde 12 pay ve 108.700 çalışan ile ticaret sektörü almaktadır (İBB,2009: 206). Kadın istihdamı açısından İstanbul, hem enformel hem de formel kesimde önemli bir emek gücü rezervi oluşturmaktadır, öyle ki kadın çalışanlar imalat sanayi ve hizmetler sektöründe önemli bir ağırlığa sahiptir. İstanbul'da son yıllarda kayıtlı ücretli işgücünün istihdamında yaşanan artış olumlu bir seviyeye ulaşmış, Ağustos 2010-Ağustos 2011 döneminde yüzde 9,5 artışla 950 bini bulan kayıtlı istihdam artışında İstanbul`un payı yaklaşık yüzde 30'a ulaşmıştır (TEPAV, 2011).

> *"Eylül 2010-2011 döneminde 1 milyon 102 bini bulan yeni sigortalı ücretli istihdamının 313 bini İstanbul'da gerçekleşti. İstanbul'un yüzde 28,4'lük payını, yüzde 7 ile İzmir, yüzde 6,8 ile Ankara izledi. İstihdam artışında Bursa'nın payı da yüzde 5,2 oldu (TEPAV, 2011)."*

TÜİK tarafından yayınlanan karşılaştırmalı bölgesel istatistiklere göre İstanbul'da ücretli, maaşlı ve yevmiyeli çalışanların toplam çalışanlara oranı yüzde 82,7; işveren ve kendi hesabına çalışanların oranı yüzde 16,59; ücretsiz aile işçiliği ise binde 6'dır. Türkiye'de bu oranlar sırasıyla; ücretli, maaşlı ve yevmiyeli çalışanların toplam çalışanlara oranı için yüzde 60,9; işveren ve kendi hesabına çalışanlar için yüzde 25,44; ücretsiz aile işçiliği için ise yüzde 13,64'dür (TÜİK, 2010: 58). İstanbul Türkiye ile karşılaştırıldığında önemli bir emek gücü rezervine sahiptir. Kişi başına yaratılan katma değeri 14.591 dolar olan İstanbul, Türkiye'deki istatistikî olarak sınıflandırılmış 12 alt bölge arasında ilk sırada yer alırken, işsizlik oranı da yüzde 14,3 ile hayli yüksektir ve Türkiye sıralamasında 4. sırada yer almaktadır. İstanbul'da işgücüne katılım oranı yüzde 47,8 oranı ile Türkiye illeri içinde 14. sırada yer alır (TÜİK, 2010: 15). İstanbul'da işsizlik oranında 2009 yılından 2010'a yüzde 2,5 oranında bir düşüş yaşanmış, istihdamda yüzde 1,2, işgücüne katılma oranında ise; yüzde 1,1'lik bir artış söz konusu olmuştur. Aynı dönem, Türkiye'de işsizlik oranı yüzde 2,1 azalırken, işgücüne katılım oranı yüzde 1 artmış, istihdam oranı ise yüzde 2,8 artmıştır. İstanbul ve Türkiye için tarım-dışı işsizlik oranında yakın bir düşüş yaşanmış, oransal olarak tarım-dışı işsizlik yüzde 2,5 düşmüştür (TÜİK, 2010: 56).

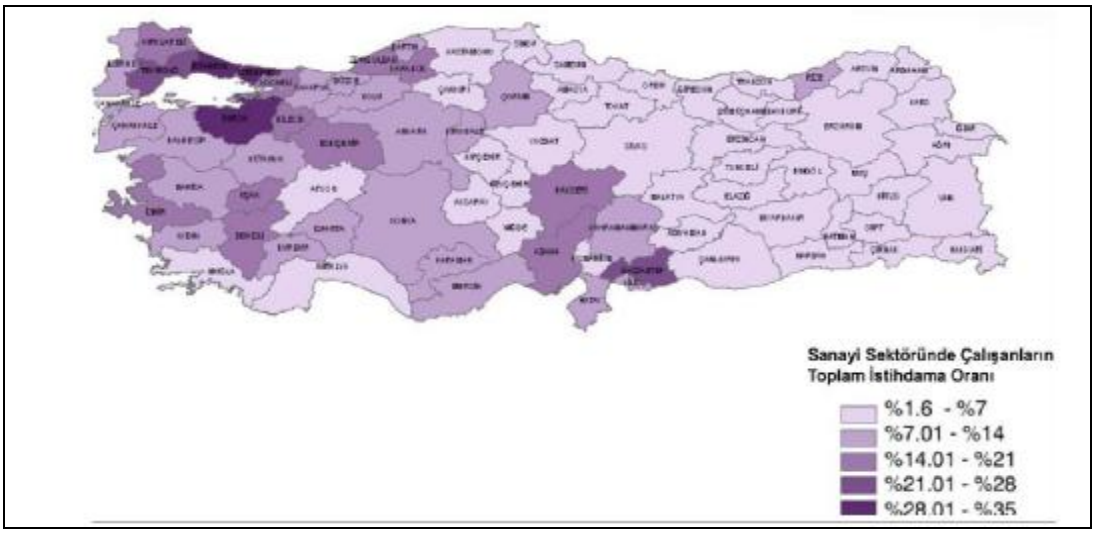
İstanbul'da 2009 için veriler incelendiğinde yüzde 12,7 işsizlik oranı Türkiye genelinde yüzde 6,5 ve Marmara Bölgesi için yüzde 8,9 olan işsizlik oranlarının oldukça üstünde yer almaktadır. İstanbul, Türkiye'deki işsizlerin yüzde 20'sini barındırmaktadır. Konu bölge düzeyinde değerlendirildiğinde ise Türkiye'deki işsizlerin yüzde 30'unun Marmara Bölgesi'nde, bunun da yüzde 67'sinin İstanbul'da bulunduğu

görülmektedir. İşgücüne katılım oranı Marmara Bölgesi'nde yüzde 54,7 iken, İstanbul'da yüzde 52,7'dir (İBB, 2009: 206). İstanbul'da işsizliğin artışında göç eden kitlelerin özellikle geçici, kısa-süreli, esnek işlerde çalışma olasılığının yüksekliği işsizlik oranında bir artışa neden olmaktadır. İş arama süresi bakımında işsizlik oranları verileri incelendiğinde bir yıldan az süredir işsiz olan 15 yaş üstü nüfusun Türkiye'de yüzde 71,4 buna karşın İstanbul'da yüzde 69,3 olması, İstanbul'da geçici, kısa süreli çalışmanın Türkiye genelinin üzerinde olduğunu göstermektedir. Bir yıldan çok işsiz kalanlar açısından Türkiye'de yüzde 25,2, İstanbul'da ise yüzde 24 olan oranlar, esnek çalışmanın İstanbul'da yaygınlaştığının göstergesi olarak okunabilir (TÜİK, 2010: 57).

2.3. İstanbul'da Sanayisizleşme Dinamiği

İstanbul'da istihdam edilenlerin yüzde 37,7'si sanayi sektöründe istihdam edilmekte olup, sanayi istihdamı bir önceki yıla göre yaklaşık yüzde 2 artmış, hizmetler sektörü ise bir önceki yıla göre yüzde 2'ye yakın düşüşle yüzde 59,6 oranında gerçekleşmiştir. Türkiye ile karşılaştırıldığında sanayide istihdam edilenlerin toplam çalışanlara oranı İstanbul için yüzde 26,2 gibi oldukça düşük bir orana sahiptir. Türkiye'de yüzde 48,6 oranında yer alan hizmetler sektörünün karşısında İstanbul'da hizmetler sektörünün diğer sektörler toplamı içindeki oranı yüzde 59,6 gibi oldukça yüksek bir orana sahiptir (TÜİK, 2010: 56).

Harita 1: 2000 Yılı Sanayi Sektörü İşgücü Dağılımı



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu*, 2009, İstanbul, s.207.

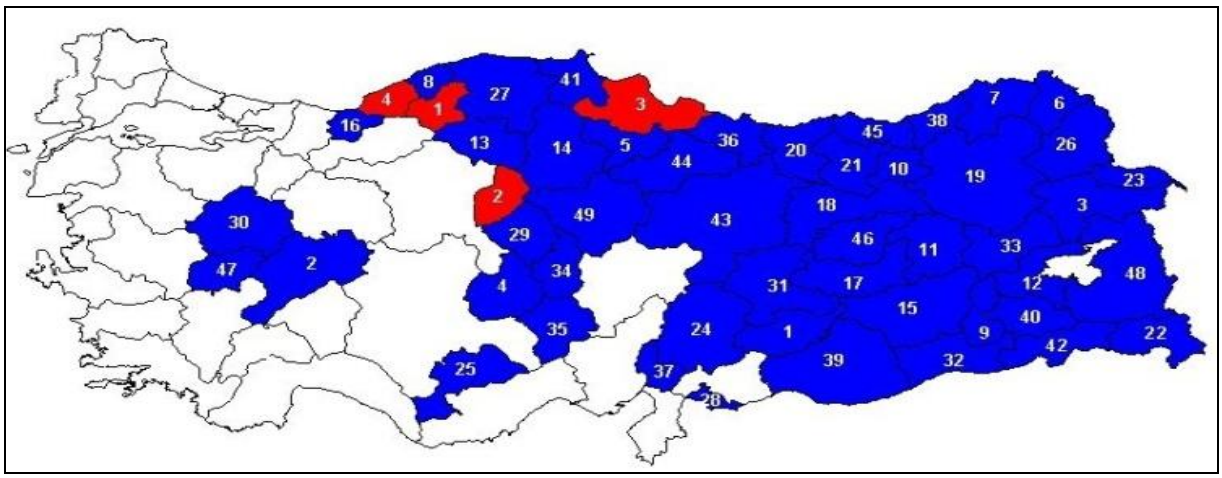
Türkiye'de sanayi sektöründe çalışanların toplam istihdama oranının en yüksek olduğu iller içinde Gaziantep, Bursa ve İstanbul yüzde 28-35 arasındaki oranları ile ilk sıralarda yer almaktadır. İstanbul'un 2000'li yıllarda dikkat çeken özelliği, kentte tempo düşüren mal ve hizmet üretiminin çevre illere taşınmasıdır. Bu çevre iller içinde Bursa, Tekirdağ, Bilecik ve Kocaeli'nin Türkiye milli geliri içindeki payının arttığı rahatlıkla söylenebilir (Sönmez, 2001: 88). Sönmez (2001), bu gelişmenin dinamiğini İstanbul'da yer alan holdinglerin üretim yerlerinin desantralize edilmesinin sonucu olarak

görmekte, bu gelişmenin Marmara'daki illere taşınan sanayi tesislerinin Bölge'nin milli gelir içindeki katkı oranını yüzde 30'lardan yüzde 40'lara çıkmasında önemli rol oynadığını belirtmektedir (Sönmez, 2001: 89).

1980'li yıllara kadar sanayi yatırımlarından önemli kârlar elde eden büyük girişimciler, 1970'lerden itibaren İstanbul'dan kumanda ettikleri sanayiye, yeni mekânlar aradılar ve sermayedarların yatırımlarını başka mekânlara transfer etme kararında, fabrika bina ve arsalarını, iş merkezi, lüks inşaat gibi yüksek rânt getiren alternatiflerle değerlendirme motifi ağır bastı. Böylece, sanayinin Haliç'ten çevre semtlere ve giderek Anadolu yakasında Kartal, Avrupa yakasında Küçük Çekmece'ye doğru genişlemesinde, İstanbul dışında ise çevre illere yönelmesinde arsa fiyatları her zaman etkili oldu. İstanbul'da yükselen arsa fiyatları, fabrika ve depolar için geniş bir alana ihtiyaç duyan sanayici için yer seçiminin önemini daha çok arttırdı ve arsanın görece daha az maliyetli olduğu mahallelere yönelme hızlandı. Öyle ki, birçok durumda, imar denetiminden uzak, kendine yakın köy ve muhtarlıklara bağlı alanlarda tesisler kuruldu. Bu tesislerin çevresinde gecekonduların da yapılmasıyla yeni yerleşimler, belediyeler oluştu. Sanayinin İstanbul dışına taşınması İstanbul'u rahatlatma politikasının bazı araçlarıyla oldu. 1970'lerde Bilecik, Çanakkale, Edirne ve Kırklareli'nin *kalkınmada öncelikli yöre* kapsamına alınması ve bir dizi ucuz kredi, vergi muafiyeti, gümrük kolaylığı gibi teşviklerin sunulması, İstanbul'daki sanayicilerin bu çevre illere yönelmelerinde oldukça etkili oldu (Sönmez, 2001: 89).

Bugün sanayinin çevreye taşınmasında, 5084 sayılı Kanun ile getirilen gelir vergisi stopajı teşviki, sigorta primi işveren paylarında teşvik ile enerji desteği ve sanayi yatırımlarının Kanun kapsamındaki 49 ile yönelmesi etkin rol oynamaktadır. Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile anılan teşviklerden yararlanma süresi 31/12/2012 tarihine kadar uzatılmıştır. Ayrıca, 5568 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile Kanun kapsamına giren yeni yatırımlardan; 31/12/2007 tarihine kadar tamamlananlar için 5 yıl, 31/12/2008 tarihine kadar tamamlananlar için 4 yıl süre, 31/12/2009 tarihine kadar tamamlananlar için ise 3 yıl süre ile teşvik ve tedbirlerden yararlanılması mümkün bulunmaktadır. Aynı zamanda 5615 sayılı Kanunla 5084 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle teşvik ve tedbirlerden yararlanılabilmesi için çalıştırılması gereken asgari işçi sayısı 30'dan, 10'a indirilmiştir (çevriçimi: http://yoikk.org.tr). İstanbul, İzmir, Ankara gibi büyük kentler bu yatırım teşviklerinden yararlanamamakta, yatırım teşviki alan illerin dağılımında Doğu, Güneydoğu, Doğu Karadeniz bölgelerinde kalkınma süreci geç başlayan kentler öne çıkmaktadır. Sanayinin, Türkiye genelinde küçük ölçekli yatırımlar, özellikle KOBİ'ler kurulması ve Organize Sanayi Bölgelerinin ise batıdan doğuya, büyük kentlerden Anadolu'ya yayılması ile mekansal dağılımında bir değişim yaşanmaktadır.

Şekil 1: Türkiye'nin Yatırım Teşviki Haritası



Kaynak: Çevrimiçi: http://yoikk.org.tr, erişim tarihi 15.Aralık.2012.

İstanbul'da yapılacak yeni yatırımlara teşvik belgesi verilmemesi kararı büyük yatırımları caydırıcı özellikte olduysa da, öte yandan, küçük ve orta ölçekli sermayenin özellikle tekstil ve metal sektöründe küçük işyerleri kurma eğilimini arttırdı. Sonuçta, imalat sanayinin kent gelirinde 1979'da yüzde 33,2 olan payı, 1986'da yüzde 32,6, 1997'te ise 33 oldu. Yani küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin çoğalmaları büyük sanayinin uzaklaşmasından boşalan açığı pek kapatamadı ve yaklaşık 15 yıllık sürede imalat sanayinin İstanbul'daki yeri pek büyümedi (Sönmez, 2011: 90). İstanbul'da sanayi sektörü yaratılan katma-değerde 1965'ten itibaren düşüş gösterdi, her 10 yılda ortalama yüzde beşlik düşüş gösteren sanayinin yarattığı katma değer oranı (Sönmez, 1994: 39) sanayiyi çevreye taşıyan özelliği ile sanayisizleşme olgusunu gündeme getirdi.

Sanayisizleşme sürecinin bir diğer boyutu yaşanan süreçte büyük sanayi işletmelerinin yönetim merkezlerinin İstanbul'da yoğunlaşmasıdır. "1990'lı yıllarda 500 sanayi firmasının 242'si İstanbul'da yer alması" (Sönmez, 1994: 40), İstanbul'un büyük sermaye için bir çekim merkezi haline gelmeye başladığını göstermektedir. Fabrikalar çevreye taşınmakta, fakat fabrikaların sevk ve idareleri İstanbul'dan yapılmaktadır.

2.4. İstanbul'da Gelir Dağılımı

İstanbul gelirin en eşitsiz dağıldığı kenttir. Gelir dilimleri İzmir ve Ankara ile kıyaslandığında gelir dağılımının en adaletsiz dağıldığı yerin İstanbul olduğu görülmektedir (Sönmez, 1994: 27). İstanbul'da gelir dağılımı yüzde 20 ve yüzde 10'luk gelir dilimleri açısından incelendiğinde; kentin en varlıklı kesimini oluşturan yüzde 20, gelirin yüzde 64'ünü, en fakir yüzde 20'si ise gelirin yüzde 25'ini almaktadır. Yüzde 10'luk gelir dilimleri ise gelir dağılımı açısından daha net bir ayrımı ortaya koymaktadır. Buna göre İstanbul'daki hanelerin en zengin yüzde 10'u kent gelirinin yüzde 52'sine el koyuyor. Nüfusun en zengin yüzde 5'i ise gelirin yüzde 42'sini harcıyor. İstanbul'un yüzde birlik en zengin azınlığı ise il gelirinden yüzde 29 pay alıyor (Sönmez, 2001: 92).

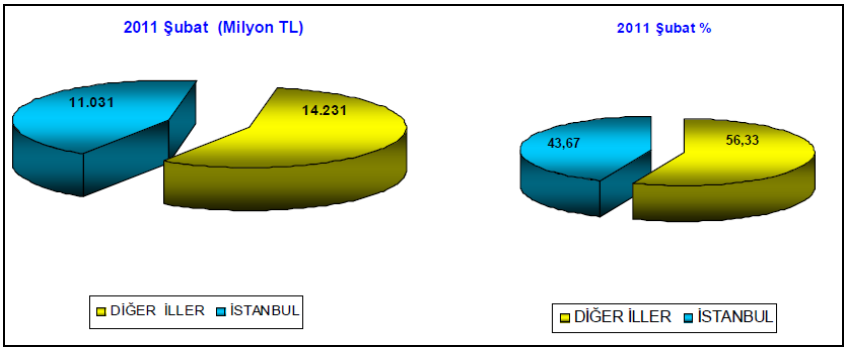
İstanbul'da varolan eşitsizliklerin konut sahipliği verisinden hareketle ölçülmesi mümkündür. İstanbul'da ailelerin yüzde 44'üne yakını kirada oturmaktadır. Türkiye genelinde kiracı ailelerin oranının yüzde 30 olduğu anımsandığında, İstanbul'un Türkiye ortalamasının yüzde 50 üstünde olduğu görülür (Sönmez, 2001: 92). Konut sahibi olmayan kiracı İstanbullular ise istihdam mekânı olan Avrupa yakasında yoğunlaşmaktadır (Işık vd., 1996: 42).

İstanbul'un bütçe gelirleri ve harcamaları içindeki yeri de gelir dağılımı açısından bir gösterge oluşturmaktadır.

> *"Doksanlı yıllar boyunca İstanbul'un her yıl devlet bütçesine katkısı yüzde 39-40 dolayındaydı. Buna karşılık devlet harcamalarından aldığı pay yüzde 7-8 dolayında olmuştu. ... Bütçe gelirlerine yüzde 38 ile en büyük katkıyı, Türkiye milli gelirinin yüzde 22'sinin yaratıldığı İstanbul sağlıyor. Bir başka ifadeyle, devlet bütçesine giren her 100 liranın yaklaşık 40 lirası, özel sektörü 'kalesi' olan İstanbul'dan sağlamaktaydı (Sönmez, 2001: 91)."*

2011 yılına baktığımızda bu oran 10 puana yakın bir artışla yüzde 43,67 olmuş ve geriye kalan yüzde 56,33'lük oranı tutan toplam gelir miktarına sahip tüm iller karşısında İstanbul, önemli bir üstünlük sağlamaktadır (İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı, 2011: 7).

Şekil 2: İstanbul'un Bütçe Gelirleri İçindeki Yeri

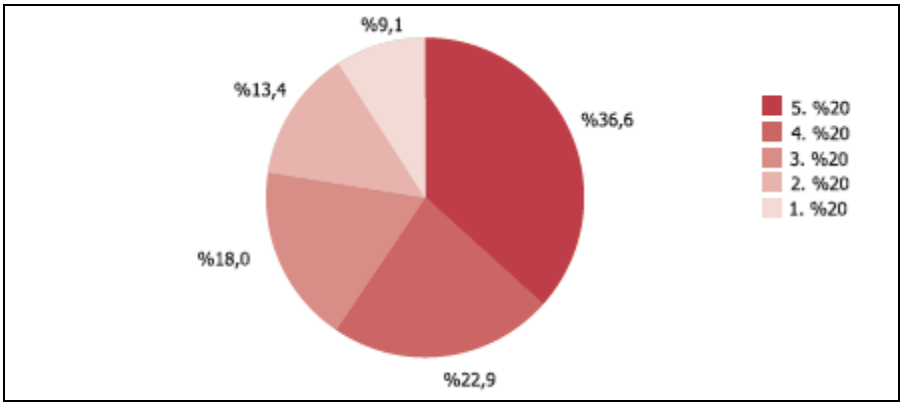


Kaynak: İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı, "İstatistiki Veriler", çevrimiçi: http://www.ivdb.gov.tr, erişim tarihi 5.Aralık 2011.

'İstanbul'un bütçe gelirleri içindeki payı, gelirin dağılımında özel sektörün özellikle sanayi ve hizmetler sektörünün ağırlığına sahipken, İstanbullu hanelerin

harcama kalıpları nasıl bir dağılım sergilemektedir?' sorusu önem kazanmaktadır. Kullanılabilir gelire göre sıralı yüzde 20'lik grupların toplam harcamadan aldığı paylara bakıldığında; en düşük gelire sahip olan yüzde 20'lik grubun payı yüzde 9,1 iken en yüksek gelire sahip yüzde 20'lik grup, yüzde 36,6 ile en düşük gelirli grubun yaklaşık 4 katı harcama miktarına ulaşmaktadır (TÜİK, 2009: 1).

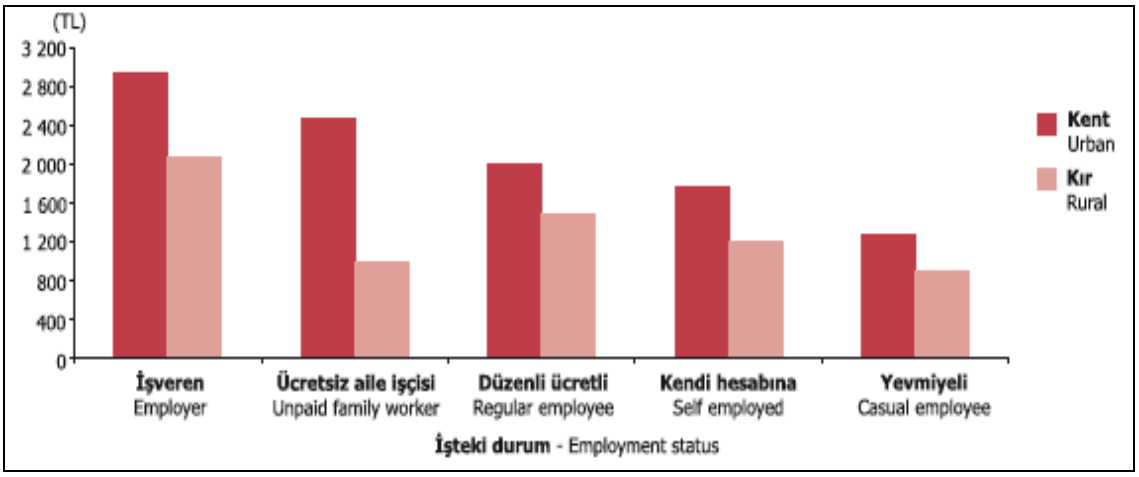
Şekil 3: Gelire Göre Sıralı Yüzde 20'lik Grupların Harcama Toplamının Oransal Dağılımı, 2009



Kaynak: TÜİK, *2009 Hanehalkı Bütçe Anketi Kitapçığı,* 2010, İstanbul, s. 1.

2009 yılında kentsel yerleşim yerlerinde en fazla harcama, aylık ortalama 2 bin 924TL ile referans kişisi işveren olan haneler tarafından yapılırken, bunu 2 bin 457 TL ile referans kişisi ücretsiz aile işçisi olan hanelerin yaptığı harcamalar izlemiş, en az harcama ise bin 274 TL ile referans kişisi yevmiyeli olan haneler tarafından gerçekleştirilmiştir (TÜİK, 2009: 53).

Grafik 4: Referans Kişinin İşteki Durumuna Göre Harcama, 2009



Kaynak: TÜİK, **2009 Hanehalkı Bütçe Anketi Kitapçığı**, 2010, İstanbul, s. 53.

Toplam harcamalarda genel dağılım 2009 verileri üzerinden incelendiğinde işveren grubundan, kendi hesabına çalışanlara, kendi hesabına çalışanlardan düzenli ücretlilere, düzenli ücretlilerden yevmiyeli işçilere ve son olarak ücretsiz aile işçilerine doğru daralan bir piramit yapısı söz konusudur (TÜİK, 2009: 70).

İstanbul'da ve Türkiye'de sağlık harcamaları düşmektedir. TÜİK Hanehalkı Tüketim Harcamaları Dağılımı'na göre İstanbul'da 2000 yılında yüzde 3,1 olan sağlık harcamalarının toplam harcamalara oranı, 2009 yılında yüzde 2,4'e düşmüştür (TÜİK, 2010: 60). Sağlık harcamalarındaki düşüş, sosyal haklarda yaşanan önemli bir gerilemenin de ipuçlarını içinde barındırmaktadır.

3. KAYIT-DIŞI EKONOMİ VE VERGİ SİSTEMİ

Ücret dışı işgücü maliyetleri için işverenlerin kullandığı deyim istihdam vergisidir. İşgücü maliyetleri biri ücretler, diğeri ise gelir vergisi ve sigorta primi kesintilerinden oluşan ücret dışı işgücü maliyetleri olan iki ana unsurdan oluşmakta olup, istihdam üzerindeki mali yükümlülükler, ücretler üzerinden ödenen gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi işçi ve işveren hisselerinden ibarettir. Uygulamada ödemenin büyük bir bölümü işçi tarafından ödenmektedir. Bundan dolayı istihdam üzerindeki mali yükümlülük deyiminden sadece işveren üzerine yüklenmiş ek bir vergi yükü anlaşılmamalıdır, çünkü istihdam üzerindeki vergi yükü ile kastedilen doğrudan vergiler olan gelir vergisi, bordro üzerinden alınan vergiler ve sosyal güvenlik katkı paylarına ilişkin yüktür (Berkay, 2009: 5).

İstihdam üzerindeki mali yükler, enflasyon etkisiyle fiyatlarda yaşanan artıştan etkilenmektedir. Enflasyon etkisi, çalışanların yüksek maaşları nedeniyle yüksek gelirli vergi dilimlerinde yer almalarına neden olmakta, bu etkinin denetim altına alınması ise kimi zaman yan ödemelerle ücretlerin desteklenmesini gündeme getirebildiği gibi, kimi zaman ise kayıt-dışı çalıştırma yolunun seçilmesine neden olabilmektedir (Bulutoğlu, 1981: 376). Bu nedenle istihdam üzerinde mali bir yük olarak görülen gelir vergisi ve parafiskal ödemelerden kaçınmanın bir yolu sigortasız işçi çalıştırma için kayıt-dışı istihdamı tercih etmek olabildiği gibi, diğer bir yol ise Organize Sanayi Bölgeleri ya da KOBİ'lere yönelik yatırım teşviklerinden yararlanma ve vergi teşviklerini kullanma olabilmektedir. Her iki yol, son yıllarda gittikçe artan enformelleşen işgücü piyasalarının oluşmasında etkili olmaktadır.

> *"Enformel sektör kavramı, bazen işletmelere ve özelliklerine, bazen kent yoksullarına, zaman zaman ise işgücü piyasasına karşılık gelecek şekilde kullanılmıştır. Enformel kesim kavramının tüm özelliklerini kapsayan bir tanım yaparsak; yasal yükümlülükleri bakımından formel kesimin dışında kalan, üretim tarzı olarak geleneksel özellikler taşıyan, işletme özellikleri bakımından emek yoğun sektörleri kapsayan, büyük ölçekli üretim yapan firmalarla çelişkili ve karmaşık bir ağ ilişkisinde yer alan, Çok Uluslu Şirketlere ve ulusal sanayiye esnek ve ucuz işgücü sağlayan, çalışma koşulları ve istihdam durumu bakımından yasal düzenlemelerin tanıdığı yasal hakların dışında işgücü istihdam eden; çalışanları, güvencesiz ve sendikasız işçilerden oluşan kesimdir. Enformel sektör kavramı, kapitalist üretimden bağımsız ve ayrı bir üretim faaliyetini, emek örgütlenmesini ve ayrı bir ekonomiyi değil, kapitalizme bağımlı, kapitalist üretimin zorunlu bir parçası olan üretim tarzı, biçimi, ilişkilerini tanımladığı için 'sektör'*

olmaktan çok 'kesim' olarak adlandırılmayı hak etmektedir."(Ergüder, 2006: 16)

Enformel kesimin toplam istihdamdaki en net göstergesi sigortasız çalışmanın yaygınlaşmasıdır. Türkiye genelinde özellikle imalat sanayinde sigortalı çalışma oranında yaşanan artışın diğer sektörlerin gerisinde olması, enformelleşme sürecinin üretim tarzı, biçimi ve ilişkileri ile kapitalizmin içinde bir eğilim olarak artmakta olduğu göstermektedir. Türkiye'de istihdam verilerini incelendiğimizde bu eğilimin zayıflamadığı gözlemlemekteyiz.

"Toplam istihdam içerisinde kayıt-dışı çalışanların oranı Eylül 2010'da yüzde 44'ten, Eylül 2011'de yüzde 42,8'e geriledi. Kayıt dışı istihdam 10 milyon 600 bin kişi olarak gerçekleşti. Kayıt-dışı istihdamın yüzde 38'i ücretli kesimde, yüzde 60'ı ise tarım ağırlıklı kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçisi kesiminde gerçekleşti. Geçtiğimiz 12 ayda sigortalı ücretli sayısındaki artış yüzde 11,1 oldu. İmalat sanayindeki artış yüzde 9,6 ile genel artışın gerisindedir (TEPAV İstihdam Bülteni, 2011)."

İstihdam içindeki kayıt-dışı kesimin yüzde 2 oranında bir düşüş göstermesi ve bir yıl içinde sigortalı işçi sayısındaki artışın imalat sanayideki artışı geçmesi sanayisizleşme olgusu ile açıklanabilir. İstanbul özelinde incelediğimizde, ileride daha ayrıntılı verileri ile gözlemleyeceğimiz bu olgunun kent merkezinden Marmara Bölgesi'ne yani merkezden çevreye yayılan sanayi tesisleri ve üretim zincirlerinde yer alan kayıt-dışı istihdam oranlarındaki artıştan yola çıkılarak açıklanması bile sanayisizleşme eğiliminin enformelleşme süreci ile iç içe geçtiğine yönelik önemli ipuçlarını içerisinde taşımaktadır.

Son yıllarda formel ve enformel kesimler arasındaki bağlantılar; formel istihdamda yaşanan daralma ve üretim ilişkilerinin enformelleşmesi ile güçlenmektedir. Bu süreçte formel ve enformel kesimde yer alan çalışanların yoksullaşma ve gelirin eşitsiz dağılımı sonucunda yaşadıkları dışlanma, enformelleşen ilişkilerin sonuçları olarak değerlendirilmelidir. Erdut'un (2005) da belirttiği gibi enformelleşmenin yarattığı eşitsizlik, güvencesizlik ve yoksullaşma sürecinden kadınlar daha çok etkilenmektedir (Erdut, 2005: 46). Enformelleşme sadece istihdam içinde dışlanan gruplar oluşturmamakta aynı zamanda; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında da güç, yetkinlik ve çıkar farklılıklarını arttırmaktadır. Doğrudan yabancı yatırımlar enformel faaliyet ve istihdamı teşvik etmekte, küresel rekabet ve borç yükü olumsuz gelişmeleri önleme çabalarının hareket alanını daraltmaktadır (Erdut, 2005: 96). Enformel ekonomide elde edilen gelir kendi içinde üç kümeye ayrılır. İlk küme, geçimlik ekonomiden elde edilen gelirleri kapsamaktadır. Buna göre, ailenin son kullanımı için üretilen ürün ya da hizmetlerden söz etmek mümkündür. Ülkemizde, özellikle tarımdaki yüksek enformel istihdam (6 bin 172 kişi) göz önünde tutularak, 20 milyar ABD dolarlık bir gelir payı varsayılabilir. Bu küme tarım sektörünün ve istihdamının oldukça sınırlı olduğu İstanbul açısından yok denecek düzeydedir. İkinci kümede yasadışı faaliyetlerden elde edilen gelirlerin payından söz etmek gerekir. İnsan, silah, uyuşturucu kaçakçılığı ve kara para aklama faaliyetleri bu kümeye girmektedir. Bu alanda da yaklaşık 60 milyar ABD doları tutarında gelir elde edildiği, yine yetkili kişilerce ileri sürülmektedir. Konumuz açısında önemli olan enformel ekonomi gelir kümesi olan enformel istihdamın yarattığı gelir, üçüncü kümeyi oluşturmaktadır. Bu küme özellikle tarım dışı alanda formel işletmelerin taşeronu olarak ihracata dönük üretim yapan enformel küçük ve mikro işletmelerde elde edilen gelirlerin yaratıldığı alanı kapsamaktadır. Bu alanda 100 milyar ABD doları elde edildiği tahmin edilmektedir

(Erdut: 2005, 66-67). Bu gelir miktarı, insan-uyuşturucu kaçakçılığı ile elde edilen 60 milyar ABD Doları ile, tarımda elde edilen 20 milyar ABD Dolarlık geliri çok aşan bir miktar olarak enformel kent istihdamının kent ekonomisindeki gücünü ortaya koymaktadır.

Kayıt-dışı ekonominin büyümesi kaçınılmaz olarak, devletin gelir kaybına uğramasına ve bütçe açıklarına neden olmaktadır. Bu durumda kamu açıklarının finansmanında ya borçlanma ya da emisyon yolunu tercih etme zorunluluğu sosyal devletin zedelenmesine neden olur. Sadece vergi gelirlerinde değil aynı zamanda Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığı'na yatırılan sigorta primlerinin ödenmemesi ile de açıkların artması ve kamu kesimi borçlanma gereğinin sürekli artması kaçınılmazdır (Günay, 2000: 37). Artan kamu kesimi açıklarında son yıllarda uygulanan istikrar programlarının etkisi tartışılmazdır. Bu etki kendisini özellikle vergi sistemi ile ekonomik yapı arasındaki ilişkide kamu açıklarının finansmanının belirleyici olmaya başlaması ile göstermektedir. Vergi sistemi etkinlik, adalet gibi fonksiyonlarının önüne geçen kamu finansmanının sürdürülebilirliği hedefine yönelmekte olup, ağır borç yükünü hafifletmekle beraber, bir başka yönü ile büyümenin önünde bir engel haline gelmiş, kayıt-dışı ekonomiden olumsuz etkilenen vergi sistemi, kayıt-dışılığın nedeni olarak kısır bir döngü yaratmaktadır (DPT, 2007: 12). Gelir vergisi söz konusu olduğunda vergi adaletinden uzaklaşmak kimi zaman kaçınılmaz olarak hem gelir dağılımı üzerinde olumsuz bir etki bırakmakta, hem de vergiden kaçınmayı, kayıt-dışı istihdama yönelmeyi bir seçenek olarak öne çıkarmaktadır.

İstihdam ve vergi arasındaki ilişki açısından esnek işgücü piyasalarında kayıt-dışı istihdamın azaltılması noktasındaki vergi politika ve önlemleri son yıllarda gittikçe önem kazanmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonları Raporları, Orta Vadeli Program (2012-2014) gibi pek çok belgede, esnek işgücü piyasasının yaratılmasına yönelik çabalar kayıt-dışı istihdamı önleyecek bir vergi politikasına duyulan ihtiyaç ile birlikte ele alınmaktadır. Ulusal İstihdam Stratejisi'nin (2012-2014) eylem planında 2014 yılına kadar Aile ile Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sorumlu kurum olarak üstlendiği sürdürülebilir sosyal güvenlik politikasının amacı; *"istihdam üzerindeki mali yükleri azaltacak, işletmelerdeki finansal öngörülebilirliği artıracak ve işgücü hareketliliğini hızlandıracak bir kıdem tazminatı fonunun kurulmasıdır (Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı,2012:3)."* İstihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması hedefi Orta Vadeli Programda (2012-2014), 2011 yılında yüzde 27,3 olarak gerçekleşeceği tahmin edilen sosyal güvenlik primleri dahil vergi yükünün (vergi red ve iadeleri hariç) GSYH'ya oranının, 2012 ve 2013 yıllarında yüzde 27,1 olarak gerçekleşmesi hedefi ile somutlaştırılmıştır. Bu hedefe göre 2014'te istihdam vergisinin yüzde 26,9 seviyesine gerilemesi öngörülmektedir (Orta Vadeli Program, 2011: 8).

İstihdam üzerindeki yüklerin, özetle istihdam vergisinin azaltılması kayıt-dışı istihdam ile mücadelede öncelikli hedeflerden biridir. Bir diğer hedef, güvenceli esnek bir işgücü piyasasının yaratılmasıdır. Esnek işgücünün yaratıldığı ve aynı zamanda kayıt-dışı çalışmanın önlendiği, kayıtlı ek istihdamın yaratılması ise Orta Vadeli Program'da (2012-2014) öneriler/tedbirler bölümünde yer alan önemli hedeflerden biridir (Orta Vadeli Program, 2011: 23). Türkiye'de aktif işgücü piyasası politikaları ile işin korunması ve aynı işte kalabilme güvencesini ifade eden *iş güvencesi* yerine, istihdamın korunması ve tek bir işverene bağlı olmadan çalışmanın sürdürülebilmesi güvencesini ifade eden *istihdam güvencesi* yani güvenceli esneklik kavramı önem kazanmaya başlamaktadır. Güvenceli esneklik, aktif işgücü piyasası programları ile iş

arayanların ve hatta çalışanların istihdam edilebilirliğinin artırılmasını ve gelir güvencesi ile sosyal sigorta ve sosyal yardımlar yoluyla işsiz kalan kişilerin gelir düzeyinin korunmasını amaçlar(Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı,2012: 19).

Güvenceli esnekliğe yapılan vurgu, esneklik-güvence arasındaki dengeye yönelik olan ihtiyacı yansıtmakta bu ihtiyaç ise Ulusal İstihdam Stratejisi'nde şu şekilde ifade edilmektedir:

> *"Güvenceli olan ancak esnek olmayan kayıtlı çalışanlar ile esnek olan ancak güvencesi olmayan kayıt-dışı çalışanlar arasındaki derin farklılıklardan dolayı bölünmüş bir işgücü piyasası mevcuttur. Bu çerçevede, ülkemizde esneklik-güvence dengesinin henüz sağlanamamış olduğunu söylemek mümkündür. Diğer taraftan, son yıllarda gerek kayıt-dışı istihdamda gözlenen daralma gerekse sosyal güvenlik sisteminde ve aktif işgücü piyasası programlarında kaydedilen gelişmeler söz konusu dengenin sağlanması yönünde atılan önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir (Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı, 2012: 20)."*

Aktif işgücü piyasası programları, aktif işgücü politikaları ile ekonominin kapasitesini arttırma hedefi, özellikle esnek işgücünün yaygın olduğu KOBİ'lere yönelik teşvikler ile hayata geçirilmektedir.

> *"İşgücü piyasasının esnekliğini ve işgücünün niteliğini yükseltecek düzenlemeler hayata geçirilecek, aktif işgücü politikalarıyla ekonominin istihdam yaratma kapasitesi artırılacaktır... Rekabet gücünü ve istihdamı artırma hedefi doğrultusunda KOBİ'lerin desteklenmesine devam edilecektir (Orta Vadeli Plan 2011: 10)."*

Rekabet gücü ve istihdam yaratma kapasitesi, KOBİ'lere yönelik teşvikleri arttırma hedefi ile ifade edildiğinde, KOBİ'ler açısından en önemli teşvik, istihdam vergisinde yapılacak indirim içinde yer almaktadır. 2008 krizinin ardından Hükümet tarafından hazırlanan istihdam tedbir paketinde yer alan ve yaşama geçirilen işveren üzerindeki yüklerin 5 puan indirilmesi, kadın ve gençler üzerinde özellikle 18-25 yaş arasındakilerde istihdamı teşvik için 3 yıllık süre kapsamında birinci yıl işveren yükünün tamamının devlet tarafından ödenmesi, hem krizin yarattığı ağır maliyetlere karşı bir tedbir hem de KOBİ'lere dolaylı ve önemli bir destek olarak verginin gücünü ortaya koymaktadır (Cihan Haber Ajansı, 29 Nisan 2009).

İstihdam politikası ile vergiler arasındaki ilişki açısından önemli ipuçlarına, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası'nın 2011 yılında çıkardığı **Türkiye'nin Vergi Profili** isimli rapordan ulaşmak mümkündür. Raporda belirtiliği üzere:

> *"Kayıt dışı istihdam edilen 6 milyon 630 bin kişinin, asgari ücret tutarı üzerinden kayıtlı duruma getirilmesi durumunda, devletin gerek sosyal güvenlik primi (işsizlik sigortası primi dahil) ve gerek gelir vergisi açısından önemli geliri söz konusu olacaktır" ifadesini destekleyen verilerden hareketle, 3 milyon 335 bin ücretli ve yevmiyeli için asgari ücret üzerinden ödenmesi gereken sigorta primi ve vergi toplamı yıllık 11.9 milyar liraya karşılık geliyor. Bunun 9 milyar 4 milyon 69 lirasını SGK primi, 1 milyar 708 milyon 678 lirasını gelir vergisi, 947 milyon 875 bin lirasını işsizlik sigortası primi, 208 milyon 706 bin lirasını ise damga vergisi oluşturuyor. Kendi hesabına çalışan 3 milyon 95 bin kişi için ödenmesi gereken sosyal güvenlik*

prim tutarı da 9 milyar 266 milyon 105 bin liraya ulaşıyor. Kayıt-dışı ücretli veya yevmiyeli ya da kendi hesabına çalışanlardan devletin toplam sosyal güvenlik primi ve vergi kaybı asgari ücret düzeyi dikkate alınarak yapılan hesaplamaya göre 21.2 milyar lirayı buluyor(çevrimiçi: http: //www.vergiportali.com)."

Devletin kayıt-dışı ekonomi nedeniyle yaşadığı gelir kaybının yanı sıra, vergi gelirlerini dağılımında yaşanan adaletsizlik hem vergi gelirlerinin azalması hem de gelir dağılımının bozulmasının boyutlarını gözler önüne sermektedir. 2011 yılında bütçeye baktığımızda görünen manzara gelir dağılımında açığa çıkacak olumsuz duruma ortaya koymaktadır:

*"KDV ve ÖTV'den sonra bütçeye kaynak, yüzde 16 ile **gelir vergisi** kaleminden geliyor. Ama burada da işçilerden, memurlardan, emeklilerden kesilen gelir vergileri başrolde. Kira, faiz, kâr payı geliri olanların, beyanname vererek ödedikleri vergiler, bu kalemde ikinci sırada. Kuyumcu, müteahhit, toptancı tüccar, serbest meslek sahibi görünen iri kıyım mimar, doktor gibi kesimlerin ödedikleri gelir vergileri, çoğu kez, bir asgari ücretlinin vergisini ancak bulmaktadır (Sönmez, 21 Ekim 2011)."*

İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası'nın yayınladığı **Vergi Profili Raporu**'nda sayıları 5 milyona yaklaşan asgari ücretliler, Türkiye'nin en büyük 90 dev firması kadar vergi öderken, 6 milyon 750 bin civarındaki tüm ücretlilerin ödediği vergi ise Türkiye'deki 652 bin şirketin ödediği vergiyi geçtiğini görülmektedir (çevrimiçi: http://www.vergiportali.com). Raporda belirtildiği üzere, toplam servet, gelir ve sermaye kârlarından elde edilen verginin yüzde 43'ü ücretlilerin cebinden çıkmaktadır. Bu oran, pek çok kurumun, özellikle büyük şirketlerin ödediği verginin çok daha üzerindedir.

Tablo 5: Kim Ne Kadar Vergi Ödedi?

Grubu	Sayısı	Ödenen Vergi (2010-TL)
Asgari Ücretli	4 milyon 738 bin	5 milyar 38 milyon
Diğer Ücretliler	2 milyon 12 bin	22 milyar 649 milyon
Dev Firmalar	100 Büyük	12 Milyar 350 milyon
Tüm Şirketler	652 bin	22 Milyar 855 milyon

Kaynak: "Kayıt Dışı İstihdamın Faturası 21.2 Milyar Lira", çevrimiçi: http://www.vergiportali.com

Türkiye Vergi Profili Raporu'na göre 2010 yılının tamamında 4 milyon 738 bin asgari ücretli ortalama bin 063 TL vergi ödeyerek, kamunun kasasına 5 milyar 38 milyon TL kaynak aktardı. Böylelikle asgari ücretli aralarında Ford, Mercedes-Benz Türk, Oyak Renault, Arçelik, Yapı Kredi, Vakıflar Bankası, HSBC, Aygaz, Petrol Ofisi gibi dev şirketlerin bulunduğu, Türkiye'de 2010 yılında en fazla kurumlar vergisi veren 100 firmanın 90'nın toplamı kadar vergi ödedi. 22 milyar 649 milyon TL vergi ödeyen diğer ücretliler ise, asgari ücretlilerle beraber, toplamda 12 milyar TL vergi ödeyen 100 firmanın iki katından fazla vergi ödedi. Ücretlilerin toplam ödediği vergi ise tüm şirketlerin ödediği vergi miktarına ulaştı. Buna göre yaklaşık 6 milyon 750 bin ücretli, 652 bin şirketten daha fazla vergi ödedi(çevrimiçi: http: //www.vergiportali.com).

Asgari ücretlilerin ödedikleri verginin yüksekliği, vergi gelirleri içinde ücretlilerin payını arttırmaktadır. Türkiye OECD ülkeleri ile kıyaslandığında OECD içindeki 9 ülkenin asgari ücrete vergi uyguladığı, 6 ülkede ise vergi oranının yüzde 10'un altında olduğu görülür. Türkiye yüzde 15'lik vergi oranıyla asgari ücretliden en fazla vergi alan ülke durumundadır (çevrimiçi: http://www.vergiportali.com).

Yüksek vergi oranları, istihdam üzerinde de mali yük haline gelmekte ve kayıt-dışılığa, yani sigortasız ve güvencesiz çalışmaya neden olan faktörlerden biri olarak öne çıkmaktadır.

> *"Türkiye, mal ve hizmetlerden alınan dolaylı vergilerin milli gelir içindeki payı açısından yüzde 11 oranı ile OECD ortalamasını yakalarken, gelir, kâr ve sermaye kazançlarından elde edilen doğrudan vergilerin milli gelire payı bakımından, kayıt-dışı ekonominin de etkisi sonucunda yüzde 5,8 ile OECD ortalamasının yarısına bile ulaşamıyor (çevrimiçi: http://www.vergiportali.com)."*

Kayıt-dışı istihdamda etkili olan yüksek vergi oranları, vergi ödemekten kaçınan büyük bir kesim nedeniyle, kamu gelirlerini azaltarak, kamu açığının büyümesine neden olmaktadır.Bir diğer önemli gösterge istihdam vergisinin bir unsuru olarak ele aldığımız parafiskal gelirlerin miktarında yaşanan azalmadır. Türkiye sosyal güvenlik katkısı oranları bakımından da OECD ülkeleri ortalamasının gerisindedir. Sosyal güvenlik katkısı ortalaması OECD ülkeleri için milli gelirin yüzde 9'u iken, Türkiye'de yalnızca yüzde 6,1'dir. Yine Rapordan aktarırsak:

> *"Türkiye'nin de üyesi olduğu OECD ülkelerinin verileri dikkate alındığında, vergi oranlarının ülke milli gelirlerinin ortalaması yaklaşık yüzde 35 düzeylerinde seyrediyor. Türkiye ise yüzde 25'lik payı ile Meksika, Şili ve Güney Kore ile aynı ligde yer alıyor. Türkiye'nin vergi gelirinin milli gelir içindeki payı açısından geride kalmasının temel nedeni ise, kayıt-dışı ekonomi ile gelir ve kurumlar vergisinin adil bir şekilde toplanamamasıdır (çevrimiçi: http://www.vergiportali.com)."*

İstihdam üzerinde yer alan pek çok farklı kesinti ile istihdam vergisi, istihdam üzerindeki mali yüklerin tamamı olarak düşünüldüğünde oldukça büyük bir maliyet unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. 2009 için asgari ücret üzerindeki kesintileri gerek işçi, gerekse işveren açısından ele aldığımızda gelir vergisi, damga vergisi, sosyal sigorta primi payları ve işsizlik sigortası primi paylarının toplamının brüt ücrete oranı %49 gibi çok yüksek bir değerdedir (Berkay, 2009: 87). 2011 yılında asgari ücretli bir çalışanının toplam yük içindeki vergi ve prim payı %35,20 azalmış olmakla birlikte, oldukça yüksek bir orandır (çevrimiçi:http://www.selcukozturk.net/tr).

4. SONUÇ

Bu çalışma, kentsel ekonomi açısından istihdam, vergi ve gelir dağılımı arasındaki ilişkiyi ortaya koymak için İstanbul ölçeğindeki veriler üzerinden bir analize yönelmiştir. Dünyada istihdam vergileri uygulamalarıyla karşılaştırıldığında oldukça yüksek düzeyde istihdam vergisi uygulamasına sahip olan Türkiye'de kayıt-dışı istihdamın artmasında vergi ile yükselen işgücü maliyetleri önemli bir rol oynamaktadır. Türkiye'de kayıt-dışı istihdamın artışında işgücü piyasalarında yaşanan esnekliğin oynadığı rol, özellikle güvencesiz çalışmayı engelleyecek yeni işgücü

politikalarına yönelmeyi zorunlu kılmaktadır. Güvenceli olan ancak esnek olmayan kayıtlı çalışanlar ile esnek olan ancak güvencesi olmayan kayıt-dışı çalışanlar arasında bölünmüş bir işgücü piyasası, kayıt-dışılığın nedenleri arasındadır. Esneklik ile güvenceli çalışma dengesini sağlayacak olan *güvenceli esnekliğe* yönelik aktif işgücü politikaları son yıllarda gündeme gelmekle beraber, bu politikalar kayıt-dışı ekonomi ile mücadelede yol alınmasında ekonominin kapasitesini arttırma hedefine yöneldiği oranda, esnek işgücünün yaygın olduğu KOBİ'lere yönelik teşvikleri gündeme getirmekte bu ise, çalışma hayatında kurulmaya çalışılan esneklik-güvence dengesinin, esneklik lehine bozulması tehlikesini taşımaktadır.

İstanbul, kente göç ile yaşanan nüfus artışlarının 1950'lerden beri büyüttüğü nüfusu ile bir istihdam mekânı/ emek rezervi halini almaktadır. Emek rezervi olarak İstanbul'da, gelişmiş, gelişmekte olan ve azgelişmiş kentsel mekânların sahip olduğu nüfus yapılarının tamamını içinde barındıran ilçeler, doğurganlık, göç ve yaş faktörleri ile çalışan ve çalışabilir nüfus oranları bakımından, kentsel ayrışmayı gözlemlemek mümkündür. Kalabalık hane halkına sahip, düşük gelirli ücretli kesimlerin yerleşim alanları, kentin istihdam haritasında emeğin yeniden üretildiği konut ve barınma mekânları halini almıştır.

İstanbul'da 2000'li yıllarda istihdam bakımından yaşanan süreci işçi sayısında artış (işçileşme), enformelleşme ve emeğin feminizasyonu olguları ile tanımlamak mümkündür. İstanbul'da her dört kişiden üçünün ücretli olması, kente göçün ve kentin bir çekim merkezi olarak büyümesinin doğal sonucudur. Kentin istihdam haritasında bir diğer dikkat çekici özellik, kadın istihdamında yaşanan artıştır. Emeğin feminizasyonu olarak adlandırılan bu süreçte, 2000 yılı itibari ile İstanbul'da çalışan kadın işgücünün yarısı iki ana sektör olan imalat sanayi ve toplum hizmetleri sektörlerinde toplanmıştır. Kadın istihdamı açısından İstanbul, hem enformel hem de formel kesimde önemli bir emek gücü rezervi oluşturmaktadır, öyle ki kadın çalışanlar imalat sanayi ve hizmetler sektöründe; ağırlıkla enformelleşen küçük ölçekli üretim birimlerinde ve kadın işlerinin yoğunlaştığı hizmetler sektöründe önemli bir ağırlığa sahiptir. İstihdam haritasında esnek çalışmada yaşanan artış, kısa süreli çalışma ve işsizlik oranlarına bakılarak analiz edildiğinde, İstanbul, Türkiye'deki işsizlerin yüzde 20'sini barındırmaktadır. İstanbul'da işsizliğin artışında göç eden kitlelerin özellikle geçici, kısa-süreli işlerde çalışmaya yönelmesi, iş arama süresi bakımından işsizlik oranlarına yansımakta, İstanbul'da bir yıldan az süredir işsiz olan kitlenin Türkiye genelinin üzerinde bir eğilime sahip olmasından hareketle, esnek çalışmanın en yaygın türü olan kısa süreli çalışmanın İstanbul'da yaygınlaştığını söyleyebiliriz.

İstihdam haritası açısından bir diğer önemli eğilim kentin sanayisizleşmesi olgusu ve bunun istihdam üzerindeki etkisidir. İstanbul'da 1980'li yıllara kadar sanayi yatırımlarından önemli kârlar elde eden pek çok sermaye grubu, 1970'lerden itibaren sanayi yatırımları için yüksek kâr getiren alternatif yerleşim yerlerine yönelmeye başladı. 1970'lerde İstanbul içinde kentin çeperlerine kurulan yeni sanayi bölgeleri, düşük arsa ve bina değerleri ile cazip hale gelmekteydi. Son yıllarda ise sanayi yatırımları, kalkınmada öncelikli kentlere ucuz kredi, vergi muafiyeti, gümrük kolaylığı gibi pek çok teşvikten yararlanarak yönelmeye başlamaktadır. 5084 sayılı Kanun ile gelir vergisi stopajı teşviki, sigorta primi işveren paylarında teşvik ve enerji desteği sunulan 49 ile sanayi yatırımlarının yönelmesi, İstanbul, İzmir, Ankara gibi metropollerin sermaye gruplarının yatırımlarını bu bölgelere yöneltmekte, metropollerde sadece kent çeperlerinde kurulan yeni Organize Sanayi Bölgeleri pek çok

teşvik ile istihdam olanaklarını artırırken, metropollerinin merkezlerinde, formel istihdam olanakları gittikçe azalmaktadır.

Formel istihdam olanakları kadar kentte yaratılan gelirlerin adil dağılımı da gelirin en adaletsiz dağıldığı kent olan İstanbul açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Ücretli kesimler arasında yaygın olan kiracılık deneyiminin, çalışanlar açısından gelir-statü farklılaşmasını göstermek açısından önemli bir turnusol kâğıdı olduğu düşünüldüğünde, İstanbul'da her iki aileden birinin kirada oturması ve bu oranın Türkiye genelindeki kiracı ailelerin oldukça üzerinde olması İstanbul'un halen daha istihdam açısından bir merkez olduğunu göstermektedir.

İstanbul'un küresel kent olup olmadığı tartışmaları devam ederken, İstanbul'da istihdamın, gelir dağılımının ve kayıt-dışı ekonominin yarattığı tablonun olanakları ve olanaksızlıkları yeniden düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

Berkay, Ferhan (2009) *"Çeşitli Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye'de İstihdam Üzerindeki Mali Hükümlülüklerin Değerlendirilmesi"*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

Bulutoğlu, Kenan (1981) *"The Reform in the Political Process"*, **Vergi Reformları**, Ocak, Sayı:132, İstanbul.

Cihan Haber Ajansı, 29 Nisan 2009.

DPT(2007), *Dokuz Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

Erdut, Tijen. (2005) "İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü", *Çalışma ve Toplum Dergisi*,Birleşik Metal-İş Yayınları, Sayı:6, İstanbul,s.11-49.

Ergüder, Başak (2006) *"Türkiye´de Kadın Emeğinin Değişen Yapısı: Enformel Kesimde Kadın Emeği ve Kadın Emeğine Talep",* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Ergüder, Başak (2007), "Türkiye'de Kadın Emeğine Bakış: Görünmeyen ve Değersiz mi?", Almanak 2006, SAV Yayınları, İstanbul, s.277-287.

Günay, Ayşe (2000)*"Türkiye'de Kayıt-dışı Ekonominin Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi",*Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, Mali Hukuk ABD, İzmir.

Işık, Oğuz; vd (1996) *"İstanbul'u Okumak"*, Toplum Bilim Dergisi, sayı:71, İstanbul, s.6-61.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı (2009) "1/100.000 Ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planı Raporu", İİB yay, İstanbul.

İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı(2011) "İstatistiki Veriler", çevrimiçi: http://www.ivdb.gov.tr, erişim tarihi: 5.Aralık. 2011.

"Kayıt Dışı İstihdamın Faturası 21.2 Milyar Lira", çevrimiçi: http://www.vergiportali.com, erişim tarihi: 10.Aralık. 2011.

Orta Vadeli Program (2012-2014), (çevrimiçi:http://), erişim tarihi: 10.Ocak.2012

Sönmez, Mustafa (1994), *Grafiklerle 1990'larda İstanbul*, İİBB yayınları, İstanbul.

Sönmez, Mustafa (2001), *100 Boyutuyla 2000 İstanbul'u*, İstanbul Dergisi, sayı:36, İstanbul, s.86-93.

Sönmez, Mustafa (2011), *"Kriz Ateşine Karşı Vergide Vur Abalıya",* Cumhuriyet Gazetesi, 21 Ekim 2011.

TEPAV(2011) İstihdam İzleme Bülteni çevriçimi:http//www.tepav.org.tr, erişim tarihi 5.Aralık.2011

TÜİK(2009) Hane Halkı Bütçe Anketi Kitapçığı, çevrimiçi:http//www.tuik.gov.tr, erişim tarihi 5.Aralık.2011

TÜİK(2010) Karşılaştırmalı Bölgesel İstatistikler, çevrimiçi:http//www.tuik.gov.tr, erişim tarihi 5.Aralık.2011

TUİK(2011) İşgücü İstatistikleri, çevrimiçi:http//www.tuik.gov.tr, erişim tarihi 5.Aralık.2011.

Çevrimiçi: http//yoikk.org.tr, erişim tarihi 15.Aralık.2011

Çevrimiçi: http//selcukozturk.net/tr, erişim tarihi 5.Aralık.2011

KAMUSAL YOKSULLUK VE/VEYA BÜTÇE YOKSULLUK İLİŞKİSİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE BİR TARTIŞMA...

Yrd.Doç.Dr. Sezai Temelli

1. GİRİŞ: YOKSULLUĞA DAİR...

Yoksul kimdir sorusuna yanıt arayan ve bu kimlik üzerinden yoksulluk meselesine yaklaşan çalışmalar, yoksulun politik kimliğini, yurttaş olma hakkını yeterince irdelemeksizin konuya yaklaşmakta, yoksulluk sorununu bireyin irrasyonel tercihleri ile sosyal katmanlaşma içindeki konumuna indirgeyerek çözümlemeye çalışmaktadır. Bu, bilimin geleneksel soyutlama anlayışına kuşkusuz uygundur ve bu bazlı çalışmalara bir itiraz olarak kamusal yoksulluk başlıklı bu çalışmanın yapılmadığını en başta söylemek gerekmektedir. Başka bir kavramlaştırma ve soyutlama ilişkisi üzerinden konuyu tartışmak üzere bu çalışma yapılandırılmaya çalışılmıştır.

Yoksulluk gerçeğini bir istenmeyen durum olarak gören ve dıştan müdahalelerle giderilmesi gereken bir olgu olarak ele alan yaklaşım kuşkusuz yoksulun toplumsal yaşamda, özellikle modern batı toplumsallığında ne kadar görünebilirliği ile çok ilintilidir. Yoksul, görünebilirliğinin kısıtlandığı bir durumda, istenmeyen, saklı kalması gereken, hatta yok sayılan bir profildir ve 'modernizm yaklaşımı' ile bir arada düşünülemez niteliktedir. Yoksul bu anlamıyla 'kader kurbanı', 'düşkün', 'zavallı' gibi sıfatlarının somutlandığı madun bir kimlik olarak toplumsal yaşamda rol almıştır veya rolü tanımlanmıştır. Bu kimliğin neden hala varlığını büyüterek, çoğalarak sürdürüyor oluşuna modernitenin post dönemlere evrildiği bir süreçte vereceği tatminkâr bir yanıt maalesef yok.

Bu çalışmanın dayandığı temel tezlerden biri, yoksulluğun sistemik bir ilişki içinde oluştuğu ve sistemin kendisini yeniden üretirken toplumsal yeniden üretimle etkileştiği bir ilişki ağında yoksulluğun ve yoksullaşmanın yeniden üretildiğidir. Bu sav kuşkusuz yoksul profiline odaklı rasyonalite tartışmasına uğramaksızın sürdürülmeye çalışılan bir tartışmaya aittir. Bir diğer tez ise, birinciye bağlı olarak gelişmektedir: Yoksulluk tartışmaları kamusal alanın yeniden düzenlenmesinden bağımsız olarak ele alınamaz ve bu düzenlemenin baş aktörü olarak devlet, yoksulluk çalışmaları içinde önemli bir yer tutmak zorundadır. Devletin sistemle olan ilişkisi kamusal alanın düzenlenmesinde birincil hattı oluştururken, bunun toplumsal izdüşümünün en belirgin göstergelerinden biri de 'yoksulluk' olacaktır. Bu nedene bağlı olarak çalışmanın başlığı kamusal yoksulluk olarak tanımlanmıştır.

Kamusal yoksulluk veya devletin yoksullukla mücadelesi çerçevesinde konunun ele alınması klasik yoksullukla mücadele alanını çok daha geniş bir çerçeveye taşımaktadır. Her şeyden önce yoksulluk sorunu salt iktisadi bir göstergeye ve buna bağlı bir gelir dağılımı sorunsalı ile sınırlanmayıp, her türlü toplumsal eşitsizliği gören ve eşitsizliklerin azaltılması baskısıyla hareket eden bir yapılanmayı dayatan kavram olarak karşımıza çıkmakta. Kamusallık bu dar anlamıyla kamu hizmetleri ve kamu gelirleri eliyle yeniden dağılım politikalarının merkezini işaret etmektedir. Bu merkez

hiç kuşkusuz öncelikle merkezi yönetim ve onun en etkin mali aracı olan bütçedir. Dolayısıyla, bütçe ve buna bağlı gelişen karar süreçleri yoksulluğun üzerinde birinci elden en güçlü baskıyı oluşturabilecek araçtır.

Alışılagelmiş yoksullukla mücadele programlarının ötesinde yoksullukla ve geniş anlamıyla eşitsizliklerle mücadele için kamusal yoksulluk algısının inşası ve bunun politik alana yansıması ve bu bağlamda bütçeye yönelmesi oldukça önemli bir açılım olarak görülmelidir. Bu çalışma yoksullukla bütçe ilişkisini Türkiye örneğinde, son on yıllık dönem içerisinden okumaya çalışmaktadır. Son on yıl içerisinde uygulanan bütçe politikalarında yoksulluğu azaltıcı fonksiyona sahip olan araçların nasıl bir seyir izlediği ve yoksulluk görüntülerinin bu seyre bağlı olarak nasıl yeniden şekillendiği çalışma kapsamında tartışılacaktır.

Yoksulluk tanımlamasının alanı her geçen gün genişlemektedir. Yoksulluk, dinamik bir değişken olarak toplumsal unsurların birçoğunda yaşanan yoksullaşma süreci olarak kendini yeniden üretmekte ve sürece bağlı olarak tanımlanmaktadır. Örneğin, Dünya sistemine baktığımızda, yoksul alanların kaba çizgilerle ayrıldığını görebiliriz. Güney Kuzeye, Çevre Merkeze, Kır Kente göre daha yoksuldur (Chossudovsky, 1998: s.47). 1998 rakamlarında ortaya çıkan bu görsellik, aradan geçen yıllara karşılık maalesef bir iyileşme yönünde gelişme gösterememiştir. UNDP'nin 2011 tarihli "Sürdürülebilirlik ve eşitlik: herkes için daha iyi bir gelecek" başlıklı raporuna baktığımızda ülkelerin pozisyonlarında dikkate değer bir iyileşme söz konusu değildir (HDR, 2011). Alışılagelmiş gelir dağılımı kategorileri içinde de alt sınıflar doğal olarak üst sınıflara göre daha yoksuldur (Sönmez, 2001: s.15).[2] Yoksul/varsıl ayrımı yaşam alanları üzerinden yapılabilir olmaktan giderek uzaklaşmakta, yoksulluk, kamusal alan içinde bir *çokluk* olarak kamusal alanın ortak paydasını oluşturan gelişimin adı olmaktadır (Hardt ve Negri, 2011: s.53). Yoksul, hiçbir şeyi olmayan olarak değil, sosyal üretim sistemi içine mülkiyet ve sosyal düzen ilişkileri gözetilmeksizin dâhil edilebilendir. Yoksul kimliği üzerinden yaşanan bu gelişim kuşkusuz küreselleşme dediğimiz birikim rejiminin toplumsal izdüşümünden de kaynaklanmakta (Şenses, 2003: s.320). Küreselleşme süreci en yalın haliyle sermayenin uluslararası dolaşım sürecindeki serbestisi ile açıklamasını bulurken, bu süreç kamusal alan ilişkilerini piyasa egemen belirlenim düzeyine çekmiş, toplumsal alan ve devlet piyasa dinamiklerine giderek daha fazla bağımlı hale gelmiştir (Şenses, 2003: s.204). Piyasa dinamiklerinin eşitsizlik yaratıcı öğelerinin giderek toplumsal alanda daha fazla hissedilir olması yoksulluk sorununu bu dönemde sosyal ve politik tartışma konularının ilk sıralarına taşımıştır.

Küreselleşme öncesi dönemin yoksulluk tanımlarının bu dönemin tanımlarından farklı bir kategorik belirlenime sahip olduğunu görmekteyiz. Sosyal devlet sürecinde piyasa – toplum ilişkisinin dayandığı uzlaşı zemininde, devletin sermaye birikim rejimiyle olan sosyal üretim ilişkisi, yoksulluk azaltıcı, bölüşüm iyileştirici bir sosyal politika şeklinde karşımıza çıkmıştır. Bu, dönemin yeniden üretim koşullarına uygun bir yapılanmadır. Özellikle, pazar sorunsalının ulus sınırlaması altında çözümüne dayalı olarak gelişen dinamiği iç pazara olan gereksinimi giderek artırmıştır. İç pazarın kitle

[2]Dünya nüfusunun %56'sını barındıran düşük gelirli ülkelerin dünya gelirinden aldığı pay %4,9'dur. Orta gelirli ülkelerde ise bu oran sırasıyla %22,2 ve %12,2'dir. Zengin ülkelerdeki orana baktığımızda, bu ülkelerin tümü gelişmiş kuzey ülkeleridir, dünya nüfusunun %14,8'ini barındırmalarına karşılık, dünya gelirinin yaklaşık %80'ini almaktadır (Chossudovsky, 1998: s. 54). Ayrıca Sönmez'in düzenli olarak yenilediği gelir dağılımına yönelik çalışmalarına da baktığımızda, Türkiye'de yoksulluk görünümünün de dikkate değer bir iyileşme sergileyemediğini söyleyebiliriz. Bu konuda bkz: http://mustafasnmz.blogspot.com/2011/03/gelir-utancyla-yuzlesememek.html

profilinin gelişime muhtaç dinamiği, yoksullukla mücadelede önemli bir etken olarak kendisini göstermiştir. Toplumsal masraflar ve sosyal nitelikteki kamu harcamaları, işlevsel olarak piyasa – toplum ilişkisinde oynadığı rol, bir yanıyla ekonomik gelişimin yaratılmasında etkiliyken, diğer taraftan toplumsal yapının sosyalizasyonunu ve buna bağlı olarak da toplumsal hakların sağlanmasıyla ilintili olarak yoksulluğun azaltılmasına yardımcı olmuştur. Bu dönemin yoksulluğa ilişkin kavramlaştırmaların işaret ettiği kimlik, toplumsal alanda mağdur olandır ve bu mağduriyet sistem dışı etkenlere bağlı olarak ortaya çıkan bir ilişkiyle açıklanmaktadır. Sosyal devlet tanımlamasıyla anılan birikim rejimi kamusal alanı bütüncül bir eklemlenmeyle belirlemekte, eklemlenen alanlar arasında çatışmacı bir yapı sergilenmemektedir. Yoksulluk meselesi de çalışanlara bağımlı kılınarak sürece eklemlenmektedir.[3]

Küreselleşme döneminde barışık ilişkiler yerini gerilimli ilişkilere terk etmiştir. Bu dönemde yeni bir hegemonya ilişkisi, değişen paradigmaya bağlı olarak karşımıza çıkarmıştır. Bu dönemde yoksulluk ve eşitsizlik çalışmalarının yoğunlaştığını görmekteyiz (Munck, 2007: s.599-604). Küreselleşmeyle birlikte hegemonyanın giderek daha fazla belirlendiği alan piyasadır ve devletin sosyal vasfı bu süreçte hızla gerilemiştir. Yeni kamusal alan toplum – piyasa ilişkisine dayalı olarak geliştirilmeye çalışılmakta ve bu gelişimin bir sonucu olarak da toplumsal unsurların, özellikle haklar konusunda küreselleşme dönemi öncesi var olan düzenlemelerden yoksun kalmasına neden olurken, yoksulluk tanımlamasını da bu değişime uygun olarak yeniden biçimlendirmiştir (Hardt ve Negri, 2001). Yoksulluk iradi bir olgu olmaktan sıyrılıp, kamusal alanın hegemonik ilişkileri içinde yer alamayan toplumsal unsurların karşılaştığı bir süreci anlatmaktadır. Piyasanın değerleme süreci dışarıda bırakmayı hızlandırırken, devletin sosyal fonksiyonundan uzaklaşması, dışarıda kalanların "sosyal" kazanımlarını giderek azaltmıştır.[4] Sosyal devlet uygulamalarının birikim rejimi üzerinde yaratacağı maliyet, küreselleşme döneminde kendine yer bulamamıştır. 'Post' döneminin hem üretim organizasyonu, hem pazara ilişkin uygulamaları, hem ulus devlet dışı belirlenim şemaları itibariyle yarattığı dönüşüm, teknolojinin tüm gelişmişliğine karşılık, kamusal alanda yoksulluğu artırıcı bir görüntü sergilemiştir. Bu

---

[3]Kapitalizmin küresel dönemine kadar olan süreci bütünlüklü bir okumaya tabi tuttuğumuzda, tarihsel gelişimin bir yanıyla sosyal devletin gelişimi üzerinden okunabileceğini görebiliriz. 17. yy başlarında yoksul yardımının sekülerizasyonu ile başlayan süreç eski yoksul yasaları olarak anılabilir. Bu yasalarda yoksul mülk sahibi olmayandır. 1834 Yeni Yoksul Yasası ile düşkünlerle emekçiler arasında bir ayrımın oluşturulduğunu görmekteyiz. Bu ayrım sosyal devlet süreci ve çalışanlar ilişkisinin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Bu yasa paternalizmden laissez-faire'in rekabetçi anlayışına geçişi de göstermektedir. Rekabetçi sistemin yol açtığı toplumsal yıkımın izlerini 19. yy'ın ikinci yarısı boyunca görmek mümkündür. Bu yüzyılın son çeyreğinde kolektivizmin yükselişi sosyal devletin gelişimini haber verirken, sosyal devlet uygulamasının bugünkü anlamına kavuştuğu Beveridge Planı 1942 yılında hayata geçti ve yoksul yasaları sahneden çekildi. Modern sosyal devlet çalışan ve onun sosyal çevresi üzerinden belirlenir oldu (Güngör ve Özuğurlu, 2001: s. 434). Burada yoksulun emekçiyle olan ayrışması artık çok belirgindir. Oysa neoliberal dönemde, çalışan yoksulluğu tartışmalarında görüleceği üzere, yoksul kimliği yeniden toplumsal alanda belirginleşmekte ve bu süreçte emekçi ile yoksulun ortak kimlikte yoksullaşmaya bağlı olarak buluştuğu görülebilmektedir (Hardt ve Negri, 2011: s. 68).

[4]Dışarıda bırakılanlar olarak nitelediğimiz kesim, özellikle son dönem yoksullaşma süreçlerine ilişkin yapılan değerlendirmelerde, yoksulluk kadar önemli olan sosyal dışlanma ilişkileridir. Bu ilişkiler, toplumsal yaşamın kültürel, sosyal veya politik örüntüsü dışına düşen, düşürülen bireylere yönelik bir tanımlamayı barındırmakta ve yoksullukla mücadele gibi sosyal dışlanmanın sosyal içerilmeye dönüşmesi çalışmalarıyla da kendisini belirgin bir alan haline getirmektedir. Özellikle Avrupa'da sosyal dışlamayla mücadele giderek tüm toplumsal kimliklere değen, bütünlüklü bir toplumsal yaşamı amaçlayan bir yerden kurgulanmaktadır (Sapancalı, 2005: s. 52). Boşanmış kadınlardan, yaşlılara, engellilerden, emeklilere kadar tüm kategoriler kendi dezavantajlılıkları ölçüsünde sosyal dışlanmayla mücadele formu içinde yer alabilmektedirler. Yeni sosyal politika giderek daha fazla bu alandan örülüyor diyebiliriz.

dönemde neoliberal iktisat politikaları Keynesyen iktisat politikalarının yerini alırken, sistemin dönüşümü beraberinde toplumsal unsurların da yeniden belirlenimine neden olmuştur. Bu unsurların içinde çokluk olarak yoksullar ön plandadır ve ortaya çıkan yoksulluk görüntülerinde çocuklar, kadınlar, işsizler başta olmak üzere birçok toplumsal unsur kategorik bir sınıfsal tanımın dışında, ortak paydada buluşmaktadır (Hardt ve Negri, 2011: s. 53–59).

Dönemin popüler konusunu oluşturan yoksulluk, çeşitli endeksleme yöntemleriyle ölçümlemeye tabi tutulurken, mutlak ve nispi yoksulluk sınırlarının belirlenimi önem kazanmış, sosyal bilimler alanında üzerinde en çok durulan konulardan biri olma özelliği göstermiştir (Şenses, 2003: s. 65). Tüm bu çalışmalar bireysel yoksulluk üzerinden hareket etmekte, yoksullukla mücadele yeni bir sosyal alan içinde çözümlenmeye çalışılmaktadır.[5] Bu sosyal alan piyasa – devlet ilişkisini kesintiye uğratmaksızın, toplumsal alanın kendi içyapısının yeniden düzenlenmesine yönelik olarak tasarlanmaktadır. Sosyal işlevli devlet bütçelerinin etkinsizliği vurgusu terk edilmeksizin, devletin mali disiplini konusu sürekli yinelenmekte, bu alanın dışında kalan paylaşım süreçleriyle yoksulluğa çözüm üretme üzerinde çalışmalar yoğunlaşmaktadır (Buğra, 2008: 65–82). Piyasanın sürekli toplumsal alanın kaynaklarına yönelik aleyhte gelişimi ve bu gelişim sonucu yaratmış olduğu sosyal alandaki tahribat engellenmeksizin bir çözümün ortaya çıkması güç gözükürken, bunun yanı sıra devletin sosyal alanı boşaltması küreselleşmenin yaratmış olduğu yoksullaşma sürecini daha da hızlandırmaktadır. Yoksullaşma üzerinde bu anlamıyla yeni bir yükün ortaya çıktığı bir gerçeklik olarak karşımızdadır.

Bu döneme görsel olarak baktığımızda, Dünya nüfusunun büyük çoğunluğunun hızla yoksullaştığını, Dünya gelirinin daha da adaletsiz dağıldığını, işsizliğin hızla artığını görmekteyiz. Türkiye açısından da durum aynı paralellikte gelişim göstermektedir. Gelir dağılımı hızla bozulmakta, işsizlik artmakta, göç rakamları yükselmekte, yeni kent yoksulluğu dönemin en belirgin öznesi olmaktadır. Sokak çocukları, sokakta çalışan çocuklar, ucuz ve kaçak emek, kayıtdışılık, esnek çalışma, taşeronlaştırma, özelleştirme gibi birçok konu incelendiğinde yoksulluğun tahribatı daha açık gözlenebilmektedir. Bunların yanında sadece merkezi bütçenin içine baktığımızda bile, dolaylı vergilerin payının hızla yükselmesi, faiz ödemelerinin giderek ağırlık kazanması, sosyal nitelikteki harcamaların azalması toplumsal gereksinimlerin karşılanamamasının yanı sıra var olan sosyal gelişimin de gerilediğini göstermektedir. Sosyalleşme dinamiği düşük olan Türkiye gibi ülkelerde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarında gözlenen bu gelişmeler doğal olarak yoksulluğu ve yoksunluğu artırmaktadır.

2. YOKSULLUĞU ÖLÇMEK

Yoksulluk, çok boyutlu bir niteliğe sahiptir ve bu nedenle farklı şekillerde tanımlanabilir ve ölçülebilir. Yaygın olan ölçütlerin başında bireysel yoksulluğun gelir kategorilerine göre ölçümü ve toplumsal fotoğrafın bu aritmetiğe bağlı olarak oluşturulması gelmektedir. Diğer gelişmiş ölçütler, gelir kategorisi dışında sosyal ve

[5]Yoksulluk ölçütlerine baktığımızda, yoksulluk oranı, yoksulluk açığı endeksi, Sen endeksi, Fostter-Greer-Thorbecke ölçütü, türünden tüm hesaplama yöntemlerinde ortaklaşa kullanım alanına yönelik yoksullukla ilintili değişkenlerin kullanılmadığını, yeniden dağılım sürecinde bireysel gelir kategorilerinden hareket edildiği görülmektedir (Yurdakul, 2010: s. 277).

politik nitelikteki ölçütlerin hesaba katılması ile geliştirilmiştir. Bir diğer ölçüt de kamusal yoksulluk tabanlı geliştirilmeye çalışılan ölçüttür.

Klasik bir yaklaşımla "yoksulluk, özel tüketimdeki yetersizliklere odaklanarak belirli bir düzeyin altında kişi başına özel tüketimin söz konusu olduğu durum olarak (tüketim yaklaşımı) tanımlanabileceği gibi kişilerin ve hane halkının kendileri için uygun görecekleri bir tatmin düzeyini sağlamaya yetecek bir gelire sahip olmamaları şeklinde (sübjektif yoksulluk) ya da asgari yaşam standardının gerektirdiği temel gereksinimlerin karşılanabilmesi için yeterli miktarda gelirin elde edilememesi durumu olarak da (gelir yoksulluğu) tanımlanabilir" (Aktan ve Vural, 2002: s.3–5). Dünya Bankası (World Bank, 1990), yoksulluğu 'yoksulluk asgari yaşam standardına erişememe durumu'dur şeklinde tanımlamakta. Başka bir ifadeyle, yoksulluk, maddi nitelikteki mahrumiyetler nedeniyle kaynaklara ve üretim faktörlerine erişememe ve asgari bir yaşam düzeyini sürdürecek gelirden yoksun olma halidir. Son zamanlarda yoksulluğun tanımlanmasında gelir/tüketim yaklaşımının yetersiz kaldığı yaygın bir şekilde dile getirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede asgari bir yaşam düzeyini sağlamaya yönelik gelir/tüketim seviyesine sahip olmanın yanı sıra yoksulluğun belirlenmesinde kaynaklara, kamusal mal ve hizmetlere erişim ile diğer kişisel gelişim kategorileri de değişken olarak hesaplamalarda yerini almaktadır. Bunların yanı sıra asgari gıda gereksinimi ile konut, sağlık ve eğitim ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli araç ve olanakların olmaması sonucu ortaya çıkan yoksunluk durumu, istihdam olanaklarının olmaması, ayrımcılığın mevcut olması, siyasal katılımın engellenmesi gibi faktörlerin de yoksulluğu artırıcı etkisi çeşitli çalışmalarla ortaya konmaktadır.[6]

Sıklıkla kullanılan yoksulluk tanımlaması kategorilerinin başında mutlak ve göreli yoksulluk kavramları gelmektedir. Mutlak yoksulluk, hane halkı ya da fertlerin biyolojik olarak kendilerini üretebilmeleri için ihtiyaç duydukları asgari gelir ve harcama düzeyidir. Tanımın yaşamı sürdürebilmek için gerekli olan asgari besin bileşenlerini veya kaloriyi esas alması ona mutlaklık niteliği kazandırmaktadır. Özellikle, uluslararası karşılaştırmaların yapılması amacıyla kullanılan bir tanımdır ve bu amaç doğrultusunda ülkelerin içinde bulundukları farklı koşulları ve gelir dağılımındaki farklılıkları dikkate almaksızın her ülkeye uygulanabilecek bir küresel yoksulluk sınırı belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu sınır temel tüketim gereksinimlerini karşılayacağı varsayılan mal demetinin maliyetine denk gelen bir yoksulluk düzeyini belirlemeye yöneliktir. Başka bir ifadeyle, seçilen tanıma bağlı olarak, yoksulluk sınırı daha alt düzeyde yaşamı sürdürmenin mümkün olmadığı bir asgari tüketim seviyesi belirler. Elde edilen bu yoksulluk sınırı ile hesaplanan gerçek hane halkı ya da fert geliri karşılaştırılmaktadır. Yoksulluk sınırı altında gelire sahip olan kişi veya hane halkı yoksul ve aşırı yoksul olarak sınıflandırılmaktadır. Göreli yoksulluk kavramı ise insanın bir toplumsal kimlik olmasıyla ilintili olarak şekillenmiştir. Göreli yoksulluk kavramına göre yoksulluk sadece kaynaklara erişememe ve yaşamı sürdürme meselesi değil, kişinin içinde yaşadığı toplum tarafından kabul edilen asgari bir yaşam düzeyine sahip olup olmadığı ile alakalı bir konudur. Bu nedenle göreli yoksulluk kavramı farklı grupların sahip olduğu mutlak gelir düzeyi yerine gelir ve refahın dağılımındaki farklılıklara odaklanmaktadır. Başka bir ifade ile göreli yoksulluk kavramı, yoksul hane

[6]Sen'in çalışmaları bu alandaki ölçüt belirlenimi üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. Bugün yoksullukla mücadele programları özellikle bu çalışmaların etkisinde gelişmektedir. Sen Yoksulluk Endeksi popüler ölçüt oluştururken, ölçütün dayandığı en temel alan bireyin kaynaklara ulaşabilirliği, katılımdan mahrum edilmemesi gibi sosyal ve politik alanların ön plana taşınması, buna karşılık sosyal devlet uygulamalarıyla birlikte anılan gelir iyileştirici kamu politikalarının yoksullukla mücadele için öneminin göz ardı edilmesidir. (Bu konuda bkz: Sen, 1999).

halkı veya birey ile o toplumda yaşayan ve mevcut koşullara göre ortalama bir gelire sahip olan hane halkı veya birey arasındaki gelir kaynaklarına sahip olma kabiliyeti arasındaki farkı ifade eder.

Mutlak ve göreli yoksulluk ölçütlerinin yanı sıra, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yayınlanan İnsani Gelişme Raporu'nda geliştirilen 'insani yoksulluk' kavramı insani gelişme ve insanca yaşam için parasal olanakların yanı sıra temel gereksinimlerin karşılanabilmesi için iktisadi, sosyal ve kültürel bazlı olanaklara sahip olmanın da gerekli olduğu fikrine dayanır. Bu nedenle asgari gereksinimlerden daha fazla maddi refahın söz konusu olması gerektiğini ve yoksulluğun çok boyutlu bir kavram olduğunu dikkate alır. Aynı raporda insani yoksulluğu ölçmek için İnsani Yoksulluk Endeksi ((İYE) The Human Poverty Index-HPI) geliştirilmiştir. İnsani yoksulluk endeksi yaşam süresinin kısalığı, temel eğitim hizmetlerinden mahrumiyet ve kamusal ve özel kaynaklara erişememe gibi insani gelişim açısından ortaya çıkan mahrumiyetleri, yoksulluğun boyutlarını ve insani gelişim dışında kalmış insanların oranını ölçmektedir.[7]

Kamusal yoksulluk endeksi ise (kye)[8] bir deneme çalışmadır. Varsayımsal olarak dayandığı gerekçeler yaşanan gerçeklikle tutarlı olmakla birlikte, gerçekliğin hesaplara yansıması açısından ne derece başarılı bir çalışma olduğu tartışmaya açıktır. Temel varsayım yoksulluk endekslemesinde kamusal alanın katkısının olup olmadığı tartışmasına dayanmaktadır. Toplumsal alanın gereksinimlerinin karşılanıp karşılanmamasına, toplumsal alandan aktarılan kaynakların topluma geri dönüş oranına bağlı olarak, toplumun kamusal mal ve hizmetlerden ne derece faydalandığı, bu mal ve hizmetlerin zaman içindeki gelişimi, niteliği gibi birçok ölçütün yanı sıra, toplumsal hakların sağlanmasında birincil öneme sahip olan kamusal mal ve hizmet üretimi sadece yoksullukla ilintili değil, aynı zamanda yoksulluğun kalıcılaşmasında önemli bir faktör olan yoksunlukla da bağıntılıdır. Endeks 4 alt değişkenin incelenmesi ve bunların bileşke etkilerine bağlı olarak hesaplanmıştı.[9] Endeks hesabında birçok değişkenin ihmal edildiği gerçeğinin yanı sıra, ölçek değerinin muğlak olması da dikkat edilecek bir noktadır. Burada bir endeks çalışması yapılmamakla birlikte, yoksulluk

---

[7]İnsani yoksulluk endeksi UNDP tarafından üretilen, her ülke için oluşturulmuş ve iki yılda bir yayınlanan bir rapordur. Bu rapor ülkeler arasında bir sıralama yapmakta ve ülkelerin insani gelişimi üzerinden yoksulluk ve sosyal dışlanma konularını HDI hesaplamalarıyla belirlemektedir. Endeks değeri 0 ile 1 arasında yer almakta, 1 en iyi durumu nitelemektedir. Türkiye'nin 2000 yılında 0,629 olan endeks değeri 2010 yılında 0,696'a yükselmiştir. Türkiye bu endeks değeri ile 83. sıradadır. Endeksin alt değişkenleri sağlık, eğitim, cinsiyet, sürdürülebilir kalkınma, toplumsal cinsiyet, toplumsal eşitsizlikler, yoksulluk gibi kategoriler bulunmakta ve bu kategorilerin kendi alt endeks değerlerinden hareketle ortalama bir değere ulaşılmaktadır. Türkiye'nin son dönem kısmi iyileşmesine katkı yapan kategori sağlık alanı olmuştur (UNDP, 2010 HDR). UNDP 2011 raporunda ise, Türkiye'nin endeks değeri 0,699 yükselmiştir. Bu yükselmede GSYH daki artış etkili olmuştur. Raporun alt değişkenlerine baktığımızda, eşitsizlikler konusunda bir gelişimin gözlenemediğini, Türkiye'nin 169 ülke arasında 83. olmasına karşılık, ekonomik gelişim olarak aynı ligde yer aldığı OECD ülkelerine göre oldukça kötü bir görünüm sergilediğini söyleyebiliriz (UNDP, 2011 HDR).

[8]Kamusal yoksulluk endeksi bütçe değişkenleri üzerinden hareket eden bir endeksleme çalışmasıdır. Çalışma yoksullukla ilintilendirdiği bütçe değişkenlerinin yoksullukla mücadeleye olan katkısını ölçmeyi amaçlamaktadır. Yoksulluk sorunsalının salt bireyin kendi özneliğinde ele alan yaklaşımlar yerine, kamusal haklar ve bunların yeniden dağılımında en önemli etken olan bütçe hakkı ve bütçe kaynakları meselesini yoksullukla doğrudan irtibatlandıran bir anlayışa yönelik bir çabadır (Temelli, 2003; 2004; 2011)

[9]Bu değişkenler; bütçe gelirleri ve birincil bütçe harcamaları, sosyal harcamalar, faiz ödemeleri-bütçe açığı maliyeti ile dolaylı–dolaysız vergi paylarından oluşmaktadır.

ölçümüne farklı bir yaklaşımın temellendiği çalışma olmasından dolayı endeksin aritmetiği dışında konuyla olan bağı burada ele alınmaktadır.

Kamusal yoksulluk fikrinin dayandığı temel referans yurttaşların bütçe hakları konusudur. Yurttaşların toplum içinde yoksul kimliğiyle olan mesafesi ve yoksullaşması üzerinde en önemli etkilerden birini bütçe kaynaklarının kullanımı belirlemektedir. Bu kaynakların kullanımındaki politik tercihler yurttaşların toplum içindeki konumu doğrudan etkilemektedir. Bu sav yukarıda sayılan yoksulluk ölçütlerine eklemlenecek yeni bir ölçütle gerçeğe daha yakın bir yoksulluk ölçümünü, daha geniş çerçevede eşitsizlikleri görmeyi ve bunlarla ilgili yürütülen kamu politikalarının belirleniminde sağlıklı tercihler yapabilmeyi amaçlamaktadır.

3. TÜRKİYE'DE YOKSULLUK

Türkiye'deki değişim de, küreselleşme, devletin yeni rolü, özelleştirme, kamu harcamalarının ve vergi yapısının dönüşümü gibi konular çerçevesinde düşünüldüğünde, dünya sisteminden farklı değildir. Türkiye ekonomisindeki değişim gecikmeli olsa da, özellikle 1980'lerin ortasından itibaren kendini tüm açıklığıyla hissettirmeye başlamış ve sosyal devletin unsurları toplumun hızla dışına taşınmış, piyasa ekonomisi kavramı giderek yaygınlaşarak piyasa dışı alanlarda da ölçüt oluşturmaya başlamıştır. Kamu harcamalarında yaşanan dönüşüm, başta reel olarak toplumsal masrafların, toplumsal tüketim harcamalarının kısılması, mali sermaye birikimini destekler nitelikteki harcamaların genişlemesi şeklinde ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan kamu gelirlerinin yeterince artmaması sonucu ortaya çıkan finansal açık iç borçlanma yoluyla kapatılırken, yüksek reel faiz uygulaması ile ulusal ölçekte sermaye birikimine finansal sistem aracılığıyla destek verilmiş, uluslararası ölçekte de sıcak para girişi teşvik edilerek cari işlemler açığından doğabilecek sıkıntılar giderilmeye çalışılmıştır. Sermaye birikiminin bu denli teşvik edilmesine karşılık üretim artışının ve buna bağlı olarak karlılığın yeterince artamaması, karların faaliyet dışı alandan elde edilmeye çalışılması, iç pazarın yeterli derecede gelişememesi, kamu kesiminin mali krizinin artarak devam etmesi yoksullaşmanın derinleşme nedenleri olarak sayılmaktadır. Özellikle 2000'lerin ortalarına kadar görülen bu etki yukarıda dile getirilen kamusal yoksulluk yaklaşımının savıyla tutarlıdır. Sermayenin küreselleşmesi ve buna bağlı olarak sosyal devletin zayıflaması, toplumun yoksullaşması ve beraberinde bireysel anlamda yoksullaşmanın hızlanması toplumsal dönüşümün göstergeleri olarak yaşamın her alanında hissedilmektedir. Mali sermaye birikim rejimi altında devletin sermeye birikimini doğrudan desteklediği bu süreçte devletin küçülmesi topluma yönelik olan sosyal nitelikteki harcamaların kısılması ve toplumsal adalet niteliğiyle de savunula gelen vergi yapısının adaletsiz bir yapıya bürünmesine de yol açmıştır (Yakar Önal ve Temelli, 2011).

Bugün karşılaştığımız tablo bir dönüşümün toplumsal maliyetini yansıtmakta. Dönüşüm sistemin zorunlu gelişim dinamiklerine göre belirginleşirken, toplumsal maliyet kamusal alanın negatif anlamda dönüşümüyle yaşama damgasını vurmaktadır. Yoksulluğun giderek daha fazla hissedilmesinde toplumsal kaynakların bütçe eliyle kamusal alan yerine finansal sistem aracılığıyla sermaye kesimine aktarılmasının payı büyüktür. Yeterli sosyal örgüden yoksun olan Türkiye toplumu refah devleti uygulamaları çerçevesinde bir kısım kazanmış olduğu sosyal hakları da hızla yitirirken, yoksulluğun yarattığı tahribat daha şiddetli hissedilmektedir (Buğra, 2001). Batı'da

gerçek anlamda ulaşılmış bir refah toplumundan, sosyal devletten geriye adım atılırken, Türkiye henüz ulaşamadığı sosyal devlet hedefinden geriye dönmekte, var olan toplumsal eşitsizlikler, gelişmemiş sosyal haklar ve katlanılabilir bir yoksulluk çizgisinden hızla geriye doğru sürüklenmektedir.[10] Bu genel çerçeve içinden baktığımızda, dönüşüm sürecinin birçok faktörü arasında, özellikle gelir bölüşümü açısından belirleyici role sahip olan ve kullanılabilir gelirin belirleniminde önemli bir role sahip olan verilerin sermayenin bu yolculuğuna nasıl eşlik ettiği büyük önem taşımaktadır.

Neoliberal dönemin toplumsal açıdan yakıcı etkileri 1994 ve 2001 krizlerinde olağanüstü boyutlara ulaşırken, dönemin genel görünümü yoksullaşma olarak tanımlanabilir. Bu konuda 1980 öncesi bütçe kompozisyonları ile neoliberal dönemin kompozisyonlarının karşılaştırılması ve bu karşılaştırmaya bağlı olarak ortaya çıkan yoksullaşma etkisi önemli bir gösterge olarak karşımızda durmaktadır. 2001 krizi sonrası yaşanan gelişmeler ise bu yakıcı etkiyi azaltmış ama burada da yoksullukla mücadele programı "yoksulluğu yönetilmesi" çerçevesine sıkıştırılmıştır. Neoliberal dönemin olumsuz etkilerine karşı neoliberal olmayan bir ekonomi politikası sürdürmek yerine, neoliberal politikalardan kaynaklanan olumsuz etkiler soysal ağlar içinde çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bu yeni sosyal politika yoksulluğun derinleşmesini durdurmuş, ama yoksullukla mücadele açısından sosyal politikaların üretilebilirliğini de engellemiştir. Yoksulluğun kalıcılaşması olarak nitelenen bu gelişme, yoksullar arasında bir bölüşüm ilişkisinin düzenlenmesini bize göstermektedir diyebiliriz.

Türkiye, Latin Amerika ülkeleri ile birlikte ikinci en yüksek Gini değerlerine sahip ülkeler grubunda yer alıyor. Bu tespite paralel bir biçimde, Dünya Bankası'nın raporlarında Türkiye "yüksek derecede eşitsiz orta gelirli bir ülke" olarak tanımlanıyor (World Bank, 2005). Türkiye'nin Gini katsayısı 0,40 ile 0,45 arasında değişim göstermekte ve uzun yıllar bu değerlerde bir iyileşme söz konusu olamamaktadır. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, Gini katsayısı 2005 çalışması dışında 0,40'ın altına hiç düşmemiştir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Türkiye verileri bize aynı zamanda %20'lik dilimler arasında belirgin bir farklılaşmanın yaşanmadığını da göstermektedir.

Ülkeleri gelir dağılımı eşitsizliği temelinde kıyaslamanın bir diğer yolu da, en yüksek gelir grubunun gelirinin, en düşük gelir grubuna oranı temelinde ülkelerarası karşılaştırma yapmaktır. Gelir grupları temelinde oluşturulan bu gösterge, gelir dağılımı eşitsizliğinin Gini değerleri karşılaştırmalarında görülemeyen bir boyutunu göstermekte. 2009 yılında Türkiye'de en zengin yüzde 20'lik nüfusun geliri, en yoksul yüzde 20'lik nüfusun gelirinin yaklaşık 8 katı olarak tespit ediliyor. Benzer bir yaklaşımla en yüksek ve en düşük yüzde 10'luk gelir gruplarının gelirlerinin oranı temelinde yapılan karşılaştırmada, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı 2009 İnsani Gelişme Raporu Türkiye'de en yüksek yüzde 10'luk gelir grubunun en düşük yüzde 10'a oranını 17,4 olarak belirtiyor.

---

[10]Birleşmiş Milletlerin yayınladığı İnsani Gelişme Raporuna göre Türkiye ülkeler sıralamasında 83. sırada yer almaktadır (Bkz. Human Development Report, 2010, UNDP). İnsani gelişme kategorilerinde Avrupa Birliği ülkeleriyle Türkiye arasındaki fark oldukça fazladır. Son yirmi yılda bazı gelişmeler görülmekle birlikte, yoksulluk ölçütlerinde 20 yıllık gelişimin izleri görülmemektedir. Özellikle gelir dağılımı araştırmaları en yoksul %20'lik kesimin payının artmadığını ortaya koymaktadır. Küreselleşme süreci böyle bir tabloyla birleşince toplumsal maliyetin boyutları en düşük %20'lik kesim içinde yer alan yoksullar için insani açıdan katlanılması güç bir görüntü sergilemektedir. Bu kesim toplumsal tabakanın en alt kesimini oluşturmakla birlikte, en alttaki %5 çok daha vahim bir tablo sergilemektedir.

Tablo 1: Türkiye'de Kişisel Gelir Dağılımı

	2003 DİE	2004 TÜİK	2005 TÜİK	2006 TÜİK	2007 TÜİK	2008 TÜİK	2009 TÜİK
En yoksul % 20	6,0	6,0	6,1	5,1	5,8	5,8	5,6
2. % 20	10,3	10,7	11,1	9,9	10,6	10,4	10,3
3. % 20	14,5	15,2	15,8	14,8	15,2	15,2	15,1
4. % 20	20,9	21,9	22,6	21,9	21,5	21,9	21,5
En zengin % 20	48,3	46,2	44,4	48,4	46,9	46,7	47,6
Gini katsayısı	0,42	0,40	0,38	0,43	0,41	0,41	0,42

Kaynak: tuik.gov.tr

TÜİK, aynı zamanda uluslararası kriterler olan kişi başı günlük bir dolar, 2,15 dolar ve 4,3 dolar gibi eşikler üzerinden, hem de kendisinin belirlediği gıda yoksulluğu sınırı ve göreli yoksulluk sınırını kullanarak hesaplamalar yapmakta. Tablo 2'den gıda ve gıda dışı yoksulluk oranın nasıl geliştiğini izleyebiliriz. Bu oran kentlerde yaklaşık yüzde 9,5 iken, aynı oranın kırsal yerlerde yaklaşık yüzde 34,5. Benzer bir biçimde, açlık sınırı altında yaşayan kentsel nüfus yüzde 0,25 iken, kırsal nüfusun yüzde 1'inden fazlasının açlık sınırının altında yaşadığı görülmekte. Bölgesel gelir eşitsizliğinden, tarımda uygulanan liberalleşme politikalarından ve kırsala yönelik sosyal korunma mekanizmalarının bulunmamasından kaynaklanan bu tablo, kırsal gelir yoksulluğuna karşı kapsamlı önlemler alınmasına ihtiyaç duyulduğunu ortaya koyuyor. Türkiye'de kişi başı günde 1 doların altında yaşayan sayısının 2009 yılına gelindiğinde neredeyse sıfır. Kişi başı günlük 2,15 dolar seviyesinin altında yaşayan nüfusun oranına bakıldığında ise, bu oranın yıllar içerisinde düzenli olarak düşüş gösterdiği ve 2009 yılında ortalama yüzde 0,5 düzeyine gerilediği görülüyor. Bu göstergeler üzerinden düşünürken, akademik yazında günde 1 dolar, 2,15 dolar ve 4,3 dolar gibi gelir temelli ya da günlük alınacak kalori bazında oluşturulan Dünya Bankası tarafından kullanılan küresel yoksulluk ölçütlerinin Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için uygulanabilir yoksulluk ölçütleri olmadığına dair ciddi eleştiriler olduğu unutulmamalı.[11] Tablo 2'ye yeniden bakarsak; gıda ve gıda dışı yoksulluk oranlarında 2002'ye göre bir iyileşme yaşandığı izlenebilir. Bu iyileşmeye karşılık Tablo 1'de bir değişimin yaşanmaması bizi 'yoksulluğun yöneltmesi' kavramıyla buluşturmaktadır. Sınıflar arası geçişlerin yaşanmadığı, en alt sınıf içinde hayırsever ilişkilere[12] bağlı geliştirilen politikalarla bir düzenlemenin hayata geçtiğini söyleyebiliriz. Yoksullukla mücadelede kalıcı bir iyileşmenin başarılamadığı, buna karşılık en alt kesimlerin kendi üst sınırlarında bir

[11]Bu konuda ayrıntılı olarak bakılabilecek çalışma: Türkiye İstatistik Kurumu, (2009). "2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları," *Haber Bülteni Sayı 205*, Aralık, Ankara.

[12] Hayırseverlik özellikle neoliberal dönemde üretilen yeni sosyal politikanın önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmakta. Yoksulluğun yönetilmesinde toplumsal dayanışmanın geliştirilmesi ve devletin sosyal harcamalarının bu dayanışmayı destekleyen ve orta sınıf yerine madunları hedefleyen bir yerden politika geliştirmesine olanak sağlayan bir strateji olarak süreç görülebilir (Buğra, 2008). Son kabine düzenlemesiyle yapılandırılan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bu gelişimin önemli bir göstergesi olarak görülmekte. Bakanlığın (müdürlük dönemi) harcamalarını izlediğimizde, sosyal transferlerin ve bu transferlerin yöneldiği kesimlerin sosyal profili hayırseverlik ilişkilerinin yaygınlaşması yönelimli bir politikanı üretilmesi olarak ortaya çıkmaktadır.

yaşam standardına kavuşturulabildiğini, bunun da yardım nitelikli politikalarla sağlandığını ileri sürülebilir.

Tablo 2: Türkiye'de Yoksulluk Oranları

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Yoksulluk Oranı (%)	26,9	28,1	25,6	20,5	17,8	17,7	17,1	18,1

Kaynak: tuik.gov.tr

Gelir yoksulluğunun bir toplum içerisindeki bireyleri nasıl ve ne derece etkileyeceği, o toplumdaki sosyal koruma ağlarının durumu ile yakından ilişkili. Örneğin, gelir yoksulu bir birey temiz içme suyuna erişimin ücretsiz olduğu bir toplumda, geliri olmasa dahi içme suyuna erişebilir. Fakat temiz içme suyuna erişimin ücretli olduğu bir toplumda, gelir yoksulu bir bireyin temiz içme suyuna erişmesinin herhangi bir garantisi bulunmaz. Dolayısıyla, kamusal korunma ağlarının yetersiz olduğu toplumlarda gelir yoksulluğunun etkisi daha ciddi bir biçimde hissedilir. Böylesi toplumlarda gelir yoksulluğu, daha fazla eşitsizliği beraberinde getirir. Toplam gelir açısından dünyanın üst gelir grubuna dâhil edilen Türkiye'nin, Temel Yapabilirlikler Endeksi'nde "kabul edilebilir" düzeyin bir alt grubu olan "orta düzeyli" ülkeler arasında son sıralarda yer alması bahsettiğimiz durumu örnekleyebilir.

Türkiye'de bölgeler arası gelir paylaşımı incelenirken, il bazında veriler üzerinden 1975–2000 dönemini analiz eden Karaca'nın çalışması Türkiye'de doğu ve batı aksında gelir düzeyi açısından ciddi bir eşitsizliğin varlığını ve bu farkın yıllar içinde artmaya devam ettiğini tespit ediyor (Karaca, 2004). Bu bağlamda, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı'nın (TESEV) "Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Sosyal ve Ekonomik Öncelikler" raporunda da bölge halkının yaklaşık yüzde 60'ının yoksulluk sınırının altında yaşadığı belirtiliyor ve formel istihdam olanaklarının dar olması nedeniyle doğrudan gelir transferi politikalarına öncelik verilmesi gerektiğinin altı çiziliyor (TESEV, 2006). Benzer şekilde, TÜSİAD raporunda da Güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşayan nüfusun yoksullukla mücadelede öncelik taşıması gerektiğine vurgu yapılmakta (Buğra vd, 2010).

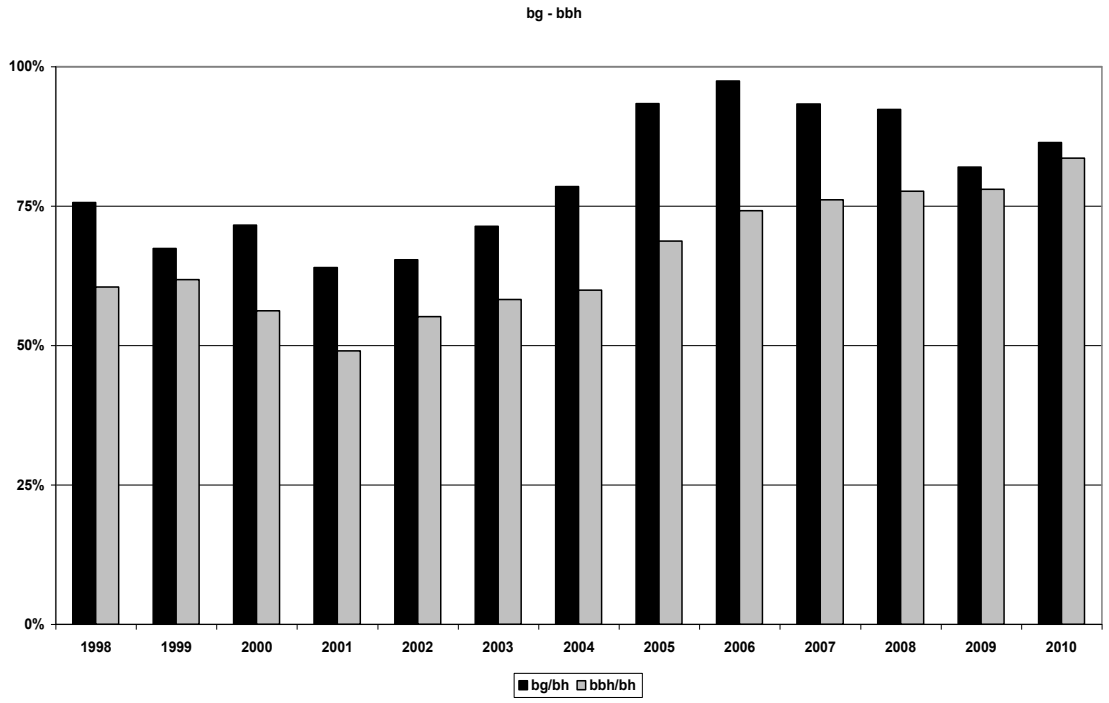
4. TÜRKİYE'DE BÜTÇE YOKSULLUK İLİŞKİSİ

Türkiye'de sosyal transferleri karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, 2004 yılında kamu sosyal harcamalarının GSYH içindeki payının yüzde 12,5 olduğunu, aynı oranın Yunanistan'da yüzde 26 ve Portekiz'de yüzde 24,9 düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu oran Avrupa Birliği ortalaması için yüzde 26'dır. Birçok raporda AB üye ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye'nin kamu harcamalarının düşük olduğu ve bunun temelde eğitim, sosyal güvenlik ve genel kamu hizmeti harcamalarının düşüklüğünden kaynaklandığı vurgulanıyor. Her ne kadar özellikle 2003 ve 2006 yılları arasında, kamu sosyal harcamalarında bir artış eğilimi olsa da, Türkiye hala sosyal harcamaların boyutu açısından AB ülkelerinin çok gerisinde (Buğra vd., 2010).

Kamu harcamalarının bu düşük düzeyine karşılık harcama yapısının bileşimi de en az bu düşüklük kadar etki yapan bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmakta. Grafik

1'e baktığımızda, Merkezi Yönetim bütçesi içinde (2006'ya kadar Konsolide Bütçe) bütçe gelirlerinin ne kadarının birincil bütçe harcamalarına ayrıldığını izlemekteyiz. Türkiye çerçevesinde yaptığımız analizlerde, özellikle kamusal yoksulluk tartışmalarında ve buna bağlı geliştirilen kamusal yoksulluk endeksinde önemli bir değişken olarak gördüğümüz bu ilişki, kamu kaynaklarının ne kadarının toplumsal ihtiyaçlar temelinde kullanıldığını göstermektedir. Türkiye'de 2008 sonrası kamu kaynaklarının giderek daha fazla toplumsal ihtiyaçlara ayrıldığını görmek mümkün. 2003 – 2008 arası izlenen faiz dışı fazla stratejisine bağlı mali disiplin politikası, kamusal kaynaklarda tasarruf yaparak sürdürülen bir politikaydı. Bu politika doğal olarak toplumsal gereksinimlerin giderilmesinde politik tercihlere bağlı olarak bir yeniden dağılımı da gerçekleştirmiştir. Kamusal yoksulluk savına göre, bu tasarrufçu yaklaşım yoksullukla mücadele için olumsuz bir gelişmedir.

Grafik 1: Bütçe Gelirleri – Birincil Bütçe Harcamaları



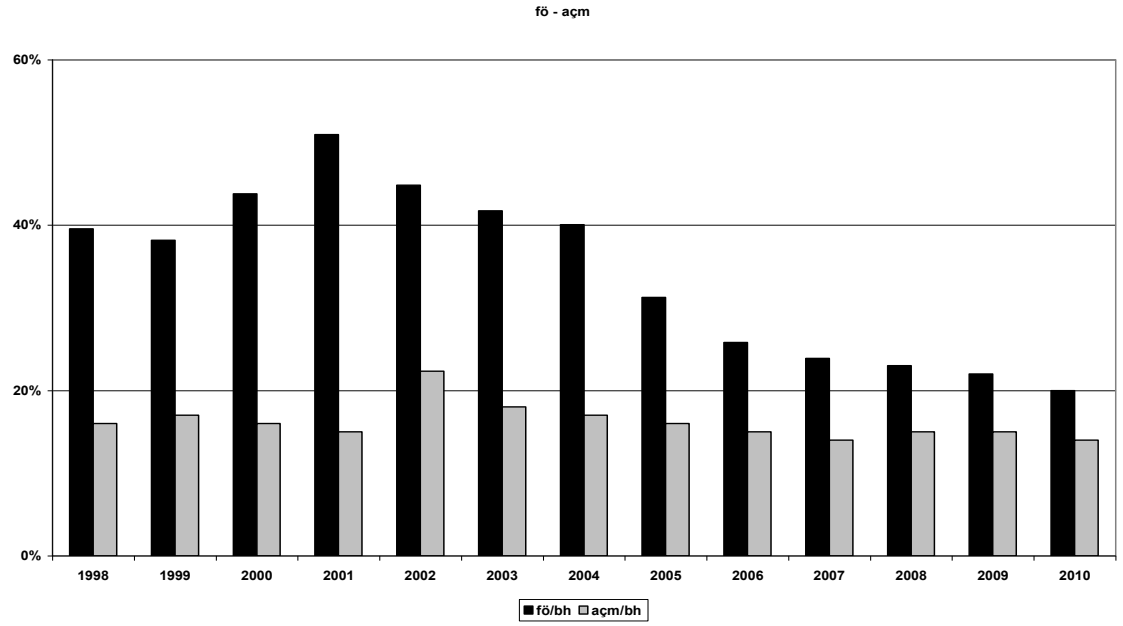
Kaynak: Tablo Ek 1'den yararlanılarak çizilmiştir. **bg**: bütçe gelirleri, **bh**: bütçe harcamaları, **bbh**: birincil bütçe harcamaları

Bu gelişim, yoksulluğun kalıcı bir mücadele programı önünde bir engel oluştururken, yoksulluğun giderilmesine yönelik kaynakların yönetilmesini de farklılaştırmaktadır. 2008 sonrası görülen iyileşmenin de kalıcı olup olamayacağı önümüzdeki dönem izlenebilecektir. 2008 finansal krizine yönelik geliştirilen bir iç pazar canlandırma politikasının yansıması mı, yoksa yeni bir ekonomi politikasının bu alana yansıması mı sorularının yanıtını vermek için henüz erken. Diğer taraftan, iç mali yapının olumlu gelişimi, iç açık sorununun iktisadi sorun yaratmaktan uzak oluşu, kamusal kaynakların kullanımında giderek finansal kesim dışında bir harcama politikasının gelişeceği umutlarını artırmaktadır. Bu yoksullukla mücadele için de önemli bir gelişme olabilir. Buna karşılık cari açığın ciddi boyutlara ulaşması ekonomiyi

kırılgan bir düzlemde tuttuğu için, bunun bütçe üzerinde yaratacağı etkilere bağlı olarak 2008 sonrası yaşanan gelişmeler farklı bir yöne de evrilebilir.

Bütçe yoksulluk ilişkisinde yine analitik olarak kullandığımız bir başka değişken faiz ödemeleri ile bütçe açığı maliyetinin karşılaştırılmasıdır.[13] Grafik 2'den de görüleceği üzere 2003 sonrası yürütülen faiz dışı fazla politikası bu iki değişken arasındaki farkı hızla azaltmıştır. Bugün bütçeden faiz ödemelerine ayrılan pay giderek azalmakta, bütçe içindeki faiz ödemelerinin payı %25'in altına gerilemektedir. 2008 sonrası daha fazla kaynağın birincil bütçe harcamaları alanına kaymasıyla buradaki ilişkinin birbirini tamamlar nitelikte olması, genel bölüşüm ilişkileri üzerindeki etkisi açısından da önemli bir gelişimi sergilemektedir. Finansal sermaye alanına yönelik transferlerden sosyal transfer alanına yönelik kaynak kullanımı yoksullukla mücadele açısından büyük önem taşımaktadır. Bu Tablo 2'deki gelişimin açıklanması anlamında çok önemlidir. Yoksullukla mücadelede kamusal karar süreçlerini etkisinin görülmesi ve kamusal yoksulluk tezinin anlamlı bir retoriğe dönüşmesi açısından gösterge niteliği taşımaktadır. Yoksulluğun çözümü açısından bir gösterge oluşturduğu gibi, aynı retoriği, yoksulluğun üretilmesi açısından da kurabiliriz. Yoksulluğun derinleştiği, boyutunun arttığı dönemi izlediğimizde, 1980 sonrası, giderek kısılan sosyal harcamalar, düşen kamu çalışanları gelirleri, gerileyen reel ücretler gibi birçok değişkende meydana gelen olumsuz gelişmeler bütçe politikalarının bir sonucudur ve bu sonuca bağlı olarak yoksulluk artmıştır. Bugün yoksullukta meydana gelen nispi iyileşmenin korelâsyonunu bu ilişki üzerinden kurmamız olanaklı (Temelli, 2004; 2011).

Grafik 2: Faiz Ödemeleri – Bütçe Açığı Maiyeti

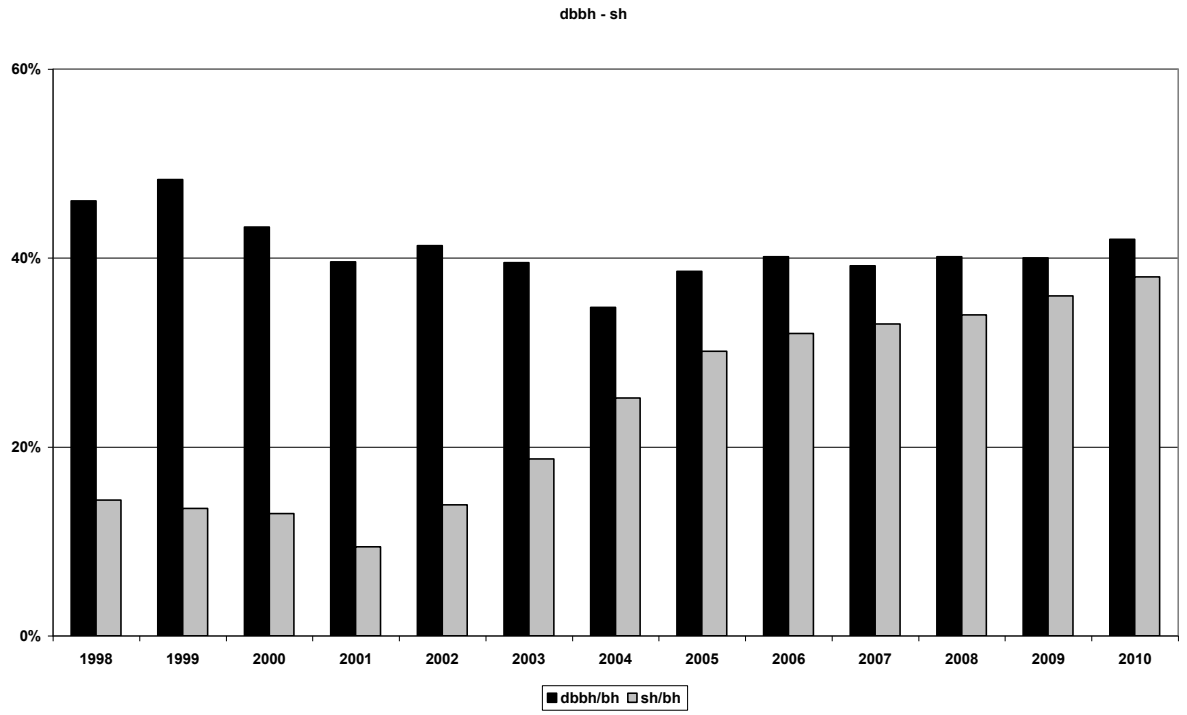


[13]Bütçe açığının gerçek maliyetinin hesaplanması oldukça güç bir ilişki kümesine bağlı. Burada bir dönem önce bütçe açığının Hazinenin gösterge faizine bağlı olarak hesaplanması söz konusudur. Bu yöntem tamamen yanlış kabul edilemez, ama birçok eksikliği de barındırmaktadır. Ortalama faizin belirlenimi, borçlanma yapısı, finansal piyasalarla olan etkileşim gibi birçok faktörün katılmasıyla birlikte bu hesaplamanın daha sağlıklı bir ölçüte ulaşacağı söylenebilir.

Kaynak: Tablo Ek 1'den yararlanılarak çizilmiştir. **fö**: faiz ödemeleri, **açm**: bütçe açığı maliyeti, **bh**: bütçe harcamaları

Kamusal yoksulluk savını açıklamaya çalışan üçüncü bir değişken ise birincil bütçe harcamaları içinden ayrıştırılan sosyal nitelikli sosyal harcamalar ile diğer birincil bütçe harcamalarının karşılaştırılmasına dayanmaktadır. Birincil bütçe harcamalarının kompozisyonu yoksullukla mücadele için büyük önem taşımaktadır. Yoksulluk üzerinde bütçenin azaltıcı etkisinin harcamalar açısından en etkin görülebildiği alan sosyal nitelikteki harcamalardır. Burada sosyal niteliğin de ayrıntılandırılması gerekmektedir. Klasik yaklaşımda, sosyal devletin fonksiyonlarının tanımlanmasında öne plana çıkan eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları ilk sırayı alırken, bugün sosyal nitelikteki harcamaların içine toplumsal ihtiyaçların belirlenimine bağlı olarak birçok değişken dahil edilmektedir. Yoksulluk ölçümünde olduğu gibi, salt ekonomik faktörlere indirgenmeyen bir sosyal gereksinim kümesi burada da önem taşımaktadır. Örneğin, Diyanet İşleri Başkanlığı harcamaları, Çevre Bakanlığı, Kültür Bakanlığı Harcamaları, Spora yönelik harcamalar da bu harcama kategorisinde yer almaktadır.

Grafik 3: Diğer Birincil Bütçe Harcamaları – Sosyal Harcamalar



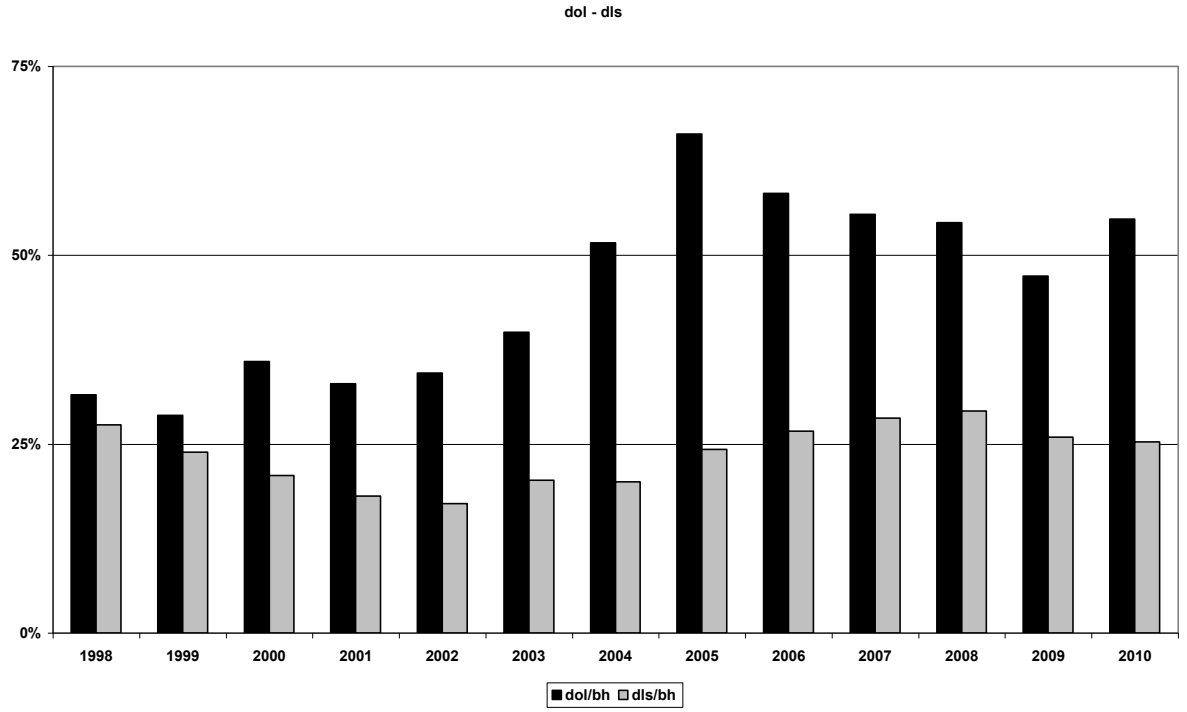
Kaynak: Tablo Ek 1'den yararlanılarak çizilmiştir. **sh**: sosyal nitelikteki bütçe harcamaları, **bh**: bütçe harcamaları, **dbbh**: diğer birincil bütçe harcamaları

Grafik 3'ü izlediğimizde, birincil bütçe harcamaları içinde sosyal nitelikteki harcamaların 2000 yılına göre dramatik bir artış sergilediğini söyleyebiliriz. Bu artış yukarıda belirtilen faize bağımlı bütçe kompozisyonunun etkisinin azalmasıyla birlikte, özellikle 2004 sonrası hızlanmıştır. Oransal bazda gözlenen bu gelişmenin yoksullukla olan ilişkisindeki niteliksel gelişmeyi de yine Tablo 2 aracılığıyla izleme olanağımız var. Tablo 1, Tablo 2 ve Grafik 3 arasındaki ilişkiyi yeniden ele aldığımızda, öncelikle

yoksullukla mücadelede nispi bir iyileşmenin bütçe yapısındaki gelişime bağlı olarak şekillendiğini, bunda bütçe kaynaklarının kullanımındaki tercihlerin büyük önem taşıdığı rahatlıkla söylenebilir. Bu politika neoliberal devlet uygulamalarından bir kopuşun sonucu değil, bu politikaların sosyal alanla olan ilişkisine bağlı olarak geliştirildiği görülmektedir. Tablo 1'de iyileşme olmaksızın Tablo 2'de iyileşmenin görülmesi yeni sosyal politikanın hangi araçlarla, hangi alanda yoğunlaştığını da sergilemektedir. Kamu harcamaları yapısının değişimi yoksulluğun yönetilmesini barındırırken, sosyal devlet uygulamalarını tasfiye edici niteliktedir. Bu gelişme, özellikle temel sosyal devlet uygulamalarının görüldüğü alanlara bakıldığında izlenebilir. Eğitim ve sağlık alanında giderek ticarileşme ve piyasa öykünmeci uygulamalar, sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen yeni yasal düzenlemeler gibi en belirgin dönüşüm alanları ile özelleştirme, kamu istihdam ve yatırım politikaları gibi alanların da ele alınmasıyla bu yeni bütçe toplum ilişkisi daha belirginleşmektedir. Devletin düzenleyici alanı yeniden şekillenirken, sosyal nitelikteki kamu harcamaları da sosyal devlet bağından koparak yeni bir sosyal ağ/devlet aralığında kendisini tanımlamaktadır (Castells, 2005). Yoksulluğun yönetilmesi giderek yoksullaşan kitlelerle politik bağın kurulması ve bu kitlelerin sosyal taleplerinin yönetilebilmesi ve/veya düzenlenebilmesi açısından büyük öneme sahiptir. Birikim rejimi ile sosyal üretim arasındaki bağın bir başka açıklaması olarak da ele alabileceğimiz bu gelişim, hiç kuşkusuz emeğin ve sermayenin yeni döngüselliğinde şekil bulmaktadır.

Bir diğer kamusal yoksulluğa dair değişken vergilerdir. Kamusal yoksulluk sorununda vergi konusu kamu harcamalarından çok daha önemli bir özelliğe sahiptir. Harcama yapısı ve harcama toplum ilişkisinin tanımlanabilirliğe olan yatkınlığına karşılık, vergiye bağlı gelişen toplumsal ilişkiler çok daha karmaşık bir karaktere sahiptir.

Grafik 4: Dolaylı Vergiler – Dolaysız Vergiler

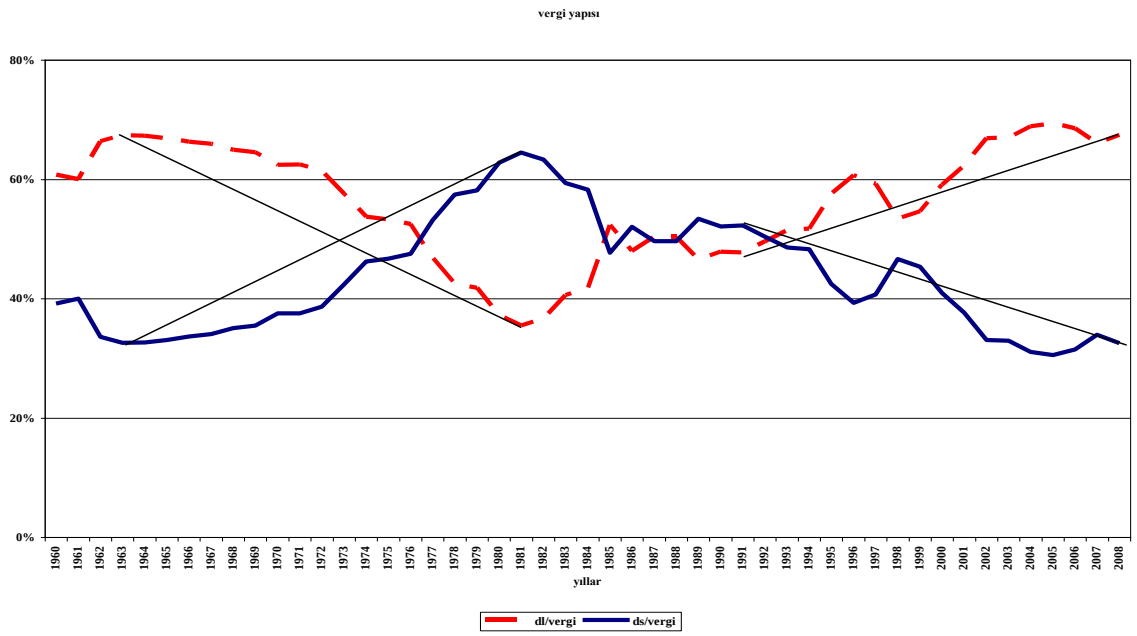


Kaynak: Tablo Ek 1'den yararlanılarak çizilmiştir. **dol**: dolaylı vergi gelirleri, **bh**: bütçe harcamaları, **dls**: dolaysız vergi gelirleri

Kamusal yoksulluk çözümlemesi açısından kullanılan dolaylı/dolaysız ayrımına bağlı vergi yapısı ilişkisi Grafik 4'ten izlenebilir. Vergi yapısındaki gelişim dolaylı vergiler lehine seyretmiştir. Dolaysız vergilerin giderek payının azaldığı bir dönem olarak görülen 2000-2010 dönemi, vergilerin kamusal yoksulluk üzerindeki etkisi açısından yukarıda belirtilen tüm iyileştirici etkileri azaltmış, hatta yoksullukla mücadele de negatif bir etki ortaya koymuştur. Vergi yapısındaki bu dramatik dönüşüm vergi adaleti ve buna bağlı olarak sosyal adalet açısından oldukça sıkıntılı ve telafisi güç bir ilişki doğurmuştur. Adalet ilişkilerine duyarsız kabul edilen dolaylı vergilerin nispi payının hızla yükselmesi, harcama politikalarına bağlı bir yoksullukla mücadele programının yetersizliğini sergilemek açısından da önemlidir.

Daha geniş bir çerçeveden vergi yapısına bakarsak; Grafik 5'te, dolaysız vergiler 1960 sonrası yukarı eğilimli bir hareket sergiliyor ve 1980'lerin başında doruk noktasına ulaşıyor. Bu tarihten sonra düşüşe geçen dolaysız vergilerin nispi payı dolaylı vergilerle 1980 öncesi ve sonrasında çapraz bir görünüm sergilemekte.[14] Bu çapraz gelişme birikim rejiminin karakteriyle ve dönemsel özellikleriyle uyumlu bir gelişimi göstermektedir. 1980 sonrası vergi reformlarında 'verginin tabana' yayılmasının aracı haline dönüştürülen dolaylı vergiler farklı bir 'adalet' duygusunun aracı haline de gelmiştir. Bu dönüşüm küresel vergi sisteminin savuna geldiği vergi yapılanmasıyla paralellik göstermektedir.

Grafik 5: Dolaylı Vergiler – Dolaysız Vergiler (1960 – 2008)



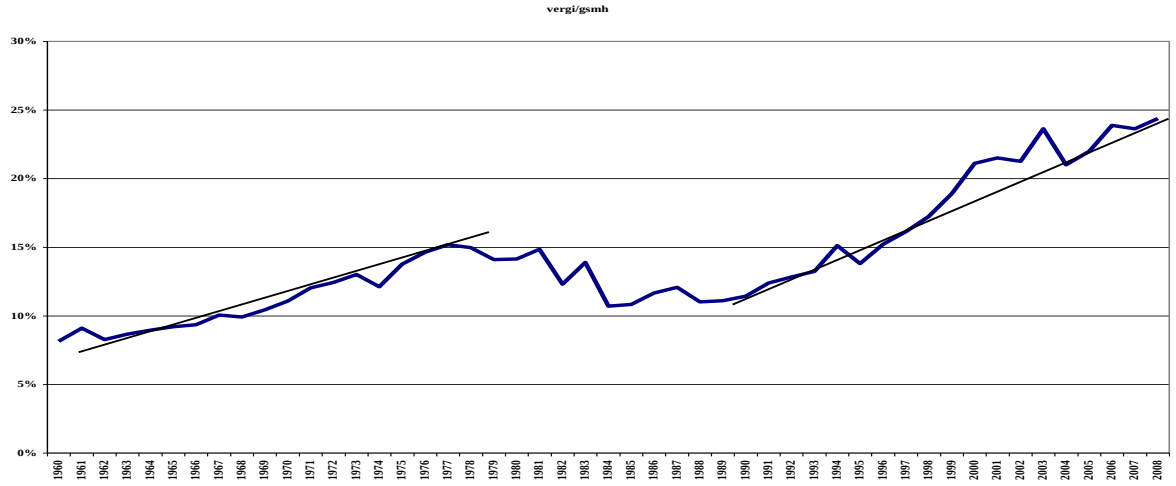
Kaynak: Yakar Önal, A. ve Temelli, S. (2011), "Sermaye Birikimi-Vergi Yapısı İlişkisi Bağlamında Gelir Bölüşümü: 1960-2009 Türkiye Örneği", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 3. **dol**: dolaylı vergi gelirleri, **dls**: dolaysız vergi gelirleri

[14] Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için Bkz: (Yakar Önal ve Temelli, 2011)

Türkiye'de vergi yükü hala %25'lerin altındadır. Bu oran OECD ve AB 15 ülkelerinin çok gerisinde kalmaktadır ve buna bağlı olarak da düşük vergi yükünün niteliksel değişiminin kamu finansmanı ve vergi yükünün adil dağılımı konusunda daha büyük sorunlara neden olduğu ileri sürülebilir. Grafik 6'da görüldüğü gibi, vergi yükünün 1960–80 aralığında gösterdiği ivme de gelir vergileri taşıyıcı olurken, 1990 sonrası dolaylı vergiler vergi yükünü yukarıya çekebilmiştir. Zayıf sermaye yapısı söylemi çerçevesinde sürekli düşük vergi yükleri üzerinden oluşturulan kamu bütçeleri kamu hizmet alanını daraltırken, diğer taraftan kamu finansman sorununun da en önemli nedenini oluşturmuştur. Vergi yükü kavramı 'yük' tanımlaması ile betimlenirken, burada verginin taşıyıcılığı önem kazanmaktadır. Dolaylı vergilerin nihai tüketiciler tarafından taşınacağı düşünüldüğünde, nihai tüketicilerin harcama, vergi, gelir payı ve yansıtabilme kabiliyetleri ölçüsünde ne derece bu yüke maruz kaldıkları açıkça ortaya çıkmaktadır. Vergi reformu ve vergilerin yeniden yapılandırması çalışmalarında dolaylı vergilerin adaletsizliğine vurgu yapılmasına rağmen, ortaya çıkan görünüm bu anlamıyla adaletsizliğin derinleştiğini bize göstermektedir.

Vergi yapısındaki en belirgin değişim, artan oranlı gelir vergisiyle katma değer vergisinin yer değişimidir. Bu değişim tüm OECD ülkelerinde gözlenen bir değişimdir. Türkiye'de değişimin şiddeti daha fazla olmakla birlikte, küresel ölçekte sistemin değişimine koşut olarak tüm ülke ekonomilerinin vergisel bazda da uyumlaştırıldığını söyleyebiliriz. Bu yeni yapılanmaya gerekçe olarak ekonomik gelişmenin gerekleri gösterilmiştir. Ekonomik gelişme ve sermaye birikimi arasındaki bağın kurulmasında vergi rekabeti söylemi altında ortaya çıkan yapısal dönüşüm, dolaylı vergileri daha etkin bir vergi olarak ön plana taşırken, bunun bir uzantısı olarak bölüşümün daha da bozulduğunu söyleyebiliriz. Kaldı ki, Weller'in çalışmasında görüldüğü gibi, dolaylı vergilerin ağırlıklı hale gelmesiyle birlikte genel ekonomilerin performansında bir gerileme de ortaya çıkmaktadır (Weller, 2007).

Grafik 6: Vergi Yükü



Kaynak: Yakar Önal, A. ve Temelli, S. (2011), "Sermaye Birikimi-Vergi Yapısı İlişkisi Bağlamında Gelir Bölüşümü: 1960-2009 Türkiye Örneği", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 3. **dol**: dolaylı vergi gelirleri, **dls**: dolaysız vergi gelirleri

Küresel bazda yaşanan vergi yapısı dönüşümünün yarattığı eşitsizliğin boyutunu 'İnsani Gelişme' raporlarından izlemek de olanaklıdır (UNDP, 2010). Kapitalizmin eşitsizlik yaratan ilişkilerine rağmen kapitalist gelişmeye koşut iyileşmelere karşılık mevcut eşitsiz ilişkilerin koruna geldiğini görmekteyiz (Buğra, 2010). Düşük düzeyde iyileşmelere karşılık küresel düzeydeki eşitsizliği besleyen piyasa ekonomisi egemen yapılar sürecin yoksulluk programı içinde ele alınmasına neden olurken, genel bir eşitsizlikle mücadele yerine yoksulluğun yönetilmesi şeklinde bir sosyal programı hayata geçirmektedir. Tüm bu süreci vergi yapısındaki veriler ışığında bir kez daha okuduğumuzda, vergili alanların düzenlenmesinden vergi tercihlerine, vergi oranlarının değişiminden vergi anlayışına kadar olan değişim süreçlerini vergi yapısı birikim-bölüşüm ilişkileri üzerinden yeniden ele aldığımızda, yukarıda belirttiğimiz yüksek korelasyon ortaya çıkmaktadır. Öncelikle dolaylı dolaysız vergi paylarındaki dönüşüm kalın çizgilerle konuyu özetlemektedir. Dolaylı vergilerin gelir bölüşümündeki adaletsizliği artırdığı ve vergiyi bir aritmetik eşitlik anlamıyla tabana yaydığını düşündüğümüzde, vergi yükünün alt gelir gruplarına yayılarak üst gelir grupları için bir vergiden kaçınma alanı yarattığını söyleyebiliriz. Bu ilişki yoksulluğun kamu eliyle nasıl kalıcılaştırıldığını göstermesi açısından önem taşımaktadır.

5. SONUÇ YERİNE

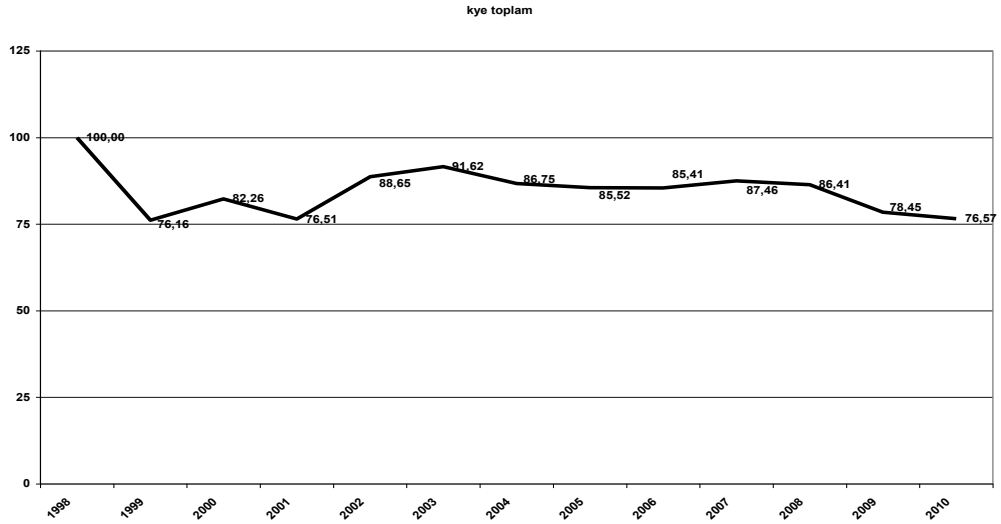
Yoksulluk meselesi küresel dönemle birlikte hem sosyal bilimler alanında hem sosyal politika süreçlerinde başat konu olma özelliğine kavuştu. Yoksulluk ve sosyal dışlanma ilişkileri yaşamın her alanında belirginleşen görünümleriyle temel tartışma alanlarını belirlemeye başladı. Yoksulluk alışılagelmiş tanımının dışına taşarak, yoksullaşma dinamiğiyle çok daha geniş bir sürece karşılık gelirken, sosyal devletten uzaklaşmayla birlikte emeğin kazanımlarının gerilemesine bağlı olarak da kitleselleşmiştir. Bu gelişim yoksulluğa dair tartışmaları kendi içinde farklılaştırırken, diğer taraftan da yoksullukla yoksunluk ilişkilerini de yeniden tanımlamıştır. Yoksul olma halleri, bireysel bir karakterden toplumsal bir karaktere dönüşmüştür. Bu toplumsallık yoksulluğun kamusal ilişkiler içine taşınmasına da neden olmaktadır. Kamusal ilişkiler içinde konuya baktığımızda kamusal yoksulluk olarak adını koymaya çalıştığımız yeni bir ilişkinin belirlenimi bu çalışmanın çerçevesini oluşturmuştur.

Çalışma, Merkezi Yönetim Bütçesinin 2000'li yıllarda yoksulluğu ilgilendiren değişkenlerindeki gelişmelerle Türkiye'deki yoksulluğun görünümündeki ilişkiyi irdelemeye çalışmıştır. Kamusal yoksulluğun ölçülebilir bir olgu olduğunu, buna bağlı olarak toplumsal alanda bölüşüm ilişkilerinin daha sağlıklı belirlenebileceği ve bölüşüm sorunlarıyla mücadele de daha yapıcı çözümler üreteceğini varsaymaktadır. Kavram dayandığı referanslar ve kullandığı araçlar itibariyle henüz yolun başında kabul edilebilir. Diğer yoksulluk ölçütlerine göre bu farklılık yine de bir karşıtlık üretmediği anlamını taşımasa gerek. Yoksulluk ölçütleri için bir tamamlayıcı ölçüt olma gücünü potansiyel olarak taşıdığını yukarıda sergilediği anlatım içinde bulmak olanaklı.

Grafik 7, bu savın anlamlılığına yönelik bir çalışmadan alınmıştır (Temeli, 2011). Kamusal yoksulluk endeksi çalışmasının sonucu olarak görebileceğimiz bu grafik, yukarıda dile getirilen değişkenlerin kullanımıyla ulaşılmış bir endekstir. Endeks, 1998 yılını 100 kabul ederek hazırlanmıştır. Buna göre yoksullukla mücadele programlarının kamusal yoksulluk ayağındaki gelişme izlenebilir. Endeksin 100'ün altında kalması

yoksulluğun olumsuz gelişim sergilediğini bize anlatmaktadır.[15] Tüm sosyal harcamalardaki iyileşmeye karşılık olumsuz gelişmenin sürmesi, yukarıda da belirtildiği üzere yoksullukla mücadele programının bir sosyal program yerine hayırsever ilişkiler ağına bağımlı kılınması, neoliberal anlayışın ekonomi alanındaki düzenlemelerine müdahalede bulunmaması ve hepsinden önemlisi adaletli bir vergi yapısını inşa edememesi olarak yorumlanabilir. Adaletli bir vergi sisteminiz yoksa adaletli bir toplumla karşılaşmanız olanaksızdır…

Grafik 7: Kamusal Yoksulluk



Kaynak: Temelli, S. (2011), "Türkiye'de Bütçe Yoksulluk İlişkisi 2: 1990 – 2010", Türkiye Sosyal Bilimler Kongresi, Ankara.

KAYNAKÇA

Aktan, C.C. ve Vural, İ.Y. (2002), "Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri", *Coşkun can Aktan (Ed.): Yoksullukla Mücadele Stratejileri* içinde, Hak İş Konfederasyon Yayınları, Ankara.

Buğra, A. 2001, "Ekonomik Kriz Karşısında Türkiye'nin Geleneksel Refah Rejimi", *Toplum ve Bilim*, Yaz 89.

Buğra, A. (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul.

[15] Kamusal yoksulluk endeksi çalışmasını 2004 yılından beri yapılandırmaya çalışmaktayım. Kamusal yoksulluğun ölçülebileceğine dair bir savdan hareketle oluşturulmaya çalışılan bir endekstir. Kuşkusuz tüm iddiasına rağmen olabildiğince çok eksikliği içinde barındırmakta. Kamusal yoksulluk meselesini tartıştığım bu çalışmada, bir gönderme olarak endeksle bağını kurmak açısından yukarıdaki bir başka çalışmamın sonucu olan Grafik 7'yi sundum. Endeks çalışması şimdilik 4 ana grupta, 8 değişken üzerinden hareket eden bir bileşik değere dayanıyor. Bunlar çalışma içinde de belirtilen değişkenler. Bütçe harcamaları payına bağlı olarak ölçümlenen değişkenler birer karşıtlık olarak kamusal yoksullukla ilintilendirilmekte. Örneğin, dolaylı vergilerin yoksulluğu artırıcı etkisiyle, dolaysız vergilerin azaltıcı etkisi bir karşıtlık olarak endeks bileşenlerinden birini oluşturmakta. Bu savlamaya bağlı olarak geliştirilen endeks, yolun henüz başında olmasına karşılık, diğer çalışmaların bulgularına da baktığımızda yoksulluk çalışmaları için önemli bir tamamlayıcılık taşıyacağını düşünmekteyim. Diğer taraftan, yoksulluğun salt ölçülebilir bir anlayışa hapsedilerek, bilgi üretimi aracı haline dönüştürülmesine de bir itirazın saklı olduğunu burada belirtmeliyim.

Buğra, A. vd., (2010), *Türkiye'de Eşitsizlikler: Kalıcı Eşitsizliklere Genel Bir Bakış,* Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Çalışması, Boğaziçi Üniversitesi. (yayınlanmamış çalışma).

Castells, M., 2005, *Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür Ağ Toplumunun Yükselişi*, Birinci Cilt, Çev. Kılıç, E., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.

Chossudovsky, M. (1998), *Yoksulluğun Küreselleşmesi*, Çiviyazıları Yayınevi, İstanbul.

Güngör, F. Ve Özuğurlu, M. (2001), "İngiliz Yoksul yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet", *Prof. Dr. Cevat Geray'a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği yayını, No:25, Ankara.

Hardt, M. ve Negri, A., 2001, *İmparatorluk*, Çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Hardt, M. ve Negri, A., 2011, *Ortak Zenginlik*, Çev: Efla - Barış Yıldırım, Ayrıntı yay., İstanbul.

Karaca, O. (2004), "Türkiye'de Bölgeler Arası Gelir Farklılıkları: Yakınsama Var Mı?" *Tartışma Metni 2004/7*, Türkiye Ekonomi Kurumu.

Munck, R. (2007)," Globalization, Poverty and Inequality", *Review of Radical Political Economy*, 39/4, Fall.

Sapancalı, F. (2001), "Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk", *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 3/2.

Sen, A. (1999), *Özgürlükle Kalkınma*, Ayrıntı yayınları, İstanbul.

Sönmez, M., 2001, *Gelir Uçurumu*, Om yay., İstanbul.

Şenses, F. (2003), Yoksullukla Mücadelenin neresindeyiz?: Gözlem Öneriler, *Korkut Boratav'a Armağan, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* içinde, İletişim Yayınları, İstanbul.

Temelli, S. (2003), "Türkiye'de Bütçe Yoksulluk İlişkisi: 1980 – 2002", Türkiye Sosyal Bilimler Kongresi, Ankara.

Temelli, S. (2004), "Yoksulluğun Ölçümlenmesinde Yeni bir Arayış: Kamusal Yoksulluk Endeksi", *Eğitim Toplum Bilim*, 2/8, Güz.

Temelli, S. (2011), "Türkiye'de Bütçe Yoksulluk İlişkisi 2: 1990 – 2010", Türkiye Sosyal Bilimler Kongresi, Ankara.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, (2006), *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Sosyal ve Ekonomik Öncelikler*, TESEV Yayınları, İstanbul.

Türkiye İstatistik Kurumu. (2009). "2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları," *Haber Bülteni,* Sayı 205, Aralık, Ankara.

TC Hazine Müsteşarlığı Web Sitesi, www.hazine.gov.tr

TC Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Web Sitesi, www.bumko.gov.tr

TUİK, Türkiye İstatistik Kurumu Web Sitesi, www.tuik.gov.tr

UNDP, 2010, *Human Development Report*, UNDP, NY.

UNDP, 2011, Turkey: HDI values and rank changes in 2011, *Human Development Report*, UNDP, NY.

Weller, C.E., 2007, "The Benefits of Progressive Taxation in Economic Development", *Review of Radical Political Economics*, Summer 39, No: 3, s. 368-376.

World Bank, (1990), *World Development Report*, NY.

World Bank, (2005), *Turkey-Joint Poverty Assessment Report*, Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region ve Devlet İstatistik Enstitüsü, Rapor No: 29619-TU.

Yakar Önal, A. ve Temelli, S. (2011), "Sermaye Birikimi-Vergi Yapısı İlişkisi Bağlamında Gelir Bölüşümü: 1960-2009 Türkiye Örneği", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 3.

Yurdakul, F. (2010), Amartya Sen'in Yoksulluk Üzerine Düşünceleri Ve Sen Yoksulluk Endeksi: Türkiye Uygulaması, *e-Journal of New World Sciences Academy*, 5/3, 3C0048.

Prof.Dr. Nihat Falay:

Efendim İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden Başak Ergüder ve İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden Sezai Temelli'nin bu iki ilginç tebliğini dinledik. Yarım saat süre verdik, tam yarımşar saatte bitirdiler. Bir kahve molamız var, sonra soru ve cevaplara gideceğiz; ama isterseniz yazılı sorularınızı alacağım, almak isterim zaman kazanmak için. Sizi kahve molasına davet ediyorum. Buyrun.

Sunucu :

Hocam, öncesinde Prof.Dr. Ateş Oktar hocamınızın bir açıklaması var. Ben açıklamasını yapmak üzere hocamızı kürsüye davet ediyorum.

Prof. Dr. Ateş Oktar:

Üç husus var arz etmek istediğim: Birisi, konuşmamı yaparken yazılı olduğu halde sürç-i lisan ettim. Sayın Doç.Dr. Ahmet Kesik Beyefendi'yi Strateji Geliştirme Başkanı yerine Strateji Daire Başkanı diye nitelendirmişim; ama o kadar çok strateji daire başkanları telaffuz ediyoruz ki üniversitede kendileri de gayet iyi bilirler, o otomatik olarak çıktı. Onu düzeltiyorum; ama zaten Ahmet Bey'in tarife de ihtiyacı yok diye düşünüyorum. Zaten herkes Ahmet Kesik dostumuzu gayet iyi tanır. İkincisi, şu boynumuzda asılı olan kartlardaki barkod meselesi. Firma gerçekten bir yenilik yaptı, tıp kongrelerinde uyguladıkları bir yöntemi uyguladı; ama galiba biraz dozu kaçtı. Biraz önce ben de girip çıkarken sıkıntı yaşar gibi oldum neredeyse. Onun üzerine "Hiç olmazsa sabahki oturumlarda, öğleden sonraki oturumlarda girişte bir kez barkod okunsun –bunu bir istatistikî tabii veri olarak değerlendirme- kahve aralarında ve diğer giriş-çıkışlarda okunmasın" dedik. Bir de dışarıdan katılımın engellenmesi amaçlı bir uygulamaydı bu, onu arz etmek istiyorum yani değerli katılımcıları daha fazla sıkıntıya sokmamak açısından. Üçüncüsü, genel kurulumuzun perşembe günü saat 12.00'da yapılmaması bunun yerine çarşamba günü yapılması şeklinde öneriler oldu. Ancak biz bu programı bir aydır internette ilan ettik. Şu anda oturumlar başladı ve genel kurul için gelecek hocalarımızın da olduğunu tespit ettik. Bu nedenle maalesef genel kurulu belirlenen saatte yapmak durumundayız. Bunu dikkate alarak da o gün otel öğle yemeği servisi de yapacak ona göre önlemlerimizi aldık. Erken ayrılmak isteyen hocalarımızdan biraz daha sabretmelerini rica edeceğiz, bunları istirham ediyoruz efendim. Saygılarımı sunuyorum.

Sunucu :

Soru-cevap ve değerlendirmeler kısmına geçmeden önce bir plaket törenimiz var. Öncelikle sempozyumumuzu onurlandıran Rektörümüz Sayın Prof. Dr. Yunus Söylet'i plaketini almak üzere buraya davet ediyoruz ve kendisine plaketini vermek üzere Dekanımız Sayın Prof. Dr. Sedat Murat'ı davet ediyoruz.

Sedat Murat hocamızı bırakmıyoruz ve kendisine plaketini vermek üzere Maliye Bölümü Başkanımız Sayın Prof. Dr. Ateş Oktar hocamızı davet ediyoruz.

Antalya, Beldibi -
Rixos Sungate
Vergi Sisteminin Yeniden
Yoksulluk ve İstihdama Yöne
Kamu - Özel Sektör
AB Vergi Politi
-00:00

Sunucu :

Sırada birinci oturumumuzun soru-cevap ve değerlendirmeler kısmı var. Ben soru-cevap ve değerlendirmeleri almak üzere sözü Sayın Prof. Dr. Nihat Falay hocamıza bırakıyorum.

Prof.Dr. Nihat Falay:

Teşekkür ediyorum efendim. Şimdi bana yazılı olarak gelmiş dört tane soru var. Sırayla okuyorum. Yazılı soruların önceliği var, dolayısıyla okuyorum:

1. Sayın Yrd. Doç. Dr. Sezai Temelli'ye: Tespitleriniz doğrultusunda ne önerirsiniz? Arz yönlü bir yaklaşım ile konuya yaklaşılabilir mi? (Prof. Dr. Seyhun Doğan - İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dekan Yardımcısı)

2. Yine Sayın Yrd. Doç. Dr. Sezai Temelli'ye: "Yoksulluk yönetilebilir" dediniz. Bu konuyu biraz açıklar mısınız? "IMF'ye olan borçların ödenmesi borçların azaldığı anlamına gelmiyor" dediniz. Bu ne anlama geliyor? Kısaca açıklarsanız sevinirim. (Araş. Gör. Yunus Emre Güner- Fatih Üniversitesi)

3. Sayın Yrd. Doç. Dr. Sezai Temelli'ye sorum: Basından öğrendiğimiz kadarıyla üzerinde çalışılan yeni vergi düzenlemeleri çerçevesinde gerçek usulden basit usule geçişin esnekleştirileceği anlaşılıyor. Ülke olarak 1984 yılından itibaren belge düzenini geliştirmeye ve gerçek usule geçişe yönelik düzenlemelere ağırlık verildi. 1985 yılında bu alt yapı üzerinden katma değer vergisine geçtik; fakat son yıllarda belge düzeni ihmal edilebilir gibi oldu, basit usule geçişi kolaylaştırıcı düzenlemeler kayıt dışılığı daha da artırıp sizin tebliğinizde kamu harcamalarının gelir dağılımı üzerindeki dağılımı bozmayan etkilerinin vergi düzeninde yapılması düşünülen bu tür düzenlemelerle birlikte gelir dağılımını bozucu yönde daha fazla etki yapması söz konusu olmayacak mıdır dolaylı vergiler ile birlikte? (Prof. Dr. Kamil Tüğen- Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü)

4. Son soru Doç. Dr. Hale Balseven'den geldi ve kime yönelik olduğu belli değil. Herhalde ikisine birden veya bir arkadaş kendisi cevaplandıracaktır. "Yoksulluk olgusunu politik, sosyolojik ve ekonomik okumaların aynı anda yapılarak ele alınmasının çok önemli bir metodoloji olduğu kanaatindeyim. "Yoksulluk, iktisadi fazlanın yaratılmasından bir eksiklik veya mülkiyet ilişkisi ile doğrudan ilişkilidir" görüşünüze katılarak yoksulluğun önlenmesine getirilecek önlemlerden politik, sosyolojik ve ekonomik bütünselliğe sahip olması gerektiği ve bunun nasıl olacağı konusunda görüşlerinizi almaktan büyük memnuniyet duyacağım".

Evet, şimdi biz yazılı sorulara cevap verelim sonra sözlü sorulara döneriz. Buyrun efendim. Buyrun Sezai Temelli.

Yrd. Doç. Dr. Sezai Temelli:

Teşekkür ederim sorular için; ama bu sorulara Başak da biraz cevap versin. Yani paylaşalım diye söyledim. Şimdi birinci soru. "Tespitleriniz doğrultusunda ne önerirsiniz? Arz yönlü bir yaklaşım ile konuya yaklaşılabilir mi?" Tespitlerim doğrultusunda önerim yani benim çalıştığım alanla ilgili önerim çok net, çok basit: Bu alana bir kamusal müdahale gerekliliğidir. Yani yoksullukla mücadele programı bir kamusal mücadele programı çerçevesinde ağırlıklı olarak üretilmelidir. Tabii burada kamusallık meselesi, devlet meselesi ve siyaset meselesi tartışmaya muhtaçtır. Dolayısıyla "hangi kamusal, nasıl bir devlet, nasıl bir siyaset düzlemi" birlikte ele alıp değerlendirebiliriz. Dolayısıyla insanların siyasete nasıl katıldığı, bu katılma kanalları

meselesi, siyaset yapma şansı, siyaset yapma hakkı gibi birçok konuyla birlikte ele alındığında bu yapı çerçevesinde tespitler yoksullukla mücadelede bir kamusal programı işaret ediyor. Bu tabii en basitinden bütçe hakkının toplumsallaştırılmasından geçiyor diye not edebilirim. Bütçe hakkının toplumsallaştırılması bir demokrasi meselesidir. Bütçenin demokratikleştirilmesi meselesidir. Toplumun demokratikleşmesiyle bir eş anlılık sergileyen bir gelişmedir. Dolayısıyla bütçe hakkının her anlamda tesis edilebildiği bir ülkede hem demokratik gelişme hem de yoksullukla mücadele programı birbiri ile bir başka soruda söylenen ilişkinin burada kurulduğunu görebiliriz yani metodolojik olarak politik, sosyolojik ve iktisadi okuma dediğimizde böyle bir ilişkiyi ortaya çıkarmamız mümkün. O sorunun da yanıtını bu anlamda vermeye çalışırsak: İktisadi süreçler kamusalı belirlerken giderek daha piyasacı, daha piyasa öykünmeci, piyasa algısına tutsak bir anlamda kendini inşa ediyor. Tabii bu inşa süreci doğal olarak sistemik bir inşa sürecidir. Sistemle organik bağlarından kaynaklanan bir inşa sürecidir. Sistemin kendisini yeniden üretmesi ile toplumun kendisini yeniden üretmesi ilişkisinde eğer devleti konumlandırıyorsak kamusalın tesisini bu anlamda yeniden şekillendiriyorsak tabii ki toplumun kendisini yeniden üretmesindeki eşitlikçi, toplumun kendi doğal karakterinde saklı olan o eşitlikçiliği açığa çıkartacak müdahale, mücadele, eylemlilik haklarının -ki demokrasiye giden en önemli şey- burada örülmesi kaçınılmazdır. Bu toplumu, aslında siyasete davet etmektir bütün kanalları ile, bütün güçleri ile, bütün öbekleri ile ki bu öbeklerin kendi arasında kurduğu ilişkilerde yoksulluk ile mücadele ortaya çıkacaktır. Bu olmadan, dışarıdan sisteme bu kadar yaslanmış, özerkliğini giderek yitiren bir kamusallık ve devlet algısıyla yoksullukla mücadele programları ancak ve ancak gördüğümüz tabloları çıkartıyor. Şimdi biz Türkiye üzerinden inceledik programı; ama genellikle OECD konfigürasyonuna da baktığınızda aynı benzer gelişmeleri izlememiz mümkün, dereceleri farklı olabilir. Örneğin, Almanya'dan verilen örneklerde de belli sıkıntıların dile geldiğini görüyoruz. Birkaç gün önce Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde bununla ilgili bir atölye çalışması vardı. Orada çok net ortaya çıktı. Almanya'yla Türkiye üzerine konuşma yapanlar aynı şeyleri konuşmaya başlamışlar, aynı meseleyi söylemeye başlamışlar. Bu tamamen sistemik etkinin nasıl giderek yaygınlaştığını ve kamusal alanı nasıl kapladığını görüyoruz. Piyasa algısına tutsak edilmiş bir bütçeden bahsediyoruz. Dolayısıyla bütçenin yoksullukla mücadele formunda şöyle bir espri saklı kalıyor: Ben yoksullukla mücadele edeceğim; ama nasıl bir davranış biçimi ile? Piyasacı davranış biçimi ile. Piyasacı davranış biçimi bize şunu gösteriyor: "Piyasa eşitlik körüdür". Yani eşitsizlikleri ortadan kaldıran bir hamlenin gelişmesi önünde önemli dirençleri vardır. Sizin eşitlik sağlamaya yönelik her hamleniz ister istemez o kamusallık içinde erimekte, gücünü yitirmekte. Bu kamu kaynaklarının kullanımındaki etkinlik meselesinin aslında esas desteğini alacağı toplumsallıktan uzaklaştığını da gösteriyor. O yüzden arz yönlü meselesi, sorunun ikinci kısmındaki arz yönlü yaklaşım yani çok fazla üretim odaklı, çok fazla istihdam odaklı bir yaklaşımla bu aşamada yani bizim çizdiğimiz gelinen noktadaki yoksullukla mücadelenin çok başarılı bir karşılığını bulması mümkün değil. Yani bugünün, sistemin tanımlamış olduğu üretim algoritmaları, sistemin tanımlamış olduğu bu üretim algoritmasına uygun çalışma yaşamı yoksulluk meselesinde aslında eşitsizliği artıran bir yerden baskılıyor. Şimdi daha çok üretelim, daha çok üretirken bu formlara sahip olarak üretelim: İşte çalışma güvencelerinin yitirilmiş, kayıt dışılığın çok yaygınlaşmış olduğu bir yer ki kayıt dışılığa ben olumlu bakıyorum; çünkü yoksulların bir direnç noktasıdır kayıt dışılık, bir de kayıt altındaki baskıdan en azından biraz kurtulabiliyorlar. Ama esnek çalışma adı altında gelen güvencesizlik gibi şeylerle bir arada değerlendirdiğinizde tam da orada aslında bir yoksulluğun yönetilmesi –ikinci soruya bağlarsak burada- yoksulluğun yönetilmesindeki bir hali karşımıza çıkıyor.

Yoksulluk hallerini karşımıza çıkartıyor. Necmi Erdoğan'ın dediği gibi o yoksulluk hallerinde de biz sadece o yönetilme biçimlerine angaje olarak siyaseti ürettiğimizi görüyoruz. Bugünün siyaset üretme mekanizmalarında yoksulluğun -ki televizyon haberlerine farklı biçimleriyle yansıyor- yoksulluğun nasıl üretildiğini, yeniden üretildiğini ya da yönetildiğini bir arada görmemiz mümkün. Mesela şöyle bazı sahneler yaşıyoruz: Yardımların, sosyal yardımların, yardım programlarının haber edilme biçimi ya da Van depreminde depremle ilgili çalışmalar televizyonda nasıl bir programa dönüşüyor, kampanyalaşıyor, haberleşiyor? Tüm bunlarda bizim arka planımızda şu çalışmaya başlıyor toplumsal bellekte: Ancak böyle mücadele... Yani görüntü budur: "Yardım etmeliyiz, dayanışmalıyız. Van'da deprem oldu onlara yetişmeliyiz. Burada çocukları okula göndermeliyiz. Cep telefonundan mesaj atmalıyız". Bütün bu tablo bize şunu sağlıyor: Ön planda bu görüntü, arka planda bütçenin saklanmasını, bütçe hakkının saklanmasını ya da onla bağ kurmamızı, iletişim kurmamızı, o alana müdahale etmemizi engelleyen bir neden yaratıyor. Son olarak bu yeni vergi düzenlemeleriyle ilgili gelen soruda, şimdi aslında bu söylediklerimden o alanı da görüyoruz. Ben şöyle bir şey söyledim, tebliğimde de öyle bitirdim: Vergi adaleti yoksa sosyal adalet olamaz. Sosyal adaleti vicdanlarımızda ya da çeşitli kendi yaşam tarzlarımızın içinden tabii ki üretebiliriz. Tabii ki bizler, hepimiz vicdanlı insanlarız. Tabii ki yardımı seviyoruz. Bu mesele değil ki. Mesele: "Ortak yaşam alanında bir adalet üretme" yani "birlikte yaşadığımız alanda, birlikte ürettiğimiz, birlikte tükettiğimiz alanda yani o büyük kamusallık içinde sosyal adaleti nasıl test edeceğiz?". İşte tam orada vergi, eşitsizlikleri törpüleyen bir gücüyle karşımıza çıkıyor. Belki de o yüzden maliyeciyiz yani bu bağı kurabildiğimiz için. Vergiyi o yüzden seviyoruz; fakat genel anlamıyla biz; son 30 yıllık düzenlemeler, 1997 sonrası Türkiye, özellikle 2004 sonrası bu dönemi ele aldığınızda vergi alanındaki düzenlemelerde verginin giderek artık bu kimliğinden soyulmaya çalışıldığını, bu kimliğiyle yok edilmeye çalışıldığını, verginin teknik bir meseleye dönüştürüldüğünü, bir hasılat endeksinde ele alındığını; fakat diğer fonksiyonlarından; o insana değen, insanlar arasındaki ortak yaşamı ören gücünden yalıtıldığını görüyoruz. Bu tabii ki ister istemez bütün bu tartıştığımız meselelerde bir iyileşmenin ortaya çıkmasını engelliyor. Son yıllardaki bütün düzenlemeler bize bunu gösteriyor. Dolayısıyla alabilecek vergi hesabına göre düzenlenmiş bir kamu hizmet politikası ve o kamu hizmet politikasının yansımasında bir toplum ve o toplumun işte karşı karşıya kaldığı sosyal adalet görüntüleri diyebiliriz yoksulluğa.

Prof.Dr. Nihat Falay:

İzmir Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden Doç. Dr. Keramettin Tecan'ın sorusu şöyle: "Sadece kayıtlara girmeyen, bordrolarda yer almayan çalışanlar dışında; bordroda yer alıp gerçek ücretlerin çok altında ücretleri gösterilen bu nedenle emeklilik, kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı ödemelerinde etkisi olan da bir kayıt dışılık söz konusudur. Bu durumun vergi gelirlerin üzerinde de olumsuz etkisi bulunmaktadır." Buyrunuz.

Araş.Gör.Dr. Başak Ergüder:

Sunumda bir miktar anlatmaya çalıştım. Kentsel enformel kesimde, özellikle de İstanbul'da – sunuşu İstanbul odaklı yaptığım için inceleyebildim- sadece sigortasız çalışma ya da kırsal kesimde ücretsiz aile işçiliğinden ibaret bir kayıt dışı istihdamdan söz edemeyiz. Hem kamu hem de özel sektörde alt işveren ilişkilerine tabi çok yüksek oranda bir taşeron işgücü mevcut. Soruyu soran hocamızın da bahsettiği aslında bu taşeronlaşmış işgücü büyük oranda kayıt-dışı istihdama giriyor. Bu işgücünün bir kısmında sigorta var, bordrolu çalışıyorlar; ancak hem ücretleri hem de ücretler

üzerinden alınan bütün mali yükler çok daha düşük gösterilmekte. Bir diğer kesim de kamuda sözleşmeli personel sistemine dâhil olan sözleşmeli personellerdir: Kadrolu çalışanların ücret düzeyinin altında, geçici ve güvencesiz(sigortasız) çalışan bu kesime, hem sağlık hem de eğitim sektöründe rastlamamız mümkündür. Her iki kesimde enformelleşmiş işgücü içinde ağırlıkla yer almaktadır. Özellikle de İstanbul'da bu kesime kent merkezinin dışında, özellikle kentin periferisinde kurulan organize sanayi bölgelerinde rastlamamız mümkündür. 15 milyona ulaşan İstanbul nüfusunun 10 milyonunun ücretli olduğunu düşündüğümüzde, ücretli çalışanların yüzde 44'ü yani, yaklaşık 5 milyonu kamu ve özel sektörde daha esnek çalışma koşullarında istihdam edilmekte, enformelleşmiş bir işgücü piyasasını, emek piyasasını oluşturmaktadır. Teşekkür ediyorum.

Prof.Dr. Nihat Falay:

Bu arada bir iki şey söylemek istiyorum. Arkadaşların anlattıklarından öğrendiğim bazı şeyler var. Galiba yoksulluk kârın hizmetinde kullanılıyor. Kâr elde etmek için yoksulluk var. Oysa bolluk ekonomisinden bahsediliyor bütün gazetelerde, televizyonlarda; ama onun yanında kıtlıklar ve yoksulluklar başa baş gidiyor. Bunu vurgulamak istiyorum. Bir diğer önemli durum, toplumun galiba kirli işleri, geliri olmayan zavallı kişilere yaptırılmasıdır. Buna seks, kaçakçılık, gibi tüm kanun dışı şeyler dâhil. Dolayısıyla yoksulluk, var olması gerektiği öngörülen bir sektör gibi karşımızı çıkıyor. Buyrunuz.

Prof. Dr. Oğuz Oyan :

Teşekkür ederim. Konuşmacılara teşekkür ediyorum. Bu sabahın iki ilginç sunuşunu yaptılar. Birbirini tamamlayan sunuşlar olarak da bakılabilir. Şimdi müsadenizle önce Başak Hanım'a bir şey soracağım. Bildirisinde bir simetri kurdu sonuç bölümünde yani o hem esnekliği olan ama güvencesi olmayanlar ile güvencesi olan ama esnekliği olmayanlar diye. Ben bu simetrinin yanlış bir simetri olduğunu düşünüyorum. Bir kere güvencesi olanların hani mutlak anlamda katı olduğunu, hiç esnek olmadıklarını söylemek yanlıştır. İkincisi, kayıt dışı olanların yani güvencesi olmayanların esnekliği mutlaktır. Orada sadece "yarın işe gelmiyorsun" demek yeterli. Dolayısıyla bir kere bu sahte bir simetridir, bunun üzerinden gidilemez diye düşünüyorum. Güvencesi olanların bir mutlak güvence içinde olmadıklarını, hele bunların çok büyük bölümünün sendikasız çalıştıklarını, Türkiye'deki sendikalaşma oranı %10'un altında olduğunu dikkate aldığınız zaman bu güvencenin son derece göreli olduğunu kaldı ki yeni toplu ilişkiler yasa tasarısı üzerinden gidildiğinde çok daha fazla esnekleştirme taleplerinin neoliberal anlamda geldiğini göreceğiz. Tabii siz bunu güvenceli esneklik olarak tercüme ediyorsunuz. Şuna bakmanızı dilerim: Esnekliğin olduğu yani güvenceli işgücünün gelişmiş ülkelerde daha esnek hale getirildiğinde bunun yoksulluğu azaltıcı bir etken olmadığına dair çok sayıda araştırma var. Dolayısıyla "emeği daha esnek yapalım, daha aza razı edelim, daha az hakla çalışsın; o zaman daha fazla istihdam artırıcı bir şey olur" gibi bir ilişki görülememiş durumdadır. Dolayısıyla sonucu bunun üzerine inşa etmek bana doğru gelmiyor. Siz ne dersiniz?

Sezai Bey'e soracağım sorulardan bir tanesi şu: Bu Avrupa ortalaması olarak milli gelire oranla %26 civarındaki kamu sosyal harcamaları Türkiye'de %12,5 civarında. Bunun böyle çıkmasının en önemli nedenlerinden bir tanesi, bizde bir sigorta dalının olmamasıyla da ilişkili yani aile sigortası yok Türkiye'de, uygulanmıyor. Dolayısıyla çok önemli nedeni budur. Belki analize bunu dâhil ederek bakmak mümkün olabilirdi. Tabii eğitim vs. gibi harcamalar arasında da ciddi farklar var. Türkiye'de aile sigortası olsaydı bugün devletin sosyal koruma amaçlı olarak yaptığı harcamaların tümünü ikiye

katlamanın ötesinde bir etkisi olurdu. Tabii Türkiye'nin çifte açık vermemek için güvendiği dağlara o zaman ne kadar kar yağardı.

İkincisi, Türkiye İstatistik Kurumu'nun gelir dağılımı araştırmaları aslında bir gelir dağılımı araştırması değildir. 2000'li yıllardaki bize verilen rakamlar hanehalkı tüketim harcamaları üzerinden yapılıyor ancak, teorik olarak tüketim harcamalarının milli gelire eşit olması gerekirdi; ama bu rakamlardan bu sonuç çıkmıyor. Çıkmamasının nedeni önemli çünkü 1/3 civarında bir gelir gizlemesi, harcama gizlemesi var. Bunu da herhalde yoksullar yapmıyor. Kim yapıyor? Yüksek gelirli hanehalkları yapıyor. Bu yüzden ya kendimiz bir seri üreteceğiz ya da bence bu verileri hiç kullanmayacağız. Çok sıkıntılı olduğunu düşünüyorum. Bu perspektiften bakarsak oradaki düzelmeyen, yerinde sayan ya da nispeten bir küçük düzelme halinde gözüken gelir dağılımı aslında Türkiye'de bozulmaktadır. Bir başka konu da –bence konuşmanda değindin- yoksulluğu yönetmek. Yani yoksullukla mücadele ile yoksulluğu ortadan kaldırmak, bu ancak akademisyenlerin teorik çalışmalarında falan var; ama Dünya Bankası akademisyenlerinde bu da yok. Orada esas mesele yoksulluğu azaltmak ya da artmasını engellemek ya da yönetmek. Yoksulluğu yönetmenin ötesinde belki BM uzmanlarında bu var; ama Dünya Bankası'nda yok. Yoksulluğu önleme değil, yoksulluğu azaltma ya da yoksulluğu yönetilebilir kılma programları var. Yani sistemin yoksulluk üreteceği bir veri olarak kabul edilmektedir. "Bu yoksulluğu nasıl yönetiriz" meselesi üzerinden gidilmektedir. Sistem aslında kendisini belki kendi meşruiyetini düzenleme ve regüle etme dışında bir amaca sahip gözükmüyor. Çok teşekkür ederim.

Prof. Dr. Nihat Falay:

Başka soru var mı efendim? Buyrunuz. Biz soruları alalım sonra toptan cevap verecekler efendim.

Doç. Dr. Mustafa Çelen (Marmara Üniversitesi):

Öncelikle bütün arkadaşlarımıza teşekkür ediyorum. Benim sorum Başak Hanım'a olacak. Asgari ücret üzerindeki vergi yükünden bahsetti Başak Hanım. Doğru, %15'den başlıyor bugünkü asgari ücret düzeyini düşündüğümüzde yaklaşık 100 liralık bir vergi yüküne tekabül ediyor; ama hep bunu söylerken bir şeyi kaçırıyor gibiyiz. Mesela bir de asgari geçim indirimi diye bir kavram var. Asgari geçim indirimini de düştüğümüzde net vergi asgari ücret üzerindeki yüküne ulaştığımızda farklı bir manzarayla karşılaşıyoruz; çünkü böyle 3 çocuğu olup da ne bileyim eşi çalışmayan bir çalışanın asgari geçim indirimi neredeyse asgari ücretteki vergi yüküne yaklaşıyor. Öyle olunca bunları netleştirdiğimiz zaman ve Türkiye'deki hanehalkı büyüklüklerini, işgücüne katılmayı falan göz önüne aldığımız zaman işgücünün üzerinde gerçekten gelir vergisi yükü kalıyor mu? Tahminimce, bu hesaplamayla %2'lik- %3'lük bir gelir vergisi yükü kalıyor. O yüzden %15 genel bir vergi yükünden daha ziyade asgari geçim indirimini de dikkate alarak bir analiz yapmamız daha doğru olmaz mı diye düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Yrd. Doç. Dr. Musa Gök (Balıkesir Üniversitesi):

Öncelikle konuyu güzel bir şekilde sunan arkadaşlarımıza teşekkür ediyorum. Ben aslında katkı ya da soru anlamında şöyle bir açıklama yapmak istiyorum: Şimdi hep Sezai Hocamız "Vergi adaleti sağlanmadan yoksulluğun önlenebileceğini düşünmüyorum" dedi. Son yıllarda gelişen bir kavram var biliyorsunuz bizde "kullanıcı ücretleri" ve yoksulların da bütçesinin önemli bir kısmını oluşturuyor. Buna akademisyenler de dâhildir. Baktığınızda elektrik, su, telefon, hastane, karayolları yani bu katılımcı ücretlerini de yoksulluk politikalarına almadan yoksullukla mücadele

edebilir miyiz? İSKİ'de müfettişlik yaptım. Orada 2006 yılında bir teftişte, her 100 aboneden 25'inin suyunun kesilmiş olduğunu gördüm. Bu konuda da görüşlerinizi alırsam çok sevinirim. Teşekkür ediyorum.

Ar.Gör.Dr. Berna Uymaz Yılmaz (İstanbul Üniversitesi):

Her iki konuşmacıya da teşekkür ediyorum. Öncelikle Başak Hanım'a bir sorum olacak. Kentsel dönüşüm politikalarını dikkate aldığımızda İstanbul üzerine verdiğiniz haritadaki değişimi nasıl yorumlarsınız? İşgücü deposu olarak görülen bu yerlerin şehrin dışına bir şekilde atılması, onların şehir merkezine ulaşımlarındaki uzaklık göz önüne alındığında, yaratılan istihdam depoları nasıl kullanılacak sizce? Bunun hakkında bir yorum rica edeceğim. Bir sorum da Sezai Bey'e olacak. Sosyal harcamalardaki artıştan bahsettiniz sonunda ve sağlık harcamalarını bir şekilde ifade ettiniz. Acaba sağlık harcamaları artmış olsa da bunun yoksullukla mücadele ile ilişkilendirilmesi ve içeriğine dair nasıl bir yorum yapmak gerekiyor? Teşekkür ediyorum.

Prof.Dr. Nihat Falay:

Teşekkürler efendim. Galiba yok başka. Buyrun Sezai Bey.

Yard. Doç.Dr. Sezai Temelli:

Evet, yorumlar ve sorular için teşekkür ederim. Şimdi Oğuz Hocamın TUİK konusunda söylediklerine katılıyorum. Dediği gibi sıkıntı var; ama bir trendi izlemek açısından bu veriyi kullanmak zorundayız. UNDP araştırmalarında da buna itiraz geliyor yani var olan verilerin yoksulluk rakamlarını yansıtmadığını ordan da söylüyorlar. Peki, neden böyle bir yöntem izleniyor? Bu "politik" bir şey olsa gerek diye düşünüyorum. Aile sigortası konusuna gelince hocam, şimdi aile sigortası projesine de bugünkü sosyal yardım programları içinden bakılıyor. Yani aile sigortası uygulaması da bugün birey odaklı uygulanan sosyal yardım politikaları çerçevesinde değerlendirilebilecek yeni bir yoksullukla mücadele projesi olarak gördüğüm bir şey. Yani yoksulluğun yönetilmesi anlamında –siz de zaten altını çizdiniz- ortaya konmuş bir projedir. Şimdi burada şöyle bir sıkıntı var: Bir kere içeriden okumayla sıkıntıyı söyleyeyim. Kendi mevcut üretim yapılanması ve aile sigortası arasında bağı, sistemin sağlıklı kurma şansı olmuyor. Neden? Çünkü aile içinde mesela direkt yaşlıya bakım dendiği anda sisteme uygun bir sosyal politika üretme şansı var. Neden? Huzurevi maliyetlerinden, kamusal yoksulluk anlamında baktığımızda yaşlılık hakkının korunması, yaşlının haklarına sahip olmasına yönelik bir sosyal politika üretiminden kendini kurtarıyor. Kadınlar açısından ise özellikle kadın emeğinin giderek farklı formlara ulaştığı bir yerde yeniden değerleme yöntemi bulabiliyor. Bu, sistemle bir bağ kurma anlamında önemli; ama aile sigortası dediğinizde bu anlamda fonksiyonelleşmemiş bir ilişki üretmiş oluyorsunuz. Bu anlamıyla içeriden meselede bir çarpılma var diye düşünüyorum. Aile sigortası meselesine eleştirel olarak bakarsak, tam da bizim durduğumuz yerden itiraz ettiğimiz şey burada ciddi anlamda bir eşitsizlik üretiliyor olması olacaktır. Bu eşitsizlik üretimlerine yönelik bir mücadele hattının örülebilmesi, bütçe haklarına sahip çıkabilme, kamusal kaynakların yeniden dağıtılması ve mülkiyet ilişkilerinin sorgulanması aşamasında biz, sistemin önerdiği bu projelerle mesafe almaz ve bu meseleyi biraz kamufle edersek ister istemez bu durum, ileride telafisi daha güç olacak alanları yaratmış olacaktır. Neden mi? Mesela iş yaşamına ilişkin düzenlemeler ortaya çıktığı günden bugüne kadar yaşadığımız bu trende baktığımızda bu alanda en büyük tahribatı yiyen kesim sendikalı çalışanlar ve sendikalar olmuştur. Sendikalar bütün itirazlarına rağmen kendi üyeleriyle, kendi dinamik gücüyle mücadele hattı örgütleyememişlerdir; çünkü doğrudan emek alanının, emeğin yeni dünyasının yaşadığı

seyrelme gücün dağılmasına neden olmuştur ve bugün artık biz işçi sendikaları üzerinden bir karşı politik argümantasyon yerine yoksullar, öbekler, kalabalıklar üzerinden yeni kavramlarla argümantasyonlar üretme kaygısındayız. Dolayısıyla ben bu neo-liberal konsept çerçevesinde üretilmiş kavramlarla eğer bir karşıtlık, bir mücadele dili konuşacaksak tamamen alanın dışından yani o sınırdaş ilişkilerin dışından konuşmamız gerekir diye düşünüyorum.

Musa Hocamın sorusu "kullanıcı ücretleri" hakkındaydı. İstanbul'da yaşamak bu söylediğiniz anlamda çok daha felaket bir şey. Çünkü en pahalı kentte yaşıyoruz ve bir kamu çalışanı olarak bu en pahalı kentte bu bedelleri fazlasıyla ödüyoruz. Bunları da endekse katmak gerekiyor aslında. Bu anlamda bir proje kafamın içinde var. Nasıl formüle edeceğimi düşünüyorum. Hatta kira meselesi de var. Sırf elektrik, su, ulaşım ötesinde kira meselesi de var. Dolayısıyla kentsel farklılıklara göre, kente göre bunlar da yansıyor. Örneğin kira meseleleriyle ilgili, konut hakkı ile ilgili –biraz sonra Başak kentsel dönüşüm ile ilgili konuşacak ama- kamusal bir proje üretmediğiniz sürece bu kira maliyetleri, kira yükleri de aslında sizi yoksullaştıran bir etmen oluyor. Sağlık harcamalarındaki iyileşme ile ilgili gelen bir soru vardı. Çok iyi bildiğiniz gibi ciddi bir sosyal güvenlik açığı var. Bu sosyal güvenlik açığının neden olduğu maliyetlerle mücadele etmek için emeklilik yaşları uzatıldı, ardından prim meseleleri değiştirildi, herkes prim kapsamı içine alındı falan. Özellikle SSGSS Yasası çerçevesindeki düzenlemelerle beraber hedeflenen şu idi: Sosyal güvenlik açığı daralacak; ama şu an geldiğimiz noktada sosyal güvenlik açığı inanılmaz artmaya devam ediyor. Projeksiyonda 42 milyar diye belirlenen hedef, bugün 64 milyar liraya kadar çıkmış durumda. Bu açık sosyal harcamalardan yararlanma anlamında bir iyileşme yaratıyor elbette ki. Evet, bu harcama bu alanda yapılıyor. Fakat şurada şöyle bir şeyi söylemeden geçemeyiz, bu geçici iyileşmenin arka planında yatan bu yüksek maliyette şöyle bir şey var: Sağlık alanı çok fazlasıyla özel hastane işletmeciliğine angaje edilmiş durumda ve burada yüksek maliyetin yaratıldığı bir alandan söz ediyoruz. Yani nitelikli sağlık hizmeti alarak bu maliyet yükselmiyor. Sağlık hizmeti maliyetleri; özellikle hastane işletmeciliği, otel işletmeciliği, ilaç ödemelerinden gelen maliyetlerle yükseliyor. Doğal olarak da nitelikli sağlık hizmeti yükselmediği için ortaya çıkacak sağlık hizmet açığının gelecekte telafisi finansal açıdan çok daha güçleşmiş olacaktır. Bu geçici iyileşmenin ilerideki dönemlerdeki yüksek maliyeti bugünden yapılmış bu politik hatada gizlidir diye düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Ar.Gör.Dr. Başak Ergüder:

Önce Sayın Oğuz Oyan'nın sorusuna yanıt vermeye çalışacağım. Tebliğimin sonuç bölümünde güvenceli esnekliğe ilişkin olumlu bir önerim yok. Güvenceli esneklikle ilgili söylediklerim, bir değerlendirme bölümü olarak algılanmalı. Son dönem vergi politikalarındaki değişimi anlamak açısından da bu olgunun önemli olabileceğini düşünüyorum. Oğuz Bey'e belli noktalarda katılıyorum. Güvenceli olmak ve aynı zamanda esnek olmak arasında bir bağlantı kurulamayacağını düşünüyorum; fakat yoksullukla bağlantılı olarak sizden farklı düşüncelerim olduğunu söyleyebilirim. Sadece sosyal harcamaların artması yoksulluğun önlenmesinde tek başına etkili olamaz, özellikle salt işgücü istihdam etmeye yönelik programlar ve eğitime yönelik sosyal harcamaların artması tek başına yeterli olmayacaktır. Hem istihdam piyasasında kayıt içine alınma noktasında önemli eksiklikler var yani güvenceli esneklik ile işyerine bağımlılığı ortadan kaldırıp istihdam edilebilirlik vurgusu yapılıyor. Yoksullukla mücadelede de istihdam edilebilirlik vurgusu yapılıyor. Ben bu vurgunun çok yerinde olmadığını düşündüğümü söyleyebilirim. Çünkü yaşlı ve çocukların dışında yer aldığı

aktif nüfus, istihdam edilebilir nüfus olarak görülmektedir. Bu kesime yönelik olarak yapılacak sosyal harcamalar, istihdam boyunca nasıl daha fazla nitelendirilecekleri, daha verimli, dolayısıyla kimi zaman nasıl daha fazla saat çalışma ve ücretlerin belli bir seviyede tutulmasına yöneldiği noktada, yoksulluğu önlemenin ötekisinde yeni yoksullara, çalışan yoksullara neden olacaktır. Bugün pek çok sektörde başta sağlık ve eğitim olmak üzere güvencesizliğin yaygınlaşması ve buna paralel "niteliklerimizi öyle artıralım ki, ömür boyu güvenceli olalım" kaygısı var. Bence güvenceli esneklik tam da bu kaygının adıdır diye düşünüyorum. İstihdamdan bağımsız bazı sosyal politika önlemlerinin bu noktada gittikçe daha çok önem kazandığını düşünüyorum. Sadece istihdam temelli değil, gelir politikalarının da önemli olduğunu düşünüyorum. Vatandaşlık geliri gibi bir politikanın önemli olduğunu düşünüyorum. Asgari ücret üzerinden diğer soruyla da bağlantılı olarak negatif vergi uygulamasının ve bu anlamda bir transferin asgari ücretliler açısından önemli olduğunu düşünüyorum, bu tamamlayıcı bir uygulama olmalıdır. Sanıyorum yeterlidir.

Sayın Mustafa Çelen'den gelirle ilgili bir soru gelmişti. Mustafa Bey'in söylediği asgari geçim indirimi sanıyorum 1960'lı yıllarda uygulanmaya başlayan ve uzun bir kesintiden sonra yeniden uygulama alanı bulan bir yasal uygulama. Fakat bu uygulamanın eşitsiz bir yanı olabilir düşüncesi geliyor aklıma. Mesela, bekâr ya da eşinden ayrılmış, çocuk sahibi olmayan bir kadın asgari ücretliyle üç çocuğu olan, evli başka bir ücretlinin ikisi de aynı indirimden yararlanamıyorlar. Burada bir eşitsizlik olmaz mı? Elbette daha büyük hanehalkları daha büyük harcamalar yapacaktır; ama kadınlar ve çocuklar konusunda da bir eşitsizlik olabilir mi? Yani herkes için eşit olan bir hak olmadığı için asgari geçim indiriminin önemli olduğunu fakat yeterli olmadığını düşünüyorum. Yaklaşık %15'lik bir vergi alıyoruz biz asgari ücretliler üzerinden asgari geçim indirimi olmaksızın; fakat negatif vergi uygulaması olan OECD ülkeleri var. Burada asgari ücretlilere artı bir transfer yapılıyor. Asgari ücretliler üzerindeki vergi yükünü aşağıya çekmektense, hiç vergi almamak hatta yapılabiliyorsa, negatif vergi uygulaması yapmak, hem çalışan yoksullar yaratmamamızı kolaylaştırır, hem de bence asgari geçim indirimi gibi eşitsizlik yaratabilecek indirimleri yapmaktan daha adaletli olur diye düşünüyorum. Her vatandaş, bu noktada eşit ve adaletli bir vergi yüküyle karşı karşıya kalabilir. Vergi konusunda teşvikler elbette ki olabilir ama asgari ücretlilerin üzerindeki gelir vergisini önce ortadan kaldıralım diye düşünüyorum ve öneriyorum.

Bir diğer soru, Sayın Berna Uymaz Yılmaz'ın sorusuydu. Ben bu çalışmada bir İstanbul haritası çıkaramadım. Sezai Hoca'nın anlattığı yoksulluk haritası ile işgücü haritasını İstanbul için çıkarmak gerektiğini düşünmeye başladım. TUİK'in verilerinin dışında gidip bunu bizzat alanda araştırarak, belli bölgeleri gözlemlemek ve haritalamak gerekir. Şimdi benim ilk okuduğum kitaplardan biri 1965'te Zeytinburnu'nd a yapılmış bir gecekondu projesi kitabıydı. Bir Amerikalı antropolog bu çalışmayı Türkiye'de yapmış, Zeytinburnu Belediyesi ile ortak çalışmış. Zeytinburnu'nda su kullanım hakkından, konut sahipliğine, işyeri nüfusundan, sanayi birimlerine kadar her tür ayrıntıya yer verilmiş bu çalışmada. Şimdi böyle bir çalışma güncellenmeli ve yeniden yapılmalı; ama bence Zeytinburnu, Ümraniye, Fatih, Eminönü gibi 1970'li yıllarda ilk gecekonduların kurulduğu Gaziosmanpaşa, Kağıthane gibi bölgelerden çevreye doğru bir göç var, öyle olduğunu gözlemliyoruz. Öncelikle İstanbul'da sanayinin çevreye yayılması söz konusu. Mesela Haliç'te eskiden tersaneler vardı, şimdi Tuzla'da tersaneler var ve çok daha büyük, geniş bir alanda çok daha fazla işgücü istihdam ediyorlar. Diğer yanda İkitelli Organize Sanayi Bölgesi tamamen İstanbul istihdamının en önemli can damarlarından biridir. Çok önemli bir bölge ve 7 milyon metrekarelik bir

alana yayılıyor. Sanayi çevreye yayıldıkça işgücü de çevreye doğru kayacaktır elbette ve işgücünün ikametgah alanları da çevredeki yeni konutlaşmalara neden olacaktır. Fakat bu konutlaşmaların dışında işyerinde kalma, bekâr odaları gibi uygulamalar da olabilir, bunları da gözlemlemek lazım. Yani sosyal bir konut talebinin doğması gerektiğini düşünüyorum oralarda istihdam edilenler için. Hani kayıt dışında olmanın en kötü yanı da bu. Kayıt dışı çalışanların çoğu göçle gelen, 25 yaş altında niteliksiz işgücünü oluşturan kişiler ve bu insanların çalışma koşulları oldukça kötü hatta yaşam garantisi dahi yok. Yani iş kazası geçirdiğinde ya da başına herhangi kötü bir şey geldiğinde sosyal güvenlikle beraber yaşam hakkının da daraldığı bir işgücü ve istihdam yapısı oluşuyor. Özellikle, İstanbul için bu alanların çok iyi denetlenmesi gerektiği ve bu gidişatla ilgili somut politika önlemlerin alınması gerektiğini düşünüyorum. Sorularınız için teşekkür ediyorum.

Sunucu:

Yemekten önce Nihat Hocam, bugün için öncelikle oturum başkanımız Nihat Falay Hocamıza ve daha sonra konuşmacılarımıza birer plaket ve hediye takdim etmek istiyoruz. Şimdi Prof. Dr. Ateş Oktar Hocamızın kısa bir açıklaması ve hediye takdimi olacak. Kendisini açıklamasını yapmak üzere kürsüye davet ediyorum.

Prof. Dr. Ateş Oktar:

İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti'nin, sempozyumumuza küçük bir sponsorluk katkısı oldu. Biz de o katkıyı oturum başkanlarına ve tebliğ sunan hocalarımıza bir anı eşya armağan ederek değerlendirmek istedik. O nedenle bu anı eşyaları da yavaş yavaş takdim edeceğiz. Bunu arz etmek istedim, teşekkür ederim.

Sunucu:

Hediyelerini almak üzere oturum başkanımızı ve konuşmacılarımızı davet etmek istiyorum: Sayın Prof. Dr. Nihat Falay, Sayın Yrd. Doç. Dr. Sezai Temelli ve Sayın Araş. Gör. Dr. Başak Ergüder.

II. OTURUM

VERGİ SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Aykut HEREKMAN
(Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. E. Öğretim Üyesi)

• Türkiye'de Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasında Muhtemel Fayda ve Maliyetleriyle VEDOP Projesi ve E-Maliye Uygulamaları
(Yrd.Doç.Dr. Engin HEPAKSAZ – Uşak Üniversitesi)

• Vergi Kanunu Yapma Sanatı: 1999-2011 Döneminde Vergi Kanunlarında Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi ve Vergi Reformu İhtiyacı
(Dr. Ahmet SOMUNCU – Erciyes Üniversitesi)

• Ücretlilerin Vergilendirilmesine İlişkin Karşılaştırmalı Bir Öneri: Beyanname Yükümlülüğü
(Yrd.Doç.Dr. Özgür BİYAN – Balıkesir Üniversitesi, Yrd.Doç.Dr. Güneş YILMAZ – Trakya Üniversitesi)

• Türkiye ve Avrupa Birliği Üye Ülkeleri KDV Hasılat Performanslarının Karşılaştırılması
(Doç.Dr. Mustafa ÇELEN – Marmara Üniversitesi – Araş.Gör. Hünkar GÜLER – Marmara Üniversitesi)

Prof.Dr. Aykut Herekman (Oturum Başkanı):

Çok değerli meslektaşlarım, sempozyumumuzun 2.oturumunu açmadan bir iki konu üzerinde burada durmak istiyorum. Şu anda aramızda Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sayın Rektörü Prof. Dr. Mustafa Şahin Bey bulunuyorlar. Mustafa Bey bu oturumdan sonra aramızdan ayrılacaklar. Mustafa Bey kendisi genel cerrah. Neden bulunuyor? Önümüzdeki yıl geçen sempozyumda kararlaştırdığımız üzere kendi üniversiteleri bu sempozyumu düzenlemeye talip oldular ve geçen yıl yapılan genel kurulda da bu kabul gördü ve önümüzdeki yıl yani 28. Maliye Sempozyumu Gaziosmanpaşa Üniversitesi'ne verildi. Bizim geleneklerimize göre üniversitenin rektörünün, rektör bulunmazsa onun tensip edeceği bir kişinin ertesi yıl yapılacak sempozyumu aldığını beyan etmesi gerekiyordu ve bu akşam ayrılacağına göre, genel kurulda da bulunamayacağına göre biz kendilerinden şimdi sözlü olarak 28. Maliye Sempozyumu'nu üstlendiklerine dair verdikleri sözü kulağımızla işitmek istiyoruz efendim.

Prof. Dr. Mustafa Şahin (Gaziosmanpaşa Üniversitesi):

Sayın Başkan, Değerli Kurul Üyeleri, Değerli Katılımcılar,

Önce kararınızdan dolayı duyduğum memnuniyeti sizlerle paylaşmak istiyorum ve hepinize çok teşekkür ediyorum; ama gördüm ki maliyeciler çok sağlamcı, peşinen bunu teyit ettirmek istiyorlar. Ben de hemen teyit ediyorum, kabul ediyoruz ve inşallah önümüzdeki yıl 28. Maliye Sempozyumu'nu Gaziosmanpaşa Üniversitesi ev sahipliğinde yüzümüzün akıyla yapmaya çalışacağız. Tabii ki bu iş İstanbul Üniversitesi'nin bu güzel ev sahipliği ve organizasyonu sonunda belki kolay değil; ama bölümüm ve üniversitem adına her türlü desteği vereceğimizi ve gayret sarf edeceğimizi sizlerin huzurunda beyan etmek istiyorum. Herkese teşekkür ediyorum. İyi kongreler diliyorum.

Prof.Dr. Aykut Herekman:

Efendim çok teşekkür ediyoruz Sayın Rektöre. Hayırlı uğurlu olmasını temenni ediyoruz. Şimdiden başarılar, Allah kolaylık versin.

Efendim bir konuda daha burada konuşmak istiyorum. Biliyorsunuz bu sempozyumların bir de bilim kurulu var. Bu bilim kurulu bu yıl düzenlenen sempozyumun konusunun tespiti, tebliğlerin seçilmesi ve kabulü ile ilgili İstanbul'da zannediyorum iki veya üç kez toplandı. Bu titiz çalışmalarından dolayı unutulan bir teşekkürü burada ben mesai arkadaşlarımın başkanı olarak seslendirmek istiyorum. Kendilerine teşekkür ediyorum. Aynı bilim kurulunun önümüzdeki yıllarda Gaziosmanpaşa Üniversitesi'nin konuk edeceği sempozyumda aynı titizlikle çalışacağını ümit ediyor, şimdiden kendilerine başarılar diliyorum.

Efendim bu konuşmadan sonra artık oturumumuza geçebiliriz. Bu, sempozyumumuzun ikinci oturumu ve konusu vergi sisteminin yeniden yapılandırılması. Konuşmacılara bu programda yer aldıkları sıraya göre söz vereceğim. Resim çektirme olayı 45 dakikamızı aldığı için 45 dakika geç başladık. Yarım saat konuşma hakları olduğu halde kendileri bunu yirmişer dakikaya indirebileceklerini söylediler. Böylece bu rötarı fedakarlık yapmak suretiyle kapatacaklar. Efendim birinci konuşmacımız Yrd.Doç.Dr. Engin Hepaksaz, kendileri Uşak Üniversitesi'nden. Buyrun.

TÜRKİYE'DE VERGİ SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA MUHTEMEL FAYDA VE MALİYETLERİYLE VEDOP PROJESİ VE E-MALİYE UYGULAMALARI

Yrd. Doç. Dr. Engin HEPAKSAZ

1. GİRİŞ

Günümüzde bilgi iletişim teknolojilerinin daha yoğun olarak kullanılması ve internet kullanımının önemli ölçüde yaygınlaşması birey ve işletmelerin bilgiye daha kolay ulaşımını sağlarken, aynı zamanda aralarındaki elektronik iletişim ve bilgi paylaşımını da önemli ölçüde arttırmış bulunmaktadır. Diğer taraftan kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınması isteği de, elektronik devlet (e-devlet) denilen kavramı ortaya çıkarmıştır. E-devlet uygulamaları birey ve işletmeler açısından, kaliteli kamu hizmeti alma, zaman ve maliyet tasarrufu sağlarken, devlet açısından ise daha hızlı, etkin, ekonomik, verimli, şeffaf, fayda artırıcı-maliyet azaltıcı kamu hizmeti sunumuna imkan tanıma potansiyelini gündeme getirmiştir.

Bilgi ve iletişim teknolojileri ile internetteki gelişime bağlı olarak bilgiye ulaşma ve bilgi paylaşımı önemli ölçüde hızlanmış, hizmet alım ve sunumu zaman ve mekan sınırlamasından bağımsız hale gelmiş, birey ve kurumların hem kendi aralarında hem de devlet ile olan işlemlerinde elektronik uygulamalar yoğunluk kazanmıştır. Her ne kadar başlangıç ve gelişimi dünya ülkeleri içerisinde farklılık gösterse de, esas itibariyle 1990'lı yıllardan itibaren gelişim göstermeye başlayan e-devlet uygulamalarının, Türkiye'de de gelişim çabaları dikkati çekmektedir. Özellikle 2000'li yıllardan itibaren maliye alanındaki elektronik uygulamalar (Maliye Bakanlığı; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; Sosyal Güvenlik Kurumu, Yerel Yönetimler vb. kurumların önderliğinde), e-devlet uygulamaları içerisinde önemli bir ivme kazanmıştır.

Türkiye'de e-devlet uygulamaları alanında başlıca şu projeler öne çıkmıştır; Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS), Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS); Maliye alanında Vergi Daireleri Otomasyonu Projesi (VEDOP), e-Bütçe, Saymanlık Otomasyon Sistemi (Say2000i); Sosyal güvenlik alanında e-Bildirge; Gümrük ve dış ticaret alanında Gümrük İdaresinin Modernizasyonu Projesi (GİMOP), Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri (BİLGE), Gümrük Veri Ambarı Sistemi (GÜVAS), Gümrük Kapıları Güvenlik Sistemleri (GÜMBİS); Yerel yönetimler alanında YerelBilgi ve YerelNet Projeleri; Yargı alanında Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP); Güvenlik alanında Polis Bilgi Ağı (POLNET); Sağlık alanında Ulusal Sağlık Bilgi Sistemi (USBS).

Türkiye'de maliye alanındaki en önemli projelerden birisi de, Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen VEDOP Projesidir. Proje ile vergi dairesi işlemlerinin tümünün bilgisayarlarla ve elektronik ortamda gerçekleştirilmesi, iş yükünün azaltılması, etkinlik ve verimliliğin artırılması, mükelleflere daha kaliteli, ucuz ve hızlı hizmet sunulması, vergi yükünün daha adaletli bir şekilde dağıtılmasının sağlanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda pilot uygulamanın başarılı olmasının ardından, 1998 yılında başlatılan ve iki yıl içerisinde tamamlanan VEDOP-1 Projesi sayesinde evrak kaydının yapılmasından

başlayarak, tahakkuk, tahsilat, borç sorgulaması, muhasebe, haciz gibi vergi dairesinin iş akışı içerisinde yer alan işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

İlk adım olarak vergi dairesi ve defterdarlıkların otomasyona alınma işlemleri başlatılmıştır. Diğer taraftan, GGM'nin (GİB) web adresinin açılması ve "*İnternet Vergi Dairesi*"nin (İVD) bu portal içerisinden hizmet vermeye başlaması sözkonusu olmuştur. 2001 yılında "*Elektronik Banka Tahsilatı İşleme Sistemi*" (EBTİS) devreye sokulmuş, diğer taraftan 2001-2002 yılları arasında sistem güncelleştirme faaliyetine girişilmiştir (Atuğ, 2008: 5). 2004 yılında başlatılan VEDOP-2 projesi ile daha etkin ve daha iyi hizmet veren bir gelir idaresinin oluşturulması amaçlanmıştır. Proje kapsamında otomasyonlu vergi dairesi sayısının artırılması, "*Türkiye Vergi Dairesi*, *Denetim Otomasyonu" (VDO)*, "*Veri Ambarı"* (VERİA)'nın oluşturulması, diğer kurum ve kuruluşlarla veri paylaşımına imkan veren altyapının oluşturulması çalışmalarına başlanmıştır. Diğer taraftan Proje kapsamında geliştirilen ve 1 Ekim 2004 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanan "*E-Beyanname"* uygulaması ile de vatandaşların vergi beyannamelerini internet üzerinden verebilmeleri mümkün hale gelmiştir. VEDOP-2 Projesi ile birlikte EBTİS uygulaması daha da geliştirilmiş ve 2005 yılında vergi tahakkuk bilgileri yetkili bankalara açılarak doğrudan *e-tahsilat* uygulaması başlatılmıştır. Yine Proje kapsamında 2005 yılında Vergi Denetmenleri Otomasyon Sistemi (VEDOS) tüm illere kadar yaygınlaştırılmıştır. Diğer taraftan VEDOP-1 Projesi kapsamında otomasyona alınan vergi dairesi ve defterdarlıklara ilave olarak VEDOP-2 Projesi sayesinde 579 gelir idaresi birimi daha otomasyon kapsamına girmiştir.

2007 yılında başlatılan VEDOP-3 Projesi ile de Gelir İdaresi'nin daha etkin ve mükelleflere daha iyi hizmet veren bir yapıya kavuşturulması çalışmalarına devam edilmiştir. Bu kapsamda "e-*VDO*" uygulamasının yaygınlaştırılması, tüm gelir idaresi birimlerinin otomasyon kapsamına alınması ve mevcut yapının bu kapsamda güçlendirmesi hedeflenmiştir. VEDOP Projesi kapsamında uygulamaya sokulan veya uygulanma aşamasında olan bileşenlerin çoğu VEDOP-3 Projesi dönemine rast gelmektedir (e-haciz, e-fatura, e-defter, e-tebliğ, e-vergi levhası, e-arşiv, Özelge Otomasyon Sistemi, Elektronik Ortamda Mükellef Bilgileri Bildirimi Uygulaması, Önceden Hazırlanmış Kira Beyanname Sistemi, çeşitli risk analiz projeleri vb.).

Bu çalışmada VEDOP Projesinin, özellikle e-maliye uygulamaları ağırlıklı olan şu bileşenlerine yer verilmeye çalışılmıştır; 1-) İnternet Vergi Dairesi (İVD), 2-) Elektronik Beyanname (E-Beyanname), 3-) Vergi Dairesi Otomasyonu (VDO ve e-VDO), 4-) Veri Ambarı (VERİA), 5-) Elektronik Banka Tahsilatı İşleme Sistemi (EBTİS), 6-) Denetim Bilgi Sistemi (VEDOS), 7-) Elektronik Haciz (e-Haciz), 8-) Elektronik Fatura (e-Fatura), 9-) Elektronik Defter (e-Defter), 10-) Elektronik Tebliğ (e-Tebliğ), 11-) Elektronik Vergi Levhası (e-Vergi Levhası), 12-) Özelge Otomasyon Sistemi (ÖOS), 13-) Elektronik Ortamda Mükellef Bilgileri Bildirimi Uygulaması, 14-) Önceden Hazırlanmış Kira Beyanname Sistemi, 15-) Çeşitli risk analiz projeleri.

Kuşkusuz yukarıda VEDOP Projesi kapsamında sayılan e-maliye uygulamalarının geneli düşünüldüğünde Türk Vergi Sistemi ve Vergi Hukuku üzerinde gerek mevzuat ve gerekse de uygulama yönüyle önemli değişiklik veya yenilikler getirdiği/getireceği görülmektedir. Sözkonusu uygulamaların önemli bir kısmı uygulamaya girmiş, bir kısmı uygulamaya girmekle birlikte sonuçları henüz belirmeye başlamış, bazıları ise henüz uygulama aşamasındaki projeler olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla sözkonusu uygulamaların sonuçlarını önümüzdeki dönemlerde daha net olarak izlemek mümkün hale gelebilecektir. Bu kapsamda bu çalışmanın amacı, e-devlet uygulamaları kapsamında yer alan VEDOP projesi ve e-maliye uygulamalarını, gelişim süreci ve

gelinen nokta açısından incelemek, gerek kullanıcılar ve gerekse de devlet açısından muhtemel fayda ve maliyetlerini Türkiye'de vergi sisteminin yeniden yapılandırılması bağlamında değerlendirmek üzerinde yoğunlaşmaktadır.

2. VERGİ DAİRESİ OTOMASYON PROJESİ (VEDOP)

Maliye Bakanlığı GGM'de (GİB) ilk otomasyon çalışmaları 1975 yılının Kasım ayında Ankara Yeğenbey Vergi Dairesi'nde başlamıştır. 1985 yılında ise yeni sistemler satın alınarak yeniden geliştirilen otomasyon uygulamaları Ankara Polatlı Vergi Dairesi'nden başlayarak yaygınlaştırılmaya başlanmıştır. Bunu izleyen süreçte İstanbul Nakil Vasıtaları Vergi Dairesi ile başlatılan "*Motorlu Taşıtlar Otomasyon Projesi*" (MOTOP) 1996 yılından sonra sadece nakil vasıtaları işlemleri ile uğraşan 17 vergi dairesine daha yaygınlaştırılmıştır (Öz, 2004: 14).

İlk kez 1998 yılında uygulanmaya başlanılan VEDOP projesi, "*bilgisayar teknolojisi olanaklarıyla vergi dairesi fonksiyonlarının tümünü içine alan bir bilgi işlem uygulamasının vergi dairelerine yaygınlaştırması ile bölge ve merkez network yapısının kurulması*" olarak tanımlanmıştır. VEDOP projesi ile vergi dairesi çalışmalarında etkinlik ve verimliliğin artırılmasına ve bilgisayar ortamında toplanan bilgilerden sağlıklı bir karar destek ve yönetim bilgi sisteminin oluşturulmasına yönelik tüm vergi dairesi işlemlerinin bilişim teknolojileri ile otomasyona geçirilmesi hedeflenmiştir (GİB 2012 Yılı PP, 2012: 26).

VEDOP Projesi kapsamında yer alan "*İnternet Vergi Dairesi*" (İVD) uygulamasının 2003 yılında her yıl verilen "Computerworld Honors 21. Yüzyıl Başarı Ödülleri"nin bir kategorisi olan "Devlet ve Kar Amacı Gütmeyen Organizasyonlar" dalında birincilik ödülü ile TÜSİAD tarafından "Cebit-Eurasia 2002- Bilişim" etkinlikleri çerçevesinde verilen "E-Türkiye İçin E-Devlet Ödülleri" kapsamında "Devletten Bireye" kategorisinde büyük ödülü kazanması, VEDOP projesinin başarısını ortaya koymaktadır (Yaranlı, 2002).

VEDOP Projesi kapsamında belirlenen amaçlar çerçevesinde pilot projenin başarılı olmasının ardından 1998 yılında VEDOP-1 başlatılmış ve önemli bazı projelerin temelleri bu aşamada atılmıştır. 2004 yılında, daha etkin ve mükelleflerine daha iyi hizmet veren bir Gelir İdaresi oluşturma çalışmalarının devamı olarak projenin ikinci aşaması olan VEDOP-2 projesi başlatılmış ve tamamlanmıştır (Yavaş, 2005). 2007 yılında ise VEDOP-3 başlatılmış ve birçok e-maliye uygulaması bu proje ile gündeme alınmış, bazıları tamamlanarak uygulamaya konulmuş, bazıları ise uygulama aşamasına kadar getirilmiştir (Uğur ve Çütçü, 2009: 11).

2.1. VEDOP-1

VEDOP-1 Projesi Maliye Bakanlığı GGM (GİB) tarafından kurum çalışanlarına yönelik olarak hazırlanmış ve 25.11.1998 tarihinde 22 il merkezinde ve 155 vergi dairesi ile 5 Defterdarlıkta uygulamaya geçirilmiştir (Alptürk, 2005). VEDOP-1 Projesi sayesinde otomasyona bağlanan vergi dairesi ve defterdarlıklarda evrak girişinden başlayarak, tahakkuk, tahsilat, borç sorgulaması, muhasebe ve haciz işlemleri gibi vergi dairesinin yapması gereken tüm işlemlerin bilgisayar ortamında gerçekleştirilmesi, böylece iş

yükünün azaltılması, etkinlik ve verimliliğin ise artırılması amaçlanmıştır (Ay, 2006, 69).

Otomasyon çalışmaları kapsamında 1999 yılı Mart ayında GGM'nin (www.gelirler.gov.tr) (halihazırda www.gib.gov.tr) web sayfası hizmete açılmıştır. Sitede başlangıçta kuruma ait genel bilgiler yer almıştır. Bu bilgiler GGM merkez ve yerel birimlerinin adres ve telefon bilgileri, vergi istatistikleri, vergi takvimi, beyanname düzenleme rehberi, özelgeler ve 1949 yılından bu yana yayımlanan tebliğleri de içeren vergi mevzuatının yayımlanmasıdır (Öz, 2004: 14).

İzleyen süreçte 1999 yılında GGM'nin (şimdiki adıyla Gelir İdaresi Başkanlığı-GİB) web sayfası içerisinde ayrı bir link açılarak ilk "*İnternet Vergi Dairesi*" (İVD) uygulaması başlatılmıştır. 2001 yılında başlatılan "*Elektronik Banka Tahsilatı İşleme Sistemi*" (EBTİS) de VEDOP-1 aşamasının önemli uygulamalarından birisini teşkil etmiştir.

2.2. VEDOP-2

2004 yılında başlatılan bir projedir. Proje kapsamında tüm vergi dairelerinin "*Türkiye Vergi Dairesi Otomasyonu*" (VDO) kapsamına alınması; kayıtdışı ekonominin önlenmesi amacıyla "*Veri Ambarı*" (VERİA)'nın oluşturulması; beyannamelerin internet üzerinden gönderilmesi (*E-Beyanname*); "*Vergi Denetmenleri Otomasyon Sistemi*" (VEDOS)'nin kurulması ve yaygınlaştırılması; *EBTİS* sayesinde bankalar aracılığıyla tahsilatın yaygınlaştırılarak doğrudan e-tahsilat uygulamasına geçilmesi sağlanmıştır (Alptürk, 2005).

VEDOP-2 Projesi kapsamında GİB tarafından VEDOP-1 çerçevesinde otomasyona geçirilen Vergi Dairesi ve Defterdarlıklara ilaveten, otomasyona geçmemiş bulunan 81 ildeki 125 Vergi Dairesi, Takdir Komisyonu Başkanlıkları, Defterdarlığa bağlı Vergi Denetmenleri Birim Başkanlıkları ve Gelir Müdürlükleriyle, Ankara Vergi istihbarat Merkezi, 6 ildeki Bölge Müdürlükleri ve Bölge Müdürlüklerine bağlı illerdeki Vergi Denetmenleri Birim Başkanlıkları da dahil olmak üzere 579 gelir idaresi birimi otomasyon kapsamına dahil edilmiştir (GİB FR 2006:57; Uğur ve Çütçü, 2009:13).

2.3. VEDOP-3

VEDOP-3 Projesi, 2007 yılı sonunda uygulamaya geçmiştir. VEDOP-3 Projesinin en önemli uygulamaları arasında mevcut uygulamaların iş sürekliliği için yeniden düzenlenmesi, etkin bir Karar Destek Sistemi, Doküman Yönetimi ve İş Akış Sistemi (DYIAS), Web Servisi Yönetim Sistemi, e-Tahsilat ve Hazır Borç Sistemi, Otomatik Arşivleme Sistemi, İnternet Vergi Dairesinin yeniden oluşturulması, geliştirilmiş Log Kayıtları Yönetim Sistemi, e-Fatura alt yapısının oluşturulması bulunmaktadır (Bulut ve Çalışkan, 2009: 23).

VEDOP-3 Projesinin temel amaçları şu noktalar etrafında toplanmıştır (Gerçek, 2010: 78); (i) e-VDO uygulamasının Türkiye çapında yaygınlaştırılması, (ii) Merkezi

sistemlerde iş sürekliliği ve felaketten kurtarma sisteminin kurulması, (iii) VEDOP-1 donanımlarının yenilenmesi, (iv) VEDOP-2 işletim sistemlerinin yükseltilmesi, (v) 585 Mal Müdürlüğü ile 61 Takdir Komisyonu'nun otomasyon kapsamına alınması, (vi) Sistem güvenliğinin artırılması.

Kesin kabul tarihi 08.05.2009 olan Proje kapsamında e-VDO uygulamalarının 301 vergi dairesi ile 585 Malmüdürlüğü'ne yaygınlaştırılması, Takdir Komisyonlarının otomasyon kapsamına alınması, Vergi Dairesi Başkanlıkları, Nakil Vasıtaları Vergi Daireleri, Süreksiz Vergi Daireleri ve Defterdarlık Gelir Müdürlükleri'nin ilave donanım taleplerinin karşılanması, GİB ek hizmet binasında kurulu bulunan bilişim sistemleri ve alt yapının yukarıda bahsedilen yaygınlaşmalara paralel olarak güçlendirilmesi, sistem odasının iş sürekliliğini sağlayacak şekilde yapılandırılması, Ankara'da oluşabilecek doğal felaket durumunda sınırlı sayıda kullanıcının sınırlı sayıda uygulamayı çalıştırmasına imkan verecek ve GİB'in otomasyon projeleri çerçevesinde oluşan bilgilerin bir yedeğinin tutulacağı bir "*Felaket Durum Merkezi*"nin Konya İli'nde kurulmasına yönelik mal ve hizmetlerin temini ihalesi 24.05.2007 tarihinde yapılmış ve 16.07.2007 tarihinde yapılacak bu işler için 99 milyon Dolar üzerinden sözleşme imzalanmıştır (GİB, 2009: 22; Çetin, 2010: 83).

Siemens firması tarafından gerçekleştirilen VEDOP-3 Projesi 2 yılda tamamlanmıştır. Projeyle birlikte "e-imza" uygulamasının da devreye girmesiyle birlikte, tüm işlemlerin internet üzerinden web tabanlı ve on-line sistem üzerinden çalışması yönünde önemli bir adım atılmıştır. VEDOP-3 çerçevesinde "*Türkiye Vergi Dairesi*" uygulamasının tamamlanmasıyla mükelleflerin kayıtlı olduğu vergi daireleri dışındaki vergi dairelerinden de hizmet alabilmeleri sağlanmıştır (Uğur ve Çütçü, 2009: 13).

Kuşkusuz Türkiye'de büyük ölçüde VEDOP Projeleri ile uygulamaya konulan e-maliye uygulamaları uzun bir süreci kapsamıştır. Uygulamaya konulan projelerin yanısıra, pilot uygulaması devam eden veya uygulamaya geçmeyi bekleyen projeler bulunmaktadır. Dolayısıyla e-maliye uygulamalarını bu kapsamda bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişime bağlı dinamik bir süreç olarak düşünmek daha doğru olur. Aşağıda konunun genel çerçevesinin çizilmesi açısından Türkiye'de e-maliye uygulamalarının gelişim süreci konusunda bilgi verilmeye çalışılmıştır.

Tablo 1: Türkiye'de E-Maliye Uygulamalarının Gelişim Süreci (2000 Yılı Öncesi)

TARİH/SAYI	YAPILAN DÜZENLEME/BAŞLATILAN UYGULAMA
1975	Ankara Yeğenbey Vergi Dairesi'nde ilk otomasyon çalışmalarının başlatılması
1985	Ankara Polatlı Vergi Dairesi'nden başlanarak otomasyon uygulamalarının yaygınlaştırılması
1996	MOTOP'un (Motorlu Taşıtlar Otomasyon Projesi) İstanbul Nakil Vasıtaları Vergi Dairesinin yanı sıra 17 vergi dairesine daha yaygınlaştırılması
1998	VEDOP I Projesi'nin başlatılması
25.11.1998	VEDOP-1 Projesi kapsamında 155 vergi dairesi ile 5 Defterdarlığın otomasyona bağlanması
1999	GGM internet sitesinin hizmet vermeye başlaması (www.gelirler.gov.tr)
1999	İnternet Vergi Dairesi (İVD) uygulamasının başlatılması
01.09.1999	İVD Kapsamında MTV mükelleflerinden başlanarak, mükelleflerin vergi dairesinde mevcut kimlik ve vergi bilgilerine ulaşabilmelerinin sağlanması

Tablo 2: Türkiye'de E-Maliye Uygulamalarının Gelişim Süreci (2000-2005 Yılları Arası)

01.01.2000	***İVD*** Kapsamında mükellef beyanlarıyla ilgili; tahakkuk, ödeme, borç, gecikme zammı, yurtdışı çıkış yasağı bilgilerinin sorgulanabilir hale gelmesi
01.09.2000	***IVD*** Kapsamına kurumlar vergisi mükelleflerinin dahil edilmesi
01.09.2001	***IVD*** Kapsamına gelir vergisi mükelleflerinin dahil edilmesi
30.12.2001 (24626 RG)	***Elektronik Defter***, ***Elektronik Belge*** ve ***Elektronik Kayıt*** tanımlamalarının getirilmesi (VUK'nın Mük. 242/2. maddesinde 4731 Sayılı Kanunun 4-E maddesiyle yapılan düzenleme)[16]
30.01.2003 (25009 RG)	ÖTV mükelleflerinin (I), (II) ve (IV) No'lu bildirimlerinin İVD üzerinden gönderimine başlanması (ÖTV 3 Seri Nolu GT)
04.12.2003 (25306 RG)	E-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin (eDTr) 2003-2004 KDEP'nin yürürlüğe girmesi (2003/48 Sayılı Başbakanlık Genelgesi[17] ile)
2004	VEDOP II Projesi'nin başlatılması
23.01.2004 (25355 RG)	5070 Sayılı ***Elektronik İmza Kanunu***'nun kabulü
23.01.2004 (25355 RG)	***Güvenli Elektronik İmza*** ile ilgili düzenleme (818 Sayılı Borçlar Kanunu'nda[18] 5070 Sayılı Kanunun 22. maddesi ile yapılan düzenleme)
23.01.2004 (25355 RG)	***Güvenli Elektronik İmza*** ile ilgili düzenleme (1086 Sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda[19] 5070 Sayılı Kanunun 23. maddesi ile yapılan düzenleme)
31.07.2004 (25539 RG)	***E-Beyanname*** uygulamasına ilişkin yasal düzenleme (VUK'nın 28. maddesine 5228 Sayılı Kanunun 3. maddesi ile eklenen fıkra)[20]
31.07.2004	***E-Beyanname*** konusunda Maliye Bakanlığı'nın yetkilendirilmesi (VUK'nın 257/4.

[16] ***VUK Mükerrer Madde 242/2: "Elektronik Ortamdaki Kayıtlar ve Elektronik Cihazla Belge Düzenleme"***
*"**Elektronik Defter**, şekil hükümlerinden bağımsız olarak bu Kanuna göre tutulması zorunlu olan defterlerde yer alması gereken bilgileri kapsayan elektronik kayıtlar bütünüdür. **Elektronik Belge**, şekil hükümlerinden bağımsız olarak bu Kanuna göre düzenlenmesi zorunlu olan belgelerde yer alan bilgileri içeren elektronik kayıtlar bütünüdür. **Elektronik Kayıt**, elektronik ortamda tutulan ve elektronik defter ve belgeleri oluşturan, elektronik yöntemlerle erişimi ve işlenmesi mümkün olan en küçük bilgi ögesini ifade eder.*

[17] ***eDTr 2003-2004 KDEP***'nın e-devlet uygulamaları açısından çok önemli bir yönü bulunmaktadır. O da, Eylem Planının ilk maddesinde yer verilen, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, üniversitelerin ve sivil toplum kuruluşlarının ***birlikte çalışması***, bütün bu kesimlerin ortak bir çalışmayla 2004 yılı içinde bir ***Bilgi Toplumu Stratejisi*** oluşturmalarının planlanmış olmasıdır. KDEP'de, e-maliye alanına da değinilmiş ve vergilerin, tahakkuk ve ödemelerinin elektronik ortamda yapılması hedeflenmiştir. Bu sayede mükelleflere ve vergi idaresine kolaylık sağlamak amacıyla, mükelleflerin vergi beyanlarını, tahakkuklarını ve ödemelerini internet üzerinden yapabilmeli öngörülmüştür. Nitekim, KDEP'nin ardından yayımlanan 340 seri nolu VUK GT ile, vergi beyannamelerinin elektronik ortamda gönderilmesi imkanı getirilmiştir (Erdem, 2004: 100).

[18] **818 Sayılı Borçlar Kanunu Madde 14: "İmza";** "……güvenli elektronik imza elle atılan imza ile aynı ispat gücünü haizdir."

[19] **HUMK Madde 295/A:**"Usulüne göre güvenli elektronik imza ile oluşturulan elektronik veriler senet hükmündedir. Bu veriler aksi ispat edilinceye kadar kesin delil sayılırlar"

[20] ***VUK Madde 28: "Vergi Beyannamesinin Postayla veya Elektronik Ortamda Gönderilmesi"***
"Beyannamenin elektronik ortamda gönderilmesi halinde tahakkuk fişi elektronik ortamda düzenlenir ve mükellef veya elektronik ortamda beyanname gönderme yetkisi verilmiş gerçek veya tüzel kişiye elektronik ortamda iletilir. Bu ileti, tahakkuk fişinin mükellefe tebliği yerine geçer. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı tarafından tespit olunur"

(25539 RG)	maddesine 5228 Sayılı Kanunun 8. Maddesi ile eklenen fıkra)[21]
30.09.2004 (25599 RG)	***E-Beyanname*** üzerinden elektronik ortamda ***ihtiyari*** olarak beyanname gönderimine başlanılmasına ilişkin 340 Nolu VUK GT[22] nin yayımlanması
Ocak-2005	DPT tarafından "***eDTr Projesi KDEP 4 Nolu Değerlendirme Raporu***[23]"nun yayımlanması
03.03.2005 (25744 RG)	***E-Beyanname*** üzerinden elektronik ortamda ***zorunlu*** olarak beyanname gönderimine başlanılmasına ilişkin 346 Nolu VUK GT[24] nin yayımlanması

[21] ***VUK Mük. Madde 257: "Yetki": Maliye Bakanlığı****; Bu Kanunun 149. maddesine göre devamlı bilgi vermek zorunda olanlardan istenilen bilgiler ile vergi beyannameleri ve bildirimlerin, şifre, elektronik imza veya diğer güvenlik araçları konulmak suretiyle internet de dahil olmak üzere her türlü elektronik bilgi iletişim araç ve ortamında verilmesi, beyanname ve bildirimlerin yetki verilmiş gerçek veya tüzel kişiler aracı kılınarak gönderilmesi hususlarında izin vermeye veya zorunluluk getirmeye, beyanname, bildirim ve bilgilerin aktarımında uyulacak format ve standartlar ile uygulamaya ilişkin usul ve esasları tespit etmeye, bu zorunluluğu beyanname, bildirim veya bilgi çeşitleri, mükellef grupları ve faaliyet konuları itibarıyla ayrı ayrı uygulatmaya, kanuni süresinden sonra kendiliğinden veya pişmanlık talepli olarak verilen beyannameler üzerine düzenlenen tahakkuk fişi ve/veya ihbarnameleri mükellefe, vergi sorumlusuna veya bunların elektronik ortamda beyanname gönderme yetkisi verdiği gerçek veya tüzel kişiye elektronik ortamda tebliğ etmeye ve buna ilişkin usul ve esasları belirlemeye* ***yetkilidir****.*

[22] ***340 Nolu VUK GT*** ile; Eylül 2004 dönemine ait olup 01.10.2004 tarihinden itibaren verilmesi gereken aşağıdaki beyannamelerin ***ihtiyari*** olarak elektronik ortamda gönderilmesine imkan tanınmıştır (Erdem, 2006: 90): (i) KDV Beyannameleri (1 ve 2 nolu), (ii) ÖTV Beyannamesi (2a beyannamesi hariç), (iii) Muhtasar Beyanname, (iv) Damga Vergisi Beyannamesi, (v) BSMV Beyannamesi, (vi) ÖİV Beyannamesi, (vii) ŞOV Beyannamesi. 340 nolu VUK GT'de ifade edildiği üzere yıllık gelir ve kurumlar vergisi beyannamelerinin 01.01.2005 tarihinden itibaren elektronik ortamda gönderilmesi uygulamasının başlatılması öngörülmüştür (Keskin, 2008:117).

340 Nolu Tebliğ ile; (i) Sadece ***tam otomasyona geçmiş*** vergi dairelerine internet ortamında beyanname verilebileceği, (ii) Uygulamanın başlangıç aşamasında ***sadece cari döneme*** ait beyannamelerin elektronik ortamda gönderilebileceği, (iii) ***Kanuni verilme süresi geçmiş*** bulunan beyannameler ile ***düzeltme*** ve ***pişmanlık talebi içeren beyannamelerin*** bağlı bulunulan vergi dairelerine ***kağıt ortamında verilmeye devam edileceği***, hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere beyanname uygulamasının ilk zamanlarında, yukarıda sayılan beyannamelerin elektronik ortamda gönderilmeleri ihtiyari olmuş ve kanuni verilme süreleri geçtikten sonra elektronik ortamda gönderime izin verilmemiştir. Bu ihtiyarilik nedeniyle uygulamanın başlangıcında herhangi bir cezai müeyyide ortaya çıkmamıştır (Bakmaz, 2007: 2).

[23] Bu raporda yer alan "***Birlikte Çalışabilirlik Esaslarının Belirlenmesi ve Rehber Yayımlanması***" başlıklı ***34 Nolu Eylem***in yanı sıra, "eDTr 2005 EP" de "***Birlikte Çalışabilirlik İçin Veri Paylaşımı***" adıyla yer alan ***35 Nolu Eylem***, 2005/20 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile hayata geçirilen "***Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi***" ve "***Kamu Bilgi Sistemlerinde Birlikte Çalışabilirlik Esasları***" başlıklı 2009/4 Nolu Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda 28.02.2009 tarihinde DPT Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı tarafından yayımlanan "***e-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi***" Türkiye'de birlikte çalışılabilirlik esaslarının belirlenmesi çalışmalarında önem arzeden belgeler olmuştur.

[24] ***346 Nolu GT*** ile elektronik ortamda gönderilmesi konusunda ***zorunluluk getirilen beyannameler*** şunlardır (Erdem, 2006: 91): (i) Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi, (ii) Kurumlar Vergisi Beyannamesi, (iii) Geçici Vergi Beyannamesi, (iv) ÖTV Beyannamesi (2/a beyannamesi hariç), (v) ÖİV Beyannamesi, (vi) ŞOV Beyannamesi.

346 nolu Tebliğ ile öngörülen uygulama kapsamında, ÖTV (2/a beyannamesi hariç), ÖİV ve ŞOV beyannamelerinin elektronik ortamda gönderilmesi yönünden, herhangi bir had aranmamıştır. Dolayısıyla, her üç beyannamenin de zorunlu olarak elektronik ortamda gönderileceği ifade edilmiştir. Diğer yandan, yukarıda yer alan beyannamelerden yıllık gelir vergisi, kurumlar vergisi ile geçici vergi beyannameleri yönünden zorunluluk uygulaması gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin belirli ekonomik kriterleri sağlaması koşuluna (aktif toplamı veya ciro tutarının aşılması) bağlanmıştır. Bu kapsamda, 31.12.2004 tarihi itibariyle aktif toplamı 200.000 TL veya 2004 hesap dönemine ait ciroları toplamı 400.000 TL'yi aşan ticari, zirai ve mesleki faaliyetlerinden dolayı gerçek usulde vergilendirilen Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi mükellefleri yönünden, 2004 yılı vergilendirme dönemine ilişkin Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi ya da Kurumlar Vergisi Beyannamesi ile 2005 yılı vergilendirme dönemlerine ilişkin Geçici Vergi Beyannamelerinin elektronik ortamda gönderilmesi zorunluluğu getirilmiştir (Erdem, 2006: 90).

21.07.2005 (25882 RG)	***Kanuni süresi geçtikten sonra kendiliğinden veya pişmanlık talepli*** olarak verilen beyannamelerin elektronik ortamda verilmesine ilişkin düzenleme (VUK'nın 257/3. maddesinde[25] 5398 Sayılı Kanunun 23/a. maddesi ile yapılan değişiklik)
21.07.2005 (25882 RG)	Elektronik ortamda beyanname verilmesi mecburiyetine uyulmaması halinde kesilmesi gereken ***özel usulsüzlük cezası***na ilişkin düzenlemeler (VUK'un Mükerrer 355. maddesinde[26] 5398 Sayılı Kanunun 23. maddesi ile yapılan değişiklik)
13.10.2005 (25965 RG)	Beyannamelerin kanuni süresinden sonra verilmesi ve ceza uygulamasına ilişkin olarak VUK 351 Nolu GT'nin[27] yayımlanması

Tablo 3: Türkiye'de E-Maliye Uygulamalarının Gelişim Süreci (2006-2009 Yılları Arası)

02.03.2006 (26096 RG)	2005 yılında elde edilen kazançlara ilişkin elektronik ortamda verilmesi gereken ***beyanname hadlerine*** ilişkin VUK 357 Nolu GT'nin[28] yayımlanması
08.04.2006 (26133 RG)	***E-Haciz*** düzenlemesine ilişkin hukuki düzenleme (6183 Sayılı AATUHK'nun 79. maddesinde[29] 5479 sayılı Kanunun 5. maddesi ile yapılan değişiklik)
Temmuz-2006	"Bilgi Toplumu Stratejisi 2006-2010 Eylem Planı"nda "***Elektronik Fatura ve Defter Uygulaması***" başlıklı 64 Nolu Eyleme yer verilmesi
11.07.2006 (26225 RG)	***Elektronik Defter, Kayıt ve Belgeler***in tutulmasına ilişkin 361 Nolu VUK GT[30]'nin yayımlanması
2007	***VEDOP-3*** Projesinin başlatılması

[25] ***VUK Mük. Madde 257/3. Madde: Kanuni süresi geçtikten sonra kendiliğinden*** *veya* **pişmanlık talepli olarak verilen beyannamelerin elektronik ortamda gönderilmesi** *üzerine elektronik ortamda düzenlenen tahakkuk fişi ve/veya ihbarnameler mükellef, vergi sorumlusu veya bunların elektronik ortamda beyanname gönderme yetkisi verdiği gerçek veya tüzel kişiye elektronik ortamda iletilir. Bu ileti tahakkuk fişi ve/veya ihbarnamenin muhatabına tebliği yerine geçer.*

[26] ***VUK Mük. Madde 355:*** *"Elektronik ortamda beyanname verilmesi mecburiyetine uyulmaması halinde kesilmesi gereken* ***özel usulsüzlük cezası****, beyannamenin kanuni süresinin sonundan başlayarak elektronik ortamda 30 gün içinde verilmesi halinde 1/10 oranında, bu sürenin dolmasını takip eden 30 gün içinde verilmesi halinde ise 1/5 oranında uygulanır. Elektronik ortamda verilme zorunluluğu getirilen bildirim veya formlara ilişkin olarak süresinden sonra düzeltme amacıyla verilen bildirim ve formların, belirlenen sürelerin sonundan itibaren 10 gün içinde verilmesi halinde özel usulsüzlük cezası kesilmez, takip eden 15 gün içinde verilmesi halinde ise kesilmesi gereken özel usulsüzlük cezası 1/5 oranında uygulanır. Elektronik ortamda beyanname ile bildirim ve form verme mecburiyetine uymayanlara bu maddeye göre ceza kesilmesi halinde, 352. maddenin birinci derece usulsüzlüklerle ilgili (1) numaralı bendi ile ikinci derece usulsüzlüklerle ilgili (7) numaralı bendi uyarınca ayrıca ceza kesilmez."*

[27] ***351 Nolu VUK GT'***nin yayım tarihinden sonra, zorunluluk kapsamına giren mükelleflerce ister kanuni süresi içerisinde ***isterse kanuni süresinden sonra kendiliğinden*** ya da ***pişmanlık talepli*** olarak verilecek beyannamelerin ***elektronik ortamda kabul edilebileceği*** hüküm altına alınmıştır (Erdem, 2006: 88).

[28] ***357 Nolu VUK GT*** ile 2005 yılı vergilendirme dönemine ilişkin Yıllık Gelir ve Kurumlar Vergisi Beyannamesi ile 2006 yılı vergilendirme dönemlerine ilişkin Geçici Vergi Beyannamelerinin elektronik ortamda gönderilmesi konusunda dikkate alınacak ***hadler yeniden belirlenmiştir***. Buna göre; (i). 31.12.2005 tarihi itibariyle aktif toplamı 100.000 TL'yi veya, (ii). 2005 hesap dönemine ait ciroları toplamı 200.000 TL'yi aşan mükelleflerin 2005 yılı vergilendirme dönemine ilişkin Yıllık Gelir ya da Kurumlar Vergisi Beyannamesi ile 2006 yılı vergilendirme dönemlerine ilişkin Geçici Vergi Beyannamelerini elektronik ortamda göndermesi zorunluluğu getirilmiştir (Erdem, 2006: 93).

[29] ***AATUHK Madde 79:*** *"Tahsil dairelerince düzenlenen haciz bildirileri; amme borçlusunun hak ve alacaklarının bulunabileceği bankaların şubelerine doğrudan veya mahallindeki tahsil dairesi aracılığı ile tebliğ edileceği gibi Maliye Bakanlığınca belirlenecek tutarın üzerindeki alacaklar için doğrudan bankaların genel müdürlüklerine de tebliğ edilebilir*".

[30] ***361 Nolu GT'***ye göre elektronik ortamda defter ve kayıt tutmak ve belge düzenlemek, mükelleflerin ihtiyarına bırakılmıştır. Uygulamadan yararlanmak isteyen mükelleflerin bazı şartları yerine getirmeleri (bilanço esasına göre defter tutulması; elektronik ortamda tutulacak defter ve belge sistemi donanım, yazılım, personel ve diğer açılardan uygun bulunması), müracaatta bulunmaları ve bu mükelleflere GİB tarafından izin verilmesi gerekmektedir (Yıldırım, 2006: 6).

30.01.2007 (26419 RG)	***E-Haciz*** uygulamasına ilişkin olarak 440 Nolu Tahsilat GT'nin yayımlanması
01.02.2007 (26421 RG)	***İstanbul Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı*** mükelleflerinin, tüm vergi beyannamelerini elektronik ortamda gönderme zorunluluğu getirilmesine ilişkin VUK 367 Nolu GT'nin[31] yayımlanması
01.03.2007 (26449 RG)	***Düzeltme*** beyannamelerinin elektronik ortamda verilmesine ilişkin VUK 368 Nolu GT'nin[32] yayımlanması
28.06.2007 (26566 RG)	VUK 373 Nolu GT'nin yayımlanması
30.06.2007 (26568 RG)	***E-Haciz*** uygulamasına ilişkin 1 Nolu Tahsilat GT'nin yayımlanması
18.10.2007 (26674 RG)	VUK 376 Nolu GT'nin yayımlanması
06.02.2008 (26779 RG)	***Ba ve Bs Formları***'nın aylık olarak gönderim zorunluluğu getirilmesine ilişkin 381 Nolu VUK GT[33] nin yayımlanması
06.06.2008 (26898 M.RG)	Maliye Bakanlığı'nın ***elektronik defter, belge ve kayıtlar*** konusunda yetkisinin yeniden düzenlenmesi (VUK Mükerrer 242/2-5. maddesinde 5766 sayılı kanunun 17. maddesiyle yapılan düzenleme)[34]

Tablo 4: Türkiye'de E-Maliye Uygulamalarının Gelişim Süreci (2010 Yılı ve Sonrası)

05.03.2010	***E-fatura ve Mali Mühür*** uygulamasına ilişkin olarak 397 Nolu GT[35]'nin yayımlanması

[31] ***367 Nolu VUK GT*** ile yapılan düzenlemeyle; (i) Ticari, zirai ve mesleki faaliyetlerinden dolayı gerçek usulde vergilendirilen Gelir Vergisi mükelleflerinden; 31.12.2006 tarihi itibariyle aktif toplamı 50.000 TL'yi veya 2006 takvim yılına ait ciroları toplamı 100.000 TL'yi aşan mükelleflerin Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesini ve Geçici Vergi Beyannamelerini, (ii) Kurumlar Vergisi mükelleflerinin hiçbir hadle sınırlı olmaksızın Kurumlar Vergisi Beyannamesini ve Geçici Vergi Beyannamelerini, (iii) İstanbul'da kurulu bulunan ***Büyük Mükellefler VDB mükellefleri***nin, Başkanlığa vermeleri gereken ve elektronik ortamda verilebilen ***tüm vergi beyannamelerini, elektronik ortamda*** göndermeleri zorunlu hale getirilmiştir (Bakmaz, 2007: 2).

[32] ***368 Nolu VUK GT*** ile elektronik ortamda gönderilen beyannamelere ilişkin olarak kanuni süresi içerisinde veya kanuni süresi geçtikten sonra verilmiş olan ilk beyannamelerde yer alan hata ve/veya eksiklikleri düzeltmek amacıyla verilen düzeltme beyannamelerinin elektronik ortamda gönderilme zorunluluğu getirilmiştir (Koçak, 2008).

Sözkonusu düzenlemeyle; 1- Elektronik ortamda gönderilme mecburiyeti bulunan beyannamelere ait düzeltme beyannamelerinin elektronik ortamda gönderilmesi, 2- Elektronik ortamda gönderilme mecburiyeti bulunmamasına rağmen ihtiyari olarak internet ortamında gönderilmiş olan beyannamelere ilişkin düzeltme beyannamelerinin de elektronik ortamda gönderilmesi, zorunlu hale gelmiştir. Elektronik ortamda verilmesi zorunlu olan düzeltme beyannamesinin elden ya da posta vasıtasıyla kağıt ortamında verilmesi halinde, Vergi Usul Kanununun mükerrer 355. maddesine göre özel usulsüzlük cezası uygulanacaktır (Bakmaz, 2007: 3).

[33] ***381 Nolu VUK GT*** ile bilanço esasına göre defter tutan mükelleflerin mal ve hizmet alımları ile mal ve hizmet satışlarının 2008 yılı ve müteakip yıllarda bildirilmesinde uygulanacak usul ve esaslar ile bildirim hadleri yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemedeki en önemli değişiklik 2008 yılından itibaren (Ba) ve (Bs) formlarının ***aylık dönemler*** itibariyle verilme zorunluluğunun başlamasıdır (Çelik, 2009: 1).

[34] ***VUK Mük. 242/2-5. Madde:*** *Maliye Bakanlığı; elektronik defter, belge ve kayıtların oluşturulması, kaydedilmesi, iletilmesi, muhafaza ve ibrazı ile defter ve belgelerin elektronik ortamda tutulması ve düzenlenmesi uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye, elektronik ortamda tutulmasına ve düzenlenmesine izin verilen defter ve belgelerde yer alması gereken bilgileri internet de dahil olmak üzere her türlü elektronik bilgi iletişim araç ve ortamında Maliye Bakanlığına veya Maliye Bakanlığının gözetim ve denetimine tabi olup, kuruluşu, faaliyetleri, çalışma ve denetim esasları Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecek olan özel hukuk tüzel kişiliğini haiz bir şirkete aktarma zorunluluğu getirmeye, bilgi aktarımında uyulacak format ve standartlar ile uygulamaya ilişkin usul ve esasları tespit etmeye, bu Kanun kapsamına giren işlemlerde elektronik imza kullanım usul ve esaslarını düzenlemeye ve denetlemeye yetkilidir."*

(27512 RG)	
01.08.2010 (27659 RG)	***Elektronik Ortamda Tebliğ*** uygulamasının başlatılması (6009 Sayılı Kanunun 7. Maddesi ile VUK'na 107/A maddesinin eklenmesi)[36]
19.01.2011 (27820 RG)	Elektronik Tebliğ konusunda yapılan düzenlemeler (7201 Sayılı kanunda[37] 6099 sayılı kanunla yapılan değişiklikler)
04.02.2011 (27836 RG)	***Güvenli Elektronik İmza*** ile ilgili düzenleme (6098 Sayılı Yeni Türk Borçlar Kanunu'nun 15. maddesinde yer verilen hüküm)
25.02.2011 (27857 M.RG)	***Vergi levhası***nı asma zorunluluğunun kaldırılmasına ilişkin düzenleme (VUK 5/4. maddesinde 6111 Sayılı Kanunla yapılan düzenleme)
13.12.2011 (28141 RG)	1 Sıra Nolu ***E-defter*** GT'nin yayımlanması
20.01.2012 (28179 RG)	***Mükellef Bilgileri Bildirimi***nin elektronik ortamda verilme zorunluluğuna ilişkin 413 Sıra Nolu VUK GT'nin yayımlanması
18.02.2012 (28208 RG)	***Önceden Hazırlanmış Kira Beyanname Sistemi***ne ilişkin 414 Nolu VUK GT'nin yayımlanması

Kaynak: Tablo 1- Tablo 4 verileri ilgili mevzuat hükümlerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

2.4. VEDOP Projesi Kapsamında E-Maliye Uygulamaları

VEDOP Projesi farklı farklı bileşenlerden oluşan uygulamaları içermektedir. Bu uygulamaları şu başlıklar altında toplayabiliriz (Gerçek, 2010: 79); 1-) İnternet Vergi Dairesi (İVD), 2-) Elektronik Beyanname (E-Beyanname), 3-) Vergi Dairesi Otomasyonu (VDO ve e-VDO), 4-) Veri Ambarı (VERİA), 5-) Elektronik Banka Tahsilatı İşleme Sistemi (EBTİS), 6-) Denetim Bilgi Sistemi (VEDOS), 7-) Elektronik Haciz (e-Haciz), 8-) Elektronik Fatura (e-Fatura), 9-) Elektronik Defter (e-Defter), 10-) Elektronik Tebliğ (e-Tebliğ), 11-) Elektronik Vergi Levhası (e-Vergi Levhası), 12-) Özelge Otomasyon Sistemi (ÖOS), 13-) Elektronik Ortamda Mükellef Bilgileri Bildirimi Uygulaması, 14-) Önceden Hazırlanmış Kira Beyanname Sistemi, 15-) Risk analizine yönelik çeşitli projeler.

---

[35] ***397 Sıra Nolu GT*** ile; düzenlenmesi, müşteriye verilmesi, müşteri tarafından da istenmesi ve alınması zorunlu olan ***faturanın, elektronik belge olarak düzenlenmesi***, müşteriye elektronik ortamda iletilmesi ve elektronik ortamda muhafaza ve ibraz edilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (Karadeniz, 2012: 5). Tebliğde e-faturanın kağıt fatura ile aynı hukuki niteliklere sahip olduğu belirtilmiştir. Başlangıç olarak, anonim ve limited şirket statüsünü haiz mükelleflerin uygulama kapsamında e-fatura gönderme ve/veya almasına izin verilmesi uygun görülmüştür (Özdemirci, 2011: 27-28).

[36] ***VUK Madde 107/A: "Elektronik Ortamda Tebliğ":*** *"Bu Kanun hükümlerine göre tebliğ yapılacak kimselere, 93. maddede sayılan usullerle bağlı kalınmaksızın, tebliğe elverişli elektronik bir adres vasıtasıyla elektronik ortamda tebliğ yapılabilir. Maliye Bakanlığı, elektronik ortamda yapılacak tebliğle ilgili her türlü teknik altyapıyı kurmaya veya kurulmuş olanları kullanmaya, tebliğe elverişli elektronik adres kullanma zorunluluğu getirmeye ve kendisine elektronik ortamda tebliğ yapılacakları ve elektronik tebliğe ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye yetkilidir."*

[37] ***7201 S. Tebligat Kanunu Madde 7/a:*** *"Tebligata elverişli bir elektronik adres vererek bu adrese tebligat yapılmasını isteyen kişiye,* ***elektronik yolla tebligat*** *yapılabilir. Anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlere elektronik yolla tebligat yapılması zorunludur. Birinci ve ikinci fıkra hükümlerine göre elektronik yolla tebligatın zorunlu bir sebeple yapılamaması halinde bu Kanunda belirtilen diğer usullerle tebligat yapılır. Elektronik yolla tebligat, muhatabın elektronik adresine ulaştığı tarihi izleyen beşinci günün sonunda yapılmış sayılır*".

2.4.1. İnternet Vergi Dairesi (İVD)

1999 yılından bu yana faaliyetini sürdüren İnternet Vergi Dairesi (İVD), Türkiye'deki tüm vergi dairelerinin tek vergi dairesi gibi çalıştığı web tabanlı bir uygulamadır. İVD uygulamaları ile mükelleflerin vergi dairesine gitmeksizin işlemlerini elektronik ortamda çok daha hızlı ve doğru bir şekilde gerçekleştirebilmeleri, böylece mükellefler ve vergi dairelerinin kaynak ve maliyet tasarrufu sağlayabilmeleri amaçlanmıştır (GİB 2011 FR: 2012: 23). 1999 yılında GGM'nin web sayfası içerisinde ayrı bir link açılarak başlatılan İVD kapsamında 1999 yılında motorlu taşıtlar vergisi, 2000 yılında kurumlar vergisi, 2001 yılında da gelir vergisi mükellefleri için hizmet verilmeye başlanmıştır (Yaranlı, 2002). İlk olarak 01.09.1999 tarihinde motorlu taşıtlar vergisi mükelleflerinden başlayarak mükelleflerin, vergi dairesinde mevcut kimlik ve vergi bilgilerine erişebilmelerine imkan sağlanmıştır. 01.01.2000 tarihinden itibaren de mükelleflerin vergi dairelerine yaptıkları beyanlarla ilgili tahakkuk, ödeme, borç, gecikme zammı gibi bilgiler ile yurt dışı çıkış yasağı olup olmadığı gibi bilgileri öğrenebilmelerine imkan tanınmıştır (Öz, 2004: 14-15).

VEDOP-1 Projesi kapsamında oluşturulan İVD üzerinden, 01.09.2000'den başlamak üzere kurumlar vergisi mükellefleri, 01.09.2001'den itibaren de gelir vergisi mükellefleri için hizmet verilmeye başlanmıştır. Proje sayesinde vergi dairesi işlemleri merkezden izlenebilir hale gelmiştir (GİB 2009 Yılı FR, 2010: 63).

2.4.2. Elektronik Beyanname (E-Beyanname)

E-Beyanname uygulaması, 5228 sayılı kanunun 8. maddesi ile VUK'nın 257. maddesinin 4. bendinde yapılan değişiklik sonucunda ve 01.10.2004 tarihinden itibaren "Internet Vergi Dairesi" (İVD) web adresi kullanılarak uygulanmak üzere yürürlüğe konulmuştur (Keskin, 2008: 116). E-beyanname, vergi ödeyenlere, beyannamelerini vergi idaresine elektronik olarak iletmelerini sağlamaktadır. E-beyanname aracılığıyla, vergi ile ilgili her türlü bilgi, vergi beyannamesini hazırlayanlar veya vergiyi ödeyenler tarafından, vergi idaresine kağıt kullanılmaksızın, bilgisayar ortamında aktarılmaktadır (Özgen, 2008: 1365).

E-beyanname uygulamasının amacı, "*mükelleflerin vergilendirmeye ilişkin ödevlerini yerine getirmede, gelişen BİT'den yararlanmak, vergi beyannameleri ile bildirim ve eklerinin kolay, hızlı, ekonomik ve güvenilir bir şekilde idareye intikalini sağlamak, vergi beyannamelerinin doldurulmasındaki hataları en aza indirerek mükellef mağduriyetini önlemek, vergi dairesinin beyanname kabul, tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini azaltarak iş ve işlemlerini kolaylaştırmak ve diğer alanlarda mükellefe daha iyi hizmet vermesini sağlamak*" olarak belirlenmiştir. (GİB, 2008: 43; GİB, 2011 FR: 2012: 62).

03.03.2005 tarihli VUK 346 No'lu GT ile de daha önce isteğe bağlı olarak gönderilebilen beyannamelerden belirli hadlerle sınırlı olanlarının internet üzerinden elektronik ortamda gönderilmesi zorunlu hale getirilmiştir[38].

---

[38] Zorunlu hale getirilen beyannameler şunlardır; (i) Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi, (ii) Kurumlar Vergisi Beyannamesi, (iii) Geçici Vergi Beyannamesi, (iv) ÖTV Beyannamesi (2/a beyannamesi hariç), (v) ÖİV Beyannamesi, (vi) ŞOV Beyannamesi

Temmuz 2005 tarihinde kanuni süresi geçtikten sonra kendiliğinden veya pişmanlık talepli olarak verilen beyannamelerin elektronik ortamda verilmesine ilişkin düzenleme VUK'nın mük. 257/3. maddesinde düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile normal beyan döneminde verilen herhangi bir beyanname ile pişmanlık yoluyla verilen beyanname arasında yöntem açısından hiçbir fark kalmamıştır. Yine aynı tarih ve aynı kanun ile bu sefer VUK'nın mük. 355. maddesinde yapılan değişiklikle elektronik ortamda beyanname verilmesi mecburiyetine uyulmaması halinde kesilmesi gereken özel usulsüzlük cezasına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

01.02.2007 tarihli VUK 367 Nolu GT ile *kurumlar vergisi mükellefleri* için kurumlar vergisi beyannamesini ve geçici vergi beyannamelerini hiçbir hadle sınırlı olmaksızın elektronik ortamda vermeleri zorunlu hale getirilmiştir. Yine aynı tarih itibariyle *İstanbul Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı Mükellefleri*nin, tüm vergi beyannamelerini elektronik ortamda gönderme zorunluluğu getirilmiştir. 01.03.2007 tarihli 368 Nolu GT ile *düzeltme beyannameleri*nin elektronik ortamda gönderilmesi kararlaştırılmıştır. 18.10.2007 tarihli 376 Nolu GT ile de *gelir vergisi mükellefleri* için hadler kaldırılmış ve sözkonusu mükelleflerin yıllık gelir vergisi beyannamesini ve geçici vergi beyannamelerini hiçbir hadle sınırlı olmaksızın elektronik ortamda vermeleri zorunlu hale getirilmiştir (Keskin, 2008:117).

E-Beyanname uygulaması kapsamında, 2010 yılı sonu itibariyle 24 adet beyanname[39] ve bildirim internet ortamında alınmakta iken, 6111 sayılı Kanun kapsamında uygulamaya konulan 15 beyanname ile birlikte bu sayı 2011 yılı sonu itibariyle 39'a yükselmiştir (GİB 2011 FR, 2012: 62; İnce, 2009: 247-249). 2A numaralı ÖTV Beyannamelerinin de 01.11.2011 tarihi itibariyle elektronik ortamda verilebilmesi mümkün hale gelmiş bulunmaktadır. Diğer taraftan, tasfiye halinde verilen beyannamelerin e-beyanname sisteminden verilebilmesine ilişkin çalışmalar sürdürülmekte, aynı vergi dairesi çalışma alanında bulunan şubelere ait muhtasar beyannamelerinin e-beyanname sisteminden alınabilmesine ilişkin çalışmalara ise 2012 yılında başlanması planlanmaktadır (GİB 2011 FR: 2012: 24-25).

Beyannamelere ilave olarak bilanço esasına tabi mükelleflerin 2010 yılı ve takip eden dönemler için 403 Sıra No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğinde yer alan "Kesin Mizan" bildirimleri de elektronik ortamda alınmaya başlanmıştır. Kesin mizan uygulamasında olduğu gibi, mükelleflerin tutmak zorunda oldukları defterlerin elektronik ortamda oluşturulması, onaylanması ve muhafazası ile ilgili hukuki ve teknik altyapının oluşturulması çalışmaları nihai aşamaya gelmiştir. Bu kapsamda yevmiye defteri ve defteri kebirin elektronik ortamda oluşturulmasında kullanılacak format ve

---

[39] (1) KDV Beyannameleri (1 ve 2 nolu), (2) ÖTV Beyannamesi, (3)Muhtasar Beyanname, (4) Muhtasar Beyanname, (5) Damga Vergisi Beyannamesi, (6) BSMV Beyannamesi, (7) ÖİV Beyannamesi, (8) ŞOV Beyannamesi, (9) Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi (Beyana tabi geliri sadece basit usulde tespit edilen ticari kazançlardan ibaret olanlar için), (10) Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi (Beyana tabi geliri sadece gayrimenkul sermaye iradından ibaret olanlar için), (11) Yıllık Gelir Vergisi Beyannamesi (Ticari, zirai ve mesleki kazancı olan mükellefler için zorunlu), (12) Kurumlar Vergisi Beyannamesi, (13) Geçici Vergi Beyannamesi (Kurumlar Vergisi mükellefleri için 2007 yılının ilk döneminden itibaren zorunlu), (14) Geçici Vergi Beyannamesi (Gelir Vergisi mükellefleri için zorunlu), (15) Noter Harcı, (16) Form B (Form Ba, Form Bs), (17) G.V.K Geçici 70. madde kapsamında Muhtasar Beyanname, (18) G.V.K Geçici 67. maddesine göre yapılan tevkifatlar için Muhtasar Beyanname, (19) KKDF Kesintisi Bildirimi, (20) Araçları Muayene Yetkisi Verilen Gerçek ve Tüzel Kişilerce Ödenmesi Gereken Hazine Payına ilişkin Bildirim, (21) 5811 sayılı Kanun kapsamında Yurt Dışında Sahip Olunan Varlıklara ilişkin Vergi Beyannamesi (Gerçek ve tüzel kişiler için), (22) 5811 sayılı Kanun kapsamında Yurt Dışında Sahip Olunan Varlıklara ilişkin Vergi Beyannamesi (Sorumlu Bankalar ve Aracı Kurumlar için), (23) 5811 sayılı Kanun kapsamında Türkiye'de Sahip Olunan Varlıklara ilişkin Vergi Beyannamesi.

standartlarla ilgili teknik kılavuzlar ve uygulama yazılımı hazırlanmıştır. Diğer taraftan 1512 sayılı Kanunun 27. Maddesi uyarınca noterler veya noterlik görevini ifa ile mükellef olanların, tasdik ettikleri belgelere ve defterlere ilişkin bilgileri elektronik ortamda göndermeleri sağlanmış bulunmaktadır (GİB 2011 Yılı KMDBR, 2011: 2).

2.4.3. Vergi Dairesi Otomasyonu (VDO ve e-VDO)

Vergi dairesi işlemlerinin tümünün bilgisayarlarla yapılarak iş yükünün azaltılması, vergi dairesi çalışmalarında etkinlik ve verimliliğin artırılması ve bilgisayar ortamında toplanan bilgilerden sağlıklı bir karar, destek ve yönetim bilgi sisteminin oluşturulması hedeflenerek, 1997 yılında Client-server mimaride çalışan (VDO) bir yapıda vergi dairesi uygulama yazılımları hazırlanmıştır (GİB 2012 Yılı PP, 2012: 45).

VDO, masa sisteminde çalışan bir vergi dairesinin evrak işlemlerinden, muhasebe işlemlerine kadar tüm fonksiyonlarının bilgisayar yardımı ile gerçekleştirilmesini kapsamaktadır. Vergi dairelerinde evrak girişinden başlayarak sicil, tahakkuk, tahsilat, düzeltme, tarhiyat, takip, iade, araç tescil, muhasebe, özlük işlemleri gibi vergi dairesinin bütün işlemleri birbiri ile entegre şekilde bilgisayar ortamında yapılmakta ve uygulamada kullanılan defter, belge ve çeşitli raporlar VDO yazılımları ile hazırlanabilmektedir (Gerçek, 2010: 79).

2004 yılında vergi dairesi otomasyon uygulamalarında merkezi bir yapıya geçilmesi kararı doğrultusunda mevcut otomasyon uygulamaları merkezi bir yapıda (e-VDO) tekrar hazırlanarak, 2005-2009 yılları arasında otomasyon kapsamında olmayan vergi daireleri ile mal müdürlükleri gelir birimlerinin e- VDO ile otomasyona geçirilmesi, VDO uygulamaları ile çalışan vergi dairelerinin ise otomasyon sistem değişikliği gerçekleştirilmiştir (GİB 2011 FR, 2012: 74). Sonuç olarak, 81 ilde müdürlük şeklinde örgütlenen 448 Vergi Dairesi Müdürlüğü ve Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı ile 29 il Vergi Dairesi Başkanlığı, 585 malmüdürlüğü e-VDO kapsamına alınmış olup otomasyona geçmeyen vergi dairesi müdürlüğü kalmamıştır (İnce, 2009: 250).

E-VDO'nun sürece ek katkıları şu şekildedir (Gerçek, 2010: 79); (i) Mükellef borçlarının diğer vergi dairelerince de görülebilmesi ve mükelleflerce internet ortamında izlenebilmesi, (ii) Bankalarca yapılan tahsilatların kapsamının genişletilmesi, (iii) İlişik kesme işlemleri ile araç muayene işlemlerinde kolaylık sağlanması için tahakkukların ödenmemiş kısımlarının bilgisayar ortamına aktarılması.

2.4.4. Veri Ambarı (VERİA)

GİB tarafından iç ve dış kaynaklardan alınan veriler diğer kamu kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarından sağlanan verilerin işlenmesi suretiyle kayıt dışı ekonomi ve vergi kaçakçılığı ile mücadele edilmesine yönelik bir sistem kurulması amacıyla VERİA Projesi hayata geçirilmiştir.

2005 yılında başlayan VERİA uygulaması ile beyan dışı kalmış vergisel olayların tespiti, mükellef beyanlarının doğruluğunun kontrolü ve denetim birimlerine bilgi desteği sağlamak amacıyla bilgi kaynaklarının araştırılması, tespit edilen bilgi kaynaklarından veri toplanması ve analizi, vergi incelemelerinde yararlanılmak üzere, iç

ve dış kaynaklardan alınan bilgilerin veri ambarına aktarılarak değerlendirilmesi, alınan çıktıların incelenmek üzere denetim birimlerine gönderilmesi ve veri ambarındaki bilgilerin tüm denetim birimlerinin kullanımına sunulması ve böylece kayıtdışı ekonomi ve vergi kaçakçılığı ile mücadele edilmesi amaçlanmıştır (GİB 2011 FR, 2012: 76; İnce, 2009: 253; Gerçek, 2010: 81).

2.4.5. Elektronik Banka Tahsilatları İşleme Sistemi (EBTİS) ve Kredi Kartı İle Elektronik Ortamda Tahsilat

Daha öncesinde, vergi tahsilat yetkisinin verildiği bankalara yapılan vergi ödemeleri mükellef hesaplarına işlenmekte ve banka şubelerinden kağıt ortamında gelen alındıların elle girişi yapılmakta iken, 2000 yılında VEDOP projesinin bir parçası olarak geliştirilen EBTİS sistemi sayesinde, vergi tahsilatlarının, web tabanlı uygulamalar kullanılmak suretiyle bankaların bilgi işlem merkezlerinden GİB'e elektronik olarak gönderilmesi ve vergi dairelerinde mükellef hesaplarına otomatik olarak işlenmesi mümkün hale gelmiştir (Ay, 2006, 70; Gerçek, 2010: 79).

VEDOP-2 Projesinin başlatılmasıyla birlikte EBTİS uygulaması daha da geliştirilmiştir. 2005 yılının Ağustos ayından itibaren de vergi tahakkuk bilgileri yetkili bankalara açılarak doğrudan e-tahsilat uygulaması başlatılmıştır. E-Tahsilat uygulamasında, tahsilat yetkisi verilmiş bankaların yaptığı tahsilatların mükellef hesaplarına işlenmesindeki gecikmeyi ortadan kaldırmak hedeflenmiştir. Tahsilat yetkisi bulunan 24 banka[40] ve PTT şubeleri Gelir İdaresi Başkanlığı sistemine bağlanıp otomasyon kapsamındaki vergi dairesi ve malmüdürlüklerinde kayıtlı mükelleflerin cari dönem tahakkuklarını sorgulamak suretiyle tahsilat yapmakta olup, bu sayede vergi tahsilatlarının daha hızlı ve hatasız bir şekilde yapılması sağlanmaktadır. E-Tahsilat kapsamında banka ve PTT şubelerince yapılan sorgulu tahsilatların eş zamanlı olarak ve anında mükellef cari hesaplarına[41] işlenmesinin sağlanması yönündeki çalışmalar önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir (GİB 2012 Yılı PP, 2012: 58-59).

2.4.6. Vergi Denetmenleri Otomasyon Sistemi (VEDOS)

VEDOS ile vergi kayıp ve kaçağının önlenmesi kapsamında etkin denetim planlarının yapılabilmesi, eş zamanlı olarak yürütülebilmesi, denetim elemanları tarafından yapılacak çalışmalarda uygulama birliği ve verimlilik artışı amaçlanmıştır. Böylece denetim elemanlarının zaman planlaması, performans değerlemesi yapabilmeleri de mümkün hale gelmiştir. Pilot uygulamanın tamamlanmasının ardından

---

[40] T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş., Türkiye İş Bankası A.Ş.,Yapı Kredi Bankası A.Ş., Akbank T.A.Ş.,Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O., Türkiye Garanti Bankası A.Ş., Şekerbank T.A.Ş, Fortisbank A.Ş., Türk Ekonomi Bankası A.Ş., Finansbank A.Ş., Denizbank A.Ş., Tekstilbank A.Ş., Anadolubank A.Ş., HSBC Bank A.Ş., ING Bank A.Ş., Alternatifbank A.Ş., Tekfenbank A.Ş., Turkıshbank A.Ş., Türkiye Finans Katılım Bankası A.Ş., Asya Katılım Bankası A.Ş., Albaraka Türk Katılım Bankası A.Ş., Kuveyt Türk Katılım Bankası A.Ş., Citibank A.Ş., Turkland Bank ve PTT (GİB 2010 FR, 2011: 12).

[41] "Cari Hesap ve İade Mahsup İşlemleri Projesi", mükellef borçlarının ve bu borçlara ilişkin sürecin bilgisayar ortamında izlenebilmesi, mükellef borçlarının diğer vergi dairelerince de görülebilmesi, vergi dairesi kayıtlarında yer alan tahakkuk ve tahsilata yönelik bilgilerin mükellef bazında tek bir hesapta izlenebilmesi, bankaca yapılan tahsilatların kapsamının genişletilmesi ve böylece mükelleflere daha hızlı ve kaliteli hizmet sunulması amaçlarına yönelik olarak geliştirilmiş bir projedir (GİB 2011 FR, 2012: 75).

27 Haziran 2005 tarihinde Eskişehir ve Kocaeli Vergi Dairesi Başkanlıklarından başlayarak tüm illerdeki Vergi Denetmenleri Büro Başkanlıklarına kadar VEDOS sistemi yaygınlaştırılmıştır (Gerçek, 2010: 81).

Bu sistem ile mükellefin yasal kayıtlarının ve "Merkezi Risk Analizi ve Katmanlaştırma Sistemi" (MERAK) çerçevesinde elde edilen verilerin elektronik ortamda vergi denetim elemanlarına aktarımı sağlanarak vergi incelemelerine hız ve etkinlik kazandırılması hedeflenmiştir. Bu bağlamda, ilgili birimlerce yapılan risk analizleri sonucu incelenmesinde veya gönüllü uyum projesi kapsamında gönüllü uyuma teşvik edilmesinde yarar görülen mükellefler VEDOS üzerinden Vergi Dairesi Başkanlıklarına gönderilmiş, yapılan incelemelere veya matrah artırımlarına ilişkin çalışmaların istatistiki sonuçlarının alınması sağlanmıştır (GİB 2009 FR, 2010: 15 ; İnce, 2009: 253).

Gelir idaresinde yürütülen önemli projelerden bir diğeri de SESAM Projesidir. SESAM, çeşitli muhasebe programları ile elektronik ortamda tutulan muhasebe kayıtlarının, kendi içinde ve dış kaynak verileriyle karşılaştırılmalı yöntemlerle analiz edilerek hızlı, etkin ve verimli denetim yapılmasına imkan sağlayan bir programdır. SESAM Denetim Programının, öncelikle pilot seçilen bölgelerden başlamak üzere, tüm Türkiye genelinde vergi denetim elemanlarınca kullanılmasını sağlayarak, incelemelere hız ve etkinlik kazandırılması amaçlanmış, bu kapsamda, 2011 yılında pilot bölge seçilen İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana'da vergi müfettişlerine SESAM Denetim Programı kullanım eğitimi verilmiştir (GİB 2011 FR, 2012: 77).

2.4.7. Elektronik Haciz (E-Haciz)

6183 sayılı AATUHK'nin 79. Maddesi e-haciz uygulamasının hukuki dayanağını oluşturmaktadır. Söz konusu maddede yapılan değişiklik ile üçüncü kişiler nezdindeki varlıkların elektronik ortamda haczine imkan veren yasal düzenleme yapılmıştır (GİB, 2009 FR: 105). AATUHK'nin 79. maddesine istinaden çıkarılan 440 Seri No'lu Tahsilat GT'de alacaklı amme idarelerinin GİB'in uygun görüşünü de almak suretiyle banka genel müdürlükleri ile yapacakları anlaşma çerçevesinde, elektronik imza ya da şifre kullanarak haciz bildirilerinin elektronik ortamda belirlenen tutar ile sınırlı kalınmaksızın sadece bankalara tebliğ edilmesi ve elektronik ortamda cevaplarının alınması konuları düzenlenmiştir. E-haciz projesi ile birlikte Trafik Şube ve Bürolarına kayıtlı araçların sicillerine haciz kaydının elektronik ortamda yapılması sağlanmış, 5904 sayılı Kanunla da, gayrimenkul, gemiler ve taşıtların elektronik ortamda haczine imkan veren yasal değişiklikler yapılmıştır (GİB, 2009:105). 440 sayılı AATUHK GT hükmü uyarınca idare, vergi borcu bulunan mükelleflerin herhangi bir yerde, bankalarda veya üçüncü şahıslarda veya herhangi bir kurumda alacağının bulunduğunu tespit etmesi halinde "haciz bildirisi" tebliğ etmek ve buna göre de bu alacağı tahsil yoluna gidebilmektedir (Ay vd, 2011: 155).

Mayıs 2009'da 37 banka ve "Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş." ile protokol imzalanmıştır. Böylece "Vergi Dairesi", "Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş." ve "Banka" şeklinde üçlü bir ilişki kurularak bankalar ile Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş. nezdindeki varlıkların elektronik ortamda haczi için uygulamalar başlatılmıştır (GİB 2009 FR, 2010:105).

VEDOP-3 projesi kapsamında Maliye Bakanlığı tarafından 2009 yılının Haziran ayından itibaren pilot olarak uygulanmaya başlanan e-haciz sistemi, mükelleflerin banka hesaplarına haciz konulması anlamına gelmektedir (Gerçek, 2010). E-haciz Projesi ile devletin vadesi geçen vergi alacaklarının elektronik ortamda haciz işlemine tabi tutularak tahsil edilebilmesi imkanı getirilmiştir. Sistem, "Vergi Dairesi", "Merkez" ve "Banka" tarafı olmak üzere üçlü bir ilişki sözkonusu olmaktadır (GİB 2008 FR: 66). Proje ile vergi dairelerince düzenlenen haciz bildirilerinin banka genel merkezlerine, banka bildirimlerinin vergi dairelerine ve vergi dairesi değerlendirmelerinin banka genel merkezlerine elektronik ortamda aktarımı e-imza ile sağlanmaktadır. Projeye pilot uygulama ile başlanmış olup, bu kapsamda 'Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş.'nin yanı sıra 38 banka ile anlaşma sağlanmıştır (GİB, 2010 FR, 2011: 8).

2.4.8. Elektronik Fatura (E-Fatura)

EDTr Projesi 2003-2004 KDEP içerisinde "e-Ticaret" başlığı altında 49 Nolu "*Elektronik Faturanın Kullanım Usul ve Esaslarının Belirlenmesine Yönelik Hazırlık Çalışmalarının Yapılması*" başlıklı eyleme yer verilmiştir ve eylemin gerçekleştirilmesinden Maliye Bakanlığı sorumlu tutulmuştur. MB'nin bir birimi olarak GİB, VUK'nun 227. maddesinin 4. fıkrası, mükerrer 242. maddesinin 2 numaralı bendi ile mükerrer 257. maddesinin 1 ve 3 numaralı bent hükümleri çerçevesinde Elektronik Fatura Kayıt Sistemine (EFKS) ilişkin çalışmalarını tamamlamıştır (İnce, 2009: 244).

2005 yılında yayımlanan "EDTr 2005 EP"de ise "*Elektronik Faturaların Kullanım Usul ve Esaslarının Belirlenmesine Yönelik Çalışmaların Yapılması*" adlı 49 Nolu Eylem yayımlanmıştır. Eylemde e-fatura konusunda, ilgili taraflar bakımından kullanım imkanı sağlayacak düzenlemeler, standartlar ve alınacak diğer tedbirlerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılması amaçlanmıştır. Bu eylemin gerçekleştirilmesinden ise Maliye Bakanlığı sorumlu tutulmuştur (DPT, 2005 (b): 53). Sorumlu kuruluş Maliye Bakanlığı olmakla birlikte, Adalet Bakanlığı, TSE, ilgili kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, TÜRMOB ve ilgili sivil toplum kuruluşları ile iletişim halinde olarak rapor, mevzuat ve pilot proje hazırlanması öngörülmüştür (Doğan, 2011: 3).

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010) belgesinde ise e-fatura ile ilgili olarak; "*e-fatura projesi ile ülke çapında uygulanacak bankacılık sistemiyle entegre bir elektronik fatura modelinin oluşturulması sağlanacaktır*" şeklinde bir açıklama yer almıştır (GİB, 2009: 46; Çetin, 2010: 83-84).

E-fatura uygulaması, elektronik belge olarak düzenlenen faturaların tarafları arasında dolaşımı ile ilgili oluşturma, gönderme ve alma zamanı gibi önemli kayıtların tarafsız bir biçimde tutulmasını sağlamak ve elektronik belge olarak oluşturulmuş herhangi bir belgenin sıhhatinden (format ve standartlara uygunluk, göndericinin kimliği ve doğruluğu, elektronik belgenin geçerliliği ve içeriğinin bütünlüğü) emin olmak amacı ile GİB tarafından oluşturulan uygulamanın genel adıdır (Karadeniz, 2012: 5).

Bilgi işlem sistemleri yeterli ve faturalaşma ihtiyacı kapsamlı olan mükelleflere, doğrudan kendilerine ait bilgi işlem sistemlerini kullanarak fatura gönderme imkanı sağlanmıştır (GİB 2009 FR, 2010: 16). Bilgi işlem sistemi yeterli olmayan mükelleflerin uygulamadan yararlanabilmelerini sağlamak amacıyla ise, uygulamaya ait temel

fonksiyonları bünyesinde barındıran www.efatura.gov.tr adresi üzerinden "*E-Fatura Web Portalı*"açılmıştır (GİB 2009 FR, 2010: 16).

14.05.2008 tarihli VUK 33 Sıra Nolu Sirküler ile e-fatura uygulamasının başlangıç adımı olan "Elektronik Fatura Kayıt Sistemi" (EFKS) 2008 yılı başından itibaren kısmen uygulamaya sokulmuştur. EFKS, e-fatura projesinin birinci adımı olarak tasarlanmış ve tamamlanmıştır. İkinci adım olarak ise faturalaşma sürecinin tamamen elektronik ortama taşınması için gerekli olan konsorsiyum yapısının kurulması amacına yönelik mevzuat çalışması ve teknik çalışmalar tamamlanmıştır. Elektronik Mali Mühür Elektronik Sertifikası oluşturularak elektronik belgelerin iletilmesinde kullanılacak mesajlaşma platformunun güvenliği ve güvenilirliği sağlanmıştır (DPT: 2010: 22).

Vergi mevzuatımızda e-fatura ile ilgili olarak e-fatura sisteminin başlangıç aşaması olan EFKS kapsamında GİB ile protokol imzalayarak sisteme dahil olan mükellefler, düzenlemiş oldukları faturaların birer nüshalarını kağıt ortamında saklamak zorunda olmadıkları gibi, alıcılarına kağıt ortamında veya manyetik ortamda fatura da verebilme imkanına sahiptirler. Elektronik ortamda gönderilen faturaların geçerli olabilmesi için EFKS kapsamında elektronik olarak fatura gönderme izni alan mükelleflerin alıcılarına iletmek üzere hazırladıkları dosyaların 'pdf' formatında hazırlanmış olması ve 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu (EİK) hükümlerine göre nitelikli e-imza ile imzalanmış olması zorunluluğu bulunmaktadır (Aydın, 2009:3).

2008 yılında hizmete alınan EFKS pilot uygulamasında 6 firma (5 telekomünikasyon şirketi ve bir doğalgaz dağıtım şirketi; Avea İletişim Hizmetleri A.Ş., Türk Telekomünikasyon A.Ş., Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş., Vodafone Telekomünikasyon A.Ş., TTNet A.Ş., BURSAGAZ Bursa Şehiriçi Doğalgaz Dağıtım Ticaret ve Taahhüt A.Ş.) ile protokol imzalanması suretiyle bu firmalara faturalarını elektronik ortamda düzenleme, faturalara ait belirli bilgilerin GİB sistemine aktarılması koşulu ile ikinci nüsha faturaların elektronik ortamda saklanması, bu firmalardan 5'i için birinci nüsha faturaların elektronik imza ile imzalanarak ve elektronik araçlar vasıtasıyla alıcısına gönderilmesi izni verilmiştir (GİB 2009 FR, 2010: 16; GİB 2011 FR, 2012: 63).

2.4.9. Elektronik Defter (E-Defter)

Elektronik defter (e-defter) çalışmaları ile VUK ve TTK kapsamında kağıt üzerinde tutulması zorunlu olan yevmiye defteri ve defteri kebirin elektronik ortamda tutulması, muhafaza ve ibraz edilebilmesi ile açılış ve kapanışlarına ilişkin tasdik işlemlerinin elektronik ortamda yapılması imkanının sağlanması, bu defterlerin değişmezliğinin, bütünlüğünün ve kaynağının garanti altına alınması hedeflenmiştir (GİB 2012 Yılı PP, 2012: 44).

EDTr Projesi 2003-2004 KDEP içerisinde "e-Ticaret" başlığı altında 50 Nolu ve "*Ticari Defterlerin Elektronik Ortamda Tutulması*" başlıklı eylemin gerçekleştirilmesinden Maliye Bakanlığı sorumlu kuruluş olarak tanımlanmıştır.

2005 yılında yayımlanan "EDTr 2005 EP"de ise "*Elektronik Faturaların Kullanım Usul ve Esaslarının Belirlenmesine Yönelik Çalışmaların Yapılması*" başlıklı 49 Nolu Eylem ile "*Ticari Defterlerin Elektronik Ortamda Tutulması*" başlıklı 50 Nolu Eyleme yer verilmiş. Bu eylemlerin gerçekleştirilmesinden Maliye Bakanlığı sorumlu tutulmuştur (Doğan, 2011: 3). Sözkonusu eyleme göre ticari defterlerin elektronik ortamda

tutulması, tasdiki, saklanması ve denetimine yönelik hazırlık çalışmalarının yapılması, gerekli düzenleme ve tedbirlerin belirlenmesi planlanmıştır (DPT, 2005 (b): 53).

Temmuz 2006'da yayımlanan "Bilgi Toplumu Stratejisi 2006-2010 Eylem Planı"nda 64 Nolu ve "Elektronik Fatura ve Defter Uygulaması" başlıklı eylemde ise 2008 yılından başlayarak işletmeler ve vatandaşlar tarafından ticari hayatta yoğun olarak kullanılan fatura ve ticari defterlerin elektronik ortamda tutulması ve resmi makamlara ibrazına imkan sağlayacak uygulamanın başlaması öngörülmüştür (DPT, 2006 (a): 26).

VUK'nun "*Elektronik Ortamdaki Kayıtlar ve Elektronik Cihazla Belge Düzenleme*" başlıklı mükerrer 242/2. maddesi e-defter, e-belge ve e-kayıt ile ilgili hükümlere yer vermiştir. 242. maddenin Maliye Bakanlığı'na verdiği yetkiye istinaden e-Defter Uygulamasının hayata geçirilmesi için defterlerin veri standardı ve veri formatının tanımlanması ve defterlerin elektronik ortamda tutulması, aktarılması, arşivlenmesi ve onaylanmasına ilişkin teknik ve hukuki altyapı tamamlanmıştır (GİB 2012 Yılı PP, 2012: 44).

GİB ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılan ortak çalışmalar sonucu 2011 yılının Aralık ayında yayımlanan 1 sıra nolu "*Elektronik Defter Genel Tebliği*", 01.01.2012 tarihinden itibaren uygulamaya geçmiş bulunmaktadır. Uygulama ile mükellef hizmetlerinde ve idari işlemlerde hem mükellefler hem de kamu ve özel sektörün birçok uygulamasında kolaylık ve maliyet avantajları sağlanması amaçlanmıştır (Doğan, 2011: 3).

2.4.10. Elektronik Tebliğ (E-Tebliğ)

E-tebliğ uygulaması ile vergi mevzuatı çerçevesinde yapılabilecek tüm duyuruların elektronik ortamda tebliğ edilmesine imkan sağlanması amaçlanmış, yazılı olarak yapılan tebliğlerde ortaya çıkan gecikmelerin ve muhataba ulaşmada karşılaşılan zorluğun önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Tebliğin elverişli elektronik bir adrese yapılması suretiyle, veri güvenliğinin sağlanması ve muhatabın hukuki sonuçlar açısından tebliğden haberdar olması mümkün hale gelmiştir. Bu düzenlemeye göre; (i) VUK hükümlerine göre tebliğ yapılacak kişilere tebliğe elverişli elektronik bir adres vasıtasıyla elektronik ortamda tebliğ yapılabilecektir, (ii) Elektronik ortamda tebliğde anılan kanunun 93. maddesinde sayılan usullere bağlı kalınmayacaktır, (iii) Kanunda belirtilen hususlarda elektronik tebliğe ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır (Bulut, 2011).

Kanun metninde geçen 93. madde tebliğin esaslarını düzenlemiştir. Bu madde hükmüne göre, vergilendirmeyle ilgili olup hüküm ifade eden her türlü vesikalar ve yazılar; adresleri bilinen gerçek ve tüzel kişilere posta vasıtasıyla ilmühaberli taahhütlü olarak, adresleri bilinmeyenlere ise ilan yoluyla tebliğ edilir. İlgili kabul ederse, tebliğ daire veya komisyonda da yapılabilir. Buna göre vergi dairesi, postayla tebliğ yapmaksızın doğrudan elektronik ortamda tebliğ yapabilecektir (Bulut, 2011).

2.4.11. Elektronik Vergi Levhası (E-Vergi Levhası)

VUK 5/4. maddesi gereğince Gelir Vergisi mükellefleri (kazancı basit usulde tespit edilenler dahil) ile sermaye şirketleri her yıl Mayıs ayının son gününe kadar vergi tarhına esas olan kazanç tutarları ile bunlara isabet eden vergi miktarlarını gösteren levhayı almak zorundadırlar. Hüküm Şubat-2011 tarihine kadar levhaların *asılmas*ını öngörmüş iken, 25.02.2011 tarihinde 6111 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile vergi levhasının *asılma* zorunluluğu kaldırılmış ve *bulundurma* zorunluluğu getirilmiştir.

E-Vergi Levhası: 408 Seri No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ ile mükelleflerin işe başlama dahil vergi levhalarını internet vergi dairesinden almaları sağlanmıştır. Tebliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren mükellefler e-vergi levhası dökümlerini almışlardır. Söz konusu tebliğ kapsamında ihtiyaç duyan kurum ve kuruluşlarla bilgisi talep edilen mükelleflere ait vergi levhasında bulunan bilgilerin ilgili kurumla düzenlenecek protokol kapsamında hazırlanacak web servisler aracılığıyla elektronik ortamda sorgulanması veya mevcut bilginin doğrulanması amacıyla çalışmalar başlatılmıştır (GİB 2011 Yılı KMDBR, 2011: 5).

408 Nolu VUK GT'de de belirtildiği üzere, yeni dönemde vergi levhaları gelir idaresinin web sayfasında yer alan İVD üzerinden her yıl gelir vergisi mükellefleri için 1 Nisan-31 Mayıs, kurumlar vergisi mükellefleri için ise 1-31 Mayıs tarihleri arasında düzenlenip yazdırılacak, meslek mensuplarınca tasdik edilmeyecek ve bu konuda bildirim yapılmayacaktır. Diğer taraftan elektronik ortamda düzenlenen vergi levhalarının mükelleflerin işyerlerinde bulundurulma zorunluluğu uygulaması devam etmektedir.

2.4.12. Özelge Otomasyon Sistemi (ÖOS)

VUK 413. maddesi doğrultusunda Vergi Dairesi Başkanlıkları/Defterdarlıklarca mükelleflerden alınan özelge taleplerinin elektronik ortamda gerçekleşmesini sağlayan Doküman Yönetimi İş Akış Sistemi (DYIAS) içerisinde yer alan ÖOS, mükelleflerin yazılı doküman yoluyla yapmış oldukları bilgi ve izahat taleplerinin tamamen elektronik ortamda hazırlanarak cevaplandırılmasına imkan veren bir yapıdır.

2011 yılı içerisinde özelge sistemi kapsamında verilen özelgelerin 3.163'ünün internet sayfasında yayınlanması sağlanmıştır. İnternet sayfası üzerinden kullanıma sunulan "Özelge Sistemi" ile mükellefe kısa zamanda doğru ve net cevap vermek, başvuruları ve cevapları bir standarda kavuşturmak, internetten yayın yoluyla şeffaflık sağlamak, mükellefin uyum maliyetini azaltmak, idarenin iş yükünü hafifletmek, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltarak kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amaçlanmaktadır (GİB 2011 FR: 2012: 25).

ÖOS, 26.01.2010 tarihinden itibaren Türkiye genelinde uygulanmaya başlanmıştır. 26.01.2010 tarihinden 31.12.2011 tarihine kadar özelge sistemine giren toplam başvuru sayısı 14.843 olup ilk defa üretilip sayı alarak örnek havuzuna giren özelge sayısı 3.894, VDB ve defterdarlıklarca emsal özelgelerden üretilip sayı alan özelge sayısı 8.518, sistemde taslak durumunda bulunan özelge sayısı 2.431'dir (GİB 2012 Yılı PP, 2012: 50).

2.4.13. Elektronik Ortamda Mükellef Bilgileri Bildirimi Uygulaması (MBB)

Mükellef Bilgi Bildirimi'nin elektronik ortamda verilme zorunluluğuna ilişkin yayımlanan 413 Nolu VUK GT kapsamında mükelleflere ait verilerde meydana gelen değişikliklerin güncel olarak takip edilememesi nedeniyle yaşanan aksaklıkların önlenebilmesi amacıyla, verilerin güncellenmesi, eksikliklerin giderilmesi, doğruluklarının teyidinin sağlanmasına yönelik olarak "Mükellef Bilgileri Bildirimi"nin elektronik ortamda verilmesi zorunluluğu getirilmiştir

MBB'ni, bildirim verme süresinin başladığı gün olan 1 Nisan 2012 tarihi itibariyle faal olan tüm; (i) Kurumlar vergisi mükellefleri, (ii) Ticari kazanç (kazancı basit usulde tespit edilenler hariç), zirai kazanç ve serbest meslek kazancı elde eden gelir vergisi mükellefleri vermek zorundadırlar. Bildirimin elektronik ortamda verilmiş sayılabilmesi için onaylama işleminin yapılması zorunludur. Onaylama işleminin ise en geç, bildirimin verilmesi gereken son gün olan 31 Mayıs günü saat 24.00'e kadar tamamlanması gerekmektedir. Bildirimini elektronik ortamda belirlenen süre içinde vermeyen veya eksik ya da yanıltıcı bildirimde bulunan mükellefler hakkında VUK mükerrer 355. maddesi hükmü uyarınca özel usulsüzlük cezası kesilmesi öngörülmüştür.

2.4.14. Önceden Hazırlanmış Kira Beyanname Sistemi (ÖHKBS)

Maliye Bakanlığı'nın 2012 yılında uygulamaya koyduğu 414 Nolu VUK GT'ne göre Sistemin amacı "*Gelişen bilgi işlem teknolojilerinden yararlanarak, vergi beyannamelerinin kolay, hızlı, ekonomik ve güvenilir bir şekilde idareye intikalini sağlamak, vergi beyannamelerinin doldurulması sırasındaki hataları asgariye indirerek mükellef mağduriyetini önlemek ve vergiye gönüllü uyumu artırmak, ayrıca vergi dairesinin, mükellefiyet kaydı, beyanname kabul, tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini azaltmak suretiyle iş ve işlemlerini kolaylaştırmak ve verimliliğini arttırmak*" şeklinde ifade edilmiştir.

ÖHKBS, "*kira geliri (GMSİ) elde eden mükelleflere ilişkin banka, tapu, sigorta şirketleri gibi üçüncü taraflardan elde edilen bilgiler kullanılarak GMSİ beyannamelerinin GİB tarafından otomatik olarak doldurulduğu ve mükelleflerin onayına sunulduğu bir sistem*"dir. Sistem ile sicil, gayrimenkul, irat tür ve tutarı, gider türü, indirim, vergi kesintisi gibi GMSİ beyannamesinde bulunan tüm bilgilerin görüntülenmesi, doldurulması ve değiştirilmesi işlemlerinin kolay, hızlı ve kontrol edilebilir bir şekilde yapılması imkanı sağlanacaktır. Vergi hesaplama adımları ve tahakkuk bilgileri hesaplanmış bir şekilde hazırlanıp mükellefin onayına sunulacaktır.

2.4.15. Çeşitli Risk Analiz Projeleri

<u>KDV İadesi Risk Analizi Projesi</u>; Sözkonusu Proje sayesinde, bütün iade hakkı doğuran işlemlerde mükelleflerin iade- mahsup taleplerine ilişkin listelerini İVD üzerinden göndermeleri sağlanmış, önceden vergi dairesi personeli tarafından manuel olarak yapılan ve uzun zaman alan kontroller ve analizlerin tamamına yakını sistem tarafından otomatik olarak yapılarak vergi dairelerine rapor edilmeye başlanmış ve bu

suretle KDV iadesi talep eden mükellefler ve vergi daireleri kırtasiyecilikten çok büyük oranda kurtarılmış ve iade işlemlerine de hız kazandırılmıştır. Ayrıca iadelerde tedarikçilerin vergisel uyumları takip edilip mükellefler detaylı analizlere tabi tutularak haksız iadelerin önüne geçilmiştir.

Sahte Belge Risk Analiz Projesi; Risk Analiz Merkezince yapılan risk analizleri kapsamında oluşturulan Sahte Belge Risk Analiz Programı ve Veri Görselleştirme Programı çerçevesinde sahte belge düzenleyen mükellefler ile uyumsuz mükellefler hızlı bir şekilde tespit edilmektedir. Bu amaçla risk kriterleri belirlenmiş ve 01.01.2009 tarihinden itibaren faal olan tüm KDV mükelleflerinin aylık bazda uyumsuzluk ve sahtecilik puanları tespit edilerek uyumsuz ve sahte belge düzenleyen mükellef kütüğü oluşturulmaya başlanmıştır. Program neticesinde sahte belge düzenleme ihtimali yüksek olan mükellefler tespit edilerek inceleme elemanlarına inceleme yapılmak üzere gönderilmiştir.

Merkezi Risk Analizi ve Katmanlaştırma (MERAK) Projesi; Uygulamaya geçirilen bu proje sayesinde veri ambarından alınan veriler ile riskli mükelleflerin tespiti çalışmasına başlanılmış ve son aşamaya gelinmiştir (GİB 2011 Yılı KMDBR, 2011: 12).

3. MUHTEMEL VE GERÇEKLEŞEN FAYDA VE MALİYETLERİYLE E-MALİYE UYGULAMALARININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye'de maliye alanında uygulamaya konulan önemli e-devlet projelerinden olan VEDOP-1, VEDOP-2 ve VEDOP-3 projeleri uygulamaya girdikçe, gelir ve vergi idarelerinin yeniden yapılanmalarına paralel olarak hukuksal altyapıda da gelişmelere uygun düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerin ilk yansımaları da vergi hukuku alanında çeşitli değişiklik ve düzenlemelere gidilmesi şeklinde kendisini göstermektedir (Serim, 2006).

VEDOP Projesi ve bileşenlerinin gelişim sürecinden görüleceği üzere, sözkonusu bileşenler uygulanma ve sonuçları alınma anlamında genel olarak dört grupta incelenebilir; (i) Uygulamaya konulan ve sonuçları izlenebilenler (İVD, e-beyanname, e-VDO, VERİA, EBTİS vb.); (ii) Uygulamaya konulmakla birlikte, sonuçları kısmi olarak alınmaya başlanan veya önümüzdeki dönemde daha net olarak belirginleşebilecek olanlar (VEDOS, e-haciz, e-fatura, e-defter, e-tebliğ, ÖOS vb.); (iii) Uygulamada olan, fakat niteliği itibariyle mevzuat çerçevesinde rutin olarak yerine getirilmesi gerekenler (e-vergi levhası, Elektronik Ortamda Mükellef Bilgileri Bildirimi Uygulaması, Önceden Hazırlanmış Kira Beyanname Sistemi vb.); (iv) Önümüzdeki dönemde uygulanmak üzere, üzerinde çalışılan veya tasarım aşamasında olanlar (örneğin tüm vergi ve diğer yükümlülüklerin kredi kartı ile ödenebilmesi projesi) .

Aşağıda sonuçları tamamen veya kısmen alınabilen uygulamalara ilişkin değerlendirmelere yer verilmeye çalışılmıştır.

İnternet Vergi Dairesi (İVD)

Halihazırda, mükelleflerin bağlı bulundukları vergi dairesinden kullanıcı kodu, şifre ve parola almak suretiyle, İVD üzerinden yararlanabildikleri hizmetler şunlardır (GİB 2010 FR: 2011: 11; GİB 2011 FR: 2012: 24); (i) "*Borcu Yoktur*" ve "*Mükellefiyet*" Yazıları için talepte bulunma, işlemlerin aşamalarını izleyebilme; (ii) Yeminli Mali Müşavirler sözleşme bilgilerine ait işlemleri yapabilme; (iii) KDV iadesi talebinin

sisteme girilebilmesi; (iv) Vergi kimlik numarası ve belge türüne göre belge basım bilgilerinin görüntülenebilmesi; (v) Mükellefe ait motorlu taşıtların plaka listesi, bunların vergi ve trafik para cezalarının görüntülenmesi ve motorlu taşıtlar ile trafik para cezalarının kredi kartı ile ödenebilmesi; (vi) Gecikme zammı ve faizi, gelir vergisi ve gayrimenkul sermaye iradı hesaplamaları yapılabilmesi; (vii) Mobil imza ile giriş yapılarak elektronik ortamda kimlik doğrulanması yapılarak, işlemlerin daha güvenli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, (viii) Mükellefler tarafından yetki verilen gerçek ve tüzel kişilerin, yetki veren adına ve yetki çerçevesince İVD'de işlem yapabilmesi; (ix) Mükelleflere vergi kimlik numarası esas alınarak özel mesajlar gönderilebilmesi; (x) Noterler veya noterlik görevini ifa ile mükellef olanların tasdik edilen belgeler ile defterlere ilişkin bildirimleri elektronik ortamda gönderebilmeleri; (xi) Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlerin, aracılık yaptığı mükelleflerin beyanname ve bildirimlerini gönderebilmelerine ilişkin aracılık/aracılık ve sorumluluk sözleşmelerinin girişini yapabilmeleri, (xii) 6111 sayılı Kanun ile yeniden yapılandırılmış borçların ödeme işlemlerinin yapılabilmesi; (xiii) Gümrük çıkış ve giriş beyanname bilgilerinin sorgulanabilmesi; (xiv) Ocak 2011 tarihinden itibaren mükelleflerin bandrol bildirimlerini sistem aracılığı ile verebilmeleri; (xv) Mükelleflerin vergi levhalarını elektronik ortamda alabilmeleri ve bununla ilgili sorgulama yapabilmeleri.

E-Beyanname

E-beyanname uygulamasının başladığı Ekim 2004 tarihinde 34.534 adet beyanname internet ortamında verilirken, bu rakam 2005'in ilk yarısında 1 milyonu geçmiştir. Aralık 2006 itibariyle internet aracılığıyla toplam 38 milyon beyanname alınmıştır. Aralık 2006 itibariyle vergi beyannamelerinin internet üzerinden alınma oranı; Kurumlar Vergisinde yüzde 92,5, Gelir Vergisinde yüzde 70, KDV'de ise yüzde 80'e ulaşmıştır. Uygulama sürecinin başlangıç döneminde 2,5 milyon Avro tutarına tekabül eden 6.000 ton kağıt tasarrufu sözkonusu olmuş, boşa çıkan 1.200 memur vergi denetimine yönlendirilmiştir (Bakmaz, 2007: 1).

E-maliye uygulamalarının ilklerinin yer alan e-beyanname konusunda uygulama sürecinin ortaya koyduğu sonuçlar şu hususlarda yoğunlaşmıştır (Bulut ve Çalışkan, 2009: 24); (i) Kırtasiyecilik ve bürokratik işlemlerde azalma görülmüştür, (ii) Mükelleflerin vergi dairesine gitmeden işlem yapabilmesi, zaman kazancı doğurmuştur, (iii) Gelir İdaresi'nin sağladığı işgücü tasarrufu, analize, denetim, eğitim ve mükellef hizmetlerine yönlendirilmiştir, (iv) İş süreçleri hızlanmış, el ortamında yaşanan hatalar önlenmiştir.

Bugün için 6111 sayılı Kanun kapsamında alınan 15 adet beyannamede ilave edildiğinde, toplam 39 adet beyanname internet ortamında verilebilmektedir. Böylece, elektronik ortamda alınan beyannameler, toplam beyannamelerin %99'unu kapsar hale gelinmiştir.

E-VDO

E-VDO uygulamasının en önemli sonuçlarından birisi "eDTr Birlikte Çalışabilirlik Esasları" kapsamında, diğer kurum ve kuruluşların otomasyon sistemleri arasında veri alışverişini sağlayacak uyumlulaştırma çalışmalarının başlatılmış ve somutlaştırılmış olmasıdır. Bu kapsamda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Yargıtay Başkanlığı, Türkiye İhracatçılar Meclisi Başkanlığı, BOTAŞ, Şeker Kurumu ve Bayındırlık

İskan Bakanlığı olmak üzere toplam 11 kurum ile web servis aracılığı ile mükellef bilgileri (vergi kimlik no, TC kimlik no, adres, mükellefiyet durumu, işe başlama ve terk tarihi vb.) ve borç bilgisi konularında bilgi paylaşımı amacıyla web servis hazırlanmıştır (GİB 2011 Yılı KMDBR, 2011: 4).

VERİA

Veri Ambarı uygulaması ile, kayıt dışı ekonomi ve vergi kaçakçılığı ile mücadelede edilmesi amaçlanmış olup, bu kapsamda bankalar, özel finans kurumları, sigorta şirketleri, aracı kuruluşlar, portföy yönetim şirketleri, diğer borsa aracı kuruluşları, posta ve telgraf teşkilatı, factoring şirketleri, tüketici finansman şirketleri, finansal kiralama şirketleri, döviz büroları, ikrazatçılar, kıymetli maden aracı kuruluşları ve Takasbank, Ba ve Bs Bildirim Formları, Form 11, gayrimenkul alım, satımı yapan kişiler hakkında bilgiler, gayrimenkul ipotek işlemleri, MB'den alınan 50.000 ABD Doları veya eşitini aşan dövizlerin yurt dışına transfer işlemlerine ilişkin bilgiler, Adalet Bakanlığı UYAP kapsamında avukat ve bilirkişilerin bilgileri vb. bilgiler VERİA'ya aktarılmaktadır (İnce, 2009: 254-255).

EBTİS

Sistem sayesinde, vergi dairelerinde iş gücü, zaman ve maliyet tasarrufundan bahsedilmektedir (yaklaşık 2000 memur/ay'lık işgücü kazancı, yıllık yaklaşık 24 milyon adet banka makbuzunun yeniden elle kaydedilmesinden doğacak olan hataların ortadan kaldırılması vb.) (Turan ve Özgen, 2009: 137).

Tablo 5: VEDOP Kapsamındaki Vergi Daireleri Tahsilatları ile Vergi Daireleri Adına Bankalarca Yapılan Tahsilatların Yıllar İtibariyle Karşılaştırılması

Tahsilatın Yapıldığı Yer	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Tahsilat Tutarı (Bin TL)	Oran (%)	Tahsilat Tutarı (Bin TL)	Oran (%)	Tahsilat Tutarı (Bin TL)	Oran (%)	Tahsilat Tutarı (Bin TL)	Oran (%)	Tahsilat Tutarı (Bin TL)	Oran (%)	Tahsilat Tutarı (Bin TL)	Oran (%)
Vergi Dairesi	34.767	35	54.749	42	86.772.486	60	58.010.440	37	54.233.274	32	58.355.891	30
Banka	65.390	65	75.350	58	58.560.384	40	98.205.545	63	116.267.285	68	136.629.296	70
TOPLAM	**100.157**	**100**	**130.099**	**100**	**145.332.870**	**100**	**156.215.985**	**100.00**	**170.500.559**	**100**	**194.985.187**	**100**

Kaynak: GİB, 2009 Yılı FR, s. 18; 2010 Yılı FR, s.12.

VEDOP kapsamındaki vergi daireleri tahsilatı ile vergi daireleri adına bankalarca yapılan tahsilatların yıllar itibariyle karşılaştırması incelendiğinde (Tablo 5), bankalar aracılığı ile yapılan tahsilatlarda kayda değer artışların olduğu görülmektedir. 2007 yılı itibariyle toplam tahsilatlar içerinde bankaların payı % 40 düzeyinde iken, bu oran izleyen üç yıllık periyotta (2008, 2009 ve 2010 yılları) sürekli artarak, sırasıyla % 63, % 68 ve % 70 olarak gerçekleşmiştir. E-tahsilat ve sanal ortamda kredi kartı uygulamasıyla birlikte mükelleflerin vergi dairesine gelme zamanları azalmış, bu sonuç tahsilat maliyetlerini ve oranlarını olumlu şekilde etkilemiştir.

E-tahsilat konusunda bir diğer önemli bir gelişme, 2010 yılından itibaren GİB internet sitesi üzerinden motorlu taşıtlara ait vergi ve cezaların, anlaşma sağlanan ve protokol imzalanan 11 Bankanın[42] kredi kartları aracılığı ile ödenmesine başlanmasıdır

[42] Akbank, Garanti Bankası, Halk Bankası, Türkiye İş Bankası, Yapı Kredi Bankası, HSBC, Finansbank, Bank Asya, Türkiye Ekonomi Bankası, Vakıfbank, Ziraat Bankası.

(GİB 2010 FR, 2011: 9). 2011 yılı içinde Denizbank ile de anlaşma sağlanmış ve böylece kredi kartı ile tahsilat yapan banka sayısı 12'ye yükselmiştir (GİB 2011 Yılı KMDBR, 2011: 1).

Bu kapsamda son durum itibariyle MTV, Trafik İdari Para Cezası, Geçiş Ücreti İdari Para Cezası ve Karayolları Taşıma Kanunu İdari Para Cezası tahsilatı için GİB internet sayfası üzerinden Sanal POS ile 2011 yılı içinde 4.340.278 adet tahsilat işlemi gerçekleşmiştir. Ayrıca, 6111 Sayılı Kanun kapsamında yapılandırılmış vergi borçlarının, matrah artırımlarının, öğrenim kredilerinin ve harçların GİB internet sayfası üzerinden Sanal POS sağlanmakta olup, 2011 yılı içinde 964.321 adet tahsilat işlemi gerçekleşmiştir (GİB 2011 FR, 2012: 63). 6111 sayılı Kanun kapsamında 30 Haziran 2011 tarihi itibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri, Teşebbüs Mülkiyet Gelirleri ile Faiz, Pay ve Ceza Gelirleri olarak tahsil edilen toplam tutar ise 8 Milyar 28 Milyon TL düzeyinde gerçekleşmiştir (GİB 2011 Yılı KMDBR, 2011: 13).

Finans kuruluşları ile görüşmeler yapan GİB, vergi borçlarının tamamını kredi kartı ile ödenebilmesi yönünde çalışmalar yapmaktadır. Olumlu sonuçlanması halinde mükellefler MTV'nin yanısıra diğer vergilerini de kredi kartı ile ödeyebilecek duruma gelmiş olacaklardır. GİB'in 2012 Yılı Performans Programında, banka ortamlarında (kendi müşterisinin kredi kartı) (şubeler, internet bankacılığı, çağrı merkezi, ATM'ler, talimatlı tahsilatlar) kredi kartı ile tahsilat çalışmalarına başlandığı ve uygulamanın 3 banka ile yürütüldüğü belirtilmiştir (GİB 2012 Yılı PP, 2012: 59).

<u>E-Haciz</u>

E-Haciz Projesi ile "*kamu alacaklarının süratle tahsili, posta ve kırtasiye gibi takip masraflarının ve idare ile ilgili kurumların iş yükünün azaltılması, zaman tasarrufu sağlanması ve haciz uygulamalarının elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi*" amaçlanmıştır (GİB, 2010 FR, 2011: 8).

Diğer taraftan e-haciz projesinin uygulamaya konulmasının ardından bazı sorunlar da gündeme gelmiştir. Bu sorunlar şu noktalarda yoğunlaşmıştır;

(i) Banka hesabına haciz uygulanan mükellefe ödeme emri tebliğ edilmesi gerekirken, bunun yapılmaması, banka hesaplarındaki portföyüne göre planlama yapan mükellefleri olumsuz etkilemiştir. Örneğin çek, senet ödenmesi, borçlu olunan firmalara EFT veya havale ödemeleri veya nakit ihtiyacının karşılanması gibi gereklilikler açısından banka hesaplarına konulan blokeler mükellefleri zor durumda bırakabilmiştir (Suçiçek, 2010).

(ii) Haciz bildirisinin tebliğ edildiği tarihte mükellefin banka hesabında para varsa haciz işlemi uygulanması gerekirken; bankaların, idarenin yeni bir haciz bildirisi düzenlemek suretiyle tekrar haciz işlemini gerçekleştirmesini dikkate almadan gelecekte hesaba yatacak paralar için de haciz işlemi uygulaması, mükellefler açısından olumsuz bir durum olmuştur (Suçiçek, 2010). E-haczin geçerlilik süresi cari saatle sınırlı olup, ertesi dakikadan sonra otomatik olarak kendiliğinden kalkması gerekirken, e-hacizin süreklilik arzeder bir konuma getirilmesi mükellefler, iş alemini ve piyasayı olumsuz yönde etkileyebilmiştir (Ay vd, 2011: 158).

(iii) E-haciz uygulamaları sırasında bazen mükelleflerin 6183 sayılı kanunun 79. madde hükümlerine göre "haczi olanaksız" bir kısım menkul değerleri veya emekli maaşları haczedilebilmiştir.

(iv) Mahsup talebi olan ve vergi dairesinden alacaklı gözüken mükelleflerin banka hesaplarına blokaj konulabilmiştir.

(v) Hatalı tahakkuk veya terkini lazım gelen bir kalem dolayısıyla mükellefin sehven borçlular listesine alınması veya VUK 116, 124. madde hükümlerine göre durumu idare tarafından tetkik aşamasında olan kimselerin borçlu gibi görünmesi sorunların yaşanmasına sebebiyet vermiştir.

(vi) Mükellefin herhangi bir bankadaki bir hesabının borcun kapatılmasında yeterli olmasına rağmen, mükellefin tüm hesaplarına veya borcuna yetecek miktardan fazlasına blokaj konulmasının yanısıra, bu hesaplara konan blokajın haciz bildirisinin tebliğ edildiği tarih itibariyle olması gereken bir günlük süreyi aşarak süreklilik halini alması diğer önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır (Kocabeyoğlu, 2010:66).

E-Fatura

E-fatura uygulamasından beklenen en önemli faydalar önemli bir tasarruf artışının yanı sıra (örneğin mükellefleri ikinci nüshanın düzenlenmesi maliyetinden kurtarması), vergi kayıp ve kaçağına neden olan sahte veya yanıltıcı belge kullanımının önlenmesi konusunda yoğunlaşmaktadır (Gerçek, 2010: 83). Türkiye yapılan e-fatura çalışma ve uygulamalarının seyri, dünyada bu alanda çalışmalar yapan önde gelen ülkelerle paralellik arzetmektedir. Gelecekte kamu kurumları, gümrük idareleri ve bankaların da e-fatura uygulamasının bir parçası olması muhtemel görünmektedir. E-Ticaretin gelecekte önemli bir unsuru olması beklenen e-fatura uygulamasının, diğer ticari belgelerin ve kayıtlı posta sisteminin de öncüsü olacağı değerlendirmeleri yapılmaktadır (Özdemirci, 2011:33).

E-Fatura uygulaması öncelikle faturanın düzenlenmesi ve iletilmesi sürecini kısaltmakta, buna bağlı olarak teyit, düzeltme, iade, red, takip, kontrol ve muhasebeleştirilme buna müteakip de ödeme süreçlerini kısaltan, uyuşmazlıkları azaltan, stok kontrolünü ve imalat süreçlerini yönetmeyi kolaylaştıran, raporlama imkanı sunan bir uygulama olarak düşünülmüştür. Tüm bu avantajlarının yanında zaman, kağıt, toner, posta, personel, arşivleme ve depolama giderlerinde önemli tasarruflar sağlayabilmesi, fatura sayısı ve faturalama maliyetleri ile klasik fatura süreçlerinin oluşturduğu zorluklara karşı bir çözüm olabileceği konusunu gündeme getirmiştir (Özdemirci, 2011: 27).

Haziran 2011 tarihi itibariyle 2.882, Aralık-2011 tarihi itibariyle 3.024 kullanıcı uygulamadan yararlanabilir hale gelmiştir. 2011 yılı sonu itibariyle e-Fatura uygulamasını kullanmak amacıyla 377 mükellef gönüllü biçimde başvuru yapmış bulunmaktadır. Elektronik Mali Mühür Sertifikası ürettirerek hesabını aktive eden mükellef sayısı 262 adettir. 26 firma ve 1 kamu kurumu entegrasyon gereksinimlerini karşılayarak Uygulamayı entegrasyon yöntemiyle kullanmaya başlamıştır. 18 firma ve 2 kamu kuruluşu entegrasyon çalışmalarına devam etmektedir (GİB 2011 FR, 2012: 63).

2008 yılından itibaren 5 telekomünikasyon şirketi ve bir doğalgaz dağıtım şirketi ile başlatılan uygulama ile 2008 yılında 378.235.274, 2009 yılında 442.412.302 adet fatura EFKS kapsamında üretilmiştir. EFKS kapsamında düzenlenen faturaların toplam fatura adedine oranı 2008 yılı için %21, 2009 yılı için %24 olarak gerçekleşmiştir (Özdemirci, 2011: 27). 2010 yılında ise EFKS izni verilen mükellefler tarafından düzenlenip, ikinci nüshaları dijital ortamda arşivlenen fatura adedi 1.283.046.078 olmuştur (GİB 2010 FR, 2011: 11). 2011 yılı sonu itibariyle EFKS izni verilen mükellefler tarafından düzenlenen 1.796.946.785 adet faturanın ikinci nüshası dijital ortamda arşivlenmiştir (GİB 2011 FR, 2012: 63).

E-Defter

E-defter uygulamasının avantajlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Doğan, 2012: 15-17): (i) Kağıt ortamında basım, tasdik ve saklama yükümlülüklerini ortadan kaldırmak, (ii) Zaman, işgücü ve maliyet tasarrufu (baskı, kağıt ve toner/kartuş, arşivleme vb.) sağlamak, (iii) Standart raporların üretilmesine, standart elektronik denetim ve analiz araç ve uygulamalarının kullanımına imkan sağlamak, (iv) Uzaktan denetim yapabilmenin kapısını aralamak, (v) Uluslararası ortak denetime imkan sağlamak, (vi) Denetim elemanlarını karmaşık teknik işlemlerle uğraşmaktan ve dönüşüm için gereken teknik bilgi yükünden kurtarmak, (vii) İbraz yükümlülüğünün gerektirdiği çeşitli durumlarda belge hazırlama, personel tahsisi gibi ek maliyetleri önlemek.

E-defterin ibrazı sadece vergi denetimi işlemleri ile sınırlı değildir. Bunun yanında örneğin mahkemeler veya bazı durumlarda bankalarca da istenen bazı bilgilerin standart bir formatta hazırlanması ve bu bilgilerin ilgililerce daha çabuk analiz edilmesi de mümkündür. Bu yönüyle e-defter uygulamasının, sadece mükellefler için değil, bundan yararlanacak olan taraflar için de kolaylık ve maliyet avantajları getireceği görülmektedir (Doğan, 2012: 20).

E-defter uygulamasının bundan sonraki süreçte Türkiye'de klasik vergi denetim anlayışında önemli bir değişime ve yenilenmeye yol açacağı, yapılacak idari ve teknik bazı düzenlemeler sonrası denetim elamanlarının e-deftere uzaktan erişerek vergi incelemesi yapabilecekleri değerlendirmeleri yapılmaktadır. Projenin tam olarak uygulanması ve yaygınlaşmasıyla birlikte, (mükelleflerin denetim elamanlarına defterlerini getirmeksizin veya denetim elamanlarının mükelleflerin işyerlerine gitmeksizin) denetim elamanlarının ister mükellefin bilgi işlem sistemlerine bağlanmak suretiyle mükellefin bilgisayarında, isterse e-defteri kendi bilgisayarına indirmek suretiyle, farklı erişim imkanlarına sahip olabilmeleri, böylece denetim elamanlarının inceleme için gerekli bilgilere daha hızlı ulaşabilmeleri ve mükelleflerin de vergi incelemelerinde denetim elamanlarına sürekli bilgi hazırlamalarına gerek kalmaması gibi daha önceden uygulamada varolmayan yeni bir denetim anlayışını gündeme getirmektedir (Doğan, 2012: 43-44).

Vergi Toplama Maliyetleri

Devletin kamu gelirlerini toplarken, gelir idaresinin yapmış olduğu harcamalar sözkonusu kamu gelirlerini elde etme sürecinde bir tür maliyet kalemini oluşturur ki, buna vergi toplama maliyeti denilebilir. Toplam vergi gelirlerinin gelir idaresinin yapmış olduğu harcamalara oranlanması yoluyla bulunan vergi toplama maliyetlerinin seyri aşağıda verilmiştir.

Tablo 6: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı İle Gelir İdaresi Başkanlığı Harcamalarının Karşılaştırılması

YILLAR	Vergi Gelirleri (Bin TL)	Vergi Gelirlerinin Bir Önceki Yıla Göre Artışı (Bin TL)	Artış Yüzdesi (%)	Gelir İdaresi Harcamaları (Bin TL)	Gelir İdaresi Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Artış Tutarı (Bin TL)	Artış Yüzdesi (%)	100 TL. Vergi Toplamak İçin Yapılan Harcama (TL)
2002	65.188.479	-	-	471.361	-	-	0,72

2003	89.893.112	24.704.633	37,9	666.651	195.290	41,4	0,74
2004	111.335.368	21.442.256	23,9	922.286	255.635	38,3	0,83
2005	131.948.778	20.613.410	18,5	1.042.775	120.489	13,1	0,79
2006	151.271.701	19.322.923	14,6	1.152.887	110.112	10,6	0,76
2007	171.098.466	19.826.765	13,1	1.274.631	121.744	10,6	0,74
2008	189.980.827	18.882.361	11,0	1.420.975	146.344	11,5	0,75
2009	196.313.308	6.332.481	3,3	1.607.396	186.421	13,1	0,82
2010	235.714.637	39.401.329	20,1	1.637.613	30.217	1,9	0,69
2011	284.446.206	48.731.569	20,7	1.935.999	298.386	18,2	0,68
0RTALAMA (2002-2011)							***0,75***

Kaynak: GİB 2010 Yılı FR, 2011, s.109.

Toplam vergi gelirlerinin Gelir İdaresinin yapmış olduğu harcamalara oranının 10 yıllık ortalaması 0,75 TL olarak gerçekleşmiştir. Bunun anlamı, bir yıllık dönemde devletin toplamış olduğu 100 TL'lik vergi gelirine karşı, gelir idaresinin yapmış olduğu harcama 75 Kuruştur. Diğer bir deyişle, yıllık her 100 TL'lik vergi gelirine karşılık 1 TL'nin 25 kuruş altında bir harcama yapıldığı görülmektedir. Vergi toplama maliyetlerinin ortalamaya göre yıllık seyirleri incelendiğinde ise dört yılın ortalamanın üzerinde (2004, 2005, 2006 ve 2009 yılları), beş yılın ortalamanın altında (2002, 2003, 2007, 2010, 2011 yılları), bir yılın ise tam olarak ortalama düzeyinde (2008 yılı) olduğu görülmektedir. Vergi toplama maliyetlerinin 2002 yılından 2011 yılına kadarki süreçte dalgalı bir seyir izlediği dikkati çekmektedir. Tablo açısından daha dikkat çekici bir husus vergi toplama maliyetlerinin 2009 yılında ortalamadan en uzak olacak şekilde yüksek [0,82 TL (*2004 yılı hariç*)], 2010 ve 2011 yıllarında ise ortalamadan en uzak olacak şekilde düşük (0,69 ve 0,68 TL) bir düzeyde gerçekleştiğidir.

2002-2010 döneminde vergi türleri itibariyle mükellef sayısı açısından GV mükellefi sayısında kira geliri elde edenlerde yaşanan % 135 artışın etkisiyle artış yaşanırken, KDV mükellefi sayısında ise basit usule tabi olanların KDV kapsamından çıkarılmasıyla önemli bir gerileme yaşanmıştır. İlerleyen dönemde kayıt dışılığın önlenmesi ve kurumsallaşmanın teşvik edilmesine bağlı olarak, vergi gelirlerinin artmasının, vergi toplama maliyetini daha da düşüreceği beklenebilir (Kızılot, 2011).

Genel olarak değerlendirdiğimizde Gelir İdaresinde 2010 yılında belirlenen 10 ve 2011 yılında belirlenen 8 performans hedefi ve bunlara ilişkin gerçekleşme düzeyleri VEDOP Projesi kapsamında e-maliye uygulamalarında gelinen nokta konusunda önemli ipuçları vermektedir (Tablo 7). 2011 Yılı performans hedeflerine ulaşılıp ulaşılamadığını izlemek ve değerlendirmek üzere 37 performans göstergesi belirlenmiş olup, bunların hedef değerlerine ulaşma düzeyine bakıldığında; performans göstergelerinden %40'ını oluşturan 15 adeti hedef değerlerini aşmış, %27'sini oluşturan 10 adeti hedef değerlerine kısmen ulaşmış, % 3'ünü oluşturan 1 adeti hedef değerlerine hiç ulaşamamış ve %30'unu oluşturan 30 adeti de veri elde edilememesi nedeniyle ölçülememiştir (GİB 2011 FR: 38).

Tablo 7: Gelir İdaresi 2010 ve 2011 Yılı Performans Hedefleri

PERFORMANS HEDEFLERİ	2010	2011
1. Performans Hedefi "*Vergiye Gönüllü Uyumu Artırmak*" amacına ulaşmak için "*Elektronik ortamda verilen hizmetlerin kapsamı ve erişilebilirliği ileri seviyede bilgi teknoloji sistemleri ve araçları kullanılarak arttırılacaktır*"	(i) e-beyanname, (ii) www.gib.gov.tr internet sayfası, (iii) İVD Yönetimi, (iv) e-Defter Projesi, (v) e-VDO, (vi) Def-Gel Projesi, (vii) Özelge Otomasyon Sistemi (ÖOS), (viii) Takdir Komisyonu Otomasyonu (TAKKOM), (ix) VEDOS Projeleri gerçekleştirilmiştir. Belirlenen faaliyetler hedefin gerçekleştirilmesinde önemli katkı sağlamıştır. 2010 yılında bu ***hedefe önemli oranda ulaşılmıştır***.	e-Beyanname, GİB internet sayfası, İnternet Vergi Dairesi Yönetimi, e-VDO, Def-Gel Projesi, Takdir Komisyonu Otomasyonu, e-Defter Projesi performans hedefinin gerçekleştirilmesi kapsamında yürütülen faaliyetlerdir. Belirlenen faaliyetler hedefin gerçekleştirilmesinde önemli katkı sağlamıştır. e-Defter projesinin uygulanması 2012 yılına kalmıştır.
2. Performans Hedefi Vergi ve diğer mali yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmesini sağlamak amacıyla vergi tahakkuk ve tahsilat işlemlerinde etkinlik sağlanacaktır."	e-*tahsilat*, *kredi kartı ile tahsilat*, vezne tahsilatları, vergilendirme faaliyetleri, muhasebe kayıt raporlama, *tebligat hizmetleri* gibi uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bu projeler tahakkuk ve tahsilatta etkinlik sağlamak adına hedefe önemli katkılar sağlamış ve hedefe ***kısmen ulaşılmış***tır.	e-tahsilat, kredi kartı ile tahsilat, vezne tahsilatları, vergilendirme faaliyetleri, muhasebe kayıt raporlama gibi uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Gösterge gerçekleşmeleri değerlendirildiğinde ***hedefe ulaşılmıştır***
3. Performans Hedefi *Borç takip ve değerlendirme sisteminin etkinliği arttırılacaktır*."	Borç sorgulama araştırma ve takip faaliyetleri, vergi borcu yoktur projesi yürütülmüştür. 2010 yılında mükellefin hesap bakiyesinin güncel olarak izleneceği *Mükellef Cari Hesabı Projesi*ne yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Vadesi geçmiş borçların bankalar aracılığıyla tahsili ile ilgili çalışmalar devam etmiş olup, hedefe ***kısmen ulaşılmış***tır.	Borç sorgulama araştırma ve takip faaliyetleri, vergi borcu yoktur projesi, mükellef cari hesabı projesi, e-haciz projesi yürütülmüştür. Performans hedefini izlemek ve değerlendirmek üzere belirlenen "cari yıl öncesi dönemlere ait alacaklardan cari dönemde yapılan tahsilatın, bir önceki yıl sonu net tahsil edilebilir toplam alacak stokuna oranı" performans göstergesinin ölçümü yapılamamıştır. 2011 yılında performans hedefine ***kısmen ulaşılmıştır***
4. Performans Hedefi "*Kaliteli hizmet sunma bilinci içerisinde, mükelleflerin beklenti, öneri ve görüşleri dikkate alınarak mükellef odaklı hizmet anlayışı geliş*tirilecektir."	Bilgi görüş taleplerinin cevaplandırılması, VİMER, uluslararası vergi çalışmaları ve mükellef hizmetleri temel teknikleri eğitimi projesi gerçekleştirilmiş olup EFQM mükemmellik modeli projesine 2011 yılında başlanacaktır. Belirlenen faaliyetler hedefin gerçekleştirilmesinde önemli katkı sağlamış ancak 2010 yılında ***hedefe kısmen ulaşılmıştır.***	Bilgi görüş taleplerinin cevaplandırılması, yeni özelge sistemi, VİMER, MÜHİM, uluslararası vergi çalışmaları gerçekleştirilmiş olup; gerçekleştirilen faaliyetler hedefe ulaşmada önemli katkı sağlamıştır. Hedefi ölçmek üzere belirlenen göstergeler hedefi ölçmede yetersiz kalmış olup; ***hedefe kısmen ulaşılmıştır***.
5. Performans Hedefi Vergisel işlemler basitleştirilecek, v*ergi mevzuatının anlaşılır, açık ve uygulanabilir olması sağlanacaktır*."	Dışsal faktörlerin etkisi altında yürütülen vergi mevzuatı çalışmaları kapsamında, kanun çalışmalarına bağlı olarak ikincil mevzuat çalışmaları yapılmış/yapılmaktadır. Dışsal faktörler nedeniyle idarenin görev ve yetkileriyle ***hedefe tamamen ulaşılması mümkün olamamıştır***.	Vergi mevzuatı çalışmaları, rehber ve broşürlerin hazırlanması, mükelleflerce kullanılan dokümanların güncellenmesi ve standart hale getirilmesi faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. İkincil mevzuat çalışmalarının kanun çalışmalarına bağlı olarak gerçekleştirilmesi, kanun çalışmalarının da diğer kamu kurumları ile ortak yürütülmesi ***hedeften sapmaya neden olmuştur***.
6. Performans Hedefi	Birçok eğitim, kampanya, etkinlik düzenlenerek yoğun ve dinamik bir çalışma ve VerGİBilir Projesi yürütülmüştür.	Birçok eğitim, kampanya, etkinlik düzenlenerek yoğun ve dinamik çalışmalar ve VerGİBilir Projesi yürütülmektedir.

"Toplumun tüm kesimlerinde vergi bilinci oluşturulacak ve vergi ödemenin sadece bir yükümlülük değil vatandaş olma ve sorgulama hakkı olduğu bilinci ile vergiye gönüllü uyum arttırılacaktır."	Hedefin dinamik bir süreci gerektirmesi sebebiyle, istenilen düzeyde başarının ***zamanla elde edileceği***nden bahsedilmiştir	Vergi bilincinin geliştirilmesi ve artırılması vergi gelirlerinin artırılması açısından çok önemlidir. Hedef kapsamında yürütülen VerGİBilir Projesi, Milli Eğitim Bakanlığı ile ortak yürütülmesi nedeniyle istenilen düzeyde gerçekleşme olmamış ***hedeften önemli oranda sapma olmuştur***
7. Performans Hedefi *"Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede etkinlik sağlanacaktır."*	*Vergi denetimi*, kayıt dışı ekonomiyle mücadele stratejisi *eylem planı* izleme, elektronik fatura kayıt sistemi (*EFKS*) projesi, vergi kayıp ve kaçağının *sektörel analizi* ve raporlanması, ekonomi ve vergi gelirlerini izleme ve analiz faaliyetleri yürütülmüş olup, 2010 yılı içinde hedefe ***önemli oranda ulaşılmış***tır	Vergi denetimi, kayıtdışı ekonomiyle mücadele stratejisi eylem planı izleme, e-fatura projesi, vergi kayıp ve kaçağının sektörel analizi ve raporlanması, tütün mamülleri ve alkollü içkilerde bandrollü ürün izleme sistemi projesi yürütülmüştür. 10.07.2011 tarihli ve 27990 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 646 Sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ve Kararname ile 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda yapılan değişiklikler kapsamında denetim elemanlarının Vergi Denetim Kurulu'na devredilmiş olması hedef gerçekleşmesini önemli ölçüde etkilemiştir. Mevzuat değişikliği nedeniyle denetim sonuçlarına ilişkin göstergeler takip edilememiş ve ***ölçüm yapılamamıştır***
8. Performans Hedefi *"Denetim kapasitesi geliştirilecek, vergi inceleme ve denetim etkinliği arttırılacaktır."*	*vergi denetimi*, *vergi inceleme*, *veri ambarı* (VERİA) yönetimi faaliyetleri ve *Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerde Bandrollü Ürün İzleme Sistemi* gerçekleştirilmiştir. 2010 yılı için ***hedefe ulaşılmış***tır	Vergi inceleme faaliyeti ile risk analizi faaliyeti kapsamında yürütülen bazı projeler 10.07.2011 tarihli ve 27990 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ve Kararname ile 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda yapılan değişiklikler kapsamında Vergi Denetim Kurulu tarafından yürütülmektedir. Denetim elemanlarının Vergi Denetim Kurulu'na devredilmiş olması hedef gerçekleşmesini ve ölçülmesini önemli ölçüde etkilemiştir. Mevzuat değişikliği nedeniyle denetim ve risk analizi uygulama sonuçları takip edilememiş ve ***ölçüm yapılamamıştır.***
9. Performans Hedefi "İncelenecek mükelleflerin seçiminde risk analizine dayalı modeller geliştirilecektir."	*Merkezi Risk Analizi ve Katmanlaştırma Projesi* (MERAK), *KDV İadesi Risk Analizi Projesi* gibi çalışmalar yürütülmüştür. Uyum risklerinin tespit edilmesi, değerlendirilmesi ve tedbir alınmasında risk analizi modelleri hedefe ulaşmada önemli katkılar sağlamış olup 2010 yılı için ***hedef aşılmış***tır	
10. Performans Hedefi	Trafik şube ve bürolarına elektronik ortamda haciz bildirisi gönderilebilmesi projesinin uygulanabilmesi için altyapı ve	

"*Cebri tahsilat süreci hızlandırılarak etkinliği arttırılacaktır*."	ikincil mevzuat çalışmaları devam etmiş, cebri tahsilatta önemli bir proje olan *e-haciz* uygulaması geliştirilmiştir. 2010 yılı içinde hedefe ***kısmen ulaşılmış***tır.	

Kaynak: GİB 2010 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2011, s.75-76; GİB 2011 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2012, s.40-42.

Tablo 8: Gelir İdaresi 2011 Yılı Performans Göstergeleri Gerçekleşme Tablosu

Performans Göstergesi	2010 Gerçekleşme	2011 Hedeflenen Gösterge Değeri	2011 Gerçekleşme	2012 Performans Hedefi	Aşılarak Gerçekleşen	Kısmen Gerçekleşen	Gerçekleşmeyen	Ölçülemeyen
İnternet Vergi Dairesi kullanıcı sayısı	737.779	595.052	1.005.665	1.045.665				
Bankalar aracılığı ile ödenmesine zorunluluk getirilen vergi türlerine ilişkin bankalarca yapılan toplam tahsilatın, bu vergi türlerinin süresinde yapılan toplam tahsilatına oranı	68,34	70	74,98	70	√			
Kredi Kartı ile tahsilatta sanal pos kullanıcı sayısı	2.664.560	2.300.000	5.149.623	6.100.000	√			
Vergi borcu yoktur yazısı alan mükelleflerden yapılan vadesi geçmiş borç tahsilatının toplam vadesi geçmiş borç tahsilatına oranı	% 5,48	% 4	% 43,71	% 4	√			
E-fatura uygulamasından yararlanan mükellef sayısı	114	3.020	3.024	5.020	√			
Bankalara e-haciz bildirisi gönderilen mükellef sayısının, hakkında haciz varakası düzenlenmiş olan toplam mükellef sayısına oranı	% 50,87	% 50	% 42,96	% 50		√		
E-defter uygulamasından yararlanan mükellef sayısı	0	10	0	160			√	
Riskli olarak tespit edilen mükelleflerden gönüllü uyum veya inceleme çalışmasına hazır hale getirilen mükellef sayısı		50.000	17.514			√		
Bandrollü ürünlere yönelik denetlenen mükellef sayısı		250.000	197.263			√		
KDV iadelerine yönelik denetlenen mükellef sayısı		3.000	2.901			√		
İncelenen mükellef sayısı		52.000	0					√
İnceleme sonucunda düzenlenen vergi inceleme rapor (VİR) sayısı		83.000	0					√
İnceleme sonucu bulunan vergi farkı		3.180.000.000	0					√
Dava konusu olan VİR yüzdesi		10	0					√
Dava konusu olup idare lehine sonuçlanan VİR yüzdesi		70	0					√
Vergi inceleme elemanı başına tamamlanan iş sayısı		40	0					√
Ortalama vergi inceleme gün sayısı		5	0					√
Veri madenciliği teknikleri kullanılarak riskli olarak tespit edilen mükellef sayısı		5.000	0					√
Sahte belge düzenleme yönünden yüksek riskli olduğu tespit edilen mükelleflerden fiilen incelemeye sevk edilen mükellef sayısı		1.700	0					√
Risk Analiz Merkezince sahte belge düzenleme yönünden analize tabi tutulan mükellef sayısı		3.750	0					√

Kaynak: GİB 2010 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2011, s.75-76; GİB 2011 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2012, s.39-40; GİB 2012 Yılı Performans Programı, Ankara, 2012.

4. SONUÇ

Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojileri, sağladıkları verimlilik ve maliyet avantajı gibi nedenlerle özel sektörün yanı sıra kamu sektöründe de gittikçe daha yoğun bir şekilde kullanılmaya başlamış bulunmaktadır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de 1990'lı yıllardan sonra gündeme gelen, 2000'li yıllardan sonra ise ivme kazanan e-devlet uygulamalarının dört temel amacı bulunmaktadır; (i) Kamu hizmetlerini daha hızlı, yaygın ve erişilebilir hale getirmek, (ii) Hizmet üretim ve yönetim sürecinde vatandaşların istek, katılım eğilimleri dikkate alan bir sürecin önünü açmak, (iii) Devlet kurumlarının daha etkin, ekonomik, rasyonel ve verimli işlemesini sağlayarak, hizmet maliyetlerini düşürmek, hizmet kalitesini arttırmak, (iv) Vatandaşların kamu hizmetlerinden daha hızlı, daha kaliteli ve daha az maliyetle yararlanabilmelerini sağlamak. Bu amaçların yerine getirilmesi kuşkusuz, e-devlet uygulamalarının bir parçası olarak değerlendirilen e-maliye uygulamaları için de geçerli olmakta ve ortaya çıkması beklenen faydalar gerek devletin hizmet sunumunu ve vergi ile ilgili işlemleri ve gerekse de mükelleflerin hizmetten yararlanma ve vergi yükümlüklerini daha hızlı, etkin, verimli ve düşük maliyetle gerçekleştirebilmeleri üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Türkiye'de e-maliye uygulamalarının gelişim sürecinin incelenmesinden de görüleceği üzere, e-devlet kapsamında gündeme gelmiş olan VEDOP Projesi bileşenlerinin bazılarının uygulamaya sokulduğu, bazılarının uygulama veya pilot proje seviyesinde olduğu, bazılarının ise tasarım düzeyinde uygulamayı beklediği söylenebilir. Zira bu süreç statik bir süreç olmayıp, günün gelişen koşullarına bağlı olarak sürekli yenilenen ve yenilenmesi de gerekli olan dinamik bir süreci ifade etmektedir. Dolayısıyla özellikle 2004 yıllarından sonra daha hızlı bir ivme kazanan sözkonusu proje ve uygulamaların tek tek veya genel neticelerinin alınmasının önümüzdeki dönemde daha net bir şekil alacağı söylenebilir.

Türkiye'de e-devlet uygulamaları ve bunun bir parçası olarak e-maliye uygulamalarının mümkünse bir pilot proje olarak başlatılması, belirli bir süreç içerisinde ve aşama aşama geliştirilmeye çalışılması ve nihayetinde uygulamaya sokulma süreci Proje bazında sürdürülmektedir. Kuşkusuz burada e-devlet uygulamalarının tümünde olduğu gibi e-maliye uygulamalarından da beklenen temel amaç, bu proje ve uygulamalardan maksimum verim ve faydanın alınabilmesidir. Ancak, normal proje maliyetlerinin yanı sıra, projelerin uygulanma sürecinde gerek Gelir İdaresi ve gerekse de mükellefler açısından özellikle işlevsellik anlamında ortaya çıkan birtakım eksiklik ve aksaklıkların daha önemli maliyet kayıplarına yol açabildiği dikkati çekmektedir. Bu maliyet unsurlarının bir yönü devletle ilgili normal ve alışılagelmiş proje giderleri ve bununla ilgili ek maliyetlerden oluşmuştur. Maliyet boyutunun ikinci ve belki de daha önemli bir yönü ise sözkonusu projelerin devlet ve vergi mükellefleri üzerinde uygulama sürecinde doğurduğu sorunlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. En nihayet e-devlet projesi elektronik saldırılara ve devletin gizli bilgilerine ulaşım sorununu da beraberinde getirmektedir ki, bu hususların tümü devlet ve mükellefler açısından ek maliyetler anlamına gelmektedir.

Bu bağlamda, Türkiye'nin mali alandaki göstergesinin gerçekleşmesinde VEDOP Projesine bağlı e-maliye uygulamalarının ve otomasyon sistemlerinin etkin kullanımının da payının olduğunun günümüz açısından net tespiti zor olmakla birlikte, olumlu katkısının olduğu yorumu yapılabilir. Diğer taraftan vergi dairesine ve mükelleflere kazandırdığı zaman maliyeti, kayıt dışılığın azalmasının vergi gelirlerindeki artışa yansıması gibi faktörler olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Bunun yanında mükelleflerin yeniden değişen yasalara ve otomasyon sistemine uyum sağlamak amacıyla mali müşavir, yeminli mali

müşavir ve danışmanlarına eskisine göre daha fazla ihtiyaç duyması nedeniyle daha yüksek maliyetlere katlanmak durumunda kalınması ise mükellefler nezdinde bir maliyet artışını ifade etmektedir.

Gelir idaresi'nin 2010 ve 2011 yılları performans hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleşme durumu değerlendirildiğinde, Türkiye'de VEDOP kapsamındaki e-maliye uygulamalarının halen tamamlanma ve geliştirilme yönündeki sürecini henüz tamamlamadığı görülmekte, bu durum e-devlet uygulamalarının dinamik bir süreç olduğu konusundaki tespiti doğrulamaktadır.

Günümüzde gelişmiş ülkeler açısından e-devlet uygulamalarının başarısı ve etkinliğinin ölçülmesinde üzerinde durulan en önemli konulardan birisi de, gelir ve maliye idarelerinde tam otomasyonun sağlanmasının yanı sıra diğer kamu kurum ve kuruluşları ile etkin bir veri paylaşımını esas alan birlikte çalışabilirlik düzeyini gerçekleştirebilmenin en az diğer amaçlar kadar önemli bir konu olduğudur. Bu amaç, gelir ve maliye idaresinin yanı sıra kurumlar üstü düzeyde ele alınması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kurumlararası birlikte çalışabilirlik ve veri paylaşımı konularını Türkiye açısından değerlendirdiğimizde, özellikle, 2003/48 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile hayata geçirilen "e-Dönüşüm Türkiye Projesi (eDTr Projesi) 2003-2004 KDEP", Ocak 2005 tarihinde yayımlanan "eDTr Projesi KDEP 4 Nolu Değerlendirme Raporu, yine 2005 yılında yayımlanan "eDTr 2005 EP", 2005/20 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile hayata geçirilen "Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi", "Kamu Bilgi Sistemlerinde Birlikte Çalışabilirlik Esasları" başlıklı 2009/4 Nolu Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda 28.02.2009 tarihinde yayımlanan "eDTr Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi" Türkiye'de birlikte çalışılabilirlik esaslarının belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi konusuna verilen önemi göstermektedir. Kuşkusuz Türkiye'de VEDOP Projesi kapsamında yer alan e-maliye projelerinin yanı sıra, mali alanda uygulamaya sokulan e-Bütçe, Saymanlık Otomasyon Sistemi (Say2000i); e-Bildirge; Gümrük İdaresinin Modernizasyonu Projesi (GİMOP), Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri (BİLGE), Gümrük Veri Ambarı Sistemi (GÜVAS), Gümrük Kapıları Güvenlik Sistemleri (GÜMBİS); YerelBilgi ve YerelNet Projeleri bulunmaktadır. Mali alandaki bu projeler içerisinde VEDOP Projesi ile Say2000i, Gümrük Bilgi Sistemi (BİLGE), e-Bütçe Projelerinin birbirleriyle doğrudan bilgi alışverişinde bulunabilecek bir duruma getirilmiş olmaları, diğer taraftan 2004 yılı ve sonrasında düzenlenen özel fatura bilgilerinin Gümrük Müsteşarlığı'ndan web servis aracılığıyla alınarak vergi dairesi sorgulamasına açılması çok önemli gelişmeler olmuştur.

Diğer taraftan bu kapsama sosyal güvenlik alanında uygulamada olan e-bildirge projesinin de dahil edilmesi ile birlikte gerek devletin ve gerekse de vatandaşların fayda artışı ve maliyet azalışı yönünde kazançlarının daha da artacağı söylenebilir. Bu durum, ülkemizdeki kurumsal otomasyon uygulamalarından, birlikte çalışabilir ve birbiriyle etkileşimli kurumlararası bir genel otomasyon yapısına, diğer taraftan da sınırlı bilgi paylaşımından yetkili kurumlara açık geniş bir bilgi paylaşımına doğru önemli bir adım olacaktır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişim ve dönüşümün iş hayatı, üretim, hizmet ve ticaret alanında meydana getirdiği değişiklikler, vergi sistemlerinin ve vergi mevzuatının da bu değişime ve gelişime ayak uydurmasını ve güncel durumu yakalamasını gerektirmektedir. Gelişen koşullar içinde gerek vergi ve gerekse de mali alanda, kamu hizmetlerinin asgari maliyet azami fayda sağlayabilmesi açısından buna uygun entegre bir sistem kurabilmesi önem arzetmektedir. Vergi sisteminin mükellef ile idare ve üçüncü kişiler arasındaki işleyişinde yürütülen işlemlerde bilişim teknolojileri yoluyla azami

faydanın sağlanabilmesi için, öncelikle, gerekli teknik altyapı kurulmalı, bu alt yapının oluşturulmasında, teknoloji ile sisteme işlerlik sağlayan mevzuat hükümlerinin uyumu sağlanmalı ve son olarak hem alt yapı hem de mevzuat açısından çalıştıracak olan nitelikli insan kaynağının sağlanması gerekmektedir.

Ancak e-devlet yaklaşımını, sadece kamu kuruluşlarında bilgisayar ve network tabanlı altyapılara geçiş olarak düşünmek yanıltıcı olabilir. E-devlet aynı zamanda devletin işleyişinde ve bürokraside köklü anlayış ve uygulama değişikliğini ifade etmektedir. Bu bağlamda, gelir idaresinde hem idare hem de mükelleflere uygulama açısından önemli fayda artışı ve maliyet tasarruflarının gerçekleştirilmesi beklenirken, diğer taraftan uygulamaya sokulan her projenin uygulama sürecinde, sistemin oturtulması ve işlerlik kazandırılması açılarından bazı sıkıntıların yaşanmasının muhtemel olduğu dinamik bir sürecin her zaman göz önünde bulundurulması gerekir.

E-maliye uygulamaları dolayısıyla vergi kayıp ve kaçaklarıyla etkin mücadele sağlanabilmesi durumunda, vergi gelirlerinde meydana gelen artış dolayısıyla, vergi yükünün daha adil dağılımı ve vergi yükünün azaltılmasına yönelik değişiklikler yapılabilmesi de sözkonusu olabilecektir.

Diğer taraftan İVD üzerinden şu anda sadece motorlu taşıtlar ve 6111 sayılı Kanun çerçevesindeki borçlar için uygulanan kredi kartı ile ödeme uygulaması kapsamına tüm vergilerin alınması, hatta kredi kartı yoluyla taksitlendirme tercihinin getirilmesi de vergi gayretinin artırılması yönünde olumlu bir adım olabilecektir.

VEDOP Projesi kapsamında yürütülen e-maliye uygulamalarının yukarıda ifade edilmeye çalışılan amaç ve hedeflerinin yanı sıra, en önemli hedeflerinden birisinin bir taraftan vergi gelirlerinde artış sağlarken diğer taraftan vergi *toplama maliyetlerinin düşürülmesi* olduğunun bilinmesi gerekmektedir. Etkin bir bütçe yönetiminin sadece vergi toplama değil, aynı zamanda iyi bir harcama politikasından geçtiği düşünüldüğünde, bu bağlamda, e-maliye projelerinin gerek kendi içerisinde gerekse de mali alandaki diğer projelerle eş güdüm içerisinde birlikte çalışabilirlik esasları dahilinde yürütülebilmesi, bu hedefi gerçekleştirebilmenin önemli şartlarından birisini oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

Alptürk Ercan; "Elektronik Vergi Sistemi ve E-Dönüşüm Türkiye Projesi", https://www.xing.com/net/mdevlet/mobil-devlet-edevletin-kac%C4%B1n%C4%B1lmaz-bir-gelecegi-midir-332118/elektronik-vergi-sistemi-ve-e-donusum-turkiye-projesi-21936366/21936366/, Erişim Tarihi:10.09.2011.

Atuğ, Mehmet (2008). E-Devlet Kapsamında VEDOP Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar, www.edevletkonferansi.org/sunum/mehmet_atug.ppt, Erişim Tarihi: 30.06.2011.

Ay Hakkı M; (2006), "Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomiyi Önlemede Bilgi Ekonomisinin Etkinliği ve Gelir İdaresinin Rolü", *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F Dergisi*, Yıl:9, Sayı:11, Aralık, ss:57-82.

Ay, Hakan, Alpaslan Mustafa, Kaya Eda, "Vergi Tahsilatında Yeni Bir Enstrüman: E-Vergi Haczi", *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı: 358, Haziran, ss. 152-161.

Aydın Emin S.; (2008), "M-Devlette Yeni Arayışlar", http://www.mdevlet.org/wp-content/uploads/2009/02/mdevlette_yeni_arayislar_telecomtr_ekim2008_esa.pdf, Erişim Tarihi: 24.11.2011.

Bakmaz Zübeyir; (2007), "E-Beyanname Uygulamasına İlişkin Olarak Vergi Mevzuatımızda Yapılan Düzenlemeler", *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı: 309.

Baştuğ Gezer, Ayşe, (2011), "Elektronik Tebliğ", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 270, Mart.

Bulut Serdar, (2011), "Tebliğ ve Elektronik Ortamda Tebliğ (E-Tebliğ)", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı:271, Nisan.

Bulut, Mustafa; Çalışkan Mefküre Seda; (2009), "Yönetimsel Yükler Bağlamında Gelir İdaresinde Otomasyon ve Elektronik Uygulamalar", *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı: 336, Ağustos, ss.12-25.

Çelik, Celal; (2009), "Ba ve Bs Formlarının Düzenlenmesi ve Bu Formların Maliye Bakanlığı Tarafından Kullanımı", *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı: 331, Mart, ss.1-7.

Çetin Güneş; "Bilişim Teknolojilerindeki Gelişmelerin Vergilemede Kayıt Düzeni ve Denetim Uygulamalarına Etkisi", Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, 2010, ss:79-86.

Doğan, Uğur, (2012), "100 Soruda E-Defter", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 280, Ocak, ss.1-71.

DPT Müsteşarlığı, Bilgi Toplumu Dairesi, (2005), "e-Dönüşüm Türkiye Projesi 2003-2004 KDEP Uygulama sonuçları ve 2005 Eylem Planı", Mart, Ankara.

DPT Müsteşarlığı, (2006), "Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı (2006-2010)", Temmuz, Ankara.

DPT Müsteşarlığı, Bilgi Toplumu Dairesi, (2009), "e-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi, Sürüm 2.0", 28 Şubat, Ankara.

DPT Müsteşarlığı, Bilgi Toplumu Dairesi, (2010), Bilgi Toplumu Stratejisi 2006-2010 Eylem Planı Değerlendirme Raporu, Rapor No: 5, Mart, Ankara.

Erdem, Tahir, (2004), "E-Devlet, E-Dönüşüm, E-Beyan", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 194, Kasım, ss. 95-122.

Erdem, Tahir, (2006), "Beyannamelerin Elektronik Ortamda Gönderilmesi Uygulamasında Yeni Hadler", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 211, Nisan, ss.84-94.

Gerçek, Adnan, (2010), "Gelir İdaresi Başkanlığı'nda E-Devlet Uygulamaları", *Bursa Bilanço Dergisi*, Sayı:122, Ocak, ss.77-83.

İnce, Neslihan; (2009), "Elektronik Vergi Denetimine Doğru", *Mali Çözüm*, Sayı:94, 2009, ss.243-255.

Karadeniz, Salim, (2012), "Elektronik Defter ve Fatura Uygulaması", Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 366, Şubat, 2012.

Keskin, Serkan K, (2008), "E-Beyanname", *Vergi Raporu Dergisi*, Yıl:16, Sayı:105, Haziran 2008, ss.107-131.

Kızılot Şükrü, (2011); http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/17822007.asp?yazarid=82&gid=61 , Erişim Tarihi: 03.01.2012.

Kocabeyoğlu, Aydın, (2010), "E-Haciz ve Karşılaşılan Sorunlar", *Yaklaşım*, Yıl:18, Sayı: 209, Mayıs, ss.64-68.

Koçak, Bülent, (2008), "Elektronik Beyannamede Pişmanlık Tercihi", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı:239, Ağustos.

Maliye Bakanlığı GİB; 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2007.

Maliye Bakanlığı GİB; 2008 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2009.

Maliye Bakanlığı GİB; 2009 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2010.

Maliye Bakanlığı GİB; 2010 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2011.

Maliye Bakanlığı GİB; 2011 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2012.

Maliye Bakanlığı GİB; 2011 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu, Ankara, 2011.

Maliye Bakanlığı GİB; 2012 Yılı Performans Programı, Yayın No: 140, Ankara, 2012.

Öz, N. Semih, (2004), "E-Devlet Uygulamaları Çerçevesinde İnternetten Beyanname Alımı", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 194, Kasım, ss. 7-22.

Öz, N. Semih, (2008), "Elektronik Beyan Uygulaması", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 235, Nisan.

Özdemirci, Fahrettin, (20119, "Elektronik Fatura (E-Fatura) Uygulaması", *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı:353, Ocak, 2011.

Özgen, Ferhat B, (2008), "Kamu Hizmet Arzında Verimlilik Açısından E-Vergilendirme Uygulamaları (Türkiye'de E-Beyanname Sistemi Üzerine Bir İnceleme", Bilgi, Ekonomi ve Yönetim, Cilt:II, Editör: İbrahim Güran Yumuşak, Mart, ss.1363-1377.

Serim, Nilgün, (2006), "E-Devlet Dönüşümünün Türk Gelir İdaresi'ne Etkilerinin Değerlendirilmesi", *E-Yaklaşım*, Sayı: 33, Nisan, http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi/makaleler/2006047966.htm#123, Erişim Tarihi: 18.06.2011.

Uğur Atilla A, İbrahim Çütçü, (2009), "e-Devlet. ve Tasarruf Etkisi Kapsamında VEDOP Projesi", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2, ss.1-20.

Uludağ Barış, (2008), "Elektronik Beyanname Dönemi Sonrasında Pişmanlıkla Beyan Uygulaması", *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı:242, Kasım.

Yaranlı İbrahim O; (20029, "E-Devlete Doğru Ödüllü Bir Proje: VEDOP İnternet Vergi Dairesi", VIII. "Türkiye'de Internet" Konferansı, inet-tr.org.tr/inetconf8/bildiri/138.doc, 19-21 Aralık 2002, Erişim Tarihi:20.09.2011.

Yavaş, Altuğ A; (2005), "Vergi Dairesi Otomasyon Projesi'nin (VEDOP.) Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi", 1. Ağ ve Bilgi Güvenliği Ulusal Sempozyumu Bildirileri 09.06.2005-11.06.2005, http://www.emo.org.tr/ekler/e5186bca8f75fca_ek.pdf, Erişim Tarihi: 01.10.2010.

Yıldırım, Mehmet; (2006), "Defter, Kayıt ve Belgelerin Elektronik Ortamda Tutulması ve Düzenlenmesi", Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 301, Eylül, ss.1-8.

VERGİ KANUNU YAPMA SANATI: 1999–2011 DÖNEMİNDE VERGİ HUKUKU ALANINDA YAPILAN BAZI DÜZENLEMELERİN ANAYASAL VERGİLEME İLKELERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE VERGİ REFORMU İHTİYACINA BAKIŞ

Dr. Ahmet SOMUNCU

1. GİRİŞ

Vergi alanında yapılması gereken düzenlemelerin kural olarak yasama organı tarafından, Anayasal ilkelere uygun olarak yapılması gerekmektedir. Vergi hukuku doktrininde bu Anayasal vergileme ilkeleri; başta hukuk devleti ilkesi olmak üzere, genellik, eşitlik, mali güce göre vergilendirme, verginin kanuniliği ilkesi, vergi yükünün dengeli ve adaletli dağılımı ilkesi olarak yer almıştır. Bu ana ilkelerin yanında, bu ilkelerde anlamını bulan; verginin belirliliği, vergi yasalarının geçmişe yürütülmemesi ilkeleri de sağlıklı bir vergi sistemi için gereklidir. Bir vergi kanununun bu ilkelere aykırılık teşkil etmesi halinde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülebilecek ve iptal edilmeleri için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilecektir.

Yasama sürecinin başında, bu ilkeler dikkatte almadan vergi kanunlarının çıkartılması ve sonrasında uygulanması sırasında, kişilerle vergi idaresi arasında çeşitli uyuşmazlıklar ortaya çıkmakta, bu uyuşamazlıkların Anayasal Vergilendirme İlkeleri açısından çözümlenmesi ihtiyacı kendini hissettirmektedir. (Karakoç, 2008: 301)

Çalışmamız kapsamındaki yıllar içinde, pek çok vergi kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunlar bir yandan mevcut vergi kanunlarda değişiklikler yaparken, bazıları da kamu alacaklarının yeniden yapılandırılması ve mali af olarak nitelendirilen düzenlemeler içermektedir. Ayrıca bu dönemde, Özel Tüketim Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu gibi ilk defa yürürlüğe giren vergi kanunları da bulunmaktadır. Yine bu dönemde vergi ceza hukuku alanında da önemli sayılabilecek düzenlemeler yapılmış; yürütme organının bir unsuru olan Maliye Bakanlığı'na pek çok konuda düzenleme yapma yetkisi vermiştir.

Ancak, belli bir geçiş süreci tanımadan ve gerekli hazırlık yapılmadan getirilen bu düzenlemelerin (Karakoç, 2008: 301), pek çoğunun Anayasal ilkelere aykırılık oluşturduğu (Yaltı, 2011: 174), çok sık yapılan değişikliklerin, köklü bir reform yerine vergi mevzuatının anlaşılmasını, uygulanmasını daha da zorlaştıran düzenlemeler olduğu yönündeki eleştiriler (Doğrusöz, 2001/A) ileri sürülmüştür. Bu eleştirilerin yanı sıra, mükellefler ile vergi idaresi arasında çıkan uyuşmazlıklardaki artış ve Anayasaya aykırılık iddiaları, çıkartılan vergi kanunlarının iptali için ana muhalefet partilerinin, vergi mahkemelerinin, Danıştay dairelerinin; hatta Cumhurbaşkanlarının Anayasa Mahkemesi'ne iptal veya itiraz başvurusunda bulunduğu görülmektedir. Diğer yandan vergi ödeyen kesimler, vergi hukukçuları tarafından vergi sisteminde köklü bir reform ihtiyacı dile getirilmektedir.

Bu durum şu soruları akla gelmektedir: Vergi kanunları çıkartılırken, yasama organında nasıl bir süreç yaşanmaktadır? Yani vergi kanunu çıkartılırken doktrinde sayılan bu vergileme ilkeleri ne derecede dikkate alınmaktadır? Ya da hiç dikkate alınmamakta mıdır? Hangi merciler tarafından, hangi gerekçelerle vergi kanunlarının Anayasaya aykırılığı

iddiası ile iptal veya itiraz başvurusunda bulunulmaktadır? Vergi düzenlemeleri yapılırken Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlar nasıl okunmalı; bunlardan hangi dersler çıkarılmalıdır?

Bu çalışmada 1999-2011 yılları arasında çıkartılan bazı vergi kanunlarıyla yapılan düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluk denetiminin sonuçları analiz edilecektir.

Bunun için ilgili yıllarda Anayasa Mahkemesi'ne iptal veya itiraz başvurusunda bulunulmuş kanunlar arasından seçilenler hakkında; hangi nedenlerle Anayasaya aykırılık iddiasında bulunulduğu ve yapılan başvurular hakkında verilen Anayasa Mahkemesi kararlarının sonuçları değerlendirilecektir. Böylece, vergi hukukumuzun geçmiş on iki yılının Anayasal ilkeler ışığında değerlendirilmesi ve bugün gelinen noktada vergi reformu adına neler yapılması gerektiğinin tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Bu amaçla, 1999-2011 döneminde vergi ceza hukuku alanında yapılan bazı düzenlemeler, olağan üstü durumlarda çıkartılan vergi kanunları, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Özel Tüketim Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi alanında çıkartılan vergi kanunlarından seçilenler irdelenecektir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kısaca Anayasal vergileme ilkeleri ele alınacaktır. İkinci bölümde 1999-2011 döneminde vergi ceza hukuku alanında yapılan bazı düzenlemeler, olağan üstü durumlarda çıkartılan vergi kanunları, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Özel Tüketim Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi kanunlarında değişiklik yapan düzenlemelerden seçilenler irdelenecektir.

2. VERGİ ÖDEVİ İLE İLGİLİ ANAYASAL İLKELERE BAKIŞ

Yasama organı tarafından kullanılan vergilendirme yetkisi birtakım sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Vergi kanunlarının içeriğinin oluşturulmasında dikkate alınması gereken çeşitli Anayasal ilkeler de bu sınırlamalar içinde yer almaktadır. (Tekbaş, 2009: 198) Vergi ödevine ilişkin ilkeler esas olarak 1982 Anayasasının ikinci kısmının, Siyasi Haklar ve Ödevler başlıklı dördüncü bölümünün 73'ncü maddesinde düzenlenmiştir. "Vergi Ödevi" başlıklı 73'ncü madde dört fıkradan oluşmaktadır:

VI. Vergi ödevi

MADDE 73*.– Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

Bu dört fıkrada yer alan ilke ve kurallar şu ana başlıklar altında toplanabilir: (Kaneti, 1989: 30'dan aktaran Taş, 2000: 276)

a. Verginin genelliği ilkesi

b. Verginin mali güçle orantılı olması ilkesi

c. Verginin kamu giderlerini karşılamaya özgülenmesi ilkesi

d. Verginin adaletli ve dengeli dağılımı ilkesi

e. Verginin yasallığı ilkesi

Anayasa Koyucu, Anayasa'nın 73'ncü maddesinin birinci fıkrası hükmüyle vergilemede genellik ve mali güce göre vergileme ilkelerine işaret etmektedir.

"Vergilemede genellik" ilkesinin kaynağını, Anayasa'nın 10'ncu maddesinde yer alan "kanun önünde eşitlik ilkesi" ile 73'ncü maddesinin birinci fıkrasındaki anayasal buyruklar oluşturmaktadır. (Taş, 2000: 276) Bu iki anayasa hükmünü birlikte değerlendirdiğimizde, vergilemede genellik ilkesinden şu sonuçları çıkartabilir: (Kaneti, 1989: 31'den aktaran Taş, 2000: 276)

1. Yalnız belirli bireyleri kapsayacak biçimde vergi konulması olanaklı değildir.

2. Mali güçle orantılı olarak vergi yükünün dağıtılması ilkesinin gerçekleştirilmesi amacı dışında, vergi yükünün belirli toplumsal kesimler üzerinde yoğunlaştırılması bu ilkeyle bağdaşmaz.

3. Vergi yasalarında uygulanacak olan istisna, muafiyet ve indirimlerin, verginin yapısına ve anayasal normlara uygun olması ve nesnel gerekçelere dayanması zorunludur.

4. Vergi yasalarında vergiyi doğuran olayın, verginin konuluş amacına uygun olarak kapsamlı biçimde tanımlanması gerekmektedir.

5. Vergi oranlarının, ödeme gücü ilkesi saklı kalmak üzere, yükümlülerin bir kısmının vergi dışında kalmalarına neden olacak biçimde belirlenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 73'ncü maddesi tek başına bize vergilendirmede eşitlik ile ilgili bir açılım vermez. Bu nedenle eşitlik ilkesini, kanun önünde eşitlik ilkesi ve mali güç ilkesi ile birlikte okumak gerekir. Mali gücü aynı olanlar eşit, mali gücü farklı olanlar farklı vergi ödemek zorundadır. (Saban, 1999: s.58) Diğer yandan genellik, eşitlik ve mali güce göre vergilendirme ilkeleri içi içe geçen ve anayasaya uygunluk denetiminde birbirinden ayrılması çok zor olan ilkelerdir. (Yatlı Soydan, 2000: 83)

Verginin mali güce göre alınması vergi hukukunun temel ilkelerinden biridir ve vergiyi ödeyebilme gücüdür. (Kaneti, 1989: 33)

Ekonomi ve vergi hukuku alanında mali güce ilişkin göstergelerin gelir, sermaye ve harcamalar olduğu kabul edilmektedir. Mali güç, ödeme gücünün kaynağı, dayanağı ve varlık koşuludur. Yasa koyucunun vergilendirmede, kişilerin sahip olduğu ekonomik değer ile mali güçlerini göz önünde bulundurması gerekir. Mali güce göre vergilendirme ilkesi sosyal devletin, vergi adaleti ile ilgili bir ilkesidir. (Gerek, Aydın, 2005: 50,51) Mali güç çoğaldıkça vergi yükünün de çoğalması gerekir. (Kaneti, 1989: 33)

Anayasanın 73'ncü maddesinin ikinci fıkrası, *"Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır"* şeklindedir. Bu ilkeye göre, devletin vergilendirme yetkisini kullanırken sosyal ödevlerini göz önünde tutması gerekmektedir. (Tekbaş, 2009: 238) Öte yandan vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı yönünden bir değerlendirme yaparken, verginin mali güce göre ödenmesi ilkesiyle bağlantı kurmak ve bu iki ilkeyi birlikte okumak gerekmektedir. (Gerek, Aydın, 2005: 115) Zira herkes mali gücüne göre vergi ödeyecekse, zaten burada adil ve dengeli bir dağılım var demektir. Ancak vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının esas olarak, mali gücünün altında vergilendirilmek istenen kesimler bakımından bir sınır oluşturduğu düşünülebilir. Buna göre, mali güce göre vergilendirme, vergi salmada üst sınırı; verginin adil ve dengeli dağılımı ise,

vergilendirmede alt sınırı ve nispi vergisel yük dağılımının nasıl olacağını göstermektedir.(Tekbaş, 2009: 239) Vergi istisnaları, muafiyetler ve indirimler, vergi yükünün dengeli ve adaletli dağılımını sağlamak kullanılabilecek araçlardır.

Anayasa'nın 73'ncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan verginin kanuniliği ilkesi, *"vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır"* şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa, bu fıkra hükmü ile her çeşit mali yükümün kanun ile konulmasını buyururken, keyfî ve takdirî uygulamayı önleyecek ilkelerin yasada yer alması amacını gütmüştür. (Kaneti, 1989: 38) Verginin kanuniliği ilkesi, vergilerin mecliste onaylanarak kanun adı altındaki düzenlemelerle ve vergilendirme ile ilgili tüm bilgeleri kapsayacak şekilde salınmasını ifade ederek, birey için bir güvence oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, verginin yasallığı ilkesi aracılığı ile birey, vergilendirmenin keyfiliğine ve ölçüsüzlüğüne karşı korunmaya çalışılmaktadır. (Güneş, 1998:1,2) Yani bu ilke, takdire dayalı keyfî uygulamaları önleyecek sınırlamaların kanunda yer almasını gerektirmekte ve vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının kanun ile yapılmasını zorunlu kılmaktadır. (Gerek, Aydın, 2005: 20)

Bu durumda verginin kanuniliği ilkesinin iki önemli fonksiyonu belirmektedir. (Öz, 2004: 76)

1. Her türlü mali yükümlülüğün keyfilikten çıkarılarak kanunlara dayandırılması,

2. Kanunlara dayandırılan bu mali yükümlüklülerin temel ilkelerinin Anayasal hüküm olma zorunluluğu.

Verginin kanuniliği ilkesinin istisnası olarak Anayasa'nın 73'ncü maddesinin 4'ncü fıkrasında Bakanlar Kurulu'na vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisna, indirim ve oranları konusunda yasama organı tarafından düzenleme yapma yetkisi verilebileceği hükmü bulunmaktadır. Temel ilke olan verginin kanuniliği ilkesinin bir istisnası olan bu yetki sınırsız olmayıp, dar anlamda yorumlanmalıdır. (Kaneti, 1989: 38) Bir başka anlatımla, Bakanlar Kurulu, ancak, yasama organı tarafından yetkilendirilmesi halinde ve ilgili kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar içinde vergilendirme alanında düzenleme yapabilecektir. Ancak bu düzenlemeler, yasama organı tarafından her zaman değiştirilebilecek ve yürürlükten kaldırılabilecektir. Bu bakımdan Anayasa'nın 73'ncü maddesinin 4'ncü fıkrası hükmü ile Bakanlar Kurulu'na verilen yetki türev bir yetkidir. (Kütükçü, 1998'den aktaran, Tekbaş, 2009, 115)

Yasama organının vergilendirme yetkisi, yukarıda sayılan ilkelerle birlikte; Anayasanın genelinden ve bazı özel hükümlerinden çıkarılan "hukuk devleti ilkesi","sosyal devlet ilkesi" ve "hukuki güvenlik ilkesi" gibi birtakım ilkelerle de sınırlandırılmıştır. Hukuki güvenlik ilkesi aynı zamanda "verginin belirliliği ilkesi" "kıyas yasağı ilkesi", "geriye yürümezlik ilkesini "de bünyesinde barındıran bir ilkedir. Bu ilkelerden verginin belirliliği ve kıyas yasağı ilkelerini verginin kanuniliği ilkesi ile birlikte okumak gereği vardır.

Bu ilkeler konusunda da vergi hukuku doktrinindeki görüşleri özetlemek yerinde olacaktır.

Hukuk devletinin tüm öğelerini içeren bir tanım vermek olanaksızdır; ancak doktrinde hukuk devletinin belli başlı şu nitelikleri üzerinde durulmaktadır: (Öncel, Kumrulu, Çağan: 1998:39) Yasal idare ilkesi, kanunların genelliği ilkesi, kanun önünde eşitlik ilkesi, kazanılmış haklar saygı ilkesi, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına

alınması, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi, idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimi ve devletin mali sorumluluğu.

Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bazı kararlarında, "hukuk devleti" kavramı ve bu kavramın yer aldığı 2'nci madde; genel nitelikte olmalarına karşın, Anayasaya aykırılık iddialarının incelenmesinde özel nitelikteki maddelerle bir arada kullanıldığı gibi, bağımsız ölçü norm olarak tek başına da kullanılmıştır. Kimi zaman da, özel nitelikteki maddeler yönünden yapılan incelemenin sonucuna bağlı olarak, "*2. maddeye aykırıdır*" ya da "*2. maddeye de aykırı değildir*" gibi nitelendirmelerle karar verilmiştir. (Gerek, Aydın, 2005: 212'den aktaran Tekbaş, 2009: 259)

Verginin belirliliği ilkesine, bir vergi kanununun, vergiye ilişkin tüm özellikleri kapsaması ilkesi denilebilir. (Güneş, 1998: 17) Yani bu ilke vergi yasalarının dilinin ve dayandığı kavramların yalın, açık, net, basit; cümlelerin düzgün; ifade gücünün yüksek, sistemin kolay anlaşılır olmasını gerektirir. Verginin yasallığı ilkesi ve idarenin vergiyi doğuran olayla bağlılığı bu ilkenin ön koşuludur. Kanun koyucu tipleştirme yaparken belirsiz, çift anlamlı ve içerikten yoksun ifadeler kullanmamalıdır. Dolayısıyla, vergi kanunlarında vergi matrahının, tarifesinin, ödeme zamanlarının ve ödeme biçimlerinin açıkça belirlenmesi yoluyla bu ilkeye uyulmuş olunur. (Öncel, Kumrulu, Çağan: 1998: 46)

Kıyas yasağı ilkesi ise, verginin belirliliği ilkesini tamamlayıcı bir nitelik taşır. Hukuki güvenlik ilkesi ve verginin yasallığı ilkesi vergi hukukunda kıyas yoluna başvurulmasını engeller. (Öncel, Kumrulu, Çağan: 46) Vergi hukukunda kıyas yolu ile yoruma başvurulması yani kanunu uygulamakla ödevli olan vergi idaresi ile vergi yargısı tarafından kanunun ileri götürülmesi yalnızca verginin yasallığı ilkesi ve kuvvetler ayrılığı ilkesini değil; aynı zamanda hukuki güvenlik ilkesini de zedeleyecektir. (Güneş, 1998: 142)

Son olarak, vergi kanunlarının geçmişe yürümemesi ilkesini ele alalım. Türk Anayasalarında vergi kanunlarının geçmişe yürütülemeyeceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu bakımdan geçmişe yürümeme ilkesi hukuki güvenlik ilkesinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmakta ve vergi kanunlarının geçmişte meydana gelen olaylara uygulanmaması sonucuna ulaşılmaktadır. (Öncel, Kumrulu, Çağan, 1998: 47), Kanunların yürürlüğe girmesiyle birlikte bireyler üzerinde yaratacağı olumlu ya da olumsuz sonuçlar kamu karakterli ilişkilerde (Akkaya, 2011: 115) dolayısıyla vergisel düzenlemelerde de çok önemlidir. Bu bakımdan, vergisel düzenlemeler yapılırken bu ilkenin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından geçmişe yürümezlik ilkesi yönünden yapılan incelemelerde, gerçek anlamda geriye yürüme, geriye yürümenin sınırı, vergiyi doğuran olay, vergilendirme dönemi, ölçülülük, kazanılmış hak, kamu yararı, kanunun konuluş amacı, hukuki güvenlik, hukuki ilişkinin sonuçlanıp sonuçlanmaması gibi konuya özgü ilkeler gözetilmiştir. (Gerek, Aydın, 2005: 235)

3. 1999-2011 DÖNEMİNDE ÇIKARTILAN VERGİ KANUNLARINDAN BAZILARININ ANAYASAL DENETİMİ İLE İLGİLİ KESİTLER

Bu bölümde önce vergi ceza hukuku alanında yapılan düzenlemeler ve bu düzenlemelerden Anayasa Mahkemesine dava açılanlar değerlendirilecektir. Daha sonra Motorlu Taşıtlar Vergisi, Özel Tüketim Vergisi ve Gelir Vergisi alanlarında yapılan bazı vergisel düzenlemeler ve bu düzenlemelerin Anayasal denetiminin sonuçları irdelenecektir.

3.1. Vergi Ceza Hukuku Alanında Yapılan Düzenlemeler, Anayasa Mahkemesi'nde Açılan Davalar ve Sonuçları

3.1.2. 4369 Sayılı Kanunla Vergi Ceza Hukuku Alanında Yapılan Düzenlemeler

Vergi ceza hukuku alanında 1980'de yapılan kapsamlı düzenlemelerden sonra, reform sayılabilecek düzenlemeler 1998 tarihli 4369 sayılı kanunla yapılmıştır. Bu kanunun vergi sisteminde ve vergi ceza hukuku alanında bir dönüm noktası olduğu ileri sürülmüştür. Bu nedenle 4369 sayılı kanunun genel gerekçesinin çok iyi okunması gerekir.

4369 sayılı kanunun genel gerekçesinin neredeyse tamamı vergi sisteminin sorunları ile bu sorunların nasıl çözülebileceği konusunda bilgiler içermektedir. Genel gerekçede şu ifadeler dikkat çekicidir:

"7. Vergi sistemi yapılan bölük pörçük düzenlemelerle gittikçe karmaşıklaşmış, uzmanlar bile sistemi anlamakta zorlanır hale gelmiş, buna bağlı olarak da mükelleflerin uyum maliyetleri aşırı derecede artmaya başlamıştır."

Vergi ceza sistemi konusundaki tespitler ise genel gerekçede şu şekilde ifade edilmiştir.

(...)Öte yandan da vergi kaçırırken yakalananlar için etkili ve caydırıcı bir ceza sistemi kurulamamış ve neredeyse kaçırmayı kârlı çıkaracak bir ceza yapısına doğru gidilmiştir. Bu doğrultuda yasalarda yer alan hapis cezalar uygulanmamış, teşhir cezası vergi kaçırana değil vergisini beyan edip ödeme zorluğuna düşenlere uygulanarak tutarsız bir ceza sistemi kurulmuş, yanlış kurulan gecikme zammı ve faizi sistemi nedeniyle zamanında ödenmeyen vergilerin değeri korunamaz hale gelmiş, daha da ötesi uzlaşma sistemi ile cezaların büyük kısmı kaldırılarak ceza sisteminin etkinliği ortadan kaldırılmıştır. Mevcut yapısıyla vergi sisteminde vergi kaçırma cezalandırılmamakta, hatta kaçıran daha kârlı çıkmaktadır. Bütün bunlara ilaveten ortalama iki yılda bir çıkarılan vergi aflarıyla vergi kaçırma âdeta teşvik edilmektedir.

Sonuç: Gerekçenin başında belirlenen ilkeler doğrultusunda hazırlanan bu vergi reform tasarısı, vergi sisteminin ve kamu finansmanının içinde bulunduğu darboğazdan çıkılmasına önemli ölçüde katkı yapacaktır. Ancak bu yasanın başarıya ulaşması içsel tutarlılığının bozulmamasına kamuoyunun inanç ve desteğine, vergi idaresinin süratle yeniden yapılandırılması ile güçlendirilecek kararlı uygulamaya, yargının vergi yasalarını tam anlamıyla uygulamasına, kamu harcamalarında da etkinlik sağlanmasına bağlı olacaktır.

Bu genel gerekçede ifade edilen hususlar acaba kanunlaşma sürecinde ve kanunlaştıktan sonra uygulamada ne derece hayat bulmuştur? Çalışmamızda, 4369 sayılı kanunla vergi ceza hukuku alanında yapılan düzenlemeler ele alınacaktır.

3.1.2.1. Kaçakçılık Suçları ve Cezaları İle İlgili Olarak 4369 sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler

4369 sayılı kanunla yapılan düzenlemelerden Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne en fazla iptal ve itiraz başvurusu yapılan alan vergi suç ve cezalarına ilişkin hükümleri ile ilgilidir. Bu hükümlerin bazıları 2005 yılında yürürlüğe giren yeni Türk Ceza Kanunu ile uyum sürecinde veya başka kanunlarla değiştirilmiştir. Ancak, yapılacak vergi reformlarına ışık tutması açısından bu iptal ve itiraz başvurularını ve sonuçlarını hatırlatmak yerinde olacaktır.

Bu düzenlemelerden ilki, Vergi Usul Kanunu'nun 4369 sayılı kanun ile değiştirilen ve kaçakçılık suçlarını düzenleyen 359'ncu maddesinin (a) bendinin son paragrafında yer alan ve bu bentte sayılan suçları işleyenlere verilecek olan hapis cezasının paraya çevrilmesinde kullanılacak olan katsayının belirlenmesi ile ilgili *"..hüküm tarihinde ..."* sözcüklerinin Anayasa'nın 2, 10, 11 ve 38'nci maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemiyle açılan davalardır.

Bu hükmün iptali için çok sayıda ağır ceza mahkemesinin Anayasa Mahkemesi'ne itiraz başvurusu yaptığı görülmektedir.[43]

İtiraz başvurusunda bulunan mahkemelerin başvurularında ve Anayasa Mahkemesi'nin kararında Anayasa'nın ve ceza hukukunun; suç ve cezanın kanuniliği ilkesine dikkat çekildiği görülmektedir. Bu bakımdan bu konuda bazı bilgileri aktarmak yerinde olacaktır.

İtiraz başvurusu dilekçesinden bir kesit: *"Kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında, yasalara konulan kurallarla değişik uygulama yapılması Anayasanın amaçladığı hukuksal eşitlik ilkesine açık aykırılık oluşturmaktadır. Zaten Anayasa eylemli değil, hukuksal eşitliği tanımlamaktadır. Yoksa bazı vatandaşların haklı bir nedene dayanarak değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili istikrar kazanmış görüşleri bu şekildedir."(...)*

Anayasa Mahkemesi kararından bir kesit: *"Yasama organı kamu düzeninin korunması için ceza hukuku alanında düzenleme yaparken, anayasal sınırlar içinde hareket etmek ve ceza hukukunun genel ilkelerine bağlı kalmak zorundadır. Suç işleyenin suçu işlediği tarihte ne kadar ceza ile karşılaşacağını bilmesi gerekir. Daha sonra cezanın azaltılması durumu hariç, herkes suçu işlediği günde yürürlükte olan kurala göre cezalandırılır. Bu, kişiler için Anayasa ile teminat altına alınmış bir haktır.(...) Bu nedenlerle, itiraz konusu sözcükler Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır."*

Sonuç olarak, ilgili madde hükmünün Anayasa'nın 2, 10, 11 ve 38'nci maddelerine aykırı olan itiraz konusu sözcüklerinin iptal edilmesine oybirliği ile karar verilmiştir.[44]

4369 sayılı kanunla ilgili diğer bir iptal başvurusu da yine aynı konuda, bazı kaçakçılık suçlarını düzenleyen Vergi Usul Kanunu'nun 359'ncu maddesinin a/2 bendinde yer alan ve hapis cezalarının para cezasına çevrilmesinde esas alınacak katsayıyı belirleyen *"...sanayi sektöründe çalışan on altı yaşından büyük işçiler için yürürlükte bulunan asgari ücretin bir aylık brüt tutarının yarısı esas alınır..."* bölümünün, Anayasa'nın 2, 7, 8 ve 38'nci maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.[45]

Anayasa Mahkemesi bu konuda, oyçokluğu ile başvurunun reddine karar vermiştir. Ancak ret kararının gerekçesi ile karşı oy veren üyenin gerekçesinden bazı cümleler dikkat çekmektedir. Ret kararının bir bölümünde *"Ceza siyasetinin konusu, hangi eylemlerin suç olacağı ve suç olarak kabul edilen eylemlere ne tür ve miktarda ceza verileceğinin tespitidir.*

---

[43] Sahte fatura kullanıldığı savıyla, sanıkların Vergi Usul Kanunu'nun 359'ncu maddesine göre cezalandırılmaları istemiyle açılan kamu davasında Mahkeme, maddede yer alan "...hüküm tarihinde..." sözcüklerinin Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptali için Bitlis Ağır Ceza Mahkemesi doğrudan başvurmuştur. Ayrıca Sarıcakaya Asliye Ceza Mahkemesi, Seydişehir Asliye Ceza Mahkemesi Denizli 1. Asliye Ceza Mahkemesi, Atabey Asliye Ceza Mahkemesi, Ceyhan Asliye Ceza Mahkemesi, Karacasu Asliye Ceza Mahkemesi, Tarsus Ağır Ceza Mahkemesi, Trabzon 2. Asliye Ceza Mahkemesi, Mersin 2. Asliye Ceza Mahkemesi'nin de itiraz başvurusunda bulunduğu görülmektedir.

[44] AYMK, 7.6.1999, E: 1999/10, K: 1999/22; R.G. 12.10.2000-24198)

[45] Ankara 20. Asliye Ceza Mahkemesi ve Bergama Asliye Ceza Mahkemesi itiraz başvurusunda bulunmuştur.

*Dolayısıyla kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezaların para cezasına çevrilmesinde suçların cinsine göre farklı düzenlemeler yapmak yasa koyucunun takdir yetkisi içindedir."*denilmiştir.

Oysa karşı oy veren üye karşı oy gerekçesinde;*"İptali istenen kuralla vergi kaçakçılığı nedeniyle hükmolunan hapis cezasının para cezasına çevrilmesinde, hapis cezasının her bir günü için, sanayi sektöründe çalışan on altı yaşından küçük işçilerin, yürürlükte bulunan asgari ücretin bir aylık brüt tutarının yarısı esas alınacaktır. Bu şekildeki düzenleme ile yürütme tarafından belirlenen asgari ücret ceza tayininde esas alınmaktadır. Oysaki suç ve cezaların yasama organınca ve yasayla belirlenmesi Anayasa'nın 38. maddesinin buyruğu olup bu şekildeki düzenleme ile ceza miktarını belirleme dolaylı yoldan yürütme organınca yapılmaktadır. Bu nedenle iptali istenen Yasa kuralı Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olup iptali gerekir. Bu nedenle aksi yönde oluşan çoğunluk görüşüne karşıyım"* demiştir.

Burada karşı oy veren üyenin dikkat çektiği ve çekince belirttiği husus, cezaların kanuniliği ilkesine rağmen cezanın belirlenmesi konusunda yürütme organının yetkili kılınmasının getireceği sakıncalardır. Bu sakıncayı ifade eden başka kararlar da bulunmaktadır.

3.1.2.2. Vergi Ziyaı Cezası İle İlgili Olarak 4369 sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler

4369 sayılı kanunun vergi ceza hukuku alanında yaptığı önemli değişikliklerden birisi de bu kanundan önceki dönemlerde vergini aslına uygulanan kaçakçılık, ağır kusur ve kusur cezalarını kaldırarak bunların yerine vergi ziyaı cezasının ihdas edilmesidir. Ancak vergi ziyaı cezasının hesaplanması ile ilgili hükümde *"Vergi ziyaı suçu işleyenlere vergi ziyaı cezası kesilir ve bu ceza ziyaa uğratılan verginin bir katına, bu verginin kendi kanununda belirtilen normal vade tarihinden cezaya ilişkin ihbarnamenin düzenlendiği tarihe kadar geçen süre için, bu Kanunun 112 nci maddesine göre ziyaa uğratılan vergi tutarı üzerinden hesaplanan gecikme faizinin yarısının eklenmesi suretiyle bulunur."*şeklindeki ifadenin Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne itiraz başvurusunda bulunulduğu görülmektedir.

Vergi Mahkemesince yapılan itiraz başvurusunda*"vergi ziyaına bağlı olarak verilen vergi ziyaı cezasının miktarının hesabında esas alınan gecikme faizi oranının 6183 sayılı Yasa'nın 51. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından belirlendiği, bu oranların vergilendirme ve tahsil dönemleri itibariyle değişebildiği, ceza ve ceza yerine geçen tedbirlerin yasayla konulabileceği, vergi ziyaı suçunu işleyenler için öngörülen vergi ziyaı cezası miktarının yasama organı yerine yürütme organı olan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen gecikme faizi oranı esas alınması nedenleriyle kuralın Anayasa'nın 2, 10, 11, 38 ve 73'ncü maddelerine aykırılık oluşturduğu"*nu ileri sürülmüştür.

Vergi Mahkemesi'nin başvuru tarihi 2001 yılı olarak görünmektedir. Ancak bu tarihin öncesinde ve sonrasında vergi hukukçuları bu hükmün getirdiği sakıncalara dikkat çekmiş ve Anayasaya aykırı olduğu görüşleri ileri sürülmüştür. (Seviğ, 2000; Çelen, 2001, Doğrusöz, 2001(B) ve 2002, Gerçek, 2005, Güzel, 2001, Yerci, 2005, Çakıcı: 2004, Maç, Turgut, 2001)

Anayasa Mahkemesi ise başvuru üzerine verdiği kararda, *"(...)bu ceza, ziyaa uğratılan verginin bir katına, bu verginin kendi kanununda belirtilen normal vade tarihinden cezaya ilişkin ihbarnamenin düzenlendiği tarihe kadar geçen süre için, bu Kanunun 112 nci maddesine göre ziyaa uğratılan vergi tutarı üzerinden hesaplanan gecikme faizinin yarısının eklenmesi suretiyle bulunur" bölümünün, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve* ***iptaline****, iptal hükmünün doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153'üncü maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete'de*

yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine, 6.1.2005 gününde oybirliğiyle" karar vermiştir.

Bu karar yorumlandığında şu kısa sonuç ortaya çıkmaktadır: "Vergi ziyaı cezası yaklaşık olarak altı yıl boyunca Anayasa'ya aykırı olarak uygulanmış olmaktadır."

Anayasa mahkemesinin bu kararları, yasama sürecinde yaşanan "teknik" bazı aksaklıklar olarak yorumlanabilir. Ancak küçük gibi görünen bu teknik aksaklıkların uygulamada yarattığı sorunlar büyük olmuş ve ancak yargı yolu ile çözülebilmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne pek çok mahkemeden itiraz yoluyla anayasaya aykırılık başvurusu yapılmıştır. Bu durum vergi ceza hukuku alanında düzenlemeler yapılırken ceza hukukunun genel ilkelerini de her zaman göz önünde tutulması gerektiğini göstermektedir.

3.1.3. Bazı Özel Usulsüzlük Fiilleri ve Cezaları İlgili Yapılan Düzenlemeler

1999-2011 yılları arasında en çok değişiklik yapılan bir madde de Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 355'nci maddesidir. Vergi Usul Kanunu'nun "*Bilgi vermekten çekinenler ile 256, 257 ve mükerrer 257 nci madde hükmüne uymayanlar için ceza*" başlıklı mükerrer 355'nci maddesi dikkatlice analiz edildiğinde, bu maddenin 1999 yılından sonraki yıllar içinde sürekli genişletildiği, maddeye fıkralar, cümleler şeklinde eklemeler yapıldığı görülmektedir. Madde başlığı ceza öngören bir hüküm özelliği taşımamaktadır ve çok sayıda başka maddelere atıf yapmaktadır. Bu nedenle kesilecek özel usulsüzlük cezasının bağlandığı fiillerin açık değildir. Örneğin, muayenehanesinde kredi kartı pos cihazı bulundurmayan bir doktora, Vergi Usul Kanunu'nun 353'ncü maddesine göre mi; yoksa pos cihazı kullanma zorunluluğunun Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 257'nci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Maliye Bakanlığı tarafından zorunlu hale getirilmiş olması nedeniyle, mükerrer 355'nci maddeye göre mi ceza kesileceği tartışmalıdır.

Ancak bu madde hükmünün yarattığı en büyük sorun, özellikle elektronik ortamda verilmesi gereken beyanname ve bildirimlerin verilmemesi halinde uygulanacak ceza ile ilgilidir. Bu maddeye 5398 sayılı kanunla eklenen bir bentle, elektronik ortamda beyanname ve bildirim vermeyenlere özel usulsüzlük cezası kesileceği hükme bağlanmıştır. 5398 sayılı kanun "torba kanun" olarak adlandırılan bir kanundur. Bu "torba kanunun" ilgili madde gerekçelerinde ise, Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 355'nci maddesiyle ile ihdas edilen ve kesilecek cezanın dayanağı olabilecek açıklıkta, akla yatkın bir ifade yer almamaktadır. Madde metninde yer alan; *"elektronik ortamda beyanname verilmesi mecburiyetine uyulmaması halinde kesilmesi gereken özel usulsüzlük cezası"* ifadesinden kanun koyucunun ne kastettiği açık değildir. Ayrıca, *"…beyanname verilmesi mecburiyetine uyulmaması…"* ifadesi farklı şekillerde yorumlanabilecek anlamlar taşımaktadır. Öte yandan, elektronik ortamda verilmesi gereken beyannamelerin verilmemesinden dolayı bu maddeye göre kesilmesi öngörülen özel usulsüzlük cezasına ilişkin hükmün, kanunla ihdas edilmiş gibi görünmesine rağmen, Vergi Usul Kanunu'nun Mükerrer 257'nci maddesinde eş zamanlı olarak yapılan kanun değişikliğine dayandırıldığı ve bir genel tebliğ (346 sayılı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği) ile ceza uygulamasına yön verildiği görülecektir. (Somuncu, 2009)

Bu madde ile ilgili itiraz başvurusunda bulunan vergi Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi'ne Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 355'nci maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'nın 2, 10, 13, 38 ve 125'nci maddelerine aykırılığı iddiası ile anayasaya aykırılık başvurusunda bulunmuştur.

Başvuru gerekçesinde şu ifadeler yer almıştır:

"213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 355. maddesinin birinci fıkrasının açık bir düzenleme içermemesi nedeniyle yasal beyanname verme süresini izleyen 30'ncu günden sonra

elektronik ortamda beyanname verenlere de özel usulsüzlük cezası kesilmes, uygulamada idarenin (dava konusu olayda olduğu gibi) kıyas yoluyla ceza takdir etmesi gibi hukukun temel ilkelerine aykırı sonuçların doğmasına yol açtığı gibi, farklı uygulamalara ve farklı kararların verilmesine de sebep olmaktadır.

İtiraz konusu kural, para cezasının belirlenmesine ilişkin olduğundan bunun suç ve cezadaki yasallık ilkesi gereği objektiflik ve genellik esaslarına göre kesin ve açık bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Dava konusu olayda, davalı idarece davacı adına 'Bilgi Vermekten Çekinenler ile 256, 257 ve Mükerrer 257 nci Madde Hükmüne Uymayanlar İçin Ceza' başlıklı mükerrer 355. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ceza uygulanmışsa da anılan fıkra hükmünde elektronik ortamda beyanname verilmemesi durumunda özel usulsüzlük cezası kesileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ceza hukukunun temel ilkelerinden olan belirlilik ilkesi, yani, suç tanımlarında esnek ve yoruma yer veren ifadeler kullanılmasını yasaklayan ilke, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin vazgeçilmez tamamlayıcısıdır. İdarenin keyfi davranmasını önleyen bu ilkenin idari yaptırımlarda da geçerli kılınması, hukuk devleti iddiasındaki her ülke için vazgeçilmez bir zorunluluktur. Aynı şekilde, yasallık ilkesinin doğal bir sonucu olarak, kıyas yoluyla yeni bir suç öngörülemeyeceği gibi, idari yaptırımı gerektiren davranışlar da kıyas yoluyla uygulanamayacaktır.

Bu nedenlerle, itiraz konusu fıkra Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır."

Bu madde ile ilgili olarak ülke genelinde pek çok dava açılmış ve mahkemelere Anayasaya aykırılık iddiaları iletilmiş olduğu, bu hükmün Anayasaya aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmüştür. (Sakal, Alpaslan, 2006, Somuncu, 2009) Ancak ilgili hüküm oyçokluğu ile Anayasa'ya aykırı bulunmamış ve itiraz başvurusu reddedilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararında[46], *"213 sayılı Yasa'nın mükerrer 355. maddesinin itiraz konusu birinci fıkrasında, bu Yasa'nın mükerrer 257. maddesi uyarınca getirilen zorunluluklara uyulmaması durumunda kesilecek olan özel usulsüzlük cezalarına yer verilmiştir. Kuralda, cezalar belirlenmiş, cezaya tabi tutulan eylemler ise mükerrer 257. maddeye göre getirilen zorunluluklara uymama olarak gösterilmiştir. Mükerrer 257. maddede, Maliye Bakanlığı'nın hangi konularda düzenleme yapacağı belirlenmiştir.*

<u>Maliye Bakanlığı'na yetki yasayla verilmiştir</u>. Bu yetkiye dayanılarak, genel nitelikte olan tebliğlerle yapılan düzenlemeler Resmi Gazete'de yayımlanmakta, mükelleflere hangi zorunlulukların getirildiği duyurulmakta ve güvence sağlanmaktadır.

Suç sayılan eylem ve cezası yasada gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin konularda önlemler alınması amacıyla yürütme organına yetki vermesi, suçun idari düzenlemelerle ortaya konulması anlamına gelmez, demiştir.

Bu karara karşı oy veren üyelerin karşı oy gerekçeleri dikkatle incelenecek olursa; Anayasa Mahkemesi'nin daha önce vermiş olduğu bir kararda[47], Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 257'nci maddesinin anayasaya aykırı bulmayan ve oy çokluğu ile verilen kararında karşı oy veren üyelerin gerekçeleri ile benzer anayasal ihlallere dikkat çekildiği görülecektir. Buradaki anayasal ihlal, yürütme organının bir parçası olan Maliye Bakanlığı'na ceza ihdas etme yetkisi verilmesidir. Her iki karar arasında yaklaşık yirmi yıl vardır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 1991 yılında Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 257'nci maddesinin iptali için açılan davada verdiği ret kararını, yaklaşık yirmi yıl sonra Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 355'nci maddesi için tekrarlamış olduğu ve eski kararının arkasında durduğu söylenebilir.

---

[46] AYMK, 13.1.2011 tarih ve E: 2009/21, K:2011/16, R.G., 02.04.2011-27893
[47] AYMK 15.10.1991 tarih ve E.1990/29; K.1991/37, R.G., 05 02 1992-21133.

3.2. 1999 Yılında Meydana Gelen Depremler Sonrasında Yapılan Vergisel Düzenlemeler Konusunda Anayasa Aykırılık İddiaları ve Sonuçları

1999 yılında Marmara Bölgesinde meydana gelen depremler sonrasında yapılan vergi düzenlemeleri bugün dahi tartışılmaya devam etmektedir. Bilindiği üzere bu vergilerin bir kısmı geçmiş dönemlere ait vergi konularına konulan ek vergiler, bir kısmı ise, yeni ihdas edilmiş vergilerdir.

1999 yılında meydana gelen depremler sebebiyle 26.11.1999 tarih ve 4481 sayılı *"17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"* çıkartılmıştır.

Bu kanunun 1, 6, 7 ve 9'ncu maddelerinin, Anayasa'nın 2'nci ve 73'ncü maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusunda bulunulmuştur.

İptal başvurusunda ileri sürülen Anayasaya aykırılık iddiaları Anayasanın çeşitli ilkelerini esas almaktadır. Dava dilekçesinde; *"Kısaca, 4481 sayılı Kanun'un 6. maddesi, vergilendirilmiş bina, arsa ve arazilerin ek vergilerle bir daha vergilendirilmesi, ek emlak vergisinin geçmişe dönük olarak alınması, ek vergilemede; mükelleflerin ödeme güçlerinin hiç dikkate alınmaması; vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkesinin ihlâl edilmesi; bakımından Anayasa'nın 73. maddesine aykırıdır."* savlarının ileri sürüldüğü görülmektedir.

Ayrıca ek motorlu taşıtlar vergisiyle ilgili düzenlemelerin de hem kanunların geçmişe yürümezliği ilkesine hem de ödeme gücü ve adalet ilkelerine aykırılığı ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi kararında davada ileri sürülen aykırılık iddialarını, "kamu yararı" gerekçesiyle reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında bu durum şöyle ifade edilmiştir: *(...) Ancak, Yasa'nın genel gerekçesinde de belirtildiği gibi, deprem nedeniyle oluşan ekonomik kayıpların giderilmesi ve toplumsal dayanışmanın sağlanması gibi sosyal ve ekonomik koşulların zorunlu kıldığı nedenlerle, ek vergi getirilmesinde kamu yararının gözetildiği açıktır. (...)*

(...)Açıklanan nedenlerle, dava konusu düzenleme Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir."

Anayasa Mahkemesi'nin bu davada oyçokluğu ile iptal başvurusunun reddine karar vermiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki Ekonomik Denge Vergisi kararı[48] hatırlanacak olursa, yüce mahkemenin yine daha önce verdiği bir kararının arkasında durduğu ve "ikinci defa bir defaya mahsus olarak" karar verdiği söylenebilir. Karardan şu alıntıyı yapmakla yetinelim:

"Ekonomik denge vergisinin, gelir ve kazançlar üzerinden <u>bir kez kabul edilebilir</u> bir oranda alınan bağımsız bir vergi olması ve malî gücü daha zayıf olan ücretlilerin çok büyük kesimini kapsam dışında bırakması nedeniyle sosyal devlet ilkesine de aykırı düştüğü söylenemez."

Bu davada verilen ret kararına karşı oy veren bir üyenin <u>ek gelir vergisi</u> ile ilgili ifadeleri, vergi yasaları yapılırken yasa koyucunun ne derece hassas davranması gerektiğine işaret etmektedir:

---

[48] AYMK, 6.7.1995 tarih ve E:1994/80, K: 1995/27, R.G.,02.02.1996–22542.

"Mükelleflerin 1998 yılında beyan ettikleri matraha dayalı bu ek vergilendirmeyi vergide yasallık ilkesiyle bağdaştırmak olanaklı değildir. Hukuksal güvenlik vergi yasalarının da geçmişe uygulanmamasını gerektirir. 1998 yılı vergi matrahlarının esas alınarak bunun % 5 oranında yeniden vergilendirilmesi verginin müterakkiliği, malî güce göre alınması ilkeleriyle de bağdaşmamaktadır."

3.3. Motorlu Taşıtlar Vergisi İle İlgili Yapılan Bazı Düzenlemelere Karşı Açılan İptal Davaları ve Sonuçları

Bugün yürürlükte olan Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu 1963 tarihlidir. Yıllar içinde çok kapsamlı olmayan değişiklikler yapılsa da kanunun genel yapısı çok fazla değişmemiştir.

Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nda 2000 yılında yapılan bazı düzenlemeler çalışmamızın kapsamı ve amacı bakımından önem arz etmektedir. Söz konusu kanun, 30.11.2000 tarih ve 4605 sayılı "*Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Finansman Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu İle 4306 Ve 4481 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Kurumlar Vergisi Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun"*dur.

Bu kanun ile Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun 10'ncu maddesinin Bakanlar Kurulu'na vergi miktarlarını üç şekilde artırma yetkisi verilmiş ve bu yetkinin kullanımında bazı kriterler belirlenmiştir.

Bu yetkiye göre Bakanlar Kurulu;

- Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nda yer alan vergi miktarlarını doğrudan yirmi katına kadar,

- Her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan vergi miktarlarının o yıl için Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre tespit edilip ilân olunan yeniden değerleme oranına göre artırılmasıyla bulunan vergi miktarlarını yirmi katına kadar,

- Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun 10'ncu maddesinin 4605 sayılı Kanun ile değişik üçüncü fıkrasının (a) bendi uyarınca, yeniden değerleme oranının % 50 fazlasını geçmemek, % 20'sinden az olmamak üzere saptayacağı yeni oranlar uygulanarak belirlenmiş olan <u>vergi miktarlarını ayrıca yeniden yirmi katına kadar artırabilecektir.</u>

Bu düzenlemeler hakkında da ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır. İptal davası dilekçesinde, getirilen düzenlemenin, vergilerin kanunla konulmasını, değiştirilmesini ve kaldırılmasını ifade eden vergilerin kanuniliği ilkesini, mükelleflerin vergileme dönemi başlamadan hangi matrah üzerinden ne kadar vergi ödeyeceklerini bilmeleri için gerekli olan vergilerin belirliliği ilkesini zedelediği, TBMM'ye ait olan vergi miktarının kanunla arttırılması yetkisinin Bakanlar Kurulu'nca kullanılmasının ise, hiçbir devlet organının Anayasa'dan aldığı yetkiyi başka bir organa devredemeyeceği ilkesiyle bağdaşmadığı, mükellefin ödeyeceği vergi borcunun miktarını bilememesinin de keyfiliğe yol açacağı ileri sürülerek kuralın, Anayasa'nın 2, 5, 7 ve 73'ncü maddelerine aykırılılığı savıyla iptali istenilmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu kararında başvurunun Anayasaya aykırılık sorunu bakımından değerlendirilmesi ile ilgili açıklamalarında çok önemli tespitler yapmıştır:[49]

[49] AYMK, 16.01.2003 tarih ve E. 2001/36, K. 2003/3, R.G. 21.11.2003-25296.

"Dava dilekçesinde, getirilen düzenlemenin, vergilerin kanunla konulmasını, değiştirilmesini ve kaldırılmasını ifade eden vergilerin kanuniliği ilkesini, mükelleflerin vergileme dönemi başlamadan hangi matrah üzerinden ne kadar vergi ödeyeceklerini bilmeleri için gerekli olan vergilerin açıklığı ilkesini zedelediği, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olan vergi miktarının kanunla arttırılması yetkisinin Bakanlar Kurulu'nca kullanılmasının ise, hiçbir devlet organının Anayasa'dan aldığı yetkiyi başka bir organa devredemeyeceği ilkesiyle bağdaşmadığı, mükellefin ödeyeceği vergi borcunun miktarını bilememesinin de keyfiliğe yol açacağı ileri sürülerek kuralın, Anayasa'nın 2., 5., 7. ve 7'ncü maddelerine aykırılılığı savıyla iptali istenilmiştir.(...)

(...)Hukuk devletinde kuşkusuz ki, devlete kaynak sağlamak amacıyla da olsa vergilendirmenin temel ilkelerinin gözetilmesi, vergilendirmeye ilişkin yasalarda bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması ve böylece hukuk güvenliğinin sağlanması gerekir.

Bireylerin sosyal ve ekonomik durumlarını etkileyecek keyfi uygulamalara neden olmaması için, vergilendirmede, vergiyi doğuran olayın ve vergilerin matrah ve oranlarının yukarı ve aşağı sınırlarının, tarh ve tahakkuklarının, tahsil usullerinin, yaptırımlarının ve zamanaşımı gibi belli başlı temel öğelerinin yasalarla belirlenmesi gerekir. Ancak, yasa ile her konuyu bütün kapsam ve ayrıntılarıyla düzenlemenin olanaklı bulunmadığı durumlarda çerçevesi çizilerek bu sınırlar içinde kalmak koşuluyla uygulamaya ilişkin konularda yürütme organına açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici idarî işlem yapma yetkisi verilebilir.

Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, "vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir" denilmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kurulu'na verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değiştirilmesidir. Nitekim 73. maddenin son fıkrasına ilişkin gerekçede vergi yükünün muaflığı ve istisnaların zamanla artan oranla düşmesini engellemek üzere kanunla Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesinin kabul edildiği belirtilmiştir. Ancak Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin çok geniş olması, verginin yasallığı ilkesinin zedelenmesine yol açarak yasama yetkisinin yürütme organına devri sonucunu doğurabileceğinden kabul edilemez.

Motorlu taşıtlar vergisinde vergiler maktu olarak belirlendiğinden zamanla vergi tutarlarının aşındığı bir gerçektir. Verginin bu şekilde azalmasını önlemek amacıyla vergi yasalarında bazı düzenlemeler yer almaktadır. Ekonomik koşulların vergi gelirlerini azaltıcı etkilerinin giderilebilmesini sağlamak amacıyla motorlu taşıtlar vergisi de yeniden değerleme yöntemine bağlanmıştır.

Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun yetki başlıklı 10. maddesine göre, vergi miktarları yeniden değerleme oranında her yıl artmakta ve bu usulle maktu vergilerin zamanla aşınması önlenmektedir. Ancak, dava konusu kuralla belirtilen artışın yeterli olmaması veya değişen ekonomik koşullara uygunluğun sağlanması amacıyla Bakanlar Kurulu'na yeniden değerleme oranının %50 fazlasını geçmemek, %20 sinden az olmamak üzere yeni oranlar belirleme yetkisi de verilmiştir. Buna ek olarak Bakanlar Kurulu'na bir de bu tutarları yirmi katına kadar artırma yetkisinin verilmiş olması, yasama yetkisinin devrine yol açan ve vergi adaleti ile bağdaşmayan ölçüsüz bir düzenlemedir.

İptali istenilen kuralla vergi miktarının, taşıtların teknik özellikleri ve/veya kullandıkları yakıt türleri, kullanım amaçlarına göre ayrı ayrı veya topluca yirmi katına kadar

arttırılabilmesi için Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi, keyfi bir uygulamaya neden olabileceğinden hukuk güvenliği ilkesi ile de bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 2 ve 73'ncü maddelerine aykırı olan kuralın iptali gerekir."

Sonuç olarak 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun 10'ncu maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, oybirliğiyle karar vermiştir.

Bu karar okunduğunda şöyle bir soru akla gelmektedir. İptal edilen bu kanun maddesinin kanunlaşma sürecinde nasıl gelişmeler yaşanmıştır? Yasma organındaki süreçte, Anayasa'nın 73'ncü maddesinin 4'ncü fıkrasında yer alan en temel anayasal ilke konusunda uyarıda bulunulup bulunulmadığı da merak uyandırmıştır.

Konuyla ilgili olarak incelenen TBMM tutanaklarından şu tespitler yapılmıştır. 21'nci Dönem Meclis Plân ve Bütçe Komisyonunda yapılan görüşmeler sırasında bazı muhalefet milletvekillerinin, Bakanlar Kurulu'na böyle bir yetki verilmesinin Anayasaya aykırı olacağı gerekçesiyle tasarıya muhalefet şerhi koydukları görülmektedir. Buna rağmen Bakanlar Kurulu'na vergi miktarını artırma yetkisi veren bu tasarı kanunlaşmıştır.[50]

Bu gelişmeleri yine bir soru ile değerlendirmek yerinde olacaktır. Anayasal kurallara, hatta bu konudaki uyarılara rağmen yasama organında Anayasa'ya açıkça aykırılık teşkil eden bu tür vergisel düzenlemelerin yapılması; "vergide dayatma" veya "vergide inatlaşma" olarak kavramlaştırılabilir mi?

Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nda, 2004 yılında 5035 sayılı kanunla yapılan düzenleme ile vergi matrahına esas olacak tarifelerde önemli değişikler yapılmıştır. Örneğin, binek otomobili, arazi taşıtı ve kaptıkaçtı olarak tanımlanan araçların vergi matrahı, düzenlemeden önce araçların kilogram olarak ağırlığına ve yaşına göre belirlenmekteydi. 2004 yılında yapılan bu değişiklik ile bu araçların vergi matrahı motor hacimlerine ve yaşlarına göre hesaplanmaya başlanmıştır. Bu değişiklik için de ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusunda bulunulmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi bu tarife değişikliklerini Anayasaya aykırı bulmamıştır.[51]

2009 yılında açılan bir davada ise Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun 2004 yılında değiştirilen (I) sayılı tarifesinde yer alan *"Arazi Taşıtları"* ifadesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle vergi mahkemesi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne itiraz başvurusu yapılmıştır.

Bu davada itiraz yoluna başvuran vergi mahkemesi, örnek bazı hesaplamalarla dava konusunu detaylı bir biçimde açıklamıştır. Buradan bir alıntı yapılacak olursa, aynı motor

---

[50] Muhalefet Şerhi: 13.11.2000 1/776 sayılı 197 sayılı Motorlu Taşıtlar, 1318 sayılı Finansman Kanunu, 4306 sayılı Eğitim Vergisi Kanunu, 4481 sayılı Marmara Depremi Vergi Kanunu, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunlarında Değişiklik Yapan Kanun Tasarısına ait muhalefet şerhimiz aşağıda arz edilmiştir.
1. Motorlu taşıtlara uygulanacak verginin 20 katına kadar artırılma yetkisinin hükümete verilmesi, TBMM idaresine, vergi koyma yetkisine müdahaledir. Bakanlar Kurulu KHK çıkarma yetkisi ile dahi vergi koyamaz.
2. Motorlu taşıtlara uygulanan vergilerde farklılık makul ve haklı sınırlarda olması gerekir. Getirilen hükümle aynı teknik özelliklere sahip, ayni model iki taşıttan birine kullandığı yakıt farklılığı sebebiyle 20 kat vergi uygulanması hak ve adalet ölçülerine aykırıdır.
3. Dar gelirli aileler sahip oldukları taşıtları masraftan kaçmak için çok sınırlı kullanmaktadırlar. Bu kanun çıkıp vergiler 20 kat artınca bu taşıtları satmak zorunda kalacaklardır.
(http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss539m.htm, Erişim tarihi, 20.02.2012)

[51] AYMK, 23.6.2004 tarih, E. 2004/14, K.2004/84, R.G, 22.10.2005-25974.

hacmine sahip, aynı marka ve model fakat sadece önden çekişli ya da arkadan itişli olan açık kasalı bir kamyonetin 2007 yılında ödenecek motorlu taşıtlar vergisinin 709,00 TL, bütün tekerlekleri motordan güç alan ve **arazi taşıtı** kavramına giren aynı motor hacmine sahip, aynı marka ve model açık kasalı kamyonet için 2007 yılında ödenecek motorlu taşıtlar vergisi 11.845,00 TL olduğu, bu durumun, Anayasanın mali güce göre vergi ödeme ve kanun önünde eşitlik ilkelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 152'nci maddesi ile 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28'nci maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'nin işin esasına girerek verdiği ret kararının (2004 yılında verilen ret kararı) Resmî Gazete'de yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamayacağı gerekçesiyle iptal başvurusunu reddetmiştir.

Sonuç olarak, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun, 25.12.2003 günlü, 5035 sayılı Yasa'nın 23. maddesiyle değiştirilen 5. maddesindeki (I) sayılı tarife'de yer alan "…arazi taşıtları …" ibaresinin iptaline ilişkin itiraz başvurusunun, Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28'nci maddesi gereğince reddine karar verilmiştir.[52]

Burada Anayasa'nın 152'nci maddesi ile 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28'nci maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'nin işin esasına girerek verdiği ret kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe başvuruda bulunulamayacağı hükmünün ortaya çıkardığı teknik bir engel sebebiyle iptal başvurusunun reddedildiği görülmektedir. Ancak dava konusu olaydaki durum açıkça eşitlik ilkesi ve mali güce göre vergileme ilkesine aykırı görünmektedir. Bu durumda, Anayasa'nın 152'nci maddesi ile 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28'nci maddesiyle düzenlenmiş olan on yıl geçmedikçe başvuru yapamama süresinin de tartışılması gerektiği söylenebilir.

Burada Motorlu Taşıtlar Vergisi ile ilgili bir tespit yapmak yerinde olacaktır. 1963 tarihli olan bu vergi günümüz koşullarında teknolojik gelişmeleri tam olarak kavrayabilen, adaletli bir vergi olma özelliğini kaybetmiştir. Ayrıca bu vergi zaman zaman ülkedeki krizler veya deprem vb. olaylarda alınan bir ek kaynak yaratmak için başvurulan[53] bir gelir kaynağıdır. Artık daha modern bir vergileme ölçüsü ile Motorlu Taşıtlar Vergisi alınması zamanı gelmiştir. Motorlu Taşıtlar Vergisi için literatürde en adaletli vergileme ölçüsü olarak, emisyona göre vergileme önerilmektedir.

3.4. Motorlu Taşıtlardan alınan Özel Tüketim Vergisi İle İlgili Bazı Düzenlemelere Karşı Açılan İptal Davaları ve Sonuçları

Özel Tüketim Vergisi Kanunu 2002 yılında yürürlüğe girmiştir. 06.06.2002 tarih ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun genel gerekçesinde, *"Özel tüketim vergisi uygulaması ile belirli ve az sayıda mal grubu kapsama alınarak bir yandan söz konusu malların vergilendirilmesine ilişkin oldukça karmaşık hale gelen mevcut yapının basitleştirilmesi sağlanmakta, diğer yandan ise basitleşen sistem yardımıyla yükümlülerin*

[52] AYMK, 20.1.2011 tarih ve E. 2009/65, K.2011/24, R.G.02.04.2011-27893.

[53] 26.11.1999 günlü, 4481 sayılı "17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 3.4.2003 günlü ve 4837 sayılı "Ekonomik İstikrarı Sağlamak İçin Ek Vergiler Alınması Hakkında Kanun.

*vergiye gönüllü uyumlarının katkı sağlanması hedeflenmektedir. Dolaylı vergiler alanında ciddi bir basitleştirme öngören bu Tasarıyla 16 adet vergi, harç, fon ve pay yürürlükten kaldırılmaktadır."*ifadeleri yer almaktadır.

Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, motorlu taşıtlardan alınan Taşıt Alım Vergisi, Ek Taşıt Alım Vergisi ve Çevre Fonu, Trafik Tescil Harcı, Eğitime Katkı Payı ve Özel İşlem Vergisi kaldırılmıştır. Yeni uygulamaya göre Gümrük Tarife İstatistik Pozisyon (GTİP) numaraları itibariyle tespit edilen ve Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli II sayılı listede sayılan motorlu araçlardan Karayolları Trafik Kanunu ve Karayolları Trafik Yönetmeliği uyarınca kayıt ve tescile tabi olanların ilk iktisabı verginin konusunu teşkil etmektedir.

Ancak bazı motorlu araçlar tescil yapıldıktan sonra bir takım tadilatlar yapılarak, Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun II sayılı tarifesinde yer alan GTİP'ye giren ve başka bir araca dönüştürülmektedir. Bir başka anlatımla yük taşımak için imal edilmiş bir araç satın alındıktan sonra, yolcu taşımaya uygun bir araca dönüştürülmektedir. Bu durumda ödenmesi gereken Özel Tüketim farkı ortaya çıkmaktadır. Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun ilgili hükmü, ortaya çıkan bu Özel Tüketim Vergisi farkının araç sahibi tarafından ödenmesi gerektiğini düzenlemektedir.

Bu konuda Anayasa Mahkemesi'ne yapılan bir itiraz başvurusunda vergi mahkemesi, itiraz dilekçesinde şu gerekçeler ile anayasaya aykırılık iddiasında bulunmuştur:

"4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 15. maddesinin 2 numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "(II) sayılı listedeki mallardan kayıt ve tescile tâbi olanların, ilk iktisap tarihinden itibaren beş yıl içinde 87.02 (Otobüs ve midibüs hariç), 87.03 veya 87.04 ("Diğerleri" grubu hariç) tarife pozisyonlarında yer alan mallara dönüştürülmesi halinde, daha önce ödenen vergi mahsup edilmek suretiyle bu malların ilk iktisabındaki matrah esas alınarak değişiklik uyarınca adına kayıt ve tescil işlemi yapılandan, değişikliğin kayıt ve tescili tarihinde dönüştürülen mallar için geçerli olan oran üzerinden, bu tarihte özel tüketim vergisi alınır." hükmünün, Anayasa'nın 2, 10, 73. maddelerine aykırı olduğu kanaati ile bu fıkranın iptali ve bakılan davalar açısından bu fıkraların uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi için iptali istenilen fıkraların yürürlüğünün durdurulması istemiyle(...)"

İtiraz başvurusu incelendiğinde, Anayasaya aykırılık iddiasının teknik bir takım detaylara dayandığı ve tanımların anlaşılmasında güçlük olduğu görülmektedir. Ancak itirazın esası, araçların ilk iktisabındaki niteliklerinin daha sonra bir takım tadilatlar ve koltuk eklemesi yapılarak değiştirilmesi; buradaki koltuk sayısı sebebiyle ek Özel Tüketim Vergisi ödenmesinin Anayasaya aykırı olduğu hususudur. Anayasa mahkemesi bu konuda kararında şu tespitleri yapmıştır:

"İtiraz konusu kural ile 4760 sayılı Yasa'ya ekli (II) sayılı listedeki taşıtlardan kayıt ve tescile tâbi olanların, ilk iktisap tarihinden itibaren beş yıl içinde 87.02 (Otobüs ve midibüs hariç), 87.03 veya 87.04 ("Diğerleri" grubu hariç) tarife pozisyonlarında yer alan taşıtlara dönüştürülmesi halinde, daha önce ödenen vergi mahsup edilmek suretiyle ve ilk iktisabındaki matrah esas alınarak değişiklik uyarınca adına kayıt ve tescil işlemi yapılandan, değişikliğin kayıt ve tescili tarihinde dönüştürülen taşıtlar için geçerli olan oran üzerinden, bu tarihte özel tüketim vergisi alınacağı hükme bağlanmıştır. Dava konusu kuralda, araçların belirtilen şekilde dönüştürülmesi halinde, ek özel tüketim vergisi ödenmesi öngörülmüştür. Bu kuralda, aynı nedenle birden fazla özel tüketim vergisi alınması öngörülmemektedir. Diğer bir deyişle mükerrer vergilendirme söz konusu değildir. Yasa'nın genel kuralına göre bahsi geçen listede yer alan kayıt ve tescile tabi araçların ilk iktisabı vergiyi doğuran olayı oluşturmakta iken,

itiraz konusu kural genel kuraldan farklı olarak bu araçların belli süre içinde belirtilen araçlara dönüştürülmesini ek özel tüketim vergisi ödenmesini gerektiren durum olarak düzenlemiştir. Ayrıca Yasa'nın genel düzenlemesinden farklı olarak bu ek verginin mükellefi de, değişiklik uyarınca adına kayıt ve tescil yapılan kişidir. İtiraz konusu kuralda, ek özel tüketim vergisinin konusu, vergiyi doğuran olay, matrahı, oranı, mükellefi, alınma zamanı açıkça belirtilmiştir. Söz konusu verginin ne şekilde ve nereye beyan edilip ödeneceği hususu ise Yasa ile verilen yetkiye dayanılarak Maliye Bakanlığı'nca çıkarılan genelge ve tebliğlerde açıklanmıştır. Bu durumda, ödenecek ek özel tüketim vergisinin asli unsurlarının kuralda yer aldığı, beyan ve ödenme şekline ilişkin hususların yasada yer almamasının yasallık ilkesini zedelemediği ve idarenin keyfi ve eşitliğe aykırı uygulamalarına neden olabilecek bir belirsizliğe yol açmadığı anlaşıldığından, verginin yasallığı ilkesine aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 10., ve 73. maddelerine aykırı değildir.(…) 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 15. maddesinin (2) numaralı fıkrasının 16.7.2004 günlü, 5228 sayılı Kanun'un 23. maddesiyle değiştirilen (b) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine, oybirliğiyle karar verilmiştir."[54]

Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararı elbette yerindedir. Ancak Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli listede yer alan ve otomobillerle aynı özelliklere sahip diğer bazı araçların; otomobillerden daha düşük oranda Özel Tüketim Vergisi'ne tabi olmasının yarattığı vergi adaletsizliği devam etmektedir. Söz konusu araçların Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli II sayılı tabloda "eşya taşımaya mahsus araçlar" şeklinde nitelendirilerek, otomobillerden daha düşük oranda Özel Tüketim Vergisi'ne tabi tutulması ile ilgili yasal düzenlemeler, vergi tarihinde eşine az rastlanır bir süreç içinde cereyan etmiştir.

Şöyle ki; GTİP, gümrük idaresi tarafından ithal edilen malların tabi olacakları gümrük vergisini hesaplamak için kullanılan uluslararası geçerliliği olan bir tarifedir. Bu tarifenin Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun ve dolayısıyla konumuzla ile ilgili olan söz konusu araçların pozisyon numaraları: 87.03 (otomobiller) ve 87.04 (Yük taşımaya mahsus araçlar) dır. Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun bu değişiklik yapılmadan önceki ilk halinde, panelvan olarak adlandırılan ancak kapalı kasa kamyonet olarak trafiğe tescil edilen araçların ilk iktisabından sonra 5 yıl içinde kapalı olan arka kısımlarına cam ve koltuk takılarak binek otomobiline dönüştürülmesi halinde; motor hacimlerine göre aradaki ÖTV farkı aracın sahibinden tahsil edilecekti. Ancak Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nda yer alan geçici bir maddeyle 31.07.2003 tarihine kadar Özel Tüketim Vergisi farkı ödemeden; kamyonet olarak iktisap edilen araçların binek otomobiline dönüştürülmesine izin verilmiştir. (ÖTV yasası 15/2 ve 19/b maddesi). Bu uygulama 1.8.2003–3.8.2004 tarihleri arasında kanun hükmüne de uygun şekilde devam etmiştir. Dolayısıyla 03.08.2004 tarihinden sonra kamyonet satın alanlar eğer bu araçlarını binek otomobiline dönüştürmek isterlerse, aradaki Özel Tüketim Vergisi farkını ödemek zorundaydılar.

Ancak ödenmesi gereken Özel Tüketim Vergisi farkı sebebiyle bu araçların fiyatları, binek otomobilleriyle aynı seviyede; hatta bazı modellerde binek otomobilinden bile fazla olabiliyordu. Bu durumda bu araçların satışları yavaşladı ve imalatçı, ithalatçılardan bu araçların Özel Tüketim Vergisi'nin azaltılması yönünde talepler gelmeye başladı. Bu konuya çözüm olarak bir yasal düzenleme yapılması gerekiyordu. Bu düzenleme 5398 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde

[54] AYMK, 10.2.2011 tarih ve E: 2007/114K. 2011/36, R.G. 14.04.2011-27905.

Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 28'nci maddesiyle, yani doğrudan vergi yasalarında düzenleme yapmayan bir kanunun içinde yapıldı. (Bu tür kanunlara kamuoyunda "torba kanun" denilmektedir.)

Yapılan yasal düzenlemeyi anlayabilmek için sistematik bir yol takip etmek gerekmektedir.

Birinci aşama: Önce yasal değişiklik ile ilgili yasa maddesini oku:

Özel Tüketim Vergisi Kanunu **Madde 28- "***6.6.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (II) sayılı listedeki 87.03 ve 87.04 G.T.İ.P. numaralarında yer alan mallar ve vergi oranları ekli (1) sayılı cetvelde gösterilen şekilde değiştirilmiştir."*

İkinci aşama: Sonra değiştirilen tarifeye git:

87.04"Yük taşımasında kullanılıp azami ağırlığı 3,5 tonu aşmayan ve yolcu taşıma kapasitesi (Yolcu taşıma kapasitesi sürücü dâhil toplam yolcu sayısının 70 kilogramla çarpılması suretiyle hesaplanır. Bu hesaplamada koltuk olmasa dahi, koltuk montajı için bulunan sabit tertibatlar da koltuk olarak dikkate alınır) istiap haddinin (bir aracın güvenle taşıyabileceği sürücü ve yolcu dâhil toplam yük ağırlığı) % 50'sinin altında olan motorlu araçlar" % 10 Özel Tüketim Vergisi'ne tabi olacaktır.

Son aşama: Yapılan değişikliği anla ve uygula:

Son derece karmaşık ve hiçbir vergi matrahı hesaplama tekniğine uygun olmayan bu düzenleme ile Özel Tüketim Vergisi'ne tabi motorlu taşıtlar arasında farklı bir sınıf yaratılmıştır. Böyle olunca da yukarıda verilen hesaplamadaki ağılıkları teknik olarak tutturabilen ancak otomobiller ile aynı özelliklere sahip araçlar otomobillerden daha düşük Özel Tüketim Vergisi'ne tabi tutulabilir hale getirilmiştir.

Özel Tüketim Vergisi ile ilgili Anayasa Mahkemesinin yasaya uygun bularak iptal etmediği Özel Tüketim Vergisi farkının ödenmesi gerektiğine ilişkin düzenleme, başka tür araçlar için aynı yasa içinde uygulanmayacak şekilde düzenlenmiştir. Bu tür araçlar tadilat veya dönüşüm şöyle dursun, artık otomobil özellikleri ile üretilmekte ya da ithal edilmektedir. Ancak tabi oldukları Özel Tüketim Vergisi otomobillerden düşüktür. (13 Ekim 2011 tarihinden bu tip araçlar için itibaren % 15, binek otomobili ve arazi taşıtları için motor hacmine göre %37, %80 ve %130 olarak Özel Tüketim Vergisi alınmaktadır.) Bu durum anayasanın eşitlik ve vergi adaleti ilkelerine ve verginin belirliliği ilkesine açıkça aykırı olduğu halde, bu sorunun nasıl çözüleceği belirsizdir.

Motorlu araçlara uygulanan Özel Tüketim Vergisi ve Katma Değer Vergisi konusunda 2009 yılında yapılan bir düzenleme de dikkat çekicidir. Bu düzenleme, 5904 sayılı Gelir Vergisi ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Yapılan düzenleme, Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (II) sayılı listede yer alan malların, (otobüs, minibüs, binek otomobilleri, arazi taşıtları, uçak, yat gibi malların) Başbakanlık merkez teşkilatına teslimi işlemlerinin Katma Değer Vergisi ve Özel Tüketim Vergisi'nden istisna edilmesine ilişkindir. Bu düzenlemenin kanunlaşma süreci ve sonrasındaki gelişmeler ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan iptal başvurusu ve Anayasa Mahkemesi'nin kararı çalışmamızın kapsamı ve amacı açısından önem arz etmektedir.

Bu kanun değişikliği ile ilgili TBMM Plân ve Bütçe Komisyonundaki görüşmelerde, tasarıya karşı oy veren üyelerin ifadeleri tutanaklarda şöyle yer almıştır:

"Devlet bu vergileri öderse "bir cepten öbür cebe gitmiş olur, sonuç değişmez" şeklindeki bir yaklaşımın da kabul edilmesi mümkün değildir. 10/12/2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali

Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Bütçe ilkeleri"ni düzenleyen 13/f Maddesinde yer alan "tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir" ilkesi bu düzenleme ile ortadan kaldırılmaktadır. Saydamlığa aykırı olan bu düzenleme ile ayrıca bütçe disiplini de ortadan kaldırılmaktadır. Böylece Hükümet anılan vergi tutarları kadar daha fazla ödenek kullanma olanağına kavuşmaktadır. Bu tutum toplam bütçe gelirlerinin özellikle de vergi gelirlerinin ciddi biçimde azaldığı bir süreçte hükümetin mali disiplin kaygısının olmadığını göstermektedir.(...) Bu düzenlemeleri gereksiz ve anlamsız buluyoruz. Burada dikkat çekici olan husus, Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilen bazı tasarılarda mutlaka Başbakanlığa bir istisna ve muafiyet getiren veya imtiyaz tanıyan düzenlemelerin bulunmasıdır. Bu anlayışı doğru bulmuyoruz. Başbakanlık tüm devlet kurumlarına örnek bir tutum içinde olmalıdır. Ayrıca, kurumların ve kuralların işleyişini, uygulama birliğini sağlayacak şekilde koordinasyonunu sağlaması gerekmektedir."(http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss385.pdf, Erişim: 24.02.2012)

Görüleceği gibi, yasama sürecinde, yapılacak düzenlemenin yaratacağı sakıncalara dikkat çekilmektedir. Ancak buna rağmen tasarı kanunlaşmış ve Başbakanlık teşkilatına yapılacak araç teslimleri, Katma Değer Vergisi ve Özel Tüketim Vergisi'nden istisna edilmiştir.

Daha sonra kanunun ilgili hükümleri için ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusunda bulunulmuştur.

Anayasa Mahkemesi iptal başvurusunu oy çokluğu ile reddetmiştir. Anayasa mahkemesi gerekçeli kararında[55] bu konuda şu ifadelere yer verilmiştir.

"Vergilendirmede genel kural, yasayla belirlenmiş konu ve kişilerden vergi, resim ve harç alınmasıdır. Yasa koyucu, kimi durumlarda vergi kapsamına alınan konuyu, kimi durumlarda kişileri vergi dışında tutabileceği gibi, verginin tümünden ya da bir bölümünden de vazgeçebilir. Vergi, resim ve harç yasalarında sosyal, ekonomik, mali ve kültürel amaçlı birtakım muaflık, istisna ve indirimler getirilmesi, yasa koyucunun takdirine bağlı bir konudur.

Verginin, devletin egemenlik gücüne dayanarak ve kamu giderlerini karşılamak amacıyla kişi ve kurumlara yüklenen bir kamu alacağı olduğu gözetildiğinde, iptali istenen kurallarla, Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (II) sayılı listede yer alan malların devlet tüzel kişiliği içinde yer alan Başbakanlığın merkez teşkilatına teslimi işleminin katma değer vergisinden ve bu malların Başbakanlık merkez teşkilatı tarafından ilk iktisabının özel tüketim vergisinden istisna edilmesi yolunda getirilen düzenleme, yasa koyucunun vergilendirme alanındaki takdir yetkisine dayanmakta ve Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır."

Bu karara karşı oy veren üyenin karşı oy gerekçesinin de dikkatle okunması, vergileme ilkeleri açısından önem taşımaktadır:

"Her iki kuralla, Başbakanlık merkez teşkilatı için alınacak binek aracı, uçak ve yat gibi lüks ve pahalı birtakım taşıtların ilk iktisabında ve tesliminde vergi muafiyeti getirilmiştir. Buna göre, Başbakanlık merkez teşkilatı diğer kamu kurumlarına ve gerçek kişilerin yanı sıra özel hukuk tüzel kişilerine kıyasla aynı değerdeki araçları çok daha ucuza edinme olanağına kavuşturulmuştur.

---

[55] AYMK, 9.6.2011 tarih ve E:2009/62, K.2011/96, R.G.21.10.2011-28091.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti bütün faaliyetlerini hukuk kurallarına uygun yürüten ve kendisini hukuk kurallarıyla bağlı sayan devlettir. Anayasanın 73. maddesinde yer alan vergi ödevi, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemesini gerektirir.

Her ne kadar yasa koyucu kamu yararını gözeterek bazı durumlarda belli konu veya kişilerden vergi alınmamasını öngörebilir, muafiyet ve istisnalar tanıyabilir ise de iptali istenen kuralların sağladığı şekilde Başbakanlık merkez teşkilatına diğer kamu kurumlarına ve kişilere oranla ayrıcalık tanımanın haklı bir gerekçesi bulunmamaktadır. Başbakanlık merkez teşkilatının sağlık, eğitim, adalet gibi alanlarda kamu hizmetini yaparken aynı tür araçları vergili olarak almak durumunda bulunan diğer devlet birimlerine göre neden böyle bir avantaja sahip olması gerektiğine dair haklı bir neden olmaksızın getirilen kural, Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırıdır."

3.5. Gelir Vergisi Kanunu İle İlgili Yapılan Bazı Düzenlemelere Karşı Açılan İptal Davaları ve Sonuçları

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda yıllar içerisinde en fazla değişiklik menkul sermaye iratlarını düzenleyen 75'nci maddede yapılmıştır. Bu değişikliklerin dışında, geçici maddelerle de bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca bu iratların tevkif yoluyla vergilendirilmesi sırasında uygulanacak tevkifat oranları da Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından değiştirilebilmektedir. Hâl böyle olunca, menkul sermaye iratlarının vergilendirilmesi konusunda verginin kanuniliği ilkesi ve bu ilkede anlamını bulan verginin belirliliği ilkesi önemli ölçüde zedelenmiş, menkul sermaye iradı gelirlerinin vergilendirilmesi başlı başına uzmanlık isteyen bir alan haline gelmiştir.

Bu konuda 2004-2009 yılları arasında yaşanan bir dizi hukuki gelişmeyi irdelemek çalışmamızın kapsamı bakımından yerinde olacaktır.

30.12 2004 tarih ve 5281 sayılı "*Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun"* 30 uncu maddesi ile 193 sayılı Kanuna eklenen geçici madde 67'nin (1) numaralı fıkrasında;

"Bankalar ve aracı kurumlar takvim yılının üçer aylık dönemleri itibarıyla;

a) Alım satımına aracılık ettikleri menkul kıymetler ile diğer sermaye piyasası araçlarının alış ve satış bedelleri arasındaki fark,

b) Alımına aracılık ettikleri menkul kıymet veya diğer sermaye piyasası araçlarının itfası halinde alış bedeli ile itfa bedeli arasındaki fark,

c) Menkul kıymetlerin veya diğer sermaye piyasası araçlarının tahsiline aracılık ettikleri dönemsel getirileri (herhangi bir menkul kıymet veya diğer sermaye piyasası aracına bağlı olmayan), üzerinden % 15 oranında vergi tevkifatı yaparlar." hükmüne yer verilmiş, Gelir Vergisi Kanunu'nun geçici madde 67'nci maddesinin 14 numaralı fıkrasında da, *"Bu madde kapsamına girmeyen ve 1.1.2006 tarihinden önce iktisap edilmiş olan menkul kıymetlerin elden çıkarılmasından sağlanan gelirlerin vergilendirilmesinde 31.12.2005 tarihi itibariyle geçerli olan hükümler uygulanır."* hükmü yer almıştır.

Bu hükümler uyarınca 1.1.2006 tarihinden itibaren dar mükellef-tam mükellef ayrımı yapılmaksızın gerçek kişilerin tüm finansal yatırım araçlarından elde ettiği iratların gelir vergisi tevkifat oranı yüzde 15 olarak uygulanması gerekmekteydi.

Ancak 27.6.2006 tarih ve 5527 sayılı Kanun'un 1'nci maddesinin (a) bendi ile eklenen bu maddeye *"Dar mükellef gerçek kişi ve kurumlar için bu oran %0 olarak uygulanır"* cümlesi

eklendi. Böylece tam mükellef gelir sahipleri % 15 tevkif yoluyla gelir vergisi ödemek zorunda kalırken, dar mükellef olanların hiç vergi ödememesi yönünde bir kanuni düzenleme yapılmış oldu.

Bu düzenlemeye karşı hem TBMM üyesi 118 milletvekili tarafından, düzenlemenin Anayasa'nın başlangıç hükümleri ile 2, 10, 11 ve 73'ncü maddelerine aykırılığı iddiası iptal davası açılmış hem de bir Vergi Mahkemesi tarafından itiraz başvurusu yapılmıştır.

İptal başvurusunda Türkiye'de yerleşik olmayan dar mükellef, gerçek kişi ve kurumların, Türkiye'de elde ettikleri kazanç ve iratlara uygulanacak stopaj oranı sıfıra indirilerek kanun önünde eşitlik ilkesinin zedelendiği ileri sürüldüğü görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi bu davadaki Anayasaya aykırılık sorununu şu ifadelerle ele almıştır:

"193 sayılı Yasa'nın geçici 67. maddesiyle gelir vergisi uygulamasında genel ilkelerden ayrı, "özel nitelikte bir vergilendirme" rejimi getirilmiştir. Geçici 67. maddenin yürürlüğe girdiği tarihte mükellefiyet yönünden bir ayırım yapılmaz iken (1) numaralı fıkranın sonuna eklenen tümceyle, tam mükellefler için %15 olan tevkifat oranı dar mükellefler için %0 olarak belirlenmiş, aynı gelir unsurundan aynı nitelikte elde edilen gelirlere uygulanan vergi tevkifat oranında değişiklik yapılarak tam ve dar mükellefler arasında farklılık yaratılmıştır. Anayasa'nın 73. maddesindeki temel ayırım ve karşılaştırma ölçütü mükellef türü değil "malî güç" ve "vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı" ilkeleridir. Vergi sistemimizde dar ve tam yükümlülük arasında elde edilen gelirin niteliği ve unsurları yönünden herhangi bir farklılık bulunmamaktadır. Vergi yükü farklılaştırması mükellefin tam ya da dar olmasına göre değil, ödeme güçlerinin durumuna göre yapılabilir. Vergilendirmede, verginin konusu, matrahı kadar oranı da vergi yükünü, vergilendirmenin adaletli, dengeli ve malî güce göre olması ilkesini doğrudan etkilemektedir."

Sonuç olarak 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun geçici 67'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci paragrafının sonuna 27.6.2006 günlü, 5527 sayılı kanunun 1'nci maddesinin (a) bendi ile eklenen *"Dar mükellef gerçek kişi ve kurumlar için bu oran % 0 olarak uygulanır."* biçimindeki cümlenin Anayasa'ya aykırı olduğuna oy çokluğu ile karar verilmiş ve iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.[56]

Yapılan bu tür düzenlemeler ve ortaya çıkan istikrarsızlık, yeni hukuk ihlallerine (Uras, 2006) yol açmıştır. Bütün bunların sebebi, içinde hukuk olmayan düzenlemeler olarak değerlendirilmiştir. (Üzeltürk, 2011:117)

4. YASAMA ORGANI'NIN ANAYASAL VERGİLEME İLKELERİNE UYUMU KONUSUNDAKİ DEĞERLENDİRMELER VE ÖNERİLER

1999-2011 yıllarını kapsayan dönemde 4369 sayılı kanundan başlayarak 6111 sayılı kanuna kadar numaralanmış, doğrudan ya da dolaylı olarak vergi mevzuatını ilgilendiren yaklaşık doksan kanun değişikliği yapılmıştır. (www.gib.gov.tr/mevzuat) Ayrıca 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu da bu sayıya dâhil

[56] AYMK 15.10.2009 tarih, E: 2006/119, K. 2009/145, R.G 08.01.2010-27456.

edilmelidir. Bu durumda on iki yıllık süreçte yasama organın vergi gündeminin oldukça yüklü geçtiği görülmektedir.

Bu kadar fazla sayıda kanun değişikliği yapılmış olması Türk Vergi Sisteminin daha iyi bir yapıya mı kavuştuğunu, yoksa daha karmaşık, içinden çıkılmaz bir hal mi aldığı sorusunu akla getirmektedir.

Bu soruya yanıt aramak üzere yaptığımız çalışmada, ilgili yıllarda yapılmış vergisel düzenlemelerden seçilenlerin, Anayasa Mahkemesi'ne iptal ve itiraz başvurusu yapılanlar irdelenmiştir. Bu irdelemeler dışında, uygulamada görülen aksaklıklara da değinilmeye çalışılmıştır. Bu sayede yasama organında vergisel düzenlemeler yapılırken hangi Anayasal ilkelere dikkat edilmesi gerektiği belirginleştirilmeye çalışılmıştır. Buradan hareketle, Türk Vergi Sisteminin aksayan yönleri ve bu aksaklıkların giderilebilmesi için; bundan sonra yapılacak vergisel düzenlemelerde yasama organının anayasal ilkelere uyumuna ilişkin yapılan tespitler ve öneriler şu başlıklar altında toplanabilir:

Çalışmamız kapsamında incelenen vergisel düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesi kararları analiz edildiğinde, yasama organının anayasal vergileme ilkelerine uyumu konusunda zayıflıklar bulunduğu, en temel ilkelerin bile yasama sürecinde zaman zaman göz ardı edildiği gözlenmiştir. Örneğin Anayasa'nın 73'ncü maddesinin 4'ncü fıkrasıyla Bakanlar Kurulu'na verilebilecek olan yetki; vergi ve benzeri mali yükümlüklerin muaflık, istisna, indirim ve oranlarıyla sınırlı olduğu halde, Motorlu Taşıtlar Vergisi ile ilgili olarak yapılan bir düzenlemede, Bakanlar Kurulu'na bu vergiyi yirmi katına kadar artırma yetkisi verilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararlarının genellikle oyçokluğu ile vermiş olması da, yasama organının anayasal vergileme ilkelerine uyumunun tam anlamıyla gerçekleşemediği kanaatine yol açmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin bazı kararlarında da, Anayasal ilkelere rağmen yürütme organına yetki aktarma şeklinde yapılan düzenlemelerin sakıncalarına dikkat çekilmektedir. (Vergi ziyaı cezasının hesaplanması ile ilgili karar ve Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 355'nci maddesiyle ilgili karar) Anayasal ilkelere rağmen kanıksanmış gibi görünen bu yetki aktarma eğilimine uygulamada verilecek bir örnek; Vergi Usul Kanunu'nun kaçakçılık suçlarını düzenleyen 359'ncu maddesindeki bazı filler dolayısıyla vergi incelemesine yetkili olanlara bu suçların manevi unsurunu değerlendirme yetkisi veren 306 sayılı Vergi Usul Kanunu genel tebliğidir.

199-2011 vergi ceza hukuku alanında çok sık değişiklik yapılmıştır. Ancak bu değişiklikler yapılırken, kabahatlerin ve suçların tanımında ceza hukukunun genel ilkelerine aykırılıklar görülmektedir. Bu konuda en başta 4369 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler konusunda bilgi verilmiştir. Ayrıca bazı özel usulsüzlük fiillerini ve cezalarını düzenleyen Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 355'nci maddesinin defalarca değişikliğe uğramıştır. Bu maddede yapılan pek çok değişikliğin ilgili maddenin anayasaya ve ceza hukuku ilkelerine uyumunu sağlamak yerine, bu cezalar dolayısıyla açılan davaları vergi idaresinin kazanmasına yardımcı olacak biçimde değişiklikler getirdiği görülmektedir. Bu nedenlerle vergi ceza hukukuna ilişkin hükümler Anayasal ilkeler ve ilgili Anayasa Mahkemesi kararları ışığında dikkatle okunmalıdır.

Genel usulsüzlük ve özel usulsüzlük fiilleri mevcut haliyle çok dağınıktır ve bazı fillere ceza uygulanması olanağı kalmamıştır. Bu hükümler yenilenmelidir. Kabahatlerin ve suçların tanımında; ceza uygulamasında mükellef hakları gözetilmelidir.

Son yıllarda yapılan vergisel düzenlemelerin "torba kanun" olarak adlandırılan ve başka alanlarla ilgili düzenlemelerle birlikte kanunlaştığı görülmektedir. Bunun yerine,

yalnızca vergiye ilişkin hükümler içeren yasalarla düzenleme yapılması yolu tercih edilmelidir. Bu sayede verginin belirliliği ilkesine daha da yaklaşılmış olunacak, belirsizlikler ve mevzuattaki karmaşa giderilmiş olacaktır.

Yine son yıllarda yapılan ve çalışmamızın kapsamında yer alan kanuni düzenlemelerin genel ve madde gerekçeleri yasama organını ve toplumu inandırıcı olmaktan uzak, basmakalıp ifadelerden ibarettir. Oysa vergi siteminde köklü reformlar yapan 1949, 1960, 1980 yıllarındaki büyük çaplı vergisel düzenlemelerin gerekçeleri incelendiğinde, bunların son derece kapsamlı birer bilimsel çalışma nitelik taşıdığı görülecektir. Dolayısıyla, vergi kanunu tasarılarının daha kapsamlı ve vergileme ilkelerine uygun gerekçelerle hazırlanması; gerek yasama organındaki kanunlaşma sürecinde ve gerekse toplum nezdinde vergisel düzenlemelere olan uyumu güçlendirebilecektir. Bu sayede, vergisel düzenlemeler toplumda destek bulan bir nitelik kazanabilecektir.

Bu tespitler değerlendirildiğinde, vergi kanunlarının kanunlaşma sürecinin, yasama organında oldu-bittiye getirildiği eğilimi sezilmekte; hatta bazı düzenler yapılırken "vergide dayatma" veya "vergide inatlaşma" denilebilecek bir tutum içinde bulunulduğu gözlenmektedir. Bu dayatma sonucunda çıkartılan vergi kanunlarının Anayasal denetiminin başlayabilmesi (eğer Anayasaya göre iptal başvurusu yapabilecek makam ve mercilerden başvuru yapan olursa) ve sonuçlanması uzun yıllar alabilmektedir. Bu durum uygulamada haksızlığa ve aksamalara neden olabilmektedir. Çıkartılan vergi kanunları verginin kanuniliği ilkesine "şeklen" uygun olabilmekte; ancak "meşruiyet" tartışmasını da beraberinde getirmektedir. Vergi idaresi ve yargı organları gereksiz yere meşgul edilmektedir.

Anayasa'nın "Vergi Ödevi" başlıklı 73'ncü maddesinde köklü bir değişikliğe gidilmesine gerek yoktur. (Karakoç, 2008: 307) Ancak ve bazı ifadelerin (73'ncü maddenin 4'üncü fıkrasındaki "muaflık" ifadesi gibi) çıkartılması; kanunların geçmişe yürütülmesini engelleyecek belirgin bir hüküm konulması yerinde olacaktır.

Vergi yasalarındaki ek madde ve geçici maddeler mümkün olduğunca azaltılmalıdır. Birbirine atıf yapan madde hükümleri açık ve anlaşılır hale getirilmedir. Mevcut maddelerin de ek fıkra, ek bent, ek cümle gibi düzenlemelerle sürekli genişletilmesi önlenmelidir.

Mükerrer madde oluşturulması ve yürürlükten kaldırılan (mülga) maddelerin yeniden diriltilerek, bu maddelerle yeni hüküm tesis edilmesi de kanun yapma tekniğine uygun değildir. Kanunlar yazılırken bu usul kullanılmamalıdır.

Motorlu araçlarla ilgili Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu ve Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nda emisyona dayalı vergilendirme esasına geçilmelidir.

Gelir vergisi konusunda ise, bütün gelirlerin beyana tabi olduğu, beyan edilen gelirleri mükelleflerin servet ve harcamaları yoluyla denetleyecek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Her kazanç türüne ayrı vergileme rejimi terk edilmelidir.

5. SONUÇ

Bu çalışmada 1999-2011 yılları arasındaki bazı vergisel düzenlemelere; Anayasal ilkeler ışığında, vergi tarihine bir not düşmek amacıyla bakılmaya çalışılmıştır. Geçen on iki yılda vergi hukuku alanında neler olduğu konusunda bir hatırlatma yapılmak istenmiştir. Doksandan fazla vergi kanunu değişikliğinin tamamına değilse bile bunlardan en dikkat

çekenler, kamuoyunda en çık tartışılanlar ve Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmuş olanlar irdelenmeye çalışılmıştır.

Sonuç olarak, vergi hukuku alanında gerçek ve kapsamlı bir reforma ihtiyaç olduğu görülmektedir. Gelecek on yıllarda bu vergi mevzuatı ile vergi sistemini sağlıklı ve verimli bir şekilde yürütmek olanaklı değildir.

Vergi alanında yapılacak olan vergisel düzenlemelerde, Aynasal Vergileme İlkeleri, Anayasa Mahkemesi'nin geçmiş ve kararları vergi sistemin aksayan yönleri titizlikle incelenmelidir. Böylece yasam organın Aynasal Vergileme ilkelerine uyumu sağlanabilecektir. Anayasa Mahkemesi'nin vergi ödevine ilişkin oy çokluğu ile verdiği kararlarında karşı oy veren üyelerin karşı oy gerekçelerinin de dikkatle okunması; yapılacak vergisel düzenlemelerde önem taşıyacaktır.

KAYNAKÇA

Akkaya, Mustafa, "Vergi Aslı ve Fer'ileri Bakımından Geriye Yürümezlik Esası: "Haklılık" Ölçütü Üzerine Değerlendirmeler", Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik Esası" (Editör: Billur Yaltı), **Beta Yayınları**, İstanbul, Aralık, 2011.

Çakıcı, Ömer, "Vergi Ziyaı Cezası Anayasaya Aykırı mıdır?", **Vergi Dünyası Dergisi**, Temmuz, 2004, Sayı: 275.

Doğrusöz, Bumin, Anayasa ve Vergi, **Dünya Gazetesi**, 15,11.2001.(A)

Doğrusöz, Bumin, "Vergi Ceza Hukukuna İlişkin Gelişmeler", **Dünya Gazetesi**, 25.01.2001.(B)

Doğrusöz, Bumin, "Anayasa Açısından Faize Bağlı Vergi Ziyaı Cezası", **Dünya Gazetesi**, 9.5.2002.

Çelen, Mustafa "Vergi Ziyaı Cezası ve Hesaplama Yöntemi Konusunda Karşılaşılan Sorunlar", **Vergi Sorunları Dergisi**, Nisan 2001, Sayı: 151.

Gerek, Şahnaz, Aydın, Ali Rıza, Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku, **Seçkin Yayıncılık**, Ankara, 2005.

Gerçek, Adnan, "Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararından Sonra Vergi Ziyaı Cezasının Durumu", **Yaklaşım Dergisi**, Aralık, 2005, Sayı: 156.

Güneş, Gülsen, Verginin Yasallığı İlkesi**, Alfa Yayınları**, İstanbul, 1998.

Güzel, Bayram, "Vergi Ziyaı Cezasının Hesaplanmasında Bir Sorun", **Vergi Sorunları Dergisi**, Mart, 2001, Sayı: 150.

Kaneti, Selim, Vergi Hukuku, 2. Bası, **Filiz Kitabevi**, İstanbul, 1989.

Karakoç, Yusuf, "Vergi Hukuku Alanının Düzenleme, Uygulama ve Yargılama Sorunları", **23. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türk Vergi Sisteminin Küresel Bağlamda Değerlendirilmesi**, Antalya, 2008.

Kütükçü, Abdullah "Bakanlar Kurulunun Vergi Yasalarında Anayasa 73/4'e Göre Sahip Olduğu Yetkiler", **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı: 207, Kasım 1998.

Maç, Mehmet, Turgut, Şenol, "Vergi Ziyaı Cezasının Gecikme Faizinin Yarısı Olan Kısmının Hesaplanması", **Vergi Dünyası Dergisi,** Ocak, 2001, Sayı: 233.

Öncel, Mualla, Kumrulu, Ahmet, Çağan, Nami, Vergi Hukuku, **Turhan Kitabevi,** 6. Bası, Ankara, 1998.

Öz, Ersan, Vergilemede Kanunilik ve Türk Vergi Sistemi, **Gazi Kitabevi**, Ankara, Aralık, 2004.

Saban, Nihal, Vergi Ödevi: Pozitif Hukukta İlkeler Tasarımı, **Ders notları**, İstanbul, 1999.

Sakal, Mustafa, Alpaslan, Mustafa, "İnternet Ortamında Verilmeyen Vergi Beyannamelerine Ceza Kesilemeyeceği**", Mali Çözüm Dergisi**, (İSMMMO Odası Yayını), Sayı: 2006/76.

Seviğ, Veysi "Vergi Ziyaı Cezasının Hesaplanış Biçimi Anayasa'ya aykırıdır." **Dünya Gazetesi**, 17.10.2000.

Somuncu, Ahmet, "Elektronik Ortamda Beyanname Verilmemesi Halinde Kesilen Özel Usulsüzlük Cezasına Eleştirel Bakış", **Erciyes Dergisi, (Kayseri SMMM Odası Yayını), Temmuz, 2009, Sayı. 1.**

Somuncu, Ahmet, "Mükerrer Vergi Hukuku: Vergi Usul Kanununun Maliye Bakanlığı'na Yetkiler Veren "Yetki" Başlıklı Mükerrer 257'nci Maddesini, Tarihi Süreçte Anayasal İlkeler ve Yargı Kararları Işığında Yeniden Okumak, **Legal Mali Hukuk Dergisi**, Haziran, 2010, Yıl. 6, Sayı: 6.

Soydan Yaltı, Billur, Vergi Adaletli Kavramında Soyuttan Somuta: Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarını Eşitlik, Özgürlük ve Sosyal Devlet Kavramları İle Okumak, **13. Maliye Sempozyumu**: **"Anayasal Mali Düzen", 1998**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Yayın No: 12,İstanbul, 2000.

Taş, Metin, "Anayasal Vergileme Normları Açısından Gelir Vergisi", **13. Maliye Sempozyumu**: **"Anayasal Mali Düzen", 1998**, **Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını,** Yayın No: 12,İstanbul, 2000.

Tekbaş, Abdullah, Vergi Kanunlarının Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi: Türkiye Uygulaması), **Maliye Balkanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını**, Ankara, 2009)

Uras, Güngör, "Otel Odasında Bankacılık", **Milliyet**, 07.12.2006.

Üzeltürk, Hakan, "Vergilerin Kanuniliği-Kanunların Meşruluğu: Yüzyılların Serüveni", **25. Maliye Sempozyumu: "Kriz Ortamında Vergi Politikalarının Değerlendirilmesi", 2010, Gazi Üniversitesi, Maliye-Vergi Hukuku Araştırma Uygulama Merkezi**, Ankara, 2011.

Yaltı, Billur "Anayasa Mahkemesi'nin Vergi Konulu Kararları Bakımından Geriye Yürümezlik Esası; 'Ex Tunc-Ex Nunc-Pro Futuro Etki' Üzerine Değerlendirmeler", Vergi Hukukunda Geriye Yürümezlik Esası (Editör Billur Yaltı), **Beta Yayınları**, İstanbul, Aralık, 2011.

Yerci, Cahit, "Vergi Ziyaı Cezasının İptali", **Vergi Sorunları Dergisi**, Aralık, 2005, Sayı: 207).

İnternet Kaynakları:

www.anayasa.gov.tr

www.gib.gov.tr

KISALTMALAR

AYMK: Anayasa Mahkemesi Kararı

E: Esas

K: Karar

R.G.:Resmi Gazete

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

ÜCRETLERİN VERGİLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN KARŞILAŞTIRMALI BİR ÖNERİ: BEYANNAME YÜKÜMLÜLÜĞÜ

Yrd.Doç.Dr. Özgür BİYAN

Yrd.Doç.Dr. Güneş YILMAZ

1. GİRİŞ

Kamu Maliyesi ve Vergi Hukuku'nun temel kuralları uyarınca, bedensel ve zihinsel emeğin bedeli olan ücretlerin vergilendirilmesi esnasında, vergilemede eşitlik ve buna bağlı olarak mali güce göre vergilendirme ilkelerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Sermaye gelirleri karşısında, yapısal niteliği itibariyle gözetilmesi gereken ücretlerin, Türk Vergi Sistemi'nde yeterince korunamadığı, vergide eşitlik hedeflenmesine karşın, diğer gelir türleri karşısında dezavantajları olduğu gözlenmektedir. Ayrıca günümüzde kamu gelirleri arasında, Gelir Vergisi'nden elde edilen gelirlerin önemli bir kısmının ücretlilerin gelirlerinden oluştuğu ve bunun önemli bir kısmında da kaynakta kesme yönteminin kullanıldığı dikkate alındığında, ücretliler karşısında, diğer gelir türlerinin yeterince kavranamadığı da açık olarak anlaşılmaktadır. Ağırlıklı olarak ücretlilerin kaynakta kesme yöntemiyle vergilendirilmesi neticesinde, beyanname verme ve belge toplama gibi yükümlülükler ve buna bağlı olarak da vergi bilinci yeterince ve gerektiği gibi oluşamamakta, bu durum da ekonominin önemli ve köklü sorunlarından birisini teşkil eden kayıt dışılığı körüklemektedir. Oysaki bu gelir grubuna giren bireylere, beyanname verme yükümlülüğü getirilir ve belge toplama ödevleri yüklenirse, kayıt dışı ekonominin azalacağı ve Türk Vergi Sistemi'nin temel unsurlarından olan belge düzeninin daha sağlıklı olarak yerleşebileceği kanaatindeyiz. Bu bağlamda çalışmamızın ilk bölümünde Türk Vergi Sistemi'nde ücret gelirlerinin vergilendirilme esasları teorik bazda, ayrıntılı olarak ele alınmış, karşılaşılan sorunlar, aksaklıklar vergileme prensipleri göz önünde tutularak, değerlendirme ve eleştirilerde bulunulmuştur. İkinci bölümde ise, ücret gelirlerinin yıllık beyannameye tabi tutulduğu OECD ülkelerinden Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, İtalya, Kanada, Avustralya, Japonya ve Fransa Vergi Sistemleri ile ilgili bilgiler verilmiştir. Son olarak da, söz konusu seçilmiş ülke uygulamaları dikkate alınarak, Türk Vergi Sistemi bağlamında, ücret gelirlerinin vergilendirilmesi ile ilgili eleştiri ve aksaklıkların giderilmesine yardımcı olabilecek öneri ve değerlendirmelerde bulunulmaya çalışılmıştır.

2. TÜRKİYE'DE ÜCRET GELİRLERİNİN VERGİLENDİRİLME ESASLARI

2.1. Vergi Ödemelerinin Gerçek İktisadi Esası: Gelir Kavramı ve Gelirin Belirlenmesinde Kullanılan Teoriler

Vergiler seçilen vergi konusunun niteliği esas alınarak gelir, gider ve servet vergileri şeklinde ayrıma tabi tutulmaktadır[57]. Ancak, vergi ödemelerinin gerçek iktisadî esasını gelir

[57] Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi,* İstanbul: Beta Basım A.Ş., 2000, 11. Baskı, s. 306.

ve servet oluşturmaktadır. Bazı maliyecilere göre ise, verginin temel kaynağı 'gelir'dir[58]. Diğer bir ifadeyle, ödenen tüm vergilerin kaynağını 'gelir' oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, "kamu mallarının ana finansman kaynağını, elde edilen ya da tasarruf edilen gelirin oluşturması" gelir üzerinden alınan vergilerin önemini ortaya koymaktadır[59]. Bu bağlamda, kişilerin söz konusu vergi kaynaklarına sahip olmaları, bunlardan her birini kısmen veya tamamen tüketim için kullanmaları, modern vergilemede, ödeme gücünün göstergeleri olarak kabul olunmaktadır[60].

Ödenen tüm vergilerin kaynağını 'gelir'in oluşturması nedeniyle, maliye bilimi açısından gelir kavramının açıklanması gerekliliğini ortaya koymuş ve bunun için doktrinde temel olarak iki teori üzerinde yoğunlaşılmıştır. Bunlardan ilki "kaynak teorisi", diğeri ise "safi artış teorisi"dir. Bunlardan kaynak teorisi, geliri dar kapsamlı olarak ele almakta ve mali gücün büyük kısmını dışarıda bırakması sebebiyle[61], göreceli olarak daha geniş bir gelir kavramını kabul eden safi artış teorisi[62] ile birlikte "karma bir teorik yaklaşımın" kural olarak kabul edildiği de görülmektedir[63]. Kaynak teorisine göre gelir, sürekli gelir yaratan bir kaynaktan elde ediliyor ve bir üretim faktörüne atfediliyor[64] ise, vergi bakımından ödeme gücünün belirlenmesinde dikkate alınmalı ve vergilendirilmelidir. Burada görüldüğü üzere, gelirin vergilendirilmesinde esas alınan kriter, gelirin sürekliliğidir. Diğer deyişle devamlı bir kaynak olmasıdır[65]. Safi artış teorisinde ise, kaynak teorisinin aksine, bir kaynağın mevcudiyetine lüzum olmayıp[66], düzenli ve sürekli özellik göstermeyen iktisadi değerler de gelirin konusuna dahil edilmekte ve dolayısıyla da gelir, kaynak teorisinin tersine daha geniş olarak kavranmaktadır[67]. Bu teoriye göre, kişinin harcamalarına ve tasarrufuna (servetindeki artışlara) kaynak oluşturan her türlü unsur, gelir vergisinin konusunu oluşturmaktadır. Tanımın dayandığı temel unsur, bireyin bir dönem içerisinde satın alma gücünde meydana gelen net artışın "gelir" olarak kabul edilmesidir. *Haig-Simons Yaklaşımı* olarak da bilinen bu yaklaşımda satın alma gücünde meydana gelen bu net artış, bireyin bir dönem içinde yapmış olduğu tüketimin değeri (öz tüketim dahil-gelirin elde edilmesi için yapılan harcamalar hariç) ile servetine yaptığı net ilavelerin (tasarrufların-dönem başı ve sonunda servette meydana gelen net artış) toplamından oluşur[68].

---

[58] Salih Turhan, *Vergi Teorisi*, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:2550, İktisat Fakültesi No:435, Maliye Enstitüsü No: 57, İstanbul: 1979, s. 124.; Fritz Neumark (1), **Vergi Politikası,** (Çev. İclâl Feyzioğlu Cankorel, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1975, s. 136.).

[59] Funda Başaran Yavaşlar, *Gelir Vergilendirmesinin Temelleri,* Birinci Baskı, Ankara:Kasım 2011, Seçkin Yayıncılık, s. 17.

[60] Salih Turhan, s. 124.

Bu konuda **Mualla Öncel,** Gelir Vergisi'nin ödeme gücüne dayanan bir vergi olduğunu belirttikten sonra, ödeme gücünün ölçüsünün de gelirin tutarı olduğunu açıklamaktadır (Muallâ Öncel, "Enflasyon ve Vergilendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***,** http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1995-44-01-04-Oncel.pdf., s. 493.

[61] Funda Başaran Yavaşlar, s. 79.

[62] Funda Başaran Yavaşlar, s. 81.

[63] F. Neumark(2), *Gelir Vergisi- Teori, Tarihçe- Pratik,* İstanbul: 1946, Hak Kitabevi, s. 25.; TBMM Tutanak Dergisi, 108. Birleşim, 24.06.1998, http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil3/bas/b108m.htm.

[64] F. Neumark(2), s. 22-23.; Akif Erginay, *Vergi Hukuku, İlkeler- Vergi Tekniği, Türk Vergi Sistemi,* 13. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 1988, s. 147.

[65] F. Neumark(2), s. 23.; DPT Kütüphanesi Yayını, "Gelir Vergisi Kanunu İle İlgili Değişiklikler (Üçüncü Bölüm)", kutup.dpt.gov.tr/vergi/yilmazh/vergi1.doc., s. 11.

[66] F. Neumark(2), s. 24.

[67] Akif Erginay, s. 147-148.

[68] Şerafettin Aksoy, *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi,* İstanbul: Filiz Kitabevi, 1982, s. 169.; Emrah Ferhatoğlu, "Gelir Teorileri Bağlamında Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Gelir Tanımlaması ve Sonuçları:

Ancak uygulamada, bireyler tarafından yapılan tüketim miktarının ve değerinin belirlenmesindeki güçlükler, bu teorinin uygulanabilirliğini güçleştirmektedir. Almanya ve İsviçre'de yapılan uygulamalar, teorinin uygulama şansının çok az olduğunu göstermiştir. Bu nedenle uygulamada bir çok ülke, safi artış teorisi ile kaynak teorisinin aksayan yönlerini ortadan kaldırmak amacıyla gelirin belirlenmesinde her iki teoriye de yer vererek karma bir sistem oluşturmuştur[69].

2.2. Türk Gelir Vergisi Sisteminde Gelir Kavramı, Tanımı ve Unsurları

Türk Gelir Vergisi Kanunu'nda, vergiye tabi gelir kural olarak, bir üretim faktörü sahibinin, sahip olduğu faktörü üretime arz etmesi karşılığında elde ettiği kazanç olarak dikkate alınmaktadır. Söz konusu kazançtan giderler ve amortismanları indirildikten sonra, kalan kısım safi gelir olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla kaynak teorisi gelirin kavranması hususunda temel alınmıştır. Diğer yandan safi artış teorisine de yer verildiği ve diğer kazanç ve iratlar başlığı altında, bu kurama yönelik olarak bazı kazançların da kavranmaya çalışıldığı farkedilmektedir[70]. Kısacası uygulamada her iki teorinin birbirine katıldığı karma bir sistem kullanılmaktadır.

Öyle ki, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun (GVK) 1. maddesinin 2. fıkrasında, genel bir gelir tanımı yapılmakta, 2. maddesinin 1. fıkrasında, kavramın kapsamına giren gelir unsurları tek tek sayılmakta ve nihayet GVK'nun 37-82. maddeleri arasında da bu unsurlar ortaya konulmaktadır. Böylece gelir kavramı belirlenirken, bu düzenlemelerin tamamının birlikte ele alınması gerekmektedir[71].

Bu açıklamalar ışığında gelir kavramı, GVK md. 1'de, bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarı şeklinde ifade edilmektedir. Söz konusu madde hükmü, bünyesinde, gelir unsurunun niteliklerini ve özelliklerini de ihtiva etmektedir. Buradan çıkarılabilecek ilk unsur, "gelirin kişisel olması"dır. Yani gelir, "bir gerçek kişiye aittir ve kişiseldir". Dolayısıyla gelir vergisi subjektif bir vergi olup, subjektif vergilerde bireyin gerçek ödeme gücü kavranmaya çalışıldığından, yıllık net durumu bir bütün olarak yükümlendirilmek istenmektedir[72]. Diğer bir husus ise, "gelirin yıllık" olmasıdır. Buna göre, gelir bir takvim yılında elde edilen kazanç ve iratların toplamı olarak kabul edilmektedir. Nitekim GVK'nun 108. maddesi, gelir vergisinde "vergilendirme dönemi"ni "takvim yılı" olarak düzenlemiştir. Ancak aynı maddede, vergilendirme döneminin yıllık olma esasından farklı kabul edildiği durumlar da belirtilmiştir. Öte yandan Kanun'un yıllık beyannameyi (madde 84) ve gelirin toplanmasını (madde 85) düzenleme altına aldığı hükümlerden de gelirin yıllık olma niteliği açıkça anlaşılmaktadır.

Gelirin unsurları arasında "yıllık olma" ilkesinin varlığına rağmen, tevkifat (stopaj) yöntemi ile vergilendirmede yıllık olma ilkesinden sapıldığı görülmektedir[73]. Bu bağlamda,

---

Karşılaştırmalı Bir Analiz", *E-Akademi,* Eylül 2003, Sayı:19, http://www.abdevetrdegelirintanimlanmasiferhatoglu.pdf., s. 3.

[69] Fevzi Rıfat Ortaç, "Vergilendirilebilir Gelir Kavramı, Geliri Belirleyen Teoriler ve Türk Gelir Vergisinde Yer Alan Gelir Tanımlaması", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2/99,105-115, http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/KamuMaliyesi/FevziORTAC.pdf, s. 109

[70] Şerafettin Aksoy, s. 171.

[71] Funda Başaran Yavaşlar, s. 109-110.

[72] Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan , *Vergi Hukuku,* Gözden Geçirilmiş, Değişiklikler İşlenmiş 18 Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, Mart 2010, s. 246.

[73] Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 246.

(tek işverenden alınan ücretler ve birden fazla işverenden ücret alınsa dahi kanuni sınırı aşmayan ücretler için) ücretlerin vergilendirilmesinde genel olarak tevkifat yönetiminin geçerli olması da, bu ilkeden sapıldığının en tipik örneğini teşkil etmektedir.

Diğer bir gelir niteliği de, "gelirin safi miktar üzerinden vergilendirilmesi"dir. Gelirin safi olması, çeşitli kaynaklardan elde edilen kazanç ve iratların elde edilmesi için yapılan masrafların, gayri safi hasılattan indirilmesini gerektirmektedir[74]. Bu nitelik aynı zamanda gelir vergisinin matrahına da ulaşılmasını sağlamaktadır. Yani gayri safi hasılattan, onun elde edilmesi için yapılan giderlerin indirilmesi suretiyle bulunan miktar, geliri ve vergi matrahını vermektedir[75]. Böylelikle "gerçek ödeme gücüne" yaklaşılmış olmaktadır. Bu anlamda, ilerdeki bölümlerde ayrıntıları anlatılacak olan ücretlerin vergilendirilmesinde kabul edilen indirimlerin, gerçek anlamda safi miktara tam ve adil olarak ulaşılmasına yeterli olamadığı fikri hep tartışılagelmiştir [76]. Biz de, GVK yapısında, özellikle ücretlilere yönelik olarak gelirin elde edilmesi için yapılan masrafları dikkate alan bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu kanısındayız.

Bir diğer önemli unsur ise, "gelirin gerçek miktarı üzerinden vergilendirilmesinin gerekli olduğu'' hususudur. Başka bir anlatımla, verginin matrahını oluşturan safi miktarın gerçek usulde saptanmasının asıl olduğudur. Buradan yola çıkarak, GVK'nun ilke olarak esas aldığı vergilendirme tekniğinin, beyan çerçevesinde, matrahın gerçek usule göre saptanması olduğu görülmektedir. Gerçek usulde tüm hasılatın ve tüm giderlerin belgelere dayanması, bunların kayda ve defterlere geçirilmesi asıldır. Dolayısıyla bu usulde matrah yani safi gelir, doğru bir miktar olarak saptanabilmektedir. Oysa ki, ücretlerin gerçek usulde vergilendirilmesinde "indirilecek giderler" de ilke olarak itibari miktardan oluştuğundan, gerçek usulün bir istisnası niteliğindedir[77] ve bu hali ile ücretliler aleyhine durum yaratmaktadır.

Son olarak gelirin "yıllık toplam olarak düşünülmesi, hesaplanması ve vergilendirilmesi" gerekmektedir. GVK'ndaki gelir tanımından, gelir vergisinin üniter bir yapıya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Üniter gelir vergisi sisteminde, değişik başlıklar veya kategoriler (sedüller) bağlamında elde edilen gelirlerin toplamı üzerinden vergilendirme yapılır. Her gelir unsurundan elde edilen gelirin vergilendirilmeye esas alınacak kısmının belirlenmesinde, çeşitli muafiyet, istisna ve indirim uygulamalarına yer verilebilmektedir. Gelir unsurları bazında belirlenen vergilendirilebilir gelirin toplanması ile üniter gelir vergisi açısından toplam vergilendirilebilir gelire ulaşılmaktadır[78]. Diğer bir ifadeyle, gerçek kişinin çeşitli kaynaklardan elde ettiği kazanç ve iratlar toplanmak suretiyle vergiye tabi tutulmaktadır. Gelir vergisi için beyanname verilirken, mükellefin her türlü geliri beyannameye dahil edilmek suretiyle gösterilir ve birleştirilir (toplama ilkesi/prensibi). Eğer yıl içinde tevkifat yoluyla, bazı irat ve kazançlar vergilendirilmiş ise, yıl sonunda beyannamede bu kesintiler de ayrıca hesaplanmakta ve vergiden mahsup edilmektedir.

GVK da beyan usulü çerçevesinde genel kural olarak, tüm kazanç ve iratların birlikte gösterilmesini kabul etmek suretiyle yukarıdaki anlayışı benimsemiş bulunmaktadır[79]. Ancak tek işverenden alınan ücretlere yönelik uygulamada, söz konusu genel kuraldan

---

[74] Şerafettin Aksoy, s. 180.
[75] F. Neumark(2), s. 27.; Fatih Saraçoğlu, "Vergi Erozyonu Açısından Gelir Vergisinde Yer Alan Müesseselerin Analizi", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi,* 2/2000, ss. 79-96, http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/dergi_v1/2/2/5.pdf., s.82.
[76] Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 246.
[77] Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 247.
[78] Fevzi Rıfat Ortaç, s. 111-112.
[79] Ayrıntılı bilgi için bkz. Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 248.

sapılmakta, bu ücret gelirleri, başka gelirler için beyanname verilse dahi, beyannameye dahil edilmemektedir (GVK md.86). Dolayısıyla nihai vergilendirme, tevkifat usulüyle gerçekleşmiş olmaktadır. Bu da genel kurala bir istisna teşkil etmektedir.

Küresel bağlamda, günümüz gelir vergisi sistemlerinin hemen hemen tamamında ücretler, kaynakta kesinti yöntemine göre vergilendirilirken, ticari ve sınai kazançlar ile serbest meslek kazancı gibi gelir kategorileri ise "beyan yöntemine" göre vergilendirilmektedir. Vergilendirme zamanı açısından, her iki yöntem arasında belirgin bir zaman farkı doğmakta, bu da, geliri geç vergilendirilenler lehine bir durum yaratmaktadır. Verginin bir yıl veya daha fazla süre geç ödenmesi halinde, bu şekilde geç vergi ödeyenlerin, -en azından- yıllık banka mevduat faizi ve enflasyon oranında ek bir gelir sağlamaları veya bu miktar kadar vergiyi az ödeme olanağına sahip olmaları pek mümkündür. Bu şekildeki beyanlar aksi kanıtlanana kadar doğru olarak kabul edilmekte ve bu beyanlar üzerinden vergi alınmaktadır. Üstelik yeterli vergi denetiminin sağlanamaması da, beyan sistemine tabi olanlar açısından başka bir önemli avantaj oluşturmaktadır. Kaynakta kesme yöntemine göre vergilendirilen ücretlilerin bu sayılan olanaklardan mahrum olması, onlar için parasal açıdan önemli bir dezavantaj teşkil etmektedir. Bu durumun hukuki açıdan eşitlik ilkesine ters düştüğü ve Anayasa hükümlerine aykırılık oluşturduğu doktrinde ileri sürülmekte ve tartışılagelmektedir[80].

2.3. Türkiye'de Gelir Vergisi Kanunu'nda Ücretlilerin Vergilendirilme Esasları

2.3.1. Ücret Kavramı, Tanımı ve Hukuki Dayanakları

Ücret, iş görme amacı güden sözleşmelerden (akitlerinden) "hizmet sözleşmesi" çerçevesinde insan emeği karşılığında elde edilen bir gelir türünü oluşturmaktadır[81]. Bu açıdan ücret genel olarak, çalışanın, bir işi gerçekleştirmek üzere zihinsel, bedensel ya da her iki şekilde sunduğu emek karşılığında aldığı bedel olarak tanımlanabilir[82]. Ücret kavramının gerek özel hukuk, gerekse kamu hukukunda farklı dallar içerisinde, farklı anlamlarda ve tanımlarda kullanıldığı görülmektedir. Yukarıda ücret kavramının "hizmet sözleşmesi" çerçevesinde tanımlanması ve tüm hukuk dallarında ortak unsur teşkil etmesi bakımından izahı gerekmektedir.

Hizmet sözleşmesinin hukuki dayanağının Borçlar Kanunu'nda yer aldığını söylemek mümkündür. 6098 Sayılı Borçlar Kanunu'nun[83] 393. maddesinde ifadesini bulan hizmet sözleşmesi, işçinin işverene bağımlı olarak belirli veya belirli olmayan süreyle işgörmeyi ve işverenin de ona zamana veya yapılan işe göre ücret ödemeyi üstlendiği sözleşmedir[84].

---

[80] Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Kamil Mutluer, "Kazandıkça Öde Yöntemi ve Gelir ve Kurumlar Vergilerimizde Ödeme Süreleri", *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi*, Cilt:15, Sayı:2, s.134-136; aktaran Ahmet Bumin Doğrusöz, *Türk Vergi Sisteminde Kaynakta Vergileme "Stopaj"*, İstanbul: İstanbul Serbest Muhasebeciler Odası Yayınları, No:3, 1992, s. 31-32.

[81] Turgut Akıntürk ve Derya Ateş Karaman, *Borçlar Hukuku, Genel Hükümler, Özel Borç İlişkileri,* 6098 Sayılı Yeni Borçlar Kanunu ile Karşılaştırmalı, Onyedinci Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2011, s. 303.

[82] Özlem Çakır, "Ücret Adaletinin İş Davranışları Üzerindeki Etkikeri, Ankara: 2006, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, http://www.kamu-is.org.tr/pdf/ucretadaletinin.pdf., s.11. (erişim: 02.02.2012).

[83] 04.02.2011/27836 Resmi Gazete.

[84] 818 Sayılı Borçlar Kanunu, 359 sayı ve 29.04.1926 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.
"Hizmet Sözleşmesi", 01 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe girecek olan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 393. maddesinin birinci fıkrasında, "işçinin işverene bağımlı olarak belirli veya belirli olmayan süreyle

Borçlar Kanunu'ndaki tanıma paralel olarak, 4857 sayılı İş Kanunu'nda da ücret kavramını ihtiva eden bir hizmet sözleşmesinin tanımı yer almaktadır[85]. Gelir Vergisi Kanunu, Borçlar Kanunu ve İş Kanunu'nda emek karşılığı elde edilen gelir için "ücret" kavramı kullanılmışsa da, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "aylık" ifadesi kullanılmıştır[86]. Söz konusu Kanun'un 147/1. maddesinde aylık, memurlara hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen para olarak tanımlanmıştır.

Yukarıda izah edilen, Borçlar Kanunu'nda genel çerçevesi çizilen hizmet sözleşmelerini, kamu hizmetinde devlet memurluğu, özel sektörde de işçi olarak adlandırabiliriz. Devlet memurluğunda Devlet Memurları Kanunu'ndaki usule göre atama, işçilikte ise hizmet sözleşmesinde yer alan koşulların kabul edilmesiyle hizmet ilişkisi kurulmaktadır. Buna bağlı olarak da, 'ücret geliri elde edilmekte'dir[87].

2.3.2. Gelir Vergisi Kanunu Bağlamında Ücretlerin Vergilendirilme Esasları

2.3.2.1. Gelir Vergisi Kanunu'nda Ücretin Yeri, Tanımı, Kapsamı ve Unsurları

GVK, gerçek kişilerin, bir takvim yılı içinde elde ettikleri kazanç ve iratların, yani gelirlerin vergilendirilmesine yönelik düzenlemelerin yer aldığı bir kanundur (GVK md.1). Kanun gerçek kişilerin vergilendirilecek gelirlerini de 2. maddesinde belirlemiştir. Ücret gelirleri konusunda ise, GVK, 61 ile 65. maddelerinde temel açıklamalarda bulunmaktadır.

GVK'nın 61. maddesi ücreti, işverene tabi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatler şeklinde tanımlamıştır. Yine devamında ise, ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider emsal kirasına veya menfaatin emsal bedeline göre değerleneceği şeklinde bir açıklamaya yer vermektedir.

GVK'nun 61. maddesinde yapılan tanımda "işverene tabiyet" unsuruna yer verilmek suretiyle, ücretin bağımlı emeğin kazancı olduğu[88], başka bir anlatımla, ister hizmet akdinin karşılığı olsun, ister başka adlar altında ödenmiş olsun, isterse bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş olsun mahiyetinin değişmeyeceği belirtilmiştir.

GVK hizmet akdinden doğan gelirleri ücret adı altında vergilendirdiği sırada, özel sektör ya da kamu sektöründe değişik adlarla yapılan benzeri ödemelerin tümünü içerecek şekilde ücret kavramını esas almaktadır[89]. Bu anlamda, kanun ilk önce, ücretin genel tanımını yapmakta ve devamında ise, ücret olarak nitelendirilemeyecek bir takım ödemeleri de saymak suretiyle, verginin kapsamı içine alma yoluna gitmektedir. Ayrıca ücret adı altında hizmet akdi çerçevesinde emek karşılığında elde edilen gelirin para şeklinde

---

işgörmeyi ve işverenin de ona zamana veya yapılan işe göre ücret ödemeyi üstlendiği sözleşme" şeklinde tanımlanmaktadır.

[85]İş Kanunu (madde 8)- iş sözleşmesi, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir. İş Kanunu (madde 32/1)- ücreti, bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır (4857 Sayılı İş Kanunu, 25134 S.ve 10.06.2003 T. RG.).

[86] 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 12056/23.07.1965 Resmî Gazete.

[87] Nihal Saban, *Vergi Hukuku,* 5. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, Nisan 2009, s. 334.

[88] Nihal Saban, s. 333.

[89] Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 287.

olabileceği gibi aynî veya menfaat gibi para ile temsil edilebilen şeyler de bu kapsama dahildir. Bu hizmet akdinin özel hukuk alanına giren bir ilişkiye tekabül etmesi ya da kamu hukuku kapsamında bir hizmet ilişkisini karşılaması GVK açısından elde edilen gelirin ücret olarak vergilendirilmesi anlamında bir farklılık yaratmayacaktır. Aynı şekilde ilişkinin İş Kanununa, Sosyal Güvenlik Hukukuna tabi olup olmaması da, ücret olarak nitelendirmede GVK açısından önem taşımamaktadır[90].

GVK'nın 61.maddesinden ücretin tanımından, ücretin unsurlarını da çıkarmamız mümkündür. Buna göre ücret gelirini meydana getiren unsurlar şunlardır[91]: (a) İşverene tabi olma, (b) İşyerine bağlı olma, (c) Hizmet karşılığı olarak ödeme yapılması'dır.

GVK'nın 61. maddesi "belirli bir işyeri" kavramını kullanmaktadır. Bundan kastedilen, işverenin gösterdiği ve hizmetin üretildiği yerdir[92]. Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 156. maddesinde işyeri başlığı altında, mağaza, yazıhane, imalathane, şube, depo, tarla gibi belirli yerlerin işyeri olduğu belirlemesini yapmıştır. Bunun yanında İş Kanunu'nun 2. maddesinde de işyeri tanımına yer verildiği görülmektedir. Buna göre işyeri, işveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddi olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birimdir.

Tüm bu işyeri tanımlarında ortak noktanın, işin ya da faaliyetin icra edildiği yani yürütüldüğü yer olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. İşyeri olarak kabul edilen yerlere bağlılıktan kastedilen ise, hukuki bir bağlılıktır, yoksa fiilen o işyerinde çalışmak zorunlu değildir[93].

GVK'nın 61. maddesi genel niteliği itibariyle ücret kabul edilemeyecek veya tereddüte mahal verebilecek bazı ödemeleri de ücret olarak kabul etmiştir[94].

2.3.2.2. Ücret Gelirinin Elde Edilmesi

GVK'nun 1.maddesinde tanımlanan gelir kavramı "elde etme" ile ilişkilendirmiştir. Bu açıdan vergilendirilecek ana unsur "gelir" olduğuna göre, verginin doğduğu an, gelirin elde edildiği an olarak kabul edilecektir[95].

---

[90] Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 287.
[91] Gelir İdaresi Başkanlığı, Ücret Kazançları Vergi Rehberi (Mart 2011), http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/2011_Ucret_Kazanclari.pdf., s. 7.
[92] Nihal Saban, s. 332.
[93] Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 287; Ücret Kazançları Vergi Rehberi, s. 7.
[94] a) Kanunla kurulan emekli sandıkları ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. maddesinde belirtilen bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birliklerin personelinin malûllük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere, kurulmuş bulunan sandıklar tarafından ödenen emekli, malûliyet, dul ve yetim aylıkları (söz konusu ödenen aylıkların toplamı, en yüksek devlet memuruna ödenen en yüksek ödeme tutarından fazla ise aradaki fark ücret olarak vergiye tabi tutulur);
b) Evvelce yapılmış veya gelecekte yapılacak hizmetler karşılığında verilen para ve ayınlarla sağlanan diğer menfaatler;
c) TBMM, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile özel kanunlarına veya idari kararlara göre kurulan daimi veya geçici bütün komisyonların üyelerine ve yukarıda sayılanlara benzeyen diğer kimselere bu sıfatları dolayısıyla ödenen veya sağlanan para, ayın ve menfaatler;
d) Yönetim ve denetim kurulları başkanı ve üyeleriyle tasfiye memurlarına bu sıfatları dolayısıyla ödenen veya sağlanan para, ayın ve menfaatler;
e) Bilirkişilere, resmî arabuluculara, eksperlere, spor hakemlerine ve her türlü yarışma jürisi üyelerine ödenen veya sağlanan para, ayın ve menfaatler;
Sporculara transfer ücreti veya sair adlarla yapılan ödemeler ve sağlanan menfaatler.

Ücret geliri açısından elde etme, "hukuki tasarruf" imkânının doğduğu anda gerçekleşmektedir. Yani ücret geliri elde eden açısından, talep edilebilir hale geldiği durumda, elde etmenin gerçekleştiği kabul edilmektedir. Zira aynı tarihte, ekonomik tasarruf imkânına da kavuşulmuş olduğu kabul görmektedir[96]. Her ne kadar GVK'nun 61. maddesinde ücret tanımlanırken "… verilen para ve ayınlar ile sağlanan… menfaatler…" ibareleri kullanılsa da, ücret, hizmet erbabının emrine amade tutulmuş, yani ekonomik tasarruf imkânı doğmuşsa, sahibince tahsil edilmemiş olsa bile elde edilmiş sayılır[97]. Ancak uygulamada tereddüt yaratan husus, GVK'nun 'vergi tevkifatı'nı düzenleyen 94. maddesinde yer alan "…ödemeleri (avans olarak ödenenler dahil) nakden veya hesaben yaptıkları sırada.." tevkifatın yapılacağı ifadesidir. Bu hükümde yer alan "hesaben" kelimesi, tevkifata tabi ücret gelirlerinin elde edilmesinde 'tasarruf esasının' geçerli olduğu yönünde görüşler ortaya çıkmasına neden olmaktadır[98]. Bu da ücret gelirlerinin vergilendirilmesinde, henüz gelir elde edilmeden, yani ekonomik ve hukuki tasarruf gerçekleşmeden, verginin, bordro düzenlendiği esnada hesaplanması (VUK. md. 238) sonucunu doğurmaktadır ki, bu durum da sistemde var olan önemli bir aksaklıktır.

Bu noktada konumuzu ilgilendiren ve sorunlu bir alan olarak ifade edilebilecek bir durum da, hizmet sözleşmesine dayalı olarak "ücretin elde edilme" zamanının, devlet memurlarında farklı, özel sektörde çalışanlarda farklı olarak düzenlenmesi ve gerçekleşmesi halidir. Nitekim Devlet Memurları Kanununa göre memurlar, ücretlerini her ayın 15'inde ve peşin henüz çalışma dönemini tamamlamadan elde etmektedirler. Buna karşılık, özel sektörde çalışanlar ise, ücretlerini, çalışma dönemlerinin sonunda almaktadırlar. Burada özellikle vergilemede adalet (eşitlik) ilkesi[99] bağlamında ortaya çıkan sorun, hukuksal statüye göre değişen ödeme ve elde etme zamanı farklılığıdır[100]. Bu açıdan, aynı konu içine giren ücret ödemelerinin vergilendirilme zamanı farklılığı ortaya çıkarak, belli çalışan grupları için haksız bir düzenleme konusu olmaktadır. Başka bir ifadeyle, adalet ya da eşitlik ilkesine aykırı olarak, ücret geliri üzerinden eşit veya benzer durumlarda bulunan şahıslar, adı geçen vergi konusunda aynı vergi rejimine (vergilendirilme zamanı açısından) tabî

---

[95]Gelirin elde edilmesinde "tahakkuk, hukuki tasarruf, ekonomik tasarruf ve fiili tasarruf" olmak üzere dört safha vardır ve elde etmede asıl ve temel ölçü, "hukuki ve ekonomik tasarruftur". Doktrinde hukuki tasarrufun doğması ile, ekonomik tasarrufun da doğduğu kabul edilmektedir. Bunun sebebi, gelirin sahibinin emrine amade kılınmasını ifade eden "ekonomik tasarruf" anının tespitinin güç olmasıdır. Bu açıdan tespiti daha kolay olan, gelirin sahibi tarafından talep edilebilir hale gelmesi anlamına gelen "hukuki tasarruf" anında ekonomik tasarrufun da doğduğu kabul görmektedir.(Yılmaz Özbalcı, Gelir Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Feryal Matbaacılık, Ankara: 1997, s. 519).

[96]Yılmaz Özbalcı, s. 520.; N.Semih Öz, Gelir Vergisinde Vergiyi Doğuran Olay (Elde Etme), Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara: Mart 2006, s. 20.

[97] Yılmaz Özbalcı, s. 520.

[98] Aynı yönde görüş için bkz. N. Semih Öz, s. 121.

[99] Doktrinde "vergilemede adalet ilkesi" ile "vergilemede eşitlik ilkesinin" aynı anlamlarda kullanılmakta olduğu görülmektedir. **Turhan,** vergilemede eşitlik ilkesini izah ederken, "genellikle adalet prensibi diye adlandırılan bu kural, gerçekte vergi yükünün dağılımı anlamında 'adalet-equity' değil, iktisadi anlamda bir "eşitlik- equality"nin gerçekleşmesini amaçlar" ifadelerini kullanmıştır (Salih Turhan, s. 293).

Kumrulu eşitlik ilkesinin kamu maliyesi açısından anlamının, vergi kanunları önünde eşitlik olduğunu ve bunu gerçekleştiren maliye disiplini ilkesinin de "vergi adaleti" olduğunu belirttikten sonra, "vergi adaleti"nin, tüm kişilerin toplam kamu yükümlerine, kendi ödeme güçleri ölçüsünde katılmalarını amaçlayan bir ilke olduğunu da ifade etmiştir. Devamında, " 'eşit durumdakilerin eşit vergi yükümüne tabi olması' şeklinde de nitelenebilecek vergide eşitlik ilkesi incelendiğinde, biri hukuki, diğerinin de mali olmak üzere iki yönünün bulunduğunun görüleceğini; eşitlik ilkesinin hukuki yönünün 'vergi kanunu önünde eşitlik'i ifade ettiğini; mali yönünün ise, 'ödeme gücünde eşitliği' ifade ettiğini vurgulamaktadır (Ahmet Kumrulu, "Vergi Hukukunun Birkısım Anayasal Temelleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1979-36-01-04-Kumrulu.pdf., s. 156.).

[100] Nihal Saban, s. 334.

tutulmamaktadırlar[101]. Sonuç olarak da, ücretliler ile diğer gelir unsurlarının vergilendirilme usulü ve zamanı açısından ve aynı unsurundan (emek) elde edilen gelirler arasında da ödeme ve elde etme zamanları açılarından farklılıklar olması sebebiyle, haksızlık ve eşitlik ilkesine aykırılık söz konusudur.

2.3.2.3. Ücretlerde Matrahın Tespiti Yöntemleri : Gerçek Usul ve Diğer Ücret

2.3.2.3.1. Gerçek Usul: Gerçek Ücretler

- Gerçek Ücretler ve Safi Gerçek Ücretin Tespiti

GVK'nun ücretlere ilişkin 63. maddesi "gerçek ücretler" başlığı altında, ücretin gerçek safi değerinin hesaplanması gerektiğini belirtmek suretiyle, ücretlerde matrahın "gerçek usulde" vergilendirilmesini ortaya koymaktadır. Gerçek usulde vergilendirmenin de, işveren tarafından verilen para ve ayınlarla sağlanan menfaatlerin toplamından yani gayri safi ödemelerden, maddede sayılan indirimlerin yapılması suretiyle gerçekleştirileceğini saptamaktadır. 63. madde hükmünde, gerçek safi ücrete ulaşmada, gayri safi ücretten yapılacak indirimleri maddeler halinde sıralanmıştır. Genel olarak söz konusu indirimlerin, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemelerden, belli kurum ve birliklere ödenen aidat ve primlerden, Türkiye'de kâin sigorta ve emeklilik şirketlerine ödenen katkı paylarından ve sendikalara ödenen aidatlardan oluştuğu ve bu anlamda da son derece sınırlı olduğu görülmektedir.

Bu noktada belirtilmesi gereken diğer bir indirim, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na göre hesaplanarak işçiden kesilen ***"sosyal güvenlik destekleme primi"*** dir. Bu prim de ücretin gerçek safi tutarının hesaplanması sırasında indirim konusu yapılmaktadır.

GVK'nun 63. maddesinde düzenleme altına alınan ve gerçek safi ücrete ulaşmada indirilecek giderler dışında, GVK'nun çeşitli hükümlerinde düzenlenmiş olan ve safi ücret tutarının tespitinde indirim konusu yapılabilecek bir takım diğer özel durumlar da mevcuttur.

Bunlardan biri "***sakatlık indirimi***"dir ki, söz konusu indirim, verginin kişiselleştirilmesinin[102], yani mali güce göre vergilendirme ilkesinin gerçekleşmesinin en önemli örneğini teşkil etmektedir. Sakatlık indirimi, GVK'nun 31. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Sadece gerçek ücretlerin vergilendirilmesinde, engelli bireylerin korunması amacıyla geliştirilmiş bir müessesedir.

Gerçek safi ücrete ulaşılması için GVK'nda düzenlenen ve verginin şahsileştirilmesini sağlayan diğer önemli bir düzenleme de "***asgari geçim indirimi***"dir. GVK'nun 32. maddesi "asgari geçim indirimi" müessesesini düzenleme altına almaktadır İndirimi uygulamak için kanunda açıklanan yüzdelere göre hesaplanan ücret tutarı, gelir vergisi tarifesinin ilk dilimine ait oranla (% 15) çarpılır. Bulunan vergi miktarı, mükellefin hesaplanan vergisinden mahsup edilir.

---

[101] Fritz Neumark(1), s. 129.

Neumark, Vergilemede eşitlik ilkesini şu şekilde izah etmiştir: "Eşitlik Prensibine göre herhangi bir vergiyi ödemekle mükellef olan ve vergi bakımından önemli eşit veya benzer durumlarda bulunan şahıslar, adı geçen vergi konusunda aynı vergi rejimine tabi tutulmaktadırlar; bunun mantıkî bir neticesi olarak ortaya eşit olmayan durumlarda bulunan şahısların eşit olmayan muameleler görmeleri prensibi çıkar."

[102]Veysi Seviğ (1),"Mali Güce Göre Vergilendirme", 15.12.2011, http://www.bumindogrusoz.com/m.aspx?id=681., s. 3.

Bunların dışında, GVK'nun 89. maddesi, ücretlerin gerçek safi gelirinin tespitinde gelir vergisi beyannamesinde bildirilen gelirlerden indirim konusu yapılabilecek bir takım ödemeleri düzenleme altına almıştır. Sözü geçen ödemeler, ücretli bakımından "elde edilmiş gelir"in vergilendirilmesini yani verginin mali güçle orantılı olması ilkesini[103] hayata geçiren ve verginin kişiselleşmesini sağlayan düzenlemeler mahiyetindedir. 89. maddede düzenleme altına alınan, özetle ücretlinin kendisi, eşi ve küçük çocuklarına ilişkin eğitim ve sağlık harcamalarının beyan edilen gelirin % 10'unu aşmayan kısmı ile, genel olarak kamu kurumu niiteliğindeki birimlere yapılan her türlü nakdî ve aynî bağış ve yardımların tamamı beyannamede bildirilen gelirlerden indirim konusu yapılabilmektedir.

Gerçek safi ücrete ulaşmada, gayri safi ücretten, GVK md. 63 kapsamında yapılacak indirimlerin, sınırlı konu ve sayıda düzenlenmiş olduğunu görmekteyiz. Söz konusu indirimlerin, gelirin elde edilmesi için yapılan giderleri tam anlamıyla karşılamadığı kanısındayız[104]. Bu bağlamda ücret gelirleri için kabul edilen "safi ücret" kavramının diğer gelir unsurlarındaki safi kazanç kavramından farklılık arz etmekte olduğunu söyleyebiliriz. Bu şekilde dar kapsamlı bir indirim mekanizması düzenlenmesi ile, ücretlilerin gerçek safi gelirine ulaşılması, özellikle serbest meslek erbaplarına tanınan indirimler ile kıyaslandığında, oldukça zor görünmekle birlikte, vergilemenin en temel ilkelerinden olan, eşitlik (adalet) ilkesini de ihlâl etmektedir. Zira daha evvel de ifade edilmeye çalışıldığı üzere, vergilemede eşitlik ilkesinin mali yönü, ödeme gücüne, yani mali güce ilişkindir. Ayrıntıları aşağıda izâh edildiği üzere, mali güce uygun vergilendirme yapılabilmesi için, ücretlilerin (mükelleflerin) ekonomik ve kişisel durumlarını dikkate alan bir vergilendirmenin yapılması esastır[105]. Başka bir anlatımla, bu ilkenin uygulanabilmesi için verginin kişiselleştirilmesi[106], yani mükelleflerin vergi dolayısıyla katlanacakları öznel özverinin en düşük düzeye indirilmesi[107] gerekmektedir. Üstelik Anayasa Mahkemesinin bu konuda ve aynı yönde kararları mevcuttur[108]. Oysaki ücretlilerin vergilendirilmesinde karşımıza çıkan önemli sorunlardan birisi, bu konuda hukuki düzenlemenin yetersizliğidir. Başka bir deyişle, ücretlilerin gerçek safi gelirlerine ulaşılırken, sakatlık indirimi ve asgari geçim indirimi dışında, ücretlinin şahsına veya bakmakla yükümlü olduğu kişilere ait ve mesleklerinin icrası için yapılan giderlerin kanun hükümlerinde yer alması gerekmektedir. Ücretlilerin vergilendirilmesi açısından sorun teşkil ettiğini düşündüğümüz "mali güce (ödeme gücüne) göre vergilendirme" ilkesi ve bu ilkenin sonuçlarına ilişkin aşağıda izâh etmeye çalıştığımız teorik ayrıntıların, ücretlilerin vergilendirme tekniği açısından vergi kanunlarında dikkate alınması gerekmektedir.

Neumark "Gelir Vergisi-Teori, Tarihçe, Pratik" adlı eserinde, ticarî olmayan gelirlerin (emek geliri: ücretler gibi) hesabı sırasında, gayri safi gelirden indirilebilecek olan "iktisap masrafları"nın tayini hususunda büyük bir anlaşmazlığın mevcut olmadığını vurguladıktan

---

[103] Funda Başaran Yavaşlar, s. 49.

[104] **Öncel- Kumrulu- Çağan** benzer şekilde, GVK'nın 63. maddesinde sayılan gider kalemlerini "itibarî indirimler" olarak nitelemekte; bu indirimlerin, ücret gelirlerinin niteliğinden kaynaklandığını ve bu uygulama şekliyle ücretlerdeki gerçek usulü gelirin temel niteliklerinden olan safi gelir kavramından uzaklaştırmakta olduğunu, bu sebeple de ücretlerin gerçek usulde vergilendirilmesinin, bir tür "gerçek usul benzeri" bir yöntem olarak düşünülebileceğini belirtmişlerdir (Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 290.).

[105] Benzer görüşler için bkz. Funda Başaran Yavaşlar, s. 67. Nami Çağan, *Vergilendirme Yetkisi,* İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982, s. 192.

[106] "Kişiselleştirme" ifadesi için bkz. Veysi Seviğ (1), s. 3

[107] S. Ateş Oktar, *Vergi Hukuku,* Gözden Geçirilmiş ve Güncelleştirilmiş 5. Baskı, İstanbul: Türkmen Kitabevi, 2010, s. 15.

[108]Anayasa Mahkemesi'nin E.2006/95, K.2009/144 ve T. 15.12.2009 Kararı; Anayasa Mahkemesi'nin E.1999/51, K.2001/63 ve T 29.03.2002 Kararı; Anayasa Mahkemesi'nin E.1995/6, K.1995/29 ve R.G. T-Sayı: 10.02.1996- 22550 Kararı.

sonra, ücretler bakımından da tartışmalı bir durumun olmadığını, örneğin meskenden işyerine kadar nakil masraflarının, meslekî faaliyetin icrası için gerekli olan elbise masraflarının, belli bir dereceye kadar da hayat sigortası primlerinin iktisap masrafı olarak kabul edilmekte olduğunu, 1946 yılında yazdığı eserinde dile getirmiştir[109]. İleriki bölümlerde izâh edildiği üzere, pek çok ülke uygulamasında bu indirimlerin kanunlarda yer aldığı görülmektedir. Oysaki yürürlükteki GVK'da, ücretlerin gerçek safi tutarının hesabında 1946 yılında dahi üzerinde mutabakatın olduğu gider unsurlarının hâlâ yer almadığı farkedilmektedir.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, gerçek ücretin, başka bir ifadeyle gerçekten "elde edilmiş gelir"in vergilendirilmesi, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin bir gereği ve emridir[110]. Maliye doktrininde, gelir vergisi matrahının tespitinde verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin iki temel alt ilkeyi, "objektif safilik ilkesi" ve "subjektif safilik ilkesi"ni ortaya koyduğu, genel kabul görmüş bir husustur. Objektif safilik ilkesi, gayri safi gelirden safi gelire geçişi düzenleyen bir ilkedir. İlkenin iki alt sonucu bulunmaktadır: (1) gelirin elde edilmesi için yapılan giderler, elde edilen gayri safi gelirden indirilecek, (2) eğer hâlâ arta kalan miktar varsa, bu da ya aynı dönemin pozitif gelirlerinden (zarar dengelemesi), ya gelecek yılların gelirlerinden (ileriye doğru zarar mahsubu), ya da geçmiş yılların gelirlerinde (geçmişe dönük zarar mahsubu) mahsup edilecektir. Bu ikinci durum, ön koşul olarak verginin mali güçle orantılı olmasının başka bir alt ilkesini gündeme getirmektedir ki, bu da "toplama ilkesi"dir. Yukarıda izâh edildiği üzere, toplama ilkesine göre, mali güce ulaşmak için, öncelikle elde edilen tüm gelirlerin toplanması gerekmektedir. Burada gelirin elde edilmesi için yapılan giderden kastedilen ise, gelir ile gider arasında nedensellik bağının varlığıdır. Buna göre, giderin yapılmasının nedeni gelirin elde edilmesi ise, nedensellik bağı gerçekleşmiş demektir. Türk GVK'nun 1/2. maddesi ve 2/2. maddesinde "kazanç ve iratların safi tutarı"nın dikkate alınması emredilmek suretiyle kanunen öngörülmüş olan bu ilke, GVK'nun gelir unsurlarının, özellikle de ücret gelirlerinin safi tutarının hesaplanmasına ilişkin düzenlemelerinde yeterli şekilde gözetilmemiştir[111].

Ücrete ilişkin GVK'nun 63. maddesi, gayri safi ödemelerden, maddede belirtilen indirimlerin yapılması suretiyle, gerçek safi değere ulaşılacağı ve gerçek safi değer üzerinden vergilendirmenin yapılacağını düzenlemek, ve yine "zararların kârlara takas ve mahsubu" başlığını taşıyan 88. maddesi ile zararların, diğer kazanç ve iratlardan indirilmesi, indirilemeyen kısımların ise müteakip yılların gelirlerinden indirilmesini düzenlemek suretiyle, verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin alt temel ilkesi olan objektif safilik ilkesine uygun yasal yapının, görünürde mevcut olduğunu söyleyebiliriz. Ancak ayrıntılara girildiğinde, ücretliler açısından indirimlerin, gerçek mali güce (ödeme gücüne) ulaşmada yetersiz olduğu anlaşılmaktadır[112].

Verginin mali güçle orantılı olması ilkesinin diğer bir alt unsuru da "subjektif safilik ilkesidir". İlke gereğince, mükellefin kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler için yapmak zorunda olduğu giderlerin matrahtan indirilmesi gerekmektedir. İnsan hayatına yakışır bir yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli olan asgari meblağın (asgari yaşam haddinin) herhangi bir mali gücü sağlamadığı gerekçesiyle vergi dışı bırakılması gerektiği genel kabul görmektedir. Aynı zamanda Anayasamızda güvence altına alınan "maddi ve manevi varlığın korunması (A. md.5, md17/1) ile sosyal devlet ilkesinin de (A. md.2) bir emri olan, asgari yaşam haddinin vergi dışı bırakılması, maliye doktrinin de "en az geçim

[109] F. Neumark(2), s. 27-28.
[110] Funda Başaran Yavaşlar, s. 49.
[111] Aynı yönde görüş için bkz. Funda Başaran Yavaşlar, s. 50.
[112] Aynı yönde görüş için bkz. Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 290.

indirim esası (ya da asgari geçim indirimi)" şeklinde ifadesini bulmaktadır. Oysa ki, mevcut hukuki yapıda gelirin elde edilmesiyle nedensellik bağı içinde olan pek çok giderin dikkate alınması yasaklanmıştır [Bkz. GVK md.85- Gelirin Toplanması ve Beyanı (toplama ilkesi), GVK md. 88- Zararların Kârlara Takas ve Mahsubu (zarar mahsubu)][113] . Buna karşılık, asgari yaşam haddinin sadece eğitim ve sağlık harcamalarıyla bağlantılı kısmını ve sadece belli bir miktara kadar dikkate alan Türk Vergi Sisteminde (GVK md.89, b.5) subjektif safilik ilkesi bakımından yetersizlik söz konusudur[114].

- Gerçek Usule Tabi Ücretlerin Vergilendirilme Esasları

Gerçek usule tabi ücretlerin vergilendirilmesinde iki yöntem söz konusudur. Bunlardan ilki, işveren tarafından ücretten "tevkifat (vergi kesintisi)" yapılması, diğeri ücretin "yıllık beyanname" ile beyan edilmesidir.

a. Tevkifat Yoluyla Vergilendirme Yöntemi

Ücretin ödenmesi sırasında sorumlular tarafından verginin kesilerek vergi dairelerine yatırılmasına tevkifat (kesinti) yöntemi denilmektedir[115]. Genel kural gereği, gerçek usule tabi ücretler tevkifat yöntemiyle vergilendirilmekte ve vergilendirme tevkifatla tamamlanmaktadır[116]. Dolayısıyla yapılan kesinti, nihai vergilendirme anlamına gelmektedir[117]. Bu durumun yasal dayanağını, GVK'nun 86. maddesinde görmek mümkündür. Sözü geçen 86/1-b madde uyarınca, "tek işverenden alınmış ve tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücretler ve yine birden fazla işverenden alınan ücretlerde, birden sonraki işverenden aldıkları ücretlerinin toplamı, 103. maddede yazılı tarifenin ikinci gelir diliminde yer alan tutarı (2012 yılı için 25.000 TL[118]) aşmayan ücretlilerin, tamamı tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücretleri" için yıllık beyanname verilmeyeceği belirtilmek suretiyle, söz konusu tevkifatın nihai vergilendirme olduğu açıkça ortaya koyulmaktadır.

GVK'nın 94. madde başlığı "vergi tevkifatı" olup, ilk fıkrasında, maddede sayılan kamu veya özel kurum veya kuruluşlar, dernek veya vakıflar ve diğer gerçek ve tüzel kişilerin, nakden veya hesaben ödeme (avans olarak yapılanlar dahil) yaptıkları esnada, tevkifat yapmaya mecbur oldukları belirtilmiştir. Maddenin devamında ise, tevkifata tabi tutulması gereken ödemelerden birisi de, "hizmet erbabına ödenen ücretler ile 61. maddede yazılı olup, ücret sayılan ödemeler (istisnadan faydalananlar hariç)" olarak belirtilmiştir. Sözü geçen ücret veya ödemelerin nakden veya hesaben yapıldığı esnada, GVK'nın 103. maddesindeki tarifede yer alan tutar ve oranlara göre hesaplanarak vergi kesintsi yapılması gerektiği açıklanmıştır. Verginin de yine GVK'nın 104. maddesinde yer alan "Yıllık gelir vergisi, vergiye tabi gelirlerin yıllık toplamından 31. maddedeki (sakatlık indirimi) indirimler düşüldükten sonra 103. maddedeki nispetler uygulanmak suretiyle hesaplanır." ifadesine istinaden hesaplanması gerektiğinin altı çizilmiştir.

---

[113] Bkz. GVK md.85-Gelirin Toplanması ve Beyanı (Toplama İlkesi), GVK md. 88-Zararların Kârlara Takas ve Mahsubu (Zarar Mahsubu), Funda Başaran Yavaşlar, s. 51.
[114] Aynı yönde görüş için bkz. Funda Başaran Yavaşlar, s. 52.
[115] Gelir İdaresi Başkanlığı, Ücret Kazançları Vergi Rehberi (Mart 2011), s. 9.
[116] Aynı yönde görüş için bkz. Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 292.; Veysi Seviğ (2),"Kesinti Suretiyle Vergilendirme Çağdaş Bir Uygulama Değildir", *Prof.Dr. Adnan Tezel Günleri: Vergi Hukuku*, Feridun Yenisey ve Gülsen Güneş (Ed.), İstanbul: Arıkan Basım Yayım Dağıtım Ltd.Şti., 14-15 Ocak 2004, s. 58., Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 292.
[117] Veysi Seviğ (2),s. 292.;***DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu,*** Ankara: 2001, DPT:2597,ÖİK:608, http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf., s. 27.
[118]280 Seri No'lu Gelir Vergisi Genel Tebliği, 28154 S. ve 26.12.2011 T. RG'de yayımlanmıştır.

Uygulamada ve teoride ücretlerin tevkifat yöntemi ile vergilendirilmesinin ortaya çıkardığı sakınca ve aksaklıklar şu şekilde izâh edilebilir[119]:

Tevkifat suretiyle yapılan vergilendirmenin nihai vergilendirme şekline dönüşmesi halinde, tevkifat konusu ücreti elde eden ücretlilerin vergi idaresi ile ilişkisi kesilmekte, bu durum da ücretliler açısından vergi psikolojisi ve bilincinin oluşturulmasına, vergi ödevinin ulusal nitelikte bir görev olduğu bilincinin yerleşmesine engel oluşturmaktadır.

Yine tevkifat yoluyla vergilendirme yönteminin altındaki temel düşünce, verimliliğin ve iş yükünün azaltılması olmasına rağmen, tevkifat yönteminin vergi sisteminde kayıt dışılığı arttırdığı genel kabul gören bir gerçektir. Nitekim bu konuda, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayımlanan ***"Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu"***nda, Türkiye'de kayıtdışılığa, dolayısıyla vergi kayıp ve kaçağına sebep olan ve önlenmesinde denetimi etkisiz kılan en önemli unsurlardan birisinin, belge düzeninin sağlıklı çalışamaması olduğu belirtildikten sonra, belge ve kayıt düzeninin sağlıklı çalışmasını sağlamak amacıyla alınması gereken önlemler arasında, "Türkiye'de ***ücretli ücretsiz bütün gelir elde eden kesimlerin beyannameli mükellef haline*** getirilmesi gerektiği, bu kesimlerin tüm masrafları için belge alınmasının teşvik edilmesinin şart olduğu" vurgulanmaktadır***[120]***.

Bir diğer sorun da, tevkif edilen vergi, işveren tarafından, tevkifatın yapıldığı ayı izleyen ayın yirmi üçüncü günü mesai saati bitimine kadar beyan edilmekte ve yirmi altıncı günü mesai saati bitimine kadar ödenmektedir. Bu da, ücretlinin geliri üzerinden yapılan vergi tevkifatı sebebiyle, ücretlinin kendisinden tevkifat suretiyle alınmış verginin 'finansman yükü' ile karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Bir başka anlatımla, kendisinden tevkifat yapılan ücretlinin eline, kesinti miktarı kadar eksik bir ödeme (pay) geçerken, başka bir gelir konusunu elde eden kişi, kesintisiz olarak almış bulunduğu gelirini genel beyan döneminde bildirerek, elde etme ve beyan etme süresi kadar bir mali olanağı kullanma hakkına sahip olmaktadırlar. Bu da sonuçta, ücret geliri elde eden şahısların, diğer mükellefler karşısında bütün şartlar aynı olmasına rağmen, eşit olmayan bir muamele ile karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Yukarıda da ifade edilmeye çalışıldığı gibi, üstelik vergisi kaynakta kesilmeyen (tevkif edilmeyen) mükellefler, ücretlilere nazaran daha fazla ve/veya uzun bir zaman vergi kontrolünden saklanma imkânına da sahip olmaktadırlar[121].

Yine kaynakta kesme yönteminde, verginin ve/veya matrahın hesaplanmasında, yükümlünün kişisel durumu göz önünde bulundurulmak suretiyle yapılan hesaplamada, gerekli avantajların tam olarak ele alınması da gerçekleştirilememektedir. Kanımızca, hakça bir hesaplama ancak, kaynakta kesme yönteminin bir ön-tarh yöntemi olarak kullanılması ve dolayısıyla da gelirlerin toplanması (birleştirilmesi) ilkesinin uygulanması ile mümkün olabilecektir[122].

Bütün bu sakınca ve aksaklıkların giderilmesini sağlayacak bir sistemin oluşturulması, gelir vegisi hasılatı dikkate alındığında, toplam vergi hasılatının önemli bir bölümünün tevkifata dayalı olduğu ve üstelik bu tevkifatın önemli bir bölümünün de ücretlilerden yapılan tevkifattan oluştuğu göz önüne alındığında şart görünmektedir[123].

---

[119]Söz konusu aksaklıklara yönelik açıklamalar için Veysi Seviğ (2), s. 58-59-60'dan faydalanılmıştır.

[120] ***DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu***, Ankara:2001, DPT:2603-ÖİK:614, http://www.kayitdisiekonomi.com/files/oik614.pdf.

[121] Fritz Neumark(1), s. 111.

[122] Aynı yönde görüş için bkz. Ahmet Bumin Doğrusöz, s. 34.

[123] Ayrıntılı blgi için bkz. Yunus Demirli, *Vergi Reformları ve Türkiye'de Gelir Üzerinden Alınan Vergiler Açısından Değerlendirme",* Ankara: Temmuz 2011, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2011/412,

Vergilendirme tekniğinin sadece gelir getirici amaca yani mali amaca yönelmiş olması, başka bir anlatımla, vergi adaleti ilkesinin göz ardı edilmesi bu sonucu doğurmaktadır. Nitekim vergi politikalarının temel amacı, mükellef haklarına saygılı, vergi kayıp ve kaçağını azaltan, mali güce göre vergilendirme ilkesine uygun şekilde vergi yükünün adil ve dengeli dağıtımını gözeten, kamu giderlerini karşılarken iktisadi etkinliği bozmayan bir vergi sistemine ulaşmaktır[124].

Tablo 1

TABLO 11: Muhtasar Beyanname 2010 Dönemi Gelir Türlerine Göre Dağılımı (I)						
KOD	AÇIKLAMA	SAYI	%	KESİNTİ	%	
011	Asgari Ücretli (GVK Md. 94/1)	4.738.433	24,99	5.038.594.016,99	12,03	
012	Diğer Ücretler ile Ücret Sayılan Ödemeler (GVK Md. 94/1)	2.025.342	10,68	22.649.494.635,58	54,10	

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere[125], 2010 yılı vergilendirme döneminde muhtasar beyanname aracılığı ile beyan edilen gelir vergisi kesintisi sonuçlarına bakıldığında, muhtasar beyannamelerde beyan edilen gelirin % 66,13'ü (54,10+12,03) ücretlilerden yapılan kesintilerden oluşmaktadır. Bu da tevkifat yönteminin önemli bir kısmının ücretliler üzerinden elde edildiği, gelir vergisi kesintisi ifade edildiği vakit, ücretlilerden elde edilen gelirler olarak algılamanın yanlış olmayacağını net bir şekilde göstermektedir

Dar mükellef gerçek kişilerin, tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücret gelirleri için beyanname vermeyeceklerdir. Bu uygulamada, ücret tutarının ve işveren sayısının bir önemi bulunmamaktadır. Yani dar mükellef ücretlilerin gelirleri de kural olarak, tevkifat yöntemi ile vergilendirilmektedir. Bunun için hizmetin Türkiye'de ifa edilmesi veya Türkiye'de değerlendirilmesi koşulu aranmaktadır (GVK md.7/3,a-b)[126].

b. Yıllık Beyanname ile Beyan Yöntemi

GVK'nun 85. maddesine göre beyanı gereken gelirlerin yıllık beyannamede toplanması zorunludur. Nitekim gelir vergisinin subjektif bir vergi olması, vergilendirme sırasında yükümlünün kişisel durumunu bir bütün olarak ele alan tekniklerin ugyulanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle gerçek ödeme gücünü kavramaya yönelik üniter gelir vergisi sisteminde toplama yapılması sistemin zorunlu sonucudur (toplama ilkesi)[127] . Kural böyleyken, GVK'nun 86. maddesinde "toplama yapılmayan haller" başlığı altında, toplama ilkesinin istisnalarını belirlemiştir. Dolayısıyla istisna kapsamında olan ve yukarıda belirttiğimiz bu gelirler için yıllık beyanname verilmemekte, diğer gelirler için beyanname verilmesi halinde dahi bu gelirler beyannameye dahil edilmemektedir. Ancak sözü geçen madde hükmünün mefhumu muhalifinden, bazı şartları haiz ücret gelirleri için yıllık beyanname verilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu düzenleme bağlamında, birden fazla işverenden ücret alınması halinde, birden sonraki işverenden alınan ücretlerinin toplamı,

---

httpwww.sgb.gov.trYaynlar2011-412%20Yrd.Do%C3%A7.Dr.%20Yunus%20Demirli.pdf., s. 40.

[124] ***Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)***, s. 64 (26125 S. ve 01.07.2006 (mükerrer) RG.)

[125] Gelir İdaresi Başkanlığı, *Faaliyet Raporu 2010,* Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara, 2010, s. 103, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/faaliyetraporlari/2010/Faaliyet_raporu_2010.pdf, 15.02.2012.

[126] Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Gelir Vergisi Sirküleri/16, GVK-16/2004-8/Gelirin toplanması ve beyanı-1 sayı ve 11.02.2004 T. sirküler,http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028.

[127] Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, s. 319.

103. maddede yazılı tarifenin ikinci gelir diliminde yer alan tutarı (25.000 TL'yi) aşmayan ücretlilerin, tamamı tevkif suretiyle vergilendirilmiş ücretleri için yıllık gelir vergisi beyannamesi verilmesi gerekmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, yıllık beyannamede hesaplanan vergiden, tevkifat usulüyle ödenmiş vergilerin mahsup edileceğidir. Buradaki önemli nokta ise, yıl içinde ödenen ücret üzerinden kesilen gelir vergisinin asgari geçim indirimi düşülmeden önceki tutarının mahsup edileceğidir[128].

Gerçek safi ücret geliri, yani matrah belirlendikten sonra, matrahın yukarıdaki bölümlerde belirtilen GVK md. 103'de yer alan tutarlara tekabül eden oranlar ile çarpılması suretiyle gelir vergisi hesaplanmış olmaktadır. Tarifede yer alan tutar ve oranlara bakıldığında, birinci ve ikinci gelir dilimindeki tutar ve oranların, hem ücret gelirleri hem de diğer gelir unsurları açısından aynı olduğu görülmektedir. Üçüncü ve dördüncü gelir dilimlerindeki tutarlar bakımından, ücret gelirleri lehine bir düzenleme getirilmiş, ücret gelirlerinin diğer gelir unsurlarına nazaran daha yüksek tutarları için, aynı oran uygulaması benimsenmiştir. Bu tür bir benimseme elbette, ücret gelirlerinin diğer gelir unsurlarına göre salt emeğe dayalı olarak elde edilen gelir niteliğinde olması, diğer üretim faktörlerine göre getirisinin daha düşük olması[129] ve vergi baskısının yüksekliği nedeniyle, özellikle ücret geliri elde edenlerin ekonomik durumları ile vergi oranları arasında doğrudan bir bağlantı kurulması ve ücretlilerden vergi alınırken mali gücün göz ardı edilmemesi gerektiğinin doğal olarak sonucudur. Ancak aynı düşünce tarzının özellikle ilk iki gelir dilimine giren tutarlar için de uygulanması gerektiği kanaatindeyiz. Üstelik ilk iki dilime giren tutarlar düşük gelir gruplarına yönelik olduğundan, özellikle bu gelir gruplarının lehine düzenlemelere yer verilmesi daha da önemli bir hâl almaktadır. Bu bağlamda diyebiliriz ki, mali güce göre vergilendirmenin en önemli göstergelerinden birisi olan ve emekten sağlanan gelirin, sermaye gelirlerine kıyasla korunmaya ihtiyaç göstermesi düşüncesinden hareketle[130], emek gelirlerinden servet ve sermaye gelirlerine kıyasla daha düşük oranda vergi alınması anlamına gelen "ayırma kuramı", GVK'da tam olarak uygulanamamaktadır. Dolayısıyla mali güce göre vergilendirme ilkesi ücret gelirleri açısından tam olarak, bu anlamda da sağlanamadığından vergi adaletinin gerçekleşmesinden uzaklaşılmış olmaktadır[131]. Nitekim Anayasa'nın 73. maddesindeki 'mali güç' ilkesi ile 55. maddesindeki 'adaletli bir ücret elde etme' ilkesi bir arada değerlendirildiğinde, ücret gelirlerinin ücret dışında elde edilen gelirler ile aynı oranda vergiye tabi tutulması "adalet ilkesini" zedelemektedir[132].

2.3.2.3.2. Diğer Ücretler

GVK bir kısım ücretlerde de matrahın saptanması konusunda gerçek usulden ayrılarak, gelirin gerçek, elde edilmiş safi tutarı üzerinden vergilendirilmesi ilkelerinden sapmaktadır. Ücrete ilişkin bu özellikli durum GVK'nun 64. md. de düzenlenmiştir. Madde

---

[128] Gelir İdaresi Başkanlığı, Ücret Kazançları Vergi Rehberi (Mart 2011), s. 9.

[129] Bunun sebebi, emek faktörünün hastalanabilmesi, sakatlanabilmesi, işten çıkarılabilmesi veya kriz gibi bir ortamda ekonomik nedenlerden ötürü işsiz kalabilmesidir. Tüm bu durumlar emeğin vergilendirilmesinde gelir vergisine, diğer gelirler unsurlarına göre bir ayrıcalık verilmesini gerektirmektedir (Murat Aydın ve Timur Türgay, "Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası ve Türkiye***", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,*** Y.2011, C.16, S.1,s. 249-274, s. 261).

[130] F. Neumark(2), s. 154.

[131] Ümit Süleyman Üstün, "*Anayasa Mahkemesinin Ücret Gelirlerine İlişkin Gelir Vergisi Tarifesi İptal Kararı ve Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***,** C.XIV, Y.2010, Sa.2, s. 599 ve s. 603.

[132] Anayasa Mahkemesi'nin E.2006/95, K.2009/144 ve T. 15.12.2009 Kararı; Bunin Doğrusöz, "Ücretlerin Vergilendirilmesinin Esasları", 11.01.2010, http://bumindogrusoz.com/m.aspx?id=487.

hükmünde sayılan ücretlilerin[133] gelirleri, takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgari ücretin yıllık brüt tutarının % 25'i olarak kabul edilecektir. Görüldüğü üzere, ücretlerin tespitinde götürü bir yöntem uygulama alanı bulmaktadır. GVK ayrıca 'diğer ücretler' için yıllık beyanname verilmeyeceğini diğer gelirler nedeniyle beyanname verilmesi halinde de bunların beyannameye de dahil edilmeyeceğini hüküm altına almıştır. Ayrıca diğer ücretler kapsamındaki ücretlerin vergi ödeyebilmeleri için Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 247. maddesine göre "vergi karnesi" almaları gerekmektedir[134].

3. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE ÜCRETLİLERİN VERGİLENDİRİLME ESASLARI

3.1. Amerika Birleşik Devletleri

Federal devlet yapısında örgütlenen Amerika Birleşik Devletleri'nde eyaletler arası farklılıklar olmakla birlikte, ayrıca federal devlet tarafından tahsil edilen bir gelir vergisi bulunmaktadır. Herkesin beyanname verdiği sistemde öncelikle, mükellefin gelirini oluşturan unsurların toplanması ile brüt gelir elde edilmekte (all income), bu gelirden verginin konusuna girmeyen gelirler (istisna ve muafiyetler) çıkarılmakta (gross income), daha sonra bulunan rakamdan da belirli kalemler (certain items) belirli sınırlamalar dahilinde indirim konusu yapılmakta ve ayarlanmış hesaplanan gelir (adjusted gross income) tutarına ulaşılmaktadır. Bu tutardan da kanunen belirlenmiş belirli kalemler indirim konusu yapılabilmektedir. Sonuçta matraha ulaşılarak (taxable income), vergi oranlarının uygulanmasıyla ödenecek vergiye ulaşılmış olunmaktadır[135].

Ücretlilerin de beyanname verdiği sistemde; ücretliler, işverenleri tarafından kendilerinden yapılan tevkifatları (kesintileri) hesapladıkları vergiden mahsup edebilmektedirler. Diğer yandan gayri safi gelirden matraha ulaşırken beyanname üzerinde kazançlarından düşebilecekleri harcamalar ise şunlardan oluşmaktadır[136]: "*Ticarî ve işle*

---

[133] Maddede belirtilen söz konusu ücretliler : (1) Kazançları basit usulde tespit edilen ticaret erbabı yanında çalışanlar; (2) Özel hizmetlerde çalışan şoförler; (3) Özel inşaat sahiplerinin ücretle çalıştırdığı inşaat işçileri; (4) Gayri menkul sermaye iradı sahibi yanında çalışanlar; (5) Gerçek ücretlerinin tespitine imkan olmaması sebebiyle, Danıştayın müsbet mütülaasıyla, Maliye Bakanlığınca bu kapsama alınanlar.

[134] GVK'nun 108. md. göre, gelir vergisinde vergilendirme dönemi geçmiş takvim yılı olarak belirlenmiş olsa da, GVK'nın 118. md.de diğer ücretler için ayrı bir düzenleme ile, vergilendirme dönemi, hizmetin ifa olunduğu takvim yılı olarak tespit edilmiştir.

[135] Kişilerin medeni durumu, sahip oldukları çocuk sayısı, bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sayısı ve bunlara yönelik harcamalara göre matrahın (taxable income) belirlendiği sistemde, ayrıca dikkate alınması gereken iki uygulama daha bulunmaktadır: 'Kullanılabilir gelir'in vergilendirildiği sistemde, herkesin yararlanabildiği **'asgari geçim indirimi'** olarak uygulanan standart bir indirim (standart deduction), hesaplamalarda kullanılmaktadır. İkinci uygulama ise, yine herkese yönelik kişisel muafiyet miktarlarıdır (personal exemption). Her iki uygulama da 'ayarlanmış matrah (adjusted gross income)' rakamına ulaşıldıktan sonra, indirim konusu yapılmaktadır. Gelir Vergisi Kanunu (Internal Revenue Code) uyarınca, gelir tanımlanmış ancak katalog şeklinde çeşitli gelir unsurları sıralanmıştır. Gelirin tanımlanmasında safi (net) artış teorisinin farklı bir hali olarak kabul edilen "haig-simons" gelir tanımı dikkate alınmıştır. Diğer yandan gelirin tanımlanmasında meydana gelen matrah boşluklarını doldurmak için alternatif '***asgari vergi uygulaması***'nın (alternative minimum tax) getirilmiş olduğu görülmektedir. Geliri oluşturan unsurlar şunlardır: (26 USC § 61 (a)) "Hizmet gelirleri (ücret, maaş, yan ödemeler vb.), "ticari kazançlar (gross income derived from business), gayrimenkul gelirleri (gains derived from dealing in property), faiz gelirleri, kiralar, gayrimaddi haklar, kâr payları, nafaka vb. gelirler, özel sigortalardan alınan ödemeler, emekli maaşları"dır.(Joseph Bankman, Thomas D. Griffith, Katherine Pratt, *Federal Income Tax, Examples&Explanations,* 4.Ed., Apsen Publishers, 2005, s. 221.)

[136]John K. McNulty**,** *Federal Income Taxation of Individuals,* 6.ed., West Group, St.Paul, Minnesota, 1999, s. 30 vd.

ilgili giderler (trade and business deductions), *çalışanlara yönelik bazı ticari ve iş giderleri* (örneğin; mesleki eğitim ve yetiştirme giderleri, sanatla faaliyet gösterenlerin giderleri, ordu personelinin bazı giderleri, ilköğretim öğretmenlerinin bazı giderleri gibi), emlak *alım-satım ya da takas zararları* (losses from sale or exchange of property), *kiralama işlemleri ve gayrimaddi haklara yönelik giderler*, *kiracıların yapmış olduğu giderler, kendi işinin sahibi olanların emeklilik, sigorta ödemeleri, emeklilik tasarruflarına yönelik ödemeler, fonlardan zamanından önce çekilen bedeller, ağaçlandırma giderleri, taşınma harcamaları, eğitim borçlanmalarına (kredi) yönelik faiz ödemeleri, yüksek öğrenim harcamaları, sağlık harcamaları*"dır.

Bu indirimler yanında '**hesaplanan gelir'e** ulaştıktan sonra konularına göre ayrıştırılmış harcamaları (itemized deductions) da ayrıca indirmek mümkün olabilmektedir. Söz konusu harcamalar ise şunlardan ibarettir: "*tibbî ve diş tedavi harcamaları, vergiler, faiz ödemeleri, bağışlar, olağan zararlar ve hırsızlık kayıpları, çeşitli indirimler* (mesleki oda aidatları, beyanname hazırlatma ücretleri gibi)". Ücretliler ayrıca sosyal güvenlik düzenlemeleri gereği *sigorta ödemesine katkıda* bulunmaktadırlar. Ücretlilerden hem işçi payı hem de işveren payı olarak ayrı ayrı % 6,2 sosyal güvenlik primi hesaplanmaktadır. Ayrıca bu oranlara ilave olarak *hastane sigorta bakım vergisi* (hospital insurance (medicare) tax) adı altında %1,45 oranında kesinti dikkate alınmaktadır[137].

Mükelleflere tanınan **ödeme gücüne** ulaşılmada dikkate alınan indirimlerden birisi, standart indirim olarak her mükellefin yararlandığı '*en az geçim indirimi*'; diğeri ise, '*kişisel muafiyet miktarı*' adı verilen indirimdir. En az geçim indirimi (standart deduction) sadece beyanname veren mükelleflerin yararlandığı bedeldir. En az geçim indirimi rakamları aşağıda tablo halinde gösterilmiştir[138]:

Tablo 2- EN AZ GEÇİM İNDİRİMİ MİKTARLARI (USD) **Amerika Birleşik Devletleri**			
Beyanname Türü	**2010**	**2011**	**2012**
Bekar	5.700	5.800	5.950
HaneHalkı Başı (Head of Household)	8.400	8.500	8.700
Ortak Beyanname Veren Evliler	11.400	11.600	11.900
Ayrı Beyanname Veren Evliler	5.700	5.800	5.950
Boşanmış Eşler	11.400	11.600	11.900

Kişisel muafiyetler ise, aile bireylerini oluşturan her bir kişi için yararlanılan miktardır. Diğer bir deyişle, ailedeki kişi sayısı ile kişisel muafiyet miktarının çarpımı ile bulunacak miktar toplam yararlanılacak indirim miktarını göstermektedir. 2010 yılı için kişisel muafiyet miktarı 3.700 $'dır [139]. Dolayısıyla 4 kişilik bir aile (3.700x4)= 14.800 $ bir indirimden yararlanabilmektedir[140].

---

[137] John K. McNulty, s. 50.
[138] http://taxes.about.com/od/deductionscredits/qt/standard.htm, (Erişim: 08.01.2012).
[139] IR-2010-127, *"In 2011, Many TaxBenefits Increase Slightly Due to Inflation Adjustments"*, http://www.irs.gov.tr/newsroom/atrticle/0,,id=2334615,00.html, (Erişim: 08.01.2012).
[140] Marvin A. Chirelstein, *Federal Income Taxation*, 11.Ed., Foundation Pres, 2009, s. 4.

ABD vergi sisteminde gelir vergisi evli olmayanlar, evliler, ortak beyanname verenler vb. şeklinde ayrıma tabi tutularak farklı vergi tarifeleri üzerinden hesaplanmaktadır[141].

3.2. İngiltere

İngiltere gelir vergisi üç dilimli artan oranlı tarife esas alınarak hesaplanmaktadır[142]. Ayrıca *'asgari geçim indirimi'* uygulaması mevcut olup, söz konusu indirim mükellefin yaşı, medeni durumu ve fiziksel yetersizliklerine (engelli vb.) göre belirlenmektedir[143]. Söz konusu bilgilere aşağıda yer verilmiştir:

[141] 2011 yılında geçerli olan evli ve ortak beyanname veren kişiler ile evli olmayan (bekar) kişiler için geçerli olan gelir vergisi oranları aşağıda tablo halinde verilmiştir:

Tablo 3- ORTAK BEYANNAME VEREN EVLİ ÇİFTLER İÇİN 2011 YILI GELİR VERGİSİ TARİFESİ	
36.900 $'a kadar	%15
89.150 $'a kadar, 36.900 $ için 5.535 $, fazlası	% 28
140.000 $ 'a kadar, 89.150 $ için 20.165 $, fazlası	% 31
250.000 $'a kadar, 140.000 $ için 35.928,50 $ fazlası	% 36
250.000 $ üzeri, 250.000 $ için 75.528,50 $ fazlası	% 39,6
AYRI BEYANNAME VEREN EVLİ ÇİFTLER İÇİN 2011 YILI GELİR VERGİSİ TARİFESİ	
18.450 $'a kadar	% 15
44.575 $'a kadar, 18.450 $ için 2.767,50 $, fazlası	% 28
70.000 $ 'a kadar, 44.575 $ için 10.082,50 $, fazlası	% 31
125.000 $'a kadar, 70.000 $ için 17.964,25 $ fazlası	% 36
125.000 $ üzeri, 125.000 $ için 37.764,25 $ fazlası	% 39,6
EVLİ OLMAYAN KİŞİLER (BEKARLAR) İÇİN 2011 YILI GELİR VERGİSİ TARİFESİ	
22.100 $'a kadar	% 15
53.500 $'a kadar, 22.100 $ için 3.315 $, fazlası	% 28
115.000 $ 'a kadar, 53.500 $ için 12.107 $, fazlası	% 31
250.000 $'a kadar, 115.000 $ için 31.172 $ fazlası	% 36

[142] İngiltere Vergi Sisteminde gelir unsurları şunlardan ibarettir: "İstihdam gelirleri (ücret vb.) (employment profits), serbest meslek gelirleri (self-employment), işsizlik gelirleri (unemployment benefit), emekli maaşları (pension payments during retirement), ticari kazançlar (profits from business), gayrimenkul gelirleri (Income from property), faiz gelirleri, kâr payları"dır. İngiltere'de herkes standart bir indirime sahiptir (Personal allowance) (Lucy Chennells, Andrew Dilnot, Nikki Roback, *A Survey Of The UK Tax System*, The Institute For Fiscal Studies, Briefing Note No:9, Version: August 2000, s. 2.). En az geçim indirimi mahiyetinde olan bu indirim, mükellefin yaşına göre belirlenmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.hmrc.gov.uk/incometax/personal-allow.htm, (Erişim: 08.01.2012), konu ile ilgili örnekler için bkz. http://www.hmrc.gov.uk/incometax/adjusted-net-income.pdf, (Erişim: 08.01.2012). Standart indirim miktarları aşağıda tablo halinde gösterilmektedir:

Tablo 4-EN AZ GEÇİM İNDİRİMİ MİKTARLARI (POUND) İNGİLTERE			
Miktar Türü	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**
Temel (standart)miktar	6.475	7.475	8.105
65-74 yaş arası miktar	9.490	9.940	10.500
75 yaş ve üstü	9.640	10.090	10.660

[143]Tamer Budak, *Türk Vergi Hukukunda Anayasal Ölçüt: Mali Güç*, XII Levha Yayıncılık, Kasım 2010, İstanbul, s. 173.

Matrah (taxable income) değişik vergi oranlarına tabidir. Aşağıda gelir vergisi oranlarına yer verilmiştir[144]:

Tablo 5- GELİR VERGİSİ TARİFESİ (İNGİLTERE)			
Oran	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**
Başlangıç Oranı - % 10*	0 – 2.440 £	0 – 2.560 £	0 – 2.720 £
Temel Oran - % 20	0 – 37.400 £	0 – 35.000 £	0 – 34.370 £
Daha Yüksek Oran - % 40	37.401 – 150.000 £	35.001 – 150.000 £	34.371 – 150.000 £
Ek Oran - % 50	150.000 £ üzeri	150.000 £ üzeri	150.000 £ üzeri
* % 10 oranındaki başlangıç sadece tasarruf gelirleri için uygulanmaktadır. Mükelleflerin tasarruf geliri (non-savings income) yoksa, oran % 10 değil % 20 (temel oran) olarak uygulanmaktadır.			

Tablodan görüleceği üzere, artan oranlı tarifeye sahip olan sistemde en alt gelir dilimine % 10 gibi düşük oranın uygulandığı, asgari geçim indirimi miktarının da dikkate alınması durumunda en alt ve orta gelir grubundaki mükelleflerin vergi yükünün hafifletildiği görülmektedir[145]. Bunun yanında İngiltere Vergi Sisteminde tevkifat yöntemiyle vergilendirme de sıklıkla uygulanmaktadır. Ücretliler de bu şekilde vergilendirilmektedir. İşverenler ödemeler sırasında gelir vergisi kesintisi yapmaktadırlar. Mükellefler **beyanname vermekte** ve kendilerinden yıl içinde yapılan vergi kesintilerini hesapladıkları vergilerinden mahsup etmektedirler[146]. Diğer yandan çalışanlar, iş ile ilgili harcamalarını vergiden indirebilmektedirler. İşle ilgili seyahat harcamaları çalışan tarafından ödenmek şartıyla vergi indirimine konu edilebilir. Yine işle ilgili olmak üzere diğer harcamalar da bu kapsamdadır[147]. Vergilerle beraber kesinti yapılan diğer bir kalem ise *sigorta kesintileridir*. Ulusal sosyal güvenlik sistemi uyarınca işverenler tarafından ücretlerden kesilmektedir. Genel oran olarak işçi payı %6,5 ila % 10, işveren payı ise % 12.2 ila % 13,5 olarak uygulanmaktadır[148].

3.3. Fransa

Fransa'da Gelir vergisi düzenlemelerinde geliri oluşturan unsurlar tek tek sıralanmış olup, 7 adet gelir unsuru bulunmaktadır[149]: "Ticari kazançlar (business profits), mesleki kazançlar (professional profits), zirai kazançlar (agricultural profits), gayrimenkul kazançları (Income from real property), ücretler (Wages, salary, pensions, annuties), menkul sermaye kazançları (Income from capital assets), sermaye kazançları (capital gains)"dır[150]. Tam ve dar mükellefiyet uygulamasının bulunduğu Fransız vergi sisteminde, Fransa'da

---

144 Luck Chennells, Andrew Dilnot, Nikki Roback, s. 3.
145 Tamer Budak, s. 174.
146 Lucy Chennells, Andrew Dilnot, Nikki Roback, s. 6.
147 http://www.hmrc.gov.uk/incometax/intro-tax-allow.htm, (Erişim: 08.01.2012).
148 Lucy Chennells, Andrew Dilnot, Nikki Roback, s. 7.
149 **The French Tax System**, Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate, (Situation as at 31 August 2009), s. 17.
150 Fransa vergi sistemi oldukça komplike bir yapıya sahiptir. Çok sayıda işlem ve hukuksal eylemler belirli vergilerin konusunu oluşturmaktadır. Vergilerin hesaplanmasında pek çok kurum görev almakta, gelirlerin dağılımı, muafiyet ve istisna uygulamaları, çeşitli uygulamalar etkin bir rol oynamaktadır. Aslında bu durum Fransa'da vergi tahsilatında verimliliğin düşük olduğu ve maliyetlerin yüksek olduğunun göstergesi sayılmaktadır. Fransa'da gelir vergisi, artan oranlı bir yapı sergilemektedir. Ancak verginin tabanın geniş olmadığı eleştiri konusu olmaktadır. Gelir vergisi (personal income tax) gerçek kişilerin gelirleri üzerinden alınmaktadır ve çocuklu ailelere yönelik vergi indirimleri mevcuttur. Fransa'da ikamet eden ve vatandaş olan herkes gelir vergisi beyannamesi düzenlemek ve vermek zorundadır. (http://www.french–property.com/guides/frances/finance-taxation/taxation/income-tax-return/, (Erişim: 08.01.2012)).

mukim sayılan tam mükellefler dünya çapındaki tüm kazançları üzerinden vergilendirilirken, Fransa'da ikamet etmeyen dar mükellefler yalnızca Fransa'da elde ettikleri gelirleri üzerinden vergilendirilmektedir[151].

Ücret, maaş, emekli maaşı gibi gelirler vergilendirilirken, gelir vergisi kesintileri, sosyal güvenlik ödemeleri dikkate alınmakta, yıllık gelir vergisi beyannamesi hesaplamalarına dahil edilmektedir. Gayri safi gelir hesaplanırken ayni ve nakdi ödemelerin tamamı dikkate alınmaktadır. Gelir vergisi tarifesi aşağıda tablo halinde gösterilmiştir[152]. Tablodan da anlaşılacağı üzere, 5.963 €'ya kadar vergi alınmamakta, dolayısıyla bu miktar **'en az geçim indirimi'** mahiyetini kazanmaktadır.

Tablo 6- GELİR VERGİSİ TARİFESİ 2011 YILI – FRANSA	
5.963 €'a kadar	% 0
5.964 € ile 11.896 € arası	% 5,5
11.897 € ile 26.420 € arası	% 14
26.421 € ile 70.830 € arası	% 30
70.830 € üzeri	% 41

Gayri safi gelir bulunduktan sonra giderler dikkate alınmakta, ödenecek vergiye ulaşılırken mahsuplar indirim konusu yapılmaktadır. Bağışlar, kamu kurumlarına yapılan hibeler, çocuklar için yapılan okul harcamaları gibi belirli harcamaların belirli oranlardaki miktarları kazançlardan indirilebilmektedir[153]. Ücretler üzerinden yapılan diğer kesintiler ise, sosyal güvenlik sistemi nedeniyle yapılan kesintilerdir. Söz konusu kesintilere aşağıda tablo halinde yer verilmiştir[154]:

Tablo 7-SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ - FRANSA – 2011 YILI		
Kesintinin Türü	**İşveren Payı**	**İşçi Payı**
Aile yardımı	% 5,40	% 0
Sağlık/Hastalık	% 13,10	% 0,75
Sosyal güvenlik kesintileri	% 0	% 8,0
İş Kazası	% 3	% 0
İşsizlik Ödeneği	% 4,40	% 2,40
Emeklilik primi	% 9,90	% 6,75
Tamamlayıcı emeklik primi	% 16,45	% 11

[151] **The French Tax System,** s. 18.
[152] http://www.french–property.com/guides/frances/finance-taxation/taxation/soscial-security/employers-employees/, (E. 08.01.2012).
[153] **The French Tax System**, s. 32.
[154] http://www.french–property.com/guides/frances/finance-taxation/taxation/.

Ücretliler üzerinden yapılan vergilendirmede tevkifat "stopaj" yöntemi kullanılmaktadır. Bordro vergileri (payroll taxes) olarak isimlendirilen bu vergiler, ücret vergisi (wage tax), çıraklık vergisi (appenticeship tax) ve çalışan katkı payları olmak üzere kategorize edilmiştir. Ücret vergisi artan oranlı bir yapı içinde ücretlerden yapılan kesinti şeklinde uygulanmaktadır. 2009 yılı rakamlarına göre ücret vergisi kesinti (stopaj) oranları şöyledir[155]: (a) 7.461 € ya kadar yıllık ücret gelirleri için % 4.25; (b) 7.461 € ile 14.901 € arası yıllık ücret gelirleri için % 8.5; (c)14.901 € yu aşan yıllık ücret gelirleri için % 13,6'dır.

Ücret vergisi kişisel gelir vergisi hesaplaması sırasında hesaplanan vergiden mahsup edilmektedir[156].

3.4. İtalya[157]

İtalya'da gelir vergisi, Gelir Vergisi Kanunu (Testo Unico Delle Imposte sui Redditi – TUIR) çerçevesinde yapılan kurallara göre tahsil edilmektedir. Gelir vergisi oranları artan oranlı uygulanmakta olup, % 23 ila % 43 arasındadır. Herkes **gelir vergisi beyannamesi** vermek durumundadır. Beyannameler ilgili yılı izleyen yılın Eylül ayı sonuna kadar verilmektedir. Geliri oluşturan unsurlara bakıldığında şu kategorilerle karşılaşılmaktadır: "Gayrimenkul gelirleri, yatırım gelirleri (kar payları, faiz vb.), emek gelirleri (compensation of employees) (ücretler vb.), serbest meslek kazançları, kurum kazançları, diğer gelirler".

Tablo 8- GELİR VERGİSİ TARİFESİ - 2011 YILI – İTALYA	
15.000 €'ya kadar	% 23
28.000 €'nun 15.000 €'su için 3.450 €, fazlası	% 27
55.000 €'nun 28.000 €'su için 6.960 €, fazlası	% 38
75.000 €'nun 55.000 €'su için 17.220 €, fazlası	% 41
75.000 € üzeri, 75.000 € için 25.420 €, fazlası	% 43
(Yukarıdaki oranlara bölgesel vergi (% 0,9-%1,4) ve belediye vergisi (%0.8) dahil değildir.)	

İtalya'da mukim kişiler tam mükellef olarak dünya çapındaki tüm gelirleri üzerinden vergilendirilirken, dar mükellefiyet kapsamındaki kişiler sadece İtalya'da elde ettikleri kazançları üzerinden vergilendirilmektedirler.

Vergi hesaplanırken öncelikle '**gayrı safi hasılat'** tespit edilir. Kanunen kabul edilen giderler düşülür ve matraha ulaşılır (net taxable income). Daha sonra hesaplanan vergiden mahsuplar sonrası ödenecek vergiye ulaşılır. Sınırlı uygulamalar dışında herkes ayrı ayrı beyanname doldurur. Eşler belirli durumlarda ortak beyanname doldurabilirler.

Kazançtan indirilecek kalemler ise şunlardır: "*Sosyal güvenlik ödemeleri* (tamamıyla indirilebilir), *engelli vatandaşların tıbbi harcamaları* (tamamıyla indirilebilir), *nafaka ödemeleri* (tamamıyla indirilebilir), *ikâmet edilen konuta ilişkin giderler* (tamamıyla indirilebilir)".

---

[155] **The French Tax System,** s. 41.
[156] **The French Tax System,** s. 42.
[157] http://www1.agenziaentrate.gov.it/inglese/italian_taxation/income_tax.htm, (E. 25.01.2012).

Hesaplanan vergiden yapılabilecek mahsuplar şunlardır: "*İstihdam vergisi indirimi, aile indirimi, harcamalar için diğer vergi indirimi*. (Aşağıdaki harcamalar gayri safi gelirin % 19'unu aşamaz), *mortgage faizleri* (maksimum 4.000 €), *sağlık harcamaları* (129,11 € dan fazla harcamalar için), eğitim *harcamaları* (kamu okullarına yapılan harcamaları geçemez.), *hayat ve kaza sigortaları* (maksimum 1.291,44 €), 5-*18 yaş arası çocuklar için spor aktiviteleri abonelik ve kayıt ücretleri* (maksimum 210 €), *toplu taşıma için ödenen abonelik bedelleri* (maksimum 250 €), *bakım harcamaları* (çocuk bakıcısı: maksimum 632 € her bir çocuk için), *eğitim, sağlık harcamaları*"dır. Mortgage faizlerinin giderleştirilmesinde diğer bir yol ise gelirden indirim yoludur. Vergiden mahsup (%19 sınırı altında) dışında mükellef isterse gelirden de düşebilir.

Tablo 9- İstihdam Vergisi İndirimi (2011)	
8.000 € ya kadar	1.814 €
8.001-15.000 € ya kadar	1.338 €
15.001-23.000 € ya kadar	1.338 €
23.001-24.000 € ya kadar	1.348 €
24.001-25.000 € ya kadar	1.358 €
25.001-26.000 € ya kadar	1.368 €
26.001-27.000 € ya kadar	1.378 €
27.001-28.000 € ya kadar	1.363 €
28.001-55.000 € ya kadar	1.338 €
55.000 € ve dahası	0 €

Aile İndirimi

Aile indirimi, eş, çocuklar ve bakmakla yükümlü olunan kişiler için sağlanan indirimlerdir. 2.840,51 €'dan fazla olamaz. Aile indirimi aylık olarak hesaplanır ve kişiye kullandırılır[158].

Tablo 10- Kişisel Muafiyet Rakamları (Asgari Geçim İndirimi Tutarları)
- Tüm mükellefler için 4.800 €
- 75 yaş altındaki emekliler için 7.500 €
- 75 yaş üstündeki emekliler için 7.750 €

Çocuklar için yararlanılabilecek miktarlar (evlatlıklar dahil) ise, "Her bir çocuk için 800 €; 3 yaşından küçük her bir çocuk için 900 €" olarak belirlenmiştir.

[158]Eş için yararlanılabilecek miktarlar şu şekilde tespit edilmiştir: 15.000 €' ya kadar 800 €; 15.001-29.000 €'ya kadar 690 €; 29.001-29.200 €'ya kadar 700 €; 29.201-34.700 €'ya kadar 710 €; 34.701-35.000 €' ya kadar 720 €; 35.001-35.100 €'ya kadar 710 €; 35.100-35.200 €'ya kadar 700 €; 35.201-40.000 €'ya kadar 690 €; 40.001-80.000 €' ya kadar 690 €.

İtalya'da çalışan herkes bir sosyal güvenlik numarası almak durumundadır. İşçinin ücreti üzerindeki sosyal güvenlik ödemesinin toplam oranı yaklaşık % 40 civarlarındadır. Bunun % 30'u işveren % 10'u ise işçi tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca işverenler ücret ödemesi yaparken ***'gelir vergisi kesintisi'*** yaparlar. Her bir işveren tevkifat yapmakla yükümlü tutulmuşlardır (withholding agent).

3.5. Kanada

Kanada'da uygulanan federal gelir vergisi oranları aşağıda tablo halinde gösterilmiştir[159]:

Tablo 11- KANADA FEDERAL GELİR VERGİSİ TARİFESİ - 2011 YILI	
42.707 $'a kadar	% 15
Sonraki 42.707 $ için (85.414 $'a kadar)	% 22
Sonraki 46.992 $ için (85.414 $'dan fazla, 132.406 $'dan az)	% 26
132.406 $'dan fazlası	% 29

Temel kişisel muafiyet miktarı (en az geçim indirimi) 10,527 $'dır[160].

Mükellefler bakmakla yükümlü oldukları altı yaşındaki çocukları için 100 $ "çocuk bakım yardımı" (Universal Child Care Benefit) alabilirler. Ayrıca zihinsel veya fiziksel engelli çocukların bakımları için yapılan harcamalar da kazançtan indirim konusu yapılabilmektedir.

Ücretlerde yıllık beyanname esasının geçerli olduğu ülkede, işverenler ücret ödemelerini yaparken *gelir vergisi tevkifatı* ve *sosyal güvenlik prim kesintisi* uygulamaktadırlar. Sosyal güvenlik kesintisinde Kanada'daki bölgelere göre farklı oranlar uygulanmaktadır. Örneğin, Ontario Bölgesinde kazancın % 1,73'ü sosyal güvenlik prim kesintisi olarak dikkate alınırken, bu oran Quebec'de % 1,36 olarak uygulanmaktadır. Ayrıca sosyal güvenlik prim kesintilerinde tavan ücret uygulaması mevcut olup, kişilerden kesintiye uğratılacak maksimum sınır belirlenmiştir. Buna göre, 43.200 $ (2010 yılı için) uygulanacak maksimum tavan ücret miktardır. Örneğin, ücretli olarak çalışan biri Ontorio'da 30.000 $ üzerinden sosyal güvenlik primi hesaplanabilir gelir elde etmiş, aynı kişi aynı işverenden Quebec'de ek gelir de elde etmiştir. Mükellef toplamda 70.000$ elde etmesine karşın maksimum ücret devreye girerek, primler 43.200 $ üzerinden hesaplanacaktır[161].

Kanada'da ikamet eden herkes yıllık *'asgari geçim indirimi'*nden yararlanabilir. Yıllık miktar 10.527 $'dır (2010 yılı için). Bunun yanı sıra, yararlanılabilecek diğer indirimler şunlardan oluşmaktadır: "1994 ve sonrası doğumlu çocuklar için yıllık yararlanabilecek çocuk indirimi: 2.131 $; 65 ve daha yukarı yaştaki kişiler için yaşlılık indirimi: 6.537 $; Emeklilik fonlarından düzenli emeklilik geliri elde edenler: 2.000 $; Öğrenci olanlar (kolej-üniversite) : 100 $; Özürlü İndirimi: 7.341 $".

---

[159] http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdls/fq/txrts-eng.html?=slnk (E. 27.01.2012).

[160] **General Income Tax and Benefit Guide,** Canada Revenue Agency, 2011, s. 33, http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tg/5000-g/5000g-11e.pdf (E. 27.01.2012).

[161] Dolayısıyla : Toplam sigorta hesaplanacak kazanç (total insurable earnings) : 43.200 $; Ontorio: 519 $ (30.000 x 1,73 %); Quebec: 179,52 $ (13.200x 1.36 %) Toplam prim: 698,52 $'dır.

3.6. Avustralya

Avustralya'da ücret, maaş, işveren tarafından sağlanan diğer yan ödemeler, ücret niteliğinde emekli maaşları, devlet ödemeleri **beyannameye dahil edilmek zorundadır**[162]. Belli bir hizmet akdi ile sözleşme yapılmış olarak bir işverene bağlı olarak edinilen gelirlere, diğer bir ifadeyle, ücret niteliğindeki ödemelere "**istihdam vergisi**" uygulanmaktadır. Bunun yanında, işveren tarafından sağlanan 'menfaatler' de gelir olarak kabul edilmektedir.

Örneğin, tahsis edilen bir araç veya prim niteliğindeki yan ödemeler bunlardandır. Ayrıca işten ayrılırken işveren tarafından ödenen ödemeler (tazminat vb. gibi)

Tablo 12- Gelir Dilimleri (Avstr. Doları)	**Vergi Oranları**
0 – 6.000	0 (sıfır)
6.001 – 37.000	6.000 üzeri her 1 $ için 15 cent (% 15)
37.001 – 80.000	37.000 üzeri her 1 $ için 30 cent+4.650 $ (% 30)
80.001 – 180.000	80.000 üzeri her 1 $ için 37 cent+17.550 $ (% 37)
180.001 ve üzeri	180.000 üzeri her 1 $ için 45 cent+54.550 $ (% 45)

beyannameye dahil edilecektir. Bu bildirimlerin tamamı beyannamede detaylı bir şekilde gösterilmektedir[163]. 2010-2011 ve 2011-2012 döneminde dikkate alınacak gelir vergisi tarifesi yukarıda tablo halinde gösterilmektedir[164]. Tablodan anlaşılacağı üzere ilk 6.000 Avustralya Dolarına kadar sıfır vergi oranı uygulanmakta, diğer bir anlatımla, bu miktar *'en az geçim indirimi'* miktarı olarak dikkate alınmaktadır.

3.7. Japonya

Beyan üzerine tarhiyat esasını benimsemiş olan Japon Vergi Sistemi'nde, vergi mükellef tarafından hesaplanmaktadır. Gelir unsurları 10 (on) başlık altında sayılmıştır. Gelir vergisi "şematik sistem" (schedule system) adı verilen, her biri farklı hesaplamalara tabi on farklı unsur üzerinden hesaplanmaktadır. Bunları şöyle saymak mümkündür[165]: "Faiz Gelirleri, kâr payları, gayrimenkul gelirleri, ticari kazanç, ücretler, emeklilik gelirleri, ormancılık gelirleri, transfer gelirleri, geçici gelirler, çeşitli gelirler". Bu on gelir unsuru arasında, 'Faiz Gelirleri, Kâr Payları, Gayrimenkul Gelirleri, Ticari Kazanç, Ücretler, Transfer Gelirleri, Geçici Gelirler ve Çeşitli Gelirler"den oluşan (sekiz unsur) grup, toplam matrahı (aggregate taxable income) oluşturarak beyanname üzerinden toplama yoluyla hesaplanmaktadırlar. Kalan diğer iki unsur olan 'Emeklilik Gelirleri ve Ormancılık' ayrı şekilde vergiye tabidirler. Vergi miktarı her bir vergi matrahına ilgili oranın uygulanması suretiyle hesaplanmaktadır. Vergi tahsilatının etkinliğini sağlamak amacıyla gelir unsurlarından bazıları 'kaynakta kesinti' yöntemi ile vergilenmektedir. Söz konusu gelir unsurları şunlardır[166]: "Faiz gelirleri, kâr payları, ücretler, emeklilik gelirleri, sosyal güvenlik gelirleri, hizmet karşılığı alınan bedeller, özel sigorta kapsamında ödenen özel emeklilik

---

[162] **Guide To Income You Must Declare**, Australian Taxation Office, www.ato.gov.au, (E. 25.01.2012).
[163] Bunun yanında beyannameye kişisel geliri oluşturan diğer gelir unsurları (faiz, kar payı, kira geliri vb.) varsa dahil edilecektir.
[164] http://www.ato.gov.au/content/12333.htm (E. 27.01.2012)
[165] Masatami Otsuka, Ichiro Otsuka, Eiichiro Nakatani, *Tax Law in Japan*, Kluwer Law International, 2006, Netherlands, s. 23.
[166] Masatami Otsuka, Ichiro Otsuka, Eiichiro Nakatani, s. 24.

gelirleri, tasarruf sözleşmelerinden elde edilen kârlar, ticari ortaklıklardan elde edilen kazançlar, tahvillerinden elde edilen kazançlar, yatırım araçlarından elde edilen gelirler".

Genel kural itibariyle, tevkifat yöntemi ile ödenen vergiler beyanname üzerinde gösterilmekte ve nihai hesaplama sırasında hesaplanan vergiden mahsup edilmektedir[167].

Japonya'da ikâmet eden ya da beş yıl veya daha fazla süre ile Japonya'da ikâmet eden kişiler "mukim" (permanent resident) sayılmışlardır ve tam mükellef olarak tüm dünya çapındaki kazançları üzerinden vergilendirilmektedirler. Japonya'da sürekli kalma niyetinde olmayanlar ve/veya 5 yıla kadar Japonya'da (işi nedeniyle zorunlu) ikamet edenler "geçici ikamet eden" (non-permanent resident) olarak kabul edilmiştir. Bu mükellefiyet kapsamında giren kişiler Japonya'dan elde ettikleri gelirleri yanında Japonya'da ödenen yabancı kaynaklı gelirleri üzerinden de vergilendirilmektedirler. Japonya'da ikamet etmeyen ve bir yıldan daha az süre ile ikamet edenler ise mukim kabul edilmemiştir (non-resident). Bu gruptaki kişiler sadece Japonya'dan elde ettikleri gelirleri üzerinden vergi ödemektedirler[168].

Ücret kazançları, aynî ve nakdi menfaat ve para karşılığında, belli bir işverene bağlı şekilde elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Ücretler dışında, maaşlar, ikramiyeler, yan ödemeler ve benzeri menfaatler de ücret kabul edilmektedir. Yıllık kâr payı verilmesi de ücret kapsamındadır. Yıllık ücret geliri 20 milyon Yen ve daha az olan ücretliler beyanname vermek zorunda değillerdir. Bunların stopajları nihai vergileme mâhiyetindedir. Japonya'da ücretlilerin önemli bir kısmı (çoğu), bu sınırın altında kaldığından beyanname vermemekte oldukları görülmektedir[169]. Bu açıdan Türkiye uygulamasına benzer bir özellik arz etmektedir. Ayrıca beyanname üzerinden bazı harcamaların[170] indirim konusu yapılmasına

---

[167] Bunun yanı sıra, aşağıda belirtilen gelirler beyannamelere dahil edilmez, bu gelirlerden kesilen vergiler de beyannamede mahsup konusu yapılamaz. Bunlar : "Faiz gelirleri, Tahvillerden elde edilen kazançlar, Kâr paylarından elde edilen kazançlar, Tasarruf sözleşmelerinden elde edilen kârlar"dır.

[168]Elçiler, konsolosluklar, bakanlar ve diplomatlar ile bu kişilerin eşleri kişisel olarak gelir vergisinden muaf tutulmuşlardır (Diplomat Muafiyeti). Bunun yanında, çeşitli nedenlerden dolayı bazı gelir türleri de gelir vergisinden istisna edilmiştir. Örneğin, zarar tazminatları, ölüm nedeniyle ödenen (sigorta) tazminatlar, kaza nedeniyle alınan özürlülük tazminatları, ölüm nedeniyle emekliye verilen yardımlar, yaşlı insanların küçük miktardaki tasarruflarına verilen faiz gelirleri gibi (Masatami Otsuka, Ichiro Otsuka, Eiichiro Nakatani, s. 26.).

[169] Masatami Otsuka, Ichiro Otsuka, Eiichiro Nakatani, s. 31.

[170] (1) *Kaza Kayıpları*: 50.000 Yen'e kadar hanehalkı mallarında meydana gelen zararlar; (2) *Sağlık Harcamaları*: Tıbbi tedavilere yönelik harcamalar, maksimum 100.000 Yen; (3) *Sosyal Sigorta Primleri:* Ulusal sağlık sigortası, işsizlik sigortası, emeklilik sigortası gibi primler indirim konusu yapılabilir; (4) *Küçük ölçekli firmalar için karşılıklı (mutual) sigorta primleri*; (5) *Hayat sigortası primleri:* 50.000 Yen'e kadar özel hayat sigortası primleri indirim konusu yapılabilir; (6) *Hayat Sigortası Dışındaki Sigorta Primleri:* 10 yıla kadar olan sigortalarda indirim konusu yapılabilecek maksimum miktar 10.000 Yen; 10 yıldan daha uzun sigortalarda 15.000 Yen'dir; (7) *Bağışlar:* Kamu kurumlarına yapılan bağışlar beyan edilen gelirin % 30'una kadar indirim konusu yapılabilir. İndirilecek miktar 10.000 Yen'i aşamaz; (8) *Engelli İndirimi:* Engelli mükelleflerin yararlanabileceği indirimdir. Normal indirim miktarı 270.000 Yendir. Özel ihtiyaçları olan engelliler 400.000 Yen'e kadar çıkan indirimden yararlanabilir; (9) *Yaşlılık İndirimi:* 65 yaş ve üzerindeki mükelleflerin yararlanabileceği bir indirimdir. Bu indirimden yararlanabilmek için "yaşlı" statüsündeki mükellefin yıllık gelirinin en fazla 10.000.000 Yen olması gerekir. Yararlanılabilecek indirim miktarı 500.000 Yen'dir; (10) *Dul İndirimi*: Dul eşler (erkek-bayan) için getirilmiş indirimdir. İndirim miktarı 270.000 Yen'dir; (11) *Çalışan Öğrenci İndirimi:* Kanunlar çerçevesinde belirlenmiş okullarda eğitim gören yıllık geliri 650.000 Yen'i geçmeyen öğrencilerin yararlanabildiği indirimdir. İndirim miktarı 270.000 Yen'dir; (12) *Eş İndirimi:* Aile Kütüğü'ne kayıtlı eşler için getirilen, yıllık geliri 380.000 Yen'i aşmayan ve aynı evde ikamet eden mükelleflere yönelik indirimlerdir. Yıllık indirim miktarı 380.000 Yen'dir; (13) *Eşler için Özel İndirim:* 10.000.000 Yen'i aşmayan gelire sahip aile kütüğüne kayıtlı, birlikte yaşayan eşlere yönelik indirimdir. Eşin gelirine yönelik değişmekle birlikte indirim miktarı 380.000 Yen'e kadar yükselmektedir; (14) *Çocuklar ve Bakmakla Yükümlü Olunan Kişilere Yönelik İndirim:* Yasal akrabalık ilişkisi olup bakmakla yükümlü olunan kişiler veya çocuklar için yararlanılabilen indirimdir. Yıllık geliri 380.000'i aşmayan mükellefler 380.000 Yen'e kadar indirimden

ve bazı kalemler çerçevesinde[171] vergiden mahsup yapılmasına izin verilmektedir. Vergi matrahı hesaplanırken 3 farklı kategoride ayrı ayrı hesaplama yapılmaktadır[172]: (1) Ormancılık Faaliyetlerinden Elde Edilen Gelir, (2) Emeklilik Gelirleri, (3) Toplam Vergilenebilir Gelir (Yukarıdaki iki gelir dışındaki tüm gelirlerin toplanması)[173].

Aşağıdaki tabloda artan oranlı bir özelliğe sahip gelir vergisi oranları ve bu oranların uygulandığı gelir dilimlerine yer verilmiştir[174].

Tablo 13- Vergi dilimleri	**Oran (%)**
1.950.000 Yen'e kadar	5
1.950.000 Yen ile 3.300.000 Yen arası	10
3.300.001 Yen ile 6.950.000 Yen arası	20
6.950.000 Yen ile 9.000.000 Yen arası	23
18.000.000 Yen ve daha fazlası	37

Tablo 14- Gelir Vergisi Tevkifat Oranları	**Oran (%)**
Faiz ödemelerinden	15
Kar payı ödemelerinden	20
Ücret vb. Ödemelerden	ödeme yapılan kişinin evli olup olmaması, sahip olduğu çocuk sayısına göre değişmektedir.
Serbest meslek ödemelerinden	1.000.000 Yen'e kadar % 10, 1.000.000 Yen'den fazla olan ödemelerden % 20
Emeklilik ikramiye ödemelerinden	gelir vergisi tarifesine göre artan oranlı olarak.
Kamu emeklilik maaşlarından	10

yararlanabilir. 16-22 yaş arası çocuklar ve 70 yaş ve üstü özel bakıma muhtaç yaşlılar için ekstra indirimlerden de yararlanmak mümkündür[170]. (15) *Temel İndirim (Asgari Geçim İndirimi):* Tüm mükellefler yıllık 380.000 Yen standart indirimden yararlanabilir. Diğer deyişle Japonya'da vergileme 380.000 Yen ve sonrası gelir üzerinden hesaplanmaktadır.Masatami Otsuka, Ichiro Otsuka, Eiichiro Nakatani, s. 37-38.

[171] - Kar payı kazançları indirimi (Credit for dividend): Özellikle çifte vergilemenin önlenmesi açısından daha önce elde edilen bir kar payından kesinti yoluyla ödenen bir vergi söz konusu ise ya da yabancı ülkelerden elde edilen kar payları üzerinde kesinti yapılmışsa bu kesinti miktarları vergiden mahsup edilir.
- Dış ülkelerde ödenen vergi indirimi: Yabancı ülkelerden elde edilen gelirler üzerinden vergi ödenmişse bu vergiler mahsup edilir.
- Konut iktisap harcamaları indirimi: Konut edindirmeyi teşvik etmek amacıyla getirilen bu uygulamaya göre mükellef tarafından borçlanma yoluyla edinilen konut için belli oranda belirli şartlarda yararlanılan indirimdir. Yıllık yararlanılabilecek miktar 350.000 Yen'den fazla olamaz.
- Özel İndirim: 250.000 Yen'i geçmemek koşuluyla ekonomik konjonktüre göre belirlenen nihai verginin % 20 oranında yapılan indirimdir.

[172] Masatami Otsuka, Ichiro Otsuka, Eiichiro Nakatani, s. 39-42.

[173] Bu üç hesaplama yöntemine ilave olarak beyan yöntemine göre hesaplanan çeşitli gelir unsurları da bulunmaktadır. Örneğin, emlak satışlarından elde edilen gelirler gibi.

[174] Mükellefler beyannamelerini 15 Mart tarihine kadar vermek ve aynı süre içinde vergilerini ödemek zorundadırlar. Beyannameler mükellefin ikamet ettiği yerdeki vergi dairelerine verilecektir. Eğer mükellefin bir ikametgahı yoksa, bu durumda geçici olarak ikamet edilen yerdeki yetkili vergi dairesine beyanname verilir.

Özel emeklilik maaşlarından	10
Tasarruflar üzerinden ödenen kar paylarından	15
Ticari ortaklık kazançlarından	20
Tahvil gelirlerinden	18

Kesinti yapan mükellefler stopaj beyannamelerini kesinti yaptıkları ayı izleyen ayın 10'una kadar beyan etmek ve ödemekle yükümlüdürler.

Japonya çeşitli programlardan oluşan bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. İşverenler ve çalışanlar Sağlık Sigortası Programına katkı sağlamak, prim ödemek durumundadırlar. Bunun yanında Hastane Bakım Sigortası Programı (Nursing Care Insurance Program), Refah Emeklilik Sigorta Programı (Welfare Pension Insurance Program), İşsizlik Sigortası Programı (Employment Insurance Program), İş Kazası Tazminat Sigortası Programı (Worker's Accident Compensation Insurance Program) ve Çocuk Yardımı Programı (Child Allowance Program) gibi çeşitli programlar da mevcuttur. Ayrıca kendi işinde çalışanlar veya çalışmayanlar da sigorta programlarının bir kısmından prim ödemeleri koşuluyla yararlanabilirler[175].

[175] Beş kişi ve daha fazla çalışana sahip bir yerde çalışan bir işçi Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca, sağlık sigortası programından yararlanmak durumundadır. Bu program Japon Hükümeti ya da ulusal bir sigorta tarafından yürütülmektedir. Hükümet tarafından yürütülen programda çalışan sigorta priminin yarısını karşılamak zorundadır. Diğer yarısı ise, işveren tarafından ödenmektedir. Ödenecek prim miktarı, aylık ücrete kanunen belirlenen sigorta primi oranının uygulanması suretiyle bulunur. Halen geçerli olan sağlık sigortası prim oranı % 8,2'dir. Prim işçinin payı da dahil olmak üzere işveren tarafından her ayın sonuna kadar ödenmek zorundadır. İşveren işçiye ödeme yaparken onun ödemesi gereken primi ücretinden keser.
Bir başka program ise Refah Emeklilik Sigorta Programıdır. 70 yaş altındaki kişilerin yararlanabildiği bu program ilgili Kanuna göre düzenlenmiştir. İşçi primin yarısını ödemek durumundadır. Diğer yarısı da işveren tarafından karşılanır. Bu programın prim oranı % 13.934 ile % 18.3 arasında değişen oranlarda uygulanmaktadır.
İşsizlik Sigortası prim oranı ise % 1.95'tir. Bazı iş türlerinde istisnai olarak % 2.15 ya da % 2.25 oranları uygulanmaktadır. Bu sigorta oranı ücret adı altında yapılan ödemelerin (prim, ikramiye, yan ödemeler) toplamı üzerinden hesaplanmaktadır. Bu oranın % 0.8'i (ya da 0.9) işveren tarafından kalanı işçi tarafından ödenmektedir.
Hastane Bakım Sigortasında ise Japonya'da ikamet eden 40 yaş ve üstü kişiler belediyeler tarafından yürütülen ilgili Kanun uyarınca belli oranlarda ödeme yapmaktadırlar. 65 yaş ve üstündekiler için prim oranı 0.5 ile 1.5 arasında değişirken, 40 yaş ve üstündekilerde bu oran sağlık sigortası ile aynıdır.Masatami Otsuka, Ichiro Otsuka, Eiichiro Nakatani, s. 62-65.

3.8. Hollanda[176]

Ücret vergisi, kâr payı, stopaj vergisi, katma değer vergisi **beyan üzerine tarhiyat** yöntemi ile hesaplanmaktadır. Beyannameler aylık vergilendirme dönemini müteakip ayın sonuna kadar verilirler ve aynı süre içinde ödenirler. Ücret vergileri de aylık olarak beyan edilir ve ödenir[177]. Zamanaşımı süresi 5 yıldır. Takvim yılının bitiminden itibaren 5 yıl içinde tarhiyatı gerçekleşmeyen vergilerin tahsil edilmesi mümkün değildir. Bu nedenle mesela 2003 yılı içinde ödenmesi gereken ücret vergisinin son tahsil edilebileceği tarih 31 Aralık 2008'dir.

2001 tarihli Gelir Vergisi Kanunu uyarınca gerçek kişiler artan oranlı (istisnai sabit oranlı) tarifeye göre gelir vergisi öderler[178]. Farklı kaynaklardan elde edilen kazançlardan hesaplanan gelir vergisi üç farklı kategoriye ayrılmıştır[179].

Merkezi hükümet tarafından hesaplanan gelir vergisi yıllık beyannamede bildirilen gelir türlerinin toplamından oluşan matrah üzerinden hesaplanmaktadır. Yıllık gelir vergisi beyannamesi her yıl 1 Nisan'a kadar verilmek zorundadır. Gelir vergisi tam ve dar mükellef ayrımına göre tahsil edilmektedir. Diğer deyişle, tam mükellefler dünya çapındaki gelirleri üzerinden vergilenirken, dar mükellefler sadece Hollanda'dan elde ettikleri gelirleri üzerinden vergi öderler[180].

1965 tarihli Ücret Vergisi Kanunu'nda belirlenen usul ve esaslara göre hesaplanan ücret vergisi (wage tax) ise, çalışanlar, sanatçılar, profesyonel sporcular ve diğer bazı gruplar ile kanunda sayılan kişiler tarafından ödenmektedir. Genel kural itibariyle, ücret

---

[176] Hollanda'da vergi sistemini oluşturan temel vergiler şöyle sıralanabilir: (1) Gelir vergisi (income tax); (2) Kurumlar vergisi (corporate income tax); (3) Ücret vergisi (wages tax); (4) (Kar payı) Stopaj vergisi (dividend witholding tax); (5) Katma değer vergisi (value added tax); (6) Emlak ve İntikal Vergisi (estate and gift tax); (7) Yasal işlemler vergisi (Tax on legal transactions); (8) Uluslararası Avrupa Vergisi (international european tax); (9) Gümrük ve özel tüketim vergileri. (Gerrit te Spenke, *Taxation in the Netherlands*, 4th. Ed., (updated by Mark de Vries), Wolters Kluwer, Law&Business, Netherlands, 2011, s. 1).
Vergilerin tahsilatı 1990 tarihli Tahsilat Kanunu'na göre gerçekleştirilmektedir. Yasal süresinde vergisini ödemeyen bir mükellef, son ödeme tarihinden kısa bir süre sonra bir uyarı alır. Hâlâ ödeme yapmazsa cebri yollara gidilebilmektedir.
Gelir idaresi teşkilatı vergi yetkisini kullanan birimlerin başında gelmektedir. Bu birim Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmaktadır. Maliye Bakanı'nın siyasal bir sorumluluğu bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı direktifler yayımlayarak kanuni yorumlar yapmakta ve uygulamaya yön vermektedir. Mükellefler bu direktiflere uymak konusunda seçimlik hakka sahiptirler. Vergi incelemelerinde bu direktiflere uyulmadığı tespit edilirse mükellefin neden uymadığına ilişkin açıklama istenir ve gerekirse yargı yoluna gidilebilir. Mükellefin temyiz hakkı da bulunmaktadır (Gerrit te Spenke, s. 2-3.). Çoğunluğu internet kanalı ile verilen beyannameler online olarak doldurulmakta ve idareye bildirilmektedir. Mükellef online sistem kullanıp kullanmamakta, kağıt ortamında beyanname vermekte tercih hakkını serbestçe kullanabileceği gibi, idare tarafından da yerine göre birini kullanması için yönlendirilebilir. Beyanname verme zamanları şöyle belirlenmiştir: (a) Resen, ikmalen tarhiyatlarda takvim yılının bitiminden itibaren 6,5 ay içinde, (b) Miras vergisinde ölümün gerçekleşmesinden itibaren 8,5 ay içinde, (c) İntikal vergisinde intikalin gerçekleşmesinden itibaren 2,5 ay içinde, (d) Beyan yönteminde göre hesaplanan vergilerde, son ödeme tarihinden once. (Gerrit te Spenke, s. 9.).
Kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, veraset ve intikal vergisinde re'sen veya ikmalen tarhiyat uygulamasına gidilebilmektedir. Vergi incelemeleri sırasında vergi müfettişleri tarafından gerçekleştirilen bu tarhiyatlarda ilgili vergi döneminde Şubat ayı içinde ilk inceleme gerçekleşir.

[177] Gerrit te Spenke, s. 9.

[178] Vergi cezaları, ödenmeyen verginin en fazla % 100'ü (1 kat) kadar olmakla birlikte istisnai durumlarda % 300'üne (3 kat) kadar çıkabilmektedir (Gerrit te Spenke, s. 9).

[179] Gerrit te Spenke, s. 19.

[180] Gelirin tanımı yapılırken yukarıda ifade edildiği üzere 3 farklı kategoriye ayrılmıştır.: (Birinci Grup): İşgücü kazançları ve emlak gelirleri. (İkinci Grup): Faiz gelirleri. (Üçüncü Grup): Tasarruflar ve yatırımlardan elde edilen gelirler (Gerrit te Spenke, s. 21-22).

vergisi (wage tax) gelir vergisinin (income tax) bir türüdür ve maaş vb. ödemelerden kesinti yoluyla tahsil edilmektedir. Böylece tahsilatın hızlandırılmasına katkı sağlanmaktadır. Kesinti yoluyla alınan vergi, nihai vergiyi aşarsa aradaki fark iade edilmektedir.

Vergi, çalışanlar tarafından ödenmektedir (vergi mükellefi). Bir kişinin çalışan olarak kabul edilebilmesi içi aşağıdaki şartlardan birisini taşıması gerekmektedir[181]: (a) Vergi sorumlusu statüsündeki bir kişi tarafından istihdam edilmesi, (b) Bir vergi sorumlusu ile bağlantılı olan başka bir kurumdan ücret vb. ödeme alması, (c) Çalışan kişi statüsünde olmanın önemli bir kriteri de "hizmet sözleşmesi"nin varlığı. Çalışan olarak kabul edilmenin şartı, Medeni Kanun çerçevesinde belirlenmiş bir hizmet sözleşmesi altında çalışmaktır. Bazı iş kollarında görev alanlar Kanunda sayılmış ve doğrudan çalışan olarak kabul edilmiştir. Bunları şöyle sıralamak mümkündür: (a) İnşaat işçileri (construction workers); (b) Ev çalışanları (home workers); (c) Müdürler ve ana pay sahipleri (Director and majör shareholder); (d) Danışma/denetim kurulu üyeleri (members of the supervisory board)

Ücret vergisinin temeli gayri safi ücret hasılatından oluşmaktadır. Ücretler ayrıca gelecek dönemler için yapılan ödemeleri de kapsamaktadır. Ayrıca ücretler nakdi olabileceği gibi aynî de olabilir. Bunun dışında çalışan kişinin istihkakında bulunan bedelsiz karşılıklar da ücret vergisinin matrahını oluşturmaktadır (free remunerations). Örneğin, ev-iş arası verilen servis hizmeti, çalışma sırasında verilen yeme-içme hizmetleri de ücret vergisinin matrahına girer. Temel olarak ücret vergisinin oranı gelir vergisinin oranı ile aynıdır. Beyan üzerine tarh edilen ücret vergisi aylık, 3 aylık ya da yerine göre yıllık olarak ödenebilir[182].

Hollanda geniş çaplı bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Ücret vergisi ödeyen tüm çalışanlar aynı zamanda sosyal güvenlik sistemi kapsamında sigortalı olmak durumundadır. Ulusal sigorta pirimi % 31.15 olarak uygulanmaktadır. Sigortanın tamamı çalışandan tahsil edilmektedir. Primler işverenler tarafından ücret vergisi ile beraber kesinti yoluyla tahsil edilmekte ve idareye ödenmektedir[183].

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Çalışmamızda, Türk gelir vergisi sistemi'nde ücret gelirlerinin vergilendirilmesinde saptamış bulunduğumuz pek çok aksaklıkla ilgili olarak, değerlendirmelerde, yorumlarda ve önerilerde bulunmaya gayret ettik. İnceleme konumuz olarak tespit ettiğimiz ücret gelirlerinin vergilendirilmesinde söz konusu olan aksaklıkların ağırlıklı olarak, kaynakta kesinti yönteminde odaklandığı ve bunun da pek çok sorunu beraberinde getirdiğini gözlemledik. Bu bağlamda, toplama ilkesi uyarınca tüm gelir unsurlarının beyana tâbi olmasının hem vergi etiği ve hem de vergi adaletinin sağlanması bağlamında gerekli olduğunu düşünmekteyiz. Ayrıca, vergilendirilecek gerçek safi gelire ulaşılırken, meslekle (işle) nedensellik bağı olan gider ya da harcamaların tümünün de diğer gelir unsurlarında olduğu gibi, gelir vergisine esas teşkil eden brüt matrahtan indirilmesi (mahsup edilmesi) gerektiği kanısındayız. Türk GVK'nda ücret gelirleri ancak birden fazla işverenden alındığında ve belli bir sınırı aştığında ücretler beyannameye dahil edilmektedir. Dolayısıyla da ücret gelirlerinde çok sınırlı olarak beyan usulü kullanılmakta ve tevkifat nihai vergi haline dönüşmektedir.

---

[181] Gerrit te Spenke, s. 79.
[182] Gerrit te Spenke, s. 80-82.
[183] Gerrit te Spenke, s. 89-90.

Tevkifat yöntemi, verginin tahsilini kolaylaştırdığı ve vergi kaçırma ya da vergiden kaçınmayı en aza indirmeyi sağladığı gerekçeleri ile savunulabilirse de, ödeme gücünün (mali gücün) dikkate alınmasına engel olması, mükellef açısından vergi kültürünü ya da vergi bilincini yok etmesi, yıllık beyanname verenler ile tevkif yoluyla vergilendirilenler arasında zamansal ve finansal açıdan farklılık ve dolayısıyla haksızlığa sebep olması ve kanımızca en önemlisi de harcamaların kayıt altına alınmasına engel olması (kayıt dışılığa sebep olması) gibi sebeplerle eleştiri ve tartışma konusu yapılmaktadır. Bu açıdan, ABD, Avustralya, Japonya, İngiltere, İtalya'da olduğu gibi, ücretlerin de tüm gelirlerle birlikte beyannameye dahil edilmesi gerektiği kanısındayız. Ancak bu şekilde eşitlik ilkesi sağlanmış ve kayıt dışılığa karşı mücadelede etkili bir aşama sağlanmış olacaktır. Ayrıca kısa vadede böyle bir değişiklik, vergi gelirlerinde azalmaya sebep olacak gibi görünse de, harcamaların beyannameden indirilmesine izin verilmesi halinde, indirimlerin belge ile tevsik edilmesi zorunluluğu, uzun vadede tüm belge veren kurum, kuruluş veya kişileri (diğer mükellefleri) kayıt altına almayı sağlayacağından, orta ve uzun vadede vergi tahsilatında artışa neden olacağı açıktır. Çalışmamızda, vergi sisteminde tevkifat yönteminden tamamen vazgeçilmesini değil, seçilmiş ülke uygulamalarında da görüldüğü gibi, belli tutarlara kadar tevkifat yapılmasına olanak sağlanmasını, ancak tevkifatın nihaî vergilendirme haline dönüşmemesini, yine bu tevkifat tutarlarının da beyannameden mahsup edilmesini sağlayacak bir yöntem benimsenmesini önermekteyiz.

Genel hatlarıyla, Türk gelir vergisi sistemi'nde yapılmasını önerdiğimiz değişiklikleri şu şekilde gruplandırarak ayrıntılı olarak izah edebiliriz:

Ücretlerin gerçek safi miktarına ulaşmak için yapılan iş ya da mesleki giderlerin indirilmesine izin verilmelidir: Gerek doktrinde gerekse kanuni düzenlemelerde net bir şekilde görülebildiği gibi gelir, elde edilen kazancın safi miktarıdır. Dolayısıyla kazancın elde edilmesi için yapılan giderlerin gayri safi kazançtan indirilmesi gerekir. Kaldı ki, bir mükellefin gelirini oluşturabilecek unsurlardan ticari kazançlar, zirai kazançlar, serbest meslek kazançları, gayrimenkul sermaye iratlarının safi tutarına ulaşılmasında bir takım indirimlerin kazançtan indirilmesine olanak sağlanması da bu nedenledir. Ancak geliri oluşturan unsurlardan ücret için aynı olanağın sağlandığını görmek mümkün değildir. Oysaki ücret de kaynak teorisine göre bir üretim faktörüdür ve onun elde edilmesi için yapılan giderlerin indirilmesine olanak tanınmalıdır. Örneğin çalışmamızda yer alan yabancı ülkelerde de görüldüğü üzere, ücret geliri elde eden bireylere, ücreti elde etmesi esnasında yapmak zorunda olduğu (ya da yapmış olduğu) mesleki harcamalarını ya da işle ilgili harcamalarını kazançlarından indirilmesine olanak sağlanabilir. ABD, İngiltere, Japonya gibi ülkelerde bu uygulamalara örnekler görmek mümkündür. Bu ülkelerde sınırlı da olsa bir ücretlinin kendini yetiştirmesi açısından ihtiyaç duyduğu kitap, basılı yayın vb. giderleri, her türlü eğitim masrafları, kurslar vb. masrafları kazançlarından indirim konusu yapabilmektedir. Elbette ki, bu olanağın kullanılabilmesi için adı geçen ülkelerde olduğu gibi ücretlilere beyanname verme olanağının tanınması şarttır. Bu husus aynı zamanda vergilendirmede eşitlik ilkesi açısından da zorunluluk arz etmektedir.

Gerçek safi ücrete ulaşılabilmesi için, ücretlilerin gayri safi gelirlerinde indirilebilecek gider kalemlerinin genişletilmesi gerekmektedir: Çalışmaya dahil edilen yabancı ülke uygulamalarından da görüleceği üzere, pek çok ülkede ücretliler için kazançlarından indirebilecekleri geniş bir gider grubu kabul edilmiştir. Örneğin, ikamet edilen konuta ilişkin giderler (İtalya, ABD); kiracıların yapmış olduğu giderler (ABD); taşınma harcamaları (ABD) gibi masraflar örnek verilebilir. Hatta ABD'de diş hekimine yapılan harcamalar dahi kazançtan indirim konusu yapılabilmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan sosyal devlet ilkesi gereği Türk Vergi Sistemi'nde de bu tür harcamaların dikkate alınması sadece ücretliler açısından değil, tüm gelir unsurlarını elde eden mükellefler açısından da önem arz etmektedir. Bu tür giderlerin kazançtan belirli sınırlamalar içinde olsa dahi (örneğin belirlenecek maktu tutarlar ya da beyan edilen gelirin % 10-20'si gibi) indirilmesine olanak tanınması sosyal devlet ilkesi ve mali gücün doğru ölçülebilmesi açısından şarttır. Tabi bu olanağın kullanılabilmesi için adı geçen ülkelerde olduğu gibi ücretlilere beyanname verme olanağının getirilmesi gerekmektedir. Bu husus aynı zamanda vergilendirmede eşitlik ilkesi açısından da zorunluluk arz etmektedir.

Tüm mükellefler için geçerli bir en az geçim indirimi miktarı tespit edilmelidir: Türk Vergi Sisteminin en önemli eksiklerinden biri mali gücü ölçmede yeterli enstrümana sahip olmamasıdır. Sadece artan oranlı tarifeye sahip olmak, mali gücün kavranması açısından yeterli olmamaktadır. Mutlak surette kamu maliyesi doktrininde kabul edilen diğer ödeme gücü enstrümanlarına da yer verilmelidir. Bunlardan biri de en az geçim indirimi miktarının gerektiğince adil ve çağdaş uygarlık düzeylerine uygun şekilde kabul edilmesi ve gerçekci olarak belirlenebilmesi konusudur. Yabancı ülke uygulamalarında görüleceği üzere, çoğu ülkenin vergi sisteminde ya gelir vergisi tarifesinin ilk gelir dilimine sıfır oranlı vergi uygulanmakta, ya da belirlenen maktu bir rakamın kazançtan indirilmesine olanak tanınmaktadır. En az geçim indirimi uygulaması, yıllardır doktrinde dile getirilmesine ve genel kabul görmesine karşın, Türk Vergi Sistemi'ne her nedense dahil edilmemiştir.

Türk-İş tarafından yapılan araştırmaya göre Türkiye'de dört kişilik bir aile için 2012 Ocak ayında 958,89 TL gıda harcaması yapılması gerekmektedir[184]. 01.01.2012 ile 30.06.2012 tarihleri arasında 16 yaşından büyükler için uygulanacak asgari ücret miktarı ise brüt günlük 29,55 TL brüt aylık 886,50 TL olarak tespit edilmiştir[185]. Bu rakamlar ışığında Türk Vergi Sisteminde en azından asgari ücretin yıllık olarak vergi dışı bırakılması gereklilik arz etmektedir ve böylece "en az geçim indirimi" uygulamasının sisteme dahil edilmesi açısından başlangıç bir adım atılmış olunacaktır. Vergileme bu rakam sonrası başlamalıdır. Böylece mali güç ilkesi ile sosyal devlet ilkesi yanında Anayasa da yer alan ölçülülük ilkesi de dikkate alınmış olunacaktır.

Bu konuda belirtilmesi gereken hususlardan biri de, halen uygulanmakta olan GVK md. 32'de yer alan **asgari geçim indirimi** uygulamasının gerçek anlamda bir **en az geçim indirimi** olmadığıdır. Bu uygulama, ancak ayırma kuramı çerçevesinde ücretlilere yönelik özel bir indirim mahiyetindedir. Bu haliyle de sembolik olarak ücretlilere katkı sağlamaktan öteye geçememektedir.

Gelir Vergisi Tarifesinde oranların ücretliler lehine değiştirilmesi gerekmektedir: Ödeme gücüne ulaşılmada kullanılan önemli araçlardan biri de artan oranlı bir gelir vergisi tarifesine sahip olmaktır. Ancak Türk Vergi Sistemi'ndeki artan oranlılık yabancı ülkelerde uygulanan tarifelerle karşılaştırıldığında ücretliler (ya da diğer deyişle düşük gelir grupları) lehine bir yapı sergilememektedir. Yabancı ülkelerde özellikle düşük gelir gruplarını korumak amacıyla, tarifelerde ilk gelir dilimlerine nispeten düşük oranlar uygulanmaktadır. Örneğin gelir vergisi tarifesinde ilk dilim karşılığındaki oranlara bakıldığında, Fransa'da %

---

[184] http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/gidaharcama.pdf, (15.02.2012). İktisadi Girişim ve İş Ahlakı Derneği (İGİAD) tarafından yapılan araştırma sonucunda İstanbul'da yaşayan evli ve iki çocuklu bir ailenin, asgarî şartlarda geçimini sağlayabilmesi için gerekli olan ücret seviyesi, 2012 yılı için 1.420 TL olarak belirlenmiştir. http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=19593740, (04.01.2012).

[185] 28158 sayılı ve 30.12.2011 tarihli Resmi Gazete.

5,5; Japonya % 5 gibi oranlarla karşılaşılmaktadır. Ayırma kuramı gereği gelir vergisi tarifesinde düşük gelirliler ve başta ücretliler lehine düşük oranlar uygulanması gerekli görünmektedir.

Ücretlilerin Bakmakla Yükümlü Oldukları Kişilere Yönelik Düzenlemelerin Genişletilmesi Gerekmektedir: Diğer gelir gruplarına göre daha düşük ve dış etkenlere daha duyarlı gelir grubunu oluşturan ücretlilerin bakmakla yükümlü oldukları kişilere yönelik ciddi istisnalar getirilmesi, ayırma ilkesinin ve mali gücün kavranmasının bir gereği olmakla birlikte, sosyal devlet ilkesi gereği de göz önüne alınması gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle yabancı ülke uygulamalarında bu konunun ciddi bir şekilde düzenlendiği ve önemsendiği net bir şekilde görülebilmektedir. Örneğin, bekarlara ayrı, evlilere ayrı vergi tarifeleri uygulanan ülkeler olduğu gibi (ABD), aile indirimi, yaşlılık indirimi (İtalya), engelli indirimi, çocuk indirimi (İtalya, Kanada, Japonya) vb. indirimler uygulanmaktadır. Bu tür indirimlerin, Türk Vergi Sistemine de kapsamının genişletilerek dahil edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Bu bağlamda Türkiye ekonomisinin gerçeklerine uygun maktu rakamların belirlenmesi ve kazançtan indirilmesine olanak tanınması göz önüne alınmalıdır.

Ücretlilere beyanname verme olanağının (ya da yükümlülüğünün) sağlanması ile kayıt dışı ekonominin azalması sağlanacaktır: Türkiye ekonomisinin en önemli sorunlarından biri kayıt dışı ekonomidir. Özellikle belge düzeninin yeterince yerleşememesi nedeniyle, uzun süredir kayıt dışı ekonomi gündemdeki yerini korumaktadır. 2007 yılında 5615 sayılı Kanun ile vergi iadesi uygulamasının kaldırılması ile mükelleflerin (ticari, zirai, mesleki kazanç sahipleri hariç), özellikle nihai tüketicilerin belge toplamasını özendirecek hiçbir uygulama Türk Vergi Sistemi'nde kalmamıştır. Oysaki ücretlilerin beyanname verilmesine olanak tanınması ve kazançlarından indirim yapabilecekleri harcamaların kapsamının genişletilmesi durumunda, belge alınması önem kazanacak ve fikir olarak yerleşecektir. Bu husus kısa vadede hazinede gelir kaybına neden olsa da (ücretlilerin matrahının düşmesi sebebiyle) orta ve uzun vadede bu harcamalar diğer mükelleflerin (ticari kazanç, zirai kazanç ve mesleki kazanç sahiplerinin) gelirlerini oluşturacağından hazineye daha büyük bir kazanç olarak geri dönecektir. Ayrıca kayıt dışı işlemlerin azalması ile ekonomik hareketler çok daha net izlenebilecektir. Konunun bu açıdan da çok faydalı olacağı aşikardır. Bu husus Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da şu ifadelerle yer bulmuştur: "Ücretlilere vergi iadesi sistemi veya benzeri sistemlerle, satıcı ve alıcı arasında, belge verilmemesinden doğan çıkar birliğini yok ederek tüketicilerin her alışverişlerinde belge almalarını özendirmek şarttır".

KAYNAKÇA

Aksoy, Şerafettin.(1982). *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi,* Filiz Kitabevi. İstanbul.

Akıntürk, Turgut ve Derya Ateş Karaman,(2011). *Borçlar Hukuku, Genel Hükümler, Özel Borç İlişkileri,* 6098 Sayılı Yeni Borçlar Kanunu ile Karşılaştırmalı, Onyedinci (25) Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.İstanbul.

Armağan, Ramazan.(2006). "Gelir Vergisi'nde Ücret Gelirlerinin Vergilendirilmesi ve Sosyo-Ekonomik Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Y.2006, C.11, S.2, ss.323-347.

Aydın, Murat ve Timur Turgay.(2011).“Yoksullukla Mücadelede Vergi Politikası ve Türkiye”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi,* Y.2011, C.16, S.1,ss.249-274.

Bankman, Joseph and Thomas D. Griffith, Katherine Pratt.(2005). *Federal Income Tax, Examples&Explanations,* 4.Ed., Apsen Publishers.

Başaran Yavaşlar, Funda. (2011). *Gelir Vergilendirmesinin Temelleri,* Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık. Ankara.

Budak, Tamer.(2010). *Türk Vergi Hukukunda Anayasal Ölçüt: Mali Güç*, XII Levha Yayıncılık. İstanbul.

Chennells, Lucy and Andrew Dilnot, Nikki Roback. (August 2000). *A Survey Of The UK Tax System,* The Instıtute For Fiscal Studies, Briefing Note No:9, Version.

Chirelstein, Marvin A. (2009). *Federal Income Taxation,* 11.Ed., Foundation Pres.

Çağan, Nami.(1982). *Vergilendirme Yetkisi,* Kazancı Hukuk Yayınları. İstanbul.

Çakır, Özlem. (2006). “Ücret Adaletinin İş Davranışları Üzerindeki Etkikeri, Ankara: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, http://www.kamu-is.org.tr/pdf/ucretadaletinin.pdf.

Demirli, Yunus. (2011). *“Vergi Reformları ve Türkiye’de Gelir Üzerinden Alınan Vergiler Açısından Değerlendirme”,* Ankara: Temmuz 2011, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2011/412, httpwww.sgb.gov.trYaynlar2011-412%20Yrd.Do%C3%A7.Dr.%20Yunus%20Demirli.pdf.

Doğrusöz, Ahmet Bumin. (1992). *Türk Vergi Sisteminde Kaynakta Vergileme “Stopaj”,* İstanbul Serbest Muhasebeciler Odası Yayınları, No:3. İstanbul.

Doğrusöz, Bumin. “Ücretlerin Vergilendirilmesinin Esasları”, 11.01.2010, http://bumindogrusoz.com/m.aspx?id=487.

Dokuzuncu Kalkınma Plânı (2007-2013), 26125 sayı ve 01.07.2006 (mükerrer) Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

DPT Kütüphanesi Yayını, “Gelir Vergisi Kanunu İle İlgili Değişiklikler (Üçüncü Bölüm)”, kutup.dpt.gov.tr/vergi/yilmazh/vergi1.doc.

DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, DPT:2597,ÖİK:608, Ankara. http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf.

DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, DPT:2603-ÖİK:614, Ankara. http://www.kayitdisiekonomi.com/files/oik614.pdf

Erginay, Akif. (1988). *Vergi Hukuku, İlkeler- Vergi Tekniği, Türk Vergi Sistemi.* 13. Baskı. Turhan Kitabevi. Ankara.

Ferhatoğlu, Emrah.(2003). “*Gelir Teorileri Bağlamında Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Gelir Tanımlaması ve Sonuçları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, E-Akademi,* Sayı:19, abdevetrdegelirintanimlanmasiferhatoglu.pdf.

Gelir İdaresi Başkanlığı. (2010). *Faaliyet Raporu 2010*, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara. http://www.gib.gov.tr/fileadmin/faaliyetraporlari/2010/Faaliyet_raporu_2010.pdf

Gelir İdaresi Başkanlığı, Ücret Kazançları Vergi Rehberi (Mart 2011), http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/2011_Ucret_Kazanclari.pdf.,

IR-2010-127, *“In 2011, Many TaxBenefits Increase Slightly Due to Inflation Adjustments”,* http://www.irs.gov.tr/newsroom/atrticle/0,,id=2334615,00.html,

Kumrulu, Ahmet. (1979). "Vergi Hukukunun Birkısım Anayasal Temelleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1979-36-01-04-Kumrulu.pdf.Ankara.

Leibfritz, Willi and Paul O'Brien. (2005). *"French Tax System: Main Characteristic, Recent Developments and Some Considerations For Reforms",* OECD Economics Departments, Working Papers No:439, ECO/WKP(2005)26.

Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Gelir Vergisi Sirküleri/16, GVK-16/2004-8/Gelirin toplanması ve beyanı-1 sayı ve 11.02.2004 tarihli sirküler (http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028.)

McNulty, John K. (1999). *Federal Income Taxation of Individuals,* 6.ed., West Group, St.Paul, Minnesota.

Nadaroğlu, Halil.(2000). *Kamu Maliyesi Teorisi,* Beta Basım A.Ş.,11. Baskı. İstanbul.

Neumark, F. (1946). *Gelir Vergisi- Teori, Tarihçe- Pratik,* Hak Kitabevi. İstanbul.

Neumark, Fritz. (1975). *Vergi Politikası,* (Çev. İclâl Feyzioğlu Cankorel, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Oktar, Ateş. 2010. *Vergi Hukuku,* Gözden Geçirilmiş ve Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Türkmen Kitabevi. İstanbul.

Ortaç, Fevzi Rıfat.(1999). "Vergilendirilebilir Gelir Kavramı, Geliri Belirleyen Teoriler ve Türk Gelir Vergisinde Yer Alan Gelir Tanımlaması", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2/99,105-115, httpwww2.bayar.edu.triibfmaliyesureyya_sakincdocsKamuMaliyesiFevziORTAC.pdf.

Öncel, Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan. (Mart 2010). *Vergi Hukuku,* Gözden Geçirilmiş, Değişiklikler İşlenmiş 18 Bası, Turhan Kitabevi. Ankara.

Öz, N. Semih. (Mart 2006). *Gelir Vergisinde Vergiyi Doğuran Olay (Elde Etme)*, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.

Özbalcı,Yılmaz.(1997). *Gelir Vergisi Kanunu Yorum ve Açıklamaları,* Ankara: Feryal Matbaacılık.

The French Tax System, Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate, (Situation as at 31 August 2009.)

Öncel, Muallâ. "Enflasyon ve Vergilendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1995-44-01-04-Oncel.pdf.

Saban, Nihal. (2009). *Vergi Hukuku***.** 5. Baskı, Beta Yayınları. İstanbul.

Saraçoğlu, Fatih. (2000). "Vergi Erozyonu Açısından Gelir Vergisinde Yer Alan Müesseselerin Analizi", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi,* 2/2000, 79-96, http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/dergi_v1/2/2/5.pdf.

Seviğ, Veysi.(2004). "Kesinti Suretiyle Vergilendirme Çağdaş Bir Uygulama Değildir", Feridun Yenisey ve Gülsen Güneş (Ed.). *Prof.Dr. Adnan Tezel Günleri: Vergi Hukuku***,** Arıkan Basım Yayım Dağıtım Ltd.Şti. İstanbul.

Seviğ, Veysi. (15.12.2011). "Mali Güce Göre Vergilendirme", http://www.bumindogrusoz.com/m.aspx?id=681.

TBMM Tutanak Dergisi, 108. Birleşim, 24.06.1998, http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil3/bas/b108m.htm.

Turhan, Salih.(1979). *Vergi Teorisi,* İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:2550, İktisat Fakültesi No:435, Maliye Enstitüsü No: 57, İstanbul.

Türk Dil Kurumu, http://tdkterim.gov.tr/bts/.

Üstün, Ümit Süleyman. (2010). "Anayasa Mahkemesinin Ücret Gelirlerine İlişkin Gelir Vergisi Tarifesi İptal Kararı ve Değerlendirilmesi*", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* C.XIV, Y.2010, Sa.2.

http://taxes.about.com/od/deductionscredits/qt/standard.htm.

http://www.hmrc.gov.uk/incometax/personal-allow.htm.

http://www.hmrc.gov.uk/incometax/adjusted-net-income.pdf.

http://www.hmrc.gov.uk/incometax/intro-tax-allow.htm.

http://www.french–property.com/guides/frances/finance-taxation/taxation/income-tax-return/.

http://www.french–property.com/guides/frances/finance-taxation/taxation/soscial-security/employers-employees/.

http://www.french–property.com/guides/frances/finance-taxation/taxation/.

http://www1.agenziaentrate.gov.it/inglese/italian_taxation/income_tax.htm,

http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdls/fq/txrts-eng.html?=slnk.

http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tg/5000-g/5000g-11e.pdf.

http://www.ato.gov.au/content/12333.htm.

http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/284.html?year=0.

http://www.worldwide-tax.com/czech/czech_tax.asp.

http://www.taxrates.cc/html/czech-republic-tax-rates.html.

http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/gidaharcama.pdf.

http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=19593740

TÜRKİYE VE AB ÜLKELERİNDE KDV HASILAT PERFORMANSLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Doç. Dr. Mustafa ÇELEN

Arş. Gör. Hünkar GÜLER

1. GİRİŞ

Gelişmiş ülkelerin, mali krizin etkilerini bertaraf etme ve mali konsolidasyon çabalarıyla; gelişmekte olan ülkelerin, ekonomik büyüme arzuları Katma Değer Vergisine (KDV) olan ilgiyi son yıllarda arttırmıştır. Bugün dünyada, 192 ülkenin 153'ü vergi sistemleri içinde KDV'ye yer vermektedir. KDV, hem Türkiye'de hem de birçok ülkede kamu bütçe gelirleri içindeki en önemli kalemlerden birini oluşturmaktadır. Bu tebliğ, ülkemizde KDV'nin hasılat performansını ölçmekte ve Avrupa Birliği (AB) ülkeleriyle karşılaştırmalı bir analiz yapmaktadır. Ayrıca, Türkiye'de uygulanan KDV sisteminin hangi AB ülkeleriyle benzerlik taşıdığı kümeleme analizi yardımıyla belirlenmeye çalışılacaktır. Tebliğde, öncelikle, bir tüketim vergisi olarak KDV teorik düzeyde incelenecek ve diğer tüketim vergileriyle arasındaki farklar açıklanacaktır. KDV'nin teorik temelleri incelendikten sonra, KDV'nin Türkiye'deki gelişimi üzerinde durulacaktır. Ülkemizin, uygulanmakta olan 8 farklı vergiden KDV'ye geçişindeki iki önemli etken; AB'yle vergi uyumu ve modern bir vergi sisteminin oluşturulması çabalarıdır. Bu bağlamda, takip eden bölümde, Türkiye ve AB'de KDV yapıları ve KDV'nin etkinliğini ölçen KDV hasılat performansları üzerinde durulacaktır. Türkiye'deki KDV hasılat performans ölçümleri 1985-2011 yılları arasındaki dönemi kapsamakta ve 1985-2011 yılları iki alt dönemde incelenmektedir. Bu dönemlerden ilki, 1985-2001 yılları arasındaki 17 yılı içermektedir. 1985-2001 döneminde uygulanan KDV, 2002 yılında ayrı bir kanun ile düzenlenen Özel Tüketim Vergisini (ÖTV) de içeren farklı oran yapılarına sahip olduğundan, net bir hasılat performans ölçümüne imkan vermemektedir. Bu nedenle tebliğ, 2002-2011 yıllarını kapsayan ikinci dönem üzerinde yoğunlaşmakta ve bu dönem için AB üyesi ülkelerin KDV hasılat performans ölçümleriyle karşılaştırma yapılmaktadır. Ayrıca, yine bu dönem baz alınarak, kümeleme analizi yöntemiyle, KDV hasılat performansı bakımından ülkemizin benzeştiği ülkeler ve ortak nitelikleri araştırılmaktadır.

2. TÜKETİM VERGİSİ OLARAK KDV'NİN GELİŞİMİ

Tüketim vergileri temel olarak iki alt kategoride incelenebilir. Bunlar; tüketim üzerinden alınan genel tüketim vergileri ve özel (belirli mal ve hizmetler üzerinden alınan) tüketim vergileridir. Genel tüketim vergilerine KDV ve Genel Satış Vergileri örnek olarak gösterilebilir. Belirli mal ve hizmetler üzerinden alınan tüketim vergileri ise; ÖTV, gümrük ve ithalat vergileri ve belirli hizmetler üzerindeki (Özel İletişim Vergisi gibi) vergilerdir. OECD üyesi ülkelerin toplam vergi gelirlerinin yaklaşık üçte biri tüketim vergilerinden oluşmaktadır. 2010 yılı itibariyle bu vergilerin 2/3'ünü genel tüketim vergileri oluştururken,

1/3'ini ise belirli mal ve hizmetler üzerinden alınan özel tüketim vergileri meydana getirmektedir (OECD, 2011a: 36).

Genel tüketim vergileri içinde yer alan ve vergilemeye önemli bir yenilik getiren KDV, mal ve hizmet alım satımlarıyla dış alımlar üzerine konulan dolaylı bir vergidir. KDV ile amaçlanan üretim ve satış aşamalarında katma değerin vergilendirilmesidir. KDV'nin kısa zamanda yaygınlaşmasının en önemli nedeni olarak kolay tahsil edilmesi ve yüksek getiri potansiyeli taşıması gösterilebilir. KDV, düz oranlı bir vergidir ve gelirin yeniden dağıtımına yönelik bir amacı bulunmamaktadır. KDV, teorik olarak, standart bir oran üzerinden tüm mal ve hizmetlere uygulandığında tam etkin olmaktadır (OECD, 2011a: 106).

KDV ve Perakende Satış Vergileri (PSV) konuları itibariyle genellikle karıştırılmalarına karşın, aralarındaki en önemli fark vergilerin toplanma aşamasında ortaya çıkmaktadır. KDV her bir üretim aşamasında tahsil edilirken, PSV'ler sadece nihai satış aşamasında alınmaktadır. KDV, üretimin tüm aşamalarını vergilendirdiği için vergi kaçak ve kaybı PSV'ye göre daha az olmaktadır. Ayrıca KDV, vergi indirimi (tax credit) ve vergi iadesi (tax refund) yoluyla, gönüllü uyumu daha kolay sağlayabilirken; firmalar da vergi indirimi ve vergi iadelerinden yararlanabilmek için diğer firmaları KDV kullanmaları yönünde teşvik etmektedir (Keen vd., 2007: 6-7).

KDV, Avrupa'da ilk Fransa'da 1954 yılında yürürlüğe girmiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) üyesi ülkeler ise, kendi işlem vergileri yerine, ortak bir KDV sistemini 1967 yılında kabul etmişlerdir. KDV'nin düşük maliyetli bir vergi olması, kayıtdışılığa karşı direnci, tarafsızlığı ve gelir getirme potansiyeli nedeniyle bugün mevcut 192 ülkenin 153'ünde uygulanmaktadır. 2008 yılında KDV gelirleri, 1995 yılından bu yana yüzde 12 artarak, AB toplam vergi gelirlerinin yüzde 21,4'ünü oluşturmaktadır (European Commission, 2010a: 3). OECD üyesi ülkeler de artan bir oranda gelir kaynağı olarak KDV'ye güvenmektedir. OECD üyesi ülkelerde KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı, son 23 yılda yüzde 65'ten fazla artarak, 1985 yılındaki ortalaması olan yüzde 11,2'den 2008 yılında yüzde 18,7'ye yükselmiştir. Bu oranlar OECD üyesi ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte, 32 üyenin 28'inde KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 15'in üzerindedir. Küresel ölçekte KDV, toplam vergi hasılatları içinde, kişisel gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkılarından sonra ve de kurumlar vergisinden önce, 3. sırada yer almaktadır. (OECD, 2011a: 50). 2010 itibariyle KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı AB ve OECD için sırasıyla yüzde 27,1 ve yüzde 18 olarak gerçekleşmiştir. ABD ve Suudi Arabistan dışındaki G-20 ülkeleri ve yükselen piyasa ekonomilerinin hemen hepsinde vergi sisteminin temelini KDV oluşturmaktadır. Hindistan'da ise yeni uygulamaya başlamıştır. G-20 ülkelerinde KDV hasılatı; ortalama olarak GSYH'nın yüzde 5'ine, kamu gelirlerinin ise yüzde 20'sine tekabül etmektedir (IMF, 2010: 38).

2.1. Türkiye'de KDV'nin Tüketim Vergisi Olarak Gelişimi, Yapısı ve Oranları

Türkiye'nin AET'ye üyelik kararına paralel olarak KDV ile ilgili çalışmalar 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP, 1968-1972)'yla birlikte başlamıştır. Planın 5. bölümünün ''Vergi Politikası'' başlığı altında ele alınan KDV'ye geçişteki amaç; sağlam ve güvenilir vergi gelirlerine kavuşmak, sosyal adaleti sağlamak ve kaynak dağılımında etkinliği gerçekleştirmek olarak belirtilmiştir (DPT, 1967: 108). 2. BYKP'dan 1984 yılına kadar devam eden çalışmalar sonucunda KDV, 25 Ekim 1984 tarihinde kabul edilen 3065 sayılı yasayla, 1 Ocak 1985 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun yürürlüğe

girmesiyle birlikte Dahilde ve İthalde Alınan İstihsal Vergileri, PTT Hizmet Vergisi, Nakliyat Vergisi, İlan ve Reklam Hizmetleri Vergisi, Şeker İstihlak Vergisi, Spor-Toto Vergisi ve İşletme Vergisi gibi sekiz vergi uygulamadan kaldırılmıştır.

KDV, AB ile vergi uyumu (tax harmonisation) bağlamında gündeme gelmiş olmakla birlikte, mal ve hizmetler üzerine salınan bir vergi olması dolayısıyla, 1926 yılında uygulanmaya başlanan ''Umumi İstihsal Vergisi''ne ve sonrasında 1927 yılında bu verginin yerini alan ''Muamele Vergisi''ne benzetilebilir ve bu anlamda KDV'nin ilk uygulamalarının Türkiye'de olduğu ifade edilebilir (Turhan, 1998: 147-148). 1980 sonrası neoliberal iktisadi anlayışa paralel olarak kamu harcamaları sabitlenmeye çalışılırken, vergi bileşiminin de büyüme dostu bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda vergi bileşiminin, sermaye kazançlarından gelir potansiyeli yüksek olan tüketime kaydığı gözlenmektedir. Tablo 1'de KDV'nin yerini aldığı vergilerin ve KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı yer almaktadır.

Tablo 1. Yerini Aldığı Vergilerin ve KDV'nin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	KDV'nin Yerini Aldığı Vergiler	KDV
1980	18,5	•
1981	18,1	•
1982	19,1	•
1983	19,2	•
1984	20,5	•
1985	•	24,8
1986	•	26,3
1987	•	28,4
1988	•	29,3
1989	•	25,3
1990	•	27,2

Kaynak: www.muhasebat.gov.tr (Muhasebat Genel Müdürlüğü)

1980-1984 yılları arasında uygulanan sekiz farklı verginin toplam vergi gelirleri içindeki payı sırasıyla yüzde 18,5, yüzde 18,1, yüzde 19,1, yüzde 19,2 ve yüzde 20,5'dir. 1980-1984 yılları arasındaki 5 yıllık dönemde bu vergilerdeki artış yüzde 10,8'dir. Bu vergilerin dönem ortalaması ise yaklaşık yüzde 19,1'dir. KDV'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte 1984 yılında yüzde 20,5 olan bu oran, yüzde 21 artarak, 1985 yılında yüzde 24,8 olmuştur. Hasılattaki bu artış 1985 öncesi 5 yıllık dönemdeki yüzde artışın yaklaşık iki katıdır. Görüldüğü gibi KDV'nin yürürlüğe girmesiyle vergi paylarında önemli bir artış olmuştur. KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1985 yılında yüzde 24,8'iken, yüzde 9,7 artarak, 1990 yılında yüzde 27,2'ye erişmiştir. KDV'nin 6 yıllık ortalaması ise yüzde 26,9'dur.

Bununla birlikte, KDV'nin para makinesi (hasılat sağlama gücü) işlevi görüp görmediği basit bir yöntemle anlaşılabilir. KDV'nin para makinesi olarak değerlendirilmesi

için, KDV'nin kamunun ekonomi içindeki payı üzerinde nasıl bir etki oluşturduğunun veya KDV'nin sonuçları itibariyle başarılı olup olmadığının araştırılması gerekmektedir. Bu araştırma iki yolla yapılabilir. Bu yollardan ilki, KDV'nin kamu/GSYH artışı üzerindeki etkilerinin açıklanması; diğeri ise KDV gelirlerindeki artışın diğer gelirlerdeki azalmayla mı dengelendiğinin araştırılmasıdır (Keen vd, 2006: 917). Bunun için, KDV'nin ve toplam vergi gelirlerinin GSYH içindeki paylarındaki artışa bakmak faydalı olacaktır. 1985-1990 döneminde KDV ve toplam vergi gelirlerinin GSYH içindeki paylarındaki artış sırasıyla yüzde 14,8 ve yüzde 5,2'dir. KDV'deki artış toplam vergi gelirlerinin yaklaşık üç katıdır. 1985-2001 dönemi için bu artışlar, sırasıyla yüzde 92,6 ve yüzde 44; 2002-2010 dönemi için ise, yüzde 19 ve yüzde 28,9'dur. 2002-2010 dönemindeki farklılığın en önemli nedeni 2002 yılında ÖTV'nin yürürlüğe girmesidir. Bu sonuçlar göstermektedir ki; KDV'deki artış, toplam vergi gelirlerindeki artışın çok üzerinde gerçekleşmektedir ve KDV, kamunun GSYH içindeki payı üzerinde de arttırıcı yönde etkide bulunmaktadır.

KDV, düz oranlı bir vergidir ve her ülke kendi tarihi, ekonomik ve politik şartlarına göre farklı oran, istisna ve muafiyetlere sahiptir (OECD, 2011a: 106). KDV oranlarındaki farklılaşmanın en akılcı izahı gelir dağılımı endişesidir. 19. yüzyıldan beri dolaylı vergiler azalan oranlı (regresif) olmaları nedeniyle eleştirilmektedir. Azalan oranlılık tartışmalarının temellendiği nokta, düşük gelirli ailelerin, gelirlerinin önemli bir kısmını KDV olarak devlete geri vermeleridir. Bunun nedeni, düşük gelirli ailelerin yüksek gelirli ailelere nispeten daha az tasarruf etmeleri ve gelirlerinin büyük bir kısmını tüketime yönlendirmeleridir (European Commission, 2011a: 60). KDV'de tek bir vergi oranı yerine, temel tüketim mallarına düşük; lüks tüketim mallarına ise yüksek oran uygulayarak verginin regresif etkisi giderilebilmekte ve bu yöntem aynı zamanda vergi adaletini de tesis etmektedir (Batırel, 2007: 139). Ayrıca, erdemli mallarda indirilmiş oranların kullanılması, hem düşük gelirli ailelere bir transfer niteliği taşırken hem de olumlu dışsallıkları teşvik etmektedir (European Commission, 2011a: 62).

Türkiye'deki KDV uygulamasına baktığımızda tek bir standart oran yoktur ve oran farklılaştırılmasına gidilmiştir. Bu durumu Tablo 2 yardımıyla incelemek mümkündür. Tablodan görüldüğü üzere ülkemizde oran farklılaştırmasına başvurulmuş ve oranlar da sıklıkla değiştirilmiştir. KDV, yüzde 10 gibi tek bir standart oran ile yürürlüğe girmiş, bir sonraki yıl sırasıyla yüzde 5 ve yüzde 1 indirimli ve süper indirimli oranlar sisteme eklenmiş ve 1988 yılında yüzde 15 gibi yükseltilmiş bir oran sisteme dahil edilmiştir. 1988-2002 yılları arasında oranlar çok sık değişmekle birlikte; 2002 sonrasında standart oran yüzde 18, indirimli oran yüzde 8 ve süper indirimli oran yüzde 1 olarak sistemde istikrar sağlanmıştır.

Tablo 2. Türkiye'de KDV Oranlarının Gelişimi (1985-2011)

Yıllar	Yükseltilmiş Oran	Standart Oran	İndirimli Oran	Süper İndirimli Oran
1985	•	10	•	•
1986	•	10	5	1
1987	•	12	5	1
1988	15	12	3-5-8	1
1989	15	10	3-5	1
1990	15, 20	11	3-5, 5, 6	1
1991	20	12	6	1

1992	13,5-20, 13-20	12	6	1
1993	13-20, 23	12	6, 8	1
1994-1995	23	15	8	1
1996-1998	23-40	15	8	1
1999	23-40, 25-40	15	8	1
2000	25-40	17	8	1
2001	25-40, 26-40	18	8	1
2002	26-40, •	18	8	1
2003-2011	•	18	8	1

Kaynak: www.gib.gov.tr (Gelirler İdaresi Başkanlığı)

Not: Noktalar uygulamanın kaldırıldığını, virgüller ise o yıl içinde değişen oranları göstermektedir.

KDV'nin üzerinde durulması gereken bir başka yönü dolaylı bir vergi olmasıdır. Dolaylı vergiler tahsil kolaylığı, düşük masrafı, tarafsız (nötr) bir vergi olmaları ve yüksek gelir potansiyeli nedeniyle daha fazla tercih edilmektedir. Buna karşılık, dolaylı vergilerin önemli bir dezavantajı adalet yönünden zayıf kalmalarıdır. Bu durum, hem Türk vergi sisteminin yapısının yer aldığı Tablo 3 hem de KDV'nin dolaylı vergiler ve toplam vergi gelirleri içindeki payını gösteren Tablo 4 itibariyle incelenmektedir.[186] KDV'nin dolaylı vergiler içindeki payı, yürürlüğe girdiği 1985 yılından 1996'ya kadar sürekli olarak artmıştır. 1996 yılında yüzde 33,1 ile zirve noktasına yükselmiş ve bu noktadan sonra azalarak dalgalı bir seyir izlemiştir. Bununla birlikte, KDV'nin, 2001 yılını dışarıda bıralırsak, 2000 yılı ve sonrasının en önemli gelir kaynağı olduğu belirtilmelidir.

Tablo 3. Türk Vergi Sisteminin Yapısı (Yüzde, 1985-2011)

Yıllar	Dolaysız Vergiler			Toplam	Dolaylı Vergiler			Toplam
	Gelir Vergisi	Kurumlar Vergisi	Servet Vergisi		Katma Değer Vergisi	Özel Tüketim Vergisi	Diğer Vergiler	
1985	34,6	11,7	1,4	47,7	24,8	•	27,5	52,3
1986	35,2	15,9	0,9	52,0	26,3	•	21,7	48,0
1987	34,2	14,7	0,8	49,7	28,4	•	21,9	50,3
1988	33,7	14,9	1,0	49,6	29,3	•	21,1	50,4
1989	38,6	14,1	0,7	53,4	25,3	•	21,3	46,6
1990	41,0	10,2	0,9	52,1	27,2	•	20,7	47,9
1991	42,4	9,0	0,9	52,3	29,0	•	18,7	47,7
1992	42,4	7,1	0,9	50,4	29,7	•	19,9	49,6
1993	40,4	7,2	1,0	48,6	31,0	•	20,4	51,4
1994	30,9	7,5	0,9	39,3	30,1	•	30,6	60,7

[186] Bu vergiler merkezi yönetim bütçesi çerçevesinde hesaplanmıştır. Yerel yönetimlerin tahsil ettiği dolaysız (Emlak Vergisi gibi) ve dolaylı vergiler (Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Eğlence Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi gibi) toplam vergi gelirleri içerisine dahil edilmemiştir.

1995	30,4	9,5	0,8	40,7	32,7	•	22,6	59,3
1996	30,1	8,3	0,8	39,2	33,1	•	27,7	60,8
1997	31,6	8,3	0,7	40,6	32,9	•	26,5	59,4
1998	37,7	8,1	0,8	46,6	29,5	•	24,9	53,4
1999	33,5	10,7	1,2	45,4	28,1	•	26,5	54,6
2000	23,8	9,6	1,1	34,5	30,0	17,7	17,8	65,5
2001	29,2	9,3	1,1	39,6	28,5	18,0	13,9	60,4
2002	23,0	9,4	1,3	33,7	30,7	24,2	11,4	66,3
2003	20,2	10,3	2,7	33,2	28,4	27,4	11,0	66,8
2004	21,2	10,5	1,6	33,3	30,5	26,5	9,7	66,7
2005	20,5	10,1	2,2	32,8	28,7	27,9	10,6	67,2
2006	21,1	8,1	2,3	31,5	30,1	26,9	11,5	68,5
2007	22,5	9,0	2,4	33,9	28,3	25,6	12,2	66,1
2008	22,6	10,1	2,4	35,1	27,8	24,9	12,2	64,9
2009	22,3	10,5	2,7	35,5	27,2	25,3	12,0	64,5
2010	19,2	9,9	2,5	31,6	29,7	27,2	11,5	68,4
2011	19,2	10,6	2,5	32,3	31,0	25,3	11,4	67,7

Kaynak: www.muhasebat.gov.tr ve www.gib.gov.tr adreslerinden yararlanılmıştır.

Not: Özel Tüketim Vergisi 4760 sayılı kanunla 2002 yılında yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, tabloda yer alan 2000 ve 2001 yıllarına ilişkin veriler Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmıştır.

KDV'nin toplam vergi gelirleri ve dolaylı vergiler içindeki payına göz attığımızda, KDV'nin vergi gelirleri içindeki payının en yüksek olduğu yıl yüzde 34,2 ile 2002; dolaylı vergiler içindeki payının en yüksek olduğu yıl ise yüzde 60,8 ile 1991 yılıdır. KDV'nin 26 yıllık serüveninde vergi gelirleri içindeki ortalaması yüzde 29,3 ve dolaylı vergiler içindeki ortalaması ise yüzde 52,6'dır. KDV; dahilde alınan KDV ve ithalde alınan KDV itibariyle incelendiğinde, bu iki kalemin 2004 yılından itibaren birbirine çok yaklaştığını; fakat dahilde alınan KDV'nin, 2006 yılı hariç, ithalde alınan KDV'den daha fazla gelir sağladığı görülmektedir.

Tablo 4. Türkiye'de KDV'nin Toplam Vergi Gelirleri ve Dolaylı Vergiler İçindeki Payı (1985-2011)

Yıllar	Dahilde Alınan KDV'nin Vergi Gelirleri İçindeki Payı	Dahilde Alınan KDV'nin Dolaylı Vergiler İçindeki Payı	İthalde Alınan KDV'nin Vergi Gelirleri İçindeki Payı	İthalde Alınan KDV'nin Dolaylı Vergiler İçindeki Payı	KDV'nin Vergi Gelirleri İçindeki Payı	KDV'nin Dolaylı Vergiler İçindeki Payı

1985	14,8	28,3	10,0	19,1	24,8	47,4
1986	17,4	36,4	8,8	18,4	26,3	54,8
1987	17,3	34,4	11,1	22,1	28,4	56,5
1988	18,7	37,1	10,7	21,2	29,3	58,1
1989	16,3	35,0	8,9	19,1	25,3	54,3
1990	16,9	35,3	10,4	21,7	27,2	56,8
1991	18,5	38,8	10,5	22,0	29,0	60,8
1992	19,1	38,5	10,6	21,4	29,7	59,9
1993	19,3	37,5	11,7	22,8	31,0	60,3
1994	18,9	31,1	11,2	18,5	30,1	49,6
1995	19,6	33,1	13,2	22,3	32,7	55,1
1996	18,7	30,8	14,4	23,7	33,1	54,4
1997	18,1	30,5	14,8	24,9	32,9	55,4
1998	17,2	32,2	12,3	23,0	29,5	55,2
1999	16,4	30,0	11,7	21,4	28,1	51,5
2000	16,9	25,8	14,7	22,4	31,6	48,2
2001	18,3	30,3	13,0	21,5	31,3	51,8
2002	19,4	29,3	14,9	22,5	34,2	51,6
2003	18,3	27,4	13,8	20,7	32,1	48,1
2004	18,5	27,7	15,5	23,2	34,0	51,0
2005	16,7	24,9	15,3	22,8	32,0	47,6
2006	16,7	24,4	16,8	24,5	33,5	48,9
2007	16,9	25,6	15,5	23,4	32,4	49,0
2008	15,8	24,3	15,8	24,3	31,6	48,7
2009	17,3	26,8	13,3	20,6	30,6	47,4
2010	16,7	24,4	15,4	22,5	32,1	46,9
2011	11,8	17,4	19,2	28,4	31,0	45,8

Kaynak: www.muhasebat.gov.tr ve www.gib.gov.tr adreslerinden yararlanılmıştır.

2.2. AB Ülkeleri ve Türkiye'nin KDV Sistemlerinin Karşılaştırmalı Bir Analizi

AB ülkelerinin vergi bileşimleri arasında önemli farklılıklar mevcuttur. Vergi gelirleri yüksek olan ülkelerden ilk grubu Danimarka, İsveç ve Finlandiya'nın yer aldığı İskandinav ülkeleri oluştururken, ikinci grupta ise Avusturya, Belçika, Fransa, Macaristan ve İtalya yer almaktadır. Vergi bileşimleri arasındaki farklılık bir taraftan politik, diğer taraftan teknik nedenlerle ortaya çıkabilmektedir. Politik nedenler, hizmetlerin kimin tarafından üretileceği (özel sektör veya kamu sektörü) tercihine bağlıyken; teknik faktörler, sosyal ve ekonomik yardımların doğrudan kamu harcamaları yoluyla mı yoksa vergi indirimleri yoluyla mı yapılacağının seçimine bağlı olarak şekillenmektedir (European Commission, 2010b: 13). Bazı AB ülkelerinde sosyal transferler vergiden muaf tutulurken, diğer üye ülkelerde tutulmadığı gözlenmektedir. Aynı şekilde bazı hizmetler ağırlıklı olarak kamu tarafından üretilirken, bazı hizmetlerde ise özel üretim belirleyici olmaktadır. Sonuç itibariyle, yukarıda belirtilen tercihlere bağlı olarak ülkeler arası vergi yükü farklılıkları artmakta veya azalabilmektedir.

Tablo 5, AB ülkeleri ve Türkiye'nin vergi gelirlerini, merkezi yönetim düzeyinde, hangi kaynaktan topladıklarını, dolaylı ve dolaysız vergiler ayrımında, 2000-2010 yılları için

göstermektedir. Dolaylı ve dolaysız vergi ağırlıklarının vergi sistemlerinin adalet yapılarını etkilediği daha önce belirtilmiştir. Bu anlamda, Türkiye ve AB ülkeleri arasında vergide adalet açısından önemli bir fark olduğu göze çarpmaktadır. AB-27 ortalaması dikkate alındığında dolaylı-dolaysız vergi ağırlıklarının nispeten birbirine yakın seyretmekle birlikte yıllar itibariyle kaymalar gösterdiği görülmektedir. Türkiye'de ise dolaylı vergilerin ağırlığı yüzde 65'in üzerindedir. Farklı bir anlatımla, Türkiye geliri yeterince vergileyememektedir. Bu durum gelir dağılımının iyileştirilmesi, demokrasi ve kalkınma açısından bir handikap oluşturmaktadır.[187] Diğer taraftan, AB ülkeleri arasında da önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Belçika, Lüksemburg, İspanya, İsveç, Danimarka ve Finlandiya'da dolaylı vergilerin oranı nispeten daha düşük olmasına karşılık; Letonya, Litvanya, Bulgaristan, Slovenya, Slovak Cumhuriyeti, Çek Cumhuriyeti, Romanya, Polonya, Portekiz ve Malta gibi çoğunu geçiş ekonomilerinin oluşturduğu ülkelerde dolaylı vergilerin oranı daha yüksektir. Verilerdeki son yıl olan 2010 için baktığımızda AB ülkeleri içinde vergi sistemi nispeten adil olan ülkeler Danimarka, İngiltere, Belçika, Lüksemburg ve Finlandiya; vergi sistemi daha az adil olan ülkeler ise Bulgaristan, Litvanya, Estonya, Macaristan ve Romanya'dır.

[187] Dolaylı ve dolaysız vergi ayırımından adalet çıkarımında bulunulabilmesi için, bu ekonomilerdeki kayıtdışılık oranının katlanılabilir bir düzeyde olması gerekir. Aksi halde, kayıtdışılık nedeniyle doğrudan vergi alınamayan bazı sosyal kesimlerin ancak dolaylı vergiler yoluyla kavranması mümkün olabilecektir. Çünkü tüketimde de kayıtdışılık olmasına rağmen, üretimi ve dağıtımı kontrole ve tescile bağlı bazı mal ve hizmetler yoluyla bu engel kısmen de olsa aşılabilmektedir.

Ülkeler	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız	Dolaylı	Dolaysız
Almanya	45,1	54,9	48,1	51,9	49,2	50,8	49,6	50,4	49,5	50,5	48,7	51,3	46,9	53,1	47,2	52,8	46,7	53,3	49,4	50,6	49,8	50,2
Avusturya	52,6	47,4	49,5	50,5	51,7	48,3	51,9	48,1	52,3	47,7	53,0	47,0	52,1	47,9	51,0	49,0	50,2	49,8	53,4	46,6	53,2	46,8
Belçika	42,4	57,6	41,4	58,6	41,8	58,2	42,5	57,5	42,6	57,4	42,5	57,5	43,2	56,8	42,9	57,1	42,2	57,8	44,2	55,8	44,1	55,9
Bulgaristan	66,6	33,4	64,1	35,9	66,5	33,5	70,2	29,8	73,3	26,7	77,2	22,8	76,9	23,1	67,2	32,8	72,4	27,6	72,0	28,0	74,4	25,6
Çek Cum.	57,7	42,3	55,7	44,3	54,2	45,8	53,5	46,5	54,9	45,1	55,3	44,7	54,3	45,7	54,4	45,6	56,9	43,1	60,4	39,6	61,4	38,6
Danimarka	35,8	64,2	36,8	63,2	37,2	62,8	36,8	63,2	36,4	63,6	35,7	64,3	36,8	63,2	37,0	63,0	36,5	63,5	35,9	64,1	35,9	64,1
Estonya	61,4	38,6	63,1	36,9	62,4	37,6	60,1	39,9	60,3	39,7	65,1	34,9	65,1	34,9	63,8	36,2	60,4	39,6	66,0	34,0	67,3	32,7
Finlandiya	38,6	61,4	40,4	59,6	41,2	58,8	43,6	56,4	43,6	56,4	43,7	56,3	43,7	56,3	42,3	57,7	42,0	58,0	45,0	55,0	45,2	54,8
Fransa	54,9	45,1	53,9	46,1	55,9	44,1	56,8	43,2	56,8	43,2	56,6	43,4	55,6	44,4	55,8	44,2	55,5	44,5	59,5	40,5	57,6	42,4
Hollanda	49,5	50,5	51,0	49,0	50,6	49,4	52,6	47,4	53,6	46,4	51,5	48,5	51,5	48,5	50,5	49,5	50,5	49,5	49,5	50,5	49,8	50,2
İngiltere	44,3	55,7	43,5	56,5	45,1	54,9	45,8	54,2	45,6	54,4	43,5	56,5	42,4	57,6	42,6	57,4	39,4	60,6	42,1	57,9	44,7	55,3
İrlanda	49,2	50,8	48,4	51,6	51,1	48,9	50,9	49,1	51,1	48,9	52,2	47,8	51,3	48,7	50,8	49,2	51,4	48,6	51,2	48,8	51,6	48,4
İspanya	51,7	48,3	51,4	48,6	50,3	49,7	52,5	47,5	52,5	47,5	51,9	48,1	50,4	49,6	46,1	53,9	46,8	53,2	46,7	53,3	51,2	48,8
İsveç	41,3	58,7	43,4	56,6	45,4	54,6	44,8	55,2	43,7	56,3	42,6	57,4	42,6	57,4	43,8	56,2	47,5	52,5	48,8	51,2	48,2	51,8
İtalya	50,3	49,7	48,9	51,1	50,4	49,6	48,7	51,3	50,2	49,8	51,4	48,6	50,7	49,3	49,3	50,7	47,3	52,7	46,7	53,3	48,5	51,5
Kıbrıs	52,2	47,8	52,8	57,2	53,4	46,6	61,3	38,7	64,8	35,2	61,5	38,5	61,1	38,9	57,3	42,7	57,7	42,3	57,4	42,6	58,2	41,8
Letonya	62,9	37,1	60,9	39,1	59,0	41,0	61,5	38,5	59,7	40,3	61,0	39,0	60,1	39,9	57,1	42,9	52,6	47,4	59,8	40,2	60,5	39,5
Litvanya	59,8	40,2	60,9	39,1	62,4	37,6	59,5	40,5	56,0	44,0	55,1	44,9	53,6	46,4	55,6	44,4	55,1	44,9	65,5	34,5	71,5	28,5
Lüksemburg	47,3	52,7	46,2	53,8	45,2	54,8	45,5	54,5	50,3	47,7	49,0	51,0	48,9	51,1	48,6	51,4	46,6	53,4	45,7	54,3	44,9	55,1
Macaristan	62,7	37,3	60,3	39,7	59,6	40,4	62,1	37,9	63,9	36,1	63,0	37,0	61,4	38,6	60,4	39,6	59,6	40,4	62,4	37,6	66,5	33,5
Malta	57,2	42,8	56,5	43,5	53,3	46,7	52,4	47,6	56,2	43,8	55,5	44,5	54,9	45,1	51,9	48,1	52,3	47,7	50,1	49,9	50,4	49,6

Polonya	63,7	36,3	65,2	34,8	65,5	34,5	66,6	33,4	66,8	33,2	66,1	33,9	65,4	34,6	62,2	37,8	62,1	37,9	63,2	36,8	66,1	33,9
Portekiz	57,5	42,5	58,7	41,3	60,1	39,9	62,7	37,3	62,1	37,9	63,7	36,3	63,3	36,7	60,4	39,6	59,3	40,7	58,3	41,7	59,9	40,1
Romanya	63,5	36,5	64,0	36,0	66,8	33,2	67,2	32,8	64,9	35,1	70,8	29,2	68,1	31,9	64,8	35,2	63,6	36,4	62,1	37,9	66,3	33,7
Slovak Cum.	62,6	37,4	60,3	39,7	61,7	38,3	62,7	37,3	66,5	33,5	67,3	32,7	64,8	35,2	64,2	35,8	61,6	38,4	65,2	34,8	65,4	34,6
Slovenya	68,1	31,9	67,1	32,9	66,9	33,1	66,7	33,3	65,5	34,5	64,0	36,0	62,1	37,9	61,2	38,8	61,1	38,9	62,9	37,1	63,3	36,7
Türkiye	**66,4**	**33,6**	**60,5**	**39,5**	**66,5**	**33,5**	**67,0**	**33,0**	**69,4**	**30,6**	**67,2**	**32,8**	**68,5**	**31,5**	**66,2**	**33,8**	**64,4**	**35,6**	**63,4**	**36,6**	**68,4**	**31,6**
Yunanistan	57,7	42,3	60,0	40,0	59,4	40,6	60,1	39,9	58,8	41,2	57,3	42,7	60,0	40,0	60,5	39,5	60,0	40,0	57,1	42,9	60,6	39,4
AB-27	48,3	51,7	48,6	51,4	49,8	51,2	50,3	49,7	50,4	49,6	50,0	50,0	49,1	50,9	48,7	51,3	48,0	52,0	49,8	50,2	50,7	49,3

Tablo 5. AB Ülkeleri ve Türkiye'de Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Vergi Gelirleri İçindeki Payları (2000-2010)

Kaynak: epp.eurostat.ec.europa.eu (EUROSTAT) ve www.gib.gov.tr adreslerinden yararlanılmıştır.

KDV, 1967 yılında AET nezdinde uygulanmaya başlanmıştır. AET'deki her ülkenin kendi işlem vergileri yerine KDV'yi ikame etmesinin amacı, topluluk içindeki işlemlerde geçici bir sistem oluşturmaktı. Bununla birlikte, KDV üzerinde net bir uzlaşının sağlanamaması mevcut sistemin 40 yılı aşkın bir süredir uygulanmasına yol açmıştır. AB'de başta KDV olmak üzere çok sayıda dolaylı vergi uyumlaştırılmıştır. Uyumlaştırma ortak pazarın işlevinin arttırılması, işletmeler için uyum maliyetlerinin azaltılması ve bu amaçlara uyum sağlayan üye ülkelerin esneklik dereceleri açısından temel teşkil etmektedir (European Commission, 2010a: 13). Bununla birlikte, ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Bu durum bize daha çok vergi yapılarının ve asgari gereklerin uyumlaştırıldığını göstermektedir (European Commission, 2010b: 20). Özellikle, KDV oranlarının belirlenmesinde ürün ve hizmetin niteliği ile kullanıcıların ekonomik ve siyasi durumları göz önünde bulundurulmaktadır.

Tablo 6'da, AB ülkeleri ve Türkiye'de KDV yürürlük tarihleri ve mevcut KDV oranları yer almaktadır. Dikkati çeken ilk husus AB ülkelerinin hiçbirinde tek bir standart oranın uygulanmadığı, indirimli oranların da yer aldığı; fakat süper indirimli oranların 27 üyeli AB'nin sadece 5 ülkesinde; Fransa, İrlanda, İspanya, İtalya ve Lüksemburg, yer aldığıdır. Bununla birlikte, AB'de vergi uyumlaştırmasının sadece matrahları değil; vergi oranlarının uyumlaştırılmasını kapsadığı belirtilmelidir. Bu anlamda, 1992 tarihli direktif KDV'de indirimli oranı yüzde 5, alt sınırı yüzde 15 ve üst sınırı ise yüzde 25 olarak belirlemiştir. Geçiş dönemi için esneklik sağlanmakla birlikte bugün alt sınır Lüksenburg ve Kıbrıs'ta uygulanırken, üst sınır Danimarka, İsveç ve Macaristan'da uygulanmaktadır. Ek Tablo 1'de AB ülkeleri ve Türkiye'nin 1985-2010 yılları arasındaki standart oranları yer almaktadır. Bu dönem içerisinde Avusturya, Polonya ve İrlanda dışındaki ülkelerin hepsi KDV oranlarını arttırmıştır. Avusturya (yüzde 20) ve Polonya (yüzde 22) sabit tutarken, İrlanda KDV oranlarında indirime gitmiştir. Yine 2009'dan 2010'a geçilirken, ekonomik krize bağlı mali konsolidasyonlar doğrultusunda, AB ülkelerinin birçoğunda KDV oranları ya sabit tutulmakta ya da artırılmaktayken, İrlanda'da 0,5 puan düşürülmüştür. AB'de KDV oranlarının ortalaması ise, yüzde 19,8'den yüzde 20,4'e çıkmıştır.

Tablo 6. AB Ülkeleri ve Türkiye'de Güncel KDV Oranları

Ülkeler	Süper İndirimli Oran	İndirimli Oran	Standart Oran	Yürürlük	Kısaltma
Almanya	•	7	19	1968	MwSt./USt.
Avusturya	•	10	20	1973	USt.
Belçika	•	6 / 12	21	1971	BTW/TVA/MWSt.
Bulgaristan	•	9	20	1994	ДДС
Çek Cumhuriyeti	•	10	20	1993	DPH
Danimarka	•	•	25	1967	Moms
Estonya	•	9	20	1991	km
Finlandiya	•	9 / 13	23	1994	ALV
Fransa	2,1	5,5	19,6	1968	TVA
Hollanda	•	6	19	1969	BTW
İngiltere	•	5	17,5	1973	VAT

İrlanda	4,8	9 / 13,5	21	1972	CBL VAT
İspanya	4	8	18	1986	IVA
İsveç	•	6 / 12	25	1969	Moms
İtalya	4	10	20	1973	IVA
Kıbrıs	•	5 / 8	15	1992	ΦΠΑ
Letonya	•	12	21	1995	PVN
Litvanya	•	5 / 9	21	1994	PVM
Lüksemburg	3	6 / 12	15	1970	TVA
Macaristan	•	5 / 18	25	1988	ÁFA
Malta	•	5 / 7	18	1995	VAT
Polonya	•	5 / 8	22	1993	PTU/VAT
Portekiz	•	6 / 13	21	1986	IVA
Romanya	•	5 / 9	24	1993	TVA
Slovak Cumhuriyeti	•	10	19	1993	DPH
Slovenya	•	8,5	20	1999	DDV
Türkiye	**1**	**8**	**18**	**1985**	**KDV**
Yunanistan	•	6,5 / 13	23	1987	ΦΠΑ

Kaynak: European Commission, *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, Belgium, 2011(b). OECD, *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates Trends and Administration Issues*, 2011.

AB ülkelerinin vergi gelirleri içinde KDV'nin payı gittikçe artmaktadır. Özellikle son dönemde yaşanan ekonomik ve mali krizler birçok AB üyesi ülkenin kamu maliyesinde sorunlara neden olmuştur. Son resesyondan bu yana dolaysız vergilerde ani düşmelere karşın, birçok üye ülkede KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı artış göstermiştir. Son dönemde üye ülkelerde KDV oranlarının artması hem krizlerin neden olduğu konsolidasyon ihtiyacına bir cevap niteliği taşımakta hem de uzun dönemde dolaysız vergilerden dolaylı vergilere bir kaymaya işaret etmektedir (European Commission, 2010a: 3). Tablo 7, AB ve Türkiye'nin KDV gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının 2000-2010 arası dönemdeki seyrini vermektedir. Ülkelerin hemen hepsinde KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı artış göstermiştir. Bu dönemde, AB'nin KDV hasılat ortalaması yüzde 11,5 artarak yüzde 27,1'e erişmiştir. Türkiye'de de dalgalı bir artış seyri söz konusudur. 2010 yılında AB'de toplam vergi gelirleri içinde KDV'nin payı en yüksek olan 3 ülke Litvanya, Bulgaristan ve Romanya'yken, en düşük 3 ülke İtalya, Danimarka ve İngiltere'dir. Ayrıca, AB'nin lokomotifi durumundaki Almanya ve Fransa'da oranlar sırasıyla 32,3 ve 26,7'dir.

Tablo 7. AB Ülkeleri ve Türkiye'de KDV'nin Vergi Gelirleri İçindeki Payı (Yüzde, 2000-2010)

Ülkeler	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Almanya	27,1	28,5	28,6	28,4	28,8	28,5	27,8	29,6	29,9	31,9	32,3
Avusturya	27,7	26,0	27,5	27,1	27,7	28,5	27,8	27,5	27,1	28,9	28,8
Belçika	22,5	21,7	22,3	22,1	22,4	22,6	23,0	23,6	23,1	24,1	24,1
Bulgaristan	40,2	40,2	38,6	41,7	44,2	47,5	47,8	41,1	44,6	42,4	45,3
Çek Cumhuriyeti	33,1	32,4	31,6	30,8	34,0	34,0	32,1	31,2	35,7	37,0	37,6
Danimarka	20,1	20,6	20,7	20,6	20,4	20,3	21,3	21,7	21,5	21,6	21,1
Estonya	42,1	41,7	41,7	40,5	38,0	42,6	44,0	42,3	39,2	39,0	41,7
Finlandiya	22,6	23,8	24,4	26,0	26,5	27,0	27,3	26,7	26,8	28,6	28,4
Fransa	25,1	24,7	25,4	26,2	26,4	26,4	26,0	26,1	25,9	26,7	26,7
Hollanda	27,4	28,8	29,1	30,5	30,9	29,2	29,4	29,7	29,5	29,0	29,7
İngiltere	20,5	20,9	22,2	23,4	23,5	22,4	21,7	21,8	20,4	20,3	22,4
İrlanda	26,0	26,1	28,8	28,1	28,4	29,0	28,2	28,4	29,8	28,4	28,7
İspanya	26,1	26,0	25,1	26,3	26,5	26,5	25,7	23,2	23,6	21,2	26,9
İsveç	21,4	22,9	24,0	23,6	23,3	23,1	22,8	23,8	24,5	25,1	26,0
İtalya	21,1	20,2	21,0	20,0	20,4	21,1	21,0	20,3	19,9	19,2	21,3
Kıbrıs	23,4	24,1	27,5	31,2	32,6	33,6	34,1	31,0	33,8	33,9	34,0
Letonya	35,9	34,8	35,0	36,7	35,2	37,7	39,5	37,6	31,8	32,8	35,0
Litvanya	36,1	36,4	37,1	34,2	32,3	34,9	36,1	38,5	37,8	41,3	47,2
Lüksemburg	18,2	19,3	19,7	20,3	22,4	22,4	21,9	21,9	23,1	23,8	23,5
Macaristan	33,4	31,7	31,1	32,4	34,8	33,8	30,5	30,1	29,1	31,7	33,7
Malta	27,2	27,3	26,1	26,0	28,1	30,2	29,1	26,6	28,2	27,7	28,3
Polonya	35,0	35,4	35,7	36,1	36,4	36,7	36,8	36,0	34,5	35,9	37,1
Portekiz	32,2	32,2	32,3	33,0	34,6	36,4	35,8	34,6	34,7	32,1	34,5
Romanya	33,9	35,4	40,8	39,4	36,9	44,3	42,1	41,7	42,2	37,8	42,0
Slovak Cumhuriyeti	34,9	38,5	38,1	39,1	42,1	42,2	42,5	38,3	40,2	41,5	40,4
Slovenya	37,2	35,8	36,1	35,5	35,3	34,9	34,8	35,0	36,3	37,0	37,0
Türkiye	**31,6**	**31,3**	**34,2**	**32,1**	**34,0**	**32,0**	**33,5**	**32,4**	**31,6**	**30,6**	**32,1**
Yunanistan	28,8	32,0	34,0	33,8	33,5	33,0	33,6	34,5	34,5	31,8	35,5
AB-27	24,3	24,6	25,2	25,5	25,8	25,8	25,4	25,6	25,5	25,9	27,1

Kaynak: epp.eurostat.ec.europa.eu ve www.gib.gov.tr adreslerinden yararlanılmıştır.

AB üyesi ülkelerin farklı KDV oranları uygulamasının üç farklı nedeninden söz edilebilir. Bu nedenler; etkinlik veya işgücü piyasası tartışmaları, gelir dağılımında adalet ve erdemli mallardır. Genel kural, tek bir standart oran uygulamanın ekonomik etkinliği sağlamanın en iyi yolu olduğu yönündedir. Bununla birlikte, indirilmiş oran uygulamalarıyla etkinliğin arttırıldığı alanlar da mevcuttur. Kişinin kendisi tarafından veya kayıtdışı olarak yapılan hizmetlerin KDV indiriminden sonra kayıt altına alınması bu duruma örnek gösterilebilir (European Commission, 2011a: 60).

Vergi konusunda önemli çalışmaları olan OECD, istisnaların uygulanma nedenlerini beş farklı sınıflandırma içinde ortaya koymaktadır. Bu nedenleri; sağlık ve hastane yardımı ile gıda ve su temini gibi temel ihtiyaçlar; posta, televizyon ve kamu taşımacılığı gibi geleneksel olarak fayda sağlayan faaliyetler; kültür, spor ve yardım hizmetleri gibi sosyal olarak arzulanan faaliyetler; adalar ve sınır ve merkezden uzak bölgeler için pozitif ayrımcılık sağlayan hizmetler ve KDV'den istisna olmalarına karşılık kendileri özel vergilere tabi olan emlak, sigorta ve finansal hizmetlerdir (OECD, 2008: 51).

Tablo 8'de, AB ülkeleri ve Türkiye'de hangi alanlarda indirimli, süper indirimli ve sıfır oran uygulandığı ve hangi alanlarda istisnaların yer aldığı gösterilmektedir. Bu saydığımız kalemler KDV matrahını önemli derecede aşındırmakta ve ciddi vergi harcamasına (tax expenditure) yol açmaktadır. Oran farklılaştırması ve istisnalar AB çerçevesinde gerçekleştirilmesine karşılık ülkelerin özgün koşulları da dikkate alınmaktadır. OECD'deki mevcut 34 üye ülkenin 22'sini AB üyesi ülkeler oluşturduğu için, oran farklılaştırılması konusunda OECD'ye paralellik söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, AB'deki istisna, muafiyet ve oran farklılaştırmalarının hangi alanlarda uygulandığı KDV'nin 2006 yılındaki 112 sayılı direktifinin 3. ek maddesinde belirtilmektedir.

Aşağıdaki tabloda ilk dikkati çeken husus, uluslararası ve birlikiçi ulaşımın AB ülkelerinde sıfır orana tabi olmasıdır. Bununla birlikte, Türkiye'de sıfır oran uygulamasına başvurulmamaktadır. AB ülkeleri içinde standart oran konusunda en hassas ülkenin Bulgaristan olduğu görülmektedir. İndirimli oran sadece konaklama hizmetlerinde söz konusuyken, süper indirimli oran ve istisna gibi uygulamalara rastlanmamaktadır. Bulgaristan'ı Danimarka, Litvanya, Letonya ve Slovak Cumhuriyeti takip etmektedir. Lüksemburg'da indirimli oranlardan ziyade süper indirimli oranlar kullanılmaktadır. Sıfır orana en çok başvuran ülke İngiltere'dir. Sosyal bakım ve koruma hizmetleri gibi dışsallığı son derece yüksek olan alanlar sadece İrlanda ve İtalya'da KDV'den muaf tutulmuşken, Lüksemburg ve Macaristan bu alanda muafiyetlerle birlikte standart oranı da kullanmaktadır. İşin ilginç tarafı, bu alanda birçok AB ülkesinin standart orana başvurmasıdır.

Tablo 8. AB Ülkeleri ve Türkiye'de KDV'de Uygulanan İndirimli Oranlar ve İstisnalar

Ülkeler	İndirimli Oranlar	Süper İndirimli Oranlar	Sıfır Oranlar	İstisnalar
Almanya	Gıda maddeleri, su kaynakları, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, tarımsal girdi, konaklama, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler ve sağlık ve diş bakımı.	•	Uluslararası ve birlik içi hava ve denizyolu ulaşımı.	Kültürel faaliyetler ve sağlık ve diş bakımı.
Avusturya	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, kablolu televizyon, tarımsal girdi, konaklama, lokanta ve sosyal hizmetler.	•	Uluslararası ve birlik içi havayolu ulaşımı.	Kültürel faaliyetler, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Belçika	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, kablolu televizyon, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.	•	Yolcu taşımacılığı, gazeteler ve süreli yayınlar.	Kültürel faaliyetler, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Bulgaristan	Konaklama.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	•
Çek Cumhuriyeti	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, çocuk araç koltuğu, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşımı.	Kablolu TV, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.

Danimarka	•	•	Gazeteler, Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Sportif organizasyonlara katılım, yurtiçi ulaşım, sağlık ve diş bakımı.
Estonya	Farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi ürünler, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, konaklama.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Finlandiya	Gıda maddeleri, farmakolojik ürünler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, kültürel faaliyetler, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım.	•	Gazeteler, süreli yayınlar, uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Engelliler için tıbbi gereçler, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Fransa	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, kültürel faaliyetler, kablolu televizyon, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.	Farmakolojik ürünler, gazeteler, süreli yayınlar ve televizyon lisans ücretleri.	Kitaplar, uluslararası ve birlik içi hava, deniz ve demiryolu ulaşımı.	Sağlık ve diş bakımı.
Hollanda	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım.	•	Uluslararası ve birlik içi hava ve deniz yolu ulaşımı.	Yolcu taşımacılığı, sağlık ve diş bakımı.
İngiltere	Çocuk araç koltuğu, sosyal konut.	•	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler ve süreli yayınlar.	Sosyal konut, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.

İrlanda	Gıda maddeleri, çocuk araç koltuğu, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sağlık ve diş bakımı.	Gıda maddeleri.	Gıda maddeleri, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Su kaynakları, yolcu taşımacılığı, kültürel faaliyetler, lokanta, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.
İspanya	Gıda maddeleri, su kaynakları, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kültürel faaliyetler, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, yurtiçi ulaşım, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.	Gıda maddeleri, farmakolojik ürünler, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, sosyal konut, yeni konut arzı, bina bakım ve onarımları ve yeni binalardaki inşaat çalışmaları.	Uluslararası ve birlik içi hava ve denizyolu ulaşımı.	Kültürel faaliyetler. (Sinema, tiyatro ve gösteriler)
İsveç	Gıda maddeleri, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, konaklama, sportif organizasyonlara katılım.	•	Farmakolojik ürünler, uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Engelliler için tıbbi gereçler, süreli yayınlar, sosyal konut, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
İtalya	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, yolcu taşımacılığı, kültürel faaliyetler, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler.	Gıda maddeleri, engelliler için tıbbi gereçler, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, sosyal konut, tarımsal girdi, sosyal hizmetler, televizyon lisans ücretleri, yeni konut arzı, yeni binalardaki inşaat çalışmaları, böcek ilaçları, doğal ve suni gübreler.	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Yolcu taşımacılığı, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.

Kıbrıs	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, çocuk araç koltuğu, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım.	•	Uluslararası ve birlik içi hava, deniz ve kara yolu ulaşımı.	Kültürel faaliyetler, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Letonya	Gıda maddeleri, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, konaklama.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Yolcu taşımacılığı, kültürel faaliyetler, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Litvanya	Farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi ürünler, kitaplar, konaklama.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Lüksemburg	•	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, telif hakları, kültürel faaliyetler, kablolu televizyon, sosyal konut, tarımsal girdi, ham yün, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım, yeni binalardaki inşaat çalışmaları, sosyal hizmetler ve sağlık ve diş bakımı.	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Yolcu taşımacılığı, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.
Macaristan	Gıda maddeleri, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, konaklama.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Kablolu tv, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.

Malta	Engelliler için tıbbi gereçler, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, konaklama, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.	•	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, yolcu taşımacılığı.	Sosyal konut, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Polonya	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, çocuk araç koltuğu, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, kablolu televizyon, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım, sağlık ve diş bakımı.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Portekiz	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, çocuk araç koltuğu, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Kültürel faaliyetler, sosyal konut, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Romanya	Farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi ürünler, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama.	•	Uluslararası ve birlik içi ulaşım.	Sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Slovak Cumhuriyeti	Gıda maddeleri, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, kitaplar.	•	Yolcu taşımacılığı.	Kültürel faaliyetler, kablolu tv, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.

Slovenya	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, süreli yayınlar, kültürel faaliyetler, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.	•	Uluslararası ve birlik içi hava, deniz ve demiryolu ulaşımı.	Sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.
Türkiye	Gıda maddeleri, tarımsal girdi, tekstil, kitap ve benzeri yayınlar, eğitim ve öğretim hizmetleri, yurt ve servis hizmetleri, kültürel faaliyetler, tıbbi ürünler ve cihazlar, insan ve hayvan sağlığına yönelik koruyucu ve rehabilite edici hizmetler, sosyal hizmetler, bitki koruma ürünleri, konaklama ve lokanta hizmetleri.	Gıda maddeleri, tarımsal girdi, gazete ve dergiler, toplu taşıma araçlarının satışı, konut teslimleri, inşaat taahhüt işleri, cenaze hizmetleri.	•	İhracat istisnası, ithalat istisnası, araçlar, petrol aramaları ve teşvik belgeli yatırımlarda istisna, transit taşımacılık, sosyal ve askeri amaçlı istisnalar, diplomatik istisnalar.
Yunanistan	Gıda maddeleri, su kaynakları, farmakolojik ürünler, engelliler için tıbbi gereçler, yolcu taşımacılığı, kitaplar, gazeteler, kültürel faaliyetler, kablolu televizyon, sosyal konut, tarımsal girdi, konaklama, lokanta, sportif organizasyonlara katılım, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı, yurtiçi sosyal bakım ve koruma hizmetleri.	•	Uluslararası ve birlik içi hava ve deniz yolu ulaşımı.	Su kaynakları, kablolu televizyon, sosyal konut, sosyal hizmetler, sağlık ve diş bakımı.

Kaynak: European Commission, *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, Belgium, 2011(b), s. 4. ve www.gib.gov.tr verilerinden derlenmiştir.

2.3. KDV HASILAT PERFORMANSLARININ ÖLÇÜLMESİ

AB'nin genişleme politikası çerçevesinde vergi uyumunun önem taşıması KDV'nin hasılat performansını ön plana çıkarmaktadır. KDV sisteminin performansı üç temel faktöre bağlıdır. Bu faktörler;

(i) verginin oranı, muafiyet, istisna, matrah ve asgari sınır (eşik) gibi yapısal özellikler,

(ii) vergi sistemini etkili bir şekilde yönetmek için vergi yönetiminin kapasitesi ve

(iii) mükelleflerin uyum derecesidir.

Bu üç faktörün etkileşimi önem taşımaktadır. Çok düşük standart oranlar yanlış sınıflandırmalara (misclassification) yol açıp, idari yükler (administrative burdens) ve uyum sorunları oluştururken, yüksek oranlar vergi kaçırmayı teşvik etmektedir. Faaliyetler üzerindeki muafiyet ve istisnalar ise, vergi sisteminde bozulmalara yol açtığı gibi kaçakçılığı da arttırabilmektedir. Bu durumda ek idari kapasiteye ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca; zayıf vergi yönetimleri, ağır yönetim şartları ve KDV sistemindeki karmaşıklık mükellef uyumunu azaltmaktadır (OECD, 2006: 41).

KDV hasılat performanslarının ölçülmesinde birbirine yakın üç farklı yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemler KDV Etkinlik Oranı (VAT Productivity Ratio), KDV Toplama Etkinliği Oranı (VAT Collection Efficiency Ratio) ve KDV Hasılat Oranı (VAT Revenue Ratio)'dır. KDV Etkinlik Oranı (KEO) her bir standart KDV oranında GSYH'nın ne kadarlık bir kısmının toplandığını göstermektedir. Diğer bir anlatımla, KEO'nun yüzde 45'lik bir orana sahip olması, standart KDV oranındaki bir puanlık bir artışın KDV gelirlerinin GSYH'dan aldığı payın yaklaşık yüzde 0,45 oranında artmasına neden olacaktır (Hybka, 2009: 15).

Ancak, sistemin tam olarak böyle işlemediği de belirtilmelidir. Çünkü KDV, hem ihracat hem de ithalat değerinden etkilenebilmektedir. İhracat durumunda çifte vergilendirmeyi önlemek için vergi iadesi uygulanması KDV gelirlerini azaltabilmektedir. Bununla birlikte, ihracatın artması yurtiçi üretimin artmasıyla paralellik gösterecek ve hanehalkı harcanabilir gelirindeki artışla birlikte yurtiçi talep de yükselebilecektir. İthalat ise, KDV gelirlerini arttırmaktadır. Ama ithalat KDV gelirleri üzerinde ters yönlü etkide de bulunabilmektedir. İthalattaki artış yurtiçi ürünlere olan talebi azaltmakta ve bu şekilde KDV hasılatını düşürülebilmektedir (Hybka, 2009: 8). İthalat ve ihracatın KDV gelirleri üzerindeki etkisini ölçebilmek için netleştirme yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, diğer hesaplama yöntemlerinde tüketim baz alındığı için böyle bir sorunla karşılaşılmayacaktır. Daha yüksek KEO oranları daha etkili bir KDV sistemine işaret etmektedir. Hesaplama aşağıdaki formülasyon yardımıyla yapılmaktadır (Hybka, 2009: 15):

$$KEO = \frac{\frac{\text{KDV Geliri}}{\text{GSYİH}}}{\text{KDV Standart Oranı}} \times 100$$

Bu formülasyon kolaylıkla yanlış yorumlanabilir. Bunun nedeni, GSYH'nın hesaplanmasından kaynaklanan hataların formülasyonu bozabilmesidir. Bu durumda, KDV Toplama Etkinlik Oranı'nın (KTEO, C-Etkinlik) daha doğru sonuç vereceği düşünülebilmektedir. Çünkü KDV matrahı, yurtiçi üretimden ziyade yurtiçi tüketimle daha yakın bir ilişki içindedir (Hybka, 2009: 16). KTEO; KDV hasılatının toplam tüketim tutarına oranının, standart KDV oranına bölünmesi ile bulunmaktadır. Bir ülkede uygulanan KDV'de herhangi bir muafiyet ve istisna yoksa, vergide tek bir standart oran kullanılıyorsa, vergiden kaçınma/kaçırma oranı ne kadar düşükse ve vergi tam esnekse KTEO'nın yüzde 100 olacağı iddia edilmektedir. Bununla birlikte, KTEO'nın politik ve yapısal faktörlerden etkilendiği de

belirtilmelidir. Politik istikrar, şehirleşme, dış açıklık, denetim ve para cezalarının KTEO'nı artırmaktadır (Aizenman vd., 2008: 1).

KTEO şu şekilde hesaplanır (OECD, 2006: 41):

$$KTEO = \frac{\frac{\text{KDV Geliri}}{\text{Tüketim}}}{\text{Standart KDV Oranı}} \times 100$$

KDV toplama etkinliğinin ölçülmesindeki temel yaklaşım yasal vergi oranıyla efektif vergi oranının (tüketimin bir oranı olarak toplam KDV gelirleri) karşılaştırılmasıdır. Bu metodoloji şunları gerektirmektedir: (i) Gelir toplama ölçütü, (ii) başarılı bir KDV uygulaması için KDV matrahının doğru tahmini ve (iii) yasal ortalama oranın hesaplanmasıdır (IMF, 1996: 3).

Son olarak KDV Hasılat Oranından (KHO) söz edilebilir. Aşağıdaki formülasyondan görüleceği üzere KHO, KTEO'nın bir türevidir. Bu iki yöntem arasındaki temel fark KDV matrahının hesaplanmasından kaynaklanmaktadır. KTEO, KDV matrahı olarak tüketimi baz alırken; KHO, KDV'nin fiyat içerisine gizlenmiş olmasından yola çıkarak KDV hariç tüketimi baz almaktadır:

$$KHO = \frac{\frac{KDV\ Geliri}{Tüketim - KDV\ Geliri}}{KDV\ Standart\ Oranı} \times 100$$

2.4. Türkiye'de KDV Hasılat Performanslarının Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu bölümünde, yürürlüğe girdiği 1985 yılında 2011 yılının sonuna kadarki dönemi içeren KDV hasılat performansları yukarıda açıklanan üç yöntem ile hesaplanmıştır. Hesaplamalarda kullanılacak üç önemli veri; KDV geliri, KDV matrahı ve KDV standart oranıdır. EUROSTAT'ta yer alan KDV hesabının (Value Added Type Taxes) Türkiye'de dahilde ve ithalde alınan KDV'ye denk olduğu görülmektedir (EUROSTAT, 1995). EUROSTAT'ta Türkiye için KDV verileri yer almamakla birlikte Gelirler İdaresi Başkanlığı (GİB) ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılmıştır. OECD tarafından yayınlanan Tüketim Vergisi Eğilimleri 2006 (Consumption Tax Trends 2006) (TVE), KDV matrahı olarak ''ulusal tüketimi'' (hanehalkı tüketimi ve hükümet sektörünün tüketimi); TVE 2010 ise, "nihai tüketimi" baz almıştır. Bununla birlikte, TVE 2010 verginin matrahının belirlenmesinin en zor konulardan birisi olduğunu vurgulamıştır. 2006 ve 2010 arasındaki fark bu zorluktan kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, TVE 2010 nihai tüketim içerisine hanehalkı tüketimini, kar getirmeyen kuruluşların harcamalarını ve devletin yapmış olduğu harcamaları katmaktadır.

Çalışma TVE 2010'u takip etmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'nin nihai tüketim harcamaları içerisinde kar getirmeyen kuruluşların harcamalarının yer almadığını; AB ülkelerinin nihai tüketim harcamalarında ise bu kuruluşların payının önemsenmeyecek kadar düşük olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca, hesaplamalarda kullanılan oranların her ülkenin kendi standart oranı olduğu unutulmamalıdır. Ağırlıklı oranların hesaplanmasında AB ülkeleri için önemli veri sıkıntısı çekilirken, Türkiye'de sadece 1989, 1990 ve 1991 yılları için bu oranların hesaplanması mümkün olabilmektedir.[188] Son tahlilde, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi açısından hesaplamalarda standart oranların kullanıldığı belirtilmelidir.

Tablo 9'da görülebileceği gibi öncelikle hem dahilde hem de hariçte elde edilen KDV hasılat performanslarının hesaplaması yapılmıştır. Daha sonra ise, Tablo 10'da, sadece ithalde

[188] Bu yılları içeren oran yapıları günümüze yansıtılarak bir öngörüde bulunulması düşünülebilir. Fakat son 20 yıllık dönemde bazı mal ve hizmetler üzerindeki (tekstil, ilaç, turizm gibi) KDV oranlarının değişmesi nedeniyle bu yansıtmanın doğru olamayacağı kanaatine varılmıştır.

alınan KDV hasılat performansının hesaplama işlemi gerçekleştirilmiştir. Böylelikle KDV hasılat performansında hangi kaynaktan toplanan KDV'nin belirleyici olduğu sorusuna cevap aranmıştır. KEO hesaplamasının GSYH değerine bağlı olarak yapılması, ithaldeki KDV performansı hesaplamalarında bu oranın kullanılmasını engellemiştir. İthaldeki KDV hasılat performansı sadece C-Etkinlik ve KHO şeklinde hesaplanmıştır.

Tablo 9. Türkiye'nin KDV Hasılat Performansları (Yüzde, 1985-2011)

Yıllar	KDV Etkinlik Oranı	KDV C-Etkinlik Oranı	KDV Hasılat Oranı
1985	27,0	34,3	35,5
1986	31,0	39,0	38,8
1987	28,3	38,1	39,9
1988	26,7	38,1	39,9
1989	28,0	38,1	39,7
1990	28,2	36,1	37,2
1991	30,0	36,3	38,0
1992	31,7	38,9	40,9
1993	34,2	41,9	44,2
1994	30,7	37,3	39,5
1995	30,7	37,6	39,8
1996	33,3	42,5	45,4
1997	26,7	45,0	48,2
1998	26,0	33,7	35,5
1999	26,7	32,9	34,6
2000	29,4	36,0	38,3
2001	28,9	35,6	38,0
2002	32,2	40,0	43,2
2003	32,8	39,6	42,6
2004	33,9	41,0	44,2
2005	36,1	43,3	47,0
2006	37,2	44,8	48,8
2007	36,7	43,5	47,1
2008	35,0	42,5	46,0
2009	35,0	40,7	43,9
2010	38,3	44,5	48,4
2011	34,2	39,3	42,3

Kaynak: www.muhasebat.gov.tr ve www.gib.gov.tr adreslerinden yararlanılmıştır.

1985-2001 yılları arasındaki dönem, günümüzdeki ÖTV'yi de içeren çoklu oran yapısı nedeniyle, gerçek anlamda bir KDV performans ölçümünü ve bu dönem içerisinde karşılaştırma yapma imkanını güçleştirmektedir. Bu nedenle dönemler arası bir karşılaştırma yapılsa dahi, bunun 1985-2001 ve 2002-2011 olmak üzere iki alt döneme ayrılması daha doğru olacaktır. Türkiye'nin KDV hasılat performanslarının AB ülkeleri ile karşılaştırması da ikinci alt dönem itibariyle yapılacaktır.

1985-2001 yıllarını içeren ilk dönem itibarıyla KEO'na baktığımızda, 17 yıllık ortalamanın yüzde 29,3 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Aynı dönem ortalaması C-Etkinlik oranı için yüzde 37,7, KHO için ise yüzde 39,6'dır. 17 yıllık dönemde, her üç KDV hasılat performansı ölçümlerine göre en iyi yıllar 1993 ve 1996 iken, en düşük performanslı yıllar 1998 ve 1999'dur.

1985-2001 arası ithalde alınan KDV'nin hasılat performanslarına baktığımızda C-Etkinlik oranı ortalamasının yüzde 66,9, KHO'nın yüzde 73,4 olduğu görülmektedir. İthaldeki KDV hasılat performansı yönünden her iki ölçüm türü için en başarılı üç yıl 1991, 1992 ve 1993 iken, en başarısız üç yıl 1995, 1996 ve 2001 olduğu sonucuna varılmıştır. İthalde alınan KDV'nin hasılat performansının en yüksek olduğu dönemler, finansal liberalizasyon sonrası TL'nin değerlendiği ve cari açığın rekor kırdığı, 1994 krizi öncesi yıllar olduğu ifade edilebilir. Buna karşılık en kötü dönemler ise, genelde kriz sonrası ithal mal ve hizmet talebinin döviz fiyatlarındaki artış nedeniyle azaldığı, cari işlemler fazlası verildiği yıllar olduğu görülmektedir.

1993 yılı toplam KDV hasılat performansının yüksek çıkmasında, ithalden alınan KDV'nin etkili olduğu ifade edilebilir. Buna karşılık, 1996 yılındaki yüksek performansın sadece dahilden alınan KDV'den kaynaklandığı görülmektedir. Çünkü bu yıl, ithalde alınan KDV'nin hasılat performanslarının dönem ortalamasının en düşük olduğu zaman aralığıdır. Hasılat performans ölçümlerinde C-Etkinlik ve KHO farklı değerlerde gerçekleşse bile, aynı eğilim içerisinde hareket ettikleri gözlenmektedir. KEO ise, dönem içerisinde diğer iki performans ölçümünden farklılaşabilmektedir. Sonuç olarak, 1985-2001 yılları arasında KDV hasılat performanslarının dalgalı-düzensiz bir seyir izlediği görülmektedir. Bu durumdan ülkedeki siyasal ve sosyal istikrarsızlıkların yanında, ekonomik büyüme ve kamu kesimi finansman açıklarının etkili olduğu ifade edilebilir.

Tablo 10. Türkiye'de İthalatın KDV Hasılat Performanslarının Ölçülmesi (Yüzde, 1985-2011)

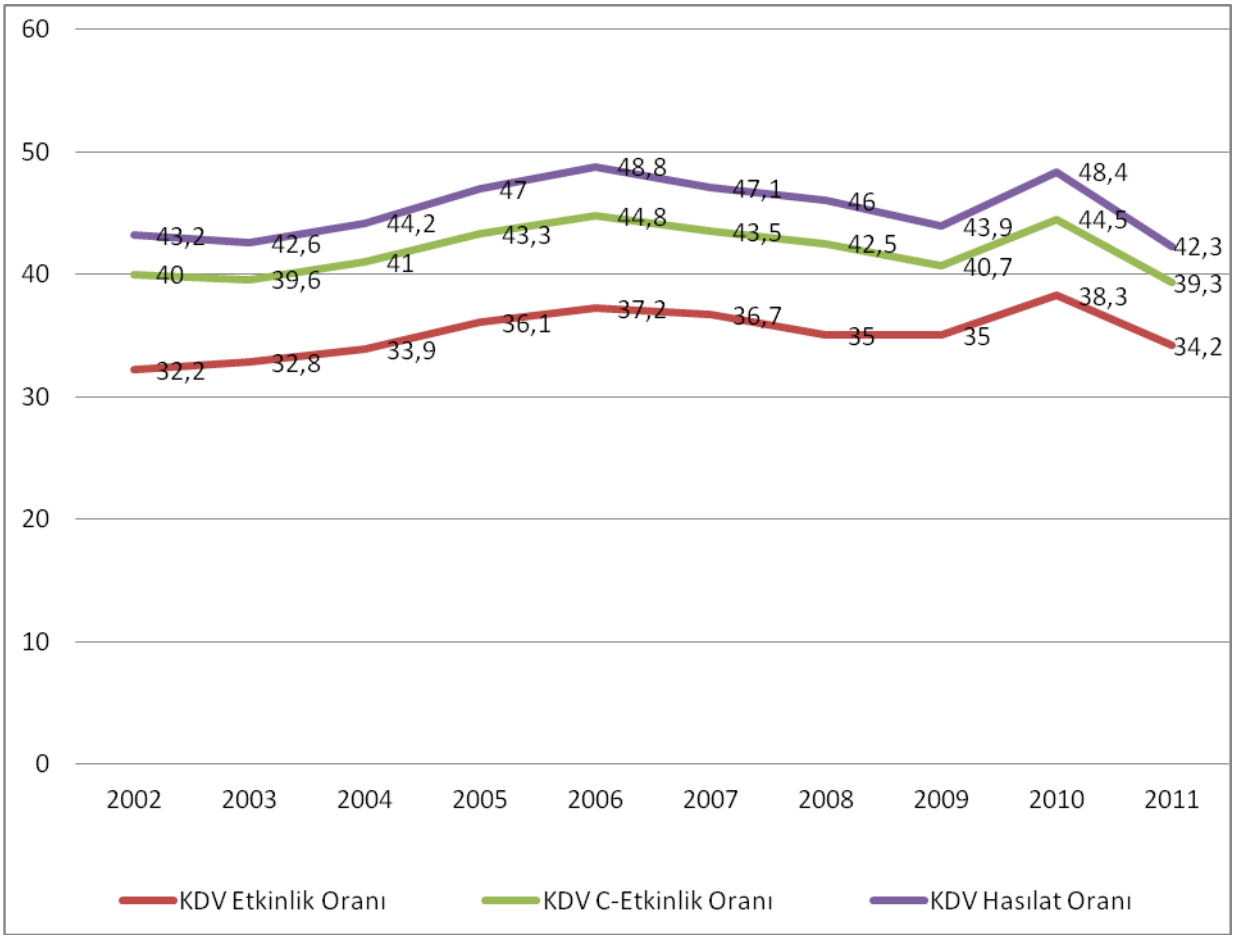
Yıllar	KDV C-Etkinlik Oranı	KDV Hasılat Oranı	Sabit Oranlar
1985	64,1	68,4	10
1986	69,8	75,1	10
1987	67,7	73,7	12
1988	61,8	66,7	12
1989	67,6	72,4	10
1990	73,0	79,3	11
1991	77,7	85,7	12
1992	78,5	86,7	12
1993	78,5	86,6	12
1994	64,2	71,0	15
1995	57,8	63,2	15
1996	60,7	66,7	15
1997	62,9	69,5	15
1998	63,7	70,4	15
1999	67,2	74,7	15
2000	66,9	75,5	17
2001	56,6	63,0	18
2002	62,8	70,8	18
2003	62,5	70,5	18
2004	62,3	70,1	18
2005	71,3	81,8	18
2006	70,3	80,5	18
2007	66,6	75,6	18
2008	64,4	72,9	18
2009	66,9	76,1	18
2010	69,5	79,4	18
2011	66,8	76,0	18

Kaynak: www.ekonomi.gov.tr, www.tuik.gov.tr, www.muhasebat.gov.tr, www.gib.gov.tr ve epp.eurostat.ec.europa.eu adreslerinden yararlanılmıştır.

Gerçek anlamda KDV hasılat performansları 2001 sonrası dönemde hesaplanabilmektedir. Bunun temel nedeni, bu tarihten sonra genel bir tüketim vergisi olan KDV'nin içinde yer alan ÖTV'lerin ayrıştırılmış ve farklı bir vergi ismiyle mevzuatımız içerisindeki yerini almış olmasıdır. 1985-2001 yıllarına nazaran 2002 sonrası dönemde, hem oran farklılaşmalarının hem de mevzuattaki muafiyet ve istisnaların nisbeten daha az değişikliği uğradığı ifade edilebilir. Ayrıca 2002 sonrası dönem, siyasi istikrar (tek parti iktidarı) ve ekonomik büyüme yönüyle de önceki dönemlerden ayrılmaktadır.

2002-2011 dönemi itibariyle KEO'na baktığımızda on yıllık ortalamanın yüzde 34,1 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Aynı dönem ortalaması C-Etkinlik oranı için yüzde 41,9, KHO için yüzde 45,4'dur. Son on yıllık döneminde her üç KDV hasılat performansı ölçülerine göre en iyi yıllar 2006 ve 2010 iken, en düşük performanslı yıllar 2002 ve 2003'tür. KDV hasılat performansları 1985-2001 yılları arasındaki birinci dönem ile karşılaştırıldığında üç hesaplama türü için de ciddi artışlar gerçekleştiği görülmektedir.

Grafik 1. 2002-20011 Arasında Türkiye'deki KDV Hasılat Performansının Gelişimi



2002-2011 dönemi ithalde alınan KDV'nin hasılat performanslarına baktığımızda C-Etkinlik oranı ortalamasının yüzde 66,3, KHO'nın yüzde 75,4 olduğu görülmektedir. İthaldeki KDV hasılat performansı yönünden, her iki ölçüm türü için, en başarılı iki yıl 2005 ve 2006 iken, en başarısız üç yıl 2002, 2003 ve 2004 olduğu tespit edilmiştir. İthalde alınan KDV'nin hasılat performanslarının 1985-2001 yılları arasındaki birinci dönem ile karşılaştırıldığında neredeyse aynı kaldığı gözlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, ithalde alınan KDV'nin hasılat

performansları 27 yıllık tüm veri seti boyunca büyük bir gelişim göstermemektedir. Ayrıca, ithalde alınan KDV'nin hasılat performansları ile ithalat değişim oranı arasında herhangi bir ilişki kurulamamıştır. 2002-2011 döneminde toplam KDV hasılatlarında gözlenen artış, aynı dönemde ithalde alınan KDV'nin hasılat performanslarında değişim olmadığı bilgisi altında, bütünüyle dahilde alınan KDV'nin hasılat performansındaki artıştan kaynaklanmıştır.

2.5. AB Ülkelerindeki KDV Hasılat Performanslarının Hesaplanması

Dolaylı vergilerin uyumlaştırılması AB'ye üye olmak isteyen ülkelerin müzakere alanlarından birini oluşturmaktadır. Özellikle KDV, birlik içerisindeki ortak pazar ve gümrük politikalarının şekillendirilmesinde önemli unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı sürecin Türkiye'nin AB'ye katılım süreçlerinde de gündeme geldiği görülmektedir. Aşagıdaki Tablo 11, Tablo 12 ve Tablo 13'de AB üyesi 27 ülkenin ve Türkiye'nin 2002-2010 yılları arasındaki dokuz yıllık dönem içerisindeki KDV hasılat performansları üç farklı etkinlik belirleme yöntemine göre hesaplanmıştır. Tablo 11, KEO'nın hesaplanmasından elde edilen veriler ile oluşturulmuştur. Buna göre, dönem içerisinde Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, İsveç, Lüksemburg, Kıbrıs ve Türkiye'de ciddi etkinlik artışları ile karşılaşılmaktadır. Slovenya, Malta, İngiltere, Fransa, Finlandiya, Almanya, Avusturya, Danimarka ve AB ortalamasında ise pek değişiklik olmadığı gözlenmektedir. 2002-2010 yılların arasında KEO kayıplarının yaşandığı ülkeler ise Yunanistan, Romanya, İspanya, Litvanya ve Letonya'dır.

Tablo 11. AB Ülkeleri ve Türkiye'de KDV'nin Etkinlik Oranları

Ülkeler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Almanya	38,8	38,8	38,1	38,8	38,8	36,3	36,8	38,9	37,9
Avusturya	39,5	38,5	39,0	39,0	37,5	37,5	38,0	40,0	39,0
Belçika	31,9	31,4	32,4	32,9	32,9	33,3	32,4	32,4	33,3
Bulgaristan	36,5	43,0	49,5	51,0	53,5	51,0	54,0	44,5	45,5
Çek Cumhuriyeti	27,3	27,7	36,3	35,8	32,6	32,6	34,7	35,8	34,5
Danimarka	38,4	38,4	39,2	40,4	41,2	41,6	40,4	40,8	39,6
Estonya	46,7	45,6	42,2	47,2	49,4	48,3	43,3	43,5	43,5
Finlandiya	35,9	37,7	38,2	38,6	38,6	37,3	37,3	38,6	37,7
Fransa	34,7	35,2	36,2	36,7	36,7	36,2	35,7	34,7	35,2
Hollanda	36,8	37,4	37,4	37,4	37,9	38,4	37,4	36,8	38,0
İngiltere	36,0	37,1	37,7	37,1	36,6	36,6	36,0	37,3	36,6
İrlanda	32,4	32,4	34,3	35,2	36,2	35,2	34,3	29,3	30,1
İspanya	35,0	35,6	37,5	39,4	40,0	36,3	31,3	25,0	30,0
İsveç	34,4	34,4	34,8	35,2	35,2	36,0	36,8	38,4	38,8
İtalya	29,5	28,5	28,5	29,0	30,5	30,0	29,0	27,5	30,6
Kıbrıs	50,8	52,0	54,0	59,3	62,7	66,7	69,3	59,3	60,1
Letonya	37,2	40,0	38,3	42,8	46,7	45,0	36,7	28,1	31,2
Litvanya	40,6	37,2	35,6	38,9	41,1	44,4	43,3	37,9	37,1

Lüksemburg	36,7	36,7	39,3	40,0	37,3	37,3	38,7	41,3	40,0
Macaristan	31,2	32,8	35,2	33,2	37,5	39,5	38,0	33,6	34,3
Malta	42,0	42,7	40,0	45,0	43,9	41,7	42,8	42,8	42,2
Polonya	32,8	32,8	31,8	34,5	36,4	37,3	35,9	33,2	34,7
Portekiz	38,9	39,5	40,0	39,5	40,0	39,5	41,0	35,0	36,7
Romanya	37,4	37,9	35,3	42,6	41,6	41,6	41,0	34,2	32,0
Slovak Cumhuriyeti	30,4	37,5	40,5	40,5	38,4	34,7	35,8	34,7	33,2
Slovenya	42,5	42,5	42,0	42,5	42,0	41,5	41,5	41,5	42,0
Türkiye	**32,2**	**32,8**	**33,9**	**36,1**	**37,2**	**36,7**	**35,0**	**35,0**	**38,3**
Yunanistan	41,1	37,8	37,2	35,8	36,3	38,4	37,4	33,2	30,6
AB-27	33,8	33,8	34,5	34,7	35,0	35,4	35,0	33,3	33,9

Kaynak: epp.eurostat.ec.europa.eu ve www.gib.gov.tr adreslerinden yararlanılmıştır.

Tablo 12'de ise, C-Etkinlik hesaplamaları gösterilmektedir. Üye ülkeler bazında yıllar itibarıyla etkinlik düzeylerindeki gelişime baktığımızda Tablo 11'den farklı bir eğilim oluşmadığı gözlenmektedir. Etkinlik artışı ve azalışını gösteren ülkeler hemen hemen aynıdır.

Tablo 12. AB Ülkeleri ve Türkiye'de KDV'nin C-Etkinlik Oranları

Ülkeler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Almanya	51,8	51,0	50,6	50,7	52,1	50,0	50,3	50,2	49,6
Avusturya	55,9	54,0	54,1	53,9	52,6	53,9	54,3	54,3	53,7
Belçika	43,9	42,9	44,3	45,2	45,7	46,3	44,2	42,7	44,0
Bulgaristan	41,3	48,4	55,6	58,4	62,7	60,5	65,7	56,8	59,9
Çek Cumhuriyeti	37,6	37,5	51,1	51,3	48,4	49,4	51,9	50,6	48,7
Danimarka	52,3	52,0	52,3	54,2	55,7	55,9	54,0	51,4	50,8
Estonya	61,9	61,0	57,7	66,3	70,4	69,7	59,6	58,5	60,2
Finlandiya	51,6	52,7	52,6	53,2	53,4	52,9	51,4	49,5	46,5
Fransa	45,7	45,3	46,1	46,6	46,6	46,4	45,3	42,5	43,1
Hollanda	51,4	51,5	52,1	52,3	53,8	55,3	53,7	49,5	51,4
İngiltere	44,2	45,3	45,3	44,0	44,1	44,1	42,8	43,6	43,0
İrlanda	53,3	53,1	55,8	58,0	59,1	55,8	49,9	41,8	43,2
İspanya	48,3	49,9	50,9	53,8	54,1	49,3	41,6	33,4	38,8
İsveç	46,6	46,5	47,0	48,2	48,9	50,1	50,9	50,3	51,6
İtalya	39,7	37,5	37,2	37,5	39,4	39,4	37,6	34,1	37,5
Kıbrıs	61,5	62,1	67,4	73,6	77,6	81,0	80,8	71,3	69,3

Letonya	44,5	47,8	46,9	53,7	57,9	57,1	45,2	35,2	38,8
Litvanya	47,8	44,1	42,2	47,2	50,0	54,9	52,3	42,6	44,4
Lüksemburg	65,8	70,0	74,6	78,8	78,8	82,0	84,1	81,5	81,5
Macaristan	40,6	41,0	45,6	43,5	49,5	52,5	51,3	44,3	45,7
Malta	50,9	50,8	46,8	54,4	52,8	52,7	52,1	50,9	52,0
Polonya	38,5	38,7	39,6	43,0	45,8	48,3	45,5	42,4	43,2
Portekiz	48,6	49,0	48,5	46,9	47,8	47,3	48,2	40,5	42,2
Romanya	44,7	44,3	41,2	48,9	48,7	51,3	50,8	43,3	41,1
Slovak Cumhuriyeti	39,0	48,3	53,5	54,6	51,7	48,5	48,6	43,5	42,9
Slovenya	57,1	56,7	57,6	58,8	59,5	60,6	59,6	55,6	55,4
Türkiye	**40,0**	**39,6**	**41,0**	**43,3**	**44,8**	**43,5**	**42,5**	**40,7**	**44,5**
Yunanistan	46,5	44,2	43,1	41,6	43,4	44,7	42,4	36,4	33,0
AB-27	44,3	44,1	44,6	44,7	45,9	46,7	45,6	41,7	42,3

Kaynak: epp.eurostat.ec.europa.eu ve www.gib.gov.tr adreslerinden yararlanılmıştır.

Son olarak AB ülkelerindeki etkinlik karşılaştırılması KHO üzerinden Tablo 13'de yapılmıştır. Yukarıdaki iki tabloya benzer bir eğilimi burada da görmek mümkündür. Tabloda dikkati çeken birkaç unsurdan söz edilebilir. Birincisi KHO bakımından AB ortalaması çok küçük dalgalanmalar göstermektedir. Lüksemburg'da olduğu gibi etkinlik düzeyinin yüzde 90'ı aştığı ülke örneğine rastlanabilmektedir. Büyük nüfusa sahip ülkelerin (Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere, İspanya gibi) KDV etkinlik performanslarının düşük olduğu görülmektedir. Türkiye ise, her üç etkinlik hesaplaması için, 2000'li yılların başında en düşük etkinlik düzeyine sahip ülkelerden biri iken, 2005 yılından itibaren etkinlik düzeyini arttırmış ve düşük etkinlik grubuna dahil ülkeler arasında nispi olarak daha iyi bir konuma yükselmiştir.

Tablo 13. AB Ülkeleri ve Türkiye'de KDV Hasılat Oranları

Ülkeler	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Almanya	56,5	55,6	55,0	55,1	56,9	55,2	55,6	55,5	54,8
Avusturya	63,0	60,6	60,6	60,5	58,8	60,5	60,9	60,9	60,2
Belçika	48,3	47,2	48,9	50,0	50,6	51,3	48,7	46,9	48,4
Bulgaristan	45,1	53,6	62,5	66,1	71,6	68,9	75,6	64,1	68,0
Çek Cumhuriyeti	41,0	40,8	56,5	56,9	53,3	54,5	57,5	56,0	53,9
Danimarka	60,2	59,8	60,1	62,7	64,7	65,0	62,4	59,0	58,1
Estonya	69,7	68,6	64,3	75,2	80,7	79,7	66,8	66,3	68,5
Finlandiya	58,2	59,7	59,5	60,3	60,6	59,8	57,9	55,5	52,0
Fransa	50,2	49,7	50,7	51,3	51,3	51,0	49,8	46,3	47,0

Hollanda	56,9	57,1	57,8	58,0	59,9	61,8	59,9	54,7	57,0
İngiltere	47,9	49,2	49,1	47,7	47,8	47,8	46,2	46,7	46,5
İrlanda	60,0	59,8	63,2	66,1	67,5	63,2	55,7	46,0	47,5
İspanya	52,4	54,3	55,4	58,8	59,2	53,6	44,5	35,3	41,7
İsveç	52,7	52,7	53,3	54,9	55,7	57,2	58,3	57,5	59,2
İtalya	43,1	40,6	40,2	40,6	42,8	42,7	40,6	37,4	40,5
Kıbrıs	66,9	68,5	75,0	82,7	87,8	92,1	91,9	79,9	77,4
Letonya	48,3	52,3	51,2	59,5	64,6	63,7	49,2	38,0	42,2
Litvanya	52,3	47,9	45,7	51,6	55,0	60,9	57,7	46,3	49,0
Lüksemburg	73,0	78,2	84,0	89,4	89,3	93,4	96,2	92,9	92,9
Macaristan	45,2	45,7	51,5	48,8	55,0	58,7	57,1	49,8	51,5
Malta	55,1	55,0	51,1	59,7	58,4	58,3	57,5	56,1	57,4
Polonya	42,1	42,3	43,4	47,5	50,9	54,1	50,1	46,8	47,7
Portekiz	53,5	54,0	53,5	52,1	53,1	52,6	53,4	44,1	46,4
Romanya	48,8	48,3	44,7	53,9	53,7	56,8	56,3	47,2	45,6
Slovak Cumhuriyeti	42,8	53,4	59,5	61,0	57,3	53,4	53,4	47,6	46,7
Slovenya	64,4	64,0	65,2	66,6	67,6	69,0	67,6	62,5	62,3
Türkiye	**43,2**	**42,6**	**44,2**	**47,0**	**48,8**	**47,1**	**46,0**	**43,9**	**48,4**
Yunanistan	50,8	48,0	46,7	45,1	47,3	48,9	46,1	39,1	35,7
AB-27	48,5	48,3	48,8	48,9	50,3	51,4	50,0	45,4	46,2

Kaynak: epp.eurostat.ec.europa.eu ve www.gib.gov.tr adreslerinden yararlanılmıştır.

3. KÜMELEME ANALİZİNİN AB ÜLKELERİ VE TÜRKİYE'DEKİ KDV HASILAT PERFORMANSLARINA UYGULANMASI

Kümeleme analizi çok değişkenli bir istatistiksel yöntemdir. Bu yöntem grup sayısı bilinmeyen ve gruplandırılmamış verilerin benzerliklerine göre sınıflandırılması amacıyla kullanılmaktadır. Kümeleme analizi, verilerin birimlere veya değişkenlere göre birbirlerine benzerlikleri bakımından ayrık kümelerde toplanmasını sağlayan bir tekniktir. Kümeleme analizi, birbirine benzer olan değişkenlerin aynı gruplarda toplanmasını amaçlaması bakımından diskriminant analiziyle; birbirine benzer değişkenlerin aynı gruplarda toplanmasını amaçlaması nedeniyle de faktör analizi ile benzerlik göstermekte olup veri indirgeme özelliği vardır (Çakmak, 1999: 188).

Kümeleme analizi, önceden belirlenen seçme kriterlerine göre birbirine çok benzeyen birey ya da nesneleri aynı küme içinde gruplandırır. Analizin sonucunda bir kümeyi oluşturan birey veya nesneler birbiriyle benzeşirken, diğer kümelerin birey veya nesneleriyle benzeşmeyecektir. Bu nedenle kümeler kendi içlerinde homojen (türdeş) iken, kümeler arasında heterojenlik söz konusu olacaktır (Kalaycı, 2005: 349).

Kümeleme analiz, temel olarak dört değişik amaca yönelik olarak uygulanan bir yöntemdir:

a) n sayıda birimi, nesneyi, oluşumu, p değişkene göre saptanan özelliklerine göre olabildiğince kendi içinde türdeş (homojen) ve kendi aralarında farklı (heterojen) alt gruplara (küme) ayırmak,

b) p sayıda değişkeni, n sayıda birimde saptanan değerlere göre ortak özellikleri açıkladığı varsayılan alt kümeler ayırmak ve ortak faktör yapıları ortaya koymak,

c) Hem birimleri hem de değişkenleri birlikte ele alarak ortak n birimi p değişkene göre ortak özellikli alt kümelere ayırmak,

d) Birimleri, p değişkene göre saptanan değerlere göre, izledikleri biyolojik ve tipolojik sınıflamayı ortaya koymak (Özdamar, 1999: 257).

Kümeleme analizinde, orjinal değerler ya da standartlaştırılmış değerler kullanılabilir. Ayrıca, diğer çok değişkenli istatistik tekniklerinde önemli olan verilerin normalliği varsayımı, kümeleme analizinde çok önemli değildir. Uzaklık değerlerinin normalliği yeterli sayılmaktadır (Tatlıdil, 2002: 329).

Kümeleme analizinin uygulama aşamaları aşağıdaki gibi verilebilir (Özdamar, 1999: 258).

1. Birim ya da değişkenlerin doğal gruplamaları hakkında kesin bilgilerin bulunmadığı popülasyonlardan alınan n sayıda birimin p sayıda değişkenine ilişkin gözlemlerin elde edilmesi (veri matrisinin belirlenmesi).

2. Birimlerin/değişkenlerin birbirleri ile olan benzerliklerini ya da farklılıklarını gösteren uygun bir benzerlik ölçüsü ile birimlerin/değişkenlerin birbirlerine uzaklıklarının hesaplanması (benzerlik ya da farklılık matrisinin belirlenmesi).

3.Uygun kümeleme yöntemi yardımı ile benzerlik/farklılık matrislerine göre birimlerin/değişkenlerin uygun sayıda kümelere ayrılması.

4. Elde edilen kümelerin yorumlanması ve bu kümeleme yapısına dayalı olarak kurulan hipotezlerin doğrulanması için gerekli analitik yöntemlerin uygulanması (Özdamar, 1999: 258).

Genelde kümeleme analizinde küme sayısı önceden bilinmemektedir. Küme sayılarını analizin her bölümünde birer defa arttırarak ve deneysel bir biçimde en uygun kümelemeyi bulmayı amaçlayarak uygulanabilmektedir. Küme sayısı konusunda araştırmacının herhangi bir öngörüsü var ise, hiyerarşik olmayan kümeleme teknikleri kullanılabilmektedir.

Tebliğinin bu bölümünde, AB ülkeleri ve Türkiye'deki KDV hasılat performansları birbirine benzeşen ülkeler bazında kümelenmeye çalışılacaktır. Analizin yapılmasında SPSS Paket Programı (Statistical Package for Social Sciences) kullanılacaktır. Kümelemeye AB-27 ile Türkiye dâhil edilmiştir. Analizde KDV hasılat performansını gösteren üç değişken kullanılmıştır. Bunlar; KEO, C-Etkinlik oranı ve KHO'dır.

Kümeleme analizi, hem dokuz yılın (2002-2010) ortalaması alınarak yapılmış hem de en son yıl olan 2010 verilerine göre gerçekleştirilmiştir. Böylelikle son yılda görülecek özel durumların yaratacağı sapmaların gözlenebilmesi amaçlanmıştır. Analizde yöntem olarak hiyerarşik kümeleme yöntemi kullanılmıştır. Çünkü ülke örneklerinden oluşacak küme sayısı konusunda herhangi bir öngörüde bulunmamaktadır. Bu çerçevede yapılan analizde aşağıdaki ülke kümelerine ulaşılmıştır.

Tablo 14. 2010 Yılında KDV Hasılat Performansına Göre Oluşan Kümeler

Küme No	Herbir Kümenin Kapsadığı Ülke Sayısı	Kümenin Kapsadığı Ülkeler
1	14	Almanya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İngiltere, İrlanda, Litvanya, Macaristan, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovak Cumhuriyeti, **Türkiye**
2	8	Avusturya, Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Hollanda, İsveç, Malta, Slovenya
3	4	İspanya, İtalya, Letonya, Yunanistan
4	2	Kıbrıs, Lüksemburg

Tablo 14'de 2010 yılındaki KDV hasılat performansına göre oluşan dört farklı kümeden söz edilebilir. Bu kümelerden en büyüğü 14 ülkeyi içeren birinci kümedir. Kümeyi oluşturan ülkeler; Almanya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İngiltere, İrlanda, Litvanya, Macaristan, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovak Cumhuriyeti ve Türkiye'dir. İkinci küme; Avusturya, Bulgaristan, Danimarka, Estonya, Hollanda, İsveç, Malta ve Slovenya içeren 8 ülkeden meydana gelmektedir. Üçüncü küme 4 ülkeden oluşmakta ve İspanya, İtalya, Letonya ve Yunanistan'ı içermektedir. Son küme AB'nin küçük iki ülkesi; Kıbrıs ve Lüksemburg'u kapsamaktadır. Bununla birlikte, dördüncü küme KDV hasılat etkinliğinin en yüksek olduğu kümedir. Bunu etkinlik bakımından sırasıyla ikinci ve üçüncü kümeler takip etmektedir. En az hasılat etkinliğine sahip ülkeler ise birinci kümede toplanmaktadır. Türkiye 14 üyeli bu en büyük kümenin elemanıdır.

Tablo 15. 2002-2010 Yılları Arasında Ortalama KDV Hasılat Performansına Göre Oluşan Kümeler

Küme No	Herbir Kümenin Kapsadığı Ülke Sayısı	Kümenin Kapsadığı Ülkeler
1	7	Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İrlanda, İsveç
2	16	Belçika, Çek Cum., Fransa, İngiltere, İspanya, İtalya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Yunanistan, **Türkiye**
3	3	Bulgaristan, Estonya, Slovakya
4	2	Kıbrıs, Lüksemburg

KDV hasılat performanslarının 2002-2010 dönemini içeren dokuz yıllık ortalaması alındığında küme sayısı bir önceki analiz ile aynı kalmak şartıyla kümelere dahil olan ülkelerin değiştiği görülmektedir. Buna göre; Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İrlanda ve İsveç'ten oluşan birinci grubun üye sayısı 7'ye düşmektedir. Buna karşılık Belçika,

Çek Cumhuriyeti, Fransa, İngiltere, İspanya, İtalya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Türkiye ve Yunanistan olmak üzere 16 ülkeyi içeren ikinci küme en büyük küme haline gelmektedir. Bulgaristan, Estonya ve Slovakya üçüncü kümeyi meydana getirmektedir. Son küme ise, bir önceki tablo ile aynı olarak Kıbrıs ve Lüksemburg'tan oluşmaktadır. Dokuz yıllık KDV hasılat performanslarının etkinlik ortalamasında, en etkin küme ve bu kümeye dahil ülkeler değişmemektedir. Buna karşılık, üçüncü küme; ikinci en etkin küme haline gelmekte ve üyeleri tamamıyla değiştiği görülmektedir. Birinci küme ise, etkinlik yönüyle üçüncü kümeyi takip etmektedir. En az etkin üyeler ise, ikinci kümede toplanmaktadır. Türkiye'de 16 üyeli bu kümenin parçası konumundadır. Sonuç olarak, hem 2010 yılını hem de son dokuz yıllık ortalamayı içeren kümeleme analizinde ülkemiz, hem en kalabalık hem de en az etkin ülkeler içerisinde yer almaktadır.

4. KDV HASILAT PERFORMANSLARININ İYİLEŞTİRİLMESİNDE REFORM ÖNERİLERİ

2008 finansal krizini takip eden ekonomik kriz, hükümetlerin iki strateji belirlemelerine neden olmuştur. Bu stratejilerden ilki, kısa dönemde ekonomileri resesyondan çıkartacak ekonomik teşvikleri yürürlüğe koymak; ikincisi ise, ekonomilerin tekrardan krize girmelerini engellemek ve ekonomik istikrarı sağlayacak uzun dönemli politikaları oluşturmaktır (OECD, 2011a: 57). Bunun için hükümetler vergi politikalarını ayarlarken, hem verginin getiri potansiyelini göz önünde bulundurmak, hem de büyüme üzerinde bir kısıt oluşturmamasına dikkat etmek durumundadırlar. OECD'nin son ampirik çalışmaları göstermektedir ki; kurumlar vergisi ekonomik büyüme üzerindeki en zararlı vergidir. Kurumlar vergisini kişisel gelir vergisi, tüketim vergileri ve ekonomik büyümeye en az zarar veren gayrımenkul üzerinden alınan vergiler takip etmektedir. Mevcut durum, farklı vergilerin farklı bozucu etkileri olduğuna işaret etmektedir. Bu nedenledir ki; büyüme odaklı vergi reformu; vergi yükünü, dışsallıkların düzeltilmesi ve çevrenin korunmasını amaçlayan vergilerin yanı sıra, tüketim ve/veya emlak üzerine kaydırılması sonucunu doğurmuştur (OECD, 2011b: 17).

AB'nin içinde bulunduğu mevcut ekonomik durum, mali disiplini sağlamak için vergi politikalarının yeniden gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Bu çerçevede vergilemenin ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak için, vergi toplamanın maliyetlerini ve bozulmaları en aza indirecek politik hedeflere yönelmelidir (European Commission, 2011a: 47). Vergi reformları sadece vergi oranlarının değiştirilmesinden oluşmamakta, aynı zamanda çeşitli vergiler için vergi matrahlarının ve vergi oranlarının değişiminin bir kombinasyonundan meydana gelmektedir (European Commission, 2011a: 51). Son dönemde, KDV sisteminin etkinliğinin iyileştirilmesine yönelik çalışmaların iki nedeni bulunmaktadır. Bunlar; KDV'nin son 20 yılda dünyanın dört bir tarafına büyük bir hızla yayılması ve yaşanan ekonomik krizle birlikte ülkelerin orta vadede mali konsolidasyon stratejilerini uygulamaya başlamalarıdır. Bu bağlamda vergilemenin bozucu etkisini azaltmak için; vergi sisteminin yapısının KDV'ye göre yeniden düzenlenmesi, vergi matrahının genişletilmesi ve oranların düşürülmesi, çevresel vergilerin arttırılması, uyumun sağlanması ve sistemin basitleştirilmesi gibi önerilerde bulunulmaktadır (OECD, 2011a: 98).

AB'de KDV sisteminin iyileştirilmesi için alınması gereken dört temel önlem; mevcut sistemin karmaşıklığının giderilmesi, ortak pazarın daha iyi çalışmasının sağlanması, gelir tahsilatının arttırılması, vergi kaçakçılığına karşı sistemin duyarlılığının yükseltilmesi ve teknolojik ve ekonomik çevrenin değiştirilmesidir (European Commission, 2010a: 4). Bu sayılanlara ilave olarak KDV resesyondan çıkışta ve ülkelerin kamu borç dengesizliklerini giderilmesinde işlev görebilir.

KDV konusunda diğer bir olgu, hizmetler sektörünün vergilendirilmesidir. KDV'nin hizmetler sektöründe uluslararası düzeyde uygulanması konusunda OECD tarafından yapılan çalışma, iş dünyasının katılımıyla tamamlanmalı, çifte vergileme ve istenmeyen vergileme riski asgari düzeye indirilmelidir. Ayrıca OECD, KDV kaçakçılığıyla mücadele konusundaki çalışmalarını geliştirmek için teşvik edilmeli ve ülkeler arasındaki hızlı bilgi paylaşımı bu kapsamda değerlendirilmelidir (OECD, 2011a: 58).

KDV'de, yükselen piyasa ekonomileri yönetim alanında yapılacak reformlara ihtiyaç duyarken, gelişmiş ülkeler politika alanındaki reformlara yönelmektedir. Bu çerçevede, zayıf mali yönetimlerin neden olduğu düşük etkinlik düzeyi dışarıda bırakılırsa, istisnaların azaltılması ve düşük oranların bertaraf edilmesi KDV gelirlerinin arttırılmasındaki en iyi yol olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok ülkede sabit oranlar arttırılmadan da düzenleme yapılabilme imkanı mevcuttur. Burada ülkelerin özel durumlarının göz önüne alınması gerekir. Örneğin; Meksika'da standart oranın yüzde 10 düşürülmesi çok küçük bir amaca hizmet ederken, Almanya'daki aynı durum GSYH'nın yüzde 0,8'i kadar maliyet oluşturmaktadır. İstisna oranının yarıya kadar düşürülmesi, hem yükselen hem de gelişmiş ekonomilerde GSYH'nın yüzde 2'sine yakın bir artış sağlayacaktır. Böylelikle KDV uyum açığının düşürülmesinden önemli bir gelir elde edilebilecektir. Letonya uyum açığını azaltarak GSYH'nın yüzde 1,6'sı kadar bir artış sağlayabilmiştir. Yine, KDV uyum açığının yükselen piyasa ülkelerinde yüzde 15, gelişmiş ülkelerde ise yüzde 7 azaltılması sırasıyla ülkelerde GSYH'nın tahminen yüzde 0,5'i ve yüzde 0,3'ü kadar vergi gelir artışı meydana getirecektir. Böylelikle, yapısal veya yönetimsel sorunlardan ziyade oranlar herhangi bir bozulmaya yol açmadan arttırılabilmelidir. Örneğin, Japonya'da C-Etkinlik yüksek; fakat oranlar düşüktür. Burada oranların arttırılması yoluyla, en az refah maliyetine katlanılarak, gelirlerin arttırılması mümkün olur (IMF, 2010: 78).

5. SONUÇ

KDV, son yıllarda hem ülkemizde hem AB'de hem de diğer ülkelerde ön plana çıkan en önemli vergi konumundadır. Ülkemizde toplam vergi gelirleri içerisindeki dolaylı vergilerin ağırlığı KDV'nin önemini daha da arttırmaktadır. Bu nedenle KDV hasılat performansının yükseltilmesi, bütçe dengelerinin iyileştirmesi açısında belirleyici olabilmektedir.

Tebliğde, hem Türkiye'de hem de AB üyesi ülkelerdeki KDV hasılat performansı KEO, C-Etkinlik ve KHO yaklaşımlarına göre hesaplanmıştır. Buna göre, 1985-2001 arası dönemde KEO ortalaması yüzde 29,3 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı dönem ortalaması C-Etkinlik Oranı için yüzde 37,7 ve KHO için yüzde 39,6'dır. 2002-2011 yıllarını içeren dönemde KEO ortalama yüzde 34,1, C-Etkinlik Oranı yüzde 41,9 ve KHO ise, yüzde 45,4 düzeyine erişmiştir.

Ülkemizin genel anlamda KDV hasılat performansının yüksek olmamasına rağmen, son dönemlerde ciddi arttışlar kaydedildiği sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye'deki KDV hasılat performansının artmasında siyasi istikrarın, ekonomik büyümenin ve vergi yönetimindeki olumlu gelişmelerin katkısı büyüktür.

AB üyesi ülkelerdeki KDV hasılat performansına 2002-2010 yılları arasında bakıldığında, her üç yönteme göre; Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, İsveç, Lüksemburg ve Güney Kıbrıs'ta ciddi etkinlik artışları gözlenmektedir. Buna karşılık; Slovenya, Malta, İngiltere, Fransa, Finlandiya, Almanya, Avusturya, Danimarka ve AB ortalamasında pek değişiklik oluşmadığı ifade edilebilir. 2002-2010 yılların arasında KDV performansı düşen ülkeler ise Yunanistan, Romanya, İspanya, Litvanya ve Letonya'dır.

AB ülkelerinin KDV hasılat performansları kümeleme analizine göre 2002-2010 yılları arasında karşılaştırıldığında, dört farklı grubun oluştuğu sonucuna varılmaktadır. Buna göre, KDV performansı en yüksek olan ülkeler; Kıbrıs, Lüksemburg, Bulgaristan, Estonya ve

Slovakya'dır. En az performansa sahip ülkeler ise; Belçika, Çek Cumhuriyeti, Fransa, İngiltere, İspanya, İtalya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Yunanistan ve Türkiye'dir. Türkiye'nin en düşük performansa sahip büyük ülkeler kategorisinde yer aldığı görülmektedir.

Gerek Türkiye'de gerekse AB ülkelerinde KDV'nin toplam vergi sistemi içerisindeki ağırlığının önümüzdeki dönemlerde de süreceği düşünülmektedir. Özellikle; kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin sınırlandırılması, kayıp ve kaçakların önlenmesi, sistemin hem uygulama hem de mevzuat yönünden basitleştirilmesi, vergi yönetimi ve denetiminde bilgi işlem teknolojilerinden yoğun olarak yararlanılması KDV hasılat performansında artışlar meydana getirebilecektir.

KAYNAKÇA

Aizenman, Joshua and Yothin Jinjarak. (2008). "The Collection Efficiency Of The Value Added Tax: Theory and International Evidence", *The Journal of International Trade & Economic Development*, Vol. 17, No. 3, ss. 391-410.

Batırel, Ömer Faruk. (2007). *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları No: 24.

Çakmak, Zeki. (1999). "Kümeleme Analizinde Geçerlilik Problemi ve Kümeleme Sonuçlarının Değerlendirilmesi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:3, Kasım, ss.187-205.

DPT. (1967). *2. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, Ankara.

European Commission. (2011a). *Tax Reforms in the EU Member States*, 2011 Edition: Luxembourg: Publications Office of The European Union, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-5_en.pdf, (10.08.2011).

European Commission. (2011b). *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, Belgium.

European Commission.(2010a), *Green Paper On The Future of VAT*, Brussels, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:EN:PDF, (10.12.2011).

European Commission. (2010b), *Monitoring Tax Revenues and Tax Reforms in EU Member States 2010 Tax Policy After the Crisis*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-6_en.pdf, (10.08.2011).

Hybka, Malgorzata Magdalena. (2009) "VAT Collection Efficiency in Poland Before and After Accession To The European Union – A Comparative Analysis", *Ekonomika*, Vol. 85, http://www.leidykla.vu.lt/fileadmin/Ekonomika/85/7-18.pdf, (20.07.2011), ss. 7-18.

IMF. (1996). *The Efficiency Of VAT Implementation: A Comparative Study Of Central And Eastern European Countrıes In Transition*, WP/96/79, Washington, http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=1940.0, (20.07.2011).

IMF. (2010). *From Stimulus To Consalidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*, http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf, (15.04.2011).

Kalaycı, Şeref. (2005). *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Keen, Micheal and Ben Lockwood. (2006). "Is The VAT A Money Machine", *National Tax Journal*, Vol. LIX, No. 4, ss. 905-928.

Keen, Michael and Stephen Smith. (2007). "VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can Be Done?", *IMF Working Paper*, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0731.pdf, (12.04.2011), ss. 1-27.

OECD. (2006). *Consumption Tax Trends VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*,http://lysander.sourceoecd.org/vl=20142246/cl=15/nw=1/rpsv/cgi-bin/fulltextew.pl?prpsv=/ij/oecdthemes/99980169/v2006n4/s1/p1l.idx, (25.04.2011).

OECD. (2008). *Consumption Tax Trends 2008 VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_33739_41751636_1_1_1_1,00.html, (28.11.2011).

OECD. (2011a), *Consumption Tax Trends 2010 VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2010_ctt-2010-en, (05.10.2011).

OECD. (2011b), *OECD's Current Tax Agenda 2011*, http://www.oecd.org/dataoecd/38/17/1909369.pdf, (02.09.2011).

Özdamar, Kazım. (1999). *Paket Programlar İle İstatistiksel Veri Analizi*, Kaan Kitabevi: Eskişehir.

Tatlıdil, Hüseyin. (2002). *Uygulamalı Çok Degiskenli İstatistiksel Analiz*, Ankara: Akademi Matbaası.

Turhan, Salih. (1998). *Vergi Teorisi ve Politikası*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

e Türkiye'de Sabit KDV Oranları (1985-2010)

	1985	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2**
	14	14	14	14	14	14	14	14	14	15	15	15	15	16	16	16	16	16	16	16	16	16	1
	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	2
	19	19	19	19	19	19	19	19,5	19,5	20,5	20,5	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	2
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	18	22	22	22	20	20	20	20	20	20	20	20	2
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	19	19	19	1
	22	22	22	22	22	22	22	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	2
	-	-	-	-	-	-	10	10	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	2
	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	20,6	20,6	20,6	20,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	1
	19	19	19	20	20	18,5	18,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	19	19	19	19	19	19	1
	15	15	15	15	15	15	15	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	1
	23	23	23	25	25	23	23	21	21	21	21	21	21	21	21	21	20	21	21	21	21	21	2
	-	-	-	12	12	13	13	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	1
	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	2
	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	20	20	20	20	20	20	20	20	20	2
	-	-	-	-	-	-	-	5	8	8	8	8	8	8	8	8	10	13	15	15	15	15	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	1
	12	12	12	12	12	12	12	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	1
	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	20	2
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	15	15	15	15	15	15	15	15	18	18	18	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	2
	-	-	-	17	17	17	17	16	16	16	16	17	17	17	17	17	17	19	19	19	21	21	2
	-	-	-	-	-	-	-	-	18	18	18	18	18	22	22	19	19	19	19	19	19	19	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	23	25	25	23	23	23	23	23	23	23	20	19	19	19	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19	19	19	20	20	20	20	20	2
	10	**10**	**12**	**12**	**10**	**11**	**12**	**12**	**12**	**15**	**15**	**15**	**15**	**15**	**15**	**17**	**18**	**18**	**18**	**18**	**18**	**18**	**1**
	-	-	-	16	16	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	19	19	1
	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	19,2	19,3	19,5	19,5	19,4	19,6	19,4	1

mission, *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, Belgium, 2011(b), s. 23.

Soru ve Cevaplar

Prof.Dr. Aykut Herekman

Şimdi değerli arkadaşlar önümdeki programa göre bir kahve molası var; ama bu resim çektirmedeki rötarımız zannediyorum bu kahve molasını ortadan kaldıracak. Bu kahve molasını verirsek bu yarım saat. Arkasından tartışmalara geçersek akşam yemeğine zor yetişiriz. Zaten bugün hepimiz çok yorulduk. Yoldan geldik, bugün hem sabah hem öğleden sonra oturumlar var. Yarın çok rahat, öbürsü gün çok rahat. Birinci gün epey yüklü. Ben sizlere soruyorum kahve molası verelim mi yoksa devam mı edelim? Evet, oylanmıştır, devam ediyoruz. Şimdi suallere geçmeden önce başkan olarak ben de bir iki konuda konuşmak istiyorum, sırasıyla. Birinci konuşmacı arkadaşımız Engin Bey, çok güzel şeylerden bahsettiler. Özellikle vergi ziyanının, vergi kaçakçılığının önüne geçilmesi için alınması gereken bir sürü tedbirlerden bahsetti. Benim bildiğim burada çok basit bir olay var, otokontrol denen. Yıllardan beri söylenir, bir vergi sistemi üç bacak üstüne oturur: Bunlardan bir tanesi gelir, gelir vergisi alınır; bir tanesi harcama, katma değer alınıyor bizde; üçüncüsü de servettir. Bu üç bacaklı sacayağı kurduğunuz zaman zaten üçü birbirini kontrol eder. Her mükellefin peşine bir vergi kontrolörü takmak suretiyle siz bu işin içinden çıkamazsınız. Onun için en kolay sistem ne kerametse bu servet beyanı -vaktiyle vardı hatırlarsınız- kaldırıldı ve bu servet beyanını şimdi ağzına alan iktidardan oluyor. Biliyorsunuz bir maliye bakanımızın da başını yedi bu olay. Onun için bu konu hakkında ne düşünüyorsunuz? Neden bir türlü dillendirilmiyor? Bir servet beyanı, küçücük binlerde ifade edilen bir servet vergisi… Biliyorsunuz servet vergisi bir hazineye gelir için değil, sırf bu otokontrolü tesis ettirtmek ve bu beyannameyi vermek için kurulur. Neden böyle bir şey düşünülmüyor?

Evet, ikinci konuşmacı arkadaşımız ile ilgili... Ahmet Somuncu çok güzel bir şey söylemiş: "Vergi kanunu yapma sanatı". Evet, güzel bir terminoloji. Özellikle tam Türkiye'ye oturuyor; çünkü sanatçı özgürdür biliyorsunuz, bağımsızdır, sanatını istediği gibi yapar, hiçbir norma tabi değildir. İşte bizim de Türkiye'de bugüne kadar vergi reformu adı altında yapılan her şey, hiçbir norma tabi olmaksızın bir sanatçı özgürlüğü ile yapılmış ve biraz önce arkadaşımızın gösterdiği o resimlerdeki otomobiller gibi birtakım "vergi güzel yasaları ve sanatları" ortaya çıkmış diye görüyorum ben. Hiçbir norma bugüne kadar oturtulamamış. Ben bir tarihte Gelirler Genel Müdürü arkadaşımıza -bu gene motorlu taşıtlar vergisi içerisindeydi deniz taşıtları- onlarla ilgili bir şey söyledim. "Vallahi Ankara'da deniz yok ki biz nereden bilelim yanlış olduysa hocam" demişti.

Gelelim üçüncü konuşmacımıza. Nefis bir ütopya, hayal ürünü burada dinledim. Arkadaşlarıma soruyorum: Türkiye'de kaç tane işçi var, kamu sektöründe çalışan ve özel sektörde çalışan? Bunların her biri bir beyanname verirse acaba kaç beyanname eder? Baştaki arkadaşımız bir maliyet hesabı yaptı. Her bir kağıdın maliyetini düşünün, onların vergi dairesine verilmesini düşünün, bu vergi dairesindeki insanlar onları nereye koyacaklar onları da bilemiyorum. Bir bunu düşünün bir de kendilerine ayrıca bir sual soruyorum: Ne kadar kazandığınızı bilemiyorum, emekliyim. Diyelim ki 2.000 lira alıyorsunuz ayda. Bu senede 24.000 lira yapar. Bundan %20 vergi alacak olursak 4.800 lirayı siz ödeyebilir misiniz iki taksitte? Giderleri düşelim biraz daha 4.800'den giderleri düşersek 3.000 kalsın. 3.000'i ödeyebilir misiniz? Bütün salona soruyorum ben. Yani sizin elinize brüt maaş verilir, sonunda siz bunu beyannameyle beyan eder ve o çıkacak vergiyi o maaşınızdan acaba nasıl ödersiniz? Bu KDV'ye gelince, biz piyasada da çalışıyoruz biraz, bunun yumuşak karnı arkadaşlar bu performansın, düşük vergi oranı biliyorsunuz. Bazı sektörlere hatta Sayın Başbakanımız – bunu bilmiyorlar da- gelip...(?106: 18) %30'a indirirsen yaşadık hepimiz. KDV gibi bir sektörde %18'den %...(?106: 24) muazzam bir külfet gelir. Nasıl bir külfet gelir? Vergi iadesi diye başına

bir dert gelir. İşte en büyük performans düşüklüğü buradadır. İki; sahte faturacılık. Sahtecilik de burada girer. Ne kadar çok sahte fatura toplarsanız o kadar çok vergi iadesi alırsınız.

Şimdi salondan arkadaşlarımıza sual sormak isteyenler lütfen işaret buyursunlar. Evet, buyrun Turgay Bey.

Prof. Dr. Turgay Berksoy (Marmara Üniversitesi)

Teşekkür ederim. Bütün konuşmacıları da kutluyorum katkıları için. Bir tespitimi sizlerle paylaşıp -bu tabii benim tespitim; ama mutlaka eminim ki pek çok arkadaşımızın da paylaştığı bir tespit- sizlerin bu konudaki düşüncesini öğrenmek istiyorum. Özellikle bu katma değer vergisi (KDV) meselesi üzerinde yoğunlaşarak bu tespiti paylaşmak istiyorum. Şimdi Türkiye'de KDV ve bu bağlamda dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının yüksekliği ve OECD ülkeleri ve Avrupa Birliği (AB) ülkeler içindeki bu yüksek oran sürekli olarak tartışma konumuz. Ancak bu konuda eğer biraz daha olaya odaklanırsak ya da biraz daha fokus edersek KDV aslında birkaç özel tip haricinde işte bu akaryakıt vs. onun dışında aslında KDV oranları itibari ile AB ortalamalarından çok fazla farkımız yok diğer KDV oranları bakımından ve bu bağlamda toplam vergi gelirleri içindeki payına baktığımızda temel sorunun dolaylı vergiler payının yüksekliğinden değil, tam tersine dolaysız vergiler payının düşüklüğünden kaynaklandığını görüyoruz ki bu da zaten bir önceki Güneş arkadaşımızın ifade ettiği tebliğde de belli ölçülerde vurgulanıyordu bu konu. O nedenle kayıt dışılık dolaysız vergilerin –başta gelir vergisi olmak üzere- daha etkin bir şekilde tahsili gibi konuların bir kez daha belki değerlendirilmesi, ele alınması defalarca da söylendiği gibi gerekebilir. O nedenle bu klasik ifadeyi kullanmaktan kaçınmakta yarar var diye düşünüyorum. Yani "Türkiye'deki dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının yüksekliği" şeklinde yerleşmiş bu genel kanıyı birazcık değiştirmemiz gerektiği ya da bu ifadelerin bir kez daha düşünülmesi, değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyorum. Paylaşmak istediğim birinci konu bu ve sizlerin de bu konudaki düşüncelerinizi almak istiyorum.

Diğer bir konu da çeşitli ortamlarda çok fazla ifade ettim, burada da bir kez daha ifade edeyim: Türkiye'de KDV ve Özel Tüketim Vergisi(ÖTV) ki sizin tebliğinizde çok fazla değinilmedi çünkü KDV'ye odaklandınız esas itibari ile. KDV, özellikle dahilde alınan KDV ile ÖTV'yi değerlendirdiğimizde –biliyorsunuz KDV bir genel tüketim vergisi, ÖTV ise adı üzerinde özel bir tüketim vergisi- hasılatlarına baktığımızda özel tüketim vergisinin genel tüketim vergisi hasılatından daha fazla bir hasılat payına sahip olduğunu görüyoruz. Bildiğiniz gibi bu esas itibariyle vergi tekniğine de, vergi prensiplerine de aykırı; çünkü bir genel ya da genel bir tüketim vergisinin hasılatının özel tüketim vergisinin hasılatından daha düşük olması pek bizim vergi tekniğinde anlaşılabilir bir şey değil. Bu çok yakın zamana kadar biliyorsunuz dahilde alınan KDV artı ithalde alınan KDV hasılatı toplamı bazında da böyleydi. Yani ÖTV'nin hasılatı çok daha fazla yüksekti ve bu anlamda birkaç gün önce bu akaryakıtta yapılan ÖTV'deki bu ufak oranlı indirimin de belki bu konudaki bir kötü görüntüyü silme amacının belki ilk ayak sesleri olduğunu acaba düşünebilir miyiz? Bu konudaki hem sizlerin hem eğer ilgilenirlerse diğer konuşmacıların düşüncelerini öğrenmek istiyorum. Teşekkür ederim.

Dr. A. Bumin Doğrusöz (Marmara Üniversitesi):

Ben bütün tebliğ sunan hocalara teşekkür ediyorum. Epey bilgilendik; fakat özellikle Engin ve Ahmet Hocaların tebliğleriyle ilgili bir iki şey söyleyerek birer soru yöneltmek istiyorum. Engin Hoca çok güzel bir şekilde maliyenin teknolojiyi, teknolojik imkanları kullandığını, bu gelişmeleri bize anlattı: E-devlet, e-beyannamenin gelişmelerini anlattı. Bunlar çok güzel şeyler; ama bizim vergi hukuku yönünden ilgilenmemiz gereken bir sorun daha var. O da şu: Acaba bu teknolojik gelişmeler karşısında kişilerin ve mükelleflerin haklarını ne kadar koruyoruz? Şimdi e-haciz denilen bir şey çıktı. 5.000 lira borcu olan bir kişiye ödeme emri bile

gönderilmeden 10 bankaya birden beşer bin lira haciz konuyor veyahut da arabanızla giderken trafik durduruyor "Efendim, sizin vergi borcunuz varmış" diyor "arabayı bağlayacağım". "E tebligat ödeme emri geldi mi?" "Hayır". Araştırıyorsunuz, vergi dairesi diyor ki –yüzlerce yaşanan olaylardır bunlar- "Efendim posta pulumuz yoktu. Tebliğe çıkaramadık, ancak böyle tahsil edebiliyoruz". Peki, bu teknoloji karşısında kişi haklarını nasıl güvence altına alıyoruz? Bu teknolojik gelişmeler, e-beyannameler vs.ler acaba bunlar yasal dayanağa bağlanırken mükellef hakları da korunuyor mu ve bu tip haksız uygulamalara karşı kamunun sorumluluğu nasıl ortaya çıkıyor? Yani Maliye Bakanlığı'nın bu tip hatalı uygulamaları tazmin yükümlülüğü var mı veya nasıl tazmin ediliyor? Çünkü mesela bugün T.C. kimlik numarasını vergi numarası olarak kullanıyoruz; ama batı hukuklarında kişilerin özel, mahrem bir şeyi olan kimlik numarası bugün alışveriş yaparken kasiyere veriyorsunuz, otele girerken veriyorsunuz... Herkesin elinde dolaşıyor T.C. kimlik numaraları ve oradan adrese kayıt sistemine ulaşılıyor. Bu kadar acaba sorumsuz ve kişi haklarını garantiye almadan tamamen elektronik ortamda kişilerin üzerine yüklenmek acaba bizi totaliter maliye anlayışına götürür mü? Bunu sormak istiyorum, bir. İkinci olarak kağıt maliyeti denildi; ama e-beyanname veya elektronik sistem kağıt maliyetini azaltmadı, kamunun kağıt maliyetini azalttı. Neden derseniz? Bütün muhasebe büroları ve şirketler o beyannameleri print edip dosyaya koyuyorlar. İnceleme elemanı print edilmiş şekilde istiyor, mahkemeler print edilmiş şekilde istiyor. Bunları da maliyetin hesabında acaba nasıl nazara alıyoruz?

Ahmet Hocam da güzel açıklamalar yaptı; ama ona da bir iki şey sormak istiyorum. Kırmızı bir kamyonet gördük, onun 11 milyar vergisi var denildi; ama 11 milyar vergisi olursa şöyle hesaplıyorum: Kasko değerinin %5'i üst sınır olduğuna göre 220 milyara satılması gerekir o kamyonetin; ama Türkiye'de 220 milyar liraya satılan kamyonet yok. Sonra bir araba daha gösterdi, güzel ve şık bir arabaydı. "Hocam reklam olmasın" diye isim vermedi; ama bu gizli emsal gibi vergi hukukunda çok tehlikeli bir şey. Görüyorum ben bunu. Bu nedenle ben isim vereceğim, akademik faaliyette reklam olmaz. Bu "Grand Voyager" bir araba, Voyager ve Grand Voyager modeldir. Şimdi bu arabalar çok ucuz ÖTV ile geldi; ama niye çok ucuz ÖTV ile geldi? Bir kere önce şunu söyleyeyim: ÖTV'de, motorlu taşıtlar vergisindeki gibi kamyonet ve kamyon, araba ayrımı yoktur. Bu motorlu taşıtlar vergisinde vardır. İçişleri Bakanlığı'nın trafik mevzuatında vardır. ÖTV'de gümrük giriş tarife cetveli vardır. Gümrük giriş tarife cetveli de sadece eşya taşımaya mahsus araç, yolcu taşımaya mahsus araç ayırımı yapar. Şimdi bu ayırım içerisinde baktığımız zaman "bu arabalar eşya taşımaya mahsustur" diye o güzel gösterdiğiniz şık arabalar Grand Voyager ile ilgili gümrük müsteşarlığı bağlayıcı tarife vermiştir. Bu bağlayıcı tarife uyarınca bu ithalatlar yapılmıştır. Burada kamunun sorumluluğunun da düşünülmesi gerekir; ama orada bir markanın üzerine gidilmiştir. Bir markanın üzerine gidildikten sonra emsalle ilgili olarak Renault'nun da üzerine gidilince şu görülmüştür: Devletin verdiği bu tarifeye göre ithal edilen araç sayısı, satılan araç sayısı 227.000'dir. Bunu görünce devlet "Ben yanlış yaptım" demiştir. 5838 sayılı kanunla, geçici 3. madde ile bütün bu tarhiyatların hepsini kaldırmıştır. Dolayısıyla bu nedenle "Bu araba kamyonet mi?" diye sorarken galiba biraz daha konunun detayına inilmesi gerekirdi diye düşünüyorum. Bunun dışında "yasama kalitesi" denilen bir kavram, özellikle Amerikalılar çok kullanıyorlar bunu. Kanunların hazırlanış sürecinde galiba bizim ihmal ettiğimiz bir şey daha var. Sayın Ahmet Hoca'mdan onu da rica edeceğim: Tedvin tekniğine ne kadar uyuyoruz? Mesela biz şunu yapıyoruz: Kaldırdığımız istisnayı 6 ay sonra yeniden getiriyoruz falan onları geçiyorum; ama mesela veraset ve intikal vergisinin istisnalar maddesine (m) bendi ekliyoruz, kanunun çıktığı gün bakıyoruz ki kanunda zaten (m) bendi var. 6 ay sonra (m) harfi (n) olarak düzeltiliyor. Şimdi mesela şu anda iki tane tasarı var mecliste, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda. İkişer gün arayla Bakanlar Kurulu'ndan geçerek meclise geldi. Baktınız mı bilmiyorum; ama her iki tasarı da gelir vergisi kanununa geçici 79. maddeyi ekliyor. Her iki tasarı da gelir vergisi kanununa 94'e 17'yi ekliyor. Acaba

bunlara karşı bu tasarıları bir süzgeçten geçirecek veya bu tasarıları değerlendirecek bir makam veya merci mi kurulabilir kullanılan farklı kavramları aynılaştıracak? Çünkü bunlar yasama kalitesini yükseltecektir. Çıkan kanun kalitesini yükseltecek olan bir şeydir ve ayrıca yasama süreci içerisinde baktığımız zaman acaba vergi kanunlarının diğer kanunlarla uyumunu değerlendirecek bir model öneriniz var mı diye soracaktım. Teşekkür ederim.

Hasan Baş:

Sayın Yard.Doç.Dr. Engin Hepaksaz Türkiye'de vergi sisteminin yeniden yapılandırılması meselesini gündeme getirirken teknolojik gelişmelerden söz ettiler. Bu meyanda Vergi Denetimleri Otomasyon Sistemi (VEDOS)'tan söz ettiler. Yine Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nı da ifade ettiler bu meyanda. Bu teknolojik gelişmelerin denecek bir şeyi yoktur elbette; ancak işin özünde acaba bu kurulun kurulmuş olması nasıl değerlendirilecek? Bu kurul kurulurken Maliye Teftiş Heyeti, hesap uzmanları gibi Türk kamu yönetiminin gerçekten son derece saygın kurumlarına son verilmiştir. Maliye Teftiş Heyeti Osmanlı'dan müdevver bir kurumdur. Hesap Uzmanları Kurulu 1930'larda kurulmasına rağmen Türk kamu yönetimine son derece katkıları olmuştur. Bu kurullardan Türk kamu yönetimine yöneticiler, bakanlar, başbakanlar çıkmıştır. Şunu demek istiyorum: Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın kurulmuş olması Türk vergi sisteminin hayrına bir iş midir? Teşekkür ederim.

Doç. Dr. Keramettin Tezcan - İzmir Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Tabii ben tüm tebliğcilere sunumlarından dolayı çok teşekkür ederim, tebrik ederim. Son derece faydalandık. Benim birinci değerlendirmem ve sorum Engin arkadaşıma. Engin arkadaşım sunumunda otomasyon uygulamalarının Maliye Bakanlığı'nın vergi toplama maliyetlerini azalttığı konusundaki tebliğinde de bir kısım veriler var. Bu doğrudur aslında, dünya ortalamasına doğru da gelmektedir. Dünya ortalaması 100 TL'de 0.64 kuruştur. Fakat bir şeyi kaçırdı ki bunu biraz Bumin Hocam belirtti: Peki mükelleflerin acaba bu otomasyona uymadaki maliyetleri ne kadar artmaktadır? Çünkü otomasyonda veya bu çerçevede mükerrer 257. maddeye göre Maliye Bakanlığı'nın aldığı yetkiyi tebliğle kullanırken bu arada mükelleflerin de buna uyum maliyetleri ve danışmanlık maliyetleri bu ölçüde yükselmektedir. Bu da çok önemli bir maliyet oluşturmaktadır. Özellikle Yeni Türk Ticaret Kanunu ile birlikte denetçi kullanma zorunluluğu ile birlikte şirketlerin katlanacakları maliyetleri de bu bağlamda düşünmek durumundayız. Yine Bumin Hocam söyledi, acaba bu otomasyonla birlikte mükellef haklarına ne kadar önem veriliyor? Yani Maliye Bakanlığı mükerrer 257. madde ile aldığı yetkiyle mükellefleri veya ticari faaliyetlerini, yaşamlarını zor durumda bırakacak birçok uygulamalara sebebiyet veriyor. Sadece bir örnek vereyim. Bumin Hocam bir örnek verdi; ama ben başka bir örnek vereceğim. Veri araştırma merkezi, doğrudur toplama merkezi; fakat burada üretilen bilgiler anında VEDOP sisteminde aktarıldığında vergi dairelerince çok kötü bir şekilde kullanılmaktadır. Bir örnekle bunu söylemek istiyorum: İstanbul'da bir mükellef Türkiye'nin 25 ayrı vilayetine mal satmış, belge de düzenlemiş. Ben iyi niyetli bir şirketten veya mükelleften bahsetmek istiyorum yani şahıs ya da şirket olabilir. Şimdi bu işleri bozularak piyasadan çekilmiş, bununla ilgili defter ve belgeler incelenmek üzere inceleme elemanlarınca talep edilmiş; fakat inceleme elemanları adresinde bulamadıkları için bir rapor tutmak suretiyle verdikleri bilançolarda değerlendirerek mükellefi, sahte belge düzenleyen mükellef olduğu şeklindeki bir rapor üzerine bir vergi tekniği raporu düzenleyerek VEDOP sistemine atmış bunu. Türkiye'de hangi vergi dairesi bunu görüyorsa veya gördüğü anda kendisine bağlı olan ve o mükelleften BELGE alan bütün mükellefleri çağırarak bu mükelleflere şunu diyor: "Senin kullandığın belge sahte, o zaman buna ilişkin KDV'yi ya pişmanlık beyannamesi ile bana bildir veya ben seninle ilgili tuttuğum raporda 3 yıldan 5 yıla kadar hapis cezası çıkar, 3 kat vergi ziyaı cezası keserim, senin hakkında da suç duyurusunda bulunurum" veya vergi inceleme elemanları. Fakat şunu göremiyoruz: Hakkında sahte belge düzenlediği iddia edilen o

kişilerle ilgili yargılama süreci bitmemiş, tamamlanmamış, kesin bir yargı yok ortada. İşte hakkında sahte belge düzenlediği iddia edilen mükellefler yargıya gitmiş olabilir hem idari yargıda hem adli yargıda. Bu süreçler tamamlanmadan bu rapora istinaden bütün mükellefler sahte belge kullandığı iddiasıyla bu şekilde bir... Hatta bunlardan belge kullananların vergi iadesi alma durumlarında çok ciddi sıkıntılarla karşı karşıya geliyorlar. Ben bu konunun hem mükellef hakları bağlamında hem de mükelleflerin otomasyon sistemine uymadaki katlandıkları maliyetler bağlamında nasıl değerlendirileceğini sormak istiyorum. Teşekkür ederim hocam.

Prof. Dr. Mustafa Akkaya (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi)

Benim önce Sayın Somuncu'ya bir sorum var. Galiba tebliğ başlığı biraz ironik belirlenmiş bunu bir açıklığa kavuşturmak istiyorum. "Vergi Kanunu Yapmama Sanatı 1999-2011 Sürecinde Bir Kesit" olarak değiştirmeyi düşünür mü? Diğer taraftan bir hususun da altını çizmek isterim: Evet, Türkiye'de vergi kanunu yapma sanatı ile ilgili ciddi bir sorun var; ama bu sorun tebliğde bir boyutu işte kesit olarak kendisi de ifade etti. Galiba bizim vergi yasalarıyla ilgili bir temel felsefe sorunumuz var çıkış noktasına ilişkin olarak. Özellikle 1999-2011 arasına baktığınızda, belki bir miktar daha geriye gidebiliriz, biz bu vergi ve hukuk birleşimindeki hukuk kısmını çok yadsımaya meyyal bir çizgi izliyoruz. En önemlisi de şudur: Vergi yasalarında temel hukuktaki yaklaşım mesela sorumluluğun temelinde kamu hukuku bakımından kusursuz sorumluluk, diğer sorumluluk türlerinde de kusur sorumluluğu esastır; ama bakarsanız 1999'dan bugüne kadar olan süreç içerisinde mesela 4369'la olan analizlerinizde - ki gerekçelere de özel vurgu yaptığınızı belirttiniz- orada 359. maddenin gerekçesini ben izninizle zikretmek isterim, diyor ki: "Ben kaçakçılık suçlarında kast unsurunu kaldırıyorum; çünkü manevi unsurun aranması cezalandırmayı geciktiren bir faktör olarak çıkmıştır. İşte temel felsefelerden bir tanesi bu. Yani vergi idaresine bu faturayı kesmek belki bir miktar haksızlık olabilir; ama vergilere ilişkin yasalaştırma sürecinde hiç kuşku yok ki Maliye Bakanlığı daima laboratuar oluşturmaktadır ve bu süreç içerisinde de Maliye Bakanlığı işte bu temel... Birçok örnek ekleyebilirsiniz: işte vergi usul kanunu, ondaki kasıt ve ihmal kaldırmaktan tutun mükerrer 35. maddedeki kanuni temsilcilerin sorumluluğuna... Yani artık vergi sisteminde kusur sorumluluğundan kusursuz sorumluluğa ki bu hukuki anlamda baktığınızda dünyadaki gelişmelerin tam tersi bir süreçtir. Yine bu süreç içerisinde -demin hocalarım örnekler verdiler- mesela ben bir hukukçu olarak, vergi hukuku ile uğraşan birisi olarak Kabahatler Kanunu ile Vergi Usul Kanunu arasındaki ilişki ile ilgili birisi bir şey soracak diye korkuyorum; çünkü ikisi arasındaki ilişkiyi ben kuramıyorum. Mesela bu da yine temel felsefe sorunlarından bir tanesi. Mali hukuk alanındaki düzenlemeler de hukukçuları yok saymak... Bizlere sorsunlar diye söylemiyorum; ama hukukçuları ve hukuku yok sayma biçimindeki bir eğilimin çok güçlü olduğunu burada vurgulamak isterim. Üçüncüsü de şu: Yine aynı çıkışın sonucudur. Dil bakımından ki bunun özel olarak eleştirilmesi gerekir demin Sayın Doğrusöz tedvinden bahsetti, bu özel bir şeydir ve sanattır, gerçekten de bir sanattır; ama öyle özgürce her yeni yasada kendi yaratıcılığınızı gösterdiğiniz değil, kuralları olan bir sanattır. Bu anlamda son derece ciddi problemlerin olduğunu söylemek istiyorum. Bir de son bir husus yine 1999-2011 arası değerlendirmelerde, Vergi Usul Kanunu'nda son saydığımda yanılmıyorsam 11 adet Maliye Bakanlığı'na usul ve esasları değiştirme yetkisi veren düzenleme vardı. Bence eğer bir vergi yasası 1999-2011 arası değerlendirme yapıyor isek artık vergilerin yasallığı ilkesinin Maliye Bakanlığı'nın usul ve esasları belirleme yetkisiyle değerlendirilmesi veya bu gözlükten değerlendirilmesi, bakılması gerektiğini vurgulamak gerekiyor. Teşekkür ederim, sağ olun.

Prof. Dr. Yusuf Karakoç (Dokuz Eylül Üniversitesi)

Sayın Başkan çok teşekkür ediyorum, başta şahsınız olmak üzere sunum yapan bütün arkadaşlara teşekkür ediyorum. Ben de arkadaşların yaptığı katkılara biraz katkı yapacağım. Bunlardan biri şüphesiz ki Ahmet Somuncu'nun tebliği üzerine. Bir diğeri de ücretlerin vergilendirilmesi konusunda olacak. Sayın Doğrusöz yasama kalitesinden söz etti. Yasama kalitesinin olabilmesi için yasama çalışmalarının, kanun hazırlıklarının şüphesiz ki birtakım bilim komisyonlarından geçmesi gerekir. Vergi alanında çok sayıda kanun, temel kanun olsa da değişiklik kanunu olsa da herhangi bir bilim komisyonundan geçmeden daha çok Maliye Bakanlığı bürokratları tarafından hazırlanmak suretiyle Bakanlar Kurulu'na sunulur ve oradan da meclis başkanlığına intikal eder ve dolayısıyla da bu hazırlıklar belki gereği gibi yapılmadan, kamuoyunda yeterince tartışılmadan kanunlaştığı için de birtakım sorunlar ortaya çıkabilir. Sayın Somuncu Belirlilik İlkesi'nden söz ettiler. Belirlilik İlkesi, Hukuki Güvenlik İlkesinin bir alt ilkesidir. Onun yanında Kıyas Yasağı İlkesi de vardır; ancak düzenleme aşamasında Kıyas Yasağı İlkesi'nden söz etmek mümkün değildir; çünkü kıyas yasağı idare ve yargıya özgü bir yasaktır, düzenleyene kıyas yasağı yoktur. Yer yer anayasa mahkemesine "yüce mahkeme" sıfatı izafe etti, ben bulunduğum her yerde herhangi bir mahkemeye "yüce" sıfatının izafe edilmesinin doğru bir şey olmadığını, kendilerine kutsallık izafe etmek olduğunu, eğer kendilerine kutsallık izafe ediliyorsa o zaman da kararlarının eleştirilemez olması gerektiğini düşünüyorum. Bu nedenle hiçbir mahkemenin, hele hele laik bir hukuk sisteminde asla "yüce" sıfatı kazanmaması gerekir, verilmemesi gerekir. Gerçi yüksek mahkemeler kendilerine de "yüce mahkeme" diyor; ama bunun doğru olmadığını belirtmek istiyorum. Onun dışında "yeni moda tabir ile vergi kabahatleri" ifadesi kullanıldı. Bu biraz sürç-i lisan olmuş olsa gerek. Bu artık yeni moda bir tabir değil, kanuni bir tabirdir. "Vergi kabahatleri" tabirinin kullanılması gerekiyor. Sayın Akkaya "Vergi Usul Kanunu ile Kabahatler Kanunu arasındaki ilişkiyi soracaklar diye ödüm kopuyor" diyor. Sordum gitti, ödü koparsa da kopsun. Buna cevap vermek zorundayız. Kabahatler Kanunu ile Vergi Usul Kanunu arasında bir ilişkinin mecburen kurulması gerekiyor ve o ilişki maalesef üzgünüm tehlikeli bir şekilde kuruluyor. Bu ilişki özel kanun- genel kanun ilişkisi çerçevesinde şüphesiz ki Kabahatler Kanunu, genel kanun, Vergi Usul Kanunu, özel kanun; ancak kabahat düzenlemesi Vergi Usul Kanunu'na yansıttığınızda o zaman usulsüzlük, özel usulsüzlük cezasını gerektiren birtakım Maliye Bakanlığı düzenlemelerinin Kabahatler Kanunu düzenlemesine çok da ters olmadığını kabul etmek gerekebilir. Böyle bir tehlike vardır; ama ben kanunilik ilkesinin çok sert ve katı bir şekilde uygulanması gereken vergi ceza hukuku alanında asla idarenin genel düzenleyici işlemleriyle ne kabahatin ne de cezasının yaptırımının belirlenmesinin mümkün olduğunu düşünen biriyim. Bu alana dikkat etmekte yarar var. Şüphesiz bizim kanunlarımızda anayasadan kaynaklanan bakanlar kuruluna yetki verme ve biraz da onu aşarak Maliye Bakanlığı'na yetki verme ölçüsüz hale getirilmiştir. Bu Vergilerin Karariliği İlkesi diye tarafımdan yıllar önce ifade edilmiş ve bu Kararilik İlkesi de herhalde devam ediyor. Şüphesiz ki ölçüsüz yetki devri gerçekten yasama yetkisinin bakanlar kuruluna devri anlamına gelir. Bundan mutlaka kaçınılmasında yarar var. Kişiye ve olaya özel düzenleme maalesef bizim her türlü hukuk alanımızda var. Bu daha çok maalesef ve maalesef şu anda tartışmakta olduğumuz vergi hukuku alanında vardır. Bunlardan kaçınılmasında yarar var. Gerekçe okumak güzeldir, çoğu temel kanunların artık gerekçesi bile yoktur. Bir de gerekçelerin bağlayıcı bir etkisi de bulunmamaktadır, sadece tartışmalara ya da amaçlara bakılabilir. Kanun yapma gerçekten bir sanattır. Sayın Başkan bu sanatı biraz ölçüsüz, sınırsız bir şekilde ifade etti; ama bu kanun yapma sanatı ilkelere dayalı yapılacak bir sanattır. Ama bizim ülkemizde üzgünüm sadece vergi kanunları değil, diğer kanunların büyük bir ekseriyetinde de bu sanat gereği gibi icra edilememiştir, edilememektedir. Servet beyanı konusunda Sayın Başkan ısrarla servet beyanı dedi, hocam şu anda servet beyanına ihtiyaç yok. Beyan edilebilecek daha doğrusu gizlenilemeyecek servetlerin hepsi e-maliye, e-devlet tarafından biliniyor. Beyan etmemize ihtiyaç yok, onlar bizden daha iyi biliyorlar neyimiz var

neyimiz yok. Belki bizim unuttuğumuz, bilmediğimiz ya da dikkatten uzak tutmak istediğimiz birtakım şeyleri bizden daha iyi biliyorlar. Servet beyanına gerek yok; ama mutlaka o dediğiniz üçlü vergilendirmede servet ayağının da güçlendirilmesi ve belki o vergilerin oranlarının da bir miktar artırılmasında yarar olduğunu düşünüyorum. Ücretlerin vergilendirilmesine gelince ben bu tebliğde anayasa mahkemesinin belki de yetkisini aşarak iptal kararı vermesi ve sonrasında da bu iptal kararına dayanarak Maliye Bakanlığı'nın ücretlilerle ilgili düzenleme yaptırması tabii ki bu düzenleme kanunla yapılmıştır; ama yönlendiricisi Maliye Bakanlığı'dır. Bu düzenlemenin mutlaka eleştirilmesi gerektiğini beklerdim; ama en azından duymadım. Çünkü ücretler, benim kişisel anlayışıma göre şu anda emek gelirleri, sermaye gelirlerine göre farklı vergilendirilmemelidir. Eğer vergilendirilecek ise de mutlaka düşük ücretlerin düşük vergilendirilmesi gerekir. Şu anda ise tam tersi bir koruma sağlanmıştır. Bunun da belirtilmesinde yarar var. Bence ücret vergilendirilmesinde ya da dolaysız vergilerin uygulanmasında en büyük sorun artan oranlı tarife sorunudur. Tek oranlı vergilendirmeyi kabul ettiğinizde aslında sorunların bir kısmı kendiliğinden çözülecektir. Gelir artışınız olmayabilir; ama sorun azalışınız mutlaka olacaktır. Kaldı ki toplamaydı, çıkarmaydı, çarpmaydı, bölmeydi işiyle uğraşmak yerine, insanları kanuna aykırı davranmaya teşvik etmek, zorlamak yerine tevkif yoluyla %85 ila %95'ini aldığınız gelir vergisini tek oranda alırsınız. Buna asgari geçim indirimi sadece ücretlilere değil şüphesiz ki bütün gelir unsuru elde edenlere ya da gelir vergisine tabi tutulanlara tanınması gereken bir kolaylık olması gerekir; çünkü herkesin asgari geçime ihtiyacı vardır. Onu yaygınlaştırmakta yarar var. Onun dışında "Fiş toplanmıyor" denildi, "Hiçbir memur fiş toplamıyor" şeklinde bir ifade kullanıldı. Ben fiş toplayan bir memurum o yüzden "hiçbir memur" ifadesi doğru bir ifade değil. "Çoğu zaman toplanmıyor" belki tolere edilebilir. Bir de tek oranlı vergiye beyanname verme halinde asgari ücret toplamı kadar harcama belgesi eklemeyi getirirseniz insanlar o zaman fiş de toplarlar, belki beyanda da bulunurlar. Kendilerine %5'lik-%10'luk bir vergi indirimi sağlarsanız bu avantajı da kendileri elde etmiş olabilir. Son olarak da şunu söyleyeyim: E-devlet, e-maliye bazı şeyleri kolaylaştırabilir; ama özellikle yükümlü haklarını, insan haklarını bazen ihlal etme tehlikesini de bünyesinde barındırır. Hiç beyanname vermemiş kişilerin herkesin beyanname vermesini istemesi, hiç e-hacize maruz kalmamış kişilerin e-maliye yoluyla birtakım kolaylıkların yaygınlaştırılmasını talep etmesi biraz kolaycı tavırdır diye düşünüyor. Hepinize saygılar sunuyorum.

Prof. Dr. Billur Yaltı (Koç Üniversitesi)

Değerli konuşmacılar çok güzel tebliğler sundular, dikkatle dinledim. Memnuniyetimi ifade etmek istiyorum; çünkü genç arkadaşlarım kürsüdeler. Ben Ahmet Somuncu'ya yorumlu bir soru yöneltme arzusu içindeyim. Önemli bir konuya değindiler; fakat tebliğin içerisinde anayasa açısından bir değerlendirme yaptı. O da şuydu: 73. maddenin herhangi bir değişikliğe ihtiyaç duymadığını, bu maddenin olduğu şekliyle kalabileceğini söyledi, bu anlama gelen bir cümle ifade etti. Şimdi anayasa yazım ve yapım sürecindeyiz ve ilk kez bir sivil anayasa değerlendirmesi ve tanıklığı karşısındayız. Bu yapım süreci ile ilgili olarak bir dizi konu gündemde yer almakla birlikte akademi dışında bir vergi anayasa maddesi tartışması olmadığını görmek benim için üzüntü verici. Toplumun büyük bir çoğunluğunun şu veya bu şekilde vergi mükellefi olduğunu göz önüne alırsak, vergi ödeyicisi olduğunu göz önüne alırsak aslında diğer bir dizi konunun yanında bunun da önemli bir anayasal tartışmaya konu edilmesi gerektiğini düşünenlerdenim ben. Tabii akademi içinde bugüne kadar çok eleştiriler, değerlendirmeler, yeni öneriler getirildi. Bunlar çoğunlukla belki yazılı şekli ile kamuoyuna ve akademik çevreye sunuldular; ama şunu değerlendirmemiz lazım: Bu değerlendirmelerin içinde, önerilerin içinde çok değerli fikirler de var ve benim gördüğüm kadarıyla ve çoğunlukla bu 73. maddenin bir yenilenmeye ihtiyacı olduğu, yeni bir kalifikasyona ihtiyacı olduğu görüşü

bana göre ağırlıklı. Bunun nedenini şöyle söyleyebiliriz: 73. madde eğer mükemmelse "O halde uygulamada sorunlarımız var. Yasa koyucunun bu madde ile olan ilişkisini eleştirebiliriz ve fakat bırakırız" dememiz gerekiyor. İkincisi "Anayasa mahkemesinin bir yorum problemi var" dememiz gerekiyor ve o zaman anayasa mahkemesini eleştirerek ama meseleyi orada kapatmamız gerekiyor. Bence bu da doğru değil. Eğer bu yasama organı ile ve anayasa mahkemesi ile ilgili olarak birtakım sorunlar varsa ve tarihsel süreçte deneyimlerimiz sıkça ve çokça bunu ortaya koyduysa o halde akademisyenler olarak 73. maddenin bir yeni kalifikasyonunun altını kuvvetle çizmemiz gerektiğine inanıyorum. Örneğin, 73/4 bir dizi sorun yaratmıştır, anayasa mahkemesine bir dizi eleştiri yöneltmiş olduğumuz kararları mevcuttur; ama o ifade en azından yasama organının yönlendirilmesi, anayasa mahkemesinin yorumunun zenginleştirilmesi açısından ben bir metin zenginliğinin olması gerektiğine inanıyorum. Ayrıca literatürde yine geriye yürümeyle ilgili deneyimlerimizden de yola çıkarak bu konuda anayasada bir madde olup olmaması gerektiği yönünde bir tartışma açmamız gerekiyor. Belki bir dizi meslektaşımız farklı görüş üretecektir; ama bazıları da geriye yürümezlikle ilgili en azından istisnai hallerde yasama organına bir hareket alanı açarak bir düzenleme olması yönünde bir değerlendirme yapabileceklerdir. Dolayısıyla tartışılacak çok konu olduğu gibi bana göre 73. madde de kalifiyeyi gerektirir diye düşünüyorum. Soru olmadı; ama bir tamamlama olarak algılayınız lütfen. Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Aykut Herekman:

Ben teşekkür ediyorum. Şimdi sayın konuşmacılara yine ilk sıradaki şekilde söz veriyorum.

Yrd. Doç. Dr. Engin Hepaksaz:

Bumin Hocam aslında mükellef haklarından bahsetmişti. Mükellef hakları ile ilgili olarak ben Bumin Hocam'a kesinlikle katıldığımı söylemek istiyorum. Tebliğde haciz ile ilgili 6 başlık içerisinde yaşanan sorunlara yer vermiştim; ama süre konusunda yetiştiremem umuduyla sadece bir veya ikisini aldım. Hatta teknik konulara da belki girilebilirdi; çünkü uygulama sürecinin başlangıcında bu konuda yaşanan sıkıntılar vardı, hatta geriye dönülemez... Vergi dairesine gittiğinde mükellefin olumsuz yanıt aldığı durumlar söz konusu olmuştu. Mesela mahsup talebi olan mükelleflerin bu kapsama alınması, ödeme emri yapılmadan haciz uygulaması yapılması, bunun dışında hatalı tahakkuk veya telkinin lazım olan durumlarda burada mükellefin borçlu durumuna düşürülmesi gibi hacizle ilgili gerçekten ciddi sıkıntıların burada yaşandığı görülüyor; ama şuna bakmak lazım tabii ki: VEDOP veya elektronik uygulamalar, belki biraz daha üste çıkmak lazım, e-devlet uygulamaları olarak biraz konuya bakmak lazım. Bu süreçte ciddi sıkıntılar olmuş, yaşanmış ve Gelir İdaresi Başkanlığı'nın performans hedefleri veya faaliyet programına baktığımız zaman mükellef hakları konusu her zaman burada işlenen bir konu; ama uygulamada maalesef sıkıntılar yaşandığını görüyoruz. Bu bir vaka, bunu bir kere kabul etmek gerekiyor. Ben tabii ki 5 başlık altında değerlendirirken burada çok önemli bir husus tabii beklenen ve muhtemel maliyetler. Bunlar her zaman olabilecek şeyler diye düşünüyorum; ama önemli olan e-haciz uygulamasında bu yaşanan sıkıntıların bazılarının biz şu anda bertaraf edildiğini görüyoruz; ama potansiyel olarak her zaman bu sıkıntıların yaşanabileceğini ben düşünüyorum açıkçası.

Hasan Hocam'la ilgili tabii ki Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nı burada –iki yönlü belki düşünebilir ama- ben denetim boyutuyla bakmıştım; çünkü bu denetim kurulu başkanlığı kurulurken vergi denetmenleri veya gelirler kontrolörlerinin bu uygulamadan memnun olduğunu fakat maliye müfettişleri ile hesap uzmanlarının o şekilde düşünmediğini az çok biliyoruz. Ona ben katılıyorum; ama benim burada değerlendirmem diğer bakış açısı ile idi. Yani kim olacaksa vergi denetim işini birilerinin üstlenmesi ve madem bu teknolojik

uygulamalar, elektronik uygulamalar uygulama sürecine girmiş dolayısıyla denetim ayağının da bir şekilde yerine getirilmesi gerekiyor. O konuda tamamen katıldığımı söylemek istiyorum.

Sayın Keramettin Tezcan Hoca'mın vergi toplama maliyetleri ile ilgili değindiği bir husus vardı. Dünya ortalamasından ve otomasyona uyma maliyetlerinden bahsettiler. Tabii şimdi bu projelerin çoğu yeni projeler, yeni uygulamalar. Dolayısıyla ben özellikle sunumumda bunu belirtmiştim: Vergi toplama maliyetleri üzerindeki etkisi net değil şu anda; ancak en azından dediğim gibi 2009 yılı bir tarafa bırakılırsa vergi toplama maliyetlerinde bir düşüş olduğu görülüyor ve VEDOP uygulamalarının ortaya çıkardığı faydaların da kısmi veya az veya çok bir etkisi var diye düşünüyorum ben. O konudaki düşüncemi değiştirmeyeceğim. Bir de tabii ki bu muhtemel ve beklenen maliyetlerle ilgili olarak aslında mükelleflerin maliyet artışının yanı sıra birazcık meslek mensuplarının maliyet artışından bahsetmek gerekiyor; çünkü özellikle 2004 yılından sonra; paradan 6 sıfır atılması, enflasyon muhasebesine geçilmesi... Yani o yıllara baktığımız zaman bilgisayarı olmayan meslek mensupları vardı yani herhalde çünkü onlar da bir vergi mükellefi baktığımız zaman. Dolayısıyla maliyet anlamında en çok maliyet artışı o kesim üzerinde yaşandı diye düşünüyorum. Ben kısaca bu hususların üzerinde durmak istiyorum. Teşekkür ediyorum.

Dr. Ahmet Somuncu:

Bumin Hocam'a teşekkür ederim. Grand Voyager konusunda hemen açıklama yapayım. Grand Voyager'ın ÖTV'nin 2 sayılı tablosunda benim belirttiğim kanun değişikliğinden sonra gerekli tedbirler alınana kadar, yani bu gümrük tarife istatistik pozisyonlarındaki çelişki Maliye Bakanlığı ile Gümrük Müsteşarlığı arasında yapılan üç beş yazıdan sonra düzeldi ve Grand Voyager'ın ithalatı engellendi. Hatta Amerikan Ticaret Komisyonu bunu bir toplantısında maliye bürokratlarına kibarca söyledi "Niye bizim aracımızın şeyini engelliyorsunuz?" diye. Dolayısıyla şu anda tarife önümde hocam, en son baskı kitap. Benim gösterdiğim resimler; ÖTV'nin 2 sayılı tablosundaki 87'ye 03 pozisyonunda yani eşya taşımaya mahsus araçlar, işte şu hesaplamaya göre 70 çarpı bilmem ne hesaplamasına göre giden araçlar. Gümrük tarife istatistik pozisyonunda kamyonet olarak nitelendirilen yani 87'ye 04 eşya taşımaya mahsus araçlar. Buradaki temel çelişki tabii, ÖTV'nin ayrı telden çalması –ÖTV kanununun–, Karayolları Trafik Kanunu'nun ayrı telden çalması... Sayın konuşmacılar çok özür diliyorum sanki Bumin Hocamla birebir konuşuyor gibi oldu; ama bu resmini gösterdiğim camlı, koltuklu panelvan denen araçlar Motorlu Taşıtlar Vergisi'nde panelvandır; Karayolları Trafik Kanunu'nda kamyonettir, KDV kanununa göre kamyonettir; ama idarenin yorumuna göre binek otomobildir. Yani idare bunları binek otomobili olarak kabul edip KDV'sinin indirilmesine müsaade etmemektedir. Bu konuda ayrıca bir tebliğim var, SOBIAD'ta sunmuştum. Onu da belirteyim. Bu resmini gösterip de 11.800 lira motorlu taşıtlar vergisi ödemesi gereken araç Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruda marka model olarak aldığım araçtır. Kasko bedelinin %5'ini hesapladığımızda vergisinin düşmesi sadece %5'e kadar şu andaki orana kadar yani %5'inin esas alınması durumunda özür dilerim bir alt tarifeden vergilendirmeye sebep olacaktır; ama ben bunu, bu aracı kullanan bir şirket var onu araştırıp hocam size özel mail göndereceğim. Şu anda tam emin olamadım çünkü özür dilerim. "Kamyonet, panelvan ya da binek otomobili ayrımı kalmadı" dedi hocam; ama şu anda devam ediyor yani -resmini gösterebilseydim- bir otomobil bayisine gittiğimizde otomobil ruhsatlı... Şimdi çıktı (*bilgisayardaki resimden bahsediliyor*). Bakın %37 ÖTV'ye tabi olan bir araç görüyoruz, bunlar binek otomobil ruhsatını taşıyor ve Boğaz Köprüsü'nden geçebiliyor klasik tabiriyle. Aynı model aynı özelliklere sahip; ama kamyonet ruhsatı ile satılan bir araç. Şu anda web sitesinden bir hafta önce aldım hocam bunları. Bu Boğaz Köprüsü'nden geçemiyor kamyonet ruhsatlı olduğu için. Bunu bu şekilde izah etmiş olayım.

Evet, tedvin tekniğine ne kadar uyuluyor? Tedvin tekniğine uyulmadığını zaten tebliğimin içerisinde uygun cümlelerle belirtmeye çalıştım. Sayın Mustafa Akkaya Hocam da aynı konuya temas etti. Gerçekten tedvin tekniği benim bu zaten makalenin çıkış noktası. Değerli hocam Ömer Faruk Batırel'in ben doktorayı yaptığım sırada yazdığı bir makalesindeki başlıktan. "Türk Vergi Sisteminin Çağdaşlığına Uymayanlar" diye bir makalesi vardı Vergi Dünyası dergisinde. Orada da kendi hocasından yaptığı alıntı "Vergi hukuku bir dantel örgüsüdür" gibi bir ifade vardı. Tedvin tekniğine uyulmadığını zaten ben de belirttim. "Bir model öneriniz var mı?" dedi hocam. Model önerim var; ama belki bu sefer çok afakî olduğu düşünülebilir. Genel vergi hukukundaki hükümler işte suçlar, cezalar tanımından her kanuna acaba özel vergi ve ceza maddesi mi koysak? Yani "Cezaları her kanuna ayrı mı koysak?" diye bir model önerim olabilir. O da kesinlikle kabul edilmez şu anda ki duruma göre; ama ben önerilerimi kanun yapma aşamasında ve kendi çalışmamın kapsamında "Aksaklıklar nedir?", "Nasıl yapılmalıdır?" şeklinde dar bir çerçevede onu kabul ediyorum, izah etmiş oldum.

Sayın Mustafa Akkaya Hocamın başlık konusundaki eleştirisine veya sözüne kesinlikle katılıyorum. Zaten hocam da söyledi bir ironi var burada; ama ben o başlığı on sefer değiştirdim. Bu çalışmanın ilk başlığı şöyleydi Sayın Akkaya Hocam: "Esbab-ı Mucibeden Torba Yasa Dönemine" diye bir başlık atmıştım. Onu mu yapayım bunu mu yapayım derken en sonunda bu başlık çıktı. Teşekkür ederim uyarınız için.

359. maddenin gerekçesinin kast unsurunun kaldırılması konusuna hocam temas etti. İşte kendisi de söyledi, Maliye Bakanlığı yazıyor bu kanun metinlerini; ama 359. maddenin 4369 sayılı kanunla kast unsurunu kaldıran yasal düzenlemesini yapan diyelim, alt yapısını oluşturan bakanlık iki üç sene geçmeden 306 seri numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'ni çıkarmak zorunda kaldı ve bu da biliyorsunuz sahte fatura kullanmada kast unsurunu denetim elemanları tarafından tartılıp değerlendirilip gerekmediği hallerde savcılığa suç duyurusunda bulunulmaması yönünde bir yetki veren, takdir yetkisi veren bir düzenlemeydi ki, zaten yine Akkaya Hocam belirttiler, Maliye Bakanlığı'na çok sayıda yetki veren –keşke bunu bir ayrı tebliğ olarak ele alabilseydik– yani 1999 - 2011 döneminde Maliye Bakanlığı'na çok sayıda yetki veren ki bunlardan mükerrer 355'teki durumu anlattım ben, elektronik ortamda beyanname verilmemesi halinde kesilecek olan cezayı bakanlık tebliğ ile düzenlemiştir. Yani yasal dayanağı var gibi görünmekle beraber bulunmamaktadır.

Karakoç Hocamın eleştirileri için teşekkür ederim. Dil sürçmesi oldu. Aklıma başka bir şey de gelmedi biraz da heyecandan "yeni moda tabirle" dedim. Öyle demeyecektim, başka türlü söyleyecektim. Yani 2009'dan sonraki vergi suçları ve cezaları, 359. maddenin başlığı değişince ister istemez zaten kabahatliler bir tarafa kaldı, suçlular ve cezalılar bir tarafa kaldı. Biz merak etmeyin hocam derste zaten böyle anlatıyoruz: Kabahatliler diye suçlular diye ayrı anlatıyoruz. "Yüce mahkeme" lafını tebliğden çıkarmıştım; ama bir yerde kalmış yine o kadar gözden geçirmeme rağmen. Sizin eleştiriniz vardı sanıyorum zaten. Vergi kabahatleri Kabahatler Kanunu'na ilişki kurulabilir mi yani Vergi Usul Kanunu'nun dışında bir yerde düzenlenebilir mi? Şimdi ne desem yalan olur açıkçası hocam. Düzenlenebilir mi? Düzenlenmez gibi geliyor bana. Bu sorunuza teknik olarak bir cevap veremeyeceğim; ama Kabahatler Kanunu'na baktığımızda özel usulsüzlük, genel usulsüzlük fiillerinin birbirine benzediğini söyleyebilirim; ama teknik bir cevap veremeyeceğim, özür dilerim bu konuda. "Gerekçe bir işe yarar mı? Yazılsa ne olur yazılmasa ne olur?" gibi sanki dedi; ama Anayasa Mahkemesi kararlarıyla Danıştay kararlarına baktığımızda bunu görüyoruz ve "Vergi Usul Kanunu'ndaki vergi kanunları konuluşundaki maksat" dediği zaman biz gerekçeleri aramak durumundayız. Ben yine gerekçeleri okumayı seviyorum, son zamanlardakini pek sevmiyorum; ama eskiler gerçekten güzel.

Yaltı Hocam, "Yenilenme ihtiyacı var. Neden bundan bahsetmediniz?" dedi. Ben tekrar söylüyorum, tebliğimde de açıkça yazdım: "73. maddenin köklü bir değişime ihtiyacı yoktur" dipnotlu olarak yani bir destek alarak onu yazdım; ama yine 73'e 4. maddenin gerçekten çıkardığı aksaklıklar, yarattığı aksaklıklar düzeltilebilir. Zaten orada baştaki aksaklık "muaflık istisna indirimi ve oranları" dediği için muaflığın çıkarılması gerekir. Yine bir cümle olarak da benim önerim: Geriye yürütmeme konusunda nasıl bir şey yapılabilir? Siz de zaten dediniz ki "Bunu otursak konuşsak" diye. Böyle bir değişikliğe ihtiyaç var. Son olarak da ücretlilerin beyanname vermesi konusunda ben bir katkı olsun diye söyleyeceğim: Bir yakınım özel bir ilaç firmasının bölge müdürlüğünü yapıyor. %100 resmi olarak bankadan alıyor ücretini. Ne diyor biliyor musunuz? "Hiçbir giderimi gösteremiyorum ve çok yüksek, her ay %37 gelir vergisi ödüyorum. Bu çok zoruma gidiyor" diyor, teşekkür ederim.

Prof. Dr. Aykut Herekman:

Çok teşekkür ediyoruz. Kendisi mi ödüyor, stopajıyla mı ödeniyor?

Dr. Ahmet Somuncu:

Kendisinden kesilen gelir vergisinden.

Prof. Dr. Aykut Herekman:

O farkında bile değildir de, öyle diyor. Evet.

Yrd. Doç. Dr. Güneş Yılmaz:

"Farkına varmak lazım" diye biz yazıyoruz hocam aslında.

Prof. Dr. Aykut Heekman:

İnşallah... Farkına vardığında "Yandım Allah" deme de.

Yrd. Doç. Dr. Güneş Yılmaz:

2001 yılında bile dile getirilmiş. O günden bugüne belki biraz çalışmalar olsaydı bilinç de gelişebilirdi diye düşünüyorum ben. Önce Özgür arkadaşım söz alacak, sonra ben devam edeceğim.

Yrd. Doç. Dr. Özgür Biyan:

Şimdi Aykut Hocam bize sıfır verdi, "Oturun yerinize" dedi. Dedi ki "Bu tebliğ ütopyadır". Şimdi her şey hayal kurmakla başlar. Önce biraz düşünmek lazım; çünkü bu sistemde, içinde yaşadığımız var olan sistemde zaten ücretlinin ne olduğu aşikardır. Diğer gelir unsurları rahatça hareket etme kabiliyeti bulurken, ücretli bunu bulamıyor. Az önce de hocamızın dediği gibi ufak bir giderini dahi yazamıyor. Bu giderlerin ne kadar kapsamda tutulacağı ya da nasıl sınırlanacağı tartışılabilir. Başka sınırlandırmalar da getirilebilir; ama başka ülkelerde bu uygulanıyor. Netice itibariyle biz burada bunu gördük. Gördüğümüz için "Türk vergi sisteminde de bu uygulanabilir" olarak bir öneri mahiyetinde bunu sunduk. Bu aşama aşama olabilir, ilerleyen zamanlarda olabilir; ama geçmediğimiz zaman biz de başta ücretliler olmak üzere işte bugün içinde bulunduğumuz durumu yaşamak durumunda kalıyoruz. Bu bağlamda önerimizin ne kadar ütopik olup olmadığının takdirini de sizlere bırakıyoruz.

Şimdi, Yusuf Karakoç Hocamızın da değerlendirmeleri için çok teşekkür ederim. Genellikle olumlu düşüncelerle yaklaştı. Dedi ki "herkes" demeseydin keşke "fiş topluyoruz biz" demek istedi herhalde hocamız. Evet, doğru. "Herkes" demek belki biraz yanlış olur. Orada kavramsal bir açıklamada yanlış yapmış olabiliriz; ama genellikle fiş toplanmıyor ya da fatura istenilmiyor çünkü buna zorlayıcı bir unsur yok. Arkasından pazarlık vs. biz de bu hayatın içerisinde yaşıyoruz netice itibariyle. Belki Yusuf Hocamızın dediği gibi belli miktarda bir

indirim getirilebilir; bu asgari ücret olabilir, asgari ücretin belli bir tutarında olabilir. Bunun dahi getirilmesi belge toplama konusunda ciddi bir özendirme olacaktır. Teşekkür ederim.

Yrd. Doç. Dr. Güneş Yılmaz:

Yusuf Hoca'mla başlamak istiyorum. Teşekkür ediyorum öncelikle herkesin eleştirisi için. Biz bahsetmiştik hocam özellikle biraz hızlı geçmek zorunda kaldık. O konuda da sizden özür diliyorum şimdiden. Özgür arkadaşım bundan bahsetti, bizim önerilerimiz arasında bu var. Hatta Fransa ve Avustralya'da ilk gelir dilimi %0 (sıfır) vergilendiriliyor. Vakit olmadığı için söyleyemedik. "Biz de özellikle buna sıcak bakıyoruz" dedik. İlk gelir diliminin özellikle ücretli açısından hani emek, sermaye ayrımı yapmak istemiyorsunuz; ama bizim konumuz emek olduğu için emek bağlamında veya genelde aslında bunun %0 (sıfır) olduğunu söyleyebiliriz. Örneği var. Hatta "Bizim de sıcak baktığımız nokta bu" demiştik zaten. Belki kısa geçtiğimiz için duyamamış olabilirsiniz. Aynı fikirdeyiz. Eleştirimiz de var, tebliğde de var, sunumda da var.

Aykut Hocam "Ütopik" dedi. Biz de başladığımızda gerçekten birçok hocamızla konuştuğumuzda aynı tabiri kullandık. O yüzden kendisine de söyledim. Doğru, ütopik gibi göründü bize de başta; ama işin içine girince hiç de öyle olmadığını, gerçekten gelişmiş ülkelerde vergi yükünün son derece ağır... Genel olarak elimde şu anda 2012-Mayıs rakamları var, söyleyebilirim de bazılarını: %56 Fransa örneğin, KDV ve gelir vergisi toplam yükünün ve kesintilerin ağırlığının olduğunu söyleyebilirim Mayıs-2012 itibariyle Fransa için örneğin. Ağır; ama son derece gider mekanizmasının fazla olmasından, yani hareket alanının fazla olmasından bu onların çok fazla belki de ağırlıkta hissetmemelerine sebep oluyor. Tabii bu bir bilinç aslında. Bunun başı bir bilinç, bunu lütfen algılayalım. Yani bu bilicin oluşması gerekiyor. Doğru, evet birtakım kanunlarla zorlamalar getirilebilir; ama bunlar dolanılabiliyor bir şekilde. Biz öncelikle bu bilincin oluşması gerektiğini savunuyoruz. Bu tabii ki sadece ücret açısından değil, sistemsel bir dönüşümü gerektiriyor. Belki bugün olmayacak; ama dönem dönem artık bunun yapılması gerektiğini düşünüyoruz çünkü sekizinci 5 yıllık kalkınma bunun için gözden kaçmış olabilir. Onunla ilgili raporda da var. 2001 yılında bile bu artık söyleniyordu. Bunlar hep söylemde kalıyor. İdarenin ben kolaycılığa kaçtığını bu anlamda düşünüyorum. Evet, belki gerçekten zorlanacak; ama ben tebliğde, sunumda söyleyemediğim; ama sizinle paylaşmak istediğim bir rakamı da beyannamenin neye yarayacağı açısından söylemek istiyorum. Muhtasar beyannameyi veren mükellefler arasında ücretliler üzerindeki yükün 2010 yılında %66.13 olduğunu gördük. Yeni rakam ilan edildi Nisan'da 2011 yılı için, bu %39.55'e düşmüş durumda, sadece ücretlilerin yükü bu muhtasar beyanname içinde. Yalnız şunu da biz biliyoruz ki gayrimenkul sermaye iradı için yapılan düzenleme ile teşvik ile beyanname -iyi veya kötü tartışılabilir-; ama beyana teşvik edildi halk ve bununla benim yakaladığım rakam %31 artış oldu. Buradaki bir yıllık fark aşağı yukarı buna tekabül ediyor. Yani beyan verildiği vakit de aslında gerçekten sanki vergi kaybı oluşacakmış gibi görünse de başta diğer mükelleflerin belge düzeninin sağlanmasıyla kayıt altına alınması uzun vadede sağlanacağından, biz bunun gerçekten ileri dönemde de hem bilinç oluşturulması; vergi kültürü, vergi bilinci, vergi ahlakı -ne dersek diyelim buna- oluşturulmasına katkı sağlayacağını hem de uzun vadede gelir getirici bir fonksiyon olduğunu söylemek istiyorum. Zor olduğunu düşünmüyor. Yani zor... Evet, neye göre zor? Bu ülkeler uyguluyor. Ben bir de örnek vermek istiyorum: Bana son dönemde gelen doktorasını mimarlık veya mühendislik fakültesinde yapan bir arkadaşımı paylaşmak istiyorum. Bana dedi ki, eğitim de çok önemli; ama eğitim düzeyi doktora düzeyinde olan bir şahsın bana sorusu şuydu: "Benim vergimi kim ödüyor?" dedi. Bir insanın bunu sorması yani bu bilinçsizlik de bu kadar düzeyde artık. Bunu artık konuşmak ve gerçekten hep maliyeciler ve işletmeciler mi bunu bilecek? Değil mi? Bir mühendisin de vergisini nasıl verdiğini biraz bilmesi gerekiyor. "Benim vergimi kim ödüyor?" sorusu bana bu tebliğin doğru bir tebliğ

olduğuna, o anda ısınmama sebep olmuştu açıkçası. Bunu söylemek istiyorum: Evet, zor gibi görünebilir. Belgecilik sanki zor gibi gelebilir; ama kültürle birlikte oluşturulmalı. Bu bir sistem sorunu aslında, bunu söylemek istiyorum. Teşekkür ediyorum.

Doç. Dr. Mustafa Çelen:

Evet, öncelikle KDV hasılat performansının iyi çıkmasının temel koşulu tek oran. Tek orandan ne kadar uzaklaşırsanız ve artı bunların içine istisnaları ne kadar fazla koyarsanız, hasılat performansını düşürüyorsunuz; ama baktığımızda bütün ülkelerde neredeyse indirimli oran var. İndirimli oranların toplandığı belirli alanlar var. Adalet İlkesi'ne vurgu yapacak şekilde toplanıyor. Örneğin, ücret malları üzerindeki ücret mallarının genellikle KDV oranları düşük, işte sağlık hizmetlerinin düşük, haberleşmenin düşük, kamu taşımacılığının düşük, kamusal kolaylıkların genelde düşük... Bunun dışında mesela topluluk şimdi Avrupa Topluluğu için de KDV oranının sıfır olduğu neredeyse tek alan topluluk içi ulaşım. Yani bunlar olduğu zaman ister istemez KDV hasılat performansı düşüyor. O zaman bizim klasik sorunumuza gidiyoruz: Etkinlik mi, adalet mi? Genellikle Avrupa Birliği sisteminde etkinliği daha az bozarak belli bir adaleti yakalama çabasını görüyoruz KDV'de. Yalnız dediğim gibi Avrupa sistemindeki KDV ile bizdeki KDV'yi karşılaştırmak biraz elmayla armut gibi; çünkü sistem içindeki ağırlığı nispeten az ve amaç sistem içindeki ağırlığını artırmak yönünde. Yani KDV'de önümüzdeki dönem AB ve gelişmiş ülkelerde göreceğimiz şey sistem içinde ön plana çıkması. Hatta kişisel gelir vergisine, gelir vergisine eşdeğer bir konuma getirilmesi amaçlanıyor. Biz de ise durum farklı. KDV'nin sistem içindeki payının yüksek olmasından kaynaklanan -sadece veri benim söylemek istediğim- normalde KDV'nin bu düzeyde olması KDV'nin fazla olmasından değil, hocamızın söylediği gibi dolaysız vergi imkanlarının, gelirlerinin yeterli olmadığındandı. Bunun Türkiye'deki ekonomi politiği var. Siz dolaylı vergileri o kadar kolay artırabiliyorsunuz; ama dolaysız vergileri artıramıyorsunuz. Ama son zamanlarda gerek siyasi iktidar, gerek vergi idaresi bağlamında bu gayrimenkul sermaye iratlarında görüldüğü gibi sisteme yumuşak geçiş çabalarını da görüyoruz. Son bu gayrimenkul sermaye iratlarındaki bu beyanname sistemi ile yaklaşık vergi beyannamesi veren insan sayısı %30 bu ülkede arttı.

Diğer bir konu, hocamızın belirttiği genel tüketim vergisi KDV ile özel tüketim vergisi ÖTV arasındaki oran. Türkiye bağlamı. Evet, Türkiye'de neredeyse birbirine eş gidiyor. Avrupa Birliği uygulaması ise genel tüketim vergilerinin üçte ikisini oluşturması dolaylı vergilerin, özel tüketim vergilerinin ortalama üçte birini oluşturması, bu yanlış bir şey mi? Kesinlikle yanlış bir şey; ama son dönemlerde hasılat amacıyla özel tüketim vergilerine yüklenilmesi gündemde. Bir de özel tüketim vergileri bu tür malları tüketenler tarafından hissediliyor, toplumun geneli tarafından hissedilmiyor. Ama KDV, toplumun geneli tarafından hissedildiği için buradaki bir artışın siyasi maliyeti daha yüksek olduğu için bizde daha çok ÖTV'ye yönelik bir çaba var; ama dengeleri düzeltecek mekanizmalar kurulduğunda ÖTV'nin de indirilmesi kaçınılmaz hale gelecek. En azından dolaylı vergiler içinde gidip de KDV'ye eş bir yapı ortaya koyması çok da doğru değil diyorum. Teşekkür ediyorum bütün katılımcılara.

Prof. Dr. Aykut Herekman:

Bu saate kadar büyük bir sabırla kalan arkadaşlara... Giden arkadaşlar herhalde dışarıda iyi eğlenmiştir. Sosyal adalet bu işte de yok, nasıl sağlanacak bilmiyorum. Efendim, oturumu kapatıyorum, çok teşekkür ederim.

Sunucu:

Biz de Prof. Dr. Aykut Herekman Hocamıza ve tüm konuşmacılarımıza çok teşekkür ediyoruz. Şimdi bir plaket takdimimiz var oturum başkanımıza ve konuşmacılarımıza.

Öncelikle Prof. Dr. Aykut Herekman Hocamıza plaketini takdim etmek üzere Sayın Prof. Dr. Selahattin Tuncer Hocamızı davet ediyorum.

Yrd. Doç. Dr. Engin Hepaksaz Hocamıza plaketini vermek üzere Sayın Dr. Veysi Seviğ'i davet ediyorum.

Dr. Ahmet Somuncu'ya plaketini vermek üzere Sayın Prof. Dr. Naci Birol Muter Hocamızı davet ediyorum.

Yrd. Doç. Dr. Özgür Biyan ve Yrd. Doç. Dr. Güneş Yılmaz'a plaketlerini vermek üzere Sayın Prof. Dr. Yusuf Karakoç Hocamızı davet ediyorum.

Doç. Dr. Mustafa Çelen ve Araş. Gör. Hünkar Güler'e plaketlerini vermek üzere Sayın Prof. Dr. Salih Turhan Hocamızı davet ediyorum.

Sunucu:

Şimdi de sırasıyla 2. oturumumuzdaki oturum başkanımıza ve konuşmacılarımıza hediyelerini vereceğiz. Öncelikle Sayın Prof. Dr. Aykut Herekman, Sayın Yrd. Doç. Dr. Engin Hepaksaz, Sayın Dr. Ahmet Somuncu, Sayın Yrd. Doç. Dr. Özgür Biyan ve Sayın Yrd. Doç. Dr. Güneş Yılmaz, Sayın Doç. Dr. Mustafa Çelen ve Sayın Araş. Gör. Hünkar Güler.

Sunucu:

Tüm katılımcılarımıza tekrar teşekkür ediyoruz. Sempozyum programımızın ilk günkü oturumları burada sona erdi. Tüm konuklarımızı yarın sabah gerçekleştirilecek olan 3. oturumumuza davet ediyor, 18.30'daki "hoşgeldin resepsiyonu"nda görüşmek üzere, iyi akşamlar diliyoruz.

22 Mayıs 2012 Salı

09:30 – 11:00

III. OTURUM

KAMU SEKTÖRÜ – ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Esra Ekmekçi ÇALICIOĞLU
(İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)

• Kamusal Beyaz Filler ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları
(Prof.Dr. Turgay BERKSOY – Marmara Üniversitesi, Doç.Dr. Mehmet ŞAHİN – Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Araş.Gör. Özge UYSAL – Marmara Üniversitesi)

• Kamu-Özel Sektör Ortaklıklarının Hukuki Altyapısı
(Yrd.Doç.Dr. Z. Ertunç ŞİRİN – İstanbul Üniversitesi)

• Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları Kamu Hizmeti Sunumunu Etkinleştirebilir mi?
(Doç.Dr. İbrahim Attila ACAR – Süleyman Demirel Üniversitesi)

• Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme
(Doç.Dr. Mehmet ŞAHİN – Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Araş.Gör. Özge UYSAL – Marmara Üniversitesi)

Prof.Dr. Esra Ekmekçi (Oturum Başkanı):

Sayın hocalarım, maliye camiasının değerli mensupları,

Hepinizi saygıyla selamlıyorum. 27. Türkiye Maliye Sempozyumu'nda İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi ile İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin tarihsel ve geleneksel bilimsel iş birliği ve dayanışmasının örneklendiği "Kamu Sektörü - Özel Sektör Ortaklıkları" konulu 3. oturumu açmaktan onur duyuyorum. 27. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun düzenlenmesinde ve yürütülmesinde adeta bir öncü güç olan değerli meslektaşım, sevgili dostum İstanbul Üniveristesi İktisat Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı Prof. Dr. Ateş Oktar'ın şahsında İktisat Fakültesine şükranlarımı sunuyorum. Sevgili Ateş, bana vermiş olduğun bu onur ilk asistanlık yıllarımızdan bize kucak açan İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi değerli hocalarının gönül desteğinin bir devamı niteliğinde. Bunun için özel olarak teşekkür etmek istiyorum. Ayrıca Sayın Rektörümüze de gerçekten verdiği destek için – kendisi burada değil ama- teşekkürlerimi sunmak isterim. 1980'li yılların küreselleşme rüzgarı ile ülkemize ulaşan kamu finansman tekniklerinden birisi kamu-özel sektör ortaklıkları olmuştur. Devletin kamu harcamalarını finanse etmesinin avantajlı yollarından birisi olarak belirlenen devlet-özel sektör iş birliğinin çeşitli disiplinler açısından değerlendirilmesinin yapılacağı bu oturumda ilk tebliği Sayın Berksoy, Sayın Şahin ve Sayın Uysal hazırlamıştır. İlk tebliği sunmak üzere -"Kamusal Beyaz Filler ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları" isimli tebliği- Sayın Şahin'e sözü veriyorum.

KAMUSAL BEYAZ FİLLER VE KAMU-ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI

Prof.Dr. Turgay BERKSOY
Doç.Dr. Mehmet ŞAHİN
Araş.Gör. Özge UYSAL

1. GİRİŞ

Beyaz Fil terimi, Doğu Asya kökenli bir deyimdir. Son yıllarda bu deyim, politik ekonomi tartışmalarında sıklıkla kullanılır olmuştur. Bununla birlikte kelimenin tam anlamıyla neyi ifade ettiği de genellikle belirsizdir. Daha çok kullananın amacına gore şekillenebilmektedir. Daha da ötesi, neyin Beyaz Fil olarak nitelendirilebileceği ciddi tartışmalara neden olabilmektedir. Tıpkı karanlık bir odada neye dokunduğunu bilmeden bir nesnenin farklı noktalarına dokunan bireylerin dokunuşlarından elde ettikleri hislerle farklı şeyleri tarif etmeleri gibi, neyin beyaz fil olduğu konusunda da benzer sorunlar yaşanabilmektedir. Onun için beyaz fil deyimi ile ne kastedildiği, beyaz fillerin özelliklerinin neler olduğu üzerinde durulması gereken bir konudur.

Beyaz filler değerli oldukları için terk edilemeyen, bununla birlikte sürdürülmesi pahalı ve kullanım değeri olmayan varlıklar için kullanılmaktadır. Konu detaylı olarak ele alındığında, toplum nezdinde çok değerli olan birçok bina, proje, faaliyet beyaz fil kategorisine sokulabilir. Elbette beyaz fil deyimi kendi içerisinde olumlu ve olumsuz iki vurguyu birlikte içeren paradoksal bir durumu da ifade etmektedir. Olumlu vurgu konusunda sorun çıkmamakla birlikte, çoğunlukla bir bina, proje ve faaliyetin olumsuz vurgu ile beyaz fil olarak tanımlanması, tartışmaları da beraberinde getirebilmektedir. Kimilerine göre vazgeçilemez nitelikteki varlık ve projelerin bu yönünün ortaya konması, aynı zamanda bu varlık ve projelerin mevcut koşullarda sürdürülmesinin mümkün olmadığını ifade ettiğinden dolayı rahatsız edici olabilir. Bu yeni bakış açısı, beyaz fil varlık ve projelerle ilgili yeni bir paradigmayı da beraberinde getirmektedir.

Son yıllarda neoliberal paradigmanın önermeleriyle birlikte, kamusal varlıklar ve projelerin önemli bir kısmının beyaz fil olarak tanımlanabileceği görüşü de yaygınlaşmaya başlamıştır. Bununla birlikte Beyaz fil projeleri, sadece kamu sektörüyle de sınırlandırılamaz. Özel sektörün de beyaz fil olarak nitelendirilebilecek varlık ve projelere sahip olabileceği göz önünde tutulmalıdır. Fakat mantığı gereği kamu sektörünün daha çok beyaz fil olarak nitelenen varlık ve proje stokuna sahip olduğu genel kabul görmektedir. Aynı zamanda kamusal beyaz filler toplumsal maliyetleri de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, kamunun beyaz fillerinin neler olduğu, beyaz fil üretme mekanizmasının anlaşılması ve hem yeni beyaz fillerin ortaya çıkmasına engel olmak, hem de mevcut beyaz fillerin kamusal yüklerinin nasıl azaltılabileceği gibi konular bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Son yıllarda öne çıkan bir yaklaşım olarak kamusal beyaz filler sorununun çözümünde Kamu-Özel Sektör Ortaklıklarının (KÖSO) uygun bir seçenek sunup sunamayacağı ve bunun koşullarının neler olabileceği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2. KAMUSAL BEYAZ FİL PROJESİ NEDİR?

Beyaz fil doğada bulunan -bildiğimiz- fillerin beyaz renkte olanlarına verilen addır. Bunları diğer fillerden ayıran özellikse sadece renkleridir. Bu filler diğerlerinin aksine beyaz renktedirler ve nadir görülürler. Çünkü bunlara beyaz rengi veren şey albinizm[189] hastalığıdır. Yani nadir görülmelerinin nedeni, aslında sadece bir tür hastalık taşımalarından dolayıdır.

İnsanlar, beyaz fil terimini çoğunlukla nerden geldiğini bilmeden kullanırlar. Bu terim Antik Siyam İmparatorluğu'nda (Eski Tayland İmparatorluğu) anlatılan bir hikâyede geçmektedir. Antik Siyam İmparatorluğu'nda albino filler nadir bulunmaları ve etkileyici görüntülerinden dolayı kutsal görülmekteydiler. Aynı zamanda imparatorun güç ve yarı tanrısal özelliklerinin sembolü olarak görülmekteydiler. Hikayeye göre; bir gün Antik Siyam imparatorlarından birisi, canını sıkan saray mensuplarından birini cezalandırmak için ustaca bir yol izlemiştir. İmparatorluğun kutsal beyaz fillerinden birini bu adama hediye etmiştir. Hediyeyi alan saray mensubunun bu hediyeyi reddetmesi ya da başka birine vermesi mümkün değildi. İmparator şunu biliyordu ki; bu file kusursuz şekilde bakıp muhafaza etmek en zengin bir soyluyu bile mahvetmeye yeterdi. Hikayeden de anlaşılacağı üzere beyaz filler üretken olmayan, bakımı yüksek maliyet gerektiren ve aynı zamanda vazgeçmenin mümkün olmadığı kusursuz ve yüksek statü göstergeleri demektir (Evans, 2008: 51).

Değerli olmalarına rağmen, bakım maliyetlerinin oldukça yüksek olmalarından dolayı beyaz filler hem hediye eden hem de hediye alan için kullanışsız bir varlığı ifade etmektedir (Green, 2006). Elbette bu derece değerli varlıkların, hikayedeki gibi özel durumlar hariç olmak üzere, hediyeye konu olmaları da zaten pek mümkün değildir. Çünkü bunlar, daha çok yaptıran kişinin/partinin/grubun güç ve kudretinin bir sembolüdür. Bu güç ve kudret sembollerinin başkasına hediye edilmesi zaten mantıksızdır.

Özel sektörde ekonomik getirisi olmayan beyaz fil projesi şeklinde güç sembollerinin inşası anlaşılabilir bir durumdur. Çünkü varlıklı kişiler bu varlıklarının ötesinde toplumsal prestijlerini yükseltmek ya da en azından perçinlemek adına bu türden beyaz fillerin üretimine yönelebilirler. Peki ama neden kamu sektörü bu türden beyaz fillere konu olur? Bunun arka planına geçmeden önce kamusal beyaz fillerin özelliklerini daha detaylı şekilde anlatarak, bazı örnekler vermek konunun daha iyi anlaşılması açısından faydalı olabilir. Çünkü beyaz filler sadece böyle özel yapılarda değil, aynı zamanda kamusal altyapı projelerinde, üretken üstyapı projelerinde, sosyal projelerde ve büyük kamusal aktivitelerde de söz konusu edilebilmektedir.

---

[189] Albinizm ya da akşınlık, soydan geçen bir metabolizma hastalığıdır. Bu hastalığı taşıyanlara akşın ya da albino denir. Binlerce insanı ya da hayvanı etkileyen genetik bir bozukluk olan albinism, renklenmeyi sağlayan melanin pigmentinin yokluğu ya da yetersizliğinden kaynaklanır. Hastalık gözler, deri, saçlar ve vücudun diğer bölümlerini etkileyebilir. Gerek insan gerekse hayvanlarda, albino hastalığını taşıyanlarda deri çok ince ve beyazımsı (ya da hafifçe pembe) renkte, kıllar (ya da tüyler) ise beyazdır. Gözlerin gözbebekleri pembe, ağ tabakadan yansıyan ışık kırmızıdır. Gözler ışığa duyarlıdır ve genellikle astigmattır. Albinoluk ender de olsa, zeka geriliği ya da bedensel gerilikle birlikte olabilir. Derilerinde renk pigmentleri bulunmadığı ya da az bulunduğu için, güneşten gelen zararlı ışınlar vücuda girer ve fazla güneş altında bulunmaları ölümlerine bile yol açabilir. Tam albinoluk, yabani hayvanlarda çok ender görülür; çünkü üretken yaşa kadar bu hayvanların çok azı hayatta kalabilir. Bütünüyle albino yabani hayvanlar, yırtıcılara karşı koruyucu renklerinden yoksun olduklarından dolayı uzaktan kolayca fark edilirler. Kısmi albinoluk ise, çok daha az zararlıdır ve deride beyaz noktalar ya da kollarda beyaz perçemler halinde görülür. Hayvanlar yaradılışdan doğal ortama uyumlu ve kamufle olduklarından dolayı, albino hayvanlar süt beyaz görüntüleriyle düşmanları tarafından kolaylıkla farkedilirler. O yüzden de uzun yaşamaları mümkün olmaz (http://www.habervitrini.com/haber/albino-hayvanlar-586384/).

Bu büyük ve ikonik kamu projelerin en büyük özelliği iyi bir proje yönetiminin birçok temel unsurunun bozulmuş, göz ardı edilmiş veya niteliğinin düşürülmüş olmasıdır. Bu sorunlar sırasıyla şöyledir (Prasser, 2007: 51):

i. Projenin başlangıcında, uygulanmasında ve sonrasındaki amaçlar belirsizliğini devam ettirmekte ve proje sonrası gerekçelendirilip, haklı çıkarma anlayışı hüküm sürmektedir.

ii. Proje amaçları belirlenirken, açık ya da gizli siyasi amaçlar ve siyasi müdahale mevcuttur.

iii. Projenin gerçekleşebilirliği konusunda, bağımsız öndeğerlendirmeler yetersizdir. Bu yüzden de beklentiler yüksek tutulmaktadır.

iv. Talebe dayalı olmaktan çok arza dayalı olma anlayışı hakimdir. Yani ihtiyaçtan ziyade yapabilir olmak önemlidir.

v. Zayıf bir risk analizi yapılmaktadır.

vi. Projenin değeri doğru olarak öngörülse bile, batık maliyetler anlayışının sıkıntısı çekilir. Başlangıç yatırımlarından (finansal, personel ve siyasi) dolayı proje devam ettirilir.

vii. Projenin uygulanma safhasında teknik şartnameler değişmektedir.

viii. Bütçelerin gelişmişliği zayıf ve kapsamı geniştir.

ix. Zaman dilimi dar, belirsiz ve seçim dönemleriyle ilişkilendirilmiştir. Uygulama konusunda paydaşlara çok az danışılmıştır.

x. Proje yönetişimi oldıkça zayıftır.

xi. Uzun teslimat sürelerinden ve sık değişen amaçlardan dolayı projeler neredeyse veya tamamen tamamlandığında, projelerin tam etkisi (ve maliyetleri) değerlendirilemez.

Beyaz fil yapılar orijinal tasarımlarıyla, özellik taşırlar. Bunlar daha sonra yeniden kullanım için uyarlanmıştır. Biracılık, depo, tahıl ambarı ve hapishane gibi belirli amaçlar için inşa edilmiş yapılar belirtilen yöndeki kullanımları son bulduktan sonra sahipsiz bırakılmış ve yıllarca ihmal edilmiştir (Andre, 2008: 14). Son yıllarda ülkemizde de bu türden değerli yapıların sahipsiz bırakılıp harap hale düştüğü örnekler kamuoyuna sıklıkla yansımaktadır. Bunların bir kısmı restore edilip asıl kullanımına uygun olarak yeniden kullanıma açılırken, bir kısmı da farklı amaçlar için kullanıma açılmaktadır. Her iki yöntem de çeşitli açılardan eleştirilere uğramakta ya da desteklere sahip olabilmektedir. Örneğin yıllardır kullanılmayan bir kilise ya da başka bir ibadethanenin yeniden asıl amacına uygun olarak kullanıma açılması ya da örneğin bir turistik otele dönüştürülmesi çalışmaları gibi ilk amacı dışında kullanılması buna örnek verilebilir. Bir kısım yapılar ise hala fark edilmeyi beklemeye devam etmektedir.

Beyaz fil denilince, ilk olarak saraylar, kuleler, kaleler, köprüler, hanlar, görkemli ibadethaneler gibi yapılar akla gelmektedir. Bu yapılar genellikle modern toplumlarda eksik olan değerleri temsil ederler. Varlıkları toplum için bir semboldür ve toplumun geçmişle bağlantısını kurarlar. Bununla birlikte toplumdaki sembolik kimlik, kalkınma ekonomisinin pek de dikkate almadığı bir şeydir. Oysa ki, geleceği yaratmak için geçmişe bakmak gerekir. Bu yapılar, toplumların kimliklerini geliştirme ve tarihi şekillendirmede önemli bağlantılar sağlarlar. Bu yapıları düzgün tasarımlama, kültürel geçmişle duygusal bağlantı kurma konusunda başarı sağlayabilir (Engan, 2008:5).

Görüldüğü üzere bu yapılar, bir anlamda, toplumları bir arada tutan ortak değerleri temsil ederler. Günümüz dünyasında bu, göz ardı edilmemesi gereken bir özelliktir. Toplumsallığın önemini yitirdiği, bireyselleşmenin öne çıktığı bir zamanda bireyleri bir ortak noktada buluşturan, ortak değeri temsil eden bu yapılar günümüz toplumlarının ciddi bir sıkıntısına karşı panzehir olarak düşünülebilir. Elbetteki semboller önemlidir. İnsanlar semboller etrafında birleşirler. Fakat bazen bu semboller toplumsal ayrışmanın da kaynağı olabilirler. Bu anlamda beyaz fil yapıların bu nitelikleri her iki anlamda da göz ardı edilmemelidir. Zaten bu yapıların varlığı ve kullanılış amaçlarının tartışmalara neden olmasının ana nedeni de budur. Bunlar insanlık ülküsü etrafında, insanlığın ortak değerleri olarak görülmeli ve korunmalıdırlar. Çoğu beyaz fil yapının UNESCO tarafından koruma altına alınmasının nedeni de zaten budur.

Beyaz fil yapıları komşuluk ilişkilerinde de önemli işaretlerdir. Genele uymazlar. Gözle görülen, eşsiz ve sıra dışıdırlar. Sosyal hayat bu yapıların etrafında gelişip yoğunlaşmıştır. Bu yapıları inşa edenler toplum, işletme veya kuruluş için bir imge yaratmak isterler. Bu amaçla niyetlenip çok çalışırlar. Beyaz fil yapılarının eşsiz yapısı bunların korunması yönünde bir hayran kitlesi oluşturur. Bunların gerçek sahipleri yapılarının korunduğunu görmeyi isteyebilir fakat halk bu girişime yeterli desteği vermeyebilir. Bununla beraber, bu yapıların restorasyonu bazı özgün konuları da gündeme getirir. Fonların yetersizliği ve bu yapıları korumanın ne kadar önemli olduğu konusundaki anlaşmazlıklar yıllardır sürüncemede kalmış meselelerdir. Yine bu süreçte amortisman ve normal bakım yapmada yetersiz kalınmasından dolayı, bunların ücreti alınmaktadır. Sahipsiz yapılar kullanımı devam edenlere göre daha büyük bir hızla doğa olaylarına yenik düşmektedirler. Buna ilaveten, uygunsuz bir biçimde kullanımından rahatsız olan insanlar bu yapıların yeniden geliştirilmesi konusunda çabalayabilir. Bir kilisenin dini olmayan amaçlarla yeniden kullanımı bu duruma örnek verilebilir (Engan, 2008: 3).

Elbetteki beyaz filler sadece sembolik tarihi yapılarla sınırlandırılamaz. Bunun dışında modern bazı kamusal yapılar ile kamusal harcamalara konu olan fiziki ve sosyal altyapı projeleri, üretken üstyapı yatırımları da bu kategoride değerlendirilebilir. Farklı çalışmalarda, ele alınan örneklere göre, kamusal yatırımların farklı türleri beyaz fil olarak nitelenmektedir.

Bir tanımlamayla, beyaz fil terimi maliyetlerinin faydasını aştığı altyapı yatırımlarını ifade etmektedir (USAID, 2008: 26). Görüleceği üzere bu tanımda söz konusu edilen, altyapı yatırımlarıdır. Oysa beyaz filler altyapı yatırımları dışındaki kamusal yatırım projelerinde de söz konusu edilebilir. Prichett (1996) beyaz fil hipotezinin üretken olmayan ve isabetsiz projeleri ifade ettiğini söylerken bu tür projeleri de kapsama dahil etmiştir.

Beyaz fil projeler genellikle doğal tekel özellikleri ağır basan projelerdir. Bununla birlikte her doğal tekel projesi beyaz fil olarak nitelenemeyeceği gibi, her beyaz fil projesi de mutlaka doğal tekel değildir. Fakat çoğunlukla beyaz fil projeler büyük, kapsamlı ve sembolik özellikleriyle doğal tekel özelliği gösteren projelerde söz konusu olurlar. Doğal tekellerde sembolik özellikler doğal tekel olmanın bir gerekçesi olarak değil, projenin planlanması ve tasarımından dolayı ortaya çıkarlar. Her doğal tekel projesi bu anlamda sembolik özellikleri ile ortaya çıkmaz. Kısaca her doğal tekel projesi beyaz fil olmamakla birlikte, beyaz fillerin çoğu doğal tekel özelliği ağır basan projelerdir.

Beyaz fil projeler fiziksel olarak büyük (yapılarda olduğu gibi), kapsamlı (Olimpiyat oyunlarında olduğu gibi), maliyetli, sözde ikonik, prestijli ve sembolik değere sahip projelerdir. Bu projelerin yapımında, görünümünde ve işletilmesinde yoğun teknoloji kullanımı gerekir (Prasser, 2007: 49). Maliyet söz konusu olduğunda bu tür projeler oldukça maliyetlidir. Burada kastedilen maliyetler sermaye maliyetleri, işletme maliyetleri, devam ettirme maliyetleri ve

yenileme maliyetleridir. Beyaz fil projelerinin ortak karakteristiği olarak bütün bu maliyetler oldukça yüksektir (Bradburne, 1998: 125-128).

Görüleceği üzere, beyaz fil projeler çok kapsamlı ve farklı karakterde olup tespit edilmeleri de her zaman kolay değildir. Çünkü bir kesim tarafından böyle prestij unsuru olarak görülen, sembolik önemi bulunan, ikonik hatta manevi anlam yüklenen bu türden projeleri verim/verimsizlik bağlamında değerlendirmek çoğu zaman sıkıntılı ve çekişmeli bir konu olabilir. Aşağıda kapsamı göstermesi açısından beyaz fil olarak nitelendirilebilen farklı projelerle ilgili örnekler sunulmuştur:

i. Modern stadyumlar beyaz fillere çok iyi bir örnek teşkil edebilir. Her biri çok pahalı ve mühendislik harikası bu yapılar çok maliyetli, bakımı zor ve masraflıdır. Çok az kullanımlarından dolayı getirileri de oldukça düşük olarak değerlendirilebilir. Zamanla daha kullanışsız hale de gelerek beyaz fillere dönüşmeleri göz ardı edilmemelidir.

ii. Olimpik oyunlar da beyaz fil durumlarına hiç yabancı değildir. Bu oyunlar için ciddi bir altyapı oluşturulur. Ev sahibi ülkelerle uluslar arası kuruluşlar tarafından beraber finanse edilen bu altyapının gelecekte nasıl kullanılacağı şüphelidir. Bunlar da zamanla beyaz fillere dönüşebilirler.

iii. Sporla bağlantılı olarak düşünülebilecek bir diğer beyaz fil örneği de kayak merkezleridir. Bunlar ekonomik getirisi az, yaşayabilirliği düşük ve artan çevresel ve ekonomik etkilere sahip büyük ve pahalı projelerdir. Özel sektör ve özellikle de kamu sektörünün bakış açısından, bu projelerin çoğunun ikinci kez bir gözden geçirilmesi ve uzun dönem fayda ve maliyetlerinin dikkatli şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Şu anda, artan finansal ve ekonomik zorlukların olduğu bir zamanda, Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede milyarca Euro'luk kamu ve özel sektör yatırımının "yeşil dağlardaki beyaz filler" olarak adlandırılan kayak merkezlerinde harcandığı görülmektedir (World Wildlife Fund, 2008: 13).

iv. Şaşırtıcı olabilecek şekilde, eko-parklar da beyaz fil olarak değerlendirilebilir. Birçok insanın umut ettiği yeşil nirvanalar olarak görülen eko parkları beyaz fil olarak nitelendirmek haksızlık olarak düşünülebilir. Fakat unutulmamalıdır ki, bölgesel geri dönüşüm ve sembiyotik[190] bağlantıların bazı başarılı örnekleri eko-parklara ihtiyaç duyulmaksızın gerçekleşmiştir. O yüzden geri dönüşüm endüstrileri için eko-parklar bir ön koşul olarak görülmemelidir. Altında yatan ilkeler hala test edilip denenmemişken karar alıcıları, bu tarz kalkınmaya yönelik gelecek planları konusunda ikaz etmek akıllıca olacaktır (Goss vd, 2006).

v. Şaşırtıcı bir örnek olarak Afrika Kıtası gibi bölgelerdeki geri kalmış ülkelerdeki kalkınma çabalarında büyük umut bağlanan borsa ve sermaye piyasası projeleri gösterilebilir. Uluslararası finansal piyasalara entegrasyon Afrika'nın ekonomik ve siyasi olarak ötekileştirilmesine yönelik mevcut trendinden dönüm noktası da sağlayabilir (Kenny ve Moss, 1998: 840). Aynı zamanda bunların beyaz fillere dönüşme olasılığı da göz önüne alınmalıdır.

---

[190] Biyolojide iki canlı türünün, bağımlı bir ilişki içinde yaşaması fakat bu yaşam biçiminin her zaman her iki taraf için de yararlı olmadığı durumları ifade eder. Psikiyatride, iki insan arasında aşırı bağımlılıkla ve karşılıklı birbirini kullanmayla veya taraflardan birisinin yaşamakiçin asalakça diğerine tutunmasıyla tanımlanan patolojik bir ilişki olarak tarif edilmektedir. Bu terim ayrıca bebeğin gelişiminde, annesine tam anlamıyla bağımlı olduğu ve bu nedenle ne fiziksel, ne de ruhsal anlamda kendiniannesinden ayrı görmediği bir evre için de kullanılır (ayrılma-bireyleşme) (http://www.toplumdusmani.net/v2/psikoloji/2636-sembiyoz-ve-sembiyotik-iliskiler.html), 10.02.2012

vi. Ganedogage ve Rambaldi'nin (2010) çalışmasında sorgulandığı gibi kamu üniversitelerinin de beyaz fillere dönüşmesi göz ardı edilemeyecek bir durumdur. Bu üniversitelerden beklenen yararlar çoğunlukla gerçekleşmeyebilir. Aynı zamanda vazgeçilemez prestij kaynağı olan bu kurumları verimsizliklerine rağmen devam ettirmek de oldukça maliyetli olabilir.

vii. Üniversiteler gibi beyaz fil haline gelebilen bir diğer kamusal proje türü de sanat ve bilim merkezleridir. Bunlar ciddi prestij projeleri olmasına karşın, beklentileri ne ölçüde karşıladıkları da oldukça şüphelidir. Son yıllarda bilim ve sanat merkezi inşasında ciddi artışlar söz konusudur. Bunların büyük çoğunluğunda ekonomik maliyetlerinin yüksekliğinden dolayı beyaz file dönüşmeleri yönünde ciddi kaygılar söz konusudur (Bradburne, 1998: 125).

Görüleceği üzere kamu sektörü bir yandan ciddi bir beyaz fil stokuna sahipken, diğer yandan yeni beyaz filler yaratılmaya devam edilmektedir. Peki ama toplumsal prestiji yükselten, tanıtıma ciddi katkılar sağlayabilen, toplumsal hafızaya katkıları olabilen ama bir yandan da özellikle gelişmekte olan ülkelerde ciddi kaynak israfına ve yanlış kaynak tahsisine neden olabilen bu türden projeler neden yaratılmaktadır? Elbette gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş ülkelerde bunun ortak ve ayrışan nedenlerinden söz edilebilir.

3. KAMUSAL BEYAZ FİLLER NEDEN VARDIR?

Kamusal beyaz filler verimsiz, etkin olmayan kamu yatırımları/projeleri olarak nitelenen projelerdir. Bu türden projelerin neden yaratıldığını anlayabilmek için öncelikle kamusal yatırım projelerinin ardında yatan mantığı doğru olarak algılamak gerekir. Kamu yatırımlarının karar ve uygulama süreçlerinde beyaz fillerin nasıl ve neden yaratıldığı bu mantığın iyi anlaşılmasıyla açıklanabilir. Kamu yatırımlarının arkasında yatan temel mantık sırasıyla şöyle açıklanabilir (*Jevcák ve Keereman, 2008: 37-38)*:

i. Kamu yatırımlarının ilk gerekçesi, kamusallık niteliğidir. Bilindiği üzere kamusal mallar tüketimde rekabetin olmadığı ve faydasından kimsenin mahrum bırakılamadığı mallardır. Bu iki temel niteliğe bağlı olarak, özel kesimce yeterli düzeyde sunulmazlar.

ii. Kamu yatırımlarının ikinci gerekçesi, belirli yatırımlara ilişkin pozitif dışsallıklardır. Diğer bir ifadeyle, kamu yatırımlarının sadece bu yatırımlardan doğrudan yararlananlara değil, diğer kişilere de faydaları vardır. Toplumsal getiri oranları özel getiri oranlarının üstündedir.

iii. Üçüncü gerekçe, asimetrik enformasyonun varlığıdır. Asimetrik enformasyon, sermaye ve sigortalama açısından piyasalarda etkinsizlik yaratır. Sonuç olarak, yüksek sosyal fayda yaratan uzun dönemli riskli projeler, özel sektör finansmanı bulamazlar. Bu durumda kamu sektörü, özellikle pozitif dışsallığı önem arz eden ileri teknoloji sektörlerde, teşvik edici unsur olarak girişim sermayesi sağlar.

iv. Ölçeğe göre artan getirili ekonomiler ve ağsal dışsallıkların (network externalities) aksak rekabete ve doğal tekellere yol açması, kamu yatırımlarının son gerekçesini oluşturmaktadır. Bunlardan etkilenen sektörlerde, katı düzenlemelere veya kamu yatırımlarına başvurulması rekabet koşullarının sağlanması açısından gereklidir.

Kamu yatırım kararları bu sayılan gerekçelere dayandırılmaktadır. İleri sürülen gerekçeler rasyonel bir düşüncenin ürünü olmakla birlikte, çoğunlukla kamusal yatırımlardan

beklenen verim tam olarak ortaya çıkmaz. Bunun önemli bir nedeni yatırım kararlarının belirlenme ve uygulama süreci ile ilgilidir. Kamu yatırım kararları politik ortamda belirlenmektedir. Politik süreçlerdeki belirsizlik ve aksaklıklar yanında, sürecin bizzat kendisi de sorunun ortaya çıkmasında etkili olmaktadır. Aynı şekilde kamu sektörünün işleyiş süreci de, sorunun bir diğer kaynağını oluşturmaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, kamu yatırım süreçleri büyük ölçüde parça parça ve plansız kararlara dayanmakta, standardizasyon pek görülmemektedir. Çünkü odak noktası daha çok finansmanın nasıl sağlanacağıdır. Projelerin kalitesi konusunda çok az çaba sarf edilir. Bu yüzden kamu yatırım projeleri çoğunlukla etkin değildir. Yüksek fayda sağlayan projeler gerçekleştirilmeden dururken; önemli ölçüde kaynak, sınırlı sosyal fayda sağlayan prestij projelerine (beyaz filler) harcanabilmektedir (Tandberg, 2008: 61).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde toplumsal birikimlerin bu şekilde prestij projelerinde tüketilmesi elbette sorgulanmalıdır. Kaldı ki, kıt kaynakların rasyonel olmayan kullanımı tüm toplumu ilgilendirir. Kamu sektörü yatırımlarının aynı zamanda özel sektör açısından da önemli etkileri söz konusudur.

Kamu yatırımlarının payındaki bir artış, sermaye mallarına ilişkin özel sektör harcamalarını dışlayabilir. Diğer yandan, özellikle karayolları, su sistemleri, kanalizasyon sistemleri ve havaalanları gibi altyapılara ilişkin kamusal sermayenin, özel üretim teknolojisine yönelik özel sektör sermayesiyle tamamlayıcı bir ilişki içinde olması muhtemeldir. Bu yüzden, daha yüksek kamu yatırımları, özel sektör sermayesinin marjinal verimliliğini arttırabilir ve böylece özel sektör yatırımlarını uyarabilir (Bukhari vd, 2007: 59).

Ekonomik kalkınma için özel yatırımlar kadar kamu yatırımlarının da arttırılması büyük önem taşır. Çünkü kamu yatırımları çoğunlukla özel yatırımların verimliliğini arttıran, hatta özel yatırımların yapılması için çoğunlukla şart olan yatırımlardır. Bununla birlikte kamu yatırımlarının arttırılması kadar bu yatırımların etkin, verimli yatırımlar olması da gerekir. Kamu yatırımlarını arttırmak adına verimsiz yatırımların arttırılması, kaynak tahsisinin etkinliğini bozacaktır. Kamu ekonomisinde kamu yatırımlarının arttırılması kadar, etkinliğinin arttırılması da yaşamsal önemdedir. Kamu yatırımlarını arttırmak adına yeni beyaz fillerin yaratılması doğru değildir. Özellikle politik süreçlerdeki siyasi motivasyonlar, sıklıkla beyaz fillerin oluşturulmasını teşvik etmektedir. Bu nedenle, beyaz fillerin ortaya çıkış sürecini anlamak önemlidir.

Beyaz fillerin ekonomik teorisi ve modellemesi, ilk olarak Robinson ve Torvik (2005) tarafından oluşturulmuştur. Onlara göre politik olarak çekici ama etkinliği olmayan beyaz fillerin doğuşunun ve yerleşmesininin siyasi mantığında; politik güç değiştiğinde, eski yatırım projelerine son verileceği ve yenilerinin başlatılacağı yatmaktadır. Böyle projelerin mevcudiyetinin nedeni, bazı politikacıların politik davranışlarıdır. Geliştirdikleri teoriye göre; beyaz filler siyasetçiyle seçmenler arasında değişim ilişkisinin bir sonucu olarak ortaya çıkarlar. Bu değişim ilişkisinde siyasetçiler oy karşılığı siyasi vaadlerde bulunurken ciddi bir çelişkiyle karşı karşıya kalırlar. Bu taahhüt probleminin sonucu olarak tercih edilen projeler etkin olmayan, verimsiz projeler olabilir ve sonuçta kaynakların yeniden tahsisinde etkin olmayan bir durum ortaya çıkabilir.

Bütün politikacılar verimli, rasyonel projeler için taahhüdde bulunabilirler. Bu nedenle, bu tür projeler, seçilebilme bağlamında politikacılar için bir farklılaşma öğesi olmazlar. Her politikacı aynı şeyi söyleyebiliyorsa, o zaman diğerlerine göre öne çıkmada, daha çok tercih edilebilmede farklılık yaratacak projelere ihtiyaç vardır. Bu nedenle, bazı politikacılar daha çok oy kazanmak uğruna beyaz fil projeler için vaadde bulunabilirler. İstikrarlı bir politik ortamda

bu tür projeler, seçmen davranışını etkileyebilecek projelerdir. Böylelikle de beyaz fillere kapı aralanmış olur.

Bohn (2004) ise politik istikrarsızlık ortamında devletin etkin kamu yatırımı ve yeniden dağılım arasında karar verme sorununu incelemiştir. Bohn'a göre; gelecekte başka bir hükümetin iktidara gelmesi ve arzu edilmeyen kararlar alması ihtimali, bugünün hükümeti üzerinde negatif dışsallık yaratmaktadır. Bunun temel nedeni, uzağı göremeyen hükümetin tutumudur. Eğer miyopluk politik istikrarsızlıktan kaynaklanıyorsa, mevcut hükümet için optimal durum, harcamaları bütünüyle kamu yatırımlarından çekmektir. Politik istikrar arttıkça yatırımları arttırmak için optimal noktayı gösteren sınırın üzerine çıkılır. Bohn bu temelden hareketle çalışmasında, gelişmekte olan ülkelerdeki kamu yatırımlarının neden bu kadar kötü seviyelerde olduğuna açıklama getirmiştir: İlk olarak, bu ülkelerin bazılarındaki politik istikrarsızlık batı demokrasilerindeki gibi seçim belirsizliklerinden değil, ülkenin politik yapısından kaynaklanmaktadır. İkinci olarak, kamu yatırımları gerçekleştirilirken emek, tüketim ve yatırıma ilişkin özel sektör kararlarının da dikkate alınması bakımından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelerden farklı olarak, özel sektörün bu konulardaki eğilimleri pek dikkate alınmaz (Bohn, 2004: 12-13).

Görüldüğü üzere Robinson ve Torvik ile Bohn'un çalışmaları temelde aynı konuya odaklanmaktadır. Her iki çalışmanın da sorguladığı esas konu beyaz fillerin varolma koşullarıdır. Aynı konuya odaklanmakla birlikte, aralarında ciddi farkılıklar da söz konusudur. Robinson ve Torvik'in çalışması daha çok seçim mekanizmalarının düzgün işlediği, siyasi istikrar durumlarını temel almaktadır. Bohn'un çalışmasında ise, gelişmekte olan ülkelerdeki siyasi istikrarsızlık durumları referans alınmıştır. Robinson ve Torvik kamusal olarak finanse edilen (etkin ya da etkin olmayan) özel yatırım projelerini (karlı veya zarar eden imalat tesisleri gibi) modellerken, Bohn'un çalışmasında ise kamu yatırımları, kamusal olarak finanse edilen özel yatırımlar dışında altyapı yatırımları, yeni sanayiler geliştirme gibi yapısal yatırımları ve yolsuzluk karşıtı yatırımları (mülkiyet haklarını koruma veya rüşvetin cezai kovuşturmasına yönelik iyileştirici önlemler) da içerecek şekilde ele alınmıştır.

Görüldüğü üzere Robinson ve Torvik ile Bohn çalışmalarında istikrarlı ve istikrarsız politik ortamlarda beyaz fillerin ortaya çıkış nedenleri üzerinde durmuşlardır. Elbette politik süreç bu bağlamda temel belirleyicidir. Bununla birlikte politik süreçlerin ötesinde ya da onunla bağlantılı olmak üzere daha başka etkenler de beyaz fil projeleri açısından göz önüne alınmalıdır.

Beyaz fillerin varlığını açıklayan bir diğer teori de yöneticilerin psikolojisi ile ilgilidir. Nitekim medya literatürü beyaz filleri yöneticilerin megalomanyasının en kötü belirtisi olarak nitelendirir (Robinson ve Torvik, 2005: 201). Özellikle totaliter rejimlerde ve demokrasinin işlerliğinin az olduğu gelişmekte olan ülkelerde bu etki daha belirgin olarak ortaya çıkabilir. Saydamlık ve hesap verilebilirliğin eksikliği nedeniyle bu ülkelerde yöneticiler halkın ihtiyaçlarını göz önüne almak yerine, kendi prestijlerini öne alan projelere öncelik verebilirler. Gücünü halktan almayan yöneticiler, halkın gözünde prestijlerini yükseltmek, hatta sıradan insanlara göre üstünlüklerini (uç örneklerde neredeyse yarı tanrısallıklarını) ıspatlayabilmek için görkemli saraylar, köprüler, kuleler gibi beyaz filler yaratmaya yönelebilirler.

Gelişmekte olan ülkelerde yöneticilerin bu prestij projelere yönelmelerinin halklar nezdinde ciddi bir karşılık bulmasının önemli bir nedeni, bu ülkelerde insanlarda var olan geri kalmışlıktan kaynaklı eziklik duygusudur. Bu duygunun etkisiyle halk yığınları ve yöneticiler, gelişmiş ülkelerle aynı kategoride olmak adına böyle projelere destek olabilir. Örneğin; ekonomik verimlilik ilkeleri göz ardı edilerek olimpik oyunlar düzenlemek, çöl ortasında

buzdan büyük yapılar inşa etmek ya da sadece montaj olsa da uçak, gemi, tren gibi sembolik bir projeyi yaşama geçirmek bu kapsamda ele alınabilir.

Bunların ötesinde gelişmekte olan ülkelere özgü başka birtakım faktörler de beyaz fillerin mevcudiyetini ve artmasını anlamamıza yardımcı olur. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımlarına ilişkin stratejik planlama ya zayıftır ya da hiç yoktur. Toplumsal proje değerlemesinin çoğunlukla bir yaptırımı da yoktur. Bu da, beyaz filler ve kısa dönem siyasi amaçları tatmin etmeyi amaçlayan projelerin seçilmesi anlamına gelmektedir. Hatta, zayıf projeleri ayıklamaya yönelik prosedürler gündeme geldiğinde, talep genel olarak fazla hesaplanırken maliyetler daha düşük hesaplanır (Engel vd, 2009: 11).

Bu ülkelerde stratejik planlar fiilen yapılsa bile, çoğunlukla bu planlar sadece kağıt üzerinde kalmaktadır. Stratejik hedefler sağlıklı şekilde belirlenememektedir. Elbette istikrarsız politik ve ekonomik ortam yanında kurumsal kapasitenin yetersiz oluşu da bunda önemli bir etkendir. Aynı zamanda demokrasinin gelişmemiş olması nedeniyle katılımcı süreçlerin işletilememesi, uygun bir sosyo-kültürel ortamın olmaması ve insan kaynaklarının yetersiz/niteliksiz oluşu da bu süreçteki diğer olumsuz etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde beyaz fillerin varlığının bir diğer nedeni de yüksek korumacılıktır. Bu ülkeler birçok endüstrinin yerel bir uyum içinde olduğu küçük iç piyasalara sahiptir. Bu da henüz işletilmeyen ölçek ekonomileri için önemli bir rol sunabilir. Gelişmekte olan ülkelerdeki sanayi politikası çoğu zaman ne iç piyasaların büyüklüğünün ne de ihracat beklentilerinin tümüyle teminat altına alınmadığı sanayilerinin kurulumunu destekleme yönündedir ki buna, *beyaz fil sendromu* denmektedir (Rodrik, 1988: 115). Yüksek koruma duvarları neticesinde, optimal ölçeğin oldukça altında kurulan sanayiler korumacı politikalar uygulayan gelişmekte olan ülkeler için önemli bir sorun teşkil eder. Kullanılmayan kapasite nedeniyle bu işletmeler, düşük verim ve yüksek maliyetlerle çalışmaktadırlar. Bu nedenle rekabet avantajları yakalayamamaktadırlar. Varlıklarını sürdürebilmek için de kamu kaynaklarından sübvanse edilmektedirler. Bu ise kamusal kaynakların verimsiz alanlara tahsisine neden olmaktadır. Beklenen, bu işletmelerin kısa dönemde desteklenmeleri fakat uzun dönemde gelişerek büyümeleri ve rekabet üstünlüğü elde etmeleridir. Ne yazık ki, bu her zaman mümkün olamamaktadır.

Bu konuda verilebilecek en bilinen örnek otomobil endüstrisiyle ilgili olanıdır. Genel olarak otomobil endüstrisi, ölçek ekonomilerinin önemli olduğu bir endüstridir. Sanayileşmiş ülkelerde sektörle ilgili minimum etkinlik ölçeği tahminleri değişmektedir. Bu konuda yapılan çok sayıda çalışma, optimal ölçeğin yıllık 200.000-300.000 civarında araba olduğunu ortaya koymaktadır. Daha çok emek yoğun teknolojileri kullanan gelişmekte olan ülkelerde, farklı durumlar için bu sayıları azaltsak bile, bu rakamlar oldukça yüksek görünmektedir. Bu bağlamda, bu ülkelerde ortalama üretim verimi, yaygın olarak ölçeğin tüm avantajlarına ulaşmada yetersiz kalmaktadır (Rodrik, 1988: 115-116). Ekonomik bir bakış açısıyla sorulması gereken, bu atıl kapasite ile ne kadar maliyete katlanıldığıdır. Böyle endüstrilerinin karlı olmasını sağlamak için, çok yüksek düzeyde bir koruma kullanıma konulmalıdır. Bu ise bahsedilen maliyetlerin kanıtı niteliğindedir.

Görüldüğü üzere gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde farklı nedenlerle de olsa beyaz fil projeler yaşama geçirilmektedir. Yaşanan tecrübelere rağmen yeni beyaz filler türemektedir. Peki neden geçmişteki hatalardan yeterince ders alınmamaktadır? Öğrenilen dersler neden yeni büyük projelerde uygulanmamaktadır? Geçmişte yaşanan çok sayıda deneyim göstermektedir ki, birçok ülkede kamu kurumlarının hem becerikliliği hem de istekliliği gittikçe azalmaktadır. Bunun nedenleri şu şekilde sıralanabilir (Prasser, 2007: 60-61):

i. Birimlerin ve kurumların yeniden yapılandırılmasında durağanlık vardır. Hükümetler ve yöneticiler değişirken, her biri kurumsal değişim aracılığıyla yönetime imzalarını atarlar. Bunun yarattığı ters etki, kurumların ve kilit insanların önemli dersler sağlayan deneyim ve kayıtlarla olan bağının kopmasıdır.

ii. Kayıt saklamada yaşanan değişimler yani farklı bir işletim sistemine veya yazılıma geçilmesi, öğrenilen derslere dair önemli bilgilerin kaybolması veya bilginin yerinin unutulması anlamına gelebilmektedir.

iii. Kamu hizmeti kavramına olan ilgi giderek azalmaya başlamıştır. Bu yüzden, önemli proje kararları geçmişteki tartışmalarla pek bir ilgisi olmayan ve uzun dönemli bir bakış açısıyla yaklaşmayı tercih etmeyen yöneticiler tarafından alınabilir.

iv. Aralıksız ve radikal bir değişim süreci mevcuttur. Geçmiştekiyle ilişkili olanlar gitmekte, geleceğe yeniden odaklanılmaktadır.

Görüldüğü üzere beyaz fillerin ortaya çıkışı farklı nedenlere dayandırılabilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasında ve demokratik ülkelerle totaliter ülkeler arasında bu farklılıklar daha da belirginleşebilir. Varlık nedenleri ne olursa olsun beyaz fillerin varlığı her ülke için önemli sorunları da beraberinde getirir. Bu zararlardan korunabilmek için elbette çeşitli önlemler düşünülebilir. Fakat öncelikle bu zararların neler olduğu ve neden beyaz filleri bir sorun olarak algılayıp çözüm önerileri geliştirmek gerektiği ortaya konulmalıdır.

4. KAMUSAL BEYAZ FİLLERİN ZARARLARI

Kamusal beyaz filler çoğunlukla kamusal ihtiyaçları karşılamaktan ziyade, prestij amacıyla oluşturulurlar. Burada kastedilen prestij, yönetimde bulunan bir kişinin, bir grubun ya da hükümetin prestijidir. Bu projeler çoğunlukla kamusal ihtiyaçlara yönelik olma kılıfı altında bu sayılan kesimlerin prestijini yükseltmek amaçlıdır. Dolayısıyla kamu yatırımlarının gerekçeleri bu projelerde çoğunlukla kötü ve tartışmalı bir şekilde ortaya konulur. Çoğunlukla da kastedilen kamu yararı için, halkın katılımı aranmaz ya da sadece belirli grupların desteği yeterli görülür.

Gerçekten özellikle kamu sektöründe beyaz fil olarak adlandırılan pek çok proje çok fazla yarar getirememiştir. Nitekim yapılan ülkelerarası çalışmalar, kamu-özel yatırım ayrımı yapılmadığında tek başına yatırımlarla büyüme arasında güçlü bir ilişkinin mevcut olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla yatırım yapılması yeterli olmayıp aynı zamanda verimliliğin/etkinliğin sağlanması gerekmektedir. Yatırımlar, rekabetçi bir ortamda yapıldığında ve yatırımcı kendi parasını riske ederek kar ya da zarar sonuçlarının sorumluluğunu aldığında verimli/etkin hale gelebilmektedir (Bulut, 2009: 79). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu nedenden dolayı kalkınma çabaları çoğunlukla başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Bu ülkelerde sorun bazen yetersiz yatırım değil, yanlış kaynak tahsisidir. Büyük miktardaki yatırıma rağmen birçok gelişmekte olan ülke yeterince gelişememektedir. Çünkü yapılan yatırımlar çoğunlukla beyaz fil yatırımlardır.

İkonik veya büyük projeler altyapı yatırımlarının önemli unsurlarıdır. Eğer kötü yönetilmezler ve performans kıstaslarını tuttururlarsa önemli faydalar sağlarlar. Vergi mükellefleri, gittikçe daha çok fonun tahmin edilen maliyetleri ciddi ölçüde aşan ve belirtilen tamamlama süresini geçen projeye boşuna harcandığını gördüklerinde, siyasilere ve kamu kurumlarına karşı görülen kamusal kinizm (güvensizlik ve hoşnutsuzluktan dolayı nefret ve

küçük görme) daha da artar. Bundan da önemlisi, zayıf proje yönetimi yüzünden büyük projelerin hedeflenen performans kıstaslarına ulaşmada başarısız olması diğer önemli bir ikonun, kamu yönetiminin başarısızlığı ve etkinsizliğini hatırlatmaya devam ettiği anlamına gelmektedir (Prasser, 2007: 64).

Bu bağlamda özellikle gelişmekte olan bir ülkede hiçbir şey beyaz fillerin varlığı kadar moral bozucu olamaz. Çünkü beyaz filler negatif sosyal değer yaratan projelerdir (Robinson ve Torvik, 2005: 198). Negatif sosyal değer yaratılması demek, kamusal kaynakların kalkınmaya yönelik değil tam tersine toplumsal refahı düşüren projelere tahsis edilmesi anlamına gelmektedir. Oysa gelişmekte olan ülkeler kalkınma yolunda hızlı adımlar atmak durumundadırlar. Kalkınma yolunda zaten kıt olan kaynakların bu şekilde negatif sosyal değer yaratan projelere tahsis edilmesi, çelişkili ve olumsuz bir durumdur.

Hızla kalkınma hedefinde olan bu ülkelerde yöneticiler halkı çoğunlukla hızlı kalkınma vaadleriyle böyle sembolik ve büyük projelere kolaylıkla ikna ederler. Oysa büyük, ikonik projelerin çoğu beyaz fil olarak adlandırılan projelerdir. Sihirli bir formül gibi yöneticiler ve halk genellikle bu projelerden büyük yararlar umarlar ama bu yararlar çoğunlukla sadece bir hayalden ibarettir. Daha sonra bu beyaz fillerden kurtulmak dahi ciddi maliyetler oluşturabilir.

Beyaz fil projeleri inşa etme açısından büyük ve pahalı projelerdir. Fakat tek olumsuzluk bundan ibaret değildir. Bu projeler ayrıca tahmin edilenden daha uzun zamanda faaliyete geçerler. Çünkü bu projelerin faaliyetinden çok prestij ve biçimsel yönü önceliklidir. Bu yüzden hem belirtilen rolleri hem de finansal boyutları asla tatmin edici değildir. Bunun ötesinde, bu projeleri gerçekte beyaz fil yapan şey zayıf tasarımları, karmaşık rolleri ve ticari başarı eksikliğinden ötürü, bakımlarının ve sürdürülebilirliklerinin oldukça maliyetli olmasıdır. Bu problemler resim galerileri ve müzeler gibi sanatla ilgili projelerde daha çok görülür. Bu tür yapılar beklenen katılım düzeylerini sağlamada başarısızdır ve orijinal inşasına göre daha maliyetli olacak şekilde yenilenmeleri sık tekrarlanır ve yenileme pahalıya gelir (Prasser, 2007: 50).

Hemen her ülkede basında sık sık beyaz fil projelerle ilgili haberlere rastlanır. Haberlerin ortak özelliği büyük umutlar beslenen dev bir projenin ne kadar maliyetli olduğu, bununla birlikte bir türlü faaliyete geçemediği, verimsiz çalıştığı (zarar ettiği), kapasitesinin çok altında çalıştığı ya da çalıştırılamadığından dolayı çürümeye yüz tuttuğudur. Elbette basında yer bulan bu haberler beyaz filler için net kanıtlar sunmazlar. Fakat önemli ipuçları içerirler.

Basında bu şekilde yer bulan çok sayıda beyaz fil vardır. Bunlara ilişkin birkaç örnek verilebilir. Örneğin, Filipinler'deki nükleer güç tesisi 2 milyar dolardan fazlaya mal olmuş, fakat hizmete sokulmamıştır. Bazı ülkelerde milyarca dolara mal olmuş demir-çelik tesisleri kurulmuş fakat bunlar henüz hiç çelik üretmemişlerdir. Dünya Bankası Tanzanya'daki Morogoro Ayakkabı fabrikasını 40 milyon dolara mal etmiş ama şu anda tesis neredeyse hurdaya dönmüş ve kapasitesinin % 4'ünden fazlası kullanılamamıştır. Küçük ve fakir ülkelerde böyle büyük yatırımlar tüm yatırımlar içerisinde önemli bir oran teşkil etmektedir. Bunların örnekleri arttırılabilir. Bunun ötesinde ülke liderlerinin ve onların çevresindekilerin, bu projeler kanalıyla kaynakları hortumlayarak servet elde ettikleriyle ilgili çarpıcı ama doğruluğu tam olarak ispatlanamamış raporlar da mevcuttur (Pritchett, 1996: 20).

Görüldüğü üzere gerek bilimsel çalışmalarda gerekse basın yayın ve medya organlarında, beyaz fillerin varlığı ve zararlarıyla ilgili çok sayıda bulgu mevcut olmasına rağmen bu tür proje stoku giderek artmaktadır. Bu nedenle beyaz filler sorunu günümüz ülkelerinin çözüm bulması gereken önemli bir konudur. Özellikle kamusal beyaz filler sorunu

ve bu sorunun çözümüne yönelik arayışlar kamu maliyesi literatüründe gittikçe daha fazla yer bulacak gibi görünmektedir.

5. TÜRKİYE'DE KAMUSAL BEYAZ FİLLER SORUNU

Kamusal beyaz filler sorunu pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de ciddi bir toplumsal sorundur. Ülkemizde yıllardır beyaz fil proje stokunun eritilmesi çalışmaları devam etmektedir. Buna karşın bir yandan da nur topu gibi! yeni beyaz filler yaratılmaktadır. Daha önceki yıllarda politik istikrarsızlık ortamında ve yüksek korumacılık duvarları ardında beyaz filler ortaya çıkarken, son yıllarda politik istikrar ve dışa açılma çabaları da beyaz fil sorununun çözümüne çare olamamıştır. Elbette bunun çok çeşitli sebepleri bulunmaktadır.

Ülkemizde kamu yönetiminin kurumsal yapısı zayıftır. Politik ve sosyal baskılarla etki altına alınabilmektedir. Çoğunlukla da rasyonellikten uzaktır. Kamu yönetimi kurumsal yapısında yaşanan bu zayıflıklar, kaynakların verimsiz kullanımı ve savurganlık açısından önem taşır. Tüm bu sayılan nedenlere yöneticilerin psikolojisi, demokrasi kültürünün gelişmemiş olması, kamu yönetiminde hesap verilebilirlik ve saydamlığın oluşturulamaması, maliyet fayda analizleri gibi bilimsel değerlendirmeler yerine politik liderlerin vaadlerinin temel alınması, toplumsal hafızanın zayıf olması ve toplumsal öngörü eksikliği gibi faktörler de eklenebilir. Ülkemizde özellikle kurumsal bir politik kültürün oluşturulamamış olması nedeniyle lider sultasına dayalı bir politik karar alma mekanizması işlemektedir. Toplumsal uzlaşının dikkate alınmadığı böyle bir ortamda, politik başarı için halkı heyecanlandıracak ve halkın umutlarını yeşertecek lider figürleri öne çıkmaktadır. Böyle bir ortamda liderlerin megalomaniası daha da güçlenmektedir. Kendine güveni daha fazla olan liderler, halkın desteğini alabilmek için çarpıcı, sembolik ve büyük projeleri toplumsal vizyona taşımaktadırlar. Bu ise yeni beyaz fillerin oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

Türkiye'de son yıllarda kamusal beyaz fil stokları özelleştirme ya da KÖSO'lar yoluyla azaltılmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte bir yandan da yukarıda sayılan nedenlerle yeni beyaz filler yaratılmaktadır. İçerisinde bulunduğumuz politik ve ekonomik ortam henüz bu yeni beyaz fillerin yeterince tartışılmasına uygun düşmemektedir. Fakat yakın gelecekte bunların daha fazla tartışmaya açılacağı düşünülebilir. Şu anda mega projeler olarak toplum gündemine gelen çoğu projenin bu açıdan ele alınması doğru olacaktır.

Örneğin son yıllarda gündeme gelen beyaz fil olmaya aday olduğunu düşündüğümüz projelerden birkaçını şu şeklide sıralayabiliriz:

2005 yılında İzmir'de düzenlenen 23. Üniversite Yaz Olimpiyatları "Universiade 2005" ve 2011 yılında Erzurum'da düzenlenen 25. Üniversite Kış olimpiyatları "Universiade 2011" için bu şehirlerde ciddi yatırımlar yapılmıştır. Bu yatırımlar sadece spor kompleksleri olmayıp aynı zamanda konaklama ve sosyal amaçlı tesisleri de içermektedir. Bu oyunların düzenlenebilmesi için yapılan bu yatırımların daha sonra ne kadar verimli kullanılabildiği ise tartışma konusudur. Bu oyunların yapılması için harcanan paraların ne kadar optimal kullanıldığı, kullanılan kaynaklarla elde edilen faydalarla paranın karşılığının ne oranda elde edilebildiği tartışmalıdır. Elde duran bu yatırımların birer beyaz file dönüşme olasılığı hayli yüksektir.

Türkiye'nin ve İstanbul'un en büyük uluslararası tanıtım projelerinden biri olarak, İstanbul Ticaret Odası (İTO) ve devletin ortak projesi şeklinde hayata geçirilen Formula 1 için İstanbul'da büyük yatırımlarla bir yarış pisti yaptırılmıştır. Formula 1 Yönetimine (Formula

One Administration) bu yarışlar için 7 yıllık bir sözleşmeyle yıllık 13.5 milyon dolarlık (garanti) ödeme yapılmaktadır. Formula 1 Yönetimi tarafından, bu ödemenin 2012 yılı için 26 milyon dolara yükseltilmesi istenmiştir. Bu teklife hükümetin olumlu yanıt vermemesi üzerine, 2012 Formula 1 İstanbul yarışlarının olmayacağı gündemdedir. Bu durumda eldeki pistin nasıl değerlendirileceği üzerinde düşünmek gerekir. Büyük bir ihtimalle yeni bir beyaz file daha kavuşuyor gibiyiz.

Tüm bunlar yanında Türkiye'nin son yıllarda bu türden prestij projelerine yönelmesi bir yandan gurur verici bir duygu ortamı yaratırken diğer yandan yeni beyaz filler mi geliyor sorusunu da beraberinde getirmektedir. Dünya ve Avrupa Futbol Şampiyonalarına ev sahipliği yapma yönündeki ısrarlı çabalar bu kapsamda değerlendirilebilir. Kanal İstanbul adıyla anılan ve İstanbul'un bir kanalla bölünerek ada haline getirilmesi yönündeki proje, Urfa'ya yapılan olimpik futbol stadyumu doğru düzgün maç oynanmadan atıl beklerken birçok şehirde yeni birçok modern stadyum yapılması girişimleri, bir türlü yaşama geçemeyen hızlı tren projesi, başta Ordu-Giresun illerinin havayolu taşımacılığı için denizde yapımı başlanan havaalanı yatırımı olmak üzere birçok şehirdeki havaalanı projeleri, İstanbul ve Çanakkale illerinde yapılması düşünülen yeni asma köprüler, her şehirde plansız programsız kurulan üniversiteler ve nihayet kamu destekli yerli otomobil üretilmesi projesi. Elbette bunların sayılar daha da arttırılabilir. Bu projelerin bir kısmının dahi beyaz file dönüşmesi ülkemiz açısından ciddi bir kaynak kaybı anlamına gelecektir.

KAMUSAL BEYAZ FİLLER SORUNUNDA KAMU-ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI ÇÖZÜM OLABİLİR Mİ?

KÖSO'lar, Amerika Birleşik Devletleri Genel Muhasebe Ofisi tarafından "kamu hizmeti sunan bir sistem ya da tesisi kısmen ya da tamamen yenilemek, inşa etmek, işletmek, bakımını sağlamak ve/veya yönetmek için kamu ve özel sektör ortakları arasında oluşturulmuş sözleşmeye dayalı anlaşmadır" şeklinde tanımlamıştır (Pflug, 2002: 6). Tanımdan da anlaşılacağı üzere; KÖSO'lar, bir kamusal hizmeti sunmak üzere bir tesisin kurulması aşamasından bakımı ve yönetimine kadar geniş bir yelpazede düşünülmelidir. Yani burada esas olan kamusal bir hizmetin görülmesidir. Bu temelde özel sektörle kamu sektörü her biri farklı değerler katarak, risklerin ve getirilerin paylaşıldığı, uzun dönemli bir sözleşme üzerinde çalışırlar.

Bu temelde tanımlanan KÖSO'lar, son yıllarda tüm dünyada gittikçe yaygınlık kazanmaktadırlar. Gerek yerel kamusal mal ve hizmetlerin gerekse ulusal kamusal mal ve hizmetlerin tedarikinde ve finansmanında KÖSO uygulamaları artarak devam etmektedir. Hatta son yıllarda küresel kamusal mallar konusunda da KÖSO'lar önemli bir aktör olarak ortaya çıkmaktadırlar. Örneğin küresel kamusal bir mal olarak sağlık hizmetlerinin sunumu artık küresel bir ortaklığı gerektirmektedir. Özellikle bazı hastalıklarla mücadele ve sağlık araştırmaları artık sadece ulusal düzeyde yeterli olmamaktadır. Sağlıkla ilgili küresel ortaklıklara ilişkin olarak şu örnekler verilebilir (Schwartz, 2010: 112):

i. AİDS, Tüberküloz ve Sıtma ile Küresel Mücadele Fonu: *The Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria* (GFATM),

ii. Küresel Aşı ve Bağışıklık İttifakı: *Global Alliance for Vaccines and Immunisation (*GAVI);

iii. Dünya Bankası Çoklu-Ülke HIV-AİDS Programı: The World Bank *Multi-Country HIV/AIDS Program* (MAP);

iv. Amerika Birleşik Devletleri Başkanlığı'nın AİDS'i Gidermeye Yönelik Acil Eylem Planı: The United States *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR);

v. Dünya Sağlık Örgütü Sıtmayı Azaltma Girişimi: Roll Back Malaria, initiative (WHO/RBM);

vi. Dünya Sağlık Örgütü Tüberkülozu Durdurma Ortaklığı: The *Stop TB Partnership*

vii. Küresel Ar-Ge KÖSO'ları: Research and Development PPPs;

viii. *Sağlığa Yönelik Kamu Özel Sektör Ortaklığı Girişimi: The Initiative on Public-Private Partnerships for Health*

Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB) ve Avrupa İşbirliği ve Ekonomik Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da sıkı şekilde desteklenen bu uygulamalar, küresel neoliberalizmin en önemli araçlarından birisi haline gelmiştir. Elbette bu gelişmenin önemli nedenlerinden birisi de, KÖSO'ların sadece liberal düşünce taraftarlarınca değil, aynı zamanda üçüncü yol olarak isimlendirilen yeni sosyal demokrasi taraftarlarınca da benimsenmesidir.

KÖSO'ların bu denli benimsenmesinin ve gelişim göstermesinin ardında yatan temel neden, ortaklık düşüncesinin yarattığı cazibedir. Bu cazibe de bazı temel varsayımlara dayanır. Tek başına kamunun, ya da tek başına özel sektörün kötü ve yetersiz olduğunu öne süren düşüncelere karşı ortaklık felsefesi daha ikna edici bir seçenek sunabilir. Ortaklık yaklaşımının bu denli kabul görmesinin ardında yatan nedenleri kısaca şu şekilde sıralıyabiliriz (Pflug, 2002: 7):

i. KÖSO'lar, yoksulluğun azaltılması girişimlerine yeni kaynaklar sağlarlar.

ii. Tamamlayıcı tarzda birlikte çalışan farklı sosyal aktörler aracılığıyla, sinerji oluşturulabilir.

iii. Mevcut kaynakların verimliliği artar.

iv. Çok sayıdaki farklı varlık oluşumu, çarpan etkisi yaratacak koşulları oluşturan insani ve sosyal kapasite geliştirme alanlarıyla bağlantılıdır. KÖSO'lar bu kapasiteleri ortaya çıkarabilirler.

v. KÖSO'ların kendi kendini idame ettiren değişim modellerini meydana getirme potansiyeli vardır ki; böylece bütün, parçaların toplamından daha büyük olacaktır.

Anlaşılacağı üzere KÖSO'lardan sosyal fayda bağlamında ciddi katkılar umulmaktadır. Bu beklentilerin çok yüksek tutulması KÖSO'ların geleceği açısından riskli bir durumdur. Aynı zamanda beklentilerin ne oranda karşılanabileceği de tartışmalıdır. Fakat KÖSO'ları sadece neoliberalizmin Truva atları olarak gören anlayışlar da bu temelde sorgulanmalıdır. Bazı alanlarda uygun koşullarda iyi uygulamalarla KÖSO'lar ciddi kamusal faydalar üretebilirler. Bu olası faydalardan birisi de beyaz fillerle ilgilidir. KÖSO'lar yeni kamusal beyaz filler yaratmayı engelleyebileceği gibi, aynı zamanda mevcut kamusal fillerin verimliliğini arttırarak kamusal yüklerini düşürebilir. Böylelikle mevcut kamusal fillerin bir kısmı etkin çalışan, verimli varlıklara/projelere dönüşebilir.

Daha önce etraflıca açıklandığı üzere, politik arenada kendi çıkarları ile motive olmuş hükümet temsilcilerinin stratejik davranmaları olasıdır. Yani kamu temsilcileri; faaliyetin hacmini en üst düzeye çıkarmak arzusu olmaksızın, kendilerini haklı çıkarmaya yarayacak bir şekilde, bir bakıma hayal olan bir yolla, maliyetleri düşük, fayda ya da gelirleri yüksek tahmin edebilirler. Bir KÖSO, ekonomik açıdan uygulanabilir projeleri, ekonomik açıdan uygulanamaz projelerden ayırt etmek ve diğerlerini reddetmek için faydalı olabilir. Burada özel sektör, kamunun sermaye maliyetlerini (doğrudan ya da fırsat maliyetlerini) de kapsayacak tüm

maliyetleri kurtaracağını beklemediği takdirde kamu altyapı projesine girmek istemeyecektir. Bu bağlamda özel sektör, maliyet ve gelirlerle ilgili tahminleri iki kez kontrol edecektir. Böylece, bu ortaklık içerisinde özel sektör belki de, beyaz fillere karşı koruyucu görevini de görecektir (Sadka, 2007: 473).

Kamusal beyaz fil projeler olarak anılan kötü oluşturulmuş projeler yerine KÖSO'larla daha verimli kamusal projelerin önü açılabilir. Çünkü KÖSO'lar bir yandan özel sektörün dinamizminin avantajlarını içerisinde barındırırken, diğer yandan da kamusal sektörün sosyal katkılarını içerirler. Böylelikle hem özel sektörün hem de kamu sektörünün kattığı olumlu yönlerle KÖSO'lar daha verimli çalışabilirler. Kamusal işlerin daha verimli hale gelmesinde katkı sunmalarının yanında özelleştirmenin zararlarını da bertaraf edebilirler.

Karayolu yapımında son yıllarda gözlenen gelişmeler bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Gelişmekte olan çok sayıda ülkenin yoğun şekilde karayolu yapımına ihtiyacı olduğu genel kabul gören bir gerçektir. Geleneksel olarak karayolları kamu sektörü tarafından finanse edilip işletilmesi gereken kamusal mallar olarak görülmektedir. Fakat son yıllarda birçok hükümet kronik bütçe problemlerinden dolayı bu malların kamuca yerine getirilmesini önemsememektedir. Trafik de son yıllarda kapasitesinin üstünde büyümektedir. Bu bağlamda karayollarının yapımının, finansmanının ve işletilmesinin özel sektör tarafından yerine getirilmesi ve kullanıcıların bu yolların kullanım bedellerini ödemesi büyük ölçüde kabul görmüştür. Yolların özelleştirilmesinin çok sayıda avantajı olduğu iddia edilmektedir. Özel şirketler karayollarını daha hızlı yaparlar çünkü çok az finansal sıkıntı yaşar ve kamunun mülkiyetindeki şirketlerden daha etkin çalışırlar. Kullanıcılar büyük olasılıkla özel sektörün sahipliğindeki yollar için ödemede bulunmayı kabul ederler. Özel sektör firmaları para kaybetmeyi istemediğinden KÖSO'lar beyaz fillerin yapımını engelleyebilir (Engel vd, 1997: 1).

KÖSO'ların beyaz filleri engellemesinin bir diğer açıklaması da kamu finansmanına yeni bir bakış getiren *Paranın Karşılığı (Value for Money) Yaklaşımıdır*. Paranın karşılığı arttırıldığı için KÖSO'lar beyaz fil projelerin maliyetlerini aşan getirilere ulaşmasını sağlayabilirler. Böylelikle beyaz fil projelerde unutulan ekonomiklik, etkinlik ve etkililik kavramları tekrar değerlendirilmeye alınabilirler.

Paranın karşılığı yaklaşımında hizmet veya faaliyetten beklenen çıktı ile bu çıktıyı elde etmede gerekli kaynaklar bütçe hedeflerini ve politik amaçları garanti etmelidir. Eşitlik, mükemmellik, girişimcilik, uzmanlık ve seçebilirlik gibi diğer faktörler de paranın karşılığı zincirinin parçalarıdır ve değer kavramlarıyla ilişkili olan karmaşık süreçleri ifade ederler (Shoeman, 2007: 72). Bu bağlamda paranın karşılığı ortaklıklar için anahtar rasyonel bir motivasyondur. Paranın karşılığı konuşma diline ait sezgisel bir çekiciliğe sahipken esas anlamı ise belirsizdir. Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik kavramları, paranın karşılığı yaklaşımında öne çıkan kavramlardır. Bunun yanında paranın karşılığı kavramının KÖSO kapsamındaki anlamı fazla net değildir ve daha çok ekonomiklik temeline dayandırılır (Edwards ve Shaoul, 2003: 400). Eğer etkinlik ve etkililik boyutları da dikkate alınırsa, KÖSO'ların beyaz filleri önlemede daha büyük katkıları olabilecektir.

KÖSO'lar altyapı projelerinin maliyetinin tamamen özel sektör tarafından karşılandığı, kamu sektörünün içinde olmadığı, taşeronlaşmanın oluştuğu, mülkiyet geliştirme amaçlı basit imtiyaz anlaşmaları olarak düşünülmemelidir. Bu nedenle, kötü proje stoklarını eritmek isteyen hükümetler için kesinlikle tavsiye edilmezler (Eker, 2007: 60). Bunun tersine KÖSO'lar riskler, maliyetler ve getirilerin özel sektör ve kamu sektörü arasında çeşitli şekillerde makul biçimde paylaştırıldığı, kamu sektörü ve özel sektörün farklı görevleri üstlenerek hizmetleri beraber gerçekleştirdiği ortaklıklardır. Zaten KÖSO'ların özü de varlıklara değil, hizmetlere odaklanmadır (Earl ve Regan, 2003: 7).

Faaliyetlere odaklanmakla birlikte KÖSO'lar, yeni yatırımların yürürlüğe konulmasının da ötesinde mevcut varlıkların korunması, değerlendirilmesi ve yenilenmesinde de etkili olabilirler. Özellikle kamusal beyaz fillerin kamuya en az yükle değerlendirilmesi ve yeni kamusal beyaz fillerin oluşmasına engel olabilecek araçlardır.

Tablo 1. Net Varlık Üzerinde KÖSO'ların Olası Reel Mali Etkileri

Mali kurallara dayalı kısıtların engellenmesi	Mali kurallar kamusal yatırımı engeller fakat garantilere ve uzun dönemli satış sözleşmelerine izin verirse ve ayrıca KÖSO yatırımı kullanıcı ücretleriyle vergi gelirlerinde yeterli derecede artış sağlarsa KÖSO'lar net varlığı arttırabilir.
Ömür maliyetlerinin azaltılması	Özel ortak inşa, işletme ve bakımın koordinasyonunda hükümetten daha iyiyse, KÖSO'lar kamusal hizmetlerin ömür maliyetini azaltarak hükümetin net varlığını arttırabilir.
Kullanıcı ücretlerindeki sürdürülebilir artışın kolaylaştırılması	Hizmet olarak finanse edildiğinde maliyetleri karşılayan kullanıcı ücretlerinin uygulanması ve sürdürülmesi eğer daha kolay olursa KÖSO'lar vergi mükelleflerinin fonladıkları teşviklere olan ihtiyaç azalacak ve böylece hükümetin net varlığı artacaktır

Kaynak: Budina, Nina, Brixi, Hana Polackova ve Irwin, Timothy (2007), "Public Private Partnership in the new EU member States: Managing Fiscal Risks", *World Bank Working Paper,* No. 114, Washington D.C.: The World Bank., s.10

KÖSO'lar esas itibariyle kamusal faaliyetlere odaklanmakla birlikte, kamunun net varlığı üzerinde de reel etkiler yaratabilirler. Mali zorunluluklar yaratmasına rağmen bir KÖSO kamunun net varlığını iyileştirebilir. Bu durum Tablo 1'de gösterilmiştir. Buna göre; öncelikle mali kurallar kamusal yatırımı engellerken garantilere ve uzun dönemli satış sözleşmelerine izin verirse, KÖSO yatırımı kullanıcı ücretleri ve vergi gelirlerinde yeterli derecede büyük artışlar sağlarsa, KÖSO'lar kamusal net varlığı arttırabilir. İkinci olarak, eğer özel ortak inşa, işletme ve bakımın koordinasyonunda hükümetten daha iyiyse, KÖSO'lar kamusal hizmetlerin ömür maliyetini azaltarak hükümetin net varlığını arttırabilir. Son olarak, hizmet olarak finanse edildiğinde maliyetleri karşılayan kullanıcı ücretleri uygulanabilirse, KÖSO'ların vergi mükelleflerinin fonladıkları teşviklere olan ihtiyaç azalacak ve böylece hükümetin net varlığı artacaktır.

Kamusal beyaz fil projelerden kurtulmak için KÖSO'lar bir çözüm aracı olarak düşünüldüğünde ilk olarak, özel sektörün kamu faaliyetlerine katılımının avantajları göz önüne alınmalıdır. Bu avantajlar piyasaların rekabetçi doğasından kaynaklanmaktadır. Bu da piyasadaki özel sektör aktörlerinin kamudaki emsallerine göre daha etkin faaliyette bulunmalarını sağlar. Bu fark, iki sektör arasında amaçlardaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Örneğin, özel sektörde karın maksimizasyonu kamu sektöründe refahın maksimizasyonuna oranla göreceli olarak daha kolay ölçülebilir bir değişkendir. Sonuçta, yöneticiler ve çalışanların ulaşmaya çalıştıkları bu amaç, özel sektörde daha kolaylıkla değerlendirilebilir. İkinci olarak, daha çok sosyal amacıyla bağlantılı olarak beyaz filler üreten kamu sektörünün, özel sektöre göre ekonomik uyumu yetersizdir. Yatırım kararlarını kamudan özel sektöre taşıma, yatırımların getirilerinin artmasına bağlı olarak, etkinlikte artışa neden olabilmektedir. Özel sektör tarafı için ana gelir kaynağı olan kullanıcı ücretleri veya mevcut ödemeler bir araya getirilerek beyaz filler önlenebilir. Bu durum firmaların sadece karlı gördükleri projelere katılmasına neden olur. Ayrıca bunun toplumsal talep için iyi bir araç olduğu iddia edilmektedir (Habets, 2010: 25-26).

Hizmet bedelleri talebe dayalı olduğunda, bu hizmetlerin kamu tarafından hiçbir şekilde sağlama alınmadığı, özel sektörün iyi projelere arka çıkma yönünde inisiyatife sahip olduğu ve beyaz fillerden kaçındığı varsayılmaktadır (Yescombe, 2007: 21). Bu durumda firmalar sadece karlı gördükleri projelere katılacaklardır. Bu çerçevede altyapının özelleştirilmesi, sosyal proje değerlendirmesinde zayıf sistemleri olan ülkelere yardım edecektir. Çünkü eğer bir beyaz fil projesi varsa firmalar bu projeyle ilgilenmeyecektir. Firmanın temel gelir kaynağı kullanıcı ücretleriyse, KÖSO'lar beyaz fillerden kaçınacak şekilde yapılandırılırlar (Engel vd, 2009: 12). Beyaz filleri engelleyen bir piyasa testi olarak hizmet etmesi beklenen KÖSO'ların bu filtreleme yeteneği hükümet teminatlarıyla beraber köreltilmiştir. Ama yine de birçok KÖSO sözleşmesinde gelir riskine karşı farklı türlerde sigortalama yapıldığı görülmektedir. Bu sigortalama da sonuçta vergi mükellefleri tarafından ödenmektedir. Sigortalanan bu riskler genel olarak talep riski, onarma ve koruma riski ile politika riskinden oluşmaktadır (Engel vd, 2009: 18).

Görüldüğü üzere KÖSO'lardan beklenen faydalar hizmetin ne kadar özel mal olduğuna göre değişmektedir. Kamusal mal/hizmet ne kadar özel mal kategorisine yaklaşmakta ise o kadar çok fayda bölünebilirliğine ve dolayısıyla fiyatlanabilirliğe konu olmaktadır. Bu durumda kullanıcı ücretleri daha fazla kullanılabilir. Fakat mal ve hizmet ne kadar kamusal mal ise o kadar çok bölünemezlik ve fiyatlandırılamama durumları söz konusu olacaktır. Peki mal kamusal mal özelliği daha ağır basan bir mal ise ve kullanıcı ücretleri söz konusu edilemiyor ya da toplanamıyor ise bu durumda ne yapmak gerekir?

Bu durumda üç farklı seçenek arasında değerlendirme yapmak gerekir. İlk olarak, devlet geleneksel sunumu tercih edebilir. Yani projeyi inşa ettirmek için bir firmayı kiralar ve sonra işletme ve bakımının sorumluluğunu üstlenir. İkinci olarak devlet, altyapı yatırımını her kullanan için sabit bir ücreti özel işletmeye öder (örneğin, hapishanelerde kullanıcılar mahkûmlardır). Son olarak devlet, taşerona beklenen hizmet kalite standardına ulaşıp ulaşmadığına bağlı olarak periyodik sabit bir ücret öder. Firmaya sabit bir kullanıcı ücreti ödemek pek de iyi bir fikir değildir. Çünkü talep riski taşır ve periyodik sabit bir ücreti içeren sözleşmeyle giderilebilir. Bu durum firmaların ihaleye girmede risk primlerini arttırır. Kullanıcı başına sabit ücretlerin sözde avantajı, talebe bağlı olmalarından dolayı, beyaz filleri elemeye yardımcı olmalarına dayandırılmıştır. Bununla beraber, bahsettiğimiz avantaj tartışmalı bir avantajdır. Hükümet ödemeleriyle finanse edilen tüm projeler tam bir fayda maliyet analizine tabi tutulmalıdır. Bu yüzden en çok periyodik sabit ücretleri içeren sözleşmelerin olduğu projeler tercih edilmektedir (Engel vd, 2011: 6).

KÖSO'lar etkinliği arttırabilir ve finansman tercihlerini genişletebilir fakat KÖSO mekanizmaları çoğunlukla tanımsız, belirsiz ve tutarsızdır. Tek kamunun yer aldıklarına göre kamu ve özel sektörün işbirliği içinde daha etkin olmasını sağladığı çok sayıda yatırım projesi örneği vardır. Bununla beraber KÖSO'ların birçoğunun bütçede pahalıya mal oldukları görülmektedir (Tandberg, 2008: 63). Bundan dolayı KÖSO'lar beyaz filleri önleme konusunda sihirli araçlar/formüller olarak düşünülmemelidirler. İyi dizayn edildiklerinde ve iyi uygulandıklarında olumlu katkı sunabilirler. Fakat iyi planlama yapılmaz, iyi dizayn edilmez ve iyi yürütülmezlerse, KÖSO düşüncesinin kendisi de bizzat yeni bir beyaz fil olabilir!

Unutulmamalıdır ki, KÖSO'lar her zaman müsrif olan projeleri ayrıştıramayabilir. Beyaz fil olarak adlandırılan düşük sosyal değeri olan projeleri elemede ara sıra kullanılabilen bir yol olarak görülmektedir. Genellikle projenin kar getirebilmesi için yeterli talep oluşmadıkça özel firmaların katılmayacağı varsayılmaktadır. Eğer proje kullanıcı ücretlerine dayanıyorsa bu durum geçerlidir. Fakat gelecek vergilerle finanse edilen KÖSO'ların söz konusu olması durumunda, projenin istenebilirliğine ilişkin bir piyasa testine gerek yoktur. Daha az istenen projelere ve beyaz fillere de kapılar açılır. Bu nedenle KÖSO'lar aracılığıyla yürütülen bu

projeler, kıt kaynakların iyi kullanılıp kullanmadığını test etmek için, fayda-maliyet analizine tabi tutulmalıdır (Engel vd, 2011: 4).

Eğer toplumsal açıdan zayıf olan bir şey varsa, sivil katılımı güçlendirecek ve teşvik edecek biçimde bu zayıflıklar tamir edilmeli ve yenileri inşa edilmelidir (Evans, 2008: 55). Beyaz filler bir yönüyle, toplumlarda ciddi ekonomik zayıflıkları temsil ederler. Bu zayıflıklar KÖSO'lar kanalıyla düzeltilebilir. Böyle bir çözüm aynı zamanda sivil katılımı da güçlendirir. Hele bir de ortaklığın içine sosyal boyutu kontrol edecek ve değerlendirecek sivil toplum kuruluşları dahil edilirse bu durumda çözüm daha katılımcı ve demokratik bir niteliğe bürünebilir. Nitekim son yıllarda çoğu KÖSO projesinde sivil toplum örgütlerinin katılımı artarak devam etmektedir. KÖSO tabiri artık Kamu-Özel-Sosyal Sektör Ortaklığı (KÖSSO) hüviyetine bürünmeye başlamaktadır. KÖSSO'lar sadece KÖSO düşüncesinin bir uzantısı değildir. Bunlar sosyal amacı olan KÖSO'lardır. Sosyal amacı olan bir KÖSO'nun bazı önkoşullara sahip olması gereklidir. Bu nitelikleri şu şekilde sıralayabiliriz (http://en.wikipedia.org/wiki/Public/social/private_partnership):

i. Toplum yararı temelinde kamusal amaçları, gündemleri ve görevleri temin etmeli ve uygulamalıdır.

ii. Kısa ve uzun dönemde işbirliği gündemlerini ve amaçlarını benimsemeli ve sürdürmelidir.

iii. Sürdürülebilir sonuçlar için gerekli şartları sağlamalı ve kaynakları planlayarak temin etmelidir.

Bir KÖSO'da üç temel fonksiyon yerine getirilir. İlk olarak, ortaklardan en az biri finansmanı sağlar (finansman düzeyi). İkincisi, yine ortaklardan en az biri projenin tüm sorumluluğunu üstlenir, sosyal ürün ve hizmetleri başından sonuna kadar düzenlenmesi ve meydana getirilmesini planlayarak projenin koordinasyonunu yapar (proje liderliği). Son olarak, ortaklardan en az biri mal ve hizmetleri satın alarak projeye fon akışlarını sağlar (finansmana katkı sağlama). Bu üç temel fonksiyon nispi yeterlilikleri ve sorumlukları olan üç ortak girişimci ve/veya örgüt tarafından yerine getirilir (http://en.wikipedia.org/wiki/Public/social/private_partnership). KÖSSO'lar sosyal ihtiyaçların finansmanına yönelik projeleri kapsarlar. Örnek olarak şebeke suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin KÖSSO sunumunda sivil toplum örgütleri kapasite geliştirici ve projenin devamlılığının sağlayıcı roller üstlenerek önemli bir paydaş olabilirler (Asabia, 2009: 367).

Beyaz fillerin önlenmesinin toplumsal faydası tartışılamaz. Bu bağlamda ülkeler, kamu yatırımlarını tüm boyutlarıyla ele almalıdırlar. Fakat bu, her zaman mümkün olmamaktadır. Tüm boyutların aynı anda ele alınmasında izlenecek adımlar özellikle önemlidir. Bu adımlar – özellikle beyaz filleri önlemek adına- ciddi gelişmeler sağlamak için bir dizi minimum önlem olarak görülmelidir. Bu konuda alınabilecek önlemler şu şekilde özetlenebilir (Tandberg, 2008: 74-75):

i. Kararlar, konsolide bütçe yaklaşımına dayanmalıdır.

ii. Projenin geliştirilmesi ve fayda-maliyet analizleri için ilkeler geliştirecek, proje tekliflerini gözden geçirecek ve uygun olmayan teklifleri reddedecek kuruluşlar oluşturulmalıdır.

iii. Yatırım teklifleri, gelecek işletim maliyetlerini ve bunların nasıl finanse edileceğini göstermelidir.

iv. Yatırım kararları orta vadeli bütçe yaklaşımına dayandırılarak stratejik sektör amaçlarıyla ilişkilendirilmelidir.

v. Yatırım kararları katı bir bütçe kısıtı içinde alınmalı, garantiler ve taahhütlere yönelik tavan değerler belirlenmelidir.

vi. Yatırımların hangilerinin kamu sektörü, özel sektör ya da KÖSO'larca yürütüleceğine ilişkin olarak net politikalar belirlemelidir.

vii. KÖSO'lara ilişkin kararlar bütçe süreciyle koordinasyon içinde olmalı, düzenlemeler ve ilişkili mali riskler bütçe belgelerinde gösterilmelidir.

viii. Yatırımların bütçe içerisinde birleştirilmesi için bütçe takvimi ve prosedürler açık, şeffaf ve istikrarlı olmalıdır.

ix. Yeni yatırım projeleri için tahsis edilen kaynaklar belirlenerek harcamacı birimlerin bu tahsisten yaralanmak için rekabet etmesi sağlanmalıdır. Kaynakların asla gerçekleşmeyecek olan projelerde israf edilmemesi için, teklifler belirli bir büyüklükle sınırlandırılmalıdır.

x. Sermaye bütçesi önerileri tedarik sürecine yönelik gerçekçi beklentilere dayanmalıdır.

xi. Bütçe düzenlemelerine ilişkin kurallar, gerçekçi maliyet tahminleri için teşvik edici unsurlar içermelidir. Uygulama aşamasındaki maliyet aşımları bakanlıkların mevcut bütçeleri içinde yeniden tahsis edilerek kısmen bütçeye dâhil edilmeli, maliyet azalışları durumunda bakanlıklara tasarrufların bir kısmını alıkoyma izni verilmelidir

xii. Yatırım projesi teklifleri, sadece mevcut sermaye stokunun nasıl idame edileceği açıklandıktan sonra değerlendirmeye alınmalıdır.

xiii. Hükümetler bütçe kısıntılarından dolayı gereğinden fazla sermaye yatırımını hedeflemekten kaçınmalıdır. Kararlar gelecek harcama baskılarını da dikkate alarak alınmalıdır.

xiv. Tüm yatırım projeleri için, proje tamamlama raporları istenmelidir. Bu raporlar, çapraz sektör analizleri ve yatırım sürecinde sürekli bir gelişme sağlamak için temel oluşturmalıdır.

Yukarıda sayılan kurallara uyularak KÖSO sözleşmeleri de dahil kamu yatırımlarından beklenen net faydalar arttırılabilir ve beyaz fillerin oluşturulması engellenebilir. KÖSO'lara ilişkin tüm olumlu mitlere rağmen, bunların çerçevesi iyi çizilmedikçe, her derde deva ilaç olmadıkları unutulmamalıdır. Aynı şekilde KÖSO'larla ilgili olumsuz mitlerden hareketle bunların neoliberalizmin Truva atları olduğu ve hiçbir sosyal faydalarının olmadığı, sadece bir illüzyona neden oldukları iddiaları da şüpheyle karşılanmalıdır.

SONUÇ

Beyaz filler sorunu kamu ekonomisi açısından son yıllarda önemi daha iyi anlaşılmış ve akademik literatürde daha fazla gündeme gelmeye başlamış bir konudur. Bununla birlikte özellikle ülkemizde asıl üzerinde durulan konu, yatırımların verimliliğinden ziyade, verimsiz dahi olsa yatırımların arttırılması olmuştur. Beyaz filler konusu nedense akademik analizlere pek konu olmamıştır. Oysa yatırımların arttırılması kadar kıt kaynakların optimal kullanımı ve doğru kaynak tahsisi büyük önem taşır. Bu temelde görülmektedir ki, gerek dünya ülkelerinde gerekse ülkemizde beyaz fil proje stokları gittikçe artmaktadır. Bu ise ciddi bir sorundur.

Diğer yandan son yıllarda KÖSO'lar birçok ekonomik sorunun çözümünde sihirli araçlar/formüller olarak gündeme gelmekte ve genel kabul görmektedirler. Uygulamada görülen bazı örnekler ışığında eğer doğru kullanılırsa, KÖSO'ların beyaz filler sorununun çözümü konusunda ciddi yararlar sağlayabileceği bu çalışmada ileri sürülmüştür. Elbette bunun yapılabilmesi için öncelikle nelerin beyaz fil olduğu net olarak ortaya konulmalıdır. Bu ise oldukça tartışmalı bir konudur. Özellikle beyaz fillerin sembolik önemleri gereği, çeşitli kesimler tarafından, ekonomik yönünün tartışılmasına bile karşı duruşlar bu durumu daha da zorlaştırmaktadır. İkinci olarak KÖSO çerçevesi iyi oluşturulmalı, planlanmalı ve uygulama süreçleri iyi dizayn edilerek denetlenmelidir. Aksi taktirde KÖSO'lardan beklenen faydalar bir yana KÖSO düşüncesi bile rahatsız edici bir boyuta bürünebilir.

Hükümetler çoğunlukla bütçe kısıtlarından kurtulmak, kamu borç stoğunu gizlemek gibi amaçlarla beyaz file dönüşmesi muhtemel devasa projeleri son yıllarda KÖSO'lar aracılığıyla gerçekleştirmeye başlamışlardır. Unutulmamalıdır ki, özel sektör sonuç itibariyle beyaz fil olma olasığı yüksek projelere getiri garantileri olmadan girmeye istekli olmayacaktır. Hele hele ciddi bir ekonomik darboğazın yaşandığı dönemlerde projeler bu anlamda daha ciddi elemeye tabii tutulmaktadırlar. Dolayısı ile KÖSO kanalıyla yeni beyaz filler yaratılması bu dönemlerde daha güç olabilir. Fakat siyasetçilerin hırsları ve gösterişli/prestijli proje gerçekleştirme idealleri, bu konuda kamunun bazı tavizler verebildiği örneklerle doludur. Dolayısı ile sağlıklı düzenlemeler yapılmaz ve demokratik süreçler işletilemezlerse KÖSO'lar da beyaz fil sorununa çare olamayacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Andre, Kelli (2008), "Extreme Makeover: White Elephants Edition", *The Minnesota Reservationist*, 11(5), September – October, pp.14-15.

Asabia, A. (2009), "Presentation on Public, Private and People Partnership Model For Sanitation At The 6th Earth Watch Conference On Water And Sanitation 2008", *International NGO Journal*, Vol. 4 (8), pp. 362-367, August, http:// www.academicjournals.org/INGOJ

Bohn, Frank (2004), "White Elephants and the Limits to Efficient Investment", *Centre For Economic Research Workıng Paper Series,* WP 04/13, May, http://www.ucd.ie/economics/research/papers/2004/WP04.13.pdf (Erişim Tarihi: 02.10.2011).

Bradburne, James M. (1998). "Dinosaurs and White Elephants: The Science Centre in The 21st Century", *Museum Management and Curatorship,* 17(2), pp. 119–137.

Budina, Nina, Brixi, Hana Polackova ve Irwin, Timothy (2007), "Public Private Partnership in The New EU Member States: Managing Fiscal Risks", *World Bank Working Paper,* No. 114, Washington D.C.: The World Bank, http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1207588563500/4864698-1207588597197/WPS114.pdf (Erişim Tarihi: 02.10.2011).

Bukhari, Syed Adnan Haider Ali Shah., Liaqat Ali ve Saddaqat, Mahpara (2007), "Public Investment and Economic Growth in The Three Little Dragons: Evidence From Heterogeneous Dynamic Panel Data", *International Journal of Business and Information,* 2(1), June, pp. 57-79 http://www.knowledgetaiwan.org/ojs/index.php/ijbi/article/viewFile/86/23 (Erişim Tarihi: 03.11.2011).

Bulut, Mustafa (2009), *Yatırım İkliminin Geliştirilmesinde Vergi Politikalarının Rolü: Türkiye Örneği*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, SGB Yayın No:2009/388.

Earl, George ve Regan, Michael (2003), "From the Three P's to the Three W's Public Private Partnerships And Beyond", *PRRES Conference,* Brisbane, January 2003, http://www.prres.net/Papers/Earl_Regan_From_The_Three_P's_To_The_Three_W's_Public_Private_Partnerships_And_Beyond.pdf (Erişim Tarihi: 10.11.2011).

Edwards, Pamela ve Shaoul, Jean (2003),"Partnerships: For Better, For Worse?", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(3), pp. 397-421.

Eker, Ali Yıldırım (2007), "Kamu Özel Sektör Ortaklıkları", *Bütçe Dünyası*, 25(2), ss.59-67.

Engan, Richard P. (2008),"Sign Posts of Neighborhood History: The Importance of Reusing Our White Elephants", *The Minnesota Reservationist*, 11(5), September - October, pp.3-5.

Engel, Eduardo, Fischer, Ronald ve Galetovic, Alexander (1997), *Privatizing Toll Roads—A NewMethod for Highway Auctions. Public Policy for The Private Sector newsletter,* No.112. Washington, D.C.: The World Bank. http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/pdf/20a.pdf (Erişim Tarihi: 22.12.2011).

Engel, Eduardo, Fischer, Ronald ve Galetovic, Alexander (2009), *Public-Private Partnerships: When and How*, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Documentos de Trabajo, No.257 (January),http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_2009/site/asocfile/ASOCFILE120090128154604.pdf (Erişim Tarihi: 10.11.2011).

Engel, Eduardo, Fischer, Ronald ve Galetovic, Alexander (2011), "Public-Private Partnerships to Revamp U.S. Infrastructure", *A periodic Newsletter From The Hamilton Project Policy Brief,* No. 2011-02, February, Washington, D.C.: The Brookings Institution. http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/efg_revamp.pdf (Erişim Tarihi: 30.12.2011).

Evans, Richard (2008), "A Passion For White Elephants: Some Lessons From Australia's Experience Of Nation Building", John Butcher (ed.), *Australia Under Construction Nation-Building — Past, Present And Future* içerisinde, Australian New Zealand School of Government: ANU E-Press, pp. 49-56.

Ganedogage, K. Renuka ve Rambaldi, Alicia (2010), "Is the State University System in Sri Lanka a "White Elephant"?", *MRG Discussion Paper Series*, No.3810, November, Macroeconomic Research Group, University of Queensland, School of Economics, Australia, ISSN 1833-4474 http://www.uq.edu.au/economics/mrg/3810.pdf (Erişim Tarihi: 23.01.2011).

Goss, Sam, Kane, Gareth ve Street, Graham (2006), "The Eco-Park: Green Nirvana or White Elephant?", Teesside University Documents, United Kingdom, April 21, http://www.tees.ac.uk/docs/DocRepo/Clemance/Ecopark.pdf (Erişim Tarihi: 27.01.2012).

Green, Harlan (2006), *St Francis — A White Elephant?*, Santa Barbara News-Press, May 21, http://www.populareconomics.com/documents/Harlan052106PG80.pdf (Erişim Tarihi. 12.02.2012)

Habets, Joël (2010), *Incomplete Contracts and Public-Private-Partnerships; A case study of the Dutch Infrastructure policy,* September 2010, http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/7830/Habets,%20J.%20325079%20-%20id%20thesis%207830.pdf (Erişim Tarihi: 23.01.2012).

Jevcák, Anton ve Keereman, Filip (2008), "Challenges for Public Investment in New EU Member States", Gerd Schwartz, Ana Corbacho, and Katja Funke (eds.), *Public Investment and Public-Private Partnerships Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks* içinde, Palgrave Macmıllan and International Monetary Fund, pp.61-76.

Kenny, Charles J. ve Moss, Todd J. (1998), "Stock Markets in Africa: Emerging Lions or White Elephants?", *World Development,* 26(5), pp.829-843.

Pflug, Tanja (2002), "Public-Private Partnerships in The Framework of Financing for Development", *Heinrich Boell Foundation Washington Office Policy Paper,* No.18, Heinrich Boell Foundation, March 1, http://www.pppinharyana.gov.in/ppp/general/ppp-frameworkof%20financing.pdf (Erişim Tarihi: 21.01.2012).

Prasser, Scott (2007), "Overcoming The 'White Elephant' Syndrome in Big and Iconic Projects in The Public and Private Sectors", John Wanna (ed.), *Improving Implementation Organisational Change and Project Management* içerisinde, Canberra/Australia: ANU E Press, pp.47-70.

Prichett, Lant (1996), "Mind Your p's and q's: The Post of Public Investment is Not The Value of Public Capital", *World Bank Working Paper,* No.1660, Washington D.C.: The World Bank. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/10/01/000009265_3961214192254/Rendered/PDF/multi_page.pdf (Erişim Tarihi: 17.01.2010).

Robinson, James A. ve Torvik, Ragnar (2005),"White Elephants", *Journal of Public Economics,* No.89, pp. 197– 210.

Rodrik, Dani (1988), "Imperfect Competition, Scale Economies, and Trade Policy in Developing Countries", Robert E. Baldwin (ed.), *Trade Policy Issues and Empirical Analysis* içerisinde, University of Chicago Press, pp.109-144, http://www.nber.org/chapters/c5849 (Erişim Tarihi: 12.12.2011).

Sadka, Efraim (2007), "Public-Private Partnerships—A Public Economics Perspective", *CESifo Economic Studies,* 53(3), pp.466–490, (doi:10.1093/cesifo/ifm013, Advance Access publication 2 November 2007)

Schwartz, Priscilla (2010), "Disguising Trade in Development Partnerships", *Journal of International Commercial Law and Technology,* Vol. 5, Issue 3 , pp. 105-117, http://www.jiclt.com/index.php/jiclt/article/view/107/105, (Erişim Tarihi: 17.11.2011).

Shoeman, Linda (2007), *The Utilisation of Public-Private Partnership: Fiscal Responsibility and Options to Develop Intervention Strategies For HIV/AIDS in South Africa*, Doctoral Thesis in The Faculty of Economic and Management Sciences University of Pretoria, South Africa, http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-06262007-184020 (Erişim Tarihi: 02.02.2012).

Tandberg, Eivind (2008), "Budgeting of Public Investments", Gerd Schwartz, Ana Corbacho ve Katja Funke (eds.), *Public Investment and Public-Private Partnerships - Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks* içerisinde, Washington, D.C.: Palgrave Macmillan and International Monetary Fund, pp. 61-76.

USAID (2008), *Kazakhstan: PPP Opportunities in a Young Country The Challenge Is Around The Corner,* U.S. Agency for International Development (USAID) Publication, Contract No. AFP-I-00-03-00035-00 Task Order#1, June 30, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN511.pdf. (Erişim Tarihi: 17.09.2011).

World Wildlife Fund (2008), "White Elephants in the Green Mountains Ski developments in Bulgaria, Romania, Slovakia and Ukraine", World Wildlife Fund (*WWF) Danube-Carpathian*

Programme *2008*, http://assets.panda.org/downloads/ski_danubecarpathians_report_final_09dec08_web.pdf (Erişim Tarihi: 09.07.2011).

Yescombe, E. R. (2007), *Public Private Partnerships Princeples of Policy and Finance*, Oxford: Elsevier.

http://en.wikipedia.org/wiki/Public/social/private_partnership

http://www.habervitrini.com/haber/albino-hayvanlar-586384/, (Erişim Tarihi: 10.02.2012).

http://www.toplumdusmani.net/v2/psikoloji/2636-sembiyoz-ve-sembiyotik-iliskiler.html, (Erişim Tarihi: 10.02.2012).

TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI YÖNTEMİNİN HUKUKÎ ALTYAPISI

Yard. Doç. Dr. Z. Ertunç Şirin, MA

1. GİRİŞ VE PLAN

Kamu özel ortaklığı yöntemi, özellikle 1990'lı yılların başından itibaren dünya genelinde kamu hizmetlerinin finansmanında çokça kullanılmaya başlanmıştır.

Bu yöntem aslında 1990'lardan da önce mevzuatımıza girmiştir. Bu alandaki genel nitelikli düzenleme ise 08.06.1994 tarihli, 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'dur. Bu Kanun dışında, birtakım sektörlerde kamu özel ortaklığı uygulamalarına ilişkin düzenlemeler de mevcuttur.

Kamu özel ortaklığı yöntemi ülkemizde de halihazırda ve son dönemde bilhassa sağlık alanında yoğun olarak kullanılıyor olsa dahi bu alandaki hukuki ve idari altyapının yeniden düzenlenmesi gerektiği konunun taraflarınca zaman zaman dile getirilmektedir.

İşte bu çalışmada, kamu özel ortaklığı yönteminin mevcut hukuksal altyapısı ortaya konularak uygulamaya olan yansımaları tespit edilecektir. Sonrasında ise bu alandaki uluslararası uygulamalar ışığında öngörülen/öngörülebilecek çözüm önerileri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Bunun için öncelikle kamu özel ortaklığı kavramı ve nitelikleri, bu yöntemin avantajları ve dezavantajları ile kullanılan modeller, esas konu başlığına zemin oluşturabilmek amacıyla sadece ana hatlarıyla ortaya konulmaya çalışılacak; takiben konunun hukukî altyapısı mevzuattaki düzenlemelerden hareket edilerek kapsamlı şekilde irdelenecektir.

2. KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI KAVRAMI VE NİTELİKLERİ

Kamu özel ortaklığı (Public Private Partnership – PPP) en öz ifadeyle bir "proje finansman yöntemi"dir. Bilindiği üzere proje finansmanı, özellikle yüksek bir sermaye yatırımı gerektiren işlerde,[191] elde edilecek gelir karşılığında geri ödemeli bir sistem öngören, uzun vadeli bir borçlanma metodudur. Bu metodun uygulanması projenin inşaat, operasyon ve gelir risklerinin analizi ile; bu risklerin yatırımcılar, borç veren kuruluşlar ve diğer ilgili üçüncü kişiler arasında sözleşmeler aracılığı ile dağılımı esasına dayanır.[192]

---

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Malî Hukuk Anabilim Dalı (ertunc@istanbul.edu.tr)

[191] Kamu hizmetlerinde "yoğun sermaye gerektiren" ve "yoğun emek gerektiren" ayırımı yapılarak, yoğun emek gerektiren karakterdeki kamu hizmetlerinin kamu özel ortaklığına uygun olmadığı belirtilmektedir. (Levrat, 1992: 33)

[192] " 'Proje finansmanı' ile 'bir projeyi finanse etmek' ise aynı anlamı taşımamaktadır. Zira projelerin finanse edilmesi çok farklı metotlar ile olabilmektedir. Projelerin finanse edilmesine ilişkin diğer metotlardan farklı olarak proje finansmanı, proje geliştirme ve sözleşmelerin oluşturulması süreçleri ile kesintisiz bir yapıdır. Bu nedenle finansman, projenin tamamından ayrık olarak düşünülemez. Eğer bir proje finansmanı söz konusu ise sadece iktisatçıların ve kreditörlerin değil aynı zamanda proje müteahhitlerinin, mühendislerin, hukukçuların,

Özellikle altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyacın giderek arttığı günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kaynakları ile kamu hizmetlerinin gerektirdiği yatırımları gerçekleştirmesinin zor olması, onları da kaynak ve yöntem arayışına itmektedir. Zira her ne kadar kamu hizmetinin yerine getirilmesi idarenin yetki ve sorumluluğunda olsa da; bunun bizzat idare tarafından gerçekleştirilmesi gerekli değildir. Bir kamu hizmetinin, kamu hizmetlerinin işletilmesi usullerinden hangisiyle işletileceğine karar verme yetkisi, elbette Anayasaya uygun olmak şartıyla, yasama organına ve elbette kanunlara aykırı olmamak şartıyla idareye aittir. Yani hangi kamu hizmetinin hangi usulle yerine getirileceği / işletileceği konusu bir "yerindelik" değerlendirmesidir.[193]

Bu noktada kamu hizmetlerinin işletilmesi konusunda çeşitli usuller olduğunun altını çizmek faydalı olacaktır: Bir kamu hizmeti, bizzat o hizmetten sorumlu olan kamu otoritesince yürütülebileceği gibi, başka bir kamu tüzelkişiliği eliyle ya da esas sorumlu olan kamu idaresinin gözetim ve denetimi altında özel kişilerce de yürütülebilir. Kamu hizmetlerinin yürütülüş yöntemleri bakımından emanet, müşterek emanet, ruhsat, iltizam, imtiyaz gibi usuller sayılmakta ise de[194]; aslında bu yöntemleri emanet usulü ve yetkilendirme usulü olarak iki ana başlık altında toplamak mümkündür.[195] Emanet, bir kamu hizmetinin, hizmeti üstlenen kamu idaresi tarafından bizzat kendi örgütü ve kaynaklarıyla kurulması ve işletilmesi yöntemidir. Yetkilendirme usulünde ise kamu hizmeti özel kişilere gördürülmektedir.[196]

Son yıllarda kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi uygulamalarının hem sayıca artması, hem de hizmet alanlarının genişlemesinin sonucu olarak idarî sözleşmelerin konusunun ve niteliğinin geçmişteki uygulamalara göre yaygınlaştığı, tabi olunan hukuk rejimi açısından adeta "özelleştiği", sözleşme ilişkisinin ise çok sayıda alanda adeta "genelleştiği" söylenmektedir.[197]

Kamu özel ortaklığı yönteminin bir kamu hizmeti imtiyazı olduğunu söyleyen görüşler bulunsa bile bu yöntemin dar anlamda imtiyazdan farklı yanları olduğu yadsınamaz. Bu farklı yanlar; özellikle tabi olunan hukuk rejimi, risk paylaşımı, mali düzenlemeler ve örgütlenme biçimidir.[198]

Aslında kamu özel ortaklığı yönteminin kamu hizmetlerinin devletçe klasik yollardan temini ile hizmet temininin tamamen özel sektör aracılığıyla yapılması arasındaki yelpazenin ortasında yer aldığını söylemek mümkündür.[199] Bu yöntemde kamu tarafı hedefleri belirler ve denetlerken, diğer taraf projeyi finanse eder.[200] Böylelikle kamunun gerçekleştirmesi beklenen hizmetler, özel sektör eliyle (kaynaklarıyla) gerçekleştirilirken kâr-zarar da iki taraf arasında paylaşılır.

Kamu özel ortaklığı yöntemi, çoğu zaman stratejik kamu hizmetlerinin sunulmasını, bu amaca tahsis edilmiş tesislerin modernize edilmesini hedefler. Bazen salt bir tesisin

---

tedarikçilerin ve diğer kamu kuruluşlarının, proje finansmanı sürecine katılmaları gerekecektir." (Canaz Yılmaz, 2009: 2657.)

[193] Gözler, 2009: 532.

[194] Polatkan, 2000: 33 vd.

[195] Ulusoy, 2004: 65.

[196] Kamu hizmetlerinin özel kişiler tarafından yürütülmesi yöntemini ifade etmek için kullanılan imtiyaz (concession) kavramı, doktrinde geniş anlamda "özel kişiler tarafından kamu hizmetlerinin yürütülmesi" yöntemlerinin hepsini (özel hukuk sözleşmesi-idari sözleşme ya da ruhsat usulü) kapsayacak şekilde kullanıldığı gibi, dar anlamda kamu hizmetinin idari sözleşme yoluyla özel kişilere gördürülmesini ifade edecek şekilde de kullanılmaktadır. (Uz, 2007: 1171.)

[197] Karasu, 2011-çevrimiçi: 80. Ayrıca bakınız: Gözübüyük vd,: 552 vd. Gözler, 2008: 550 vd.

[198] Karasu, 2011-çevrimiçi: 82.

[199] Tekin, 2007: 10.

[200] European Commission, (2004, çevrimiçi-2011)

tasarlanmasını, inşasını, yenilenmesini, yönetilmesini ve bakımını içerir; bazen de normalde kamunun verdiği bir hizmetin yürütülmesini bünyesine katar. Yarattığı risk paylaşımı imkânı sayesinde kamu hizmetlerinin etkinliğini arttırmanın yanında, özel sektörden ek sermaye kaynağı sağlayarak kamu finansmanın üzerindeki baskıyı da hafifletir. Bunun karşılığında ise kamu sektörünün katılımı, özel yatırımcılara uzun vadeli para akışı ve sosyal veya çevresel menfaatler gibi konularda garantiler sağlar.[201] Buna karşılık komplike sayılabilecek yasal ve finansal düzenlemeler gerektirdiği söylenmektedir.

Avrupa ve Amerika'da yoğun olarak uygulanan bu yöntem, Türkiye'de de özellikle son dönemde yoğun bir ilgi görmeye ve benimsenmeye başlamıştır. Orta ve Doğu Avrupa'da sektörlerdeki altyapı ihtiyacı ile kamunun gerekli yatırımları finanse etme kapasitesi arasında uçuruma varan bir fark olduğu bilinmektedir. Bu uçurumun Türkiye'de de mevcut olduğunu yadsıyamayız.[202]

3. KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARININ AVANTAJLARI VE DEZAVANTAJLARI:

Kamu özel ortaklığı yönteminin kamu hizmeti açısından sağladığı başlıca faydalar;

- Yeniliklerin hızla uygulanması, (kamu sermayesi sınırlı olsa bile altyapıların tedariki hızlı gerçekleşir)
- Özel sektör becerilerinden maksimum ölçüde yararlanabilme,
- Daha az maliyet, (işletim ve bakım hizmetlerini de içermesi sayesinde projenin masrafları ömür boyu azalır)
- Her riskin kendisini en iyi yönetecek tarafın üzerinde olması, (yaşam döngüsü maliyeti riskinin özel sektöre bırakılması, böylelikle en iyi değerin yakalanması adına risk dağılımının en uygun şekilde yapılması söz konusudur. Ayrıca kamu hizmetlerinin görülmesini sağlama sorumluluğunu devreden kamu görevlileri bu sayede hizmetlerin planlanmasına ve icranın gözetimine odaklanabilir.)[203]

---

[201] European Commission, 2009.

[202] Kamu özel ortaklığı, özelleştirmeden farklıdır. Hizmetin kamu hizmeti niteliği devam eder, devlet tamamen çekilip hizmeti piyasaya terk etmez. Özel hukuk hükümlerine tabi olması, esnek çalışma ilişkileri ve örgütlenme yapısı açısından ise tipik bir özelleştirme uygulaması olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte bilinen anlamda özelleştirmeden farkı kamu özel ortaklığında kamu hizmetlerinin, kamu adına özel sektör tarafından tasarlanıp finanse edilerek ve işletilerek belli bir süre için kamuya sunulmasıdır. Özelleştirmede özellikle tepki çeken yabancı özel sektör şirketlerinin süresiz olarak devralması kamu özel ortaklığında geçerli değildir. Ulusal değerler kamu özel ortaklığı ile ya hiç devredilmez ya da belirlenen sürenin sonunda devlete iade edilir. Karasu, (2011-çevrimiçi): 80.

[203] Risk dağıtımını sağlaması hususu, kamu özel ortaklığı yönteminin ayırıcı bir özelliği olarak da belirtilmektedir. (Delmon, vd., 2012: 5).
Bu risklerden en temeli gelir riskidir. Geliri belirleyen unsurlar kullanma seviyeleri ve tarifelerdir. Yatırımdaki gelir riskini öngörebilmek için geçmişe dair bilgi gerekir. Bu açıdan bakıldığında örneğin yol projeleri geçmiş bilgilerin ayrıntılı araştırması, gelecekteki büyüme potansiyeli tahmini ve insanların yol parası ödeme isteklerine dair anketler yapılmış olsa dahi daha risklidir.
İnşa riskleri de önemli faktörlerdendir çünkü tahmini masrafın aşılması halinde imtiyazın finansal fizibilitesi tehlikeye düşebilir. Bu tür riskler genelde projenin veya güvenlik gerekliliklerinin kötü tanımlanmasından veya bilinmeyen coğrafi koşullardan kaynaklanır. Çevresel/arkeolojik riskler de yine bu kapsamda yer alıp masrafı arttırabilir, süreyi uzatabilir.
Projenin tamamlanması için yurtdışından para ödünç alındığında döviz kurlarının değişmesi de önemli bir risktir, özellikle gelişen ekonomilerin nispeten zayıf para birimleri söz konusu olduğunda risk artar.
Düzenleyici/sözleşmesel riskler özellikle kamu özel ortaklığı alanının yeni düzenlendiği hukuk sistemlerinde mevcuttur.

- Bu kapsamdaki işlemlerin kamu bilançosunda gösterilmemesi, riskin bir kısmının özel sektör tarafından üstlenilmesinin sonucu olarak kamu kaynaklarının korunarak başka amaçlar için kullanılabilmesi,[204]
- Özel sektörün sermayeye iştirakinin (böylelikle çok daha büyük projelerin uygulanmasının) ve özel becerilerin teşvikini sağlanması,
- Hizmetlerden faydalanan bireylerin ödedikleri paranın karşılığını alması ve kalite standardının sağlanması/korunması,[205]

olarak sayılabilir.

Bu yöntemin faydalarının yanında elbette riskleri de mevcuttur. Öncelikle taraflar arasında amaç veya algılama farkları olabilir. Yöntemin niteliği gereği proje hazırlarken ve yürütülürken tarafların sürekli temasta olmaları gereği; tek tarafın her şeyi halletmesi ve diğerinin sonradan satın almasına kıyasla (kimi zaman kaynak israfı olarak dahi nitelendirilebilecek) daha uzun süreçler yaşanmasına neden olabilir. Keza güç dağılımının dengeli olmaması taraflar arası problem yaratabilir.[206] Karmaşık sayılabilecek sözleşmeler, bütçe dışılık (bunun sonucu olarak kamu sektörünün yükümlülüklerinin gizlenmesi) ve kamu denetiminden kaçınma imkanı yaratması yine belirtilen dezavantajlar arasında yer almaktadır.[207]

4. KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI MODELLERİ, AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMASI

Kullanılan kamu özel ortaklığı modelleri çeşitli şekillerde gruplandırılabilir. Her bir kamu özel ortaklığının durumun özelliklerine göre ayarlandığı ve sözleşme hükümleri, aynî katılımlar, finans kolaylıkları ve destekler ile kendine has ortaklıkların kurulabileceği / kurulması gerektiği açıktır.[208]

Projelere özel katılım konusundaki geleneksel modellerde altyapı yaratma yetkisine sahip kamu organları mevcut ihtiyaçlara yönelik uygun finansman, tasarlama ve yapım planları

Politik riskler, kamu özel ortaklığı yönteminin uygulandığı projelerin uzun süreli ve siyasi etkiye açık olmasıyla bağlantılıdır. Örneğin önceki hükümetin onayladığı, projenin yeni hükümet tarafından sahiplenilmemesi durumu.
Devletin projenin bir parçası olarak finansman için mevcut yapıları da yatırımcıya sağladığı durumlarda veya mevcut bir yapının tamiri için bir yatırımcıyla anlaştığı durumlarda gizli ayıp riski vardır.
Kamu kabulü riski yerel toplulukların yapılan projeyi kabul etmeyerek büyük protestolar düzenlediği durumlarda mevcuttur. Yatırımcının kamunun o konudaki hassaslığını doğru değerlendirmek için önceden araştırmalar yapması gerekir.
Sürdürülebilirlik riski normalde vergileriyle ve oylarıyla yatırımlara yön veren halkın yerine özel yatırımın geçmesinden kaynaklanır. Bu riski atlatmak adına devletin özel sektörün sunduğu hizmeti denetlemesinin yanında sivil gözlemci kuruluşlar da hizmetlerin kalitesine dikkat etmelidir.
Yatırımcıların daha varlıklı bir yabancı ülkeden olması durumunda, özellikle kamunun tekelinde olması beklenen hizmetlerde halkın projeye şüpheyle yaklaşması mümkündür, bu gizli korumacılık riskidir.
European Commission, (2003, çevrimiçi-2011): 52-54.

[204] Yıldız vd., 2009: 8 Belirtmek gerekir ki özel finansmanla ilgili son deneyimlerin maliyetlerin kamusal finansmanınkinden daha yüksek olduğunu göstermesinden hareketle özel finansmanın sadece kısa bir dönem için kamu bütçeleri üzerindeki baskıyı azalttığı da ileri sürülmektedir. (Şahin vd., 2008: 36.)

[205] European Commission, (2003, çevrimiçi-2011): 15.

[206] Yıldız vd., 2009: 10.

[207] Emek, 2010: 51, 54, Kesik, 2006: 32.

[208] European Commission, 2003, pp. 19-26.

yapar ve proje tamamlanınca, o kamu kurumu tarafından işletilir. Özel sektörle sadece tasarlama ve yapım aşamaları için ilişki kurulur.[209]

Entegre proje geliştirme ve işletme modellerinde ise geleneksel modellere kıyasla özel sektöre aktarılan sorumluluk daha fazladır. Bu kapsamda, dünya uygulamasında yaygın olarak kullanılan başlıca kamu özel sektör ortaklığı modelleri şu şekilde sıralanabilir:[210]

- Yap-İşlet-Devret (Built-Operate-Transfer/ BOT)
- Yap-Devret-İşlet (Built-Transfer-Operate/BTO)
- Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (Built-Own-Operate-Transfer/ BOOT)
- Yap-Sahip Ol-İşlet (Built-Own-Operate/BOO)
- Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (Design-Built-Finance-Operate/DBFO)
- Tasarla-Yap (Desin-Built/DN)
- Yap-Kirala-Devret-Bakımını Yap (Built-Lease-Transfer-Maintain/BLTM)
- Kirala-Yenile-İşlet-Devret (Lease-Renovate-Operate-Transfer/LROT)

Tüm bu modellerin işleyiş ve yapısını şu ortak aşamalarda sistematize etmek mümkündür:[211]

1- Proje kapsamının belirlenmesi: İhtiyaçlar ve bu ihtiyaçların giderilmesi durumunda sağlanacak faydalar ve ayrıca ihtiyaçların giderilmesini sağlamaya yönelik çözümler bu aşamada belirlenir.

2- Stratejinin oluşturulması: Buradaki asıl amaç, ihale stratejisinin belirlenmesidir. Bu aşamada, risklerin de belirlenmesi gerekmektedir.

3- Seçim, müzakere süreci ve sözleşme yapılması: Özel sektör firmalarından teklifleri alınır, değerlendirilir. Daha sonra, ön elemeyi geçen firmalarla tespit edilen sözleşme şartları çerçevesinde müzakereler yapılır ve ihaleyi kazanan firma belirlenerek bu firma ile sözleşme imzalanır.

4- Hizmete başlanması: Kamu özel ortaklığı yönteminin konusunu oluşturan hizmetin yerine getirildiği aşamadır.

Avrupa Birliği'nde kamu alımları alanına ilişkin 2004/18/EC ve 2004/17/EC sayılı Direktifler mevcut olup, bu Direktiflerde kamu özel ortaklığı uygulamalarına ilişkin doğrudan özel düzenlemeler bulunmamaktır. Avrupa Birliği müktesebatında kamu özel ortaklığı

---

[209] Bu yöntemlerden ilki hizmet sözleşmesidir. Kamu kurumları belirli hedeflerin gerçekleşmesi için özel şirketlerle sözleşmeler yapar. Hizmet sözleşmesinin kapsamındaki konuya ilişkin olarak yönetim ve yatırım inisiyatifi tamamen kamudadır.
İkinci yöntem işletme ve yönetim sözleşmeleridir. Kamu kurumları bu yöntemi işletim ve yönetim sorumluluğunu özel sektöre aktarmak için kullanır. Genelde süreleri hizmet sözleşmelerinden daha uzundur.
Son yöntem olan finansal kiralamada (leasing) ise özel şirketler sabit kira ödemesi yaparak kamuya ait bir değerin gelirinden yararlanırlar. İşletim ve yönetim sözleşmelerinden farklı olarak burada ticari risk artık özel sektördedir.

[210] Eker, 2007: 62.
Kamu özel ortaklığı ilişkisindeki modeller konusunda farklı sınıflandırmalar da bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu iki temel modelden bahseder: Ortaklığın bütünüyle sözleşmesel bir ilişki çerçevesinde kurulduğu ve yürütüldüğü (purely contractual nature) Sözleşmeye Dayalı Kamu Özel Ortaklıkları ile; sadece sözleşmeye dayanmayan, bağımsız bir teşebbüsün de arada olduğu (institutional nature) Kurumsal Kamu Özel Ortaklıkları. (Talus, 2009: 348)

[211] Eker, 2007: 62,63.

yöntemine ilişkin doğrudan bir düzenleme bulunmamasına karşın, Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan PPP Yeşil Kitabı (COM/2004/327/ Final) kamu özel ortaklığı uygulamalarına ilişkin olarak sözleşmelerin hazırlanması, ortak seçimi ve uygulama sırasında dikkat edilmesi gereken hususları ortaya koymuştur.

Kamu özel ortaklığı yöntemini uygulayan Avrupa Birliği üyesi ülkeler şu üç kategoride değerlendirilmektedir:[212]

- Yöntemi ileri düzeyde uygulayan ülkeler (advanced PPP adopters), örneğin İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya.
- Yöntemi orta düzeyde uygulayan ülkeler (intermediate PPP adopters), örneğin İspanya, Portekiz ve Hollanda.

Yöntemi geç uygulamaya başlayan ülkeler (latecomers), örneğin Lüksemburg, İsveç, Belçika, Yunanistan.

6. TÜRKİYE'DEKİ KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI MODELLERİ VE UYGULAMASI - GÜNCEL DURUM VE TAVSİYELER

6.2. Genel Olarak

Türkiye'de kamu özel ortaklığı yöntemi kapsamındaki ilk ciddi uygulamalar 90'lı yıllardan itibaren gündeme gelmiş, elektrik üretimi, içme suyu gibi alanlarında yap-işlet-devret veya yap-işlet türü bazı modeller devreye konulmuştur.

Yap-işlet-devret modeli; kamu finansmanının kamusal nitelikli yatırımları gerçekleştirip, kamusal mal ve hizmeti yerine getirmede yetersiz kalması ya da devletin ekonomi ve kamu hizmeti anlayışının değişmesi sebebiyle; söz konusu yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde özel sermayenin finansmanına ve özel sermayenin sağladığı yatırım ve finansman karşılığında bu hizmeti belirli bir süreliğine (kârı ve zararı kendisine ait olmak üzere) işletmesine imkan veren; süre sonunda ise tüm yatırım ve tesislerin bedelsiz ve her tür borçtan arî olarak kamu idaresine geçmesini sağlayan bir modeldir. Yani yap-işlet-devret modeli esas itibariyle bir finansman modelidir.[213] Yap-işlet-devret modeli modelinde yatırımcı öz sermayenin ve aldığı kredinin geri ödenmesi için yatırım konusu işletmenin gelirini doğrudan toplar, ona kredi veren finans kurumu ise yatırımı asli unsur olarak değerlendirir. İyi bir projeye sahip özel yatırımcı, klasik inşaat sözleşmesi yapmak yerine proje finansmanını tercih ederek hem kredi bulmada hem de ihaleyi kazanmada daha avantajlı duruma gelir."[214]

Yap-işlet-devret modelinin kapsamlı şekilde mevzuatımızda düzenlenmesi 08.06.1994 tarihli 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun" ile olmuştur. Bununla birlikte bu alandaki ilk yasal düzenleme 4.12.1984 tarihli "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretim, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun" ile yapılmıştır.

---

[212] Uz, 2007: 1172-1173.
[213] Yerlikaya, 2002: 27.
[214] Pekgüçlü Karabulut, 2007: 13.

En çok kullanılan kamu özel ortaklığı yöntemi yap-işlet-devret modelidir.[215] Yap-kirala-devret modeli ise Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nda 2005 yılında yapılan değişiklikle[216] sağlık hizmetlerine özgü olarak sistemimize girmiştir.

Ülkemizde kamu özel ortaklığı uygulamalarına ilişkin mevzuatta yer alan başlıca yasal düzenlemeleri şu şekilde tespit etmek mümkündür:

- 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun,
- 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun,
- 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü dışındaki Kuruluşların Erişim Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun,
- 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

Aşağıdaki bölümde, bu temel düzenlemeler kapsamında oluşmuş hukuki altyapı incelenecektir.

Ancak hemen burada belirtmek gerekir ki; 90'lı yılların ikinci yarısında ayrıca 3996 sayılı Kanun ve bu Kanun'da yapılan değişiklikler ile ilgili olarak Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurularda bulunulmuş, Anayasa Mahkemesi'nce iptal kararları da verilmiştir.[217] Ancak bu iptal kararlarını takiben yapılan yeni yasal düzenlemelerin yanında 1999'da Anayasa değişikliğine de gidilmiş Anayasa'nın 47. maddesinde yapılan düzenlemeler ile kamu yatırım ve hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri imzalamak suretiyle yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılabilmesine anayasal zemin hazırlanmıştır.[218] Aynı değişiklik ile Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerinde de düzenlemeler gerçekleştirilmiş, uluslararası yatırım

---

[215] European PPP Expertise Center-EPEC, (çevrimiçi-2011): 36.

[216] Ek Madde 7/1 - (Ek madde: 03/07/2005 - 5396 S.K./1.mad): Yapılmasının gerekli olduğuna Yüksek Planlama Kurulu tarafından karar verilen sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığınca verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, kendisine veya Hazineye ait taşınmazlar üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilir.
Özellikle 5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun ile yapılan bu değişiklik kamu özel sektör ortaklıklarının sağlık tesislerinin yapılmasında bir yöntem olarak kullanımını artırmıştır.
Bu kapsamda öncelikle, sağlık tesislerinin yapılmasının gerekliliğine Yüksek Planlama Kurulu karar vermekte, Kararın ardından, Maliye Bakanlığı, Hazineye ait taşınmazları gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine bedelsiz devretmekte ve sağlık tesisleri, kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kiralama karşılığı yaptırılabilmektedir. Ayrıca, sağlık tesislerinin yenilenmesi, tesislerdeki tıbbî hizmet alanları dışındaki hizmet ve alanların işletilmesi karşılığında, gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılabilmektedir.

[217] Anayasa Mahkemesi'nin 1994/71 E., 1995/23 K. sayılı ve 28.06.1995 tarihli (20.03.1996 tarih ve 22586 sayılı Resmî Gazete); 1996/63 E., 1997/40 K. sayılı ve 26.03.1997 tarihli (28.06.2001 tarih ve 24446 sayılı Resmî Gazete) kararları.

[218] 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un (14.08.1999 tarih ve 23786 sayılı Resmî Gazete) 1. maddesi ile Anayasa'nın 47. maddesinin kenar başlığı "Devletleştirme ve özelleştirme" şeklinde değiştirilmiş ve bu maddeye şu fıkralar eklenmiştir:
"Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.
Devlet, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek ve tüzelkişilere yaptırılabileceği veya devredileceği kanunla belirlenir."

anlaşmalarından doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenebilmesi konusundaki anayasaya aykırılık iddiaları ortadan kaldırılmıştır.

6.3. Mevcut Hukuki Altyapı

6.3.1. 3996 sayılı, Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun[219]

Kanunun amacı "kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yerli veya yabancı sermeye şirketleri eli ile yaptırılmasını sağlamak" olarak belirlenmiştir.[220] (m.1 ve 2/2) Görüleceği üzere bu Kanun sadece yap-işlet-devret modelini düzenlemekte ve yine sadece "bazı" yatırım ve hizmetlerin bu model çerçevesinde yapılabileceğini belirlemektedir. Bu konudaki kriter ise yatırım veya projenin "ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak" gerektirmesidir.

3996 sayılı Kanun, temel unsurları ve çerçeveyi belirledikten sonra kapsamına aldığı yatırım ve hizmetlerin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketleri veya yabancı şirketler eli ile gerçekleştirilmesindeki usul ve esasları (bu şirketlerde aranılacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin ücretinin belirlenmesine uygulanacak kriterler ve konuya ilişkin diğer ilkeler dahil olmak üzere) belirlemek konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki vermiştir.[221] Bakanlar Kurulu bu yetkisini 26 Nisan 2011 tarih ve 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kullanmış ve işbu Kararname'nin ekinde "3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar"ı[222] yürürlüğe koymuştur.

3996 sayılı Kanun, bu temel belirlemelerin ardından hangi yatırım ve projelerin bu kriteri karşıladığı örnekseme yoluyla hemen takip eden 2. maddede sayılmıştır: Köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu, gar kompleksi, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük

---

[219] 13/6/1994 tarih ve 21959 sayılı Resmî Gazete.

[220] Madde 1 ve 2/2'deki bu belirlemenin yanında "yatırım ve hizmetlerin bu Kanuna göre sermeye şirketleri veya yabancı şirketler eli ile gerçekleştirilmesinin bu yatırım ve hizmetlerin, ilgili kamu ve kuruluşları (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) tarafından görülmesine ilişkin kanunların istisnasını teşkil" edeceği de madde 2/2'de açıkça belirtilmektedir.

[221] Bakanlar Kurulu'nun bu yetki kapsamında yapacağı düzenleme Maliye, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar bakanlıkları, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca müştereken hazırlanacaktır (3996 s. Kanun m. 4). Hemen burada belirtelim ki; 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (8.6.2011 tarih ve 27958 Mük. sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır) 43. maddesi uyarınca mevzuatta i) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı ya da sorumlu olduğu Bakan'a yapılan atıflar Kalkınma Bakanı'na, ii) Devlet Planlama Teşkilatı'na veya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na yapılan atıflar Kalkınma Bakanlığı'na, iii) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı'na yapılmış olan atıflar Bakanlık Müsteşarı'na, iv) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nda diğer birim ve yöneticilerine yapılmış atıflar Bakanlık'ın ilgili birim ve yöneticilerine yapılmış sayılır.

[222] 11 Haziran 2011 tarih ve 27961 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
Bu konudaki ilk düzenleme 94/5907 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar'dır. 94/5907 sayılı bu Karar'da değişiklik yapan Bakanlar Kurulu Kararları bir tarafa bırakılır ise 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı bu konudaki ikinci genel nitelikli idari düzenlemedir ve 48. maddesi hükmü ile 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nı yürürlükten kaldırmıştır.

ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları, milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsar. Görüleceği üzere sayılan örnekler arasında altyapı yatırımı niteliği taşıyan hususların yanında üst yapı yatırımları da yer almaktadır. Yasakoyucu zaman içerisinde yaptığı değişiklikler ile her ne kadar sınırlı bir sayma niteliği taşımasa da bu örneklerin sayısını arttırmış, böylelikle gelişmeler çerçevesinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara ilişkin yatırım ve projelerin de bu kapsamda değerlendirilmesi konusunda herhangi bir duraksama yaşanmasını engellemeye çalışmıştır.[223]

Belirtmek gerekir ki 3996 sayılı Kanun'un 13. maddesi i) 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun; ii) 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun hükümlerini saklı tutmuştur. Buna karşılık belirtilen bu iki Kanun kapsamındaki idareler yani Türkiye Elektrik Kurumu ile Karayolları Genel Müdürlüğü 3096 ve 3465 sayılı Kanunlara tabi işlerde 3996 sayılı Kanun'un sözleşme, garantiler ve muafiyetlere ilişkin hükümlerinden yararlanmayı tercih edebileceklerdir.

3996 sayılı Kanun, Yap-işlet-Devret Modelini;

i- İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen ve
ii- Yatırım bedelinin ve karın sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi esasına dayalı olarak işleyen,

özel bir finansman modeli olarak tanımlar.[224]

---

[223] 9.5.2008 tarihli ve 5762 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle; 3996 sayılı Kanun'un 1. maddede yer alan "ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak" ibaresi "ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak" olarak değiştirilmiştir. Aynı Kanunun 2. maddesiyle, 3996 sayılı Kanun'un 2. maddesinde yer alan "otoyol" ibaresinden sonra gelmek üzere "trafiği yoğun karayolu" ibaresi "demiryolu" ibaresinden sonra gelmek üzere "gar kompleksi, lojistik merkezi" ibareleri eklenmiş; "hava limanları" ibaresi "hava alanları ve limanları" olarak değiştirilmiş ve bu ibareden sonra gelmek üzere "yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları, milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri" ibaresi eklenmiştir.

[224] 3996 sayılı Kanun'un 3. maddesi "tanımlar" kenar başlığını taşır ve Kanun'un uygulamasına ilişkin diğer temel kavramları da tanımlar. Buna göre;
Sermaye Şirketi; Türkiye Cumhuriyeti Kanunlarına göre kurulmuş veya kurulacak olan ve gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşlarının da (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ortak olduğu ve bu yine 3996 Kanun'un 4. maddesinde belirtilen Bakanlar Kurulu kararında öngörülen şartları taşıyan anonim şirketini ifade etmektedir. Yabancı Şirket ise "6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümleri uyarınca Türkiye'de faaliyette bulunmasına izin verilen kuruluş" olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte 6224 Sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu madde 5/b hükmü uyarınca yürürlükten kaldırılmıştır ve mevzuatta 6224 sayılı Kanun'a yapılan atıflar 4875 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine yapılmış sayılır.
İdare; Yüksek Planlama Kurulunca bu Kanunda öngörülen yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırmak üzere sermaye şirketi veya yabancı şirket ile sözleşme yapmaya yetkili kılınan ve hizmetin asli sahibi olan kamu kurum ve kuruluşlarını (kamu iktisadi teşebbüsleri ve fonları dahil),
Katkı Payı: Görevli şirketin ürettiği mal veya hizmetin bedeli, mal veya hizmetten yararlananlar tarafından tamamen veya kısmen ödenmesi mümkün olmayan yatırımlarla ilgili yapılacak görevlendirmelerde, mal veya hizmetten yararlananların tüketim veya kullanım miktarları da dikkate alınarak belirlenen ve idare tarafından görevli şirkete tamamen veya kısmen yapılan ödemeyi,
ifade etmektedir.

3996 sayılı Kanun uyarınca yap-işlet-devret modelinin işleyişinin ana hatları şu şekildedir (3996 sayılı Kanun m. 4-9):

i- Yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeline göre yaptırmak isteyen idare, projeye ilişkin ön yapılabilirlik etüdüyle (Bakan onaylı olarak) Yüksek Planlama Kurulu'na müracaat eder.

Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı kanalıyla; yükseköğretim kurumları ise Milli Eğitim Bakanlığı kanalıyla başvuruda bulunur.

Ön yapılabilirlik etüdü; yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilmesi düşünülen projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal ve hukuki açılardan yapılabilirliklerini analiz eden, öngörülen katkı payı ve garantiler de dahil olmak üzere risk analizlerini ve paylaşımını içeren ve yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine yap-işlet-devret modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesini karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizlerle ortaya koyan bir rapor mahiyetindedir. (2011/1807 sayılı BKK m. 4)

ii- Yüksek Planlama Kurulu uygun bulur ise bu idareyi söz konusu yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeline göre gerçekleştirmek konusunda yetkilendirir.

Bu yetkilendirmede yapılacak olan yatırım ve hizmetleri, risk paylaşımı ilke ve esaslarını, katkı payı ve talep garantisi verilip verilemeyeceğini, verilecekse gerektiğinde bunlara ilişkin üst sınırları da belirleyebilir. (2011/1807 sayılı BKK m. 5)

iii- Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmak istenen yatırım ve hizmetler, Resmi Gazete'de ve Türkiye çapında yayımlanan yüksek tirajlı iki gazetede en az birer defa ilan edilerek duyurulur. (2011/1807 sayılı BKK m. 6)

iv- İdare tarafından, görev konusu yatırım veya hizmetlerin özelliklerini belirtecek şekilde şartname hazırlanır veya hazırlattırılır. Şartnamelerde görevin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartların dışında, genel olarak yer alması zorunlu olan hususlar 2011/1807 sayılı BKK m,. 8'de sayılmıştır.[225]

2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu'nun tanımlar maddesi (madde 4), ana kredi, istekli, köprü kredi gibi; uygulama ayrıntılarına ilişkin başkaca bir takım kavramları da tanımlamıştır.

[225] Asgari unsurlar şunlardır:
a) Görevin niteliği, nevi ve kapsamı.
b) Geçici ve kesin teminatın oranları ve şartları.
c) Görev yeri, teslim etme ve teslim alma şekil ve şartları.
ç) Görev konusu işlere başlama ve iş bitirme tarihleri, gecikme halinde uygulanacak müeyyideler.
d) Şirketlerde aranan şartlar ve istenen belgeler.
e) Değerlendirme yapmak üzere şirketlerden istenecek görev konusu ile ilgili fizibilite raporu, iş programı, nakit akım tablosu ve benzeri belgeler.
f) Görevlendirmeyi yapıp yapmamakta ve uygun teklifi tespit etmekte idarenin serbest olduğu.
g) Tekliflerin hazırlanması, verilmesi, değerlendirilmesi ve görevlendirme usul ve esasları.
ğ) Tekliflerin geçersiz sayılacağı haller.
h) Görevlendirme kararının alındığı tarihten itibaren hangi süre içerisinde onaylanacağı veya iptal edileceği.
ı) Her türlü giderin kim tarafından karşılanacağı.
i) Süre uzatımı verilebilecek haller ve şartları.
j) Ücret belirleme yöntemleri.
k) Kamulaştırma bedeline görevli şirketin iştirak edip etmeyeceği, edecekse iştirak edilecek tutar, ayrıca arazi toplulaştırması yapılıp yapılmayacağı ve bedelin hangi tarafça karşılanacağı.
l) Mevzuat gereği alınması gereken zorunlu izinler ile bu izinlerin kim tarafından alınacağı.
m) İhtilafların çözüm şekli.
n) Katkı payı ödenip ödenmeyeceği ve katkı payı belirleme yöntemleri.
o) Talep garantisi verilip verilmeyeceği, verilecekse miktarı ve süresi.
ö) Hazine yatırım garantisi öngörülüp öngörülmediği.

İdare, ön yeterlik değerlendirmesi yapıp yapmamakta serbesttir. İdare tarafından belli istekliler arasında kapalı teklif usulünün uygulanmasına ve ön yeterlik değerlendirmesine karar verildiği takdirde, bir ön yeterlik komisyonu kurulur. Komisyonun kuruluş ve çalışma usulleri ile isteklilerde işin gereği aranacak özellikler idarece belirlenir. (2011/1807 sayılı BKK m. 10)

v- Görevlendirmeyi yapacak idarenin üst yöneticisinin onayıyla görevlendirme komisyonu teşkil edilir. Komisyona yardımcı olmak üzere, görevlendirme kararlarına katılmamak şartı ile gereği kadar idari ve teknik eleman görevlendirilebilir. Komisyonun kuruluş ve çalışma usulleri idare tarafından düzenlenir. (2011/1807 sayılı BKK m. 7, 11, 12 ve 16)

Görevlerin verilmesinde; tüm istekliler arasında kapalı teklif usulü,[226] belli istekliler arasında kapalı teklif usulü[227] veya pazarlık usulü,[228] uygulanabilir.

Görevlendirmelerde tüm istekliler arasında kapalı teklif usulünün uygulanması esastır. Bununla birlikte görevin gereğine göre bu usullerden hangisinin uygulanacağı idare tarafından tespit edilir.[229]İdarece belli istekliler arasında kapalı teklif usulü veya pazarlık usulünün uygulanmasına karar verilmesi halinde, bu kararın gerekçesi görevlendirme ilan veya şartnamesinde belirtilir.

İsteklinin veya istekli bir ortak girişim ise bu girişim içinde yer alan şirketlerin her birinin sağlam bir mali yapıya sahip olduklarını bağımsız denetim firmalarınca tasdiklenmiş bilançoları ile kanıtlamaları ve isteklinin veya istekli ortak girişim ise bu girişini içinde yer alan şirketlerden en az birinin talip olunan yatırım veya işletme ile ilgili faaliyetlerde bulunmuş olması zorunludur.

İki veya daha fazla istekli tarafından yapılan tekliflerin aynı olması ve bunların da uygun teklif olduğunun anlaşılması halinde, ilgili idareyi ve/veya Hazineyi en az mali yükümlülük altına sokacak olan teklif sahibine görevlendirme yapılır.

Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde idare tarafından yapılacak görevlendirmenin teklif değerlendirmesinin, ücret ve/veya katkı payı belirleme esasına dayanması halinde i) (Uluslararası sektörel iç karlılık oranları gözönünde bulundurularak) maliyet artı kar

---

[226] Bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür. İdare tekliflerin hazırlanması, verilmesi, zarfların açılması, tekliflerin değerlendirilmesi ve görevlendirmenin sonuca bağlanmasına dair usul ve esasları tespit eder. Bu usul ve esaslar şartnamede belirtilir. (2011/1807 sayılı BKK m.13)

[227] İdare, bu Karar kapsamında gerçekleştireceği yatırım ve hizmetleri, diğer görevlendirme usulleri yerine, teknik yeterlilikleri ve mali güçleri idarece kabul edilmiş en az üç istekli arasında kapalı teklif usulü ile yaptırabilir.
Bu usulü tercih eden idarenin zorunlu nedenlerle üç istekliyi bulamaması ya da teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde, Bakan onayıyla, teklif almanın aynı usulle ikinci kez tekrarında üç istekli şartı aranmaz. Sınır güvenliği, gümrük hizmetlerinin niteliği veya zorunlu haller gözönüne alınarak üçten az istekliden teklif almak gerektiği takdirde, Bakandan izin alınması şarttır. Bu usule göre yapılacak görevlendirmelerde, görevlendirmeye katılacak isteklilerin isimleri belirtilmek suretiyle Bakanın onayının alınması zorunludur. Bu görevlendirmelerde ilan yapılması zorunlu değildir. Gerekli görülen hallerde görevlendirmeye davet edilecek isteklilerin seçimi için ilan yapılabilir. (2011/1807 sayılı BKK m.14)

[228] Tüm istekliler arasında kapalı teklif usulü veya belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile görevlendirme yapılamaması durumunda pazarlık usulü ile görevlendirme yapılabilir.
Pazarlık usulü ile yapılacak görevlendirmelerde, tekliflerin yazılı olarak alınması zorunludur. Teklifler, idarece teşkil edilen komisyon tarafından, işin nitelik ve gereğine göre, şartnamede belirtilen yatırım ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesi esasına uygun olmak üzere değerlendirilir. Bu değerlendirmede ayrıca şartnamede yer alan diğer hususlar da dikkate alınır. Görevlendirme pazarlık ile neticelendirilir. Bu usule göre yapılan görevlendirmelerde ilan yapılması zorunlu değildir. Pazarlığın ne suretle yapıldığı, ne gibi tekliflerde bulunulduğu ve görevlendirilen şirketin neden dolayı tercih edildiği görevlendirme kararında gösterilir. (2011/1807 sayılı BKK m.15)

[229] Gerektiğinde YPK, yatırım ve hizmetlerin özelliğine göre görevlendirme usulüne karar verebilir.

yöntemi ya da ii) Tavan ücret yöntemi uygulanır. Yüksek Planlama Kurulu gerektiğinde, işin niteliği ile yatırım ve hizmetin özelliğine göre bu ücret yöntemlerinden birinin veya her ikisinin birlikte uygulanmasına karar verebilir.[230]

Görevlendirme komisyonu tarafından alınan görevlendirme kararı Bakan, mahalli idarelerde ve yükseköğretim kurumlarında ise üst yönetici tarafından onaylanır veya iptal edilir.

İstekli çıkmadığı veya tekliflerin uygun görülmediği hallerde, idare aynı yatırım ve hizmetler için Kararda öngörülen usullerden herhangi birine yeniden başvurmakta serbesttir.

vi- Görevlendirme kararı verilen isteklinin görevlendirilmesini müteakip, her yap-işlet-devret projesi için ayrı bir şirket kurulur. Bu şirketin ana sözleşmesinde söz konusu proje, faaliyet konusu olarak belirtilir. Şirketin bu Karar kapsamında gerçekleştireceği yatırım ve hizmetler için getireceği öz kaynak oranı, önerilen toplam sabit yatırım tutarının yüzde yirmisinden az olamaz. (2011/1807 sayılı BKK m. 17)

vii- Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmeleri; yetkili idarenin bağlı, ilgili veya ilişkili olduğu Bakan'ın onayı alınarak[231] sermaye şirketi veya yabancı şirket ile imzalanır.[232] İmzalanacak bu sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir ve süresi 49 yıldan fazla olamaz. Uygulama sözleşmesi, Yüksek Planlama Kurulu'nun yetkilendirme kararı ile şartnamelere uygun olarak hazırlanır.[233]

---

[230] Her iki yöntem açısından da dikkat edilmesi gereken ayrıntılar 2011/1807 sayılı BKK'da belirtilmiştir.
yap-işlet-devret modeli projelerinde istisnai olarak katkı payı ödeme usulü uygulanabilir. Katkı payı ile yapılacak projelerde, yıllık katkı payı ve proje ömrü boyunca ödenecek toplam katkı payı miktarı ve buna ilişkin analizler Yüksek Planlama Kurulu'na yapılan müracaat aşamasındaki ön yapılabilirlik etüdünde yer alır. Ön yapılabilirlik etüdünde katkı payı öngörülmeyen projelerin uygulama sözleşmesinde katkı payı ödenmesine ilişkin düzenleme yapılamaz.
(2011/1807 sayılı BKK m. 36-45)

[231] Daha önce Bakanlık onayı aranmazken, yani idare Yüksek Planlama Kurulu'nun izni sonrası doğrudan sözleşme imzalayabilir iken; 6111 s. Yasa ile yapılan değişiklik sonrası artık ilk aşamada Yüksek Planlama Kurulu'nun yetkilendirmesi, sonraki aşama olarak da Bakanlık onayı gerekmektedir.

[232] Yatırım ve/veya hizmetin belirlenen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, kurulması ve işletilmesinden sermaye şirketi veya yabancı şirket sorumludur.
Bu şirketlerin sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde idarenin uğrayacağı zararın tazminine ilişkin hükümler sözleşmede yer alır.
Sözleşmelerde, idare tarafından yapılacak ödemelerin gecikmesi halinde, uygulanacak gecikme faizine ilişkin hükümlere de yer verilebilir.
Yapılacak sözleşmelerde sermaye şirketinin veya yabancı şirketin yapım ve işletmesini üstleneceği yatırım ve hizmetin süresinin belirlenmesinde yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin mahiyeti, sermayenin miktarı ve işletme esasları dikkate alınır. (3996 S. Kanun madde 6 ve 7)

[233] Sözleşmelerde yer alması gereken asgari hususlar 2011/1807 sayılı BKK m.18'de belirtilmiştir:
- Taraflar (Sözleşmede taraflar, uygulama sözleşmesini imzalayan idare ile sermaye şirketi veya görevli şirkettir.)
- Sözleşmenin konusu
- Süre (Belirtilen yürürlük tarihinden başlamak üzere, yatırım süresi ve işletme süresinden oluşan toplam süre sözleşme süresidir. Bu süre mücbir sebepler ve idarenin sebep olduğu haller dahil hiçbir şekilde toplam kırkdokuz yılı geçemez.)
- Yatırım ve hizmetlerin genel esasları
- Mal ve hizmetin standart ve kalitesi
- Görevlendirmelerde performans kriterleri ile yatırım ve hizmetleri emre amade tutma koşulları
- Finansman (Görevli şirketin finansmanının tamamını sağlamakla yükümlü olduğu toplam yatırım tutarı ve varsa uygulanacak eskalasyonlar ile bunlara uygulanacak formüller, köprü kredi kullanılacaksa bunun

kullanılacağı durumlar, ek maliyetler ve bunların nasıl karşılanacağı ile kullanılacak her tür krediye ilişkin hususlar sözleşmede yer alır.)
- Ücret ve varsa katkı payının belirlenmesi
- Hazine yatırım garantisi ve/veya talep garantisi verilip verilmeyeceği, varsa miktarı ve süresi
- Yatırım süresi, kabul ve işletmeye alma tarihi
- Yatırım döneminde işin tamamlanmasındaki gecikme ve maliyet değişiklikleri
- Kamulaştırma ve/veya arazi toplulaştırması
- Mevzuat gereği alınması gereken izinler
- Teminat (İdare tarafından, teklifle birlikte projelerin yatırım tutarına göre idarece takdir edilecek tutarda geçici teminat, sözleşmenin imzalanması ile birlikte yatırım tutarının yüzde biri oranında kesin teminat alınır. Teminatlar teminat mektubu olarak verildiği takdirde, geçici teminat süresiz, kesin teminat sözleşme süresince geçerli olmak üzere teklif edilen para cinsinden düzenlenir. Teminat olarak kabul edilecek değerler; tedavüldeki Türk parası, bankalar tarafından verilen teminat mektupları, Hazine Müsteşarlığı'nca ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri ve bu senetler yerine düzenlenen belgelerdir.)
- Aylık ve yıllık faaliyet raporları
- Denetim
- Güvenlik, emniyet ve çevre önlemleri
- Mücbir sebepler
- Sigorta
- Bakım ve onarım
- Görevin devri (Görevli şirket, yatırım ve işletme dönemlerinde uygulama sözleşmesinden doğan tüm hak ve vecibelerini, aynı şartlarla ve bu belirtilen usul ve esaslara uygun bir başka şirkete, İdarenin uygun görüşü ve Bakan onayı ile devredebilir. Uygulama sözleşmesinin onayı Yüksek Planlama Kurulu tarafından yapılan görevlendirmelerde görevin devri, idarenin uygun görüşü ve Yüksek Planlama Kurulu kararı ile mümkündür. Görevin bu şekilde devri halinde diğer sözleşmeler de devredilmiş sayılır.)
- Fesih (Uygulama sözleşmesi, görevli şirketin yükümlülüklerini yerine getirememesi veya uygulama sözleşmesi şartlarını ihlal etmesi, iflası, konkordato ilan etmesi, ödeme güçlüğüne düşmesi hallerinde, idare tarafından süresinden önce feshedilebilir. Feshe ilişkin hükümler, feshin sonuçları ve diğer sözleşmelerin akıbetine ilişkin hususlar uygulama sözleşmesinde düzenlenir.)
- Süre sonunda tesisin devri (Uygulama sözleşmesi sonunda yatırım ve hizmetler her türlü borç ve taahhütlerden ari, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak kendiliğinden İdareye geçer. Yatırım ve hizmetlerin devir aşamasında bu şartları ve uygulama sözleşmesinde yer alan diğer hususları haiz olup olmadığı oluşturulacak bir devir-teslim komisyonunca tespit edilir. Bu komisyonun oluşturulması, çalışma usul ve esasları, komisyonca tespit edilen eksiklik ve hataların giderilmesi ve onarımların yapılması ile ilgili hükümler uygulama sözleşmesinde yer alır.)
- Sürenin sona ermesinden önceki devir
- Krediler
- Sorumluluk ve tazminat (Görevli şirket yatırım ve hizmeti belirlenen süre içerisinde projelendirmek, finansmanını sağlamak, tesisi yapmak ve işletmek, bakım ve onarımını sağlamak, süre sonunda tesisi her türlü borç ve taahhütlerden ari, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda idareye devretmekle yükümlüdür. Görevli şirket yatırım ve işletme döneminde üçüncü kişilere vereceği her türlü zarardan kusurlu olsun ya da olmasın sorumludur. İdare ve görevli şirketin yükümlülüğüne, sorumluluğuna ve zararların tazminine ilişkin hükümler uygulama sözleşmesinde yer alır.)
- Gecikme faizi uygulanıp uygulanmayacağı
- Eğitim
- Uygulanabilir hukuk ve ihtilafların halli (Uygulama sözleşmesi ve görevli şirketin kamu kurum ve kuruluşlarıyla yaptığı diğer sözleşmelerin uygulanması sırasında doğabilecek hukuki ihtilaflar Türkiye Cumhuriyeti mevzuatına tabi olup, ihtilafların çözümünde Türkiye Cumhuriyeti Mahkemeleri görevli ve yetkilidir. Ancak, taraflar uygulama sözleşmesinde ihtilafların tahkim yolu ile çözümlenebileceğini kararlaştırabilirler. Bu durumda ihtilafın esasına Türk maddi hukuk kuralları uygulanır.)
- Sözleşme masraflarının kimin tarafından ödeneceği
- Tebligat
- Sözleşme dili (Uygulama sözleşmesi ve görevli şirketin kamu kurum ve kuruluşlarıyla yaptığı diğer sözleşmeler Türkçe olarak; görevli şirketin veya ortağının yabancı olması halinde ise Türkçe ve İngilizce olarak iki dilde hazırlanır. Herhangi bir ihtilaf olması halinde Türkçe metin geçerlidir.)
- Sözleşmedeki değişiklikler
- Diğer sözleşmeler
- Sözleşmenin yürürlük tarihi

viii- Gerçekleştirilecek yatırım sonucu üretilecek mal ve/veya hizmetlerin karşılığı olarak ödenecek ücretler veya katkı payları, gerekli görülen hallerde idarenin bağlı veya ilgili bulunduğu bakan tarafından belirlenir. Görevli şirketçe üretilen mal ve hizmetler için idare tarafından talep garantisi verilebilir.

ix- Sermaye şirketi veya yabancı şirket tarafından yapılan yatırım ve hizmetler, sözleşmenin sona ermesi ile birlikte her türlü borç ve taahhütlerden ari, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak kendiliğinden idareye geçer.

Yap-işlet-devret projesinin uygulanması sırasında yatırım ve hizmetler için gerekli kamulaştırma işlemleri idare tarafından 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kamulaştırılan taşınmazın mülkiyeti idareye ait olur. Bu taşınmazlar ve mülkiyeti kamu kurum ve kuruluşlarına (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ait taşınmazlar, Hazineye ait taşınmazlar ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler görevli şirketin kullanımına bırakılır ve bunlar için irtifak hakkı ve kullanma izni bedelleri dahil kullanım bedeli ve hasılat payı alınmaz. Uygulama sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde, üst hakları ve kullanma izinleri de kendiliğinden sona erer. Bu durumda, görevli şirketin kullanımına bırakılan taşınmazların üzerindeki tüm yapı ve tesisler her türlü borç ve taahhütlerden ari, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda, herhangi bir tazminat veya bedel ödenmeksizin idareye intikal eder. Bundan dolayı görevli şirket tarafından veya üçüncü kişilerce herhangi bir hak iddia edilemez ve talepte bulunulamaz. Uygulama sözleşmesinde, kamu kaynaklarından köprü kredi sağlanacağı hükmünün yer alması halinde; bu taşınmazlar üzerinde görevli şirket lehine tesis edilecek üst hakları üzerinde kurulacak ipotekler için birinci derece birinci sıra boş bırakılır. Uygulama sözleşmesi koşulları çerçevesinde köprü kredi kullanılması halinde Hazine lehine birinci derece birinci sıradan ipotek tesis edilir.[234]

Yap-işlet-devret modeli çerçevesindeki yatırım projeleri kapsamında (Hazine Müsteşarlığının görüşü ve bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine) Bakanlar Kurulu'na 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde Hazine yatırım garantisi vermeye Hazine yatırım garantisi verme imkanı tanınmıştır.

Bakanlar Kurulu bu kapsamda;

i- İdare adına şirketlere, kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedelleri ile kamu kuruluşlarınca bu şirketlere taahhüt edilmiş üretim girdilerinin temin edilememesi halinde ilgili sözleşme çerçevesinde ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri için garanti vermeye,

ii- Sözleşme hükümleri gereği mali yükümlülük altına giren kamu kurum ve kuruluşları ile fonlar lehine garanti vermeye,

iii- Gerektiğinde, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye ve

iv- Tesisin ve/veya şirket hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarını yüklenecek kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin lehine finansör kuruluşlara garanti vermeye,

---

- Sair hususlar

[234] Kamulaştırma bedelinin tamamen veya kısmen sermaye şirketi veya yabancı şirketce ödenmesi hususu idare ile bu şirketler arasında yapılacak sözleşmelerde hükme bağlanabilir. (3996 sa. Kanun m. 10 ile 2011/1807 sayılı BKK m.39, 40)

ve garanti koşullarını belirlemeye yetkilidir.[235]

3996 Sayılı Kanun uyarınca yap-işlet-devret modeli çerçevesinde idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirketin yapacağı bütün iş ve işlemler damga vergisi ile harçlardan muaftır. (3994 s. Kanun m.12)[236] Ayrıca yine 3996 sayılı kapsamında gerçekleştirilecek yatırımlar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na da tabi değildir. (3994 s. Kanun m.12)

6.3.2. 3096 sayılı, Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun[237]

3096 sayılı Kanun, Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesini, bu sürece ilişkin sözleşme, süre, tarife ve görevin sona ermesi şekil ve esaslarını düzenlemektedir. (3096 s. Kanun, m. 1)

Elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin, yaptırılması kararı; Devlet Planlama Teşkilatı'nın görüşünü ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından verilecektir. Bu görevlendirme, yönetmelikle belli edilmiş görev bölgelerinde yapılabilmektedir.[238] (3096 s. Kanun, m. 2)

Elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerinin görevlendirilmesi; elektrik üretim müsaadesinin verilmesi (m. 3) ya da işletme hakkının devri (m. 4) yoluyla olmaktadır.[239]

Elektrik üretim müsaadesinin verilmesinde Bakanlık görevlendirilecek şirketle bir sözleşme akdeder ve elektrik üretimi yapacak tesisi kurma ve işletme izni verir. Bu tesiste üretilecek elektrik enerjisi, Bakanlıkça tespit olunacak tarifeye göre bölgelerinde Türkiye Elektrik Kurumu'na veya o bölgede faaliyet gösteren görevli şirkete satılır. (3096 s. Kanun, m. 3,4)

İşletme hakkının devrinde ise; görev bölgelerinde kamu kurum ve kuruluşlarınca (Kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) yapılmış veya yapılacak üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının görevli şirketlere devredilmesine Bakanlar Kurulu karar vermektedir.

---

[235] (3996 s. Kanun m. 11 ve 2011/1807 sayılı BKK m. 41)

[236] Yasa metninde "bütün iş ve işlemler" denmiş olmakla birlikte 2011/1807 sayılı BKK'nın 47. maddesinde bazı işlemlerin damga ve harç muafiyeti sayma yoluyla ayrıca belirtilmiştir:
a) (İsteklilerin idareye verecekleri geçici teminat mektuplarından sadece) görevlendirilen şirketin verdiği geçici teminat mektubu, kesin teminat mektubu ve bunlarla ilgili diğer teminat ve garantilerle görevlendirme kararları,
b) Görevli şirket ile idare arasında düzenlenen uygulama sözleşmesi ile bu sözleşme hükümlerine dayanılarak kamu kurum ve kuruluşları ile yapılan diğer sözleşmeler,
c) İdare tarafından yatırımla ilgili gerçekleştirilecek kamulaştırmalar ile kamulaştırılan taşınmazların tapu siciline, görevli şirket lehine konulan tescil ve şerhler,
ç) Yatırım döneminde kullanılmak üzere görevli şirket tarafından yatırım kredisi temini ile mal ve hizmet alımları,
d) Yatırımın tamamlanmasını takiben idare ile görevli şirket arasındaki işletme ve bu dönem sonundaki devir uygulaması,
ile ilgili işlemler ve bu işlemler nedeniyle düzenlenen kağıtlar damga vergisi ve harçtan istisnadır.

[237] 19/12/1984 tarih ve 18610 sayılı Resmî Gazete.

[238] 85/9800 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın eki olarak 4 Eylül 1985 tarih ve 18858 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan TEK Dışındaki Kuruluşların Görevlendirilecekleri Bölgeleri Gösterir Yönetmelik; Türkiye genelinde il sınırları esas almak suretiyle 33 görev bölgesi belirlemiştir.

[239] Her iki halde de aktedilecek sözleşmeler 99 yıla kadar süreli olarak düzenlenebilmektedir. (3096 s. Kanun m. 7)

Görevli şirketler, görev bölgelerindeki mevcut elektrik enerjisi potansiyelinin kullanılabilir hale getirilmesi ve bölge elektrik ihtiyacının bölge içinden karşılanması esasına göre hareket ederler.[240] Bölge içerisindeki enerji üretimi yetersiz kaldığı hallerde veya enerji ekonomisi temin etmek maksadı ile Türkiye Elektrik Kurumu ile görevli şirketler veya birden çok görevli şirket arasında enerji alışverişi yapılabilir. (3096 s. Kanun, m. 5,6)

Enerji tarifeleri, görevli şirketin teklifi ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının onayı ile yürürlüğe girer. (3096 s. Kanun, m. 9)

Görüleceği üzere 3096 sayılı bu Kanun, özel bir alana ilişkin olarak ve üretim izni verilmesi ile işletme hakkı devri şeklinde iki yöntem kapsamında bir işleyiş öngörmektedir.

6.3.3. 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü dışındaki Kuruluşların Erişim Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun[241]

Bu Kanun özel hukuk sermaye şirketlerinin otoyollarının ve üzerindeki bütün tesislerin yapımı, bakımı, işletilmesi ile görevlendirilmesine ve süresi sonunda yol ve tesislerin Karayolları Genel Müdürlüğü'ne devrini düzenlemektedir. (3465 s. Kanun m.1) ait esasları düzenlemektir.[242]

Özel şirketlerinin görevlendirilebileceği konu "erişme kontrollü karayollarının (otoyolların) yapımı, bakımı ve işletilmesi ile hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesi" olarak belirlenmiştir.[243] Bu kapsamda imzalanacak sözleşmeler 49 yıla kadar süreli olarak düzenlenir. Görevlendirme kapsamındaki işlerin gerçekleştirilmesi için gerekli bütün finansman görevli şirketçe sağlanır ve her türlü harcama görevli şirketce yapılır. (93/4186 BKK'nın eki Yönetmelik m. 7)

Yürütülen proje kapsamında gerekli kamulaştırma işlemleri Karayolları Genel Müdürlüğü'nce ve Genel Müdürlük adına yapılır. Kamulaştırılmış arsa veya arazi ile üzerinde yapılacak tesislerin mülkiyeti Karayolları Genel Müdürlüğü'ne aittir ve Devlet malı hükmündedir. Buna karşılık Ancak, otoyol ve tesislerin yapımı sırasında ve işletme süresinde her türlü hukukî, cezaî ve malî sorumluluk, görevli şirkete aittir. (3465 s. Kanun m. 8, 9)

Otoyol ile bütün tesisleri ve müştemilatı; sözleşmenin sona ermesi ile birlikte, her türlü borç ve taahhütlerden ari ve kullanılabilir durumda Karayolları Genel Müdürlüğü'ne bedelsiz olarak ve kendiliğinden geçer. Sözleşmeler, görevli şirketin acze düşmesi veya sözleşme şartlarını ihlal etmesi halinde, süresinden önce de feshedilebilir. Sözleşmenin sonra ermesine ilişkin hükümler ile sona ermenin sonuçları sözleşmede düzenlenir. (3465 s. Kanun m.6)

Otoyol geçiş ücretleri tarifesi, görevli şirketin talebi, Karayolları Genel Müdürünün teklifi üzerine Ulaştırma Bakanı'nın onayı ile tespit edilir.[244]

---

[240] Görevli şirketlerin yapacağı üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin onaylanmış tatbikat projelerine göre, kamulaştırma ihtiyacı ortaya çıktığında; kamulaştırma, Bakanlıkça 4650 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılır.

[241] 2 Haziran 1988 tarih ve 19830 sayılı Resmî Gazete

[242] Kanun'un 11. maddesinin verdiği yetki çerçevesinde uygulamaya ilişkin hususlar 93/4186 no.lu Bakanlar Kurulu Kararı'nın ekinde yer alan Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı Ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. (14 Nisan 1993 tarih ve 21552 sayılı Resmî Gazete)

[243] Özel şirketlere verilecek görev, tespit edilen görev yerinde bütün tesisleri ile birlikte otoyolun veya hizmet tesislerinin projelendirilerek veya projesine göre yapımı, bakımı ve işletilmesini kapsayabileceği gibi; otoyolların, işletme ve bakım tesislerinin veya hizmet tesislerinin bakımı, iyileştirilmesi, genişletilmesi veya işletme haklarının devri şeklinde de olabilir. (3465 s. Kanun m.4, 5)

[244] Tarifenin tespitinde, otoyol gelirini makul seviyede tutacak trafik dengesi, maliyeti oluşturan çeşitli harcamalar, mahallî şartlar, bu yola işletme devresinde yapılan yatırımlar ile bu kabil yollardan içte ve dışta

Görevlendirilecek şirkette aranacak şartlar, seçim usulü, şartnameler, seçim ve proje sürecinin yürütülmesi ile tamamlanmasına ilişkin ayrıntılar 93/4186 BKK'nın eki Yönetmelik'te ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

6.3.4. 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun[245]

4283 sayılı Kanun yap-işlet modeli ile üretim şirketlerine elektrik enerjisi üretmek için mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair esas ve usulleri düzenlemektedir.[246] Hidroelektrik, jeotermal, nükleer santrallar ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santrallar bu Kanunun kapsamı dışındadır.

4283 sayılı Kanun'un öngördüğü yap-işlet modeli; elektrik enerjisi santrallarının üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmaları, işletilmeleri ile üretilen elektrik enerjisinin satışı esasına dayanmaktadır. (4283 s. Kanun m. 2)

İşleyişte öncelikle Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ("TEAŞ"), optimal elektrik üretim sistemi gelişim planları çerçevesinde yapımı öngörülen üretim tesislerini Resmi Gazete'de ilan etmekte ve için teklif almaktadır. Ayrıca üretim tesisi kurmak ve işletmek üzere üretim şirketleri de TEAŞ'a başvurabilmektedirler. Bu durumda önerilen projelerin, TEAŞ tarafından optimal sistem gelişim planları çerçevesinde değerlendirilerek uygun görülmesi halinde, yapımı öngörülen üretim tesisi için yine teklif alınması söz konusu olmaktadır.[247]

Alınan teklifler TEAŞ tarafından bu Kanun ve çıkarılacak yönetmelik hükümleri çerçevesinde değerlendirildikten sonra, uygun teklif belirlenerek, ilgili üretim şirketine tesis kurma ve işletme izni verilmek üzere Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı'na gönderilir. Bakanlık, TEAŞ tarafından kendisine gönderilen teklifi uygun gördüğü takdirde tesis kurma ve işletme izni verir. Bu iznin verildiğinin TEAŞ'a bildirilmesinden sonra, TEAŞ ile üretim şirketi arasında üretim tesisi kurma, işletme ve enerji satışını düzenleyen sözleşme imzalanır. Bu sözleşmeler özel hukuk hükümlerine tâbidir.[248]

Yapılacak üretim tesisleri için, ihaleye katılanlarda aranılacak şartlar, üretim şirketinin sermayesi, şirket ve/veya ortaklarının deneyimi, şirketin seçimi, proje ve fizibilite esasları, yakıt temini, üretim kapasitesi, alınacak enerjinin miktarı, süresi enerji birim fiyatı oluşturma esas ve usulleri ve tesis kurma ve işletme izni esas ve usulleri ile diğer hususlar 97/9852 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın ekinde yer alan Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim

---

alınan ücret seviyeleri dikkate alınarak bu tür yatırımları mümkün kılıcı ve teşvik edici bir gelir seviyesinin sağlanması esas alınır. (3465 s. Kanun m. 7)

[245] 19 Temmuz 1997 tarih ve 23054 sayılı Resmî Gazete.

[246] 4283 sayılı Kanun'un 1. maddesi amacını; ülke enerji plan ve politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına dair esas ve usulleri belirlemek olarak ortaya koymakta ve hidroelektrik, jeotermal, nükleer santrallar ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santralları ise kapsamı dışında bırakmaktadır.

[247] TEAŞ tarafından bu modelle yapılması öngörülen projelerle ilgili olarak, yapılacak ilandan önce, kalkınma planları, enerji plan ve politikalarına uygunluk açısından Devlet Planlama Teşkilâtının görüşü alınır. (4283 s. Kanun m.3)

[248] Bakanlık ve TEAŞ değerlendirmelerinde kalkınma planları, ülke enerji plan ve politikaları doğrultusunda elektrik enerjisinin tüketiciye en ucuz ve güvenilir şekilde sunulmasını ve arz-talep dengelerini dikkate alır.
TEAŞ'ın, sözleşmenin enerji satışına ilişkin hükümlerinden kaynaklanan ödeme yükümlülükleri için, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığınca üretim şirketine Hazine garantisi verilebilir. (97/9852 s. BKK'nın eki Yönetmelik m. 4)

Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir.[249]

7. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Altyapı ihtiyaçları ve uygun yatırım ortamını göz önünde bulundurduğunda kamu özel sektör ortaklıkları modelinin, ülkemiz açısından birçok alanında kolaylıkla ve başarıyla uygulanabilir bir model olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Görüleceği üzere Türkiye'de kamu özel ortaklığı modelleri ile ilgili uygulamalar 90'lı yıllarda gündeme gelmiş, birçok alanda yap–işlet–devret veya yap–işlet türü modeller devreye konulmuştur.

Bu konuda benimsenmiş temel yöntemin yap-işlet-devret olduğu ve bu alanı düzenleyen temel kaynağın da 3996 sayılı Kanun olduğu tespit edilebilmektedir. 3996 sayılı Kanunu ile daha önce sadece imtiyaz sözleşmeleri ile uygulanabileceği öngörülen yap-işlet devlet modelinin özel hukuk sözleşmeleriyle gerçekleştirilebilmesine imkan tanınmış, ayrıca bu kapsamdaki projeler için Hazine garantisi verilmesi konusunda yasal güvence getirilerek özellikle yabancı yatırımcıların talepleri karşılanmaya çalışılmıştır.[250]

Uygulanan yap-işlet-devret modelinin üç temel unsur üzerinde yürüdüğü görülmektedir: Finansman unsuru, eser inşası unsuru ve işletme hakkı unsuru.[251] Bir yatırım finansman modeli olduğunu tespit ettiğimiz yap-işlet devret yönteminin "tarafların karşılıklı ve birbirine uygun iradeleriyle kurulan bir hukuki ilişki olduğu" yani bir sözleşme ilişkisi niteliği taşıdığı da şüphesizdir. Bu ilişki, temel amacı "finansman temini" olan ve tam iki tarafa borç yükleyen bir sözleşmedir. Bünyesinde barındırdığı farklı üç temel unsur çerçevesinde; sui generis (atipik) bir nitelik taşır. Yani ne sadece bir inşaat sözleşmesidir, ne sadece bir hasılat kirasıdır ne de sadece bir karz sözleşmesidir. Bu sözleşmenin tarafları ise bir yanda yatırım sahibi (finansman ihtiyacı içerisinde olan devlet), diğer yanda ise yatırımcı ya da yatırımcılardır. Yap-işlet devret modelinde etki ve sonuçları açısından en önemli, hususlardan birisi uyuşmazlıkların çözümüdür.[252] Bu konuda ülkemizde uyuşmazlıkların tahkim yolu ile çözülmesi imkanının bulunması özellikle yabancı yatırımcılar açısından rahatlık sağlayan bir unsurdur.[253]

Kamu özel ortaklığı modeli için yasal altyapının en iyi şekilde oluşturulmuş bulunması büyük önem taşımaktadır. Dünya uygulamalarına bakıldığında, tek bir çerçeve kanun şeklindeki düzenlemenin yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu noktada tamamen yeni bir kanun yapmak yerine 3996 sayılı Kanun'un bu anlamda elden geçirilmesi çok daha pratik bir çözüm olabilecektir. 3996 sayılı Kanun her ne kadar sadece yap-işlet-devret modelini düzenlemekte ve yine sadece "bazı" yatırım ve hizmetlerin bu model çerçevesinde yapılabileceğini belirlemekte ise de temel işleyiş kurgusu ve sistematiği açısından başarılı niteliktedir. Dolayısıyla bu Kanun'un; diğer modelleri ve tüm yatırım alanlarını kapsayacak bir içeriğe kavuşturulması yerinde bir çözüm olacaktır. Bu yapılırken elbette bu modellerin uygulanabileceği projeler arasında öncelik sırası belirlenmeli, hangilerinin, hangi koşullar altında özel sektör için cazip olabileceği de dikkate alınmalıdır.

---

[249] 29 Ağustos 1997 tarih ve 23095 sayılı Resmî Gazete.
[250] Pekgüçlü Karabulut, 2007: 25.
[251] Pekgüçlü Karabulut, 2007: 41 vd.
[252] Duran, 1991: 150.
[253] Nomer vd., 2000: 86.

Diğer taraftan, siyasi, ekonomik ve belli ölçüde hukuksal altyapının eksikliği, ayrıca sözleşme tasarımında yapılan hatalar, kamu-özel sektör arasındaki risk dağılımının dengeli bir şekilde yapılmaması kamu ve özel sektör işbirliği açısından bir takım olumsuzluklar ortaya çıkarabilmekte, modellerin tasarımı ve uygulamasında yeterince başarılı olunmasını engelleyebilmektedir.

Türkiye'de kamu özel ortaklığı alanında faaliyet gösteren ve dolayısıyla bu alanın işleyişi konusunda fikir ve öneri geliştiren başlıca kamu kuruluşları; Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı Kamu İhale Kurumu, Maliye Bakanlığı ve Özelleştirme İdaresi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çok başlılık da kimi zaman işleyişi ve gelişimi olumsuz olarak etkileyen bir görünüm yaratabilmektedir.

KAYNAKÇA

Canaz Yılmaz, Işıl (2009) Proje Finansmanı ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, *İstanbul Barosu Dergisi, 2009 Eylül - Ekim, Cilt:83, Sayı:2009/5, Sayfa:2657-2677.*

Canaz Yılmaz, Işıl (çevrimiçi-2011) Türkiye'de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri, http://www.fazliogluhukuk.com/T%C3%BCrkiye'de%20Kamu%20%C3%96zel%20Sekt%C3%B6r%20Ortakl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20Modelleri.pdf

Delmon, Jeffrey / Delmon, Victoria Rigby (eds) (2012) *International Project Finance and PPPs, Wolters Kluwer, The Netherlands.*

Duran, Lütfi (1991) Yap-İşlet-Devret, *Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, XLVI 19911-2, Sayfa:150-155.*

Eker, Ali Yıldırım (2007) Kamu Özel Sektör Ortaklıları, *Bütçe Dünyası, Cilt:2, Sayı:25, Sayfa:59-67.*

Emek, Uğur (2010) *Altyapıda Kamu Özel İşbirliği Yöntemleri, İktisadî Araştırmalar Vakfı, İstanbul.*

European Commission (2003, çevrimiçi-2011) Guidelines For Successful Public – Private Partnerships, March 2003. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

European Commission (2004, çevrimiçi-2011) Green Paper on Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts and Concessions COM / 2004 / 0327 / final. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=327

European Commission (2009, çevrimiçi-2011) Communication on Mobilising Private and Public Investment for Recovery and Long Term Structural Change: Developing Public Private Partnerships. COM / 2009 / 0615 / final.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0615:FIN:en:PDF

European PPP Expertise Center-EPEC (2011) State Guarantees in PPPs, http://www.eib.org/epec/ resources/epec-state-guarantees-in-ppps-public.pdf

Gözler, Kemal (2009) *İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa.*

Gözübüyük, Şeref A. / Tan, Turgut (2008) *İdare Hukuku Cilt 1: Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara.*

Karasu, Koray (2011-çevrimiçi) Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/karasuPPP.pdf

Kesik, Ahmet (2006) Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Kamu-Özel Sektör Ortak Girişimciliği (PPP), *Yaklaşım, Yıl:14, Sayı:158, Şubat 2006, Sayfa:28-32.*

Levrat, Nicolas (1992) (çev. Mustafa Dönmez) Avrupa'da Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri *Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995, Sayfa:31-45.*

Nomer, Ergin / Ekşi, Nuray / Gelgel, Günseli (2000) *Milletlerarası Tahkim,İstanbul.*

Pekgüçlü Karabulut, Güzin (2007) *Türk Özel Hukukunda Yap-İşlet-Devret Sözleşmesi, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2007.*

Polatkan, Vahit (2000) *Yap İşlet Devret Modeli ile Ulusal ve Uluslararası Tahkim, Ankara.*

Şahin Mehmet / Uysal Özge (2008) *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu – Özel Sektör Ortaklıları, Ekin, Bursa.*

Talus, Kim (çev. Gözde Cantürk) (2009) Enerjide Kamu-Özel Sektör Ortaklığı -Avrupa'da Kamu Hizmeti İmtiyazlarının ve İdari İşlemlerin Sonlandırılması- *TBB Dergisi, Sayı 84, 2009, Sayfa:347-374.*

Tekin, Ali Güner (2007) Kamu Özel Sektör İşbirlikleri, *İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran 2007, Cilt 21, Sayfa:10-14*.

Ulusoy, Ali (2004) Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesine ve Bunlara İlişkin Uyuşmazlıkların Çözüm Yollarına Yaklaşımı Hakkında Bir Değerlendirme, *Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu, Bildiriler–Tartısmalar II, 26 Mart 2004, Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayını, Sayfa:59-69.*

Uz, Abdullah (2007) Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram ve Hukuksal Çerçeve) *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, Sa.1-2, Y.2007, Sayfa:1165-1182.*

Yerlikaya, Gökhan Kürşat (2002) , *Yap İşlet Devret Modeli Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme, Seçkin Yayınevi, Ankara 2002.*

Yıldız, Mete/Aydın, Mehmet D./Kayı, Ebru S./Erten, Y. Murat/Tükekci, Aslıhan (2009) *Kamu Bilişim Projelerinde Kamu-Özel Sektör İşbirliği, Türkiye Bilişim Derneği 2009.* http://www.tbd.org.tr/usr_img/cd/kamubib12/raporlarPDF/RP3-2009.pdf

KAMU- ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI
KAMU HİZMETİ SUNUMUNU ETKİNLEŞTİREBİLİR Mİ?

İbrahim Attila ACAR

1. GİRİŞ

Kamu özel sektör ortaklıkları (PPP), uzun ihale süreçlerine yayılmış, yüksek danışmanlık ve ihale maliyetlerini kapsayan, uygulamanın gerçekleşmesi açısından da karmaşık süreçler içeren, kamu kadar özel sektörün de duruma göre 20 ile 49 yıl gibi uzunca bir süre yükümlülük altına girdiği bir tedarik yöntemidir. Kamu açısından, finansmanın sağlandığı özel sektör kaynakları ile riskin dağıtıldığı bir sistemin tesis edilmesi oldukça önemlidir. İhale sürecinde rekabetin temin edilmesi ve özenli hazırlanmış bir hukuki zeminin oluşturulması sağlandığında, kamu-özel işbirliği yöntemiyle geleneksel kamu projelerinden daha yüksek fayda elde edilebilir.

Merkezi yönetimler ve diğer kamu idareleri ile birlikte, sosyal güvenlik kurumları, yerinden yönetim idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu kaynağı kullanan diğer kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen bazı adalet, araştırma geliştirme, bilgi teknolojileri, çevre, eğitim, enerji, genel idare altyapısı, güvenlik, haberleşme, imalat, kentsel dönüşüm, kentsel ve kırsal altyapı, konut, kültür, madencilik, sağlık, sulama, tarım, turizm, ulaştırma ve sair yatırım ve hizmetlerin kamu ve özel sektör işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi eni konu tartışılır hale gelmiştir.

Son on yılda bütün dünyada oldukça fazla kullanılan ve kamu hizmet sunumunu daha etkin bir hale getireceği öngörülen bir kamu hizmeti finansman yöntemi, daha ziyade kamu kurumları ile özel sektör arasında *finansman temini, inşaat, onarım, işletme ya da altyapı veya sağlık, eğitim gibi alanlarda yapılan işbirliklerini ifade etmektedir.* Kısaca PPP olarak adlandırılan kamu ile özel sektör arasında gerçekleştirilen ortaklıkları doğuran bir anlaşmadan söz edilmektedir. Bu anlaşma, kamu hizmetlerinin tesisinde her iki sektörün kaynaklarını paylaştırmakta; aynı zamanda kamu hizmetinin gerçekleşmesi ve sunumunda ortaya çıkabilecek risk ve kazanımlar da öngörülmeye çalışılmaktadır.

PPP'ler vasıtasıyla, eskiden beri devlet tarafından yapılması beklenen yollar, tüneller, hastaneler, içme suyu ve kanalizasyon gibi büyük altyapı projelerinin yapımı veya işletmeciliği özel sektöre açılmış bulunmaktadır. Muhtemel riskleri taşımakla beraber yasal ve politik ortamdan organizasyonel yapılara, iş akışından gelir akışına, paydaş desteğinden dikkatli ortak seçimine başarıyı etkileyen pek çok unsurdan söz edilebilir.

Bu finansman yöntemi konusunda savunulan en önemli gerekçe, *bütçe imkansızlıkları nedeniyle hizmet bekleyen alanlarda, vatandaşın beklediği hizmetin ivedilikle sunulması gösterilebilir.* Şüphesiz bu konuda da olayı bir "*imtiyaz*" olarak tanımlayıp, hak devri olarak gören karşıt görüşlüler bulunmaktadır.

Tebliğ kapsamında, konunun teorik arka planının değerlendirilmesinden ziyade; PPP olgusuna ilişkin yaklaşımlar, dünyadan örneklemelerle Türkiye özeli, başarı faktörleriyle ele alınacaktır.

2. KAPSAM

PPP kavramı, Public-Private Partnerships kelimeleri için kullanılan bir kısaltmadır. Bütün dünyada yaygın olarak bu baş harflerle kullanılması ve böyle de bilinir olması, bu tebliğ kapsamında bu tarz kullanmamız konusunda bizi cesaretlendirmiştir. Türkçe literatürde PPP için, Kamu Özel Ortaklığı, Kamu Özel Sektör İşbirliği gibi kavramlar da kullanılmaktadır.

PPP, her türlü kamusal mal ve hizmetin, özel sektör dinamizmi ve yetenekleri ile temin edilerek sunulması uygulamalarını içeren ve son yıllarda dünyada geniş ve çok çeşitli uygulama alanları bulunan, böylece bünyesinde alternatif fırsatları barındıran bir modeldir. PPP çalışma sahası olarak çok geniş bir finansman alanını kapsamaktadır. Bu anlamda, hastaneden otoyola, altyapıdan enerjiye, savunmadan hava alanına, okuldan cezaevine pek çok alanda uygulanması mümkün olan her türlü kamusal mal ve hizmeti kapsamına almaktadır. Bu hizmet türüyle kamusal mal ve hizmet üretiminin söz konusu olduğu, kamu tarafından hizmet verilecek bir alan özel sektörün kullanımına açılmaktadır. Özel sektör bu alanda bir imtiyaz elde etmekte ve elde ettiği bu imtiyazı kamu idaresiyle arasında gerçekleştireceği bir sözleşmeye bağlamaktadır. Sözleşme ihtiyacı tanımlamakta, özel sektörün yükümlülüklerini açıklamakta ve nihayetinde maliyet ve bunun karşılanmasına ilişkin imtiyaz ve hakları ortaya koymaktadır.

Ortaklık olarak açıklanan bu ilişki, kamusal bir ihtiyacın karşılanmasının mümkün olmadığı, idarenin mali kaynaklarının yetersiz kaldığı durumlarda gündeme gelmektedir. Elbette bu süreçte özel sektör dinamizmi tercih nedenidir. Fiziki ortamın sağlanması, ekipmanların temini ve hizmete hazır, kullanışlı bir kurumun ivedilikle ortaya çıkması, bu ortaklığın baş nedenleri arasında sayılabilir.

Özel sektör kendisine tanımlanmış alanda birtakım kamusal faaliyetleri yürütebilmektedir. Fakat devlete ayrılan alana özel bir imtiyazla girmesi ve burada imzaladığı hizmet anlaşmasının içeriği, ona yeni bir alan daha kazandırmaktadır. Bu durum örgütlenme ve yönetim açısından birtakım avantajlar taşıyabileceği gibi hizmeti sunmak zorunda olduğu kalite seviyesi ve imtiyazın süresi de ilgili işletmenin leh ve aleyhinde ortaya çıkabilecek gelişmeler konusunda belirleyicidir.

Şüphesiz bu kontratlar ve imtiyazların tesisinde ülkenin ekonomik ve siyasi yapısına bağlı duyarlılıklardan (NHS, 2007; 11) sözetmek yerinde olacaktır. Beraberinde birtakım riskler de kaçınılmaz olacaktır. Temelde üç alanda oluşabilecek riskleri aktardıktan sonra uygulamaya ilişkin örneklerin irdelenmesine geçilecektir.

i. Tercih riski, Farklı isteklilerin farklı nitelikleri, birini tercih etme konusunda kurumu zorlayacaktır. Burada zaman baskısıyla birlikte, bazen düşük maliyetli teklifin faydası da az bulunacak; yüksek maliyetlinin de faydası fazla çıkabilecektir. Temel sorun, teklifin değerine odaklanmakla birlikte ilave maliyetlere ve maliyetlerin görülüp hesaplanmasını gözden uzak tutmamaktadır. Elbette değerlendirme kriterleri, maliyet öngörme yöntemleri ve benzeri şekilde faydayı tespit biçimleri önem arz edecektir. Sonuçta sadece fiyat veya maliyet esaslı yaklaşım kurumu yanıltabilecektir (NHS, 2007: 36).

ii. Tesis riski, fiziki altyapının sağlanması ile ilgilidir. Söz konusu kamu idaresi veya hazinece özel sektör ortağa tahsis edilen arazi veya bakım onarımdan geçecek binanın/fiziki ortamın, ihtiyaca veya projeye ilişkin düzenlenmesini kapsamaktadır. Bu hususta ihtiyacın yüksek veya düşük belirlenmesi kaynak israfına yol açabileceği gibi işin uzamasına; öngörülemeyen zaman ve finans unsurlarından kaynaklanabilecek gecikmelere yol açabilecektir. Nihayetinde bir kamu taşınmazı tesis veya bakım onarım amacıyla da olsa özel sektör bir kurumun müdahalesine açılmıştır. Buradaki her tür gecikme kamusal hizmetin

aksaması anlamına gelecektir. Müteahhitlik konularını içeren bu risk için gecikmeli teslimat, düşük kalitede malzeme kullanımı ve ek maliyetler her zaman gündemdedir. Dolayısıyla buradaki zararlar, vergi mükelleflerine maliyet taşması olarak yansımaktadır. Ortaya çıkan negatif dışsallıkların yönetilmesi ek maliyetlere neden olmaktadır.

iii. İşletme riski, süreç ve maliyetlerin yönetilmesi ile ilgilidir. Ülkenin gelişmişlik düzeyi, mevzuat, altyapı imkanları ve personelin yetkinliği bu tür risklerin yönetilmesinde etkilidir. Kamu-Özel Sektör ortaklığına esas teşkil eden hukuki düzenlemeler kadar siyasi iradenin bu süreçlerde etkin ve kararlı duruşu önemlidir. Zaman en büyük baskı unsuru olmakla birlikte proje finansmanı ve bunun geri dönüş mekanizmaları karmaşıklıklar içermektedir. Sonuçta bahse konu edilen 25 yıl ile 49 yıl gibi birbirinin iki katı bir imtiyaz bulunmaktadır. Her bir maliyeti sözleşmede gerçekçi hesaplayabilmek devleti zarara sokmayacağı, vergi mükelleflerinin haklarını da koruma altına alacaktır. Bir başka konu olarak da bir özel kesim müteşebbisin hata yapmasına mani olunacaktır. Bütün bu işler ehliyetli personel gerektirmektedir. Buna bir de özel sektörün kendi iç rekabeti ve kamu – özel rekabeti eklendiğinde ek maliyetler kaçınılmaz olacaktır.

3. NEDENSELLİK

Dünyada kamusal hizmetten yararlanmak isteyen nüfus kadar, nitelikli kamu hizmetlerine ulaşmak isteyenlerin sayısı da artmaktadır. Kamu idareleri mevcut kaynaklarıyla sürdürülebilir bir kamu hizmetini sağlamanın güçlüğünü yaşamaktadır (Marty vd., 2006'dan aktaran Karahanoğulları, 2011: 181). Yeni kamusal mal ve hizmet taleplerinin getireceği ek finansman yükünün vergi mükelleflerine yüklenmesi çeşitli nedenlerden ötürü kolay görünmemektedir. Mevcut gelir düzeyleri, tasarruf ve yatırım alışkanlıkları, talep edilen kamu hizmet düzeyini karşılamada yetersizdir.[254]

Burada belirtilen gerekçelere ek olarak Birleşmiş Milletlerin belirlemiş olduğu "**Binyıl Kalkınma Hedeflerine"**[255] ulaşma konusunda ülkelerin, 2015 yılına kadar vaat ettikleri taahhütlerin gerçekleştirilmesi konusunda, hala daha alması gereken çok mesafeler bulunmaktadır.[256] Yoksullukla mücadeleden, eğitim ve sağlık alanlarına, yaşanabilir bir çevreden kalkınma için küresel işbirliklerine uzanan bu sekiz başlık konusunda iktidarların tek başlarına kamu kesimi imkanlarıyla sorunun çözümünü gerçekleştirme kapasitesi sınırlıdır (DPT, 2010: 8).[257] Sonuçta ülkelerin kamu kaynaklarıyla gerçekleşmesini istedikleri proje potansiyelleri ile hayata geçen, fiili projeler arasındaki farklar 1/10 seviyelerine kadar açılabilmektedir.

---

[254] PPP Anglo-Sakson ülkelerde yeni kamu işletmeciliğinin bir uygulaması olarak geliştirilmiş ve finans çevrelerinin de etkisiyle yayılmıştır . Yeni Kamu İşletmeciliği ya da Yeni Kamu Yönetiminin sözleşmeye dayalı imtiyazlarında yeni ve tercihe şayan bir uygulama olarak görülmektedir (Endicott, 2009: 564), (Karasu, 2009). Karahanoğulları, aksak Anglo-Sakson uygulamasının yerine "Fransız Usulü PPP" ile farklı çözümler geliştirilebileceğine dikkat çekmektedir (Apelbaum, 2004'ten aktaran Karahanoğulları, 2011:183).

[255] 1.Aşırı yoksulluğun ve açlığın yok edilmesi. 2.Evrensel ilköğretimin sağlanması. 3.Cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi ve kadınların güçlendirilmesi. 4.Çocuk ölüm oranının azaltılması. 5.Anne sağlığının iyileştirilmesi. 6.HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi. 7.Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması. 8.Kalkınmaya yönelik küresel işbirliğinin geliştirilmesi.

[256] DPT. Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu.
http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/TR%202010%20MDG%20Report_TR.pdf

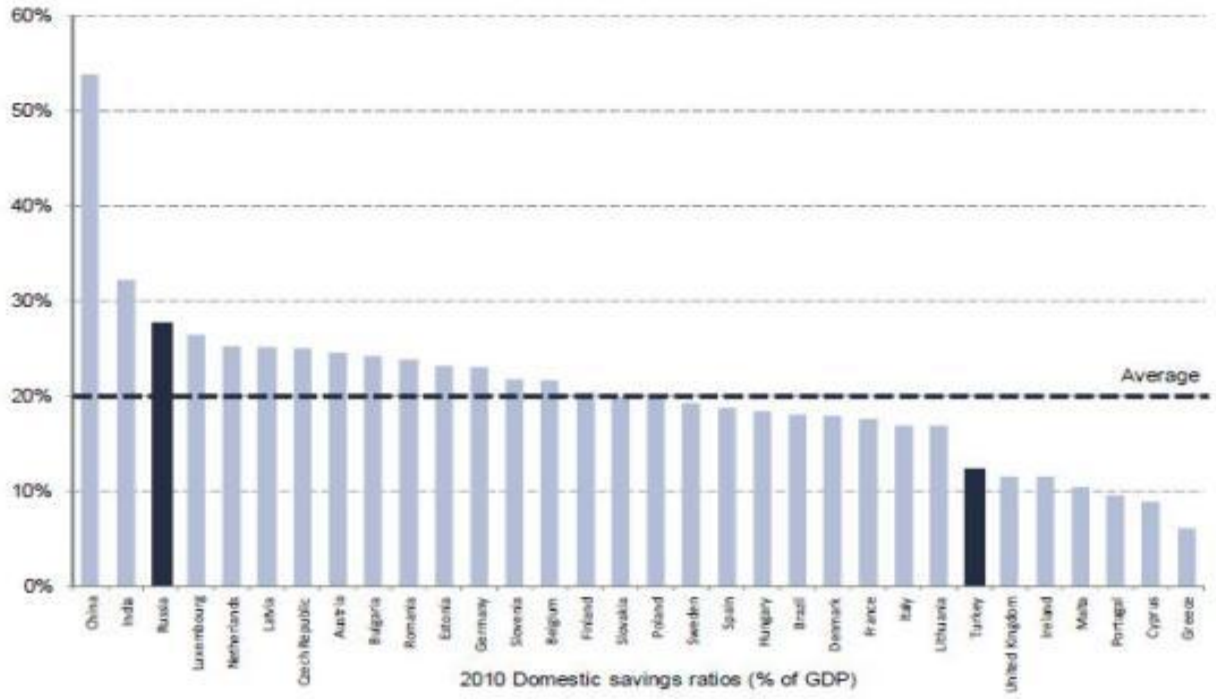
[257] Kamusal hizmetlerin artışını açıklayan ve Kamu Maliyesinde önemli bir hacim tutan görüşler, biliniyor varsayılarak, konu dışında tutulmuştur. Elbette hizmetlerin gelişmesi sözkonusu olduğunda hizmet sunucusunun da yetenekleri tartışmaya konu edilmektedir.

Kamu otoriteleri ve siyasi iktidarların artan kamu hizmetlerine ilişkin talepleri vergilerle çözme konusunda isteksiz davranması özellikle son yirmi yılda yeni çözümleri zorunlu ve meşru hale getirmiştir. 1980'li yılların başından itibaren özelleştirme ve kamunun faaliyetlerine sınır getirme anlayışı kamunun hizmet araçlarında da yetersiz kalmasına yol açmıştır. Ancak kamusal talepler yükselmeye devam etmektedir. Önceleri yap-işlet ve yap-işlet-devret şeklinde gelişen sürecin bugün aldığı son şekil kamu-özel ortaklığı halini almıştır. Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde ve hizmetlerin örgütlenmesinde, özel finansmandan yararlanmada sözleşme esastır (Auby,2007: 56).

Bütün bunların yanı sıra PPP'nin ortaklık olarak aktarılması konusunda birtakım sıkıntılar mevcuttur. En başta kamu ve özelin finansman kaynakları ve hizmet saiklerinin farklı oluşu eleştirilmektedir (OECD, 2008:16-18).

Konunun ülke özelinde bir uygulamasına dayanak teşkil etmesi açısından, Türkiye kredi notu derecelendirmesine ilişkin, Bloomberg'de yer alan haber önemlidir. Çin' le birlikte dünyanın en hızlı büyüyen ülkelerinden olan ve ortalamada son on yılda %5,9'luk büyüme performansı yakalayan Türkiye bu verilerle şimdiki kredi notundan daha fazlasını hak etmektedir. Gerçek şu ki mevcut tasarruf oranıyla da notunun yükselmesi bir handikap olarak değerlendirilmektedir. Bu yüzden Türkiye kendi ekonomisinin 12'de 1'i büyüklükte olan Guetamala, Sırbistan gibi ülkelerle aynı kredi notuna sahip olmuş oluyor. Yurtdışı borçlanmalarda her 1 milyar dolarlık borçlanma için Rusya'nın ödediğinin 8 milyon dolar fazlasını ödemektedir.

Grafik: 1. Ülkeler Düzeyinde Tasarruf Oranları (%)



Şubat 2012 sonuna ait Goldman Sachs'ın Türk bankaları ile ilgili raporunda da bu konuya değinilmiş. Rapor Rusya ile kıyaslamalar içermekte ve son 10 yılda tasarruflar Rusya'da 12 kat artarken Türkiye'de sadece 4 kat artmış. İki ülkenin kredi büyüme oranlarında da Türkiye ufak farkla önde, %37'ye %33. "Aşil'in Topuğu"na dikkat çekerek Türkiye'nin

zaafları açıklanmış.[258] Kullanılan tüm kredilerin %85'ini, geliri $1200 düzeyinin altında olan vatandaşlar kullanmıştır. Bu konu tasarruf yapamayan, hala tüketime aç ve genç bir nüfusa dikkat çekmesi açısından önemlidir.

Böyle bir yapıdan, yatırım/tasarruf dengesinin yatırımlar lehine geliştirmesini beklemek iyimserlik olacaktır. Bu yüzden yurt içi tasarrufların yatırıma yöneltilmesini sağlamak önemlidir. Aynı zamanda yurtdışı yerleşiklerin tasarruflarını kamu yatırımları ve ortak girişimler sayesinde çekebilmek önerilmektedir. BM Binyıl Kalkınma Hedefleri kadar, AB uyum süreci ve bölgesel anlamda ortaya çıkan gelişmeler Türkiye özelinde kamu harcamaları vasıtasıyla orta çıkan kamu hizmetlerini daha değerli kılmaktadır. Beklenen, kamu yatırımlarının da milli gelirin belirli düzeylerine çıkartılabilmesidir. Bu oran nitelikli altyapı hizmetleriyle mümkündür. Orta Vadeli Programda yer aldığı gibi Yatırım Bütçeleri GSYH'nin %4'leri düzeyindedir. 2012 için planlanan %4,3'tür. İdeal olanı bu rakamın %7'ler düzeyinin altına düşmemesidir. Sonuçta kamunun yatırım açığı sürdüğü müddetçe etkinlik beklenmemelidir (Hall, 2008). Özel sektör yatırımlarının milli gelirin %20'lerine ulaşabilme ihtimali özel sektörden beklenen dinamizmi göstermesi açısından önemlidir (Tablo: 1).

TABLO 1: KAYNAKLAR-HARCAMALAR DENGESİ

	Cari Fiyatlarla, Milyon TL.					GSYH İçindeki Yüzde Paylar				
	2010	2011 (1)	2012 (2)	2013 (2)	2014 (2)	2010	2011 (1)	2012 (2)	2013 (2)	2014 (2)
GSYH	1.103.750	1.281.454	1.426.001	1.572.167	1.733.314	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NET MAL VE HİZMET İHRACATI	60.956	107.938	101.937	105.278	108.861	5,5	8,4	7,2	6,7	6,3
TOPLAM YURTİÇİ TALEP	1.164.706	1.389.391	1.527.938	1.677.445	1.842.175	105,5	108,4	107,2	106,7	106,3
SABİT SERMAYE YATIRIMI	210.394	282.691	320.181	365.708	416.259	19,1	22,1	22,5	23,3	24,0
KAMU	47.064	57.111	60.671	68.698	75.021	4,3	4,5	4,3	4,4	4,3
ÖZEL	163.330	225.580	259.511	297.010	341.238	14,8	17,6	18,2	18,9	19,7
STOK DEĞİŞMESİ	13.105	5.415	7.002	6.474	5.713	1,2	0,4	0,5	0,4	0,3
KAMU	-2.470	-304	778	603	119	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
ÖZEL	15.575	5.719	6.224	5.871	5.595	1,4	0,4	0,4	0,4	0,3
TOPLAM YATIRIMLAR	223.499	288.106	327.184	372.182	421.972	20,3	22,5	22,9	23,7	24,3
KAMU	44.594	56.807	61.449	69.301	75.140	4,0	4,4	4,3	4,4	4,3
ÖZEL	178.905	231.299	265.735	302.881	346.832	16,2	18,0	18,6	19,3	20,0
TOPLAM TÜKETİM	941.206	1.101.285	1.200.755	1.305.263	1.420.203	85,3	85,9	84,2	83,0	81,9
KAMU	120.543	141.397	154.663	168.747	181.392	10,9	11,0	10,9	10,7	10,5
ÖZEL	820.664	959.888	1.046.091	1.136.515	1.238.810	74,4	74,9	73,4	72,3	71,5

KAYNAK: Kalkınma Bakanlığı
(1) Gerçekleşme Tahmini.
(2) Program
NOT: Net Mal ve Hizmet İhracatı kalemi Toplam Yurtiçi Talebe ulaşılırken formülasyon gereği ters işaretli olarak gösterilmektedir.

Yatırım, gelecekteki üretim kapasitesini arttırıcı bir faaliyettir (IMF, 2002;4'ten aktaran; Kesik, 2006; 187). Yatırım bu anlamda mevcut dengeye müdahil olmaktır ve bu durumu değiştirme iddiasındadır. Tablo 1 verileri kaynak ve harcama dengesine yönelik imkan/fırsat ve imkansızlıkların görülmesi ve değerlendirilmesi açısından önemlidir.

2012-2014 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nde son döneme ilişkin sektör, bölge ve proje bazlı önceliklere dikkat çekilmiştir. Rehber ayrıca, Kamu-Özel ortaklıklarının bir çözüm olarak kullanılabileceğine de işaret etmektedir. Türkiye'de, DPT verilerine göre 2002 yılında, 4414 olan kamu yatırım stokunun ortalama tamamlanma süresi 8,5 yıl iken; 2005 yılında, sırasıyla, 2627 proje ve 6,6 yıla düşürülmüştür. 2010 yılı için bu rakam 2425 proje 5,6 yıldır. En uzun proje dönemi tarım alanındaki projelerdir. Bunlar diğer sektör projelerinin iki katını bulan bir sürede tamamlanabilmektedir (2010 için 12,3 yıldır). Eğitim ve sağlık alanı sırasıyla 2,5 yıl ve 3,4 yıl ile nispeten daha hızlı bir proje tamamlanma süresine sahip

[258] http://www.bloomberg.com/news/2012-02-28/slowdown-spurs-confidence-as-bonds-rally-most-in-18-months-turkey-credit.html (01.03.2012)

görülmektedir.* Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin, kamunun yetersiz yatırım imkanlarını sıkışıp kalmaması açısından, değerlendirmesi gereken araçların en önemlilerinden birisi şüphesiz PPP'ler olacaktır. Ancak bilindiği gibi uzun yıllardan bu yana bütçeler sosyal güvenlik açıkları, faiz yükü ve (özellikle 2008 yılına kadar) yüksek faiz dışı fazla hedeflerini ciddi ciddi tutturma baskısı altındadır (Kesik, 2006: 187). Bu nedenledir ki yatırımların kamu harcamaları içindeki önem ve öncelik sıralaması daha alt sıralara düşebilmektedir. Mesela 2012 Yılı Bütçe Gerekçesi'nde Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transfer 2010 yılı için 55 milyar TL olarak belirtilmekte (s.231); bu rakam da GSYIH içinde %5 ve bütçe giderleri içinde de %18'e karşılık gelmektedir. Aynı yıl faiz giderlerinin GSYIH içindeki payı %4,4 iken (s.5); üstte Tablo 1'de yer alan verilerde de görüldüğü gibi toplam kamu yatırımlarının GSYIH'ye oranı %4'tür.

PPP sistemi, özellikle son on yılda tüm dünyada etkin kullanılmakla birlikte ülkemiz için hala yeniliğini ve "temkinli iyimserliğini" korur niteliktedir. Bu yüzden kullanışlı olup olmadığı ve kamusal hizmet sunumuna etkisini değerlendirmek yerinde olacaktır.

4. KULLANILABİLİRLİK

Altyapı yatırımları önemli bir finansman ihtiyacını gerektirmektedir. Kamu sektörü için öz finansman sözkonusu değilse, PPP ciddi bir alternatiftir. Bu alternatif özel sektörün kamuya göre daha üstün olduğu isletmecilik, yenilikçilik ve risk yönetimi gibi hususlardaki kabiliyetlerinden kamu projeleri için de yararlanılabilmesi hususunda faydalı olabilir. Ülkemizde mevcut kamu yatırım bütçesi ile altyapı ihtiyaçlarını karşılayabilmek zaman zaman uzun yıllar alabilmektedir. Türkiye'de yatırımların ortalama büyümesi %4,4 düzeylerindedir (Tablo: 1). Elbette bu rakamlar Türkiye gibi gelişmekte olan bir ekonomi için oldukça sınırlı bir miktardır. Yatırımların ortalama tamamlanma süreleri ise hala daha 5 yılın altına indirilememektedir [259]. Üstte verilen iki değer dahi kamu sektörünün muhtaç olduğu bir özel sektör dinamizmine işaret etmeye yetmektedir. Mesela Sağlık Bakanlığı'nın uzun vadeli yatırım planı çalışmalarına göre 2010 yılı itibariyle Bakanlığın yatırım ihtiyacı 14 milyar TL olup Merkezi Bütçeden aldığı yatırım ödeneği yaklaşık 1 milyar TL'dir. Bu rakamlarla hizmetin niteliğini sorgulamak bir yana, hizmetin sunulabilmesi için yeterli kaynak temininde bile kısıtlar bulunmaktadır.

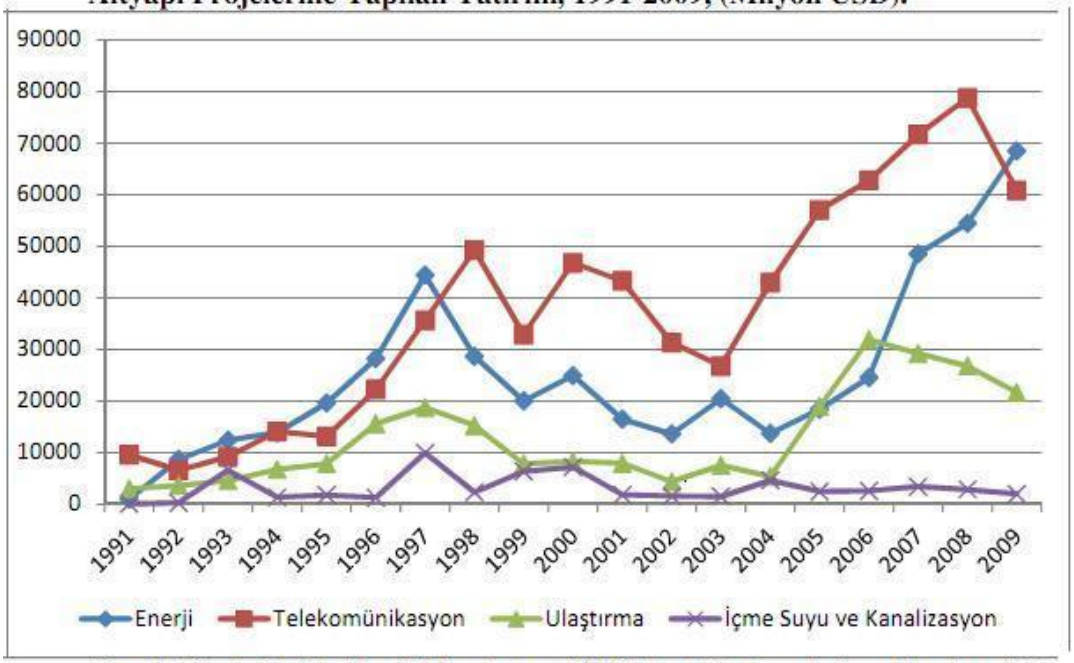
Altta yer alan şekilde düşük ve orta düzey ülkelerin PPP ile çözdükleri yatırım projelerinin dolar cinsinden değerleri görünmektedir. 20 yıllık periyod içerisinde PPP kullanımının miktar olarak nasıl yükseldiğini göstermesi açısından altta yer alan şekil önemlidir. Gelişim trendlerine bakıldığında telekomünikasyon, içme suyu ve kanalizasyon yatırımları yıllar itibariyle önemli miktarlarda yatırım alan alanlar olarak dikkat çekmektedir. En yüksek yatırımın gerçekleştiği yıllar baz alındığında, bir yıllık yatırım miktarı 200 milyar dolar düzeyine ulaşmıştır.

---

* Sektörlerin sırasıyla proje tamamlayabilme süresi 2o1o yılı için Tarım 12,3 yıl; Enerji ve Ulaştırma 6,8 yıl; Turizm 5,2 yıl; Sağlık 3,4 yıl; Eğitim 2,5 yıl; Haberleşme ve Konut alanındaki projeler 1,9 yıl; Madencilik ve İmalat 1,3 yıl olarak hesaplanmıştır.

[259] Proje arttı, yatırım süresi kısaldı: http://www.ntvmsnbc.com/id/25045452/ (01.03.2012)

Şekil 1. Düşük ve Orta Gelirli Ülkelerde Özel Sektör Katılımıyla Altyapı Projelerine Yapılan Yatırım, 1991-2009, (Milyon USD).



Kaynak: Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, (ppi.worldbank.org) den aktaran (Güngör, 2011; 5).

AB ülkeleri PPP modelini etkin bir şekilde uygulamaktadır. Özellikle sağlık alanındaki yatırımların finansmanı son yıllarda yaygındır. Ülkeler konuya dair yasal birtakım düzenlemeler yapmış olmakla birlikte, İspanya'da mesela, diğer ülkelerde yaygın olarak oluşturulan PPP koordinasyon merkezi bulunmamaktadır. Ancak İngiltere, İspanya ve İtalya'da çok ciddi miktarlarda altyapı hizmetleri bu sistemle gerçekleştirilmektedir (Güngör, 2011; 79 - 81).

İngiltere öncülüğünde yaygınlaşan PPP modeli ile özel sektörün yatırımcı olarak yer aldığı kamu projelerinin AB ülkelerinde; 2008 sonu itibarıyla; € 63.7 milyar ile İngiltere, € 16.5 milyar ile İtalya, € 12.5 milyar ile İspanya ve € 12.0 milyar ile Fransa'da olduğu görülmektedir. Aynı dönemde hayata geçirilen proje sayısı 200 civarındadır (UKTI,2009; 16).

PPP uygulamalarında ilgili birimlerin üst yönetiminin kararlılığı ve sürdürülebilir bir sözleşme oluşturması esastır. Bu konuda deneyimli ve istekli bir özel teşebbüsün olması handikapların azalmasına katkı sağlayacaktır. Kamu yatırım ve hizmet sunumlarında alternatif arayışı ve özel sektör istekliliğinin bir göstergesi olarak TÜSİAD'nin 1995'te yayımladığı *"Optimal Devlet"* raporu dikkat çekicidir. Mal ve hizmet üretiminde alternatif yöntemlerden birisi olarak ortak girişim ya da yap-işlet-devret gibi çeşitli türdeki kamu-özel ortaklığı uygulamalarının yaygınlaştırılmasının gerekliliği aktarılmaktadır (TÜSİAD, 1995; 116-117).

Sektörler bazında PPP modellerinin merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin görev alanlarındaki her alanda uygulanması mümkün bulunmaktadır. Ancak, dünyada yaygın olan PPP alanlarının bir kısmı aşağıda verilmiştir.

Eğitim

Başta İngiltere ve Almanya olmak üzere birçok AB ülkesi eğitim sektöründe PPP'lere başvurmaktadır. Kısıtlı bütçeleri nedeniyle özellikle yerel yönetimler için PPP'ler önem arz

etmektedir. PPP sayesinde yerel yönetimler daha rahat okul inşaat edebilmekte veya onarabilmekte ve böylece verilen eğitim hizmeti aksamamaktadır. Ülkemizde de PPP modeli okullar ve yurtlar için uygulanması son derece kolay ve verimli olabilecek alanlardır.

Enerji

Ülkeler için stratejik önem taşımakta olan enerji sektöründe sürekli artan talepler ve değişen çevresel koşullar nedeniyle devamlı yüksek maliyetli, inovatif çözümler geliştirmelidir. PPP sayesinde yeni santrallerin kurulmasında enerji hatlarının onarılmasında ve tüketiciye dağıtılmasında hem özel finansmana başvurulabilmekte hem de devlet bunun girişimlerde denetim ve kontrol yeteneğini kaybetmemektedir.

Sağlık

Dünya nüfusunun giderek artması sağlık ihtiyacını da artırmaktadır. Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla PPP sayesinde kamu kesimi vatandaşların talebini daha iyi karşılamak amacıyla yeni sağlık tesislerinin kurulmasında veya yenilenmesinde özel sektörle ortak hareket etmektedir. İngiltere'de en çok PPP yatırımı bu sektörde gerçekleşmektedir. Ülkemizde var olan bu ihtiyacı karşılamak amacıyla Sağlık Bakanlığı da PPP'yi uygulayabilmek amacıyla yakın geçmişte çalışmalar başlatmıştır. Kalkınma Bakanlığı'nın yeni teşkilat yapısında Kamu Özel İşbirliği Dairesi adında bir daire başkanlığı oluşturulmuştur.

Savunma

Milli güvenlik ve global terör altında artan dış tehditler nedeniyle devletler savunma sektöründe devamlı yatırıma kaynak ayırmak zorundadır. Ancak PPP sayesinde yeni çözümlerin üretilmesi ve ulus-üstü ortaklıkların kurulmasında, devlet kontrolü altında özel sektörün bilgi birikimine başvurulabilmekte, daha etkin ve düşük maliyetli çözümler üretilebilmektedir.

Ulaştırma

Dünya giderek küçülmekte ve mesafeler kısalmaktadır. Avrupa Birliği, üye ülkeleri arasında daha iyi ulaşımı sağlamak için yaklaşık 400 milyar € değerindeki Avrupa Devletleri Arası Ulaşım Ağı projesinde PPP yapısını kullanacaktır. İster otoyolların isterse havaalanların yapımı, onarımı veya işletilmesi olsun PPP kamu sektörüne bu tür hizmetlerin verilmesinde geniş çapta faydalar sağlamaktadır.

Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin yapması gereken hizmetlerin çok büyük bir kısmı PPP projelerine konu olabilecek niteliktedir. Yerel yönetimler, hukuken ve siyaseten sunmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerini finanse etmek, yatırım yapmak ve yönetmek gibi faaliyetler ile meşgul olmak yerine bu hizmetleri profesyonellere yaptırarak daha kaliteli hizmeti daha az maliyetle ve çoğu zaman da maliyetsiz olarak elde edebilmektedir.

Ancak ülkemizde hukuki çerçeveye ilişkin çalışmalar belirli bir seviyeye gelmiş olmakla beraber, sonuçlanmamıştır.

5. SONUÇ

PPP uygulaması proje finansmanı konusunda çözüm üretemeyen kamu örgütlenmesine yeni bir açılım getirmiştir. Elbette modelin kullanılmasından beklenen faydalara ulaşılabilmesi bazı koşulları gerektirmektedir: Bunlar, harcama getirisinin öncelikli amaç olarak ele alınması, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması ve riskin optimum oranda özel sektöre devredilmesi olarak söylenebilir. PPP modelinde bir diğer dikkat edilmesi gereken husus harcama getirisinin yanı sıra Karşılanabilirlik yani projenin kendi kendini finanse etmesi ve hizmet alanlar üzerinde aşırı bir yük oluşturmaması göz önünde tutulmalıdır.

İdarelerin yetenekleri ve kendilerine tanınan yetkileri kullanırken gösterecekleri beceri ve riskleri yönetme kapasitesi proje etkinliği açısından önemlidir. Eksiklik ve deneyimsizlik iyi bir projede bile beklenmedik olumsuzluklara neden olabilir.

Özellikle Türkiye'de farklı sektörleri kapsayan PPP yöntemlerine ilişkin yasal düzenlemelerin dağınıklığı, tamamlanmayışı hem idareler hem de özel sektör için önemli bir sorundur. Burada sürece ve dolayısıyla işlemlere katkı sağlayacak en dikkat çekici nokta sürecin şeffaf ve hesap verebilir bir biçimde yönetilmesi gerçeğidir.

Kalkınma Bakanının 2012 yılı bütçe sunuş konuşmasında dikkat çektiği hususlar Türkiye'de PPP'nin yasal ve uygulanabilir bir zemine oturtulması ve kurgulanması açısından önemli bulunmuştur. Ülkenin orta ve uzun vadede yüksek büyüme performansı göstermesi açısından yatırımların önemini kavramak; kamu ve özel sektörü bütüncül bir bakış açısıyla ele almak gerekmektedir. Bu çerçevede, kamu ve özel sektör yatırımları birbirlerini tamamlayacak alanlara yönlendirilmeye çalışılmakta, kamu yatırımları, özel sektör tarafından gerçekleştirilemeyecek alanlarda yoğunlaştırılırken, özel sektörün etkin yönetim ve finansal imkânlarından yararlanmaya yönelik çabalar sürdürülmekte ve işbirliklerinin önemine dikkat çekilmektedir. Zaten bu konuda Bakanlık bünyesinde çalışmaların yürütülüyor olması[260], uzmanlık tezlerinin hazırlanması[261] ve ilgili birimlerin ihdas edilmesi yürütmenin, konunun farkında ve gelişimine müdahil olabileceğine dair önemli ipuçları sunmaktadır.

Başlangıç düzeyindeki hukuki çerçevenin bir adım ötesi proje analizlerini kapsamaktadır. Bu konuda detaylı analiz yapabilecek bir ekibin oluşturulması, modellemeler ve simülasyonların yapılabilmesi konusu ciddi risk içermektedir. Böylesi ekip veya grupların oluşturulması zaman maliyeti ve eğitimi gerektirmektedir. Bunun için dış danışmanlık alınmasının hem risk hem de yeni ve başka bir maliyet içerdiği bilinen bir gerçektir.

Sözleşme safhaları başka bir bilgi birikimi ve tecrübeyi gerektiren bir durumdur. Özellikle belirli bir zamana ilişkin imtiyaz içermesi nedeniyle müzakere yeteneğine sahip

[260] Kamu Özel İşbirliği Dairesi
[261] Bu alanda son tezlerden birisi uzmanlardan H. Güngör'e aittir (2011).

uzmanlar ya da bunların istihdam edildiği belirli merkezi kurumsal yapıların tesis edilmesi önem kazanacaktır.

Proje analiz yetenekleri ve müzakere kapasitesi gelişen personelin kamu kurumlarında "tutulabilmesi" bir başka temel sorundur. Mecburi hizmet düzenlemeleri belki bu konuda etkili bir araç olarak kullanılabilir. Yüklenici özel sektör firmasının yükümlülük ve riskleri tanımlanırken gelir unsurlarının analizi, bu akarların da doğru tanımlanıp akçelendirilmesi kiralama süreleri üzerinde etkili olacaktır.

İhale süreçlerine ilişkin doğru bedellerin oluşturulması, salt fiyata bağlı unsurların etkili olmaması daha nitelikli kamu hizmeti üretilmesinde etkili olabilecektir. Bu itibarla tip sözleşmelerin hazırlanması ve hazırlanan sözleşmelerin merkezi ön izleme birimlerince kontrol edilmesi hem şeffaflık hem de hesap verebilme sürecine katkı sağlayacaktır. Alt yükleniciler sorunu tüm taahhüt işlemleri için geçerli bir durumdur. Onların çalışma şekilleri, kullanılan malzemeler ve işçilik sonrasında ciddi sakıncalar doğurabilir. Bu açıdan idarenin sürekli izleme mekanizmasını işletmesi şarttır.

KAYNAKÇA

Akintoye, A., Beck, M. ve Hardcastle, C. (2003), *Public-Private Partnerships : Managing Risks and Opportunities,* Blackwell Science, USA.

Andersen, O. J., (2004), Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation*?, Scandinavian Political Studies*, Vol. I/27. March (1-21)

Apelbaum, Raphaël. (2004), Les PPP et le développement du droit public français à l'étranger, *Actualité juridique de droit administratif* (AJDA) 60/32, (1759-1766).

Auby, J. B. (2007), Comparative Approaches to the Rise of Contract in the Public Sphere. *Public Law:* Spring. (40-57).

Çelik, E. Y., (2008). "Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması", *Toplum ve Hekim Dergisi*, 23/1, Ocak-Subat 2008, (31-40).

DPT, (2010). *Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu.* http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/TR%202010%20MDG%20Report_TR.pdf (16.02.2012).

Endicott, Timothy. (2009), *Administrative Law*, (London: Oxford University Press) .

Güngör, Harun. (2011). *Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. DPT Uzmanlık Tezi. Ankara.

Hall, D. (2004). PPPs: Critique of the Green Paper, Public Services International Research Unit (PSIRU)", http://www.psiru.org/publications (16.02.2012).

Hall, D., (2008). Public-Private Partnerships (PPPs) in the EU - a critical appraisal. http://www.psiru.org/publications. (16.02.2012).

IMF (2002). *Course on Financial Programming and Policies: Workshops: The Case of Thailand.* C. I. Washington DC.

Karahanoğulları, Onur. (2011). Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi.* C. 66 No:3. (177-285).

Karasu, Koray. (2009). "Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleştirilmesi", *Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform*, (Ankara: AÜSBF Yayın No:598).

Kesik, Ahmet. (2006). Ekonominin Genel Dengesi İçinde Kamu Yatırımlarının Yapısı ve Gelişimi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları.* İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, 46. Seri (185-207).

Maliye Bakanlığı, (2011). *2012 Yılı Bütçe Gerekçesi*. Ankara.

Marty. Frédéric / Trosa. Sylvie / Voisin. Arnaud, (2006), *Les partenariats public-privé*, Paris: La Découverte.

NHS. (2007). *Public Private Partnerships in the National Health Service: The Private Finance Initiative* – The PFI Procurement Process, London. http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4108143.pdf (16.02.2012).

OECD, (2008). P*ublic-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.* http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en_2649_33735_40757595_1_1_1_1,00.html (01.03.2012).

TÜSİAD, (1995). *21. Yüzyıl için Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet,* İstanbul.

UKTI, (2009), Hospital & Healthcare Equipment Market in Spain, London, https://www.uktradeinvest.gov.uk/ukti/fileDownload/Spain_Healthcare.pdf?cid=436162 , (01.03.2012).

KAMU MALİYESİNE ETKİLERİ AÇISINDAN KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN

Araş. Gör. Özge UYSAL

1. GİRİŞ

Son yıllarda genel bir eğilim olarak kamusal mal ve hizmetler alanında, Kamu-Özel Sektör Ortaklıklarının (KÖSO) giderek artan oranda yer bulduğu görülmektedir. Kamusal faaliyetlerin neredeyse her aşamasında bu uygulamalar yaygınlaşmaktadır. Liberal rejimler yanında, toplumcu rejimlere sahip ülkeler de bu eğilime ayak uydurmaktadır. Özellikle üçüncü yol olarak bilinen sosyal demokrat rejimler KÖSO'lara neredeyse liberal rejimler kadar sahip çıkmaktadırlar. Dolayısıyla liberalizmin bir aracı olarak ortaya çıkan KÖSO'lar günümüzde hemen her ülkede kamusal mal ve hizmet sunumunda kamu kesimi yanında önemli bir aktör olarak yükselmektedir.

KÖSO'ların neden bu kadar revaçta olduğu üzerinde ciddiyetle düşünmek gerekir. Bunun sebebi sadece özel firmaların başarılı lobicilik faaliyetleri ya da kamusal hizmet sunumundaki üstün başarıları mıdır? Bir başka deyişle, KÖSO'lar gerçekten günümüz devletlerinin devasa sorunlarına çözüm olma yolunda etkili mekanizmalar mıdır yoksa sadece retorik bir araç mıdır? Daha da ötesi, KÖSO'lar belki de küresel kapitalizmin ortaya çıkarttığı sorunları perdelemeye çalışan Truva Atlarıdır. Nedeni ne olursa olsun ya da etkili olsun ya da olmasınlar KÖSO'lar, küresel çağın en önemli aktörlerinden birisi haline gelmiştir.

KÖSO'ların artan etkisi ve bu ortaklıklarla beraber devletin değişen rolleri çeşitli sonuçları doğurmuştur. Bu etkilerin ortaya çıkması elbette Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından önemli fırsatları ve tehditleri de beraberinde getirebilecektir. Kamu maliyesi görece daha sıkıntılı olan gelişmekte olan ülkeler, kamu mali reformları içerisinde KÖSO mekanizmalarına daha fazla bel bağlarken; bu sonuçları lehlerine çevirebilecek mekanizmalar oluşturabilirler. Bunun için KÖSO'lar akademik çalışmalarda ve politik tartışmalarda daha ciddiyetle ve yoğunlukla ele alınmalıdır.

Bu çalışmada KÖSO'ların kamu maliyesine ne gibi etkilerde bulunduğu irdelenmiştir. Öncelikle KÖSO'ların kavramsal çerçevesi ve karakteristik özellikleri kısaca anlatılmıştır. Piyasalaşma sürecinin aktörleri olarak KÖSO'ların kamu maliyesi üzerine olası etkilerinin neler olabileceği değerlendirilerek kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında KÖSO mekanizmalarıyla ilgili önermelerde bulunulmuştur. KÖSO mekanizmalarının olumlu yanlarının yeterince ortaya çıkması ve olumsuzlukların bertaraf edilebilmesi için ne gibi önlemler alınması gerektiği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

2. KÖSO'LARIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ

KÖSO'ların temel felsefesi Arthur SCHOPENHAUER'in gözlemlerine dayalı olarak "kirpi problemi" diye bilinen olguya dayandırılarak izah edilebilir. SCHOPENHAUER'in gözlemleri Ruth HUBBART ve Gilles PAQUET tarafından KÖSO'larla ilişkilendirilmiştir. Buna göre; soğuk kış günlerinde çok sayıda kirpi ısınmak amacıyla sıkıca birbirlerine sokulurlar. Bununla birlikte bir süre sonra kirpilerin dikenleri birbirine batmaya başlar. Bu yüzden kirpiler birbirlerinden uzaklaşmaya başlarlar. Fakat soğuk onları tekrar bir araya getirir. Kirpilerin soğuk karşısındaki makul çözümleri, birbirlerine güvenilir mesafede kalarak yakınlaşmaktır. KÖSO'lar, sorunların çözümünde Kirpi Problemine benzer çelişkiler yaratabilirler. Çünkü KÖSO'lar özel, kamu ve sivil sektörlerin temelini oluşturduğu farklı koordinasyon mekanizmaları ve mantığıyla etkileyici bir sinerji, innovasyon ve yüksek üretkenlik yaratırken, aynı zamanda enerjileri boşa harcayan bir mekanizmaya da dönüşebilir. KÖSO'ların en iyi kullanımı kirpilerin çözümündeki gibi en fazla sıcaklık/ en az iğne batırma oranını sağlayacak şartlarla gerçekleştirilebilir (HUBBARD ve PAQUET, 2007: 254).

KÖSO'lardan beklenen yararların ortaya çıkması, ortakların en düşük maliyetle en fazla yarar sağlayabilmeleri için KÖSO felsefesi iyi anlaşılmalıdır. Bu temelde sağlam bir çerçeve ortaya konulmalıdır. KÖSO'lar, gerekli koşullar oluşturulup uygulama alanı ve etkinliği arttırıldıkça kamu maliyesi üzerinde de önemli etkilere neden olurlar. Bu etkiler olumlu ya da olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu olası etkilerden hangisinin daha baskın olacağını ise zaman gösterecektir. Bununla birlikte olası risklere karşı önlem alınır, olası getiriler için teşvik mekanizmaları oluşturulursa uzun dönemde kamu maliyesi açısından KÖSO'lar ciddi katkılar sunan mekanizmalara dönüşebilirler. Kamu maliyesi üzerindeki baskıların kaldırılması ya da en azından hafifletilmesi bu yolla mümkün olabilir.

KÖSO'lara ilişkin en açık tanımlama ABD Genel Muhasebe Ofisi tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre KÖSO'lar, kamu hizmeti sunan bir sistem ya da tesisi kısmen ya da tamamen yenilemek, inşa etmek, işletmek, bakımını sağlamak ve/veya yönetmek için kamu ve özel sektör ortakları arasında oluşturulmuş sözleşmeye dayalı anlaşmadır (PFLUG, 2002: 6). Tanımdan da anlaşılacağı üzere KÖSO çerçevesi oldukça kapsamlıdır. Bu nedenle çoğunlukla KÖSO'lar özelleştirme, outsourcing, yarışma usulü ihale gibi diğer yöntemlerle karıştırılabilmektedir. Oysa KÖSO'ların bu ve benzer diğer yöntemlere göre önemli farklılıkları vardır. Diğer yöntemlerinden tek tek farkını vermek yerine KÖSO'ların temel karakteristikleri belirlenerek daha doğru anlaşılmaları sağlanabilir.

KÖSO'ların temel karakteristik özellikleri şu şekilde sıralanabilir (GRIMSEY ve LEWIS, 2004: 13):

- *Katılımcılar:* Bir KÖSO iki veya daha çok tarafı içerir ve onlardan en az birinin kamu kuruluşu olması gerekir. Tüm taraflar ortaklık için örgütsel yükümlülükte bulunmak zorundadır.
- *İlişki*: Ortaklık sürekli ve ilişkisel olmalıdır. Hükümetler mal ve hizmetleri satın alır, bağışta bulunur, vergiler ve para cezaları koyar. Bu işlemlerden hiçbiri gerçek bir davranış sürekliliği göstermez. Kamu sektörü her yıl aynı firmayı kullansa bile bu durum, bir ortaklık olarak görülemez.
- *Kaynak Sağlama*: Katılımcılardan her birinin ortaklığa bir değer katması gereklidir. KÖSO'lar en iyi kaynaklara, yeteneklere ve bilgiye sahip olmaya çalışır ve kamusal altyapı hizmetlerinin sağlanmasında paranın karşılığını verme çabasındadır. Bunu

gerçekleştirmek için her ortak bu düzenlemeye kaynak (para, mal, otorite, saygınlık) transfer etmek zorundadır.

- *Paylaşma:* KÖSO'lar işbirliğine dayalı olarak sonuçlara yönelik riskleri ve sorumlukları paylaşma amacına sahiptirler (finansal, ekonomik, çevresel ve sosyal sonuçlar). Bu ortak sorumluluk, kamu kuruluşunun özel sektör kuruluşundan tavsiye almasından sonra da siyasi kararlar üzerindeki hakimiyetini devam ettirdiği kamu sektörü ve özel sektör arasındaki ilişkilerle çelişmektedir. Aynı zamanda doğası gereği sözleşmesel olan ve emir-komuta ilişkilerini kapsayan kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerle de çelişmektedir. Müşterek çıkar ve yükümlülük olmak zorundadır.
- *Süreklilik:* Ortaklığın temelini oluşturacak olan şey, oyunun kurallarını koyan ve ortaklara kısmen de olsa güven sağlayan çerçeve anlaşmasıdır. Bu anlaşmanın mevcudiyeti tarafların karar alma sürecine dahil olmalarını sağlar. KÖSO sözleşmesi düzenlemenin temel yapısını oluştururken ister istemez eksiktir, tüm unsurları belirtmez ve tüm çıktıları göz önüne almaz. Paylaşılan değerler, öncelikler ve politik amaçlara yönelik ortak anlayış ve güven mutlak olmalıdır.

Yukarıda sayılan temel karakteristik özellikler göz önüne alındığında KÖSO'ların diğer yöntemlerden farkı ve önemi ortaya çıkar. Kısaca KÖSO'lar, Kamu ve Özel sektörün (hatta sivil toplum örgütlerinin) bir araya gelerek, kamusal bir hizmeti görmek üzere uzun süreli bir ortaklık kurması temeline dayanır. Fakat bu ortaklık da ortaklardan her biri bir şekilde değer katmalı, ortaklar hem risk hem de getirileri paylaşmalı ve ortaklık uzun süreli ve ilişkisel olmalıdır.

Özelleştirmeye göre farklı bir yöntem olmasına rağmen KÖSO'lar da kamusal hizmetlerin piyasalaştırılmasının bir yöntemidir. Kamusal hizmet ve mülkiyet tamamen özel sektöre devredilmeden özel sektörün belirli ilkeler ve kurallar çerçevesinde bu hizmetlerin sunumuna katılması temel amaçtır. Bu nedenle KÖSO'ların kamu hizmetlerinin piyasalaşma sürecindeki yeri ortaya konulmalıdır.

3. KÖSO'LARA AÇILAN KAPI: KAMU HİZMETLERİNİN PİYASALAŞMASI

1970'li yıllardan itibaren keynesyen iktisadın ve sosyal devlet anlayışının içine düştüğü bunalım ve neoliberal politikaların egemen hale gelmesiyle kamusal hizmetlere bakış açısı da kökten değişmiştir. Bu kapsamda Almanya eski başbakanı Schröder değişen devlet anlayışını şu şekilde ifade etmektedir: "Modern bir devlet gelecekte öngörülen hizmetlerin hepsini kendisi yerine getirmek zorunda değildir. Fakat politika bu görevlerin yerine getirilmesini garantiye almak zorundadır (Çimen, 2003: 66)." Bu temel düşüncenin genel kabulü ile son yıllarda kamusal sunuma alternatif yollar arayışı başlamış ve böylelikle kamusal hizmetlerin özel sektöre gördürülmesinin yolu da açılmıştır. Bu kapsamda öncelikle özelleştirmelere başvurulmuştur. Özelleştirmelerin sınırına yaklaşılması, ortaya çıkarttığı sorunların giderilmesi ve karşı duruşların yumuşatılması için KÖSO yöntemleri geliştirilmiştir. Özellikle yeni proje ve hizmetlerde KÖSO'lar öncelikli seçenek halini almıştır. Kamu hizmetlerinin piyasalaşma süreci bununla da kalmamıştır. Süreç özelleştirmelerle başlamış, KÖSO'larla yaygınlaşmıştır. Daha da ötesi kamusal sunum da piyasaya benzetilerek son aşamaya geçilmiştir. Bu süreçte KÖSO'lar rollerini henüz tamamlamamıştır. Tam tersine bundan sonraki süreçte KÖSO'ların daha farklı biçimlerde giderek yaygınlaşacağı beklenmektedir.

Küreselleşme süreci de kamusal hizmetlerin piyasalaşmasında ve KÖSO'ların yaygınlaşmasında önemli rol oynamıştır. Küreselleşmeyle beraber sermayenin, hammaddenin ve nihai malların kolayca elde edilebilmesi ve şirketler arasındaki rekabetin uluslararası bir boyut alması sonucunda şirketlerin daha etkin ve etkili şekilde çalışma baskısı artmıştır. Benzer etkiler kamu sektöründe de görülmeye başlamıştır. Bununla beraber, kişilerin daha yüksek hayat standardına ulaşmaya başlaması onların eğitim, sağlık gibi alanlarda kamu sektörü yerine daha verimli çalıştığını düşündükleri özel sektör sunumunu tercih etmesine yol açmıştır. Böyle düşünen ve tercihlerini bu yönde kullanan kişiler, kamusal hizmetler için daha çok vergi ödemek istememekte ve vergi yüklerinin azalmasının yollarını aramaya başlamıştır. Bu bağlamda kamu alanında bir iyileştirme ve reform isteği hatta gerekliliği ön plana çıkmıştır (Barber, 2007: 20). Vergi verenler ve kamusal hizmetleri kullananlara yüksek kalitede kamusal hizmetlerin en düşük maliyetle nasıl sunulabileceği önemli bir sorundur. Bu soruna çözüm bulma çalışmalarında hem gelişmiş hem de gelişen ekonomilerde KÖSO'ların büyümesi ilginç bir son gelişme olarak görünmektedir (Maskin ve Tirole, 2007: 1).

KÖSO'lar kamu sektörü, özel sektör ve/veya kar amaçsız üçüncü sektör bünyesindeki çeşitli kurum ve kuruluşlardan bir kaçının bir araya gelip ortaklık kurması sonucunda oluşur. Bu ortaklar finansman, sunum ya da gözetim-denetim gibi rollerden birini veya bir kaçını üstlenirler. Devlet vergiler veya sosyal sigorta gibi yollarla finansal katkıda bulunabilirken, özel sektör nakit para transferleri veya özel sigorta yoluyla finansman sağlar. Projenin riskleri ve getirileri ortaklar arasında bölüşülür. Bir KÖSO projesi; inşa aşamasından, yenileme, işletme, yönetim süreçlerine kadar birçok aşamayı içerebilir. Tüm bu aşamalar bir sözleşme ile belirlenir.

KÖSO'ların bu şekilde büyümesi ve çoğalmasının çok sayıda ekonomik, sosyal ve politik neden ve motivasyonları vardır. Bunları iki temel başlıkta toplayabiliriz. Bunlardan mikro ekonomik faktörler kamu harcamalarının etkinlik ve etkililiği ile ilgili olan iddialardır. Makro ekonomik faktörler ise bütçeler ve kamu yatırım kaynaklarının bulunabilirliği ile ilgilidir. Elbette her ikisi de çok önemlidir (McQuaid ve Scherrer, 2010: 28-29).

Kamu hizmetlerinin piyasalaşmasına ve KÖSO piyasasının büyümesine paralel olarak KÖSO'ların etkinlikleri ve işlevleri de hızla artmıştır. KÖSO'ların artan etkisi ve devletin değişen rolleri çeşitli sonuçları doğurmuştur. Bu sonuçlar devletten devlete, her bir devlette zamanla ve devlet düzeyleri arasında değişmektedir. Bununla ilgili olarak genel bir gözlem olarak şu hususlar belirtilebilir (Carrol ve Steane, 2000: 42):

- Geçen yüzyılda bazı OECD ülkelerinde KÖSO'lar önemli bir büyüklüğe sahip olmuştur ki, bu da ortaklıklardan beklentilerin pozitif olduğunu ortaya koyar.
- 1970'lerden beri, ortaklıkların sayısında hızlı bir artış olmuştur. Bu gelişme, 1945'ten beri refah devletin büyümesine olumsuz yaklaşan ve çoğunlukla muhafazakâr hükümetlerin olduğu ülkelerde daha baskın olarak görülmektedirler.
- Bazen yasal engellerden kaçınmak bazen de pragmatik nedenlerle, en uygun örgütsel yapının benimsenmesini sağlamak için, yaratılan ortaklık türlerinde artış görülmüştür.
- Ulusal hükümetlerce teşvik ve finanse edilmesine rağmen, ortaklıklardaki bariz artış ulusal düzeyde değil yerel ve bölgesel düzeyde olmuştur.

Ülkeler bu genel çerçeve içerisinde kamu sektörü reformlarında KÖSO'lara farklı şekillerde yer vermişlerdir. Alternatif kamu sektörü reformlarına göre KÖSO'lardan beklentiler de farklı olmuştur. Tablo 1'de alternatif kamu sektörü reformları ve bu reformların beklenen ekonomik etkileri gösterilmiştir. Görüleceği üzere KÖSO'lara yer verilmesi durumunda; artan etkinlik baskılarıyla istihdamın düşmesi, maliyetin etkili biçimde yansıtılması nedeniyle

hizmetlerin fiyatının aşağı/yukarı ayarlanması ve daha iyi yönetim nedeniyle hizmet kalitesinin gelişmesi beklenir. Aynı zamanda KÖSO uygulaması görülen sektörde sübvansiyonların azalması, satış gelirlerinin artması, vergi gelirlerinin artması ve hizmete erişimin kolaylaşması KÖSO'lardan beklenen önemli katkılardır.

Tablo 1. Alternatif Kamu Sektör Reformlarının Etkileri

	İstihdam ve Ücretler	Hizmetin Fiyatı	Hizmetin Kalitesi	Hizmete Erişim	Varlık Sahipliği	Mali Akımlar	Giriş Koşulları
Kamu Sektör Reformu	Etkinlik için artan baskı nedeniyle istihdam düşebilir	Maliyetleri etkili şekilde yansıtmak için fiyatlar aşağı/yukarı ayarlanabilir	Daha iyi yönetimden dolayı kalite gelişebilir	Artan gelirlerden dolayı erişim gelişebilir	n.a.	Sektöre yönelik sübvansiyonlar azalmış olabilir	n.a.
KÖSO	Etkinlik için artan baskı nedeniyle istihdam düşmelidir	Maliyetleri etkili şekilde yansıtmak için fiyatlar aşağı/yukarı ayarlanmalıdır.	Daha iyi yönetimden dolayı kalite gelişebilir	Artan gelirlerden dolayı erişim gelişebilir	Varlık satışları Artan özel mülkiyet. Detaylı düzenlemelere dayalı yoğunlaşma	Sektöre yönelik sübvansiyonlar azalmış olmalıdır, Satış gelirleri genişleyebilir, daha sonra vergi gelirleri onu izleyebilir	n.a.
Düzenleyici Reform	Etkinlik için artan baskı nedeniyle istihdam düşebilir	Maliyetleri etkili şekilde yansıtmak için fiyatlar aşağı/yukarı ayarlanabilir	Artan gözetim ve hesap verebilirlik nedeniyle kalite gelişmelidir.	Artan gözetim ve hesap verilebilirlikten dolayı erişim gelişmelidir.	n.a	Maliyet yansıtma düzeyleriyle tarife yakınsaması olarak sektöre yönelik sübvansiyonlar azalmış olmalıdır	Düzenleyici koşullar tedarik ediciler arasında rekabet şartlarını etkileyebilir.
Sektör Yeniden Yapılandırma	İstihdam üzerinde belirsiz etkiler	n.a	n.a	n.a	Desantralizasyon Yerel yönetimlere varlık transferi	Yardım sorumluluğu yerel yönetimlere dönebilir	n.a
Piyasa Liberalizasyonu	Sektör büyümesinden dolayı istihdam artabilir, rekabet nedeniyle ücretler düşebilir	Rekabet baskılarıyla fiyatların düşmesi gerekir	Rekabetin sonucu olarak kalitenin gelişmesi gerekir	Yeni tedarikçilerin girişi ve genişleyen tüketici tercihi nedeniyle erişimin gelişmesi gerekir	Yeni operatörlerin girişi nedeniyle özel mülkiyet artar	Giriş ücretleri gelir üretebilir ve vergi gelirlerinin artması gerekir	Liberalizasyon piyasayı yeni oyuncuların girişine açmalıdır
n.a. = uyarlanamaz							

Kaynak: Foster, Vivien; Tiongson, Erwin R. ve Laderchi, Caterina Ruggeri (2005), "Utility Reforms,", Aline Coudouel ve Stefano Paternostro (Eds.), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*, Vol.1, Washington, DC.: The World Bank, pp.73-120, s. 85-86

Gelecek yıllarda dünya genelinde kamusal mal ve hizmet sunumunda muazzam sorunlar olacaktır. Çoğu ülkedeki kemer sıkma önlemleri hedeflenen alanlar arasında sermaye bütçeleriyle birlikte kamu harcamalarında daralmayı zorunlu kılacaktır. Özel sektör yatırımlarının kamu harcamasındaki kesintilerle ortaya çıkacak boşluğu dolduracağı tahmin edilmektedir. Bununla birlikte, gelecek altyapı ve hizmet yaşam döngüsü talebini karşılamak için KÖSO'lar etkili bir kanal olabilir. KÖSO finansmanını garantiye almak için, ulusal hükümetler çapında, innovasyon ve kapasite inşa ile ilgili olarak bir ihtiyaç mevcuttur (Adair vd, 2011: 90).

Diğer yandan KÖSO'lardan beklenen katkılar konusunda ciddi tartışmalar da söz konusudur. Bu tartışmaların bir kısmı sadece ideolojik olmakla birlikte, önemli bir kısmı da mevcut durumda ortaya çıkan ve çıkması muhtemel sorunlarla ilgilidir. Şu ana kadar yaşanan KÖSO uygulamaları aynı zamanda ciddi sorunları da içerisinde barındırmaktadır. KÖSO'lar aynı zamanda beklenmedik yeni sorunlara da kaynaklık etmektedir. Bu sorunlar özellikle kamu maliyesi açısından büyük önem taşır. Bu nedenle, KÖSO'ların kamu maliyesi üzerine olası etkileri (olumlu ya da olumsuz) net olarak ortaya konulmalıdır.

4. KÖSO'LARIN KAMU MALİYESİ ÜZERİNE OLASI ETKİLERİ HAKKINDA TARTIŞMALAR

KÖSO'ların yararları ya da tehlikeleri konusunda tartışmalı bir gündem söz konusudur. Her iki yönde de çeşitli kanıtlar sunulmaktadır. Özellikle kamu maliyesi yönünden bu tartışmalar daha uzun süre söz konusu olacak gibi görünmektedir. Bir yandan da KÖSO uygulamaları son hızla devam etmektedir. Peki kamu maliyesi açısından KÖSO'ların olası olumlu ve olumsuz etkileri nelerdir? Aşağıda başlıklar halinde bu konu tartışılmıştır.

4.1. KÖSO'lar Yeni Mali Alan Yaratır mı?

Mali alan kavramı, hükümetin finansal pozisyonunun sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin, gerçekleştirilmek istenen bir amaca yönelik olarak hükümete kaynak sağlayan bütçe olanaklarını ifade eder. Mali alan yaratma düşüncesi önemli hükümet harcamalarına yönelik ek kaynak oluşturulması anlamına gelmektedir. Hükümetin böyle mali alan yaratmasının çeşitli yolları vardır: İlk olarak, vergisel önlemlerle veya vergi yönetiminin güçlendirilmesiyle ek gelirler sağlanabilir. İkinci olarak, öncelikli olmayan harcamalar daha arzu edilir olanlara imkân yaratmak için kısılabilir ya da tamamen kesilebilir. Üçüncü olarak, iç veya dış kaynaklardan borç kaynak temin edilebilir. Son olarak, hükümet senyoraj gücünü kullanabilir (Heller, 2005: 3).

KÖSO'ların ek mali alan yarattıkları iddia edilmektedir. Gerçekten mali alan yaratırlar mı? KÖSO'ların kamu maliyesi açısından belki de en önemli iddiası mali alan yaratma ile ilgili olanıdır. Çünkü KÖSO'lara yönelmenin ana gerekçelerinden birisi -belki de ilki- ciddi kaynak sıkıntısı çeken hükümetlerin yeni mali operasyonlar için ek olanak yaratma arayışıdır. Eğer bu başarılabilirse, mevcut mali durumun sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin, daha fazla kamu hizmeti görmek mümkün olabilir demektir.

Elbette KÖSO'lar yeni gelir kaynakları yaratabilirler. Özellikle endüstriyel gelişimi destekleyerek, dolaylı yoldan mali geliri arttırabilirler (United Nations -Economic Commission for Europe, 2008: 8). Bunun dışında da mali alan yaratma potansiyelleri mevcuttur. Bütçe olanaklarının sınırladığı altyapı yatırımlarını finanse etme konusunda hükümetler, KÖSO'ların özel sektörü teşvik eden bir mekanizma oluşturduklarına inanabilirler. Eğer altyapı ve kamu hizmetlerini oluşturma ve işletme konusunda özel sektör kamu sektörüne göre daha etkin ise bu durum doğru olabilir. Bu etkinlik kazançları ek mali alan yaratabilir fakat özel sektör çoğunlukla sermaye maliyetini yatırımla ilişkili olan kiralama maliyetine dâhil ettiğinden dolayı, altyapı harcamalarına yönelik tasarruflar gelecek yıllarda telafi edilmektedir. Asgari düzeyde, hükümetin gelecek yıllarda daha yüksek giderleri absorbe etmek için kapasitesini garanti altına alması ve özel sektörün iflası sonucunda ortaya çıkabilecek potansiyel riskleri dikkate alması gerekmektedir (Heller, 2005: 13).

Görüldüğü üzere KÖSO'ların mali alan yaratma iddiaları dolaylı ve tartışmalıdır. Buna rağmen gerekli şartlar oluşturulur ve ek mali alan yaratılabilirse bu, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu maliyesi üzerinde ciddi rahatlama sağlayacaktır. Bu ülkeler kalkınma yolunda zaten yeterince mali baskı altındadırlar. Mali sürdürülebilirlik ve kalkınma yolunda yeni altyapı ve hizmetlerin başarılması bağlamında KÖSO'lar, borçlanmaya ve para basmaya göre daha sağlıklı bir yol olacaktır.

Özel sektör finansmanına dayanma, gelişmekte olan ülkeler için makro ekonomik açıdan oldukça yarar sağlamaktadır. Bu da uluslararası sermayeyi çekerek, sermaye piyasasında ülkenin imajını güçlendirerek ve büyük ve tanınan işletmecilerden yararlanarak uluslararası finansal piyasalara girişi geliştirecektir. Aynı zamanda uzun dönemde, yerel finansal piyasanın gelişmesini de sağlayacaktır (Namblard, 2000: 22). Bununla birlikte yabancı sermayeye dayalı KÖSO finansmanının ciddi bir tehlikesi de söz konusudur. Yabancı sermaye konusu KÖSO'ların geleceğini belirleyecek en önemli etkenlerden birisidir. Bu anlaşmalar kriz zamanlarında ülkelerin ellerini kollarını bağlayabilmektedir. Çünkü yabancı sermayeyi çekebilmek için hükümetler uluslararası kuruluşlarla anlaşmalar imzalamaktadırlar. Ani bir kriz anında da bu anlaşmalar nedeniyle politika değişikliğine gitmekte zorlanabilmektedirler.

4.2. KÖSO'lar Mevcut Kaynaklarla Yeni Altyapı ve Hizmetlerin Meydana Gelmesini Sağlayabilir mi?

KÖSO'lar, gerekli koşullar oluşturulup uygulama alanı ve etkinliği arttırıldıkça, mevcut kaynaklarla yeni altyapılar ve yeni hizmetlerin meydana gelmesini sağlar**.** Mevcut kaynakların daha rasyonel, daha yaratıcı ve daha verimli kullanımı söz konusu olabilir. Örneğin, yoksulluğun azaltılması konusunda KÖSO'lar yeni araçlar olarak kullanılabilirler. Yoksulluğun azaltılması girişimlerine yeni kaynaklar temin edebilirler. Etkililiği bakımından, KÖSO'lar yoksullukla mücadelede hükümete farklı yollarla katkı sunabilirler. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz (Panggabean, 2006: 22):

- Hükümetlere sosyal programlar için ek finansman olanakları üretebilirler.
- Hizmet teslim maliyetlerini düşürerek, yoksulların hizmete erişimini kolaylaştırabilirler.

- Kar amaçsız şirketler ve sivil toplum kuruluşları (STK) tarafından sunulan sosyal hizmetleri, temel kamu hizmetleriyle bağlayarak yoksulluğu önlemede eşgüdüm sağlarlar
- Yerel yönetimler için öncelikli hizmetlere, etkili finansal teşvikler sağlayarak, yerel olarak belirlenmiş hizmet ihtiyaçlarını karşılayabilirler.
- Kapsamı tedricen genişleyen pozitif teşviklerle birlikte, yoksulluk yanlısı düzenleyici bir rejimi yerleştirmeye yardımcı olabilirler.
- Daha önce kamusal tekel olan hizmetlerin tesliminde, doğrudan yoksulluğu kapsama alabilirler.
- Piyasaya rekabet enjekte ederek hizmet sunumunun maliyetlerini düşürebilirler.
- Yoksul tüketicilerin özel ihtiyaçları için ısmarlanmış innovasyonla, yeni hizmetlerin yaratılmasını sağlayabilirler.

KÖSO'lar mevcut kaynaklarla yeni altyapıların ve hizmetlerin oluşturulması ve hızlanmasını sağlayabilirler. Aynı şekilde mevcut tesislerin ve hizmetlerin iyileştirilmesine katkıda bulunabilirler. Bu konularda, kamunun yetersiz kaynak sıkıntısından kaynaklanan sorunları aşmaya yardımcı olabilirler. Çünkü özel sektör belli bir amaca ulaşmada yeni teknikler ve araçlar geliştirmede kamuya göre daha avantajlıdır. Bu yeni teknik ve araçlar kamunun yöntemlerinden daha farklı ve yaratıcı olabilir.

Bir diğer önemli iddia da, KÖSO projelerinde kamu sektörüne göre proje/hizmet verimliliğinin artmış olmasıdır. Buna göre KÖSO'lar, mevcut kaynaklarla projelerin daha kısa zamanda ve daha az maliyetle gerçekleştirilmesini sağlarlar. Kamu sektöründe görülen hantallık ve kaynak israfı, bu projelerde en aza inecektir. Çoğunlukla kabul edildiği üzere; KÖSO'lar, proje sözleşmesinin başlangıcından itibaren, mümkün olan en kısa zamanda tamamlanır. Yapımdaki gecikme ve tıkanma riski sınırlanmış olur. Çünkü özel sektör, çalışmaları zamanında bitirmeye zorlanacaktır. Ayrıca projenin işletme ve sermaye safhalarının birleştirilmesinden kaynaklanan, işletme tasarrufları sağlanır. Bu tasarruflarla hizmetin daha önce sayılan kalite iyileştirmeleri eşanlı olarak ortaya çıktığında daha az kaynakla daha çok kamusal hizmet sunulmuş olacaktır. Böylelikle bu tür projelerde verimlilik daha fazla olacaktır.

4.3. KÖSO'lar Kamu Bütçelerinin Daha İyi Yönetilmesini Sağlar mı?

KÖSO'lar sayesinde kamu bütçelerinin daha iyi yönetildiği iddia edilmektedir. Şöyle ki, kamu yatırım giderlerinin azalması ve özel sektörle risk paylaşımı sonucunda KÖSO'lar, kamu bütçeleri üzerindeki baskıyı azaltırlar. Böylelikle kamu bütçeleri daha kolaylıkla yönetilebilirler. Bütçeler daha esnek hale gelebilir. Uzun vadeli büyük yatırımlar bütçe dışına alınarak; diğer projeler, mali sürdürülebilirliğe zarar vermeksizin bütçeler içerisinde kontrol edilebilirler. Bununla birlikte bu iddia uzun dönemde geçerliliğini koruyamayabilir. Kısa dönemde KÖSO'lar kamu bütçeleri üzerindeki baskıyı azaltabilirler. Fakat uzun vadede bu esneklik kaybolabilir.

KÖSO'ların ilk olarak harcama kontrollerinden ve bütçe açıklarından kaçınmak amacıyla oluşturuldukları belirtilmektedir. Bunlar, devletin yatırım harcamalarının tümünü, gerçekleştirilen yılın bütçesine değil de, gelecekteki bütçe yıllarına yaymasına

ve mevcut bütçe açıklarını gelecek yıllar bütçe açıklarına dönüştürmesine olanak sağlarlar (Sadka, 2007: 488). Böylelikle uzun vadede bütçelerin daha iyi yönetileceği tartışmalı hale gelecektir.

Halen KÖSO'lar için kabul edilmiş ortak mali muhasebe ve raporlama standartları mevcut değildir. Bu ise KÖSO'ların harcama kontrollerini bypass etme alışkanlıklarını, yani, bütçesiz kamu yatırımı ve kamu bilançosuz borç yürütme, önlemeyi zorlaştırır. Hatta güvenli özel finansman için garantilerin kullanılması, hükümetin gizli kirli çamaşırlarını ortaya çıkarabilir ve sıklıkla geleneksel kamu maliyesinden daha maliyetlidir. Oysa uluslararası ölçüde kabul edilmiş bir muhasebe ve raporlama standardı KÖSO'ların mali sonuçları hakkında saydamlığı destekleyebilir (Akitoby, 2007: 13).

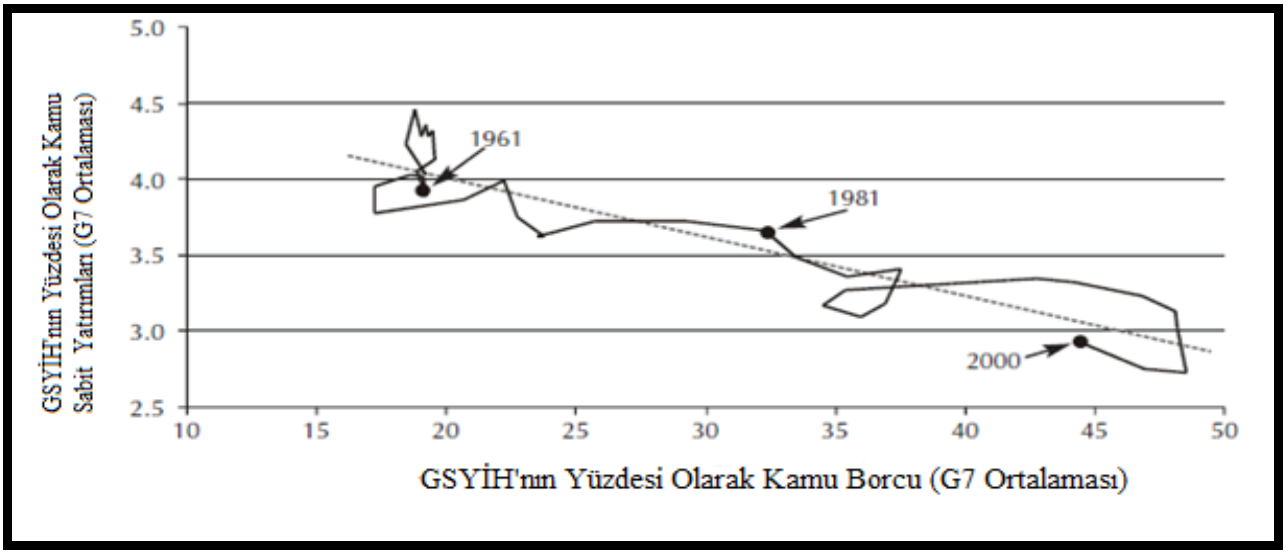
Bu kapsamda KÖSO'lar bir takım sakıncaları ve tehlikeleri de içermektedir. Bütçe üzerinde demokratik kontrolün kaybedilmesi bunlar içerisinde belki de en ciddi olanıdır. Günümüz demokrasilerinde bütçelerin iyi yönetilmesi kadar halkın bütçe süreçlerine katılımı ve demokratik kontrolü de büyük önem taşır. Halkın ve onun temsilcilerinin kontrolünden kaçırılan projeler demokrasilerin geleceği açısından ciddi bir tehdit oluşturur. Bütçeleme ilkeleri bu yolla çiğnenmiş olur. Bu üzerinde ciddiyetle düşünülmesi gereken bir sorundur.

4.4. KÖSO'lar Kamu Borcunun Azalmasını Sağlayabilir mi?

Kamusal hizmetleri yerine getirmek için bütçe kaynaklarının gittikçe kısıtlı hale gelmesi ve kamusal hizmetlerin daha etkin, ekonomik ve etkili biçimde sağlanması için KÖSO'lar bir araç olarak görülmeye başlanmıştır. Bu durum özellikle, kamusal hizmetlere yönelik ihtiyaçların yüksek; ama finansman olanaklarının kısıtlı olduğu ülkeler için daha çok tercih edilmektedir. Çünkü son yıllarda kamusal hizmetlerin genişlemesine paralel olarak daralan bütçe olanaklarıyla birlikte kamu borcunda da ciddi artışlar olmuştur.

Kamu borcunun hızlı artışı, kamu bütçeleri üzerinde ciddi baskılar oluşturmuştur. Şekil 1'de görüldüğü üzere son elli yıllık süreçte (OECD ülkelerinde) kamu borcunun artışına paralel olarak kamu yatırım harcamalarının payında ciddi düşüşler yaşanmıştır. Artan kamu borcu harcama olanaklarını da azaltmıştır. Bu nedenle kamu borcunun düşürülmesi ve sürdürülebilirliği tüm ülkeler için daha önemli hale gelmiştir.

Şekil 1: Kamu Borcu ve Altyapı Harcamalarının Gelişim Trendi



Kaynak: Poschmann, Finn (2003). "Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships", C.D. Howe Institute Commentary No. 183 (June), Toronto/Canada: C.D. Howe Institute, http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_183.pdf (Erişim Tarihi: 20.01.2012).s. 3

Chung'a (2008) göre; KÖSO'lar görünen kamu borcunun üstü kapalı bir şekilde kaldırılması için başlatılmıştır. Geniş ölçekli altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesine yönelik özel sektör çıkarları yönlendirilerek özel finansmandan yararlanma ve böylece kamu borç düzeyinin azaltılması amaçlanmaktadır. Kamu borç düzeyinin azaltılmasının şiddetle talep edildiği görülmektedir. Fakat ne yazık ki, dikkatler sadece devletlerin bilançolarında görünen borçta toplanmaktadır. KÖSO'lar bu gizlenen amaç için uygun teknik bir hesap aracıdır. Bu tür bir hizmet sunum mekanizmasına daha çok altyapı hizmetlerinde başvurulmaktadır. Çünkü yapımları için yüklü bir sermaye gerekir ve özel sektörün girişimiyle devlet önemli bir finansman desteğinden kurtulmuş olur. Ayrıca, KÖSO'lar kamu sektörü bilançolarında yeni bir varlık görünmesine yol açmamış olurlar. Bu ortaklıkların gündeme gelmesinde, devletin sermaye birikiminin sağlanıp korunması ile kamusal hizmetlerin uygun bir şekilde sağlanmasına yönelik sadece düzenleyici bir role sahip olmasını savunan kapitalist görüşün egemen olması ve bu bağlamda da kamu borcunun azaltılmasının temel mali amaçlardan biri haline gelmesi yatmaktadır. KÖSO'lar sayesinde devletler bilançolarında görülen borç düzeyini makul bir düzeye getirmiş olacaktır.

Elbette ihtiyatlı görünmek isteyen her hükümet borç oranını düşürmek isteyecektir. Uluslararası antlaşmalar ve kredi kuruluşları da borç oranlarının makul seviyelere çekilmesini şart koşmaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği'nde Maastricht Kriterleri kapsamında kamu borcunun Gayrı Safi Yurtiçi Hasılaya (GSYİH) oranının yüzde 60'ın altında olması ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranının da yüzde 3'ü aşmaması istenmektedir. Bu kriterleri sağlamak adına ülkeler, çoğu yatırımlarını bütçe dışına alarak, kamu borcunu da en azından görünümde azaltmanın yollarını aramaktadırlar. Bu gelişmeler de KÖSO'ları teşvik etmektedir. Bu sayede kamu borç oranları makul seviyelere çekilmektedir.

4.5. KÖSO'lar Hizmet Kalitesini ve Paranın Karşılığını (Value for Money) Arttırır mı?

KÖSO'lar proje uygulamasını hızlandırarak ve yeni teknolojiler kullanarak ekonominin modernizasyonunun canlandırılmasına yardımcı olurlar. Hizmet kalitesi odaklı uygulamalarla, projeler talebe daha iyi yanıt verebilir ve talepteki değişimlere hızlıca adapte olabilir. Bu durumda ekonominin daha dinamik olarak modernize olmasını sağlarlar (Namblard, 2000: 21). Bunların yanında KÖSO'ların finansmanında ve bunları geliştirme tekniklerinde her iki tarafın da varlıklarından ve becerilerinden yararlanılarak, her iki taraf daha yaratıcı hale gelebilir (Stainback, 2000: 14). Sonuç olarak, finansman yöntemleri ve sunum teknikleri yanında hizmet kalitesi de gelişebilir. Hizmetler daha modern tekniklerle yürütülür. Aynı şekilde hizmetler kullanıcı ihtiyaçlarına göre farklılaştırılır, şekillendirilir. Geleneksel kamusal sunumdan farklı olarak kullanıcı ihtiyaçlarına göre ürün farklılaştırılması mümkün hale gelir. Vatandaş memnuniyeti ve hizmetlere katılım oranı artar.

Bu argümanlarla bağlantılı olarak, KÖSO'ların kullanıcı ihtiyaçlarına yönelik piyasa bilincini ve yanıtını geliştirdiği de iddia edilmektedir. Kullanıcı kavramı üzerinde dikkatle durulmalıdır. Çünkü çelişkili bir kavramdır. Vatandaşlar hem seyyah hem de yerleşik rolünü oynarlar. Bu ikisini birleştirmek zor fakat bir o kadar da gereklidir. Aynı zamanda ciddi fırsatlar sunar. Bu bağlamda özel sektörün her iki rolü idare edebileceği şüphelidir (Teisman ve Klijn, 2000: 174). Yani kullanıcı olarak vatandaş ile müşteri arasındaki ayrımı yapabilmek zordur. Çoğunlukla da bu ikisi birbiriyle karıştırılmaktadır. Hatta ciddi bir tehlike olarak sürekli vatandaş odaklılık yerine müşteri odaklılığa vurgu yapılmaktadır. KÖSO'lardan ödünç alınan müşteri odaklılık kavramı, kamu sektöründe de gittikçe yerleşmektedir. Oysa kavramlar göründükleri kadar masum değildir. Bu ayırıma dikkat edilmelidir.

KÖSO'lar aracılığıyla bir yandan kamusal hizmetlerin kalitesi gelişirken diğer yandan bu hizmetlerde paranın karşılığı (Value for Money) da artacaktır. Çünkü özel sektör deneyim ve dinamikliğiyle hizmet sunumunda, hem daha düşük maliyetler hem de daha yüksek kalitede hizmet sunumu söz konusu olabilir. Böylelikle hizmet için ödenen paralar karşılığında daha yüksek faydayı elde etme mümkün hale gelebilecektir. Ödenen paranın karşılığı daha fazla alınmış olur.

Kamu finansmanına yeni bir bakış getiren paranın karşılığı yaklaşımında, hizmet veya faaliyetten beklenen çıktı ile bu çıktıyı elde etmede kullanılan kaynakların bütçe hedeflerini ve politik amaçları garanti etmesi gerektiği ileri sürülür. Eşitlik, mükemmellik, girişimcilik, uzmanlık ve seçebilirlik gibi diğer faktörler de paranın karşılığı zincirinin parçalarıdır ve değer kavramlarıyla ilişkili olan karmaşık süreçleri ifade ederler (Shoeman, 2007: 72). Paranın karşılığına, risklerin özel sektör ve kamu sektörü arasında etkin şekilde dağıtılmasıyla ulaşılabilir. Bu risk dağılımı etkin şekilde gerçekleştirilmez ise paranın karşılığının arttırılması iddiası temelsiz kalacaktır. Özellikle KÖSO başarısızlıklarına karşı kamunun özel ortağa garanti ödemelerde bulunması yönündeki uygulamalar bu açıdan titizlikle gözden geçirilmelidir.

Sosyal ve çevresel hedefleri başarabilmenin yanında KÖSO'lar, toplumun yaşam standartlarını yükseltmek için etkili bir mekanizma olarak ortaya değerlendirilebilir (Levinson vd., 2006: 301). Eğer hizmet kalitesi yükselir, kullanıcı odaklı hizmet sunumu

başarılır ve paranın karşılığının arttırılması sağlanabilirse, KÖSO'lar toplumun yaşam standartlarını ve vatandaşların yaşam kalitelerini iyileştirebilirler. Bu ise KÖSO'lara yönelik olarak tabandan gelen desteğin artması ve KÖSO'lara karşı mevcut olan direncin kırılması için oldukça önemlidir.

4.6. KÖSO'lar Kamu Sektörünü Islah Edebilir mi?

Geleneksel olarak kamu sektörünün hantal, durağan, verimsiz ve etkinsiz olduğu genel kabul görür. Yeniliğe daha az açık, daha az yaratıcı ve daha az innovatif olduğu düşünülür. Buna karşın özel sektörün karı maksimize etmek amaçlı olarak daha yaratıcı olduğu, verimli ve etkin çalıştığı, yenilikçi ve innovatif olduğu, daha esnek olduğu algısı hâkimdir. KÖSO'lar aracılığıyla özel sektörün bu dinamizmi ve yaratıcılığının kamu sektörünü de etkileyeceği düşünülür.

KÖSO'lar kanalıyla, özel sektörün edindiği deneyimleri kamu sektörüyle paylaşması sağlanır. Yeni ticari yetenekler, sermaye kısıtlamalarından ve politik baskılardan bağımsızlaştırılmış düşünceler ve en son teknik bilgiyle çalışmanın kamu sektörüyle paylaşımı nedeniyle, kamu sektörü de ıslah edilir (Grimsey ve Lewis, 2004. 222). Elbette bunun olması bir yandan da kamu sektörünün piyasalaşması demektir. Çünkü aslında kamu ve özel sektörün çalışma mantığı farklı temellere dayanır. Kamu sektörünü özel sektörle benzeştirmenin yararları kadar riskleri de olduğu göz ardı edilmemelidir.

Kamusal hizmetlerin görülmesinde KÖSO'lar özellikle gelişmekte olan ülkelerin kullanım ihtiyaçları için bazı avantajlara sahiptir. Hizmet sunum maliyetlerini düşürme, riskleri azaltma, daha büyük ve potansiyel olarak daha sofistike proje sponsorlarını kullanabilme, teknoloji ve bilgi transferini teşvik etmede bütünleşmiş çözümler için hükümetlere yeni olanaklar sunar. Bu sürdürülebilir sonuçları başarabilmek için, sözleşmeye dayalı ve legal çerçeveler, ekonomik istikrar, sosyo-politik çevre ve optimum alanlarda yatırımlara odaklanan bir KÖSO stratejisi gibi uygun bir çerçeveye ihtiyaç vardır (Akintoye, 2009: 141). Bunlar başarılamaz ise KÖSO'ların kamu sektörünü ıslah etmesi bir yana, kendileri de yeni sorun alanları olarak kamu sektörünün gelecekteki baş ağrıları olabilirler.

KÖSO'lar üzerinde yapılan çalışmalarda hesap verebilirlik ve bürokratik davranış gibi klasik kamu uygulama ilkelerinin bu ortaklıklarda değişime uğradığı saptanmıştır. Kamu yararını negatif yönde etkileyen bu değişimin önemli bir nedeni de bu iki ilkenin içerdiği "karar verme üzerinde şeffaflık" ilkesinin bu ortaklıklarda özel sektörün işine gelecek şekilde göz ardı edilmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca iki tarafın yaşadığı çıkar çatışmaları ve güvensizlik de bu ilkelerin yıpratılıp değiştirilmesinde rol oynamıştır. Bu ortaklıklardaki kamu kesiminin özel sektör tekniklerini benimsemeyerek hesap verebilme ve bürokratik davranma değerlerini kaybetmeleri de kamu sektörünün ıslah edilme yerine bozulduğunun göstergesidir (Hebson vd., 2002).

4.7. KÖSO'lar Ahlaki Riziko Yaratır mı?

KÖSO'larda ciddi şeffaflık problemleri ortaya çıkar. Ticari gizlilik kaygısıyla, özel ortağın önemli bilgileri kamudan saklamasına dayalı olarak, böyle bir problem görülür.

Şeffaflığın azalması nedeniyle KÖSO'larda hesap verilebilirlik ciddi şekilde ortadan kalkabilir. Çünkü hesap verilebilirlik için şeffaflık ve açıklık, temel gerekliliktir ve bu ortaklıklarda çoğunlukla eksik olan yöndür. Bu temelde kamu maliyesi açısından KÖSO'larda ortaya çıkan bir diğer önemli tehlike de *ahlaki riziko* sorunudur.

Ahlaki riziko temelde asimetrik enformasyondan kaynaklanır. Ajan sorunlarının kaynağı olan asimetrik enformasyon, izleme maliyetlerinin yüksek ve kamu ortağının özel sektör ortağını kontrol etmek için yeterli enstrüman ve kaynağa sahip olmama temeline dayanır. Bu bağlamda, taraflar arasında asimetrik enformasyonun varlığı imtiyazı yapanın çıkarına zıt şekilde imtiyaz sahibinin gizli eylemlerini yükseltebilir. Çoğu durumda proje, işin kalitesi ve üretim maliyetleri konusunda özel sektör ortağının daha bilgili olması ve kamu tarafından kontrol ve ispatlamanın zor olması nedeniyle, özel ortak bu tür olağandışı davranışlar sergileyebilir (Raganelli ve Fidone, 2007: 13-14).

Elbette asimetrik enformasyon ahlaki riziko için temel şart olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Ahlaki rizikonun ortaya çıkabilmesi için asimetrik enformasyonun yanında bilgiye sahip olan tarafın bu bilgiyi ahlaki olmayan tarzda kullanımının mümkün olması ve bu davranışının belli bir güvenceyle desteklenmesi de esastır. Yani belli garantiler altında ahlaki rizikonun daha kolay işlemesi mümkün olur.

Bu bağlamda özel ortağın, tedarikin etkinliğinin hükümet için önemli olduğunu bilmesi gerekir. Alternatif tedarikçilerin ya da hükümet üstlenişinin (devralmasının) düşünülmediği durumda, özel ortak finansal açıdan kötüye gittiğinde hükümetin kendisini mali olarak destekleyeceğini bilecektir. Bu düşünce, etik açıdan tehlike yaratır. Çünkü özel sektör ortağı, KÖSO anlaşmasının maddeleri neyi içerirse içersin, gerçekte riski üstlenmeyebileceğini bilmektedir. Oysa KÖSO'ların mantığı büyük oranda risk paylaşımına dayanır. Bu durum, ahlaki riziko olarak tanımladığımız etkin olmayan yönetsel davranışı teşvik edebilir ya da bu davranışa olanak tanıyabilir (Fourie ve Burger, 2000: 313).

5. KAMU MALİYESİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ İÇİN KÖSO'LAR ÜZERİNE ÖNERİLER

Kamusal hizmetlerin yeterli miktar ve kalitede sunulması ve mali olarak sürdürülebilirliği açısından KÖSO'lar ciddi alternatifler olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte KÖSO'lar kanalıyla piyasalaşma sürecinde dikkat edilmesi gereken hususlar şu şekilde sıralanabilir:

- Partnerlik her derde deva olan bir mekanizma/araç olarak görülmemelidir. Partnerliğin formülsel bir yaklaşım -yeni bir dogma- olarak görülmemesi yaşamsal önemdedir (HM Treasury, 2000: 45). Bu açıdan özel sektör katılımının yararları üzerine aşırı ideolojik vurgulardan kaçınılmalıdır. Aynı şekilde KÖSO'lara karşı çıkışlar da göz ardı edilmemeli fakat nesnel temellerden yoksun sırf ideolojik yaklaşımlar kuşkuyla karşılanmalıdır.
- Özel sektör katılımında kamusal hizmetlerinin karmaşık yapısı dikkate alınmalıdır. Bunlardan kamusallık derecesi görece daha düşük olanlar KÖSO sunuma açılabilir. Paket şeklinde (bundling) tüm hizmetlerin toptan, özel sektöre

açılması doğru değildir. Bunun yerine, yeni KÖSO yaklaşımlarında öne çıkan hizmetlerin ayrılarak ihale edilmesi (unbunding) öncelikli tercih olmalıdır.

- KÖSO piyasasında sosyal yönün güçlendirilerek KÖSO'ların özelleştirmeler gibi sırf piyasa ekonomisi araçları olmadığı, toplumsal öncelikleri ve duyarlılıklarının da olması gerektiği belirginleştirilmelidir. Özel sektörün kar anlayışı ve kamu sektörünün geleneksel sorunları dikkate alınarak, KÖSO'lara mutlaka sivil toplum kuruluşları da paydaş olarak dâhil edilmelidir. Konunun sosyal yönü göz önüne alınarak, bu sektördeki ortaklıklar Kamu-Özel-Sosyal Ortaklıklar olarak sürdürülmelidir.
- KÖSO'lar tarafından kamusal hizmetlerin fiyatlamasında, malın niteliği ve hizmet kullanıcılarının talep ve gelir esneklikleri göz önüne alınmalıdır. Malın fiyatlamasında fiskal amaçlar kadar sosyal boyutlar da göz önüne alınmalıdır.
- Bakanlıklarda merkezi bir KÖSO birimi kurulmalı, bu merkezi birim alt birimlere ve belediyelere danışmanlık görevi sunmalıdır.
- Bakanlıklar düzeyinde ve özellikle belediyelerde KÖSO uygulamalarının başlatılması, yürütülmesi, denetlenmesi ve kapatılması konularında uzman personel istihdam edilmelidir.
- Yolsuzluk iddialarının önüne geçebilmek için ayrıntılı bir hukuki KÖSO çerçevesi oluşturulmalıdır.
- Özellikle belediyelerde KÖSO uygulamaları ve özelleştirmeler için mutlaka halkın desteği ve onayı aranmalıdır.
- KÖSO'lar için yeni bir muhasebe sistemi kurulmalıdır. Bu yeni muhasebe sistemin, özel sektör muhasebesi ile sosyal boyutları göz önüne alan bir sistem olmalıdır.
- Yabancı sermayenin KÖSO uygulamaları çerçevesinde ilişkilerinde gizli birtakım niyetleri uygulamasının önüne geçmek için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu önlemler yabancı sermayeyi toptan ürkütüp kaçıracak özellikte olmamalıdır. Sözleşme ve ihale süreçlerinde saydamlık arttırılmalıdır.
- Sözleşmelerde, vatandaşların kamusal hizmetlere erişimini kolaylaştıran ve yaygınlaştıran, bedavacılığı zorlaştıran, hizmetin verimliliğini ve etkinliğini arttıran teknolojilerin geliştirilmesini öngören maddelere yer verilmelidir. Sözleşmelere konulan bu türden yaptırımların yerine getirilmesini temin etmek için gerekli mekanizmalar kurulmalıdır.
- Kamuoyu genel olarak kullanıcı ücretlerini çifte vergilendirmenin bir biçimi olarak algılayabilir. Kullanıcı ücretleri vasıtasıyla daha önce hissetmedikleri vergileri hizmetler için ödeme yaparken hissedebilirler. Bu özellikle ücretli yollar örneğinde dikkat çekici olabilir. Örneğin, önceki kamusal sunumda mevcut olmayan ve kullanıcıya maliyeti hissedilmeyen yol geçiş ücretleri KÖSO sunumunda hissedilir (The International Institute for Sustainable Development (IISD), 2012: 7). Bu nedenle kullanıcı ücretleri belirlenirken bu husus göz ardı edilmemelidir. Bu tür algılamalar KÖSO'lara karşı direnci arttıracaktır.
- KÖSO'lar her zaman pozitif yönlü etkiler sunmaz. Bünyesinde bir takım sakıncaları ve tehlikeleri de içermektedir. Özellikle, devlet katılımının azaltılmasıyla birlikte gerçekleşen daha fazla özel sektör rolü dolayısıyla birçok sosyo-politik tehlikeler oluşabilir. Bunun yanında, KÖSO'lara ilişkin bir diğer

tehlike taraflar arasında çeşitli anlaşmazlıklar ya da uyuşmazlıkların meydana gelmesinden kaynaklanır. Bu durum ortaklığın geleceğini tehlikeye sokarken hizmetlerin sunumu da belirsiz bir sürece girer. Bu durumlar için alternatif çözüm yöntemleri en baştan hesaba katılmalıdır.

- Hükümetler KÖSO taahhütlerinin ne ölçüde ve ne şekilde gerçekleştiği, ne gibi fayda ve maliyetler getirdiğini izlemeden önce bu taahhütler üzerine belirli sınırlamalar koymalıdır. Örneğin Macaristan'ın kamu maliyesi kanunu, herhangi bir yılda, çok-yıllı KÖSO taahhütlerinin toplam nominal değerini, o yılki toplam devlet harcamasının tahmini yüzde ikisi olarak sınırlandırmaktadır. Aynı şekilde Brezilya'nın KÖSO'lar konusundaki federal kanunu; benzer sınırlayıcı hükümler içermektedir. KÖSO taahhütlerinin mevcut değerinin, cari GSYİH'nın yüzde X'i kadar sınırlandırılması ve toplam sınır tutarının departmanlara dağıtılması ve böylece her departmana kendi KÖSO programlarını planlamalarına yardımcı olunması da mümkündür. Bu tarz sınırlar tam olarak tatmin edici değildir. Eğer KÖSO'lar kamu tarafından finanse edilen projelerden daha ucuzsa ve bunların yerini alıyorsa, bunlar neden diğer kamu harcamalarından bağımsız bir şekilde sınırlandırılmalıdır? Hükümet, KÖSO'lar konusunda makul kararlar alma konusunda kendinden şüphe duyarsa, bu tarz sınırlar KÖSO programının çok kısa sürede, çok çabuk büyümesini önleyebilir. Bunun yanında, uzun dönemde, KÖSO taahhütlerini daha kapsamlı mali hedefler kapsamına almak daha iyi olabilir. Örneğin KÖSO taahhütlerinin şimdiki değeri üzerindeki bir sınır, ekonomik yükümlülüklerin (borcu ve KÖSO taahhütlerini de kapsayarak) şimdiki değeri üzerindeki bir sınır içine alınabilir (Irwin, 2007: 19).
- KÖSO'lar, kamusal faaliyetin ikamesi ya da göz ardı edilmiş sorumluluklar olarak düşünülmemelidir. Özellikle vatandaşlar ihtiyaçları olan hizmet ve ürünleri uygun bir şekilde kullanırlarken; kamu sektörü standartlar koymayı ve ürün güvenliğini, ürünün yararlılığını ve kalitesini denetlemeyi ve sistemler oluşturmayı sürdürmelidir. Bir diğer deyişle KÖSO'lar, daha az kamu sektörü değil, daha farklı bir hükümet rolü anlamına gelmektedir. Özel sektör ortağının güçlü pozisyonu nedeniyle, genellikle daha vasıflı kamu sektörü katılımına ihtiyaç duyulmaktadır (Jamali, 2004: 419).
- Sağlıklı bir demokrasi, vatandaşlar için tam bilgiye, vatandaşlar tarafından tam katılıma, kamu görevlilerinden bağımsız düşünce ve değerlendirmelere, parlamento ve seçmenler için hesap verilebilirliğe dayanır. KÖSO'lar bunların hepsinin altını oyar, demokrasinin temel değerlerine zarar verir, işlevselliğini yok eder. Kamusal alan konusunda daha dikkatli olan, artan bir vizyona sahip ve ilelebet sağlıklı bir demokrasiyi kurmak isteyen bireyler olarak bizler, kazançlı bir başlangıç için KÖSO önerilerine daha dikkatli yaklaşmalıyız. Bu nedenle kamuyu tam aydınlatma, tam kamusal katılım, seçilmiş görevliler tarafından karar alma ve kamu görevlilerinin hesap verebilirliği konularında istekli ve ısrarcı olmalıyız. Ancak bu şekilde kamu hizmetlerinin sunumunda KÖSO'lara daha fazla güvenebilir, kamusal mal ve hizmetleri yeterli miktar ve kalitede temin etmek için ideallerimize daha fazla yaklaşabiliriz (Redlin, 2004: 5).

Görüleceği üzere KÖSO'lardan beklenen yararlar karşılığında ciddi tehditler de söz konusudur. Devletler yukarıda sayılan önlemlere dikkat etmezlerse KÖSO mekanizmaları uzun dönemde kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini tehlikeye atabilirler. Hatta bunun da ötesinde toplum için sağlıksız yapılar haline dönüşebilirler. Bu gerçekten hareketle, KÖSO'lara önyargısız şekilde fakat dikkatlice yaklaşılmalıdır.

6. SONUÇ

Küresel neoliberalizmin yükselen aktörleri olarak KÖSO'lar, tüm dünyada gittikçe yaygınlaşmaktadır. Hem merkezi hem de yerel kamusal hizmetler, KÖSO'lara daha çok açılmaktadır. Bu gelişmenin önemli bir nedeni, hükümetlerin kamu maliyesi üzerindeki baskıları azaltmak istemesidir. KÖSO'lar kamu maliyesi üzerinde önemli etkilerde bulunurlar. Bu etkiler her zaman beklenen sonuçları vermeyebilir. Bunun için KÖSO'lara başvurulurken gerekli önlemler alınmalıdır.

Bu bağlamda KÖSO'lar evliliklere benzetilebilir. Nasıl ki iyi bir evlilik insanların mutluluk ve refahlarını arttırırsa, başarılı KÖSO'lar da başta kamu kesimi olmak üzere tüm toplumun refahını ve mutluluğunu arttırabilir. Bunun için başarılı bir evlilikte gerekli olan kurallar, KÖSO'larda da temin edilmelidir. İlk olarak partnerler doğru seçilmeli, her iki taraf kuralları baştan bilmeli ve ona göre hareket etmelidir. Ayrıca partnerler birbiri hakkında ve evlilik hakkında yeterli bilgiye sahip olmalı ve birbirini aldatmamalı/aldatamamalıdır. Getiriler ve sorumluluklar her iki taraf arasında adaletli bir şeklide bölüşülmelidir. Sırf evlenmek için evlenilmemelidir. KÖSO'larda aynı şekilde uygun ortaklarla, hukuki çerçevesi iyi çizilmiş bir zeminde, ortak çıkarlar ve ortak sorumluluklar temelinde kurulmalıdır.

Sağlıklı oluşturulan KÖSO'lar mali alan yaratarak kamu maliyesi üzerindeki baskıları azaltabilir, bütçeleri daha iyi yönetilebilir hale getirebilir, kamu borcunun azaltılmasını sağlayabilir, mevcut kaynaklarla daha etkili ve daha kaliteli kamusal hizmetler üretilmesini garanti altına alabilir ve kamu sektörünü ıslah ederek daha etkin ve etkili kılabilir. Şayet gerekli önlemler alınmaz ve KÖSO'lar başarılı şekilde kurulmazlarsa, bu olası etkiler olumsuz şekilde kendini gösterebilir. Başta ahlaki riziko sorunu olmak üzere, kamu borcundaki azalmanın görünüşte kalarak uzun dönemde tekrar artması, uzun dönemde bu projelerin beyaz filler olarak kamunun elinde kalması, bütçeler üzerinde kamu kontrolünün kaybolması, kullanıcı fiyatlarının artması, demokrasinin işlerliğini ve işlevini yitirmesi gibi birçok olumsuz sonuca katlanmak gerekebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Adair, Alastair ve diğerleri (2011), "The Future of Private Finance Initiative and Public Private Partnership", *Report to The Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)*, June, London, http://www.rics.org/site/download_feed.aspx?fileID=9846&fileExtension=PDF (Erişim Tarihi: 12.01.2012).

Akintoye, Akintola (2009), "PPPs for Physical Infrastructure in Developing Countries", Akintola Akintoye and Matthias Beck (Eds.), *Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships* içerisinde, Okford/UK: Blackwell Publishing Ltd., pp.123-144.

Akitoby, Bernardin; Hemming, Richard and Schwartz, Gerd (2007), "Public Investment and Public-Private Partnerships", *IMF Economic Issue Series*, No. 40, International Monetary Fund, Washington, D.C./ U.S.A.

Barber, Michael (2007), "Three Paradigms of Public Sector Reform", Transforming Government, June, London: McKinsey&Company Publication, , pp- 20-27, http://www.mckinsey.de/downloads/publikation/transforming_government/2007/0707_Transforming_reform.pdf (Erişim Tarihi: 10.01.2009).

Carrol, Peter ve Steane, Peter (2000), "Public-Private Partnerships: Sectorial Perspectives", Stephen P. Osborne (Ed.), Public-Private Partnership-Theory and Practice in International Perspective, London and New York: Routledge Publishing, pp. 36-56

Chung, Demi (2008), "Public Private Partnerships: A Procurement Device to Manage Public Sector Debt", *ITLS Working Paper*, WP No. 08-11 (June), Institute of Transport and Logistics, Faculty of Economics and Business, University of Sydney, http://ws.econ.usyd.edu.au/itls/wp-archive/itls-wp-08-11.pdf (Erişim Tarihi: 21.10.2011).

Çimen, Bayar (2003), "Mimarlıkta PPP: (Kamusal ve Özel Ortaklık İşbirliği)", *Yapı Aylık Mimarlık, Kültür ve Sanat Dergis*i, Sayı 259 (Haziran), ss.66-69.

Foster, Vivien; Tiongson, Erwin R. ve Laderchi, Caterina Ruggeri (2005), "Utility Reforms,", Aline Coudouel ve Stefano Paternostro (Eds.), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*, Vol.1, Washington, DC.: The World Bank, pp.73-120.

Fourie, F. CvN ve Burger, P. (2000), "An Economic Analysis and Assessment of Public-Private Partnerships (PPPs)", *The South African Journal of Economics*, Vol. 68, No. 4 (December), pp. 305–316.

Grimsey ,Darrin ve Lewis, K. Mervyn (2004), *Public Private Partnerships-The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, UK: Edward Elgar Publishing.

Hebson, Gail; Grishow, Damian; Marchington, Mick ve Cook, Fang-Lee (2002), "PPPs and the Changing Sector Ethics: Case-Study Evidence FromThe Health and Local Authority Sectors", *ESRC Future Of Work Programme Working Paper*, WP No. 21 (June), Economic and Social Research Council (ESRC), http://www.leeds.ac.uk/ESRCFutureofWork/downloads/workingpaperdownloads/Paper21.pdf (Erişim Tarihi: 07.01.2012).

Heller, Peter S. (2005), "Understanding Fiscal Space", *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/05/4 (March), International Monetary Fund, http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf (Erişim Tarihi: 17.02.2012).

Hubbard, Ruth; Paquet, Gilles (August 2007), "P3 And The "Porcupine Problem", in How Ottawa Spends, 2007-2008, (Ed. G. Bruce Doern), McGill-Queens University Press, pp. 254-272.

HM Treasury (2000), "Public Private Partnerships: The Government's Approach", *UK Stationary Office*, London: The Stationery Office, http://archive.treasury.gov.uk/pdf/2000/ppp.pdf (Erişim Tarihi: 01.10.2011).

The International Institute for Sustainable Development (IISD) (2012), "Harnessing the Power of Public-Private Partnerships: The Role of Hybrid Financing Strategies in Sustainable Development", IISD Report, February, http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf (Erişim Tarihi: 23.05.2011).

Irwin, Timothy (2007), "Five Ways Governments Can Control Spending Commitments In Public–Private Partnerships", *International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships*, March 7–8, Budapest/Hungary, http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/tt_p.pdf (Erişim Tarihi: 02.02.2012).

Jamali, Dima (2004), "Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in Developing Countries", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol.17, No.5, pp.414-430.

Levinson, David; Garcia, Reinaldo C. ve Carlson, Kathy (2006), "A Framework for Assessing Public–Private Partnerships", Piet Rietveld and Roger Stough (Eds.), *Institutions and Regulatory Reform in Transportation* içerisinde, Edward Elgar Publishers, http://nexus.umn.edu/Papers/PPP.pdf (Erişim Tarihi: 11.07.2011).

Maskin, Eric ve Tirole, Jean (2007), "Public-Private Partnerships and Government Spending Limits", *IDEI Working Papers*, WP No: 439, May 30, Institut d'Économie Industrielle (IDEI), Toulouse, http://idei.fr/doc/by/tirole/ppp.pdf (Erişim Tarihi: 30.11.2011).

McQuaid, Ronald W. ve Scherrer, Walter (2010): "Changing Reasons For Public–Private Partnerships (PPPs)", *Public Money & Management*, Vol.30, No.1, pp. 27-34.

Namblard, Corinne (2000), "In Favor of A Pragmatic Approach Towards Public Private Partnership", Jean Yves Perrot ve Gautier Chatelus (Eds.), *Financing of Major Infrastructure and Public Service Projects: Public Private Partnerships*, Presses Ponts et chausses, pp. 17-30.

Panggabean, Adrian T.P. (2006), "Expanding Access To Basic Services in Asia and The Pacific Region: Public–Private Partnerships For Poverty Reduction", *Asian Development Bank, Economics And Research Department (ERD) Working Paper*, WP No. 87, November, Manila/Philippines.

Pflug, Tanja (2002), Public-Private Partnerships in the framework of Financing for Development, Heinrich Boell Foundation Washington Office, Policy Paper 18, March 1, 2002, http://www.boell.org/docs/ppps.pdf

Poschmann, Finn (2003). "Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships", C.D. Howe Institute Commentary No. 183 (June), Toronto/Canada: C.D. Howe Institute, http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_183.pdf (Erişim Tarihi: 20.01.2012).

Raganelli, Biancamaria ve Fidone, Gianfrancesco (2007), "Public Private Partnerships and Public Works: Reducing Moral Hazard in A Competitive Market", *International Workshop on Searching for New Models in the Economic Analysis of Law*, March 25 – 27, Messina and Taormina/Italy, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=996375 (Erişim Tarihi: 23.09.2011).

Redlin, Blair (2004), "Secretive, Risky, Unaccountable: How Public-Private Partnerships are Bad for Democracy", *Parkland Institute Conference "Uncommon Dreams: Visions of the Public Good"*, November 21, Edmonton/Alberta http://cupe.ca/updir/rptbr_Secretive_Risky_Unaccountable_P3_Bad_for_Democracy_1.26.05.pdf (Erişim Tarihi: 11.01.2012).

Sadka Efraim (2007), "Public-Private Partnerships—A Public Economics Perspective", *CESifo Economic Studies*, Vol. 53, No.3, pp. 466–490.

Shoeman, Linda (2007), "The Utilisation of Public-Private Partnership: Fiscal Responsibility and Options to Develop Intervention Strategies For HIV/AIDS in South Africa", *Doctoral Thesis in The Faculty of Economic and Management Sciences University*

of Pretoria, South Africa, http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-06262007-184020 (Erişim Tarihi: 02.02.2012).

Stainback, John (2000), *Public/Private Partnership and Deevelopment Methodology Deal Structuring Developer Solicitation*, John Willey&Sons, Inc.

Teisman, Geert R. ve Klijn, Erik-Hans (2000), "Public-Private Partnerships in The European Union: Officially Suspect, Embraced in Daily Practice", Stephen P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnership-Theory and Practice in International Perspective*, London and New York: Routledge Publishing, pp. 165–186.

United Nations-Economic Commission for Europe (2000), "Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development", *UN/ECE Forum on Public-Private Partnerships for Infrastructure: The Next Steps (PPPs,)* (ECE) TRADE/NONE/2000/8, 4- 5 December, Palais des Nations.

Soru-Cevap ve Değerlendirmeler

Sunucu:

Oturumumuz soru-cevap ve değerlendirmeler kısmıyla devam ediyor. Ben sözü, soru-cevap ve değerlendirmeleri almak üzere Prof.Dr. Esra Ekmekçi Çalıcıoğlu Hocamız'a bırakıyorum.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Teşekkür ederim. Aslında 45 dakikalık soru-cevap ve değerlendirme zamanımız var ve programa da tam uymuş olacağız galiba, 12:30'da bitirme şansına sahibiz. Sorular yazılı olarak geldi. Müsade ederseniz önce yazılı soruları okuyayım. "PPP için 3996 sayılı yasa nasıl bir yenilik ve düzenleme içermelidir? Ayrıntılı bir hukuki çerçevede mi olmalıdır?" Sayın Yrd.Doç.Dr. Z. Ertunç Şirin'e.

Yrd.Doç.Dr. Z. Ertunç Şirin:

3996 sayılı yasaya şu anki haliyle yöneltilen eleştiriler sadece o bahsettiğimiz dünya genelinde uygulanan birçok kamu-özel ortaklığı uygulama yönteminden bir tanesine yönelik bir işaret yapıyor olması, yap-işlet-devret modeli isminde hatta bunu barındırıyor olması. Dolayısıyla aslında yapılacak olan değişiklik de sadece bu model değil, diğer kamu-özel ortaklığı modellerinin de uygulanabileceği bir hale getirilmesi ilk temel değişiklik olarak önerilebilecek bir unsur. Onun dışında yine hangi yatırımların bu model kapsamında uygulanabileceğine ilişkin çerçevesi bir parça dar görünüyor. Yine bu yönde birtakım eleştiriler var. Bu çerçevenin de yine genişletilmesi... Bu iki değişiklik yeterli olacaktır diye düşünüyorum. Bunun dışında genel sistematiğine ilişkin çok köklü ve çok ciddi bir değişiklik yapılması, çok da ayrıntılı bir düzenleme haline getirilmesi çok gerekli değil diye düşünüyorum; çünkü açıkçası bu yasaya bağlı olarak yapılan birçok uygulama da, elbette uygulama sırasında aksaklıklar olmamış mıdır, Olmuştur. Uyuşmazlıklar çıkmamış mıdır? Çıkmıştır; ama hayata geçmesi ve yürümeye başlaması da mümkün olmuştur. Dolayısıyla bu haliyle dediğim gibi sadece kapsam açısından doğru çizilmek, daha geniş bir kapsam haline getirilmek şekliyle yeterli gibi görünmekte benim açımdan. Teşekkür ederim.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

İkinci yazılı sorumuz Doç. Dr. Mehmet Şahin'e. " 'Özel sektör, maliyet ve gelirleri ile ilgili tahminlerini iki kez kontrol edecektir' diye çözüm öneriniz vardı. Bu önerinizle neyi ifade etmek istediniz? Zaten özel sektör maliyetlerini hesaplayarak ihalelere girmiyor mu? Maliyet- kar analizi neticesinde ihaleyi kazanmak için uğraşta bulunmuyorlar mı? Bu çözüm önerisi zaten tüm ihalelerde geçerli olmuyor mu? Teşekkür ederim değerli bilgileriniz için" demiş Dürdane Küçükaycan, Eskişehir-Osmangazi Üniversitesi.

Doç. Dr. Mehmet Şahin:

Sanıyorum, aynı şeyi söylüyoruz. Özel sektör evet iki defa kontrol ettiği için kamu sektörüne göre daha verimli, daha etkin çalışır. Biz de onu anlatmak istiyorduk.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Demek ki herhalde farklı bir şey mi söylüyorsunuz diye merak ettiler. Soru soran için yeterli herhalde cevap. Bir soru daha var size. "Kamu sübvansiyonlarıyla özel sektörün desteklendiği stratejik iktisat politikaları mekanizması Beyaz Fil Projesi ile çelişir mi? Yoksa serbest piyasa modeli ile uyumlu stratejik sanayi ve dış ticaret politikaları için gerekli araç Beyaz Fil Projeleri midir? Teşekkürler. Prof. Dr. Seyhun Doğan İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dekan Yardımcısı".

Doç. Dr. Mehmet Şahin:

Teşekkür ederim soru için. Şimdi tabii burada belki şunu açıklamakta biraz zorlandık. Beyaz fil deyince özel sektörün de beyaz filleri olabilir, kamunun da beyaz filleri olabilir. Önemli olan değerli bir projenin, değerli bir varlığın etkin, verimli, sürdürülebilirliğinin sağlanması. Özelde veya kamuda olması çok bir farklılık ifade etmiyor; fakat KÖSO (Kamu-Özel Sektör Ortaklığı)'lar kanalıyla bizim KÖSO'ları önermemizin sebebi, eğer KÖSO'lar kanalıyla değil de örneğin sübvansiyon politikası ile yürütüldüğünde belli garantiler altında o aldığı sübvansiyonlar hele de ciddi boyutlardaysa özel sektörün o dinamizmini köreltecektir diye düşündüğümüz için bunu önerdik. Bilmiyorum yeterli oldu mu?

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

İlk soruyu müsadenizle sevgili meslektaşım Gülsen Güneş'e veriyorum. Buyrun.

Prof.Dr. Gülsen Güneş- Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi:

Bu verimli ve aydınlatıcı oturum için tüm konuşmacılara ve sayın başkana öncelikle teşekkür ediyorum. Benim sorum hukukçu meslektaşıma olacak. Bu ortaklık ya da şirketlerin türü konusunda 3996 sayılı kanundaki düzenlemeyi acaba değerlendirebilir mi? Eğer yanılmıyorsam "sermaye şirketi" şeklinde düzenlemiş kanun ve uygulamada yalnızca anonim şirketler mi bu işi yürütebilir yoksa başka sermaye şirketleri de yer alabilir mi? Bu konudaki düşüncelerinizi rica ediyorum. Teşekkür ederim.

Yrd.Doç.Dr. Z. Ertunç Şirin:

Teşekkür ederim hocam. Belirttiğiniz gibi yasanın lafsında projenin uygulanması kararı verildikten ve muhatap belirlendikten sonra bu projenin yürütülmesi için bir sermaye şirketi kurulacağından bahsediliyor. Aslında Türk Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca değerlendirdiğimizde sadece sermaye şirketi olmak zorunda değil gibi görünüyor, limited şirket de pekala kurulabilir; ama uygulamada evet, hep sermaye şirketi oluyor. Biraz bunun sebebi yap-işlet-devret modeli kapsamında yatırımcı konumunda olan özel hukuk kişiisi de çoğu zaman kendi özkaynaklarını kullanmak yerine başka bir kaynaktan sermaye temini yoluna gidiyor ve bu kurulan şirketin çoğu zaman belki de hisselerinin rehnedilmesi yoluyla bir teminat göstermek durumunda kalabiliyor. Anonim şirketler de özellikle menkul kıymetleştirme konusunda çok daha kolay bir uygulama imkanı sağladıkları için diğer sermaye şirketlerine nazaran hep tercih edilen, daha ziyade tercih edilen şirket türü olmuş. O yüzden açıkçası ben başka bir şirket türü hani anonim şirket dışında bir sermaye şirketi türü kullanıldığına rastlamadım kendi adıma. Bu sebeple olsa gerek, bu işe en uygun tür o olduğu için tercih edilen sermaye şirketi o oluyor.

Doç. Dr. Ahmet Kesik – Maliye Bakanlığı

Sorum daha çok Mehmet Hoca ve Özge Hanım için olacak. Belki bir iki soru da İbrahim Hoca'ya sorarım; ama öncelikle ben bütün konuşmacılara sunuşları için teşekkür ediyorum. Anlayamadığım bir şey var o da şu: 3 Temmuz 2005 tarihinde Sağlık Bakanlığı kamu-özel sektör uygulaması ile ilgili bir kanun çıkardı ve üzerinden 7 yıl geçti. Bugün itibariyle bir tane ihale yapıldı, inşaatı başladı Kayseri'de; ikinci projenin geçtiğimiz günlerde ilanı yapıldı. Dolayısıyla ben biraz sizi bu kamu-özel sektör ortaklığı konusunda fazla iyimser mi buldum bilmiyorum; ama 7 yıldır bir idare bu konuyla ilgili bir daire kurmuş olmasına rağmen, Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Dairesi, acaba bugüne kadar 7 yılda 2 tane projeyi bu kapsamda ortaya koyabilmesini nasıl değerlendiriyorsunuz bu sunuşlarınız kapsamında? Birincisi o. İkincisi, bu kamu-özel sektör ortaklığı meselesini biraz bu enerji yap-işlet-devretlerinden biraz daha farklı düşünmek lazım yani meseleyi biraz daha geniş kapsamlı; ama aynı zamanda kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülmesi bağlamında da bunu değerlendirmek lazım. Çünkü bugün özelleştirmeleri de tartışıyoruz, özelleştirmeleri de yaşıyoruz. Yani böyle bir kamu-özel sektör ortaklığı tanımı yerine daha çok belki devletin değişik hizmet sunum modelleri denilmesini, bu hizmeti en etkin ve kaliteli şekilde hangi şekilde sunacaksa o modellere doğru gitmesini belki tartışmak lazım. Karşımızda böyle tek tip bir ortaklıktan ziyade daha geniş, daha esnek, daha farklı düşünebileceğimiz bir konsept var diye ben düşünüyorum. Bir bunların altını çizeyim öncelikle. Şimdi İbrahim Hoca da bir yönetmeliğin sondan ikinci maddesini gösterdi "Böyle bir madde gördünüz mü?" diye "Sayıştay'ın görüşünü alarak bu yönetmelik çıkarılmıştır" diye; çünkü mali konularla ilgili yönetmelikler mutlaka Sayıştay'a gider, Sayıştay'ın görüşü alınır ve öyle bir hüküm konur. 5018 sayılı kanun çerçevesinde çıkarılan bütün yönetmeliklerde o hükmü görebiliyorsunuz. Ben teşekkür ediyorum. Sağ olun.

Doç. Dr. Mehmet Şahin:

İlki, fazla mı iyimseriz? Aslında iyimser değiliz de iyimser olmaya çalıştık diyelim. Neden böyle dersek... Fazla ideolojik olmama kaygısıyla belki fazla iyimser görünüyoruz. Belki bunun yansıması olabilir diyebiliriz; çünkü aslında yapmak istediğimiz... Biz daha önce Özge Hanım'la kamu-özel sektör ortaklıkları ile ilgili nacizane bir de kitap yazmıştık. Kamu - özel sektör ortaklıklarının daha çok gündeme geleceğini, daha çok konuşulacağını, konuşulması gerektiğini; fakat ideolojik tartışmalar arasında bunların çok güme gittiğini görüyoruz. Bir yandan tamamen karşı duruş bir yandan tamamen savunan bir görüş... "Bu ikisi arasında bir yer alınamaz mı? Olumlu tarafları, olumsuz tarafları... Süreç daha iyi şekilde yönetilemez mi? Eksik yönleri nasıl tamamlanabilir?" Yapmaya çalıştığımız aslında bu. Daha çok dediğiniz gibi enerji ihaleleri ile gündeme geliyor; ama aslında mesela Amerika'ya baktığımızda daha çok yerel idarelerde kamu-özel sektör ortaklıklarının gündeme geldiğini görüyoruz. Bizde de bunlar söz konusu; ama henüz daha kaç yıldır... Mesela ben hatırlıyorum sizin de yazdığınız ta 2006'lardan bir makalede "merkezi bir KÖSO biriminin kurulması" bizde sürekli söyleniyor sadece iki bakanlıkta, belki iki bakanlık dışında da. Mesela bir yerel yönetim su - kanalizasyon işlerindeki uygulamalar ortada, KÖSO uygulamaları ve bunlar gittikçe artıyor. Bunlarla ilgili yerel yönetimlerin ne doğru dürüst teknik alt yapısı, bilgi alt yapısı; bunlar oluşturulmamışken belediyeleri bu şekilde KÖSO'larla bu hizmetleri buraya açmak ve onların olumsuz sonuçları tekrar döndüğünde böyle sıkıntılar ortaya çıkabiliyor. Aslında amaç iyimser olmak değil, "süreci nasıl yönetiriz?". Direkt karşısında durmadan, madem bu süreç var "nasıl daha iyi hale getirebiliriz?". Bu bakış açısını geliştirmeye çalıştık. Teşekkür ediyorum.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Sayın Turgay Berksoy'a da bir söz vermek istiyorum. Hocam belki sizin söylemek istediğiniz bir şey vardır. İyimser-kötümser ayırımında bilimsel olarak neredeyiz?

Prof. Dr. Turgay Berksoy:

Teşekkür ederim. Ben aslında pek söz almayı düşünmüyordum; ama Sayın Kesik'in bu sorusundan hareketle birkaç düşüncemi de paylaşmak istedim sizinle. Sayın Kesik tabii haklı olarak da ifade etti. Bir 7 yıldır böyle bir birim kamuda oluşturulmuş olmasına rağmen sadece bir proje bir de hazırlık aşaması var. Şimdi bu soruyu Sayın Kesik akademisyen kimliği ile mi yoksa kurumsal kimliğiyle mi sordu? Ben onu akademisyen kimliğiyle sorduğundan hareketle ifade edeyim ve dolayısıyla kendisini hedef almayayım. Söyleyeceğim tabii şey şu olmalı: Bu soruyu bence kamunun kendi kendisine de sorması gerekir. Değil mi? Bu tür projelerin özendirilmesine yönelik hiç kuşkusuz kamunun da biraz daha aktif bir politika izlemesi, özendirici bazı önlemleri alması, tabii ilave bir vergisel finansman boyutunu yaratmamak kaydıyla hiç kuşkusuz tabii yani yeni bir verimsizlik yaratmadan... O nedenle bu bir parça kamunun da kendi sorumluluk alanında. O niteliğiyle ben şimdi soruyu Sayın Kesik'in kurumsal niteliğiyle sorduğu şeklinde de ikinci aşamada değerlendirirsem şimdi bu soruyu kendisine

soruyorum: Acaba kendisi bu konuda, neden bu uygulamaların bu kadar yavaş gittiğine ve bu sistemin bu kadar yavaş çalıştığına ilişkin kendisinin değerlendirmeleri ve düşünceleri nelerdir diye ben kendisine pas etmek istiyorum izninizle sayın başkan. Teşekkür ederim.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Hocam biliyorsunuz maliye sempozyumu kitapları çok aranıyormuş. Belki kayıtlara geçsin diyedir, kayıtlarda tespit edilsin diye. Böyle olabilir mi?

Doç. Dr. Ahmet Kesik:

Teşekkür ederim. Ben aslında soru ve yoruma devam edecektim; ama fazla uzatmamak için kestim. Bunu söylerken Sağlık Bakanlığı örneğini bilinçli olarak verdim; çünkü biz dünya uygulamasına baktığımız zaman bu PPP modellerinin toplam proje stoku içinde çok yüksek bir orana varmadığını görüyoruz. Yani bunu en iyi uygulayan ülkelerden bir tanesi İrlanda. İrlanda da bile toplam proje stokunun maksimum %15'ine çıkabiliyorlar. PPP proje stokunun toplam içindeki payı maksimum %15'e kadar çıkıyor. O yüzden ben soru ve arkasından bu söylediğimi şunun için altını çizmek istiyorum: Çünkü bu iş hem kolay bir süreç değil hem de bu kadar bizim ülkemizdeki bütün proje meselelerini, bütün alt yapı meselelerini bununla çözebileceğimiz anlamına gelmemeli diye düşünüyorum. Bir de bu iş bir sermaye birikimi sorunu. Şimdi ben özelleştirmeler diye onun için söyledim. Şimdi biz kamu hizmetlerini özel sektör eliyle de yaptırıyoruz. Yani özel sektör gidip kendi hastanelerini yapıp işletebiliyor. Özel sektörün piyasada birtakım kamu hizmetlerini bu kadar ileri düzeyde görebildiği, bu kadar piyasalaşmanın arttığı bir dönemde kamu-özel sektör ortaklıklarının ya da PPP modellerinin de biraz geri planda kalmasını da anlayışla karşılamak lazım ki bugünkü örneğin Sağlık Bakanlığı örneğinde, az önceki örnekte özel sektör gidip kendi hastanelerini yapıyor ve kendi hastanelerini işletiyor. Yani siz burada sağlıkta yeni bir model öneriyorsunuz, farklı bir model; ama arz ettiğim gibi özel sektörün de piyasada oyuncu olarak kamu hizmetlerini gördüğü bir dönemde bunu tek bir çözüm ya da model gibi ben ortaya koymamak gerekir diye düşünüyorum. Bir de aynı zamanda bu bir sermaye birikimi sorunu. İbrahim Hoca bankalarda büyük mevduatı olanlardan bahsetti. Bankalardaki büyük mevduatınız şu ya da bu hiç fark etmez, sonuçta sizin ulusal tasarı programınız %12 mi? %12. Bu %12 ile siz bütün yatırım ihtiyaçlarınızı karşılıyabiliyor musunuz? Karşılayamıyorsunuz. Bunun üzerine %8-%9'luk bir ilave kaynak ihtiyacınız var mı? Var. Bunu da dışardan karşılamak zorunda mısınız? Zorundasınız. Dolayısıyla meseleye böyle baktığınız zaman uzun dönemde bu PPP modellerinin acaba sermaye birikimini artırıcı bir etkisi var mıdır yok mudur ona bakmak lazım ve o yüzden hocanın, Daron Acemoğlu'nun kitabına atıfla bahsettiği ve hatta bir örnek o bahsettiği yer Nogales; hem Amerika Nogales hem Meksika Nogales... Sonuçta başka konulara odaklanmak lazım. O da Ali Sina'nın ve diğerlerinin çalışmalarında çok bahsettiği özel mülkiyet hakkı, hukuk sisteminin etkinliği ve kurumsal mekanizmaların etkinleştirilmesi falan filan. Belki onlara doğru gitmek lazım diye düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Çok teşekkür ediyoruz Sayın Ahmet Kesik görüşleriniz için. Bir sorunuz daha vardı değil mi sizin? Yanlış mı hatırlıyorum? Soru var mı? Yok değil mi?

Araş. Gör. Gonca Güngör - Sakarya Üniversitesi

Ben Mehmet Hoca'ya ve İbrahim Hoca'ya birer soru sormak istiyorum. "Beyaz Fil" tanımını yaparken değeri yüksek olan, maliyeti yüksek; ancak sonuçta çok fazla getirisi olmayan değersiz varlıklar gibi bir tanımda bulundunuz ve kamu üniversitelerini de "beyaz Fil" kapsamında değerlendirdiniz. Üniversiteler bir ülkenin beşeri sermayesinin büyümesindeki en büyük yapı taşlarından biri değil mi? Üniversitelerimizi ne olarak bu kapsamda değerlendirdiniz? Ya da şöyle bir eleştirel bakış getirmek istiyorum: Üniveristelerin ana taşlarından biri akademisyenlerdir. O zaman biz bu problemlerin kökeninde kendimizi görebilir miyiz? Akademisyenlerin kamu ünviersitelerinin beyaz fil olmasında payı nedir?
İkinci sorum da İbrahim Hocam'a olacaktı. Ülkeler bazında tasarruf miktarının gayri safi milli hasıla içerisinde tasarruf miktarının oranlarından bahsettiniz ve Rusya'yla Türkiye arasında bir karşılaştırma yaptınız. Neden diğer ülkeler değil de Rusya ile Türkiye arasında bir karşılaştırma oldu? Özellikle bir önem atfettiği için mi orada vurgu yaptınız? Teşekkür ediyorum.

Doç. Dr. Mehmet Şahin:

Tabii bir konuyu yanlış anlatmayalım. Beyaz filler değerli varlıklar. Olumlu bir tarafı var: Değerli. Fakat olumsuz bir tarafı var: Kullanım değeri olmayan. Şimdi kamu üniversitelerini de böyle düşünürsek bizim oradaki önerimiz beyaz filler kapsamında değerlendirilebilir. Tabii burada, bizim çalışmamızda herhangi bir uygulamalı örnek yok. Orada söylediklerimizin hepsi farklı bir bakış açısıyla tartışılamaz dediğimiz bazı değerleri tartışmaya açmak. Örneğin, kamu üniversitesi kurulduysa biz o kamu üniversitesinde çalışıyorsak illa ki o kamu üniversitesi verimli, iyi çalışan bir varlık değildir. Tamam, değerli; ama onu sürdürebilmek sorunsa... Çok basit bir örnek vereyim, biraz sulandırayım konuyu isterseniz: Mesela hayırsız bir evlat. Evladınız var, çok değerli, atamıyorsunuz; ama hayırsız, çalışmıyor, zarar veriyor. Ne yapacaksınız? Şimdi kamu üniversitelerinin hepsini aynı kapsamda tabii ki düşünemeyiz; fakat biz bunu böyle "kamu üniversiteleri de bu kapsamda düşünülebilir" dediğimizde eminim başka sorular da gelecektir işte "kanal projesi niye böyle dediniz, öbürüne niye"... Bunların hiçbirisine beyaz fildir demiyoruz. Beyaz fil olarak değerlendirilebilir, böyle düşünüp bu bakış açısı ile bunlara tekrar bakmak gerekir. Burada bizim vurgulamaya çalıştığımız, zaten başkanımız da onu çok güzel bir şekilde –benim ifade edemediğim bir şekilde- ifade etti: Bütün projelere böyle bakmak gerekir. Olumlu vurgu konusunda bir sorun çıkmıyor. Değerli Başkan bir örnek daha vereyim. Mesela bir asma köprü yapıyorsunuz. Çanakkale'ye dünyanın en uzun ve en estetik asma köprüsünü yaptığımızı düşünelim; fakat kimse gelip geçmiyor veyahut gelip geçenler oranın verimi yetersiz. Şimdi burayı yıkabiliyor musunuz? Sembolik bir önemi var, değerli. Bizim tanıtımımızı yapıyor;

ülkemizin tanıtımını, şehrin tanıtımını. Ortak kimliğimizi bir araya topluyor. Atamıyoruz; ama aynı zamanda verimli çalıştıramıyoruz. Şimdi beyaz filler böyle projeler. Beyaz fil olmayan diğer verimsiz kamu yatırımlarından ayırmak için örneğin, otelin önü ile karşı cadde arasına bir üst geçit yaptığınızı düşünelim. Oradan da kimse geçmiyor; ama onu verimsiz diye yarın yıkabiliriz. Önemli değil, sembolik bir değeri yok. İşte beyaz filler böyle projeler. Bizim burada tek amacımız dediğim gibi her tür projeyi bu anlamda tartışmaya açabilmek. Şu kişi söylüyor diye veyahut da bu beyaz filler konusunda belki tartışmanın önemli bir kısmı bunların yeniden kullanıma açılmasında zaten ortaya çıkıyor. Bunlar verimsiz hale geldiğinde örneğin, KÖSO'lar kanalıyla bunları yeniden kullanalım dediğinizde mesela diyelim ki bir kiliseyi yeniden açıyorsunuz. Çünkü orada artık cemaat kalmamış, eski kullanım alanı bitmiş; fakat yeniden açtığınızda burayı otel mi yapacaksınız, yeniden kilise mi yapacaksınız, camiye mi dönüştüreceksiniz, kültür merkezi mi yapacaksınız... Mesela şu an Haydarpaşa'nın durumu. Ne yapacağız? Tam da bu. Beyaz fillerin belki de en çok tartışmalı durumu bu. Buna benzer bir sürü örnek sayabiliriz. Bu tartışmayı gündeme getirmek. Teşekkür ederim.

Yard.Doç.Dr. Metin Bayrak- Atatürk Üniversitesi

Hocam birinci sorum Mehmet Şahin Hocam'a. Beyaz fil tanımlanırken üretken olmayan, bakımı yüksek maliyet gerektiren ve aynı zamanda vazgeçmenin mümkün olmadığı kusursuz ve yüksek statü göstergeleri olarak tanımlandı. Proje amaçları belirlenirken açık ya da gizli siyasi amaçlar ve siyasi müdahalenin mevcut olduğu belirtildi. Şimdi beyaz filler sorununa baktığımızda çok eskiden aşina olduğumuz KİT sorununa yeni bir bakış tarzı olarak algılanabilir mi? Eğer böyle düşünülürse beyaz filler sorununu çözme konusunda salt iktisadi kaygılarla olaya bakmaktan ziyade ideolojik bakışların ağırlık kazandığı bir ortamda beyaz filler sorunu ne oranda çözülebilir? Sorum bu hocam.

İbrahim Atilla Hocam'a küçük bir katkı yapmak istiyorum. Sorunların çözümünde aynı dili konuşmaya vurgu yaptı. Aynı dili konuşmaktan ziyade; çünkü şu anda salondaki değerli katılımcıların tamamı aynı dili konuşuyor, sorunların çözümünde aynı duygu ve düşünceleri paylaşmanın daha önemli olduğunu düşünüyorum. Teşekkür ediyorum.

Doç. Dr. Mehmet Şahin:

KİT sorununu da içine alan beyaz fil sorunu; ama onu da aşan bir boyutu var. Çünkü daha çok aslında bunların batıda gündeme gelmesi ekonomik varlıklardan ziyade … Günümüzde yeni KİT sorunu da dahil olmak üzere hepsini içine alan; fakat bunların çözümündeki siyasi yön evet, hani biraz önce örnek verdik bir kiliseyi şu anda yeniden restore edeceksek nasıl açacağız dediğimizde veya daha az tartışmalı diyeceğim... Aslında bununla ilgili her söyleyeceğim şey tartışma yaratacaktır burada. Örneğin, şu anda Haydarpaşa'nın durumunu nasıl çözeceğiz? Otel mi yapacağız, kültür merkezi mi yapacağız, yeniden mi... Bunların hepsi siyasi tercih. Bu siyasi tercihler de... Beyaz fillerin iki özelliği daha var: Birisi, toplumu bir arada tutan; ama bir yönüyle de toplumu kutuplaştıran, ayrıştıran bir niteliğe de bürünebilir. Siyasi bir tercih.

Yrd. Doç. Dr. Metin Meriç – Dokuz Eylül Üniversitesi

Mehmet Şahin Hocam'a. Deminki söylediklerine pek katılmıyorum; çünkü üniversitelerin hayırsız evlat olmadığını zannediyorum. Üniversiteler ülkeler için gerçekten de hayırlı evlatlardır diye düşünüyorum ve bir katkıda bulunmak istiyorum. Beyaz fil konusu son dönemde gündemde. Geçende de basına yansımıştı bu konuda, özellikle Katar Cumhuriyeti son 2014 Avrupa ya da Dünya Şampiyonası'nı almış durumda ve 5 tane de büyük stad yapacak. Yaklaşık olarak maliyeti 4-5 milyar civarında bir maliyet; fakat şöyle bir çözüm getirmiş Katar: Bundan sonraki maliyetleri çok devam edeceği için... Katar'ın nüfusu belli, 5 tane büyük olimpik stadı ne yapacak? Bu konuda da güzel bir çözüm getirmişler ve demiş ki Katar: "Bu stadların hepsini prefabrik olarak yaptığını ve şampiyona bittikten sonra isteyen ülkelere bunları bedelsiz olarak vereceğini taahhüt ediyor. Böyle bir çözüm önerisi son dönemde getirilmiş durumda, teşekkür ederim.

Prof.Dr. Dilek Yılmazcan- Maltepe Üniversitesi

Beyaz filler sıralamasında kamu üniversiteleri var; ama bugün kamu üniversitesi sayısına yakın Türkiye'de vakıf üniversitesi var. Ben de onlardan birinde çalışıyorum, uzun yıllar kamuda çalıştıktan sonra. Acaba "Etkinlik açısından kamu mu etkin yoksa vakıflar mı?" derseniz, ben "Kamu etkin" diyeceğim. Peki vakıf üniversiteleri de devletten pay alıyor, önemli bir bölümü. Bunları nerede göreceğiz? Sizin tanımınızdan kamu üniversiteleri beyaz fil, vakıf üniversiteleri siyah fil tanımı çıkıyor. Kusura bakmayın bir maliye hocası olarak bu görüşe kesinlikle katılmıyorum. Teşekkür ederim.

Doç. Dr. Mehmet Şahin:

Şimdi tabii bu konuyu polemik konusu haline getirmek istemiyorum; ama bir o alınganlıklarımızdan... Yani herhangi bir proje beyaz fil olabilir mi? Zaten bizim tanımımız da "bütün kamu üniversiteleri beyaz fildir" değil. Niye kamu üniversitelerini söyleyip de vakıf üniversitelerini söylemedik? Çünkü tebliğimizin başlığı "Kamusal Beyaz Filler" olduğu için yoksa böyle bir...

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Beyaz fil kavramı hakikaten spekülatif bir konu. Dolayısıyla mümkün olduğu kadar beyaz fil kavramının önemli bir proje olduğunu; ama sürdürülebilirlik, finansman gibi birçok problemleri de olduğunu görüyoruz. Onun çözümlerinden biraz çıkıp başka sorulara da geçebilirsek çok seviniriz; ama kamu üniversiteleri tabii ki bizim göz bebeğimiz, dolayısıyla apayrı değerlendirilmesi gerekir.

Prof.Dr. Gülsen Güneş- Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi:

Ben artık bu beyaz fil tespit konusunda biraz uca kayıldığı düşüncesindeyim; çünkü üniversiteler sadece hizmet ve ürün sunan kurumlar değildir. Sayın İstanbul Üniversitesi Rektörünün de açılış konuşmasında yaptığı gibi en önemli işlevleri, kültür üretmektir, araştırma yapmaktır. Bir de bu hususların da göz önünde tutulması lazım. Üniversiteleri sadece bir hizmet ve ürün sunan bir sektör olarak görmemek durumundayız diye düşünüyorum. Teşekkür ediyorum.

Yard.Doç.Dr. Sezai Temelli

Teşekkür ederim herkese, saygıyla selamlıyorum. Konuşmacılara da özellikle teşekkür etmek istiyorum sembollerinde doğa dostlarını kullandıkları için. Fil ile başlayıp balık ile bitti konuşma. Gerçekten bu hassasiyete, bu sembolizme teşekkür etmek gerekiyor- bu kadar doğanın hızla tüketildiği bir dönemde. Burada beyaz fil konusunu tabii züccaciye dükkanında hayal edildiği için herhalde bu kadar fazla takıldık. Geçmiş 30 yıllık deneyimin bu konuşma kurgusunda dikkate alınmaksızın değerlendirildiğini ve sanki tarihsel olarak bu arka plan biraz ihmal edilmiş gibi geldi bana; çünkü 30 yıl öncenin tartışma konularında yine kamuya karşı herhangi bir beyaz fil tanımlaması olmasa da kamuya karşı bir argümantasyon üzerinde politik iktisadın inşa edildiği, buna karşı muhalif bir karşı söylemin geliştirilmediği bir dönemi yaşadık. 2008 krizinden sonra -özellikle finans konusuna da vurgu yapıldı- tekrardan bir kamuya dönüşü görüyoruz. Bu kamuya dönüşü eğer biz KÖSO'lar üzerinden tartışacaksak geçmiş 30 yılda yaşadığımız bu gerilemenin etkileri nasıl ilerideki 30 yıla yansır ele almalıyız. Sorum dört konuşmacıya da özellikle kısaca şu: Bütün bu analizlerde; kamu, özel sektör, devlet ekonomisi analizlerinde dışsallık kavramı hiç geçmedi. Dışsallık analizinden yoksun bir kamu hizmeti projesi değerlendirilmesi yapılabilir mi? Bunu özellikle mi dışarıda bıraktınız yoksa bunun analize dahil edilmesi gerçekten acaba bu projelerin hayata geçmesi önünde büyük bir handikap, büyük bir bariyer mi yaratır? Son olarak örneğin, İstanbul Şehir Tiyatroları konusu tartışıldı toplumda . Bu da acaba özelleştirilmesi kent halkının sanata erişim hakkı konusunda, dışsallık mevzusu konusunda nasıl bir örnek üzerinden yanıt verirsiniz? Hemingway ile bitirelim. Hemingway'in balıkçısı; olta balıkçısıdır, trollere sahip büyük bir işletme sahibi değildir. Bence Hemingway Godot'sunu bulmuştur. Teşekkür ederim.

Doç.Dr. İbrahim Attila Acar:

Ahmet Bey şeyi soracağım çok özür dilerim; ama bilgi edinme anlamında da soruyorum. Bir de ikimiz de burada söylemiş olduk .Yani bir yönetmeliğin sondan ikinci maddesi "Sayıştayın görüşü alınarak..." diye başlar mı? Ben" Bunu gördünüz mü?" diye sordum yoksa sayıştayın görüşünün alındığını elbet... Var mı böyle? O zaman ben bilmiyormuşum, ben atlamışım. Özür dilerim.

Hasan Baş

... 5. maddesi mali konularda düzenlenen yönetmeliklerin Sayıştay'ın istişari görüşünden geçirileceğini öngörür. Yeni 6085 sayılı Sayıştay kanununda da bu yolda hüküm vardır. Ancak bir yönetmeliğin 2. maddesinde "Sayıştay görüşü alınarak hazırlanan bu yönetmelik, yayımı tarihinde yürürlüğe girer" diye bir hüküm olmaz. Bu hüküm nerede olur? Bu hüküm yönetmeliğin sonunda olur. Sayın hocamın verdiği örnekte de 2. madde değil de 13. madde idi. Notlarım benim öyle. Sondan 2. maddedir. Sayın hocam galiba ben 2. madde diye algıladım.

Doç.Dr. İbrahim Attila Acar :

Sondan ikinci.

Hasan Baş

Bu yasal bir gerekliliktir. Sayıştay bu konuyu bilir mi bilmez mi o konuya girmeyeceğim; ancak bu yasal bir zorunluluktur ve bu sayıştayın görüşü de istişaridir. İdarenin uyması suret-i katiyyede mümkün değildir. Beyaz fil konusunda da bir iki kelam etmek istiyordum; ama zat-ı alinizin uyarısı üzerine ondan vazgeçiyorum efendim. Teşekkür ederim.

Doç.Dr. İbrahim Attila Acar:

Bir Rusya değerlendirmesi vardı arkadaşımızın sormuş olduğu. Rusya'yla Türkiye'yi şu açıdan kıyasladık o görüntüde: O görüntüde zaten en başta Çin var. En yüksek tasarrufa sahip olan o görünüyor. İkincisi Hindistan. Dolayısıyla Doğu Avrupa ülkelerini saymazsak orada bir yoğunlaşma Batı Avrupa ülkeleri Doğu Avrupa ülkeleri ve krizdeki İspanya, Fransa, İtalya dışarı bırakıldığı zaman biz gözümüze kestirdiğimiz için biraz da belki Rusya'yla başlamayı uygun gördük. Çin'in tasarrufu, Hindistan'ın tasarrufuyla belki baş edemeyiz; ama en azından Rusya bile bu kadar tasarruf ediyor, en yüksek baremi onlar oluşturmuşlar; "onun ikisini birlikte değerlendirebiliriz" noktasından hareket etmiştim.

Sondaki bir konu var: Shanghai Expo 2010 Fuarı burada düzenlendi. 2010 fuarının düzenlendiği alan burası. Şimdi bu fuarla ilgili olarak Shanghai Fuarı'nı 70 milyon kişi gezmiş, 6 ay açık kalmış dünyanın 160. Fuarı ve 4.5 milyar dolar harcanarak bu fuar alanı oluşturulmuş. Şimdi biz önce 2015'e aday olduk İzmir üzerinden, 2015'i gerçekleştiremedik Milano aldı. Şu an 2020'yi hedefliyoruz. Rakiplerimizin arasında Sao Paulo, Ekaterinburg, Dubai var. Bunların da şu anki bütçeleri 5 milyar dolar civarında. Şimdi Shanghai ile ilgili şunu söyleyeceğim: Altı defa deneme açılışı yapıp 70 milyon kişiyi ağırlayıp 4.5 milyar dolar harcayıp bir fuar alanı oluşturuyorlar. Bu fuar alanları çok uzun süreli çalışmalarla ortaya çıkıyor. Bu da bir beyaz fil – biz de geleneğe uyalım. Bunu yapıyorlar ve sonuçta gerçekleştikten sonra ortaya bir katma değer de çıkıyor,

dışsallık da oluşturuyor. Şimdi İzmir konusunda son hafta bir şey yaşadık. Yaşadığımız olay yürütme kurulu üyesi yardımcıları Vali Bey ile birlikte bir anlaşmazlığa düştüler ve topluca istifa ettiler. Burada temel sorun, biraz bu PPP adını verebilirsiniz ya da kamu-özel sektör iş birliği adını verebilirsiniz, iş yapma biçimlerinden kaynaklanıyor, bir kültür. "Bunu birlikte acaba nasıl başarabiliriz, nasıl gerçekleştirebiliriz?" biraz buna bakmak gerekiyor. Şurada böyle bir proje planlanıyor, İnciraltı'nda Expo Fuarı; ama bu projenin 2013'te oylaması yapılacak. Geçen oylamada 160 ülkeden 60 oy almışız. Şimdi tam hedefe kilitlendiğimiz bir sırada, üstelik Kore'deki ön görüşmeler sırasında yürütme kurulu en üst üyeleri istifa ediyor. Yani kamu-özelin biraz daha aynı dili konuşması, anlaşabilmesi ve kültürün birbirine yaklaşması gerekiyor. Hükmedici, talimat verici hale dönüştüğü zaman o zaman bu tür birliktelikler sürmüyor, devamlı olmuyor. Ondan sonra bu tür Ahmet Bey'in Sağlık Bakanlığı örneğinde vermiş olduğu gibi çekinceler devam ediyor.

Son olarak şunu söylemek istiyorum: Biz kendi insanımızı yatırıma teşvik edemezsek, yatırımlara özendiremezsek, yönlendiremezsek Joint Venture'mış, yabancı konsorsiyumlar gelip ülkemize yatırım yapacakmış bunları beklemeyelim. Çok teşekkür ediyorum.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Sorular Sayın Uysal'a ve Sayın Acar'a olursa sevinirim. Var mı Sayın Uysal'a bir sorusu olan?

Doç. Dr. Mustafa Çelen- Marmara Üniversitesi

Hem bir soru hem de sorudan ziyade bir katkı niteliğinde olacak.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Sadece soruları alalım ne olur hocalarım da uyarıyor. Sadece soru alabilirsek...

Doç. Dr. Mustafa Çelen:

Bu PPP'lerde kullanıcı ödentilerine veya fiyatlara devletin garanti vermemesi, talebe devletin garanti verilmemesi konusunda arkadaşlarımız vurgu yaptılar. Doğrudur, güzeli odur; ama eğer pratikte siz sırf alım garantisi değil, aynı zamanda hukukçu arkadaşımızın söylediği gibi çoğunu %80'ini borçlanmayla gerçekleştirilen projelerde devletin borçlanma garantisi bile verdiği görülüyor. Bunlar verilmese ne olur? Verilmediği zaman bunlar doğrudan risk analizinde fiyata yansıyor yani siz PPP projesiyle garantisiz ürettiğiniz hizmetin kullanıcı fiyatlarıyla kamu garantili ürettiğiniz kullanıcı fiyatları arasında ciddi bir fark oluyor. O yüzden bu bağlamda ne düşünüyorlar? Gerçekten garantisiz verilen yapıların dünya uygulamalarında çok yaygın olmadığını

biliyorum. Garantili verilen yapıların da doğru kamuya ciddi bir yük yükleme kapasitesi var; ama kullanıcı fiyatlarına doğrudan pozitif etkisi var diye düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Araş.Gör. Özge Uysal:

Tabii söylediklerinizi doğru kısmen; ama garanti verildiği takdirde de kamunun, özel sektörün verimliliğini kaybetme riski ortaya çıkıyor. Bu yönde bir sıkıntı oluşturabileceği açısından tabii olumsuz bir etkinin ortaya çıkma şansı var. Kısaca bunu söyleyebilirim.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Teşekkürler. Zamanlama açısından 12:30 demiştik, zamanımız doldu. Hocalarım beni uyarıyorlar önden. Bir son soru verelim ve artık bitirelim lütfen; ama sadece soru olsun lütfen ve kime sorduğunuzu da açıklarsanız.

Yrd. Doç. Dr. Sermin Sarıca - İstanbul Üniversitesi:

Özge Hanım'a ve İbrahim Bey'e sormak istiyorum ben soruyu. Avrupa yatırım bankasının raporlarına göre Avrupa'da en fazla PPP kullanan ülkeler bu PIGS diye adlandırdığımız ülkeler yani İrlanda, Yunanistan vs. şimdi buna bakarak zaten sırf aslında bu PPP projelerinin birtakım harcamaları bütçe dışına çıkardığı ve mali kısıtlamaların dışında göstererek rahatlattığını görüyoruz; ama bu, kamudan böyle bir paranın çıkmadığı anlamına gelmiyor. Şimdi Özge Hanım sunarken sunumunda bir gösterge kullanmıştı. Orada harcamaların azaldığını söylerken neyi kast ediyor? Harcamaların bütçe dışına çıkması bunun vergi mükellefleri üzerindeki yükünün azaldığı ya da bütçe üzerindeki yükünün azaldığı anlamına geliyor mu gerçekten? Bunu merak ediyorum.

Araş.Gör. Özge Uysal:

Kast ettiğim harcamalar yatırım harcamaları. Onu kast ederek söylemiştim. Evet kısmen, özellikle uzun vadeli yatırımları bütçe dışına alarak diğer projeler için bir alan yaratmış oluyor, özellik kısa dönem için bu daha çok mevcut olan bir durum; ama tabii uzun vadede –sunumda da bahsettiğim üzere- özellikle birtakım sıkıntıları da beraberinde getiriyor işte demokrasi açısından ve kontrol açısından. Uzun vadeli projelerin kontrolü açısından bazı sıkıntılar meydana getiriyor; ama böyle bir avantaj da sunduğunu söyleyebilirim.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Bir katılımcımız gri filleri sormak istiyormuş son soru olarak. Bilmiyorum son bir gri fille bitirelim isterseniz, buyrun.

İsmi belirtilemeyen kişi:

Sayın başkan teşekkür ediyorum, diğer panelistlere de başarılar diliyorum. Şimdi beyaz ve siyah filler konuşuldu; ama ben gördüm ki ortaya bir "Gri Fil" çıktı. Ben Sayın Şahin'e diyorum ki: İzmir 23. Üniversite Olimpiyatları, İTO Formula 1, 2011 Erzurum Kış Olimpiyatları beyaz fil dediniz; ama bunların getirisi götürüsünden fazla değil mi? Ülkeyi dünyaya net biçimde tanıtması... Ayrıca geçici de olsa bir istihdam yaratmadı mı? Bu bir çelişki yaratmıyor mu? Bunların ıslahı ve etkin kullanımı halinde çevreye, topluma pozitif katkıları hiç yok mu? Kamunun her şeyi yapmasını kar mantığıyla mı görüyorsunuz? Yoksa bunlar bir gri fil mi oldu? Teşekkür ederim, saygılar.

Doç. Dr. Mehmet Şahin:

Sanıyorum bildiri amacına ulaşmıştır. Bir tartışmayı, bir kaşımayı, bir rahatsızığı yaratabildiysek; çünkü bizim buradaki amacımız aslında o söylediklerimizin hiçbirisini – çok özür dilerim- "Aha bu beyaz fildir!" diye değil de "Bunlar beyaz fil olarak da düşünülebilir". Çünkü aslında her biri için ayrı bir çalışma yapmak... Biz bunları yapmadık. Yani her proje için ayrı ayrı Sezai Hoca'nın dediği gibi dışsallıklarını, her türlü getiri götürüsünü hesaplayıp ondan sonra hangisi beyaz fil kategorisindedir net bir şey söylemek gerekir. Amaç bu. Bir de beyaz fil kutsal diyoruz ya bu tartışmadaki rahatsızlıktaki en büyük şey de bu herhalde. Kafamızda kutsallar yaratıyoruz, bunu nasıl beyaz fil... Eğer siz kamu üniversitelerinin tamamının – ben de kamu üniversitesinde çalışıyorum, ekmeğimi oradan yiyorum- verimli çalıştığını düşünüyorsanız zaten sorun yok.

Prof.Dr. Esra Ekmekçi:

Müsade ederseniz, görünen o ki biz beyaz filleri bir sempozyum konusu olarak başlı başına ele alacağız ve yeniden değerlendireceğiz. Ben bütün katılımcılara ilgiyle izledikleri için çok teşekkür ediyorum ve tebliğ sunan değerli meslektaşlarıma da ilginç tebliğlerinden de bizi aydınlattıkları için teşekkür ediyorum.

Plaket Töreni

SUNUCU

Yemeğe geçmeden önce oturum başkanımıza ve konuşmacılarımıza plaketlerinin takdimi var. Öncelikle oturum başkanımız Prof. Dr. Esra Ekmekçi Çalıcıoğlu Hocamız'a plaketini takdim etmek üzere Rektör Yardımcımız Sayın Prof. Dr. Ahmet Cevat Acar Hocamız'ı davet ediyorum.

Plaketini almak üzere Sayın Prof.Dr. Turgay Berksoy'u ve kendisine plaketini vermek üzere Sayın Prof.Dr. Engin Ataç'ı davet ediyorum.

Doç.Dr. Mehmet Şahin'e plaketini vermek üzere Sayın Prof.Dr. Beyhan Ataç'ı davet ediyorum.

Araş.Gör. Özge Uysal'a plaketini vermek üzere Sayın Prof.Dr. Şahin Akkaya Hocamız'ı davet ediyorum.

Sayın Yrd.Doç.Dr. Z. Ertunç Şirin'e plaketini Prof.Dr. Esra Ekmekçi Çalıcıoğlu Hocamız'ın vermesini istirham edeceğiz.

Doç.Dr. İbrahim Attila Acar'a plaketini vermek üzere Sayın Prof.Dr. Turgay Berksoy'u tekrar davet ediyorum.

Hediye Takdimi

Sunucu:

Sırada oturum başkanı ve konuşmacılarımıza hediyelerinin takdimi var. Hediyeleri takdim etmek üzere Sayın Doç.Dr. Binhan Elif Yılmaz Hocamız'ı davet ediyorum.

27.
TÜRKİYE
MALİYE
SEMPOZYUMU
20 - 24 Mayıs 2012
Antalya, Belditbi -
Rixos Sungate
Vergi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması
Yoksulluk ve İstihdama Yönelik Vergi Politikaları
Kamu - Özel Sektör Ortaklıkları
AB Vergi Politikaları
SEMPOZYUMU

23 Mayıs 2012

IV. OTURUM

PUBLIC SECTOR – PRIVATE SECTOR PARTNERSHIPS

09:30 – 11:00

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Erdoğan ÖNER
(Ufuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi-Maliye Bakanlığı eski Müsteşarı)

- **Conflicts, Companies, Human Rights and Water - A Critical Review of Local Corporate Practices and Global Corporate Initiatives**
  (Prof. David J. HALL - University of Greenwich)

- **Water Privatization in Africa: Lessons from Three Case Studies**
  (Prof. Kate BAYLISS - University of London)

Yrd. Doç. Dr. Sermin Sarıca (İstanbul Üniversitesi, Maliye Bölümü):

Sevgili Hocalarım, Sayın Bürokratlar, Siz Sevgili Dinleyiciler, Arkadaşlarım; çok teşekkürler bu oturuma geldiğiniz için. Bu oturuma yurtdışından saygın akademisyen dostlarımızı çağırmamız için beni teşvik eden Prof. Dr. Ateş Oktar'a öncelikle teşekkür ediyorum.

David Hall ve Kate Bayliss çok uzun zamandır kamu-özel ortaklıkları üzerine çalışıyorlar. David Hall Greenwich Üniversitesi'ne bağlı Public Services International Research Unit (Kamu Hizmetleri Uluslararası Araştırma Birimi'nin) başında. Yaklaşık 15 yıldır, özellikle İngiltere'de kamu-özel ortaklıkları konusunda ampirik çalışmalar yapıyorlar; düzenli olarak raporlar hazırlıyorlar. Kendisi yine Greenwich University Business School'da eğitmenlik görevini de sürdürmektedir.

Kate Bayliss de University of London, SOAS'dan. Kate'in çalışmaları daha ziyade Afrika'da ve özelikle de su konusundaki özel sektör girişimleri üzerine. Buradaki sunumu da suyun finansallaşması üzerine olacaktır. David ile PSIRU'da birlikte çalışmışlar, OECD, World Bank gibi kuruluşların politikalarını değerlendirdikleri komitelerde olmuşlar. Genel olarak dünya çapında kamu-özel ortaklıkları çalışmakla birlikte, son zamanlarda daha ziyade Afrika'ya yoğunlaşmış durumdalar.

Şimdi oturumu başlatması için, ben sözü Sayın Oturum Başkanımıza bırakmak istiyorum. Geldiğiniz için tekrar teşekkürler.

Erdoğan Öner (Ufuk University, Member Of The Faculty Of Law – Former Undersecretary Of The Ministry Of Finance):

Once again, good morning, Dear Colleagues and Dear Guests. I am opening today's session. Today, we will continue to discuss public-private partnerships.

Yesterday, as you remember, our friends introduced us to public-private partnerships, its basic elements, and legal structure, positive and negative sides.

In that session, we discussed white elephants and grey ones also. There are two valuable guests here from United Kingdom: Prof. David Hall and Prof. Kate Bayliss. They will tell us about their practices on public-private partnerships. I am sure; we will have better idea and better conclusions for Turkey at the end of their presentations.

Now firstly, Prof. David Hall will give us a talk about public private partnerships with their historical facts and economic facts. And, also, Prof. Kate Bayliss will present the financialisation of water.

CONFLICTS, COMPANIES, HUMAN RIGHTS AND WATER - A CRITICAL REVIEW OF LOCAL CORPORATE PRACTICES AND GLOBAL CORPORATE INITIATIVES

Prof. David J. HALL

PSIRU Antalya May 2012 www.psiru.org

PPPs: historical truths and economic myths

By David Hall
d.j.hall@gre.ac.uk

Public Services International Research Unit (PSIRU)
University of Greenwich, UK
www.psiru.org

May 2012

Sources

This presentation draws on a number of reports by PSIRU.

- Briefing on Public-Private Partnerships (PPPs) EPSU December 2011 http://www.epsu.org/IMG/pdf/factsheetPPPs_EN.pdf
- Hall D. – 2010 - More public rescues for more private finance failures PSIRU University of Greenwich http://www.psiru.org/reports/2010-03-PPPs.doc
- Hall D. - 2008 - Public-Private Partnerships (PPPs) in the EU - a critical appraisal PSIRU University of Greenwich http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-crit.doc
- Hall D. - 2008 - **Alternatives to PPPs: positive action for in-house services** PSIRU University of Greenwich http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-altern.doc
- Hall D. - 2008 - Protecting workers in PPPs PSIRU University of Greenwich http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-workers.doc

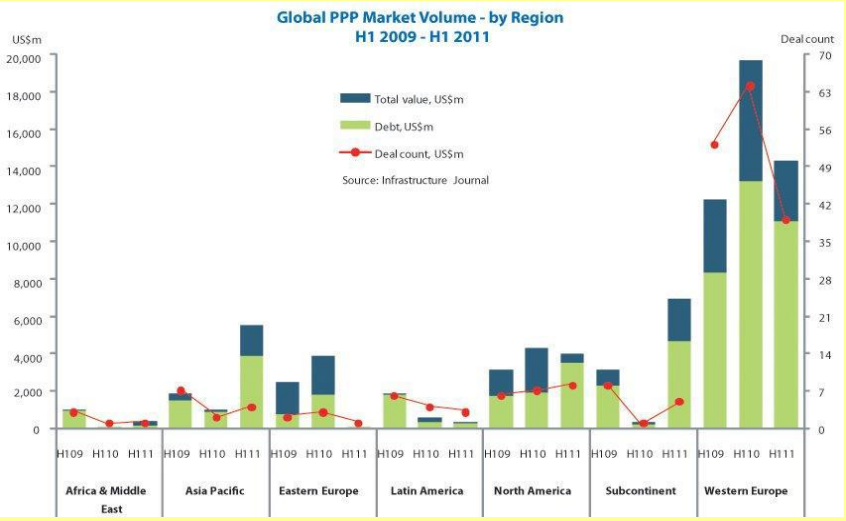
Summary

- Background: the origins of PPPs
- Value for money assessment of PPPs
  - Cost of capital
  - Construction costs and value
  - Operating efficiency
  - Transaction costs
  - risks
- The future of PPPs

History of PPPs

- PPPs: financing investment + operating
- Ancient form: concessions
  - Private investment, monopoly rights, users pay company
  - E.g. used for bridges, tax collection, water supply
  - notoriously corrupt, largely replaced by state in 20th century because private companies would not invest enough
- Modern form of PPPs: PFI – government pays company
  - invented in UK 1987 (Thatcher govt) for two reasons
  - (a) build infrastructure using public money
  - (b) avoid breaching constraints on government borrowing
  - private firms design, build, finance, operates, then government pays for e.g. 30 years
- Now promoted through Europe, world
- PPPs mostly 'PFI'-type, except some roads, airports

PPP trends 2009-2011



- Source: OECD/PWC 2012

Public sector aid for PPPs

- Post-crisis inability to finance for PPPs
  - cost of capital even higher, PPPs even more unpopular
  - VFM response should be: use public sector option
- But massive efforts by public sector bodies to support, rescue and promote PPPs despite this
  - By governments – eg UK, France, India create special public financing mechanisms for private projects
  - By international institutions eg IFC creates special fund, UNECE et al create special unit to promote PPPs
  - By EU, with range of special propaganda and legal initiatives to support PPPs alone (Nov 2009 paper)

Current promotion by EU and others

- The European Commission has used a number of measures which promote PPPs. These include:
  - Advice and support schemes for PPPs (Jasper, Jessica, Jeremie)
  - the Communication on 'innovative' finance, encouraging PPPs (see Innovative financial instruments http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/innovative_financial_instruments/index_en.htm)
  - the proposed EU project bond, to guarantee and finance PPPs (see Europe 2020 Project Bond Initiative http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/index_en.htm);
  - Creation of PPP-only EU projects, including the Joint Technology Initiatives, Energy Efficient Buildings, Internet of the Future: see Business Europe Paper at How to improve Public Private Partnerships in Horizon 2020?
- EIB promotes PPPs, especially in the Mediterranean area
- EBRD, AfDB, IADB, ADB promote PPPs
- IFC promotes PPPs in developing countries
- UNECE creates special unit to promote PPPs

But new OECD guidelines more cautious

- OECD May 2012: OECD Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships
  - "The political leadership should ensure public awareness of the relative costs, benefits and risks of Public-Private Partnerships and conventional procurement."
  - "There should be no institutional, procedural or accounting bias either in favour of or against Public-Private Partnerships."
  - "Value for money should be the only test as to whether a particular project is procured by way of a PPP or through conventional procurement routes."
  - **"Carefully investigate which investment method is likely to yield most value for money."**
- **So how to assess comparative value for money?**

Value for money assessment of PPPs vs public sector

- Cost of capital :always higher for private sector
- Construction 'on time' :is costly 'turnkey' contract, for bankers' benefit
- No efficiency savings
- Real transaction costs and uncertainty
- No reduction in public spending under PFI schemes: government pays

	Factor	Comparing	Evidence indicates
1	Cost of capital	Debt interest + dividends	PPP more expensive
2	Cost of construction	Comparative costs and completion	PPP more expensive/neutral
3	Cost of operation	Comparative efficiency	Neutral
4	Transaction costs	Procurement + monitoring, management	PPP more expensive
5	Uncertainty	Incomplete contracts, contingent liabilities, impact on service	PPP riskier

The public sector option is not always considered

- In practice, normal public sector procurement is not an option because it would show an increase in government debt, whereas PPPs conceal this. So a PPP becomes the only option.
- In Ireland, the government preference for PPPs : "led local authorities to reject its own value for money assessments or preliminary reports where they were found to favour traditional procurement methods."
- In the UK: "Transparency on the full costs and benefits of PFI projects to both the public and private sectors has been obscured by departments and investors hiding behind commercial confidentiality".

PPPs don't guarantee better value for money

- Most assessments are flawed because they do not carry out a cost-benefit analysis comparing the proposed PPP, an alternative using normal procurement, and the third option of doing nothing. This requires including the external impacts, for example on employees.
  - But: "as yet, no government has performed normatively appropriate analyses of PPPs…..evaluation of PPPs should be performed by arms-length analysts, either inside or outside government."
- "Some PFI investors reduce their exposure to UK tax through off-shore arrangements. Yet the Treasury assume tax revenue in their cost-benefit analysis of PFI projects"

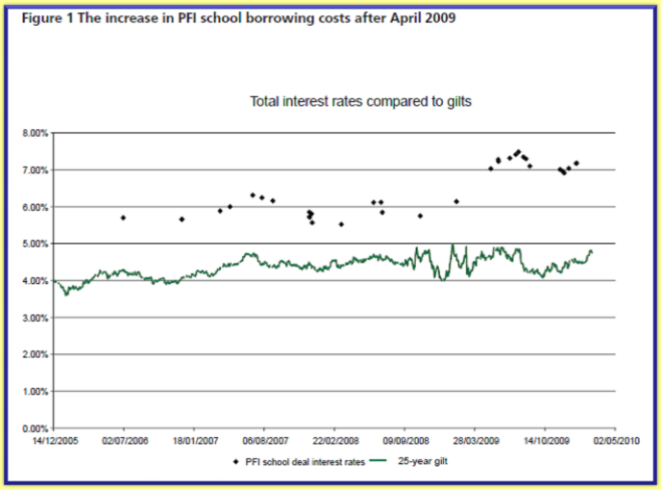
The private sector cannot raise money more cheaply than governments

- The OECD advises that "the cost of capital of the private partner is usually higher than that of government"
- the IMF has stated that "when PPPs result in private borrowing being substituted for government borrowing, financing costs will in most cases rise".
- In countries in extreme crisis, the private sector cannot raise money more cheaply through PPPs than governments, because the income of the PPPs depends on payments by the government itself

The cost of capital and PPPs

- the average extra cost of private sector capital over conventional borrowing has been 2.2 per cent a year.
- The Financial Times calculated that this means that the UK taxpayer: "is paying well over £20bn in extra borrowing costs – the equivalent of more than 40 sizeable new hospitals – for the 700 projects that successive governments have acquired under the private finance initiative...." (FT 2011)
- "We have not seen evidence to suggest that this inefficient method of financing has been offset by the perceived benefits of PFI from increased risk transfer. On the contrary there is evidence of the opposite." (UK TSC 2011)

PPPs pay higher interest rates: UK data



Govt bonds pay 4.5%, PPPs 6%, post-crisis 7% Source: PAC 2010
Cf Build America Bonds as successful public finance alternative

PPPs are not better at finishing projects on time or on budget than ordinary contracts

- PPPs use 'turnkey contracts' which means no money is paid until the building is completely ready.
  - more expensive than ordinary contracts: a European Investment Bank (EIB) report found that PPP road contracts across Europe were on average 24% more expensive.
- PPPs take longer to prepare, and so: "the lengthy procurement process makes it likely that a PFI building will take longer to deliver, if the length of the whole process is considered."

PPPs do not ensure better design innovations

- Experience in the UK suggests that PPPs may not generate better designs than normal procurement:
  - "in the area of design innovation and building quality we have seen some evidence to suggest that PFI performs less well than traditionally procured buildings….. The fact that consortia are formed to bid for projects also limits choice and competition. For example an architects' firm may have the best design or there may be one contractor that has produced the best proposal, but unless these designs and proposals are part of the chosen consortium's bid they will not be used (UK HoC 2011)

Efficiency, privatisation, PPPs

- Empirical evidence does not support assumption that private sector will be more efficient
  - "While there is an extensive literature on this subject, the theory is ambiguous and the empirical evidence is mixed."(IMF, March 2004)
- Studies across countries and sectors find no consistent difference
  - UK privatisations in general: "little evidence that privatisation has caused a significant improvement in performance" (Martin and Parker 1997, Florio 2004)
  - Water and electricity: "no statistically significant difference in efficiency scores between public and private providers." (Estache et al, 2005, Warner and Bel 2009)
  - Telecoms: global study comparing private and public companies found that "efficiency growth following privatizations…is significantly smaller than growth in public sectors." (Knyazeva, Knyazeva and Stiglitz 2006)
  - Buses: no significant difference in efficiency between public and private bus operators, or mixed systems (Pina and Torres 2006)
  - Auditing: Australia: 'outsourced audits are more costly' (Chong et al 2009)
  - Prisons: "privately managed prisons provide no clear benefit" (Lundahl et al. 2009)
  - Airports: "Empirical evidence regarding the effects of **privatization** on the **efficiency** of **airports** is scarce and largely inconclusive (Bel and Fageda 2010)

Some efficiency references

Laura Hartman et al. 2011 *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, SNS, September 2011 http://www.sns.se/sites/default/files/konkurrensens_konsekvenser_pod_2.pdf
Ole Helby Petersen et al 2011 Effects of contracting out public sector tasks - a research-based review of Danish and international studies from 2000-2011, http://www.akf.dk/udgivelser_en/container/2011/udgivelse_1113/
Bel G. and Fageda X. 2010 Does privatization spur regulation? Evidence from the regulatory reform of European airportshttp://www.ub.edu/irea/working_papers/2010/201004.pdf
Bel G., Warner M. 2008 Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies Resources, Conservation and Recycling 52 (2008) 1337–1348
Cabeza García L. and Gómez-Ansón S. 2007 The Spanish privatisation process: Implications on the performance of divested firms International Review of Financial Analysis Volume 16, Issue 4, 2007, Pages 390-409
Cho, Hsun-Jung and Fan, Chih-Ku. 2007 Evaluating the Performance of Privatization on Regional Transit Services: Case Study J. Urban Plng. and Devel., Volume 133, Issue 2, pp. 119-127 (June 2007)
Cowie J. 2009 The British Passenger Rail Privatisation Conclusions on Subsidy and Efficiency from the First Round of Franchises Journal of Transport Economics and Policy, Volume 43, Part 1, January 2009, pp. 85–104
D'Souza J., Megginson W and Nash R. 2007 The effects of changes in corporate governance and restructurings on operating performance: Evidence from privatizations Global Finance Journal Volume 18, Issue 2, 2007, Pages 157-184
Estache A. and Gomez-Lobo A. 2005. Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries Transport Reviews, Vol. 25, No. 2, 139–158, March 2005
Estache A. et al 2008 How efficient are African electricity companies? Evidence from the Southern African countries. Energy Policy 36 (2008
Estache A., Perelman S., Trujillo L. 2005 Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures. WB Policy Research Working Paper 3514, Feb 2005. http://go.worldbank.org/919KQKSPS0
Farsi M., Fetz A., and Filippini M. 2006 Economies of scale and scope in local public transportation CEPE Working Paper No. 48 April 2006 http://www.cepe.ch/download/cepe_wp/CEPE_WP48.pdf
Figueira, C., et al 2006 Does Ownership Affect the Efficiency of African Banks? The Journal of Developing Areas - Vol 40, Number 1, Fall 2006,

More efficiency references

Florio M. 2004 The Great Divestiture. MIT Press.
GONZÁLEZ-GÓMEZ F. and GARCÍA-RUBIO M. 2008 Efficiency in the management of urban water services. What have we learned after four decades of research? Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 185-(2/2008): 39-67
Gruber H. and Verboven F.1999 The Diffusion of Mobile Telecommunications Services in the European Union" CEPR Paper No. 2054 1999 European Economic Review, 2001, vol. 45, issue 3, pages 577-58
International Monetary Fund 2004 Public-Private Partnerships March 12, 2004 http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm
Knyazeva A, Knyazeva D., and Stiglitz J. 2006. Ownership change, institutional development and performance. March 2006
Knyazeva A., Knyazeva D, Stiglitz J., Ownership changes and access to external financing, Journal of Banking & Finance 33:10 October 2009 doi:10.1016/j.jbankfin.2008.12.016
Kraft, E.; Hofler, R.; Payne, J. 2006 Privatization, foreign bank entry and bank efficiency in Croatia: a Fourier-flexible function stochastic cost frontier analysis Applied Economics, Volume 38, Number 17, 20 September 2006 , pp. 2075-2088(14)
Lundahl et al. 2009 **Prison Privatization : A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators** *Research on Social Work Practice* 2009 19: 383 http://rsw.sagepub.com/content/19/4/383
Ohemeng F. and Grant J. 2008 When markets fail to deliver: An examination of the privatization and de-privatization of water and wastewater services delivery in Canadian Public Administration Volume 51 Issue 3, **Pages 475 – 499 Published Online:** 27 Oct 2008
Parker, D. and C. Kirkpatrick (2005) 'The Impact of Privatization in Developing Countries: A Review of the Evidence and the Policy Lessons', Journal of Development Studies 41(4): 513–41.
Pina, Vincente and Torres, (2006) 'Public-private efficiency in the delivery of services of general economic interest: The case of urban transport', Local Government Studies, 32:2, 177 — 198

Even more efficiency references

Pollitt M. 1995) Ownership and performance in *electric* utilities. OUP
Pucher J., Korattyswaroopam N., Ittyerah N. 2004 The Crisis of Public Transport in : Overwhelming Needs but Limited Resources Journal of Public Transportation, Vol. 7, No. 4, 2004
Sohail M., Maunder D. and Cavill S. 2006 Effective regulation for sustainable public transport in developing countries. Transport Policy Volume 13, Issue 3, May 2006, Pages 177-190
Wallsten S. and Kosec K. 2008 The effects of ownership and benchmark competition: An empirical analysis of U.S. water systems International Journal of Industrial Organization Volume 26, Issue 1, January 2008, Pages 186-205
Willner J. and Parker D. The Performance of Public and Private Enterprise under Conditions of Active and Passive Ownership and Competition and Monopoly Journal of Economics Volume 90, Number 3 /April, 2007
Wu H. and Parker D. 2007 The Determinants of Post-Privatization Efficiency Gains: The Taiwanese Experience. Economic and Industrial Democracy 2007 Vol. 28(3): 465–493. http://eid.sagepub.com/content/28/3/465.abstract
Yvrande-Billon A. (2006) The Attribution Process Of Delegation Contracts In The French Urban Public Transport Sector: Why Competitive Tendering Is A Myth . Annals of Public and Cooperative Economics 77 (4), 453–478.
Zhang, Y.-F., Parker, D. and C. Kirkpatrick, 2002, 'Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatisation, Competition and Regulation', Working Paper No.31, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, .

Procurement costs are higher for PPPs

- PPP tendering procedures take longer and cost more than normal procurement, and so create additional transaction costs for both governments and companies.
- A study by EIB researchers of projects across Europe found that the procurement costs averaged over 10% of the total value of each PPP contract.
- The procurement costs for the Metronet PFI in the UK represented only 2.8% of the project value – but the project itself was so costly, these procurement costs amounted to £455million . The Financial Times estimates that on all PFI deals in the UK: "Consultants and lawyers have earned at least £2.8bn and probably well over £4bn advising on the deals"

The private sector does not assume risk

- The main justification offered for PPPs is that they 'transfer risk' to the private sector and this is a benefit for the government.
- But risk transfer is never free: "one should certainly not expect profit-maximising private sector firms to assume this risk without compensation, and indeed they do not….the more risk that is transferred, the more expensive it is likely to be…..risk is transferred, not necessarily reduced." (Boardman and Vining 2010)
- The Eurostat rules on risk transfer allow the recording of a PPP off the government balance sheet if there is a transfer of (a) construction risk; and (b) either demand risk OR availability risk.
  - But this is an easy test to meet and allows most PPPs to be classified as private investment, and so: "could provide an incentive for EU governments to resort to PPPs mainly to circumvent the Stability and Growth Pact (SGP) fiscal constraints." (IMF 2004)
  - this does not assess the value for money of PPPs, just their accounting treatment: "whether PPPs offer better value for money than conventional procurement is a quite separate question from that of accounting treatment". (Boardman and Vining 2010)
- When PFI-style PPPs collapse, the government carries the liabilities e.g. Metronet

PPPs/PFI: real problems

- UK cases
  - M25 motorway: worse technical option , financed by govt at private rates, long-term costs of £1billion
  - Major London Underground PPPs cancelled, = 25% by value of entire PFI programme
  - "we found no clear and explicit justification and evaluation for the use of PFI in terms of its value for money…The Department for Communities and Local Government has undertaken a limited analysis of capital costs on new build schemes but this did not take account of all project costs such as finance costs." (HoC 2010)
  - "Many PFI housing procurements have taken very much longer, and cost a great deal more, than originally planned" (Hoc 2010)
  - Supporting PPPs post-crisis means that: "higher financing costs increased the annual charge of PFI projects by six to seven per cent and that between £500 million to £1 billion of higher cost has been built in over 30 years"
  - Refinancing advantages for companies, rarely an option for public authorities
- Little evidence of learning process by government
  - Little monitoring of outcomes
  - high spending on advisers: "insufficient commercial and technical skills within the Agency. The Agency risks advisers controlling projects and having little incentive to transfer knowledge back to the Agency." NAO 2010
  - Same experience in France after decades of concessions

The failure of Metronet (London underground PFI, worth £17 billion)

- "The return anticipated by Metronet's shareholders appears to have been out of all proportion to the level of risk associated with the contract…"
- "In terms of borrowing, the Metronet contract did nothing more than secure loans, 95% of which were in any case underwritten by the public purse, at an inflated cost…"
- "Metronet's inability to operate efficiently or economically proves that the private sector can fail to deliver on a spectacular scale.."
- "The Government should remember the failure of Metronet before it considers entering into any similar arrangement again. It should remember that the private sector will never wittingly expose itself to substantial risk without ensuring that it is proportionally, if not generously rewarded. Ultimately, the taxpayer pays the price…"
- "we are inclined to the view that the model itself was flawed and probably inferior to traditional public-sector management. We can be more confident in this conclusion now that the potential for inefficiency and failure in the private sector has been so clearly demonstrated. In comparison, whatever the potential inefficiencies of the public sector, proper public scrutiny and the opportunity of meaningful control is likely to provide superior value for money. Crucially, it also offers protection from catastrophic failure. It is worth remembering that when private companies fail to deliver on large public projects they can walk away—the taxpayer is inevitably forced to pick up the pieces."

(UK House of Commons Transport Committee January 2008)

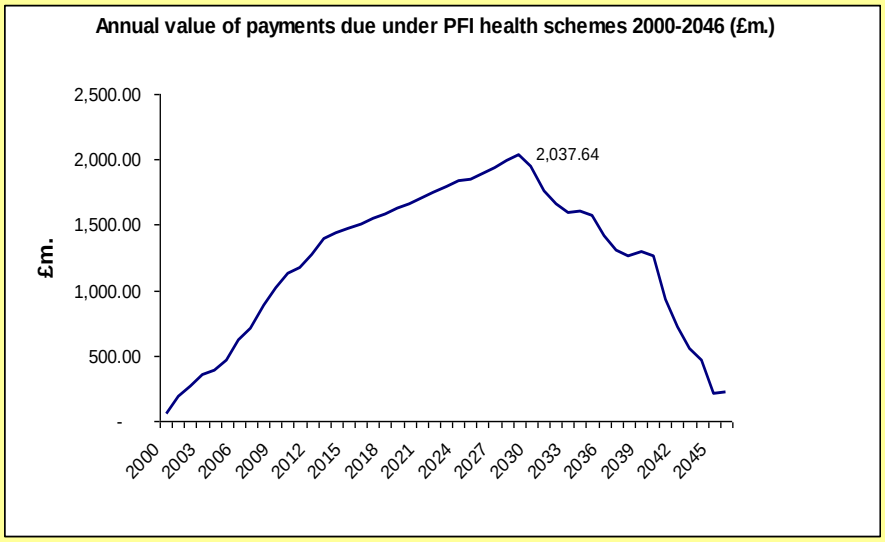
Cases across Europe

Country	Case	Comments
Germany	Frankfurt schools	In 2007 Hochtief took over four schools as PPPs in Frankfurt am Main, although conventional public procurement would have been €4million euros cheaper.
Portugal	Roads	Annual payments to two major road PPPs cost €800million, larger than the entire national transport budget of €700million
UK	Greenwich hospital	PFI scheme costs 11.3% of budget, nearly double the government allocation for capital costs. Hospital makes 10% cut in clinical services in 2007.
Denmark	Farum municipality	Farum was committed to radical use of private contractors and PPPs, including contracting-out of day care which led to a storm of complaints from parents and the termination of the contracts in 2001, and 3 PPPs found to be illegal. Citizens have to pay an extra 3,2% local income tax to rectify the municipal finances.
Europe	Roads	An EIB report compared the cost of PPP road projects across with conventionally procured road projects, and found that the PPPs were on average 24% more expensive than the public sector roads.
Bulgaria	Trakia Highway	An attempted PPP delayed the implementation of the project, and led to costs that are causing problems for the state budget.

Sources: see Hall 2009, 2010

Crowding out public spending

- PPPs are not alternative source of revenues: they commit expenditure



PPPs do not solve problems of countries in crisis

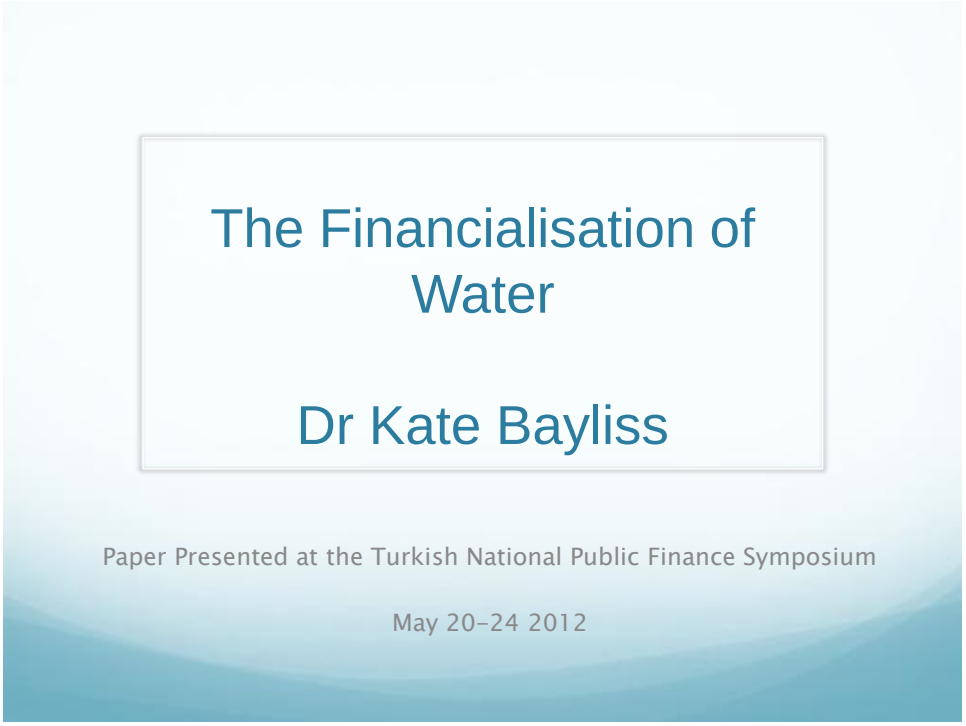
- There is no evidence that countries making more use of PPPs are less likely to have fiscal problems.
  - According to the EIB, the five countries which have made the greatest use of PPPs in recent years are Greece, Ireland, Portugal, Spain and the UK
  - In the case of Portugal, the IMF/EU package does mention PPPs, but as a major part of the problem, not the solution. The letter of intent requires Portugal to promise: "We will undertake a comprehensive review of PPPs and concessions to reduce the government's financial exposure. The PPPs have exposed the government to significant financial obligations…"

Conclusions and the future of PPPs?

- PPPs are only created because
  - Infrastructure investment is essential
  - fiscal constraints and low tax policies prevent this being done with transparent normal procurement
- PPPs are not good value for money compared with conventional methods
  - Capital, construction, operating, transaction costs
  - Public sector carries risks of failure
- Future depends on
  - Continuation of fiscal constraints/low tax policies
  - lobbying by financial companies
- Infrastructure investment by government is necessary
- But PPPs are not necessary

WATER PRIVATIZATION IN AFRICA: LESSONS FROM THREE CASE STUDIES

Prof. Kate BAYLISS



What do we mean by financialisation?

"Financialization refers to the increasing importance of financial markets, financial motives, financial institutions, and financial elites in the operation of the economy and its governing institutions, both at the national and international level" (Epstein 2001, p.1).

Epstein, G. 2001. "Financialization, Rentier Interests, and Central Bank Policy," manuscript, Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst, MA, December.

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Financialisation: Key Elements

- Expansion and proliferation of financial markets;
- Increasing complexity of financial instruments;
- Transfer of income from real to financial sector;
- Separation of assets from the real economy;
- Prioritisation of shareholder value or financial worth over other economic and social values.

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

"This is not simply a matter of macroeconomic policy but the heavy subordination of economic and social policy more generally to the dictates of the promotion of markets in general and especially of finance" (Fine 2009, p. 4).

Ben Fine (2009) *Social Policy and the Crisis of Neo-Liberalism*

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Financialisation impacts

- Greater speculative activity → volatility
- Short term investment perspective
- Increased inequality

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Water Financialisation

This paper addresses three themes:

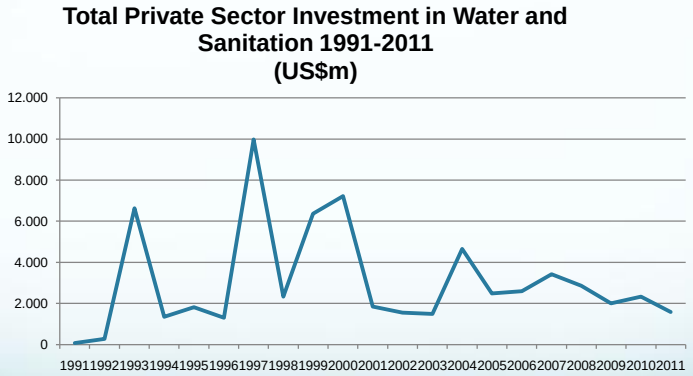
I. Policy
II. Private sector practices
III. The new water finance elite

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Financialisation I: Policy

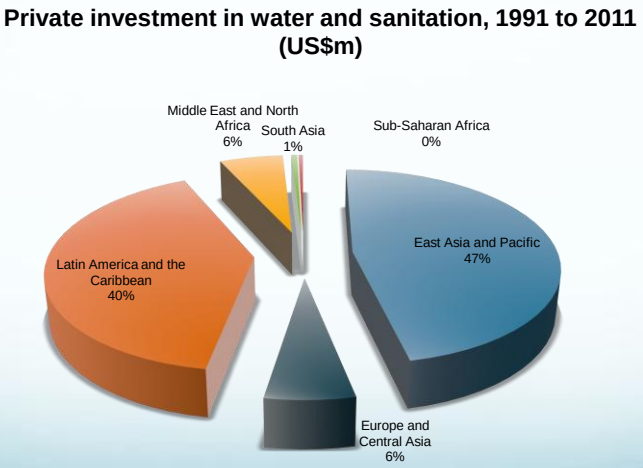
- There is a large financing gap in funding for water infrastructure → calls for more private sector involvement.
- But the private sector is reluctant to invest in water.

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk



Source: PPI Database

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk



Source: PPI Database

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Top 5 investors over past ten years

Sponsor	Nationality	Number of projects 2001–2010
Veolia Environnement	France	26
Suez	France	22
Beijing Sound Environment Industry Group	China	20
Anhui Guozhen Environmental Protection Science & Technology Co. Ltd.	China	16
Golden State Environment	China	14

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Policy Response

- Improve the ‘ enabling environment’ for private sector involvement;
- Use public funds to attract private sector (leveraging, guarantees);
- Lower expectations of private sector – the public sector needs to provide finance and the private sector will focus on improving efficiency.

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Policy Issues

- Public and private finance sources have different funding implications.
- Evidence that the private sector is more efficient is extremely thin.
- Alternatives are neglected – logical conclusion is public sector provision.
- Approach may prove counter productive – finance is withdrawn to pay private profits, resources are diverted to attracting and supporting private sector which will have short-term profit-oriented priorities.

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Financialisation II: Private sector practices

- Growing interest in water sector with increasingly complex financial instruments – water-targeted investment funds, investment banks offer ‘ structured water products’ .
- Since 2005 four major water-focused Exchange Traded Funds (ETFs) have been launched.

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Four major water-focused ETFs

Start Date	Name	Assets (US$m)	Return: 3 years (annualized %)	Return: 5 years (annualized %)	Top 5 Holders	Top 5 Holdings
2005	PowerShares Water Resources	895	17.6	1.11	Bank of America, Morgan Stanley, Quantitative Advantage, Highmount Capital, Howard Capital Management	American Water Works, Waters Corp. Flowserve Corp, Pall Corp, ITT Corp
2007	PowerShares Global Water	252	19.5	-	Bank of America, Morgan Stanley, Linscomb & Williams, Susquehanna International, Invesco Ltd	Veolia Environnement, Suez, Waters Corp United Utilities, Pall Corp
2007	Guggenheim S&P Global Water Index	195	15.3	-	Morgan Stanley, UBS AG, Goldman Sachs, Susquehanna International, Wells Fargo	Geberit AG, United Utilities, Severn Trent, American Water Works, Xylem Inc
2008	First Trust ISE Water Index	68	14.2	-	Morgan Stanley, Wells Fargo, UBS AG, Bank of America, DRW Securities	SABESP (Brazil), Veolia Environnement, Mueller Water Products, Pentair Inc, Lindsay Corporation
	S&P 500		23.4	2.01		

Sources: Morningstar, Invesco, Nasdaq, Company websites, finance.yahoo.com

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Key points

- Total assets are around US$1.4bn;
- Investments concentrated in US and Europe – although Brazil (SABESP) included;
- Holders are investment banks, fund managers;
- All have holdings in utilities and water technology firms. All have holdings in Veolia Environnement;
- Performance is below that of S&P 500 – difficult to get ‘ pure exposure’ to water.

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Bullish on water: investor priorities

- "Investors see a thirsty planet and want to profit from it."
- "Water scarcity is almost certain to become a pressing issue in coming decades, prompting the development of multiple investment products focusing on securities that could potentially benefit from this development."
- "Demand is simply already severely outpacing supply, which will drive up prices and foster good returns from water investments."

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Water: The new oil?

- Similarities: growing demand, diminishing supplies, lack of substitutes

BUT

- Supply uncertain
- Difficult to transport → land grabs
- Not traded extensively (although some water trading in some countries)
- Vital to sustaining fragile ecosystems on which all life depends

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Financialisation III: The water elite

- Massive companies gaining influence: Philanthropic activities; The Water Resources Group;
- Major private donors have a seat on Governing Council of the WRG;
- WRG has advised governments in India, Mexico, Mongolia, Jordan, South Africa;
- Core members include Coca Cola, Pepsico, SABMiller and Nestle. Veolia also a supporter.
- Clear conflicts of interest

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Conclusion: Water is a text-book case of financialisation

- Policy shaped around private sector participation while alternatives are ignored;
- Growing complexity of financial mechanisms to facilitate trickle-up of resources to the world' s richest – but ownership structures are complicated;
- Growing influence of financial elite;
- Vigilance required to ensure social and environmental objectives take precedence over financial ones.

Dr Kate Bayliss, kb6@soas.ac.uk

Yrd. Doç. Dr. Sermin Sarıca:

Değerli konuklar, oturumumuz soru-cevap ve değerlendirmeler kısmıyla devam ediyor. Ben soru-cevap ve değerlendirmeleri almak üzere sözü Prof. Dr. Erdoğan Öner Hocamıza bırakıyorum.

Erdoğan Öner:

Dear colleagues, now we will take your questions and contributions. There are some questions written in paper. Maybe, writing your questions will be more useful or you may ask your questions verbally.

Yrd. Doç. Dr. Sermin Sarıca:

David Hall'a gelen bir soru var. Dieter Bach'ın sınıflandırmasına dayanarak, verimliliği şu şekilde kategorize edebiliriz: dağıtımda verimlilik, yönetimde verimlilik ve kalite verimliliği. Anladığım kadarıyla sizin vardığınız sonuç özelleştirmede verimlilik açısından herhangi bir artış yaşanmadığı. Soru; sizin sonucunuz, hangi alt kategoriye dayanarak çıkarılmış bir sonuçtur? Diğer bir deyişle, hangi alt kategoride özelleştirme sonucu etkinlikte bir artış olmadığını ileri sürüyorsunuz? Soru İstanbul Üniversitesi'nden Pınar Akkoyunlu'dan geliyor.

Prof. Dr. Oğuz Oyan:

Çok teşekkür ediyorum bildiriler için. Çok önemli sunuşlardı. Çok etkilendiğimi söylemek isterim ve kutluyorum kendilerini. Şimdi öncelikle Profesör Kate Bayliss'in ikinci sunuşu ile ilgili bir şey söylemek isterim: Türkiye'de belki sizin konunuz içinde değildi ama çevre ve su alanında yani temiz ve atık su alanındaki yatırımların boyutu yaklaşık iki yüz milyar Dolar olarak meslek odaları tarafından değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, çok büyük bir pasta var ve bu, etkin çok uluslu şirketleri cezb edecek bir büyüklükten bahsedebiliriz. Türkiye'nin Avrupa Birliği'yle müzakere fasılları tamamlanamadığı için, çoğu da açılamadığı için, bu konu aslında bu bakımdan gecikmektedir. Ama Türkiye'nin kendi kaynaklarını kendisinin kullanması açısından galiba su meselesine özel bir önem atfetmesi gerekmektedir. Bunu bir soru olarak da almayabilirsiniz.

Sayın David Hall'un sunuşuyla ilgili de şunu söylemek isterim: gerçekten çok kapsamlı bir sunuştu, çok dokümante bir sunuştu. Türkiye'de bu kamu-özel ortaklığı meselesinde son yıllarda önemli gelişmeler var, önemli adımlar atıldı. Bunlardan bir tanesi de sağlık alanında; sağlık altyapısının bina ve çevre düzenlemesinin özel sektöre yaptırılması, daha sonra buradaki oluşan sağlık işletmesinin sağlık hizmeti bölümünün devlette kalması, ancak hastane işletmesinin ve diğer kârlı alanların, örneğin kantin, ambulans işletmesi ve otopark gibi işletmelerin uzun yıllar için özel sektöre, yani burada fiziki altyapıyı yapan yatırımcıya bırakılması üzerinden bir model uygulanmaktadır.

Bu modelde aslında belki orada bir husus vardı, Sayın Hall ona değinmedi, Türkiye örneğinde, aynı zamanda belirli sermaye gruplarını kayırmak, onlara belirli sermaye birikimi alanları açmak için de gündeme getirilmektedir. Yani sadece kamu açıklarını, kamu borçlarını gizlemek anlamında değil, aynı zamanda böyle bir işlev de görmektedir. Belki, böyle bir konuyu da değerlendirme içine alabilir miyiz? Bu konuyla ilgili önemli bir makale Toplum ve Hekim Dergisi'nin son sayısında Prof. Onur Karahanoğulları tarafından kamu-özel ortaklığı üzerine yazılmıştır. Bunu da meraklılarına önermek isterim. Teşekkür ediyorum.

Hakkı Hakan Yılmaz - Ankara Üniversitesi:

Benim sorum David Hall'a olacak. Bu kamu-özel ortaklığı deneyimine sahip ülkeleri verirken, Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İngiltere olmak üzere 4 ülkeden bahsetti. Bu ülkelerden bizim uygulama sonuçları itibariyle kendimize örnek alabileceğimiz ülkeler olarak bahsetti. Fakat bu ülkelerin 2-3 tanesini ben teknik çalışmalardan biliyorum. Örneğin Portekiz; bu konuda bizim mali riskler, koşullu yükümlülükler dediğimiz riskler anlamında ciddi problemler yaşıyorlar.

Nitekim iki sene önce Afyon'a Portekiz'in bir önceki dönem Maliye Bakanı geldiğinde, yaptığı sunumda bunu kendileri için gelecek dönemde mali açıdan yönetimsel bir problem alanı olarak belirlemişti. Benim David Hall'a sorum şu: İngiltere ve İngiltere'yle birlikte Portekiz, İrlanda ya da Yunanistan gibi ülkelerde mali yönetim anlamında bütçe yönetiminin etkinliği, yani kamu yatırımı programının oluşması, projelerin seçilmesi, projelerin ülkenin üst politika ve plan metinleriyle uyumlu kurumsal amaç ve hedeflerle ilişkisi ve bu yönde maliyet-fayda analizlerinin yapılması vesaire gibi, bunun ciddi bir kurumsal altyapısı var. Diğer ülkelerde ise, burada problem olduğunu düşünüyoruz. Dolayısıyla bunu, bütçe sisteminin etkinliğini, yani projelerin orta-uzun vadeli amaç setleriyle tutarlı bir şekilde belirlenmesi açısından, kamu-özel ortaklığının başarısını etkileyen bir faktör olarak görebilir miyiz? Teşekkür ediyorum.

Yrd. Doç. Dr. Musa Gök - Balıkesir Üniversitesi:

Bugünkü misafir hocalarımıza sunumları için teşekkür ediyoruz. Benim sorum her iki katılımcıya da olacak. Dünkü sunumlarımızda 4 hocamız kamu-özel sektörü işletmeciliğinin (PPP) etkinlik-verimlilik açısından daha öngörülebilir olduğunu söylemişlerdi. Ama bugün özellikle uygulayan ülkelerden gelen bilim insanlarımızın söylediği tam tersi ki, İngiltere bunun en etkin uygulayıcısı. Ben de su hizmetleri ile ilgili bir araştırma yapmıştım, dünyada büyük metropolleri kapsayan bir araştırma. Burada şunu görmüştüm; fiyat ve kalite açısından her zaman kamu işletmeciliği, özel sektör işletmeciliğinden daha etkin gözüküyor.

Ben şunu sormak istiyorum: Kamu işletmeciliğinin daha da geliştirilmesine yönelik olarak, David Bey'in ya da Kate Hanım'ın bir öngörüsü var mı? Yani, daha iyi bir kamu işletmeciliği nasıl yapılabilir? Bu konuda bir model var mıdır, bunları merak ediyorum? Teşekkür ediyorum.

Araş.Gör. Mustafa Tekdil:

Sorum Kate Hanım'a. Suyun finansallaşmasından ve ticari bir meta haline gelmesinden bahsetti. Bunun su hakkıyla ilişkisi hakkında ne düşünüyor? Yani ticari meta haline geliyor ve bir fiyatlandırma derecesi artıyor diyelim, parasal hale dönüşebilme ihtimali daha yüksek bir hale geliyor. Dolayısıyla bunun su hakkını etkilemesi yönünde ne düşünüyor, bunu sormak istiyorum?

Doç.Dr. Mustafa Çelen - Marmara Üniversitesi:

Sorum her iki konuşmacıya da yöneliktir. Benim merak ettiğim şey, bu PPP projeleri çok ciddi bir şekilde koşullu mali yükümlülük üretiyor. Bu durum, su sektöründe de söz konusu, bütün sektörlerde de… Bu nedenle bu koşullu mali yükümlülüklerin hesaplanması konusunda özellikle İngiltere örneği bağlamında bize rakam veya metodoloji veya yol gösterici bir şeyler söyleyebilirler mi? Teşekkür ediyorum.

Araş.Gör. Özge Mutlukaya - Anadolu Üniversitesi:

Ben Kate Bayliss'e sormak istiyorum. SGK'nın (Su Grubu Konseyi) hayırseverlik işlerinden ve gelişmekte olan ülkelere yaptığı danışmanlık hizmetlerinden bahsetti, ama acaba SGK bunları yaparken, kendi çıkarları doğrultusunda mı yapıyor bu danışmanlığı, yoksa acaba o ülkelerin iyiliği için mi yapıyor gerçekten? Eğer kendi çıkarları doğrultusunda yapıyorsa, bunun sonuçları ileride daha da büyük sıkıntılara yol açmaz mı? Yani petrol krizlerinde olduğu gibi, su savaşlarına doğru götürmez mi? Bunu sormak istiyorum.

Prof.Dr. David J. Hall:

Only the first question was given in writing. It was a question about what kind of efficiency was being discussed in the studies. The simple answer is managerial efficiency, most of the studies looked at the conventional measures of productivity where they're concerned trading operations in public and private sectors, where they're concerned outsourced operations, for example with order, it was a simple cost-comparison between in-house costs and outsourcing costs. But that's very much simplifying. As you will see from the list of their preferences, there are a large number of studies now in this area. And so, as I said, I would else say on the basis of this accumulated evidence, the only safe position is to say that there is no evidence, that there is any systematic efficiency of the private sector in any of these areas and therefore, it's not safe to assume any economic gain simply from efficiency improvements simply from transporting operations to private sector.

In responding to the second comment, it extends the first question about efficiency, because part of that question was concerned with qualitative efficiency, which I take as the effectiveness in terms of delivering quality of services required. And the structure of healthcare PPP's in Turkey, as outlined, is not just similar to the structure in UK. The healthcare remains public but the management and availability of the hospital itself is in private hands, it is that for which they are paying.

One should not underestimate the risks even then, given that interface. This is a very vivid example from the UK, from the hospital in my own neighborhood, at Greenwich Hospital, which covers the university area which was constructed under a PFI project and the cost of the PFI project turned out to be not exactly higher than anticipated, but higher than was allowed for in government budget reallocations and as a result, in order to continue paying, making the payments to the PFI companies, the hospital required a 10% cut in the level of healthcare services – very simply, reductions in the numbers of doctors, nurses and so on. So, that crowding-out effect on other public expenditure, which is showed in that graph I presented picking in 2030, I think seriously taking into account with any PPP, even if it doesn't appear to directly involve those services, that is the indirect consequences.

On the third point about problems in Portugal and the UK managing it better, because we have a PPP unit. I would say that I think there are still problems in the UK, because there are two misunderstandings, I think, with that comment: the first point is that the job of the PPPs unit is not to monitor PPPs or manage PPPs. The job of the PPPs unit in the UK is entirely to promote and create a facilitating environment for the creation of PPPs. And as I understand it, that is the typical role of PPP units elsewhere and indeed that is the explicit reason why they are set up, that unit in the UK does not have any responsibility for management or evaluation. I think that it is an important point for PPP units, but they are carrying no responsibility of the outcomes of PPPs. And

secondly, as I said, in fact the UK does not actually manage or evaluate PPP programs particularly well. There is no database of experiences, there is no consistent prospect of evolution, so I don't think that we have managed it any better than Portugal does.

Prof.Dr. Kate Bayliss:

I have a question here from Cihan Kızıl. The question is that people who support the privatisation of water claim that it will provide protection for natural resources. What do I think about this idea?

Well, essentially the privatisation is just going to do what makes money, where there is meant to be a profit. So, the specific environmental impact will depend on specific circumstances. Clearly, private manager for water supply may have an incentive to protect natural resources. But it may be more cost-effective to, for example, not to repair leakages, but to inbuild more wells. It's always going to be dependent on a specific case. And it's going to depend on what makes the most commercial sense.

What the private sector won't have an incentive is going to be to provide access to perhaps the low-income households. Another area depends on what private sector we are talking about - big companies; we have Coca-Cola associated with adverse environmental impact in its production processes. So, basically it just depends.

Prof.Dr. David J. Hall:

How can one develop public procurement of construction projects again? I think there are two answers to that. First is even given fiscal policy constraints on borrowing, it is possible to use public sector corporations as they are making investments. At least under EU rules on fiscal policy, borrowing of trading organisations in the public sector are not treated as general government borrowing or debt. Therefore, if the finance is raised by entities within the public sector as long as they are trading entities, that is not counted against general government borrowing limits.

There are, in fact, examples of that. Even in the UK, the railway track system is an effective public ownership in UK and the investment is financed through a series of very long term bonds issued by Rail Track with 100% government guarantees. That's one concrete way which could be done, but effectively that only works with trading organisations.

The other alternative is simply to adopt a serious fiscal and tax policy regime which is a much bigger issue, but that simply efficiency are in infrastructure investment. But in my view, there are a number of quite general reasons why we should expect higher tax levels in the future.

The second question is much easy to answer; based on the English example how do we evaluate, how do we deal with the problem of contingent liabilities arising from PPPs. The answer to that is we ignored them and left them, we forget about them. That's the English technical approach as far as this issue is concerned.

Prof.Dr. Kate Bayliss:

Regarding privatization and the right to water, just to take one example; there is a clear incentive and there is a strong priorities in the payment quota, revenue collection. This comes above social issues like affordability. There is a clear incentive not to serve these sectors when you look at commercialized water activity, because there is a small expense where the economies of scale is serving just large volume consumers. Some of the privatisations which are considered successful actually have very high rates of

disconnection for default in payment. So these people can't afford to pay the first price cut-off, but this is still not a success – this is strengthening revenue collection and threatening the financial viability. Social aspects are completely neglected.

So, it doesn't fit well to the right to water, to water as a human right. Only water resources group up and one of the problems with this is that it seem too hazy. It is difficult to find out what is going on with this group. They are described as a public-private expert, civil society platform. They have government officials and their partners accelerate reforms to ensure long-term development and economic growth. Then, I inquired about what they do. They said they have a strong private sector leaning in what they do, what they advise.

One of the indicators of the success of programs is active private sector engagement, mobilization in private investment. So, their language is very much in terms of improving water, water management, but obviously with the private sector angle. I only have information on their advice on water in India. It doesn't actually come from the group itself and they claim they have made an impact in the country's Draft National Water Policy. But, this has been dominated by specific processes and not done transparently, they haven't provided consultation. So, I think, what is coming from this is perhaps a strong lack of transparency in democratic processes.

Erdoğan Öner:

Before closing up this session, I want to say something. The presentations were really interesting and useful. They showed me that the problem has two sides. PPPs are generally used for accelerating private investment and economic growth and public services. But if you look at it from the other side, as Mr. Hall did there, the government is conceived as a borrowing and in the long run, the public sector borrowing is going higher. So, the governments and local authorities must take into consideration the both sides and before making a decision, they must analyze risks and benefits. I thank again our guests and I am thanking all of you for your patience and Istanbul University for this symposium. Thank you.

24 Mayıs 2012

PANEL

TÜRKİYE'DE KAMU FİNANSMAN GEREKSİNİMİNİN BOYUTLARI VE KAYNAK ARAYIŞLARI ÜZERİNE TARTIŞMALAR...

09:30 – 12:00

Panel Başkanı: Prof. Dr. Esfender KORKMAZ
(İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi E. Öğretim Üyesi-İstanbul E. Milletvekili)

- **Süreyya Sadi BİLGİÇ**
  (Isparta Milletvekili)

- **Prof. Dr. Oğuz OYAN**
  (İzmir Milletvekili)

- **Sümer ORAL**
  (Manisa Milletvekili)

Prof.Dr. Esfender Korkmaz:

Değerli arkadaşlar,

Günaydın, hoş geldiniz. İyi günler diliyorum hepinize. Öncelikle bu sempozyumun yapılmasında emeği geçen arkadaşlara teşekkür etmek istiyorum; çünkü bu panel sempozyumun son panelidir. Ben de bir maliye öğretim üyesi olarak burada olmaktan dolayı ve ayrıca fakültemin yapmış olduğu bir sempozyuma katılmaktan dolayı çok mutlu olduğumu belirtmek isterim.

Değerli arkadaşlar, Maliye Sempozyumu, aynen ilk günkü gibi ilk günkü heyecandan daha fazla bir heyecanla devam eden tek sempozyumdur. Mesela İktisat Fakültesi Mezunlar Cemiyeti'nin İktisatçılar Haftası yapılıyor; ama bu hafta giderek tökezlemeye başladı. Yani talep az, finansmanı zor; ama Türkiye Maliye Sempozyumu söylediğim gibi ilk günkü gibi ilk günkü heyecanla devam ediyor. Bu başarıda Maliye Bakanlığı'nın çok emeği var; çünkü her seferinde ödenek ayırıyor. Bunların içerisinde Sayın Sümer Oral -bizim dekanlık döneminde de çok destek verdi, kendisine huzurlarınızda teşekkür ediyorum. Tabii bütün katılan arkadaşlar, bütün organizasyonu yapan üniversiteler aynı şekilde bu işi iyi yürüttüler; Ama İstanbul Üniversitesi'de rektörlük tarafından her zaman bu Maliye Sempozyumu birinci öncelikli bir görev olarak kabul edilmiştir ve devam etmektedir. Bu bağlamda huzurlarınızda iki kişiye teşekkür etmek istiyorum: Birisi İstanbul Üniversitesi Genel Sekreteri Yusuf Akça. Gerçekten Yusuf Akça hangi sempozyum olursa her defa canla başla çalışıyor. Başta maliyeci olduğu için çalışıyor. Bizim bu sempozyumu yaptığımız dönemlerde saymandı şimdi genel sekreterdir. Diğeri de Maliye Bakanlığından Ahmet Kesik…. Sağ olsun Ahmet Kesik Maliye Bakanlığı'nı tüm sempozyumlarda temsil etti.

Değerli arkadaşlar, şimdi "Türkiye'de Kamu Finansman Gereksiniminin Boyutları ve Kaynak Arayışları Üzerine Tartışmalar" panelini yapmaktayız. Ben buradaki sıraya göre müsaade ederseniz arkadaşlarımı takdim edeyim: Süreyya Sadi Bilgiç, Isparta Milletvekili aynı zamanda Plan Bütçe Komisyonu üyesi. Kendisiyle ben de birlikte aynı komisyonda çalıştım. Bizi ilanlarda hep orada "e" olarak gösteriyorsunuz. Biliyorsunuz "e" emekli demek … Ancak her şeyin emeklisi olduk; ama halen özel sektörün emeklisi değiliz. Herhalde oradan hiç emekli olamayacağız.

Efendim Süreyya Sadi Bilgiç, gerçekten Plan Bütçe Komisyonu'nda da çok faal, etkin. Şimdi başkan vekili olarak aynı komisyonda devam ediyor.

Oğuz Oyan'la parlementoda çok mutlu günlerimiz oldu. Zaten birçok panele beraber katılırdık Cumhuriyet Halk Partisi adına. Biz iyi bir iş birliği yapardık. İkimizin de akademisyen olması da burada önemli bir faktördü.

Sayın Sümer Oral, söylediğim gibi bu maliye sempozyumlarını en fazla destekleyen maliye bakanı oldu. Ayrıca bizim çok değer verdiğimiz bir dostumuz, arkadaşımız. Kendisi hem çalışma bakanlığı yaptı hem maliye bakanlığı yaptı ve çok başarılı bakanlarımızdan birisidir. Biz kendisini ziyarete gidince arka odada öğlen yemeğimizi de yerdik. Her zaman fakültemize dönük bir insan olmuştur.

Ben İktisat Fakültesi Mezun ve Mensuplar Vakfı'nın başkanıyım aynı zamanda. Bizim çok mezunumuz var; ama Sümer Oral bu mezunlar içerisinde özelliği olan bir insandır. Fakülteye dönük ve üniversiteye dönük bir insandır. Kendisine onun için de huzurlarınızda tekrar teşekkür ediyorum.

Oturum başkanı olmak kolay. Böyle konuşursun, aklına ne gelirse konuşursun; ama asıl mesajı verecek olan panelist arkadaşlarımdır. Burada müsaadenizle yazılan sıraya göre söz vermek istiyorum: İlk söz Süreyya Sadi Bilgiç'in. Buyrun Sayın Bilgiç.

Süreyya Sadi Bilgiç - Isparta Milletvekili:

Sayın başkanım, değerli hocalarım, değerli katılımcılar;

Hepinizi saygıyla selamlıyorum. Tabii aslında Esfender Hocam hem hocam hem gerçekten de hocam üniversiteden İktisat Fakültesi'nden. Onlarla beraber; çok kıymetli Oğuz Hoca'mla, Sayın Bakanımla böyle bir panelde ve sizlerle birlikte olmaktan gerçekten büyük onur duyuyorum. Bu imkânı bizlere sağlayan, sempozyumu düzenleyen bütün arkadaşlarımıza da şükranlarımı buradan sizler aracılığıyla arz etmek istiyorum. Maalesef ben ancak gece yarısı 2 gibi gelebildim. Tabii gönül isterdi ki sizlerle beraber 3 gündür burada bu oturumları takip edebilelim; buradaki tebliğleri dinleyebilelim; ama maalesef birtakım hem özel hem de Ankara'daki yüklerden dolayı bu fırsatı yakalayamadım. Gerçekten bunun üzüntüsünü yaşıyorum. Bu sebeple de bir diğer konu tabii ki burada tebliğlerde hangi konuların üzerinde ağırlıklı durulduğu. Çünkü son derece geniş kapsamlı ana başlıkları olan ve her biri kendi içerisinde hem bir bütüncül olarak önem arz eden hem de ayrı ayrı ele aldığımızda da son derece önem arz eden, aslında birbirinden ayıramayacağımız konular. Ama söyleyeceklerim belki tekrar olabilir. Bu manada bu tarz tekrarlar olursa da bu konuda da sizlerden şimdiden özür diliyorum.

Değerli arkadaşlarım, Türkiye'de kamu maliyesi ve finansman gereksiniminin boyutları hakkında değerlendirmeleri yaparken bu değerlendirmeleri dünyada yaşanan gelişmeler ve krizin etkilerinden bağımsız düşünmenin mümkün olmadığını öncelikle ifade etmek istiyorum. Dünya ekonomisinde son dönemde ekonomik ve finansal istikrarın sağlanamadığı, gelişmiş ülkelerde artan kamu borçlarının sürdürülebilirliğine ilişkin kaygıların arttığı, belirsizliklerin sürdüğü, güven ortamının bozulduğu ve büyüme üzerinde aşağı yönlü risklerin arttığı bir süreç yaşanmaktadır. Hatta evvelki gün OECD baş ekonomistlerinden birisinin yapmış olduğu açıklamalara baktığımızda gerçekten önümüzdeki sürece ilişkin olmak üzere son derece hakikaten risklerin çok yüksek olduğu karanlık bir tabloyu da bizim önümüze koymakta. 2009 yılında binde 6 (%0,6) oranında küçülen dünya ekonomisi, küresel krizin etkilerini azaltmak ve piyasalarda kaybolan güveni yeniden tesis etmek amacıyla alınan önlemlerin ardından sizlerin de bildiği gibi 2010'da 5,3; 2011'de ise 3,8 büyümüştür. Gelişmiş ülkelerde büyüme 2011 yılında sadece %1,6 oranında kalmış, gerçekleşmiş ve yükselen ve gelişmekte olan piyasalarda, ülkelerde ise aynı dönemde %6,2'lik bir büyüme olarak dünyadaki büyüme trendine çok olumlu bir şekilde gelişen ülkelerin etkisi olmuştur. Küresel kriz öncesinde ülkemizde var olan siyasi istikrar ortamı, güçlü mali dengeler, sağlam bankacılık sektörü, bankacılık sektörünün güçlü sermaye rasyoları ülkemizde finansal krizin yaşanmasına büyük ölçüde engel olmuş; sadece ekonomik yavaşlama meydana getirmiştir. Tabii Türkiye'de küresel krizin etkilerini azaltmak amacıyla alınan önlemler neticesinde, 2009 yılında artan merkezi yönetim bütçe açığının 2010 yılı itibariyle gerilemeye başladığının; 2011 yılında ise merkezi yönetimin bütçe açığının GSYİH'ya oranının %1,3 olarak gerçekleştiğini görmekteyiz. Daha kapsamlı olan genel devlet yani yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları da içine alan genel devlet bütçe açığı da %0,6 oranında gerçekleşerek Maastricht kriterlerinin ki %3'lük Maastricht kriterini

sağlayan çok nadir ülkelerden bir tanesi olmuştur. Buna paralel 2009 yılından itibaren düşüş eğilimine giren, 2010 yılında da %2,3 olarak gerçekleşen kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranı da 2011 yılında da binde 2 olarak gerçekleştiğinin bununla birlikte de bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranının ise 2011'de %94,4 olarak gerçekleştiğini görmekteyiz. Avrupa Komisyonu'nun 2011 tarihinde açıkladığı 2011 Yılı İlerleme Raporu'na baktığımızda Türkiye ekonomisinin krizden çıkış stratejisine değinildiğini, Türkiye'nin para ve maliye politikası bileşimini kriz süresince başarılı bir şekilde yürüttüğü ifade edilmiştir. Raporda Türkiye'nin küresel mali krizden olumsuz etkilenmiş olmasına rağmen önceki dönemlerde hayata geçirilen denetleyici ve düzenleyici raporların neticesinde güçlü büyüme performansını hızlı bir şekilde tekrar yakalamış olduğu vurgulanmıştır. Nitekim geçtiğimiz günlerde IMF Başkanı Christine Lagarde tarafından yapılan açıklamalar da bu durumu teyit etmektedir.

Değerli katılımcılar, sayın başkanım;

2009 yılı sonunda Euro Bölgesi geneli %79,7 olan genel devlet borç stokunun GSYİH'ya oranı 2010 yılı sonunda %85,8'e yükselmiştir. AB ülkeleri arasında önemli farklılıklar olmakla birlikte Euro Bölgesi genelinde 2011 yılında genel devlet borç stokunun GSYİH'nın oranının %88,6 ve 2012 yılında da %90 olarak gerçekleşeceği de öngörülmektedir. Önümüzdeki dönemde Euro Bölgesi'nde alınacak tedbirlere ilişkin ortaya çıkabilecek politik riskler, finansal piyasalar ve bankacılık sektörünün kırılganlığından kaynaklanabilecek finansman sorunları önemli bir risk unsurları olarak karşımıza çıkmakta. Tabii ki bu tablolar da bugünkü sempozyumumuzun bu başlıklarının kamu-finansman ihtiyacı, buradaki alternatif finans ihtiyaçlarının ne ölçüde önem arz etmeye başladığının bir diğer göstergesi olarak karşımıza çıkmakta. Öte yandan ülkemizde cari işlemler açığının da önemli bir yapısal sorun olarak devam ettiğini de mutlaka vurgulamak gerekiyor. 2010 yılında %6,4 olan cari işlemler açığının GSYİH'ya oranının bu yıl %10'a kadar ulaştığı görülmektedir. Türkiye'den tasarruf oranlarının düşük olması, cari işlemler açığını tetikleyen en önemli unsur olarak karşımıza çıktığını söyleyebiliriz. Özellikle son yıllarda kamu açıklarının önemli ölçüde düşürülmesi ve dolayısıyla kamu tasarruflarında önemli ölçüde artış sağlanmasına karşılık faiz oranlarındaki düşüş ve kredi erişimin kolaylaşması gibi sebeplerle özel kesim tasarruflarında büyük bir azalma ve düşüş görmekteyiz. 2002'de %18, 6 olan ulusal tasarruf oranımız, 2010'da %13,9'a, 2011 yılında ise %13,3'e kadar gerilemiştir. Bütün bu gelişmeler de dış kaynak ihtiyacını; dolayısıyla da cari açığı da arttırmıştır. Çünkü bütün bu tasarruflardaki düşüşe mukabil yatırımlarda da ciddi artışları görmekteyiz hep beraber. Cari işlemler dengesindeki bozulma, kısmen yapısal kısmen konjonktürel sebeplerden kaynaklanmış olmasına rağmen cari açığı uzun vadeli politika tedbirleri gerektiren yapısal boyutlarının irdelenerek çözüm aranmasının sorunun orta ve uzun vadede fakat kalıcı olarak çözülmesine büyük katkısı olacağına inancımı da sizlerle paylaşmak istiyorum. Çok ayrıntısına girmek istemiyorum; ama Türkiye'nin mali sisteminin daha sağlıklı bir çerçeveye oturtulması amacıyla orta vadeli programda bu konuya yönelik alınan ya da belirtilen, orada konulan tedbirlerden kısaca bahsetmek gerekirse kamu tasarruflarında sağlanan artışın ardından özel tasarrufları artırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. AR-GE faaliyetlerine ayrılan kaynağın artırılması, enerjide dışa bağımlılığımızı azaltmak için yerli ve yenilenebilir enerji kaynaklarının harekete geçirilmesi, ülkemizin rekabet gücünü daha da artırmak için alt yapı yatırımlarının önceliklendirilmesi, uluslararası rekabet gücümüzü artırmak ve bilgi yoğun teknoloji ürünlerine geçiş sağlamak için beşeri sermayemizin kalitesinin yükseltilmesi temel politika alanları olarak da belirlenmiştir. Türkiye'de 2002 yılı

sonrasında kamu maliyesi alanında sağlanan disiplin kamu mali dengelerini ve kamunun borç yükünü çok daha sağlıklı bir noktaya getirmiştir. Krize kadar olan süreçte kamu mali dengesi ile borç yapısındaki iyileşmelerin özellikle finansman imkânlarının daraldığı ve risk primlerinin arttığı kriz ortamında kamunun mali piyasalar üzerindeki baskısının sınırlı kalmasını sağladığını görmekteyiz. Önümüzdeki dönemde mali disiplinin sürdürülebilir bir yapıda devam etmesi önem taşımaktadır. Bu anlamda maliye politikasının orta vadede kamu dengelerinin iyileştirilmesi ve özel sektörün kullanabileceği kaynakların artırılmasını sağlayarak özel sektör öncülüğünde bir büyüme sürecinin desteklenmesine, makroekonomik istikrarın sürdürülmesine ve cari açıkla mücadele edilmesine yardımcı olacak bir yaklaşımın sürdürülmesi gerekmektedir. Ülkemizde genel olarak vergi yükünün yaygın olduğuna dair bir kanı var; ama kanaatimce yanlış bir algıdır bu. OECD verilerine baktığımızda da toplam vergi yükü sıralamasında %24,6'lık oranla Türkiye'nin 33 OECD ülkesi arasında en düşük vergi yüküne sahip dördüncü ülke olarak karşımıza çıktığını görmekteyiz. Bunu da çok kısa vurgulamak istiyorum. İnanıyorum ki bu konuşmada ve tebliğlerin içerisinde ciddi manada bu konuya değinilmiştir. Çok fazla ben vaktinizi almak istemiyorum ancak sadece vergi teşvikleri ile ilgili birtakım konulara ve finansman araçlarının çeşitlenmesine yönelik olarak son dönemde hem hükümet nezdinde hem yasama süreci nezdinde TBMM'de Plan Bütçe Komisyonu'nda yapılan birtakım gelişmelerle ilgili çok kısa size bilgiler aktarmak istiyorum. Ekonomik büyüme, üretim ve istihdamın en önemli kaynağını yatırımlar oluşturmakta bildiğimiz gibi. Bu anlamda hükümetlere düşen görev de yatırımlara yönelik teşviklerin geliştirilmesi ve başarılıyla uygulanmasının sağlanmasıdır. İbn-i Haldun 1371'de, ünlü Mukaddime adlı eserinde günümüz vergi teşvik politikasına da ışık tutan şu cümleleri yazmıştır: "Vergi konuları üzerine düşük vergiler yüklendiğinde bu, yükümlülerin çalışma ve bir şeyler yapma arzularını geliştirir. Düşük vergiler, vergi yükümlülerini tatmin edeceği için kültürel teşebbüs büyür ve artar. Öte yandan, kültürel teşebbüsün büyümesi ile birlikte, yükümlülere tarh edilen vergi matrahı genişler. Netice olarak, kişisel matrahların toplamı ile vergi gelirleri artmış olur." İbn-i Haldun'un çizdiği bu çerçeveye uyumlu olarak bildiğimiz üzere 2009 yılında bir teşvik sistemi yürürlüğe konuldu. Bu sistem bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmayı, rekabet gücünü artırmayı, teknoloji ve AR-GE içeriği yüksek yatırımlara destek olmayı, sektörel kümelenmeyi desteklemeyi, ölçek ekonomisi kriterlerini öne çıkarmayı amaçlayan bir anlayışla hazırlanmıştır. Bununla birlikte -güncel bir bilgi olarak gene- hükümetimiz tarafından geçtiğimiz Nisan ayının sonunda TBMM'ye sevkedilen ve şu anda da komisyonumuzda bulunan ki dün komisyonumuzdan genel kurula sevkedilmek üzere geçirdik; ama alacakların tahsil usulü hakkında kanunla bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı komisyonumuzda kabul edildi. Gerçi sayın bakanım bu tasarının adının bu şekilde olmasına biraz karşı çıkıyor; ama gelen tasarının şeyi bu. Burada bunun yanısıra bireysel emeklilik ve tasarruf ve yatırım sistemi kanunu ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısının görüşmelerine başladık. Bir alt komisyon oluşturuldu. Salı günü yine Plan Bütçe Komisyonu'nda bunun görüşmeleri devam edecek. Bu tasarılar ile istikrarlı büyüme sürecinin devam ettirilmesi, ekonomik kalkınmanın hızlandırılması, bununla birlikte daha adil, etkin, istikrarlı ve geniş tabanlı bir vergi politikasının oluşturularak ekonominin rekabet gücünün artırılması, bireysel ve kurumsal tasarrufların özendirilerek yurtiçi tasarruf düzeyinin yükseltilmesi, girişimciliğin teşvik edilerek istihdamın artırılması ve cari açığın azaltılmasına katkı sağlanması amacına yönelik kapsamlı düzenlemeler yapılması öngörülmektedir. Özellikle tasarrufların teşvik kapsamında doğrudan devlet katkısı

sisteminin getirilmesi hem reel sektör hem de yatırımcılar açısından çok önemli bir finansal enstrüman olan kira sertifikalarının ihraç edilmesi, bireysel katılım sermayesi, girişim sermayesi sistemler... Bu ve bunun yanısıra aracılar ve devlet desteği yoluyla da yatırımların cazip hale getirilmesine ilişkin düzenlemeler de bu bahsetmiş olduğum kanunla ilgili tasarıların içerisinde yer almakta. Şunu söylemek istiyorum: Tabii önemli finansal enstrümanlardan bir tanesi olarak ki burada da sempozyumdaki ve bu paneldeki konu başlıklarından bir tanesi olarak ortaya çıkan kamu-özel sektör iş birliğini görüyoruz. Tabii kamu ve özel sektör yatırımlarını verimli, akılcı ve birbirlerini tamamlayacak yatırım alanlarına yönlendirmek ve kalkınmayı özel sektör önceliğinde gerçekleştirme hedefine bu perspektifle ulaşılabilir diye düşünüyoruz. Orta ve uzun vadede ekonominin verimliliğini ve üretken yapısını destekleyen karayolu, demiryolu, hava limanı, raylı sistem, baraj ve sulama ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri gibi alt yapı yatırımlarının tamamının devlet bütçesinden karşılanmasının imkân dâhilinde olmaması ne kadar büyük bir gerçekse Türkiye'nin kalkınmasında vatandaşların refah düzeyinin artırılmasında bu yatırımların gerçekleştirilmesi zorunluluğu da o kadar yadsınamaz bir gerçektir. Nitekim cumhuriyetimizin 100. yılına ilişkin olarak konulmuş olan hedeflere bir göz gezdirdiğimizde GSYİH büyüklüğü bakımından dünyanın ilk 10 ekonomisi içerisinde yer almayı hedefliyoruz. En az 2 trilyon dolarlık bir ekonomik büyüklüğe ulaşılması hedefleniyorsa 10.000 km yüksek hızlı tren hattı, 36.500 km bölünmüş yol, 500 milyar dolarlık bir ihracat rakamı, Akdeniz-Ege- Marmara-Karadeniz sahillerinde her bölgede en az birer adet ana aktarma limanı tesis edilmesi gibi hedefleri ortaya koyuyorsak bunları hedefleyen bir Türkiye için özel sektörün etkin yönetimi ve finansal imkânlarından azami ölçüde yararlanmak amacıyla kamu-özel iş birliği modelinin de yaygınlaştırılması ve kamu alt yapı yatırımlarında özel sektör katılımının sağlanması önemli bir gerekliliktir. Tabii az önce de ifade ettik, zaten rakamlara da baktık. Ülkemizde tasarruf oranının düşük olduğu hepimizce bilinen, malum olan bir husus. Özellikle yatırım ihtiyacımız göz önünde bulundurulduğunda tasarrufların artırılması zorunluluğu ortadadır. Öte yandan kamunun şu veya bu sebepten finansman imkanlarının sınırlı olduğu da yadsınamaz bir gerçektir. Kamunun mevcut imkanlarıyla vatandaşlarımızın beklentilerini karşılayacak yatırımları da gerçekleştirebilmesi en azından kısa ve orta vadede mümkün görünmemekte. Aslında yapmamız gereken iki önemli şey ki az önce de ifade ettim: Birincisi, her türlü imkanı kullanarak tasarruf oranını artırmak; ikincisi de mevcut tasarrufları yatırıma yönlendirebilecek modelleri geliştirmektir. Dünyada bu iki temel arayışın devam ettiği de görülmekte, sadece Türkiye'de değil. Kamu-özel ortaklıkları, bireysel katılım sermayesi, girişim sermayesi gibi enstrümanlar bu arayışın ürünleri olarak karşımıza çıkmakta. Ülkemizde de bu yönde birtakım tedbirler alınmaktadır. Az önce de ifade ettim, çok kısa onları detaylandıracak olursak ki bence sempozyumun önemli konu başlığıdır. Kamu-özel ortaklığının teşviki amacıyla 6288 sayılı Kanun'un 2012 yılında çıkarılmış ve 2023 yılı sonuna kadar bu konuda KDV istisnası getirilmiştir. Aynı kanunda yap-işlet-devret projelerinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının belli şartlarla kredi üstlenmelerine de imkan tanınmıştır. Bireysel emeklilik, tasarruf ve yatırım sistemi kanunu ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasındaki bu kanun tasarısı ki az önce bahsettim burada da kredi üstlenimi, yap-kirala-devret modeli için de aynı şekilde yatırımcıya sağlanmaktadır. Gene Plan Bütçe Komisyonu'nda görüşülmekte olan bir tasarıyla da bu bireysel katılım sermayesine ilişkin düzenlemeler yapılmakta. Bireysel katılım yatırımcılarının şirketlere koydukları sermayenin %75'ini gelir vergisi matrahından indirebilmesi mümkün olmaktadır bu yapılan düzenlemeyle. Ayrıca bu noktada yatırımcıların ortak olacağı şirketin Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve TÜBİTAK

tarafından araştırma, geliştirme ve yenilikçilik programları kapsamında son 5 yıl içinde desteklenmiş olması halinde de vergi indirim oranının %100 olarak uygulanması da ayrıca öngörülmektedir. Bir diğer yeni oluşturulan ve yüksek getiri potansiyeli olan projelere maddi destek sağlayarak söz konusu projeleri geliştirmek amaçlı olan bireysel katılım yatırımcıları, bu da henüz girişimin başında bildiğiniz gibi başında olan bir iş fırsatına yatırım yapan işletmelerin büyümeleri veya gelişmeleri için sermaye sağlayan kişilerdir. Bir diğer tanıma göre de yüksek risk ve yüksek büyüme potansiyeli içeren firmalara kuruluşlarının çok erken bir döneminde yatırım yapan özel bir yatırımcı tipi olarak da ifade edilmekte. Tabii aslında buna 1980'lerden itibaren sıkça kullanmış olduğumuz "melek yatırımcı" kavramı dünyada oldukça popüler olmakla birlikte ülkemizde, Türk kamuoyunda yeni yeni yer bulmaya ve alternatif bir finansman kaynağı olarak şekillenmeye başlamıştır. Melek yatırımcılıkla ilgili bir rakam verecek olursak da melek yatırımcının istihdama katkısını en etkin bir biçimde ölçebileceğimiz ülkenin ABD olduğunu görüyoruz. 2009'da melek yatırımlar ile ABD'de 57.225 şirkete, girişimciye 17,6 milyar dolarlık sermaye aktarımı yapılmış, 250.000 kişiye de yeni iş olanağı sağlanmıştır. Bir diğer düzenlemeyle hayatımıza soktuğumuz bir diğer alternatif finans kaynaklarından bir tanesi de girişim sermayesi. Girişim sermayesi yatırım ortaklıkları, kayıtlı sermayeli olarak kurulan ve çıkarılmış sermayelerini esas olarak girişim sermayesi yatırımlarına yönelten ortaklıklar. Bu ortaklıklar da kanunda risk sermayesi yatırım ortaklığı olarak ifade edilen ortaklıklardır. Girişim sermayesi yatırım ortaklıkları, girişim sermayesi yatırımlarına portföy değerinin en az %50'si oranında yatırım yapmak zorundalar. Girişim sermayesi fonu olarak ayrılan tutarların beyan edilen gelirin %10'unu aşmayan kısmının gelir ve kurumlar vergisi matrahından indirilmesi öngörülmekte. Ayrıca girişim sermayesinden elde ettikleri karlar da kurumlar vergisinden istisna edilmekte. Halen girişim sermayesi yatırım ortaklığının kazançları da ayrıca kurumlar vergisinden de istisnadır. Katma Değer Vergisi Kanunu 15. Maddesi 3 numaralı fıkrasına baktığımızda girişim sermayesi yatırım ortaklığı kazançlarından dağıtılsın veya dağıtılmasın kurum bünyesinde %15 oranında vergi kesintisi yapılacak ve bağlamış olmakla birlikte 2009 yılındaki bakanlar kurulu kararıyla bu kazançlar üzerinden yapılacak olan ki kazançlar dağıtılsın ya da dağıtılmasın stopaj oranı da sıfır olarak belirlenmiştir. Gene Plan Bütçe Komisyonu'ndaki bu bir diğer konu gündemde olan bu kira sertifikaları. Gene burada da kamu finansman araçlarının çeşitlendirilmesi, alternatif finansman kaynaklarına ve ürünlerine imkan tanınması, finansman maliyetlerinin düşürülmesi ve bir yönüyle de İstanbul Finans Merkezi Projesi'ne de katkı sağlanması amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına ait varlıklar değerlendirilmek suretiyle kira sertifikaları ihtiyacına da, ihracına da imkan sağlanmıştır ve bu da bir diğer anlamıyla sukuk olarak tabii yani kira sertifikası uygulanmakta. Bir varlığın, bir gayrimenkulün veya bir hakkın menkul kıymet haline dönüştürülerek finansman enstrümanı haline getirilmesi. Bu sayede de likit olmayan gayrimenkullerin likit hale getirilmesi amaçlanmakta. Bunun yanı sıra tabii ki özkaynakların aynı şekilde biraz daha özendirilmesi, özkaynaklarla yatırım yapılması ve dış kaynaklardan uzak kalınması amacıyla bu son yapmış olduğumuz komisyonumuzdaki tasarılardan bir tanesi de bir maddede de "Yatırımların %10'un üzerinde kalan dış kaynak kullanımlarındaki birtakım ödenen faizlerin ve diğerlerinin kurumlar vergisi matrahından ya da gider olarak yazılması" bir başka deyimle de engellenmektedir. Bu şekilde de önümüzdeki süreçte özkaynakların biraz daha özendirilmesi amaçlanmaktadır demek istiyorum. Tabii izniniz olursa ben daha fazla uzatmak istemiyorum. Zannediyorum ki herhalde bir sohbet kısmımız da, bir soru-cevap

kısmımız da olacaktır. Ben bu vesileyle sözlerime son veriyor, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Prof.Dr. Esfender Korkmaz:

Efendim çok teşekkür ediyoruz Süreyya Sadi Bilgiç'e. Ben de izniniz olursa birkaç yorum katmak istiyorum kendisine. Türkiye de Borç stokunun gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı, yani borç yükü gerçekten hem OECD ülkelerinin ortalamasının daha altında hem de diğer Avrupa Birliği ülkelerinin altındadır. Yalnız biz iktisatçı olarak bunu yeterli bir kriter olarak görmüyoruz. Yalnız borç stokunun gayri safi yurtiçi hasılaya oranı borç yükü için tek kriter değildir. Herşeyden önce dış borç ödeme kapasitesinin de bir ülkenin borç yükünün ölçülmesinde önemli bir ağırlık olması gerekiyor. İkincisi; özellikle dış borçların özel ve kamu ayrımı yapılmadan Türkiye'nin dış borçları olarak değerlendirmemiz gerekiyor; çünkü gerek büyümeye etkisi, gerekse döviz ihtiyacı açısından Türkiye'nin toplam dış borcunun önemli olduğu açıktır. Şimdi bu anlamda tabii Sayın Sadi Bilgiç'e bu temel konulara değindiği için teşekkür ediyoruz.

İkinci temel konu, cari işlemler açığıdır. Gerçekten cari işlemler açığı konusunda Türkiye'de tartışılması gereken "Ne gibi önlemler alabiliriz?" olmalıdır artık. %10'lar düzeyinde bir cari işlemler açığı mutlaka önemli bir kırılganlık ve bir risk getirmektedir. Burada tabii iç tasarruf açığını da değerlendirmek gerekir ..Acaba gerçekten cari işlemler açığı yalnız iç tasarruf açığı nedeniyle mi ortaya çıkıyor yoksa birbirini besleyen bir süreç mi var ortada? Çünkü bir yerde yüksek risk, spekülatif piyasa, yüksek kırılganlık doğrudan yabancı yatırım sermayesini engelliyor. Bugün Türkiye'de olan da budur. Tabii biliyorsunuz bu reyting kuruluşlarının Türkiye'ye verdiği kredi notu düşük. Dolayısıyla bu da aynı zamanda bu doğrudan, sıfırdan yabancı yatırım sermayesini engelliyor. Bir de tasarrufların düşmesinde önemli bir faktör reel faizlerdir. 2011 yılında mevduatın getirdiği reel faiz -3 ile -4 arasında değişiyor. Yani -4 reel faiz oranı tasarrufların düşmesi açısından önemli bir faktördür.

Yatırım teşviklerine gelince, ben her zaman savunuyorum. Bu teşvikler, kontrollü bir kur politikası ile birlikte cari işlemler açığını önlemede yahut azaltmada bir faktör olabilir.

Merkez Bankası Başkanı'nın kur konusunda ben şahsen bir iktisatçı olarak anlayamıyorum. "Türk Lirası değerli değil" diyor; ama öbür taraftan Merkez Bankası reel kur endeksine bakın Türk Lirası şu anda bile %16 değerli, yani TÜFE'ye göre reel kur endeksine bakın. Türkiye'de dalgalı kur politikasının çalışmadığı ortada da onun nedenleri var tabii uzatmayalım; ama neticede Merkez Bankası'nın uyguladığı kur politikası da istikrarlı bir kur politikası değil. Cari işlemler açığının azaltılmasında temel faktör bana göre kur politikasıdır. Reel kur Türk Lirası'nın aşırı değerlenmesini önlemek gerekir; ama bakıyorsunuz tabii İhracatçılar Meclisi Başkanı aynı zamanda ithalatçı olduğu için diyor ki "İhracatın %80'i ithalata dayanıyor. Dolayısıyla kurlar değerlenmesin". Yani bir kısır döngü var, birbirini etkileyen faktörler. Onun için kur politikasında Türkiye'nin ciddi adım atması lazım yani kontrollü bir kur politikasına geçmesi lazım; ama onun yanında başbakan yatırım teşviklerini açıkladı, bakanlar açıkladı. Ama yatırım teşvikleri de eğer benim düşünceme göre Türk Lirası'nın değer farkı kadar bir teşvik verilirse bu ihracatta rekabeti, ithalatta da azalmayı getirebilir. Ama maalesef neden bilmiyorum tabii belki Süreyya Sadi Bilgiç ona da bir katkı

yapabilir. Ama şimdi ben de bir özel sektör grubunun başındayım ve mesela bekliyoruz şimdi kararname çıksın da yatırım yapalım; ama kararname çıkmadı. Dolayısıyla şimdi bir aydır teşvikler açıklandı. Gerçekten Türkiye'nin iç tasarruf açığına bir çözüm getirecek, yatırım artışı sağlayacak ve dolayısıyla özellikle ara malları ithalatında önemli ölçüde ithalatı azaltacak iç yatırımlar; ama bir türlü yatırım teşvikleri kararnamesi çıkmadı. Bilmiyorum neden çıkmadı. Kararname çıkmadan kimse tabii lafla iş yapmak istemiyor. Dolayısıyla bana göre bu önlemlerin de alınması gerekiyor. Belki Sayın Bilgiç daha sonra soru-cevap kısmında "Neden bu yatırım teşvikleri açıklandığı halde kararname çıkmadı?" sorusuna bir cevap getirebilir. Teşekkür ediyorum.

Şimdi ikinci sırada Prof. Dr. Oğuz Oyan var, İzmir Milletvekili. Buyrun Oğuz Bey.

Prof. Dr. Oğuz Oyan – İzmir Milletvekili:

Sayın başkan, değerli katılımcılar, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Bu panele beni davet ettiği için İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi değerli yöneticilerine ve Sempozyum Bilim Kuruluna teşekkür ediyorum. Efendim bu konuyu bir panelde acaba nasıl tartışırız, ne gibi bir çerçeve etrafında tartışabiliriz diye düşünürken, esas itibariyle dün öğleden sonra düşüncelerimi toparlayayım diye birkaç slayt hazırladım. Yedi slaytta size düşüncelerimi aktarmaya çalışacağım. Bilim Kurulunun bu panel için seçtiği başlığın bir anlamda tutsağı olarak panel başlığının etrafında kalmak istedim: Bir yönüyle Türkiye'de kamu finansman gereksiniminin boyutları, bir yönüyle de kaynak arayışları. Bu kaynak arayışlarının çağrıştırdığı aslında kamu finansmanında kaynak arayışları ama pekala ekonominin genel kaynak arayışları olarak da okunabilir. Nitekim benden önceki değerli konuşmacı işin o tarafına da değindi. Ben de onu yapmaya çalışacağım.

Saydam 1

I- TÜRKİYE'DE KAMU FİNANSMAN GEREKSİNİMİNİN BOYUTLARI
a) Bütçe açıkları ve Hazine nakit açıkları;
b) Genel kamu kesimi açıkları (özel ve özerk bütçeler dahil);
c) Yıllara sari yatırım harcamalarının boyutları;
d) Kamu borç stokunun vade ve faiz yapısı;
e) Kamu borçları yıllık servislerinin miktar ve esnekliği (bütçeye ve vergi gelirlerine oranlarının yönetilebilir bir düzeyde olması) belirler.

***

Gereksinim duyulan kamu finansmanının karşılanabilmesini ise, belirli bir dönemde, Vergi kapasitesi ve bu kapasitenin kullanım sınırlarını belirleyen siyasal-toplumsal-ekonomik etkenler; Vergi dışı kamu gelirleri potansiyelleri ve bunların harekete geçirilmesini mümkün kılacak siyasal irade ve toplumsal konsensüs ile Kamunun borçlanma kapasitesi belirler ve sınırlar.

Kaynak arayışları bu üç alan çerçevesinde sürdürülür.

Birinci saydamda şöyle bir toparlama yapmak istedim: Bir kere nedir kamu finansman gereksinimi? Nereden kaynaklanabilir kamu kesimi içinde kalırsak? Bir kere bütçe açıkları ve hazine nakit açıkları üzerinden finansman gereksinimi ortaya çıkar. İkincisi, genel kamu kesimi açıklarından yani özel ve özerk bütçeli kuruluşların

bütçelerini de içeren geniş kamu kesiminden kaynaklanabilir. Üçüncüsü, yıllara sari yatırım harcamalarının boyutları da kamu finansman gereksinimini belirler, hem içinde bulunulan yıl hem de gelecek yıllar bakımından; dolayısıyla onu da hesaba katmalısınız. Dördüncüsü, kamu finansmanı gereksinimi belirlemek açısından kamu borç stokunun vade ve faiz yapısı da önemlidir. Nihayet beşincisi, kamu borçlarının yıllık servislerinin miktar ve esnekliği de (esnekliği, yani borç servisi bölü milli gelir oranının yönetilebilir düzeyde olması) kamu finansman gereksinimini belirler diye düşünebiliriz.

Peki, kaynak arayışları hangi alanlarda yapılabilir; gereksinim duyulan kamu finansmanı nereden, nasıl karşılanacak? Bunu belirleyen veya sınırlayan üç ana öğe var: Bir, vergi kapasitesi; ve bu kapasitenin kullanım sınırlarını yani vergi yükünü ne kadar artırabiliyorsunuz veya artıramıyorsunuz. Bunun siyasal, toplumsal, ekonomik belirleyicileri var. İkincisi, vergi dışı kamu gelirleri potansiyelleri nedir? Bunların harekete geçirilmesini mümkün kılacak siyasal irade ve toplumsal konsensüs nedir belirleyici olarak? Ve nihayet üçüncüsü, kamunun borçlanma kapasitesi nedir? Bu da belirleyici bir etkendir. Bu üç alan çerçevesinde kaynak arayışları sürdürülür.

Şimdi ben izninizle birbirini izleyen üç onyıllık dönem -1980'ler, 1990'lar ve 2000'ler- itibariyle Türkiye örneğine bakayım: Aynı tematik kavramsallaştırma üzerinden gidersek 1980'leri belirleyen nedir?

Saydam 2

1980'ler, 1990'lar ve 2000'lere BAKIŞ

1980'ler:

Devleti küçültme politikaları:

1) Bütçeyi, kamu yatırımlarını, tarımsal desteklemeleri, KİT'leri küçültmek; kamu ücretleri reel
düzeyini geriletmek;
Böylece kamu finansman gereksiniminin boyutlarını küçültmek,
Buna ek olarak, IMF telkinleriyle, dış borç servislerini aksatmamak.

2) Vergi gelirleri yönünden de bütçenin daraltılmasını sağlamak.
(Arz yönlü iktisat).
Ancak, vergi yükü zaten vergi kapasitesinin çok altında idi. Sonuçta;

- Oranların azaltılması vergi miktarını arttırmadı ve vergi yükleri hızla geriledi;
- Bu, bütçe açıklarının hızla büyümesine yol açtı;
- Sonuçta: Kamu iç borçlanması can simidi oldu ve ayrıca
- Fon sistemi ve istihdama dayalı fon kesintileri oluştu;
- Özelleştirme uygulamaları başlatıldı;

Öngörülmeyen kamu ücret artışları (1988 sonrası), sermaye hareketlerinin erkenden serbest bırakılmasına yol açtı, kamunun artan kaynak gereksinimi sıcak para girişleriyle karşılandı.

1980'lerde, devleti küçültme politikaları ana eksendir. 24 Ocak Kararları sonrasında angaje olunan politikalardır bunlar. Bu, Türkiye'nin 1980'lerde başlayan üçüncü küreselleşme dalgasına hiçbir hazırlığı olmadan bir şekilde balıklama atla(tıl)masıdır. Orada da kendisine telkin edilen şey, "devleti küçült"tür. Nasıl küçült? İki şekilde: Bir, harcamalarını kıs, her türlü harcamalarını. İki, vergilerini de kıs. Tabii en çok birincisi üzerinde durulmuştur. Bütçeyi daraltmak, kamu yatırımlarını özellikle ve tarımsal desteklemeleri; ayrıca personel ödeneklerini. Tarımda 1980 öncesinde 22 ürün

desteklenirken 1980'lerde sayıları 9'a iner. KİT'leri küçültmenin ilk yolu da 1980'lerde KİT'lere yatırım ödeneği vermeme üzerinden başlatılmıştır. 1986 sonrasında da zaten özelleştirmeler gündeme gelecektir. Üçüncüsü, kamu çalışanlarının ücretlerinin reel düzeyini geriletmektir. Bu 1980'lerde çok vahşi bir şekilde yapılmıştır. 10 yıl boyunca, yani isterseniz 1979-1989 arasını da alabilirsiniz, 1979'da başlar çünkü eğilim, Cumhuriyet tarihinin en uzun süreli reel ücret daralması dönemidir. Gelirlerin sınırlanması tabii sadece kamu kesimiyle sınırlı kalmamış özel kesime de sirayet etmiş bir olaydır, hem tarımsal üretici geliri bakımından hem işçi gelirleri hem memur gelirleri bakımından bu dönem çok ciddi reel gelir bozulmalarının gündeme geldiği bir dönemdir. Bu bilinçli bir olaydır. Zaten biliyorsunuz, arka planda "iç talebi düşür, dış talebe göre çalış" telkinleri vardır. Dolayısıyla burada kamu finansman gereksinimi boyutlarını küçültürken, "kamu reel harcamalarını küçült ve 1980'de tıkanan borç ödemelerini yerine getir" zorlaması vardır. Ama bu zorlama finans alanıyla sınırlı kalmamış, Türkiye'nin yeniden yapılandırılmasını ve sanayileşme hedeflerinden vazgeçmesini de içermiştir.

Vergi gelirleri yönünden de çok ilginç bir deneme yapılmıştır. Türkiye'de zaten vergi yükü çok düşüktü, bir anlamda vergi kapasitesinin çok altındaydı; ama bunların daha da düşürülmesi yoluna gidildi. Arz yönlü iktisat doğrultusunda "vergi oranlarını düşürün böylece vergi tahsilatı artar" reçeteleri denendi ama yürümedi; tam tersine oranlar düşerken vergi yükleri de hızla geriledi. Dolayısıyla bu hemen çok ciddi bütçe açıklarına yol açtı. Özal Hükümetinin ilk yıllarında yani 1984-1985'te çok ciddi vergi geliri daralması ve bütçe açıkları var. Dolayısıyla buradan hızla yeni bir konsepte geçildi. Kamu iç borçlanması, ilk kez piyasalardan borçlanma biçiminde bir borçlanma olarak önümüze çıktı. Daha önce kamu daha çok diğer kamu kurumlarının kaynaklarına, emekli sigortası fonlarına el koyardı biliyorsunuz; şimdi piyasalar öne çıkıyordu. Bir diğer adımla giderek genişleyen bir Fon sistemi yaratıldı ve istihdam vergileri türü fon kesintileri getirildi ve böylece vergilerdeki azalışın bir can simidi de o oldu. 1986'da özelleştirme uygulamaları başlatıldı. Gerçi onun başka nedenleri de vardı.

Bir başka mesele de, 1989 sonrasında Bahar Eylemleri önemli. Birdenbire geçmiş yılların ücret kayıplarını telafi etmeye dönük çok ciddi artış talepleri gündeme geldi. Bunun kamu açısından finansmanını mümkün kılmanın yolu ancak, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu'na ilişkin 32 Sayılı Kararın değiştirilmesinden geçiyordu. Yani çok hızla sermaye hareketinin serbestleştirilmesine gidilerek dışarıdan sıcak para girişi üzerinden kamunun finansmanına kaynak sağlanabileceği düşünüldü. Bu tabii spekülatif sermayenin saldırılarına, şoklarına açık bir ekonomi yarattı. Daha sonra yaşanan ekonomik krizlerde Türkiye'nin dip dalgaları negatif olan küçülmelerle karşılaşmasına yol açtı.

1990'lar, kamu maliyesinin çılgın bir borç sarmalı içine, büyük bir kısır döngüye kilitlendiği dönem oldu. Özal ekonomisinin ya da Özal dönemindeki önü arkası düşünülmemiş birtakım adımların faturası, yani 1980'lerin kötü mirası en fazla 1990'larda ödendi.

Saydam 3

1990'lar:

Kamu maliyesinin çılgın bir borç sarmalı kısır döngüsüne kilitlendiği dönem.

- Dönem başında Fonlarla toplanan kamu gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı %55 (!) DYP-SHP Koalisyonunda 1993 yılından itibaren Müşterek Fon Hesabı ile 104 fondan 77'sinin gelirleri bütçeye kaydediliyor ve giderleri de bütçe iznine tabi kılınıyor.
- Dönem başından itibaren kamu tasarrufları ilk kez negatif oluyor.
- Özelleştirme ivme kazanıyor.

Ancak:

- 1993-1998 döneminde Güneydoğu'daki büyük çatışma ortamı savunma harcamalarının denetimini olanaksızlaştırıyor;
- Kamu yatırımları azalmakla birlikte azalışa direnç sürüyor;
- Tarımsal destekleme daralmalara rağmen (1994-95) sürüyor;
- Sonuç: Faiz harcamalarının vergilere, bütçeye ve GSMH'ya oranı sürekli büyüyor. Dönem sonunda faiz ödemeleri vergi gelirleri toplamını aşıyor.

Dönem başında örneğin, daha önce gene bir Maliye Sempozyumunda sunmuştuk, bütçe dışındaki fon gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı 1991'de %55'e çıkmıştı. Böylesine atipik bir durum. Bu durumun yarattığı kargaşaya çözüm olarak, bu fonlar 1992 yılı bütçesine -1992 bütçesi gecikmeli olarak Nisan'da başlar, çünkü koalisyon kurulması zaman alır- Müşterek Fon Hesabı olarak işlenmiştir; ama uygulaması Ocak 1993'ten itibaren başlamıştır. Müşterek fon hesabı ile 104 fondan 77'sinin gelirleri bütçeye kaydediliyordu. Gerçi fonlar kalkmıyor, tasfiye edilmiyor; ama gelir-giderleri belirli bir bütçe disiplinine tabi kılınıyordu; çünkü ne fonlar ne kamu ekonomisi izlenemez duruma gelmişti; bir kontrol mekanizması ihtiyacı kendisini dayatmıştı.

Ayrıca, 1990'ların henüz başında kamu tasarrufları ilk kez negatif oluyordu Türkiye'de. Bu çok önemli bir olaydır; çünkü Türkiye'de kamu kesimi, pozitif tasarruf yapan bir sektördü ve bu, yatırımların finansmanında çok önemli bir etkendi. Dolayısıyla kamu kesimi de yatırımları için daha fazla borçlanma durumundaydı artık. Bu dönem aynı zamanda özelleştirmenin ivme kazandığı bir dönemdi ama 2000'lerle kıyaslanması mümkün değildir.

Bu dönemin kamu finansman açıklarını besleyen etkenler nelerdi? Öncelikle, Güneydoğu'da müthiş bir çatışma ortamı, 1993-1998 özellikle. Bu, savunma harcamalarında çok yüksek artışlara yol açıyor ve bunun getirdiği ilave kamu finansmanı gereksinimleri var; ama bir taraftan da bütçeniz giderek faizin esiri olmuş durumda. Kamu yatırımları bir şekilde sürmeye devam ediyor; ama koalisyon dönemlerine göre dalgalı seyir izliyor, kaldı ki 1980'lerin ortalamasının altındadır onu söyleyeyim. Tarımsal destekleme daralmalara rağmen sürüyor, ama şöyle: 5 Nisan 1994 kararlarıyla önemli bir daralma yaşıyor ve bu 1995'te de sürüyor, çünkü gene IMF var ortada. Daha sonra koalisyon dönemlerine göre dalgalanıyor; ama gene de 1980'ler ortalamasının üzerindedir bir miktar, kamu yatırımıyla ilişkisi bakımından tersinedir burada. Fakat sonuçta faiz harcamaları tam bir ur gibi öylesine büyümüştür ki bunların vergilere oranı dönem sonunda %100'ü aşacaktır. Yani toplanan tüm vergiler, bütçenin faiz ödemelerine yetmeyecektir. 1980'lerde yaratılmış böylesi çılgın bir borç sarmalının nasıl 1990'lardaki o ilave kamu harcamaları gereksiniminin (iç çatışmalara bağlı

savunma-güvenlik harcamaları) de katkısıyla ekonomiyi nasıl teslim aldığını ve buna dönük olarak da kapsamlı bir çözüm üretilemediğini görüyoruz.

2000'ler, IMF güdümü altında geçmiş yıllardır. İktidarlardan bağımsız olarak IMF güdümü vardır. İlk düzenleme, Yakın İzleme Düzenlemesi, Anasol-D (Mesut Yılmaz) Hükümeti döneminde Temmuz 1998'de yapılmıştır. Daha sonra Ecevit Hükümetinde (57. Hükümet: DSP, MHP, ANAP Koalisyonu) 9 Aralık 1999'da Birinci Niyet Mektubu imzalanarak 1 Ocak 2000'den itibaren daha fazla bağımlılık yaratıcı stand-by düzenlemesine angaje olunmuştur. 2001 krizi tüm koalisyon partilerini baraj altına iterken, yeni iktidar partisi AKP eliyle aynı politikalar tam sadakatle sürdürülmüştür. IMF programı 2001 ve 2005'te yenilenerek 2008 Mayıs'ına kadar devam eder; ama IMF programları kalktıktan sonra da IMF'nin etkisi devam edecektir. Mesela 2008'de ve özellikle son çeyreğinde Türkiye krize girer. Dolayısıyla 2009'un da kriz yılı olacağı bellidir. 2009 yılı bütçesi parlamentoda görüşülürken son gün birdenbire iktidar kanadından bir önerge gelir ve kamu yatırımları ile tarımsal desteklerin %10 kısılması önerilir. Bakanların bazıları da durumdan habersizdir, çok şaşırırlar. Mesela Ulaştırma Bakanı çıkar kürsüye biraz ağlamaklı "Bu da nereden çıktı, nasıl olur, ben yatırımlarıma zaten kaynak yetiştiremiyorum!" diye yakınır. Sanki bir başka ülkenin bakanı konuşuyor. Bakanlar Kurulu'ndan geçmeden ortaya çıktığı anlaşılan bu gelişmenin arkasında IMF'nin görünmez elinden başkası olabilir miydi? Dolayısıyla programın 2008'de bitmesine rağmen nasıl 2009 bütçesini de yönettiğini görürsünüz. Acıklı bir durumdur. Meclis tutanaklarında vardır bunun tartışmaları.

Saydam 4

2000'ler:
1998-2008: IMF GÜDÜMÜ

- Sıkı maliye-bütçe politikaları:

-Birincil fazla dönemi: Borç ödeme öncelikli program;
-Kamu yatırımlarına, tarımsal desteklere tayınlama;
-Fonlarda tasfiye; kamu bankalarında ayıklama;
-Reel ücret artışlarına sınırlama;

- Dolaylı vergi ve arızi gelirlerde Artış:

-Dolaylı vergi artışlarıyla kaynak yaratma;
-Vergi aflarının olağanlaştırılması;
-İşsizlik Sigortası Fonu'nun oluşumu (2000);
-Özelleştirmede sıçrama ve kapsam genişlemesi;
-Kamu Özel Ortaklıkları yoluyla kısa vadeyi kurtarma.

- İç tasarruflarda dramatik düşüş.

2000'lerdeki ana politika ekseni sıkı maliye/sıkı bütçe politikalarıdır. Daha önce de aslında hep denenmiştir sıkı maliye politikaları. 1990'larda da mecburen denendi; ama borç servisleri çok yüklüydü. Bu dönemde borç ödeme öncelikli bir program ortaya konuyor. Birincil fazla verilmesi kritik öneme sahip. IMF yakinen izliyor. Dünya Bankası, yapısal dönüşümden sorumlu kanat olarak ortada; özellikle tarımda çok büyük bir yapısal dönüşümüne nezaret ediyor elinde sopayla… Ama diğer alanlarda IMF sopası daha kısa değildir; 15 günde 15 yasalar vesaireler hep bu anlayış doğrultusundadır... 2000 yılındaki krizden sonra bu sopa biraz daha büyür; çünkü 2000 yılında iktidar çok

korkmuştur bu krizden. Çok korktuğu için birtakım koşulları daha rahat kabul etmiştir. Yani, IMF'nin 9 Aralık 1999'daki programı daha kararlılıkla uygulanacaktır 2001'den itibaren. Şimdi burada kamu yatırımlarına ve tarımsal desteklere müthiş bir tayınlama vardır. Fonlar da artık tasfiye olur, çünkü nihayet bu defa IMF de "Fonlar tasfiye edilsin" demiştir. (Daha önce 1980'lerde göz yummuştu, 1990'larda idare edilmişti Müşterek Fon Hesabı ile). 2000-2002 döneminde büyük bölümü tasfiye edilir. Kamu bankalarında 2001 mali kriziyle birlikte özel bankalarda olduğu gibi ayıklama olur, satılır, tasfiye edilirler, TMSF'ye aktarılırlar. Reel ücret artışlarına sınırlama gelir.

İşin finansman tarafına bakarsak dolaylı vergi artışlarıyla kaynak yaratılması, vergi aflarının giderek sıradanlaşması ve neredeyse iki yılda bir sıklıkla başvurulması... Haziran 2000'de İşsizlik Sigortası Fonu oluşmuştu, Mart 2002'den itibaren de işsizlik sigortası ödemelerine başlanacaktır. Fakat Fon daha çok kendi amacının dışında kullanılır; Hazine'nin iç borçlanmasının, özellikle uzun vadeli borçlanmasının ana kaynağı olarak kullanılacaktır. Özelleştirmede bu dönemde müthiş bir sıçrama ve kapsam genişlemesi vardır. Sıçramayı şöyle tarif edelim: 1986 ile 2002 arasında yaklaşık 8 milyar dolarlık bir özelleştirme yapılmışken, 2002 ile 2008 arasında 22 milyar dolar civarında özelleştirme yapılır. Tabii bugün itibariyle AKP dönemi özelleştirmelerinin toplamı 35 milyar doları buldu; ki bundan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı dışındaki iki kuruluşun, TMSF ve Ulaştırma Bankalığı'nın özelleştirmeleri hariçtir. TMSF üzerinden, 2000 başlarında kamulaştırılmış olan bankaların ve banka sahiplerinin patrimuanlarının satılması ile Ulaştırma Bakanlığı'nın birtakım limanlarının, arazilerinin satılması üzerinden elde edilen gelirler bunun dışındadır. Onları da toplarsanız 1986 sonrasının özelleştirme gelirlerinin toplamı 60 milyar dolara yaklaşıyor ve bunun çok büyük bir bölümü AKP dönemidir ve dolayısıyla da bütçe açıklarının kontrol altına alınmasında özelleştirme gelirleri kullanılmıştır. Başka deyişle, "kamu malını sat, bütçe açığını dizginle" geçerli olmuştur. O nedenle de bu dönemde bütçe açıklarının düşük seyretmesinin -2005-2008 döneminde milli gelire oranla %1,5 dolayında düşük bir bütçe açığı vardır- asıl nedeni, esas itibariyle birçok arızi gelirin kullanılmasıdır ve bunların çok önemlilerinden biri de özelleştirme gelirleridir. Bu dönem aynı zamanda iç tasarruflarda dramatik düşüşün yaşandığı bir dönemdir. Bunun da etkisiyle, 2005 yılından itibaren yap-işlet-devretlerde, kamu-özel ortaklıkları meselesinde bir artış vardır, ona vakit olursa değinirim.

İç tasarruflardaki düşüş son dönem olarak aldığım 2009-2012 döneminde daha da belirgin olacaktır. Şimdi bu dönemde artık, 2009'dan itibaren kriz yılı olsun olmasın birincil fazlalar daralıyor. 2009 kriz dönemi ama büyük bir övünçle bahsedilen 2010-2011 yıllarının yüksek büyüme dönemlerinde de durum değişmiyor. Artık birincil fazla veremeyen bir kamu kesimi tablosuna geliyoruz.

Saydam 5

2009-2012 Dönemi

Birincil fazlaların daralması, bütçe açıklarının yeniden önem kazanması ve Hazine nakit açığı artışı

(Nisan 2012: -5 mr TLOcak-Nisan 2012: -12,8 mr. TL).

Dolayısıyla, arızi gelirlerin kurtarıcılığı:

-İSF bütçeye:Başlangıç 2008 ve Genişleme 2010;

- "Son" Vergi Barışı;

-Yabancıya toprak satışında ısrarlı genişleme;

-2B arazisi satışları;

-TCMB kârlarının bütçe açığını fazlaya çevirmesi;

-KÖO'da EKSİK İMTİYAZ dönemi;

-Tarımsal desteklerde kararlı katılık;

-Afet-kentsel dönüşüm üzerinden konut yatırımları.

-SUKUK (bono veya GOS faizinin kira olarak tanımlanması) yoluyla katılım bankalarına yeni pazar,

kamu yatırımlarına yeni kaynak…

Bütçe açıkları yeniden önem kazanıyor. 2005-2008 arası milli gelire oranla %1,5 iken; 2009'da %5,5; 2010'da %3,6'dır milli gelire oranla. Yani üç katına ya da iki katına fırlamıştır, önemlidir. Saydam 5'te sadece Nisan 2012'de Hazine nakit açığını verdim; sadece aylık açık 5 milyar lira; Ocak-Nisan olarak dört aylık alırsanız 12,8 milyar lira. Önemli. Yani sıkışıklık, özellikle Hazine nakit açığı üzerinden bakarsanız çok belirgin. Dolayısıyla arızi gelirlerin kurtarıcılığı öne çıkıyor yani normal vergi gelirinden ziyade vergi dışı gelirler ve bunların çok da rastlanılmayan türleri öne çıkıyor. Bir kere vergi barışı gene gündemde; 2011'de bütçe açığının yeniden gerilemesinde bu vergi barışının önemli etkisi var.

Yabancıya toprak satışı meselesi de önemli bir başlık biliyorsunuz. Defalarca gündeme geldi; önce Anayasa Mahkemesi'nden döndü; ama tekrar gündeme getirildi. En son biliyorsunuz 3 Mayıs 2012'de Meclisten geçen Tapu ve Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile bu defa daha geniş olarak geldi. Artık yabancı kişilere mütekabiliyet ilkesi olmaksızın 30 hektara kadar arazi satışı mümkün. Bu Bakanlar Kurulu kararıyla 60 hektara çıkabiliyor. Bunlar çok yüksek rakamlar. Burada yabancı sermayenin buna daha yoğun olarak ilgi göstermesi bekleniyor. Aslında yıllardır Türkiye'de zaten yabancıya gayrimenkul satışı üzerinden bir sermaye giriş var. Yılda yaklaşık 1.5 milyar dolarlık bir giriş var ortalama olarak; fakat bunun sıçraması isteniyor ve bekleniyor. Özellikle de bir karşılıklılık anlaşması imzalanması zor olan ülkelerden, İran'dan şuradan buradan kaynak girişi geleceği umuluyor. Tabii şunu da belirteyim: Bu sınır, Türkiye'de yatırım yapacak şirketlerle ilgili bir sınır değil, Türkiye'de yatırım yapacak bir şirket için böyle bir sınır zaten yok.

Bir başka kaynak beklentisi, orman vasfını kaybetmiş 2B arazisi satışları meselesi. Maliye Bakanının 2B satışlarında çıkıp "Altı ay beklemeyin, hemen gidin yatırın paranızı, alın" kızıştırması Hazine nakit açığının sıkıştırmasının da bir tezahürüydü. Biliyorsunuz, 19 Nisan 2012'de "Orman Köylülerinin Kalkınmaları..." vs. diye uzun bir başlığı olan bir tasarıyla bu konu gündeme geldi. Aslında esas olarak orman köylüsünün zilyedinde/ kullanımında olan yerlerin çoğu tarımsal alandır; üzerinde kentsel yerleşim, turistik tesis, çeşitli ticari tesis veya villa türü konutlar olan alanlar nispeten azdır

toplam içinde. Bu alanlar yanında, bu kanun çerçevesinde düzenlenmiş olan arazi türleri arasında hem Orman Kanunu'nun 2. maddesinin A fıkrası hem B fıkrası vardır, hem de hazineye ait tarım arazilerinin satışı vardır. Bunların tümünden önemli gelir beklenmektedir. Bu beklenti hiç değişmedi. 2003'te de karşımıza 25 milyar dolar elde ederiz diye çıkılıyordu; şimdi de 15-25 milyar lira arasında bir gelir beklentisi olduğu anlaşılıyor. Aslında belki üçüncü bir konuyu da burada söyleyeyim: Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun da 16 Mayıs 2012'de çıktı. (Yani yabancılara toprak satışı ve 2B ile birlikte bu üç tasarı 1 aydan kısa süre içinde 2012'nin Nisan-Mayıs aylarında yasalaştı). Buradan bir gelir beklentisi olabilir mi? Buna aslında iki aşamalı olarak bakıldığında, evet. Yani 2B arazilerinden elde edilecek gelirlerin büyük bölümü, %90 civarında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na (İlgili bakana bakarsanız "Hemen 5 milyarı bize can suyu olarak gelmeli" demekte), buradan da bu büyük kentsel dönüştürme dediğimiz operasyonlara gidecek. Tabii bunun ikinci aşamasında buradan önemli rant elde etme hesapları ya da rant aktarma hesapları var.

Şimdi bakın saydamımızda, "Merkez Bankası Kârlarının Bütçe Açığını Fazlaya Çevirmesi" diye bir başlık var. Bu dönem için, özellikle 2012 için çok önemli bu. 2012'de ilk dört aydaki bütçe açığı 5.1 milyar lira oldu. Aslında yüksek sayılmaz; çünkü yıllık hedef 21 milyar lira; yani normal trendlerde gözüküyor. Ama bunun öyle çıkmasının nedeni Nisan ayında Merkez Bankası kârlarından -ki 10 milyar vergi öncesi kârı var, 8,6 milyar vergi sonrası kârı var- 5.8 milyar lira bütçeye aktarıldı. Nisan ayında aktarıldı. Dolayısıyla Nisan ayı bütçesi fazla verdi; 1.4 milyar fazla verdi, sadece Nisan'a bakarsak. Tümünde de ilk dört ayın yani Ocak-Nisan döneminin açığını da düşürdü. Merkez Bankası kâr transferleri olmasa 11 milyar lira açık çıkacakken, yani yıllık hedefin yarısı hemen gerçekleşmiş olacakken, açık 5 milyarda kaldı. Peki Merkez Bankası 2011'de nasıl bu kadar kârlı olabildi? Kurumlar vergisinde de birinci biliyorsunuz; 1.4 milyar lira ile Merkez Bankası Türkiye'de kurumlar vergisi şampiyonu! Ondan sonra gelen ikinci şirket 600 milyon lira KV ödedi. Ve ilk on şirketin yedisi bankalar. TÜPRAŞ sadece 10. sıraya girebildi, eskiden birinci olurdu biliyorsunuz. Peki Merkez Bankası bu kârı nereden yaptı? Merkez Bankası'nın bu kârı yapmasının ana nedeni, Ağustos 2011'den itibaren yabancı sermaye sıcak para girişlerinin yavaşlaması hatta tersine dönmesini telafi etmek üzere Merkez Bankası rezervlerini eritmesi üzerinden kâr etti. Çünkü daha önce dolar kuru 1.50'nin altındayken rezerv biriktirirken, dolar kurunun 1.90'a çıktığı noktadan döviz satışına geçti yani rezerv sattı, döviz rezervini eritti. Dolayısıyla döviz alış-satış kuru arasındaki büyük fark, Merkez Bankası'nın büyük kârı olarak geriye döndü. Merkez Bankası kârı da biliyorsunuz iki şekilde Hazine'ye gidiyor: Bir, üzerinden vergi veriyorsunuz, ikincisi de zaten kalanını kanun gereği Hazineye devrediyorsunuz. (Yani 5,8 milyar kâr transferine 1,4 milyarlık KV de eklenirse TCMB kaynaklı 7,2 milyar TL bütçe geliri yaratılmış olmakta). Dolayısıyla öngörülmedik, beklenmedik bir hayat öpücüğü bu 2012'nin ilk dört ayı bakımından ortaya çıktı; ama bu adı üstünde arızi bir gelir yani her sene böyle bir geliri bekleyemezsiniz.

Efendim, tekrar bu saydama koydum hani soru gelir diye; kamu-özel ortaklığı /eksik imtiyaz yolunun bu dönemde açılmış olması da kamunun bir tür yap-işlet-devret üzerinden yatırım yükünü üzerinden atması veya zamana yayması anlamındadır. Şimdi çok uzatmamak için ona girmiyorum, soru gelirse gireriz.

Tarımsal desteklerde kararlı katılık derken, düşük tarımsal desteklerde devam etmede istikrarlı ve kararlı bir katılık demeliydim. Milli gelirin en az %1'i tarıma destek olarak ayrılmalıdır diye 2006 Tarım Kanunu öngörüyor, ama uygulamada %0,5

civarında geziniyor. Tüm tepkilere rağmen bu sınırlama devam ediyor, %0.5'te demir atmış durumdayız.

Burada kira gelirlerinden Sayın Bilgiç bahsetmişti. Aslında evet, buna tabii sukuk da demek mümkün yani kira sertifikaları yerine. Bono veya gelir ortaklığı senedi faizi türü senetlerin kira olarak tanımlanması üzerinden sukuk denilebilir. Bu yolla katılım bankalarına yeni pazar ve tabii kamu yatırımlarına belki de yeni finansman kaynakları, borç kaynakları kazandırmak olarak düşünülebilir.

Şimdi son iki saydamdayım, bitiriyorum Sayın Başkan. Önce 6 ıncı saydama bakalım.

Saydam 6

EKONOMİNİN FİNANSMAN GEREKSİNİMİ

- Ekonominin büyüme oranını aşan boyutta dış açık veren atipik bir ekonomi.
- Kırılganlığı gösteren üç gösterge:
  -Cari işlemler açığı/ döviz rezervi
  -Cari yıl dış finansman gereksinimi (IMF:164 mr Ş) /döviz rezervi
  -Kısa vadeli borçlar/döviz rezervi,

TCMB başkanı taahhüdü: TL Doları yenecek
Çünkü 2012'de büyümeyi frenleyen hükümetin daraltıcı politikaları değil, dış kaynak baskısı.
O halde gelsin sıcak para; gelsin sukuk parası.

Tabii ekonominin finansman kaynağı gereksinimi diye bir bölümümüz de var. Bir kere ekonominin büyüme oranını aşan boyutta dış açık veren atipik bir ekonomiyle karşı karşıyayız. Yani ekonomi 2011'de %8,5 büyüyor milli gelire oranla diye övünüyoruz, çok güzel, ama milli gelire oranla %10 dış açık veren bir ekonomi bu. Milli gelire oranla yüzde 8,5 büyümek için yüzde 10 dış kaynak kullanmak zorunda kalacaksınız! Başarı bunun neresinde Allahaşkına? El parası ile büyümek! Bunu Çin'le karşılaştırmak armutla elmayı karşılaştırmaktan daha imkansız bir şey, ıspanakla armudu karşılaştırmak falan gibi bir şey olabilir. Bir taraftan dış fazla veren bir ekonomi, bir taraftan dış açık veren bir ekonomi. İkisinin büyüme oranı eşit olsa ne olur? Bir süre sonra bir tanesi tökezler; çünkü kendi kaynaklarıyla büyümüyor. Sürekli o kaynakları, üstelik her yıl geçmiş yıldan daha fazla bulabilsin ki büyümesini sürdürebilsin. Bu biraz olmaza amin demek meselesi. Sürdürülemez bir durum; ama hep zaman kazanmak, bu seneyi de idare etmek, "Şimdiye kadar oldu, bu sene de olsun. İleride bakarız" tevekkülü... Yani sorunları "halının altına süpürme" yöntemi.

Cari açığı daraltmak açısından çok ciddi şeyler var mı veya yapılabilir mi bu politikalarla, o ayrı bir tartışma konusu. Kırılganlığı gösteren üç temel gösterge vardır: Bunlardan bir tanesi, cari işlemler açığının döviz rezervine oranıdır. Cari işlemler açığının döviz rezervine oranına baktığınız zaman bunun 1'e yaklaştığı ya da yüzde cinsinden ifade ederseniz %100'e evrildiği bir döneme girdiğimizi görüyoruz. Yani sadece mutlak anlamda cari açık miktarı 77 milyar dolar olmuş çok önemli değil. Bunun senin döviz rezervine oranı nedir? O çok övündüğümüz döviz rezervinin de brüt olduğunu hesaba katacaksınız; döviz rezervinin yarısından fazlası merkez bankası yükümlülükleridir; net rezerv mevcut rezervin yarısından azdır. İkinci gösterge olarak,

cari yıl dış finansman gereksiniminin döviz rezervine oranına bakacaksınız. Bu gösterge %100'ün üzerindeyse tehlike çanları çalmaktadır. IMF'ye göre 2012'de dış finansman gereksinimi 164 milyar dolardır. Demek ki döviz rezervinin neredeyse iki katı. Burada sorun var. Yani bu ekonomi temerrüde düşebilir diye bir algıya yol açmakta. Üçüncü gösterge olarak kısa vadeli borçların döviz rezervine oranına bakıyorsunuz, o da %100'ü aşmış. Hatta bakın, kısa vadeli borçları sadece kısa vadeli olarak alınmış borçlar olarak değil (onlar 90 milyar dolar civarında), ama uzun vadeli olmakla birlikte vade bakımından son bir yılına girmiş borçları da katarak ele alırsanız 122 milyar dolarlara çıkıyorsunuz. Yani brüt döviz rezervinin çok yukarısında, gene "1" eşiğinin üzerinde. Bu, burada da temerrüde düşme eşiğinin aşıldığını gösteriyor. Uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları mutlak miktarlardan ziyade işte bu üç göstergeye bakıyorlar. Eğer siz bu finansal dünyanın reçetelerine göre bir ekonomik program uyguluyorsanız, o dünya da sizi sistemin ölçütlerine göre değerlendirir. Ben o değerlendirmelere çok inanan biri değilim; ama onların oyununu oynuyorsanız onların not vermesine razı olacaksınız.

Nasıl bir kıskaca girildiğini anlamak için Merkez Bankası Başkanımızın bu yılın başında nasıl bir taahhütte bulunduğuna bakmak gerekir. Başkan, "2012'de TL, doları yenecek" dedi. Bunun anlamı neydi? "TL, doları yenecek" derken kime işaret çakıyordu Merkez Bankası Başkanı? Sıcak paraya işaret çakıyordu. Diyordu ki "Ey yabancı sermaye! Türkiye'de kazanmaya devam edeceksiniz. Biz öyle devalüasyon falan yapmayacağız. Giren paranızı eksik olarak götürmeyeceksiniz. Türk Lirası, dolara karşı değer kazanmaya devam edecek yılın bütünü itibariyle. Biz gerekirse Merkez Bankası olarak rezerv eritir, müdahale eder bunu sağlarız. Siz gelin, zarar etmezsiniz. Burada faiz geliri elde edersiniz dünya ortalamasının çok üzerinde, hatta bunun üstüne belki de kur farkı gibi bir kazancınız olabilir. Her halükarda korkmayın getirdiğiniz dolarları biz devalüasyonla eritmeyiz yani TL'nin değer yitimiyle eritmeyiz" demek istiyor. Şimdi niçin bu taahhüdü yapmak zorunda gözüküyor. Çünkü sıcak paraya aşırı bağımlı, muhtaç bir ekonomi yaratmışsınız. Dolayısıyla burada bu dış kaynak baskısı belirleyici.

Saydam 7

2012 ilk çeyrekte ekonomi

- Toplam sermaye hareketleri ilk çeyrekte (yabancı, yerli, kayıtdışı toplamı) - %33,9
- Dış kaynaklar daralınca bunların tahsis edildiği 2 ana öğe de daralıyor: Cari açık ve rezerv birikimi.

Ama ekonomi ve sanayi de yavaşlıyor.
Sanayi üretimi ilk çeyrekte %2,6 artıyor. Önceki dönemde ise % 14,3 idi.

Sonuç: Yabancıya toprak ve 2B satışı; kentsel dönüştürmeyle, sukuk yoluyla, değerli TL cazibesiyle, Avrupa Merkez Bankası'nın likidite genişlemesi umuduna bağlı yabancı sermaye/sıcak para girişleri…

Son saydam. Tabii çok hızlı geçiyorum. 2012 ilk çeyrekte ekonomiye baktığımız zaman - bunu en son Korkut Boratav yazdı geçen Pazar- toplam sermaye hareketleri yani yabancı sermaye, yerli sermaye ve kayıt dışı toplamı Ocak- Mart döneminde geçen yılın (2011'in) ilk çeyreğine kıyasla %33,9 daralıyor. Aslında bu üç öğeden kayıt dışılıkta artış

var; fakat yabancı ve yerli sermaye girişlerinde o kadar fazla eksi var ki toplamı gene %34 civarında eksi değer alıyor. Yani orada sıkıntı var. Dış kaynaklar daralıyor. Dış kaynaklar daralınca ne olur? Türkiye gibi dış kaynaklarla büyüyen bir ekonomide cari açık ve rezerv birikimine yansır. Yani cari açıklar da daralır ki nitekim daralıyor; çünkü dış kaynak daha az geliyor. Dış kaynak daha az gelince ne oluyor? Cari açık daha az veriyorsunuz. Cari açık bir sonuç sonuçta. Hiç dış kaynak girişi olmasın, hiç cari açık vermezsiniz; ama ekonominiz ona bağlı olduğu için tökezlersiniz. Sanayi çarkları vs. her şey durur. İthalat olmazsa Türkiye'de sanayi çalışamaz durumda; öylesi bir bağımlılık ilişkisi oluşmuş. Rezerv birikimi de tabii daralıyor. Ekonomi ve sanayi de dolayısıyla yavaşlıyor. Şimdi henüz ekonominin bu ilk çeyrekteki büyümesine ilişkin rakamlara sahip değiliz; ama sanayi üretimi ile ilgili rakam çıktı: Yüzde 2,6 artış. Geçen yılın ilk çeyreğinde artış %14.3'tü ve geçen yıl sanayi üretimindeki artışla ekonomik büyüme arasında tam bir paralellik vardı. Bu yıl da bir paralellik olduğunu düşünürsek demek ki ciddi anlamda bir yavaşlamadan söz ediyoruz. Bu yavaşlamanın hani ekonomi yönetiminin iddia ettiği gibi "Biz zaten bunu istedik. Biz yönetiyoruz bu yavaşlamayı", türünden tamamen denetim olduğu iddiası bir hikayedir. Aslında bu sonuçta piyasaların dayattığı bir sonuçtur. Sonuç, açık uçludur. Yani nedir? Yabancıya toprak satışı, 2B satışı, kentsel dönüştürme, sukuk yoluyla kaynak sağlama, değerli Türk Lirası cazibesiyle yabancı sermaye çekme umudu... Bir umut daha var: İnşallah Avrupa Merkez Bankası yeni bir likidite genişlemesine gider de oradan saçılan kaynaklar Türkiye'ye sıcak para olarak girer. Biz de 2012'de Allah'ın izniyle kazasız belasız onu da atlatırız. Durum bundan ibaret. Tabii bunun üzerine çok tartışılabilir. Ben bir tartışma zemini oluşturmaya çalıştım. Dikkatiniz için teşekkür ediyorum.

Prof.Dr. Esfender Korkmaz:

Evet efendim, Oğuz Oyan'a da çok teşekkür ediyoruz. Şimdi tabii oturum başkanı olmanın bir avantajı da istediğiniz gibi yorum yapabiliyorsunuz. Onun için müsaade ederse Oğuz Oyan için de bir yorum getirmek istiyorum. Değerli arkadaşlar, bu 2B olayı Türkiye'de çok istismar ediliyor. Bu açıdan 2B olayına çok objektif yaklaşmak lazım. 2B sorunu sürüncemede olduğu sürece bir defa devamlı bir orman tahribatı ortaya çıkıyor. Aslında ormandan yeni çıkarılan alanlar 2B'ye girmiyor; ama öyle bir anlaşılma var ve devamlı bir orman tahribatı ortaya çıkıyor. Onun için bence bu 2B olayını bitirip Türkiye'de buna bir sınır getirmek lazım. 2B'ler, tapusuz araziler var üzerinde şehirler kurulu, zilyetlik araziler var ve tapulu araziler var. Bunları ayırt ederek 2B olayını Türkiye'de çözüp ve bir sınır getirmek lazım. Yeni orman tahribatına izin vermemek lazım. Aksi takdirde beklentide kaldığı sürece yeni yeni orman tahribatları ortaya çıkıyor.

Değerli arkadaşlar, bir de doğrusu ben çok çelişkiye düştüm belki onu Sayın Oğuz Oyan cevaplar. Döviz rezervleri bir 6 milyar dolar azaldı; ama o sermaye hareketlerinden kaynaklandı. Yani kar, rezervlerin Türk Lirası karşılığının artması ve bilançoda kar gözükmesi. Zannediyorum ondan yani satmadan değil de rezerv Türk Lirası karşılığının kur arttığı için değerlendirmesinden ortaya çıktı. Yanılıyor olabilirim de benim düşüncem öyle. Dış dünya , IMF dahil, kırılganlığı dikkate alırken yatırım pozisyonu açığını da dikkate alıyor. Türkiye'de yatırım pozisyonu açığı da çok hızlı artıyor. Örneğin, 2011'in son çeyreğine göre bugün 361 milyar dolardan 380 milyar dolara çıktı . Bence bunu da önemli ölçüde dikkate alıyorlar. Özellikle Türkiye'de yatırım

yapmak için yahut karlı işletmeleri satın almak için gelen yabancı sermaye yatırım pozisyon açığına da bakıyor.

Özelleştirmede de müsaadenizle bir düşüncem var. Değerli arkadaşlar, bu özelleştirme olayı tabii siyasiler açısından bakacak olursak kısa dönemde bir gelir; ama aslında tabii siyasiler olaylara -ben de zamanında içinde bulundum- kısa dönemli bakar. Yani aslında özelleştirmeyi de ayırmak lazım. Örneğin, zarar eden KİT'lerin özelleştirilmesi elbette kamu gelirlerinin artmasını sağlar; çünkü aksi takdirde devamlı zarar olacaktır. Ama onun yanında bazı alt yapı yatırımlarının özelleştirilmesi kamu gelirlerinin azalmasına neden olur. Nasıl olur? Bir defa karlı işletmeler, alt yapı yatırımları, tekel niteliğindeki yatırımlar, köprü, paralı yol; bunların özelleştirilmesi kısa dönemde bir gelir bütçe için yapılıyor. Aslında biliyorsunuz bu satışlarından sağlanan gelirin bütçeye gitmesine özelleştirme kanunu baştan izin vermiyordu . Sonradan 10., 18. madde değiştiği için bütçeye gelir olabiliyor.

Karlı işletmeler yahut paralı yol, bunlar özelleştirilirken bunları özel sektör nasıl satın alacak? Diyelim 20 yıllık gelirini özelleştiriyorsunuz, özel sektör bunu nasıl satın alacak? Bir defa bunun için bir kredi alacak ve bir faiz ödeyecek. Diyelim ki faiz oranı %10, ayrıca %10 da kar koyacak; %20. Dolayısıyla bunu kapitalize ederken bugünkü değerini bulurken %20 iskonto oranı ile iskonto edecek. %20 oranı ile iskonto edince tabii siz bugün o değerden bütçeye gelir sağlıyorsunuz; ama 20 yıl itibariyle borçlanmayla özelleştirme arasındaki fark kadar, yani iskonto oranıyla faiz oranı arasındaki fark kadar kamu gelirleri azalıyor. Nasıl oluyor? Eğer siz bugün %10 ile borçlanırsanız o zaman faiz olarak %10 ödersiniz; ama öbür türlü hazır gelirinizi özelleştirirseniz %20 iskonto oranı kadar kaybınız olur. Arada %10 oranında uzun dönemde kamunun bir gelir kaybı olacak. Dolayısıyla özelleştirme bana göre kısa dönemde tabii bir gelir sağlayacak , ama uzun dönemde bir kamu gelirinin kaybına neden olacaktır. Bir örnek vermek istiyorum çok konuşulan Telekom ile ilgili. Şimdi biliyorsunuz Telekom 6.7 milyar dolara özelleştirildi; ama vergiden sonra özel sektörün %55'lik hissesinin yıllık net karı düşen 1.2 milyar dolardır. Bu 1.2 milyar dolar her sene yurtdışına transfer ediliyor. Elbette ki sermaye kazandığını kendi ülkesine götürecek. Özel sektörün Telekom için yaptığı yatırımın geri dönüşü 5.7 yıldır. Ama telekomu 20 yıllığına kiralanmış. Demek ki 14 yıl Türkiye yahut da kamu, gelir kaybına uğrayacak. Dolayısıyla kısa dönemde bir faydası veya kısa dönemde bir gelir sağladı; ama uzun dönemde Türkiye 14 yıl gelir kaybına uğrayacak. Dolayısıyla gelir kırdırma şeklindeki özelleştirmeyi bu şekilde anlamak gerekiyor.

Yap-işlet-devret konusuna gelince; Bir örnek vereyim : Göcek ile Dalaman arasında 900 metrelik bir tünel yapıldı. Yap-işlet-devret için iyi bir örnektir. Ama şimdi arkadaşlar devletle geçiş ücretini 1 dolara anlaştı devlet, 1 dolar sabit olacaktı. Şimdi geçişi 2 dolara çıkarmış. Dalaman ile Göcek arası o tünelden geçerseniz 15 km.dir. Geçenler Göcek'ten Dalaman'a 15 km gidiş geliş, 2 dolar gidiş 2 dolar dönüş; 4 dolar ödüyor. Yani demek ki işte 7-8 lira ödüyor Tünel yolu 3 km kısaltıyor. Bu gibi yap-işlet-devret modelleri de cazip görünüyor; ama uygulamada maalesef çok istismar ediliyor. Dolayısıyla özelleştirme düşüncesi içerisinde gerçekten zarar eden KİT'lerin, yük olan KİT'lerin özelleştirilmesi piyasa kuralları içerisinde çalışması çok doğal; ama bu şekilde alt yapı yatırımlarını yap-işlet-devret modeliyle devredilen yatırımlar uzun dönemde maalesef gelir kaybına neden olmaktadır Türkiye'de. Sayın Oyan'a da çok teşekkür ediyoruz. Şimdi sıra Sayın Sümer Oral'a geldi. Buyrun.

Sümer Oral - Manisa Milletvekili:

Sayın başkan sizi, panelist arkadaşlarımı ve değerli konukları saygıyla selamlıyorum. 27. Türkiye Maliye Sempozyumu'nun geçtiğimiz üç gününde panelist arkadaşlar fevkalade önemli sunuşlarda bulundular, ilginç yönleri de vardı. Ben şahsen fevkalade istifade ettim. Önce bütün arkadaşlarımı kutluyorum. Esasen maliye sempozyumlarının da özellikleri bu. Hem günün olaylarını hem uluslararası gelişmeleri dikkate alarak fevkalade önemli bilgiler sunuluyor, tartışılıyor. Panelin geride bıraktığımız üç gününde yapılan tartışmaların temelinde kaynak sorunu vardı. Yani kaynak, yeni kaynaklar, ama mevcut ve bulunacak kaynakların en iyi şekilde kullanılması yerli yerinde. Eğer kaynağı yerli yerinde kullanmıyor iseniz, o bulunan kaynağın da çok önemi olamaz. İşte orada da zaten bütçe disiplini, kamuda mali disiplin gündeme geliyor. Geçen hafta Amerika'da dünyanın en gelişmiş 8 ülkesinin yaptığı toplantıda, G8 zirvesinde de sonuç olarak iki konu vardı: Büyüme ve bütçe disiplini. Her ne kadar bizim basında Merkel'in yalnız kaldığı gibi başlıklar yer aldı ise de önümüzdeki günlerde Merkel'in savunduğu konuların öyle yabana atılmayacak konular olduğunu hep birlikte göreceğiz. Çünkü Avrupa'da yaşanan kriz öyle kısa vadede geçecek bir kriz gibi görünmüyor. Özellikle son seçimler ve yapılacak seçimler bu sorunun daha bir süre devam edeceği ve bu devam edecek dönemde de özellikle Avrupa'da düşük büyümeli yılların yaşanacağı ve bu yılların tabii Türk ekonomisine de etki yapacağı yakın gelecekte görünen bir tablo. Güçlü ekonomilerin temelinde sağlıklı kamu maliyesi bulunur yani temelinde o yatar. Bir başka deyişle ülkede makroekonomik istikrarın sağlanması ve dengelerin oluşmuş olması kamu finansman yapısının sağlıklı olmasıyla mümkündür. Esasen ekonomi yönetimlerinin birinci öncelikte bunu düşünmeleri gerekir. Biraz evvel Avrupa'dan kısaca bahsetmiştik. Avrupa Birliği özellikle Euro grup, mali disiplini önde tutan ve mali disiplinin mutlaka korunmasını esas alan Maastricht kriterlerini ortaya koydu. Daha sonra "Pacte de Stabilité" oluşturuldu ve her şey buna uygun bir şekilde gidiyordu. Ancak, son dönemlerde söz konusu kriterlerden uzaklaşıldı; bu gelişme ülkelerde beraberinde taşınmaz düzeyde kamu borçlarının oluşmasına neden oldu. Önce Yunanistan'da yaşanan borç krizi, daha sonra tüm Avrupa'yı sarsacak biçimde Portekiz, İspanya ve İtalya'yı içine aldı. Adeta ülkeler "bize sıra ne zaman gelecek" diye beklentiye girdiler.

Sayın başkan, ülkemize baktığımızda zaman zaman farklı ekonomik ve mali sorunların gündeme geldiğini görürüz. Bir dönem, yüksek enflasyon Türk ekonomisinin en büyük sorunuydu ve tedbirler ona göre alınırdı. Bir başka dönem, daha çok ödemeler dengesinde sorunlar karşıya çıkardı, onunla ilgili tedbirler alınırdı. Bazen farklı boyutlarda olmakla birlikte ikisi de olabilirdi; ama özellikle son 1980'li yılların ikinci yarısından başlayarak 21. asrın başına kadarki dönemde kamu açıkları önem kazandı ve kamu açıklarının yarattığı borçlanma gereği ve ondan kaynaklanan yüksek faiz bütçede sürekli bir şekilde yer almıştı. Ama şunu görüyoruz: 1980'li yılların ortasında kamu borcu, borçlanma gereği birinci sırada yer aldı. Buraya gelmeden evvel Ankara'da şöyle bir notlarıma baktım. Hakikaten enteresan bulduğum 1988 yılı Kasım'ının ikinci günü, gene böyle bütçe komisyonunda ülke meseleleri görüşülüyor yani bütçenin ilk konuşmaları var ve ben de o gün bütçe komisyonunda bir üye idim. Şu ifadeyi kullanmışım: "Türkiye'nin gündeminde bugün önemli iki konu vardır: Bunların birincisi enflasyon; diğeri ise kamunun finansmanındaki zorluklar". Yani ilk olarak 1988 yılında bu konu gündeme gelmeye başladı. Gene arkadaşlarımız hatırlayacak, burada Maliye Bakanlığının mensupları var veya bu konularla çok yakın olan arkadaşlarımız var. Sanıyorum 1985 veya 1986 yılında devletin borçları artmaya başlayınca bütçenin

yapısında borç anapara normal olarak o tarihe kadar bütçeye girerdi. Borç anapara tahsilatı ve borç anapara ödemeleri bütçe içerisinde takip edilirdi. O tarihte bütçeden çıkarıldı; çünkü son derece büyüyordu ve bütçe de gereksiz şekilde fazla şişkin bir yapı gösteriyordu. Onu hazine ayrı bir hesapta tutmaya başladı. Sadece borçların faizi eklenmeye, bütçeye konmaya başlanmıştı. Yani 1980'li yılların ortasından itibaren büyük bir borç olayıyla karşılaştık. Şimdi bu konuda bir-iki rakam vermek istiyorum. Kamu kesimi borç stokunun gayri safi milli hasılaya oranı 1980 ile 2000 yılı arasında tam %210 artış göstermiş. Yani 1980'deki borç stokunun gayri safi milli hasılaya oranı aşağı yukarı %25'lerde; ama 2000 yılında bu %57'ye çıkıyor. Kamu kesimi borç gereğinin gayri safi milli hasılaya oranına baktığımızda 1980'lerde %5 civarında, 2000'li yıllarda %13. Bu son 20 yılda %260 artış gösteriyor. Faiz giderleri, tabii hepsi birbirinden kaynaklanarak çıkıyor, son 20 yılda yani 1980 ile 2000 arasında tam 18 kat artıyor. 1980'de aşağı yukarı vergi gelirlerinin %4'ü faize giderken 2000 yılında %74'ü gidiyor. Böyle altından kalkılmayacak bir tablo ile karşı karşıyaydık ve 2000 yılında da 20. asır bitmiş ve 21. asra giriliyordu. Ekonominin bu yapıyla bir yere gitmesi kesinlikle mümkün değildi. Son derece ortada böyle vahim bir tablo vardı. Vakit kaybetmeden o günün hükümeti kamu kesimi finansman yapısının köklü bir biçimde ele alınmasını gerekli gördü ve onunla ilgili olarak da 2000 yılı başında kapsamlı bir ekonomik program uygulamaya konuldu. Hedef, makroekonomik istikrarın sağlanması kadar değişen şartlara ve ihtiyaçlara cevap verebilen kurumsal bir yapının oluşturulması idi. Hızlı bir şekilde köklü yapısal yenileme ve yapısal düzenlemelere gidildi. Çok kısa olarak üzerinde durmak istediğim konu şunlar olacak: Birinci planda, mali sektörün yeniden yapılandırılması ele alındı. Bankalar kanununda değişiklikler yapıldı. Merkez Bankası'nın bağımsızlığı sağlandı. Bankacılık kanunu birkaç defa değiştirilerek daha sağlıklı bir mali bünyeye kavuşturuldu. Devlet bankalarının finans yapıları sağlam hale getirildi ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na alınan yani fondaki bankaların da finans yapıları güçlendirildi. Yani bankacılık sistemi sağlıklı bir yapıya dönüştürüldü. Diğer düzenlemelerin hedefi, devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi idi. İşte burada bütçelere şeffaflık getirildi. Biraz evvel arkadaşlarımız da bahsetti fon sistemi büyük ölçüde tasfiye edildi ve disipline bağlandı. 1990'lı yılların başından itibaren başlanmıştı; ama 2000 yılında bütçede sadece birkaç fon hariç bir bütçe birliği sağlanmış ve fon sistemi tasfiye edilmişti. Görev zararlarına son verildi ve görev zararlarından dolayı kamu bankalarının açıkları tamamen giderildi. Bu arada şunu hemen ifade etmek istiyorum: Zaman zaman faizlerin vergi gelirlerine oranı mukayese edilirken işte efendim şu tarihe kadar 2002 yılında vergilerin payı aşağı yukarı tamamen faize gidiyordu veya faizler vergileri alıp götürüyordu. Yalnız şuna dikkat etmek lazım: Esasında program uygulanmaya konulduktan sonra faiz giderleri düşmeye başladı; ama hangi faizler düşmeye başladı? Bütçenin finansmanı için kullanılan borç dolayısıyla faizler düşmeye başladı. Yüksek olan faizin içerisinde bütçe finansmanı dışındaki borçlanmanın faizleri de var. Bu kamu bankaları ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na alınmış bankaların finansman yapısını sağlamlaştırmak amacıyla devlet iç borçlanma senetleri çıkarıldı ve bunların faizleri tabii bütçeye gider olarak gösterildi. Ama bunu ayırmak lazım; çünkü ayırmazsanız o büyüklüğü aynı bazdaki büyüklükle mukayese etmemiş olursunuz. Dolayısıyla 2001 ve 2002 yılındaki devlet bütçesindeki faizlerin içerisinde önemli bir miktarda bir pay bütçe finansmanı değil, bu bankaların sağlıklı hale getirilmesi dolayısıyla yapılan finansmanın maliyetidir ki eğer bu yapılmasaydı Türk bankacılık sisteminin mali yapısı da güçlü hale getirilmezdi ve 2008 krizi karşısında kırılganlığı azaltan unsurlardan biri bu olmuştur. Ekonomide rekabet ve etkinlik gene bu programın temel hedeflerindendi. Doğalgaz kanunu, Telekom kanunu, şeker kanunu,

tütün kanunu gibi kanunlar bu rekabeti sağlayan unsurlardı. Bu arada kurulan birtakım üst kurullar vardı. Özellikle düzenleyici ve Denetim yapan üst kurullar. Bunlar da Türk ekonomisindeki rekabeti artıran düzenlemelerdi. Böylece kamu kesimi sistemi uzun süredir ihtiyaç duyduğu ve mali disiplini sağlayacak yapısal düzenlemelere kavuşmuştu. Sağlam bir alt yapı üzerinde uygulanacak makroekonomik politikaların başarısı kuşkusuz daha tartışmasız olur. Nitekim takip eden yıllarda yani 2000 yılında uygulanan bu programı takip eden yıllarda gerçekleştirilen bu yapısal ve yasal reformların olumlu sonuçları yavaş yavaş ortaya çıktı. Ancak burada göz önünde tutulması gereken önemli bir konu da reformların sürekli bir süreç olduğudur yani bunun gözden kaçırılmaması lazım. Yapılmış olan reformlar zaman zaman eksik gedik neyi var diye bakılıp onlar tamamlanacak ve onlara yenilerinin eklenmesi gerekir. Eğer bu yapılmazsa bu reformlarla kazanılmış olan sonuçlar da kaybolabilir yani mevcut kazanımlar yitirilebilir.

Sayın başkan, şimdi içinde bulunduğumuz Mayıs ayında yani 2012 yılının beşinci ayında kamu açıklarında durum nedir diye ileri baktığımızda şöyle bir tablo ile karşılaşıyoruz: Kamu açıkları açısından son dört yılın bütçe uygulamalarında karşılaştığımız tablo bütçe açıklarının tekrar bir artış eğilimine girmiş olduğudur. 2008'de 1,8 olan bütçe açığı, 2009 yılında %5,5 olmuştur, 2010'da %3,6 ve 2011'de yani geçtiğimiz yılda %1,4. Bu yıla şimdi biraz değineceğim; ama 2011 yılında %1,4 açığını iyi analiz etmek lazım. Çünkü 2011 yılı içinde Kamu Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması adı altında bir nevi, bir nevi de değil tamamen af olarak niteleyebileceğimiz bir düzenleme yapıldı. Bu düzenlemeden 2011 yılında aşağı yukarı 13 milyar lira civarında bir gelir elde edildi. Bu arızi bir gelirdir ve her zaman gelecek sağlanacak, bütçeye gelecek bir gelir değildir. Bunu dikkate aldığımızda ve bir de 2011 yılı için özellikle dolaylı vergiler üzerinde bazı gelir tedbirleri alındı. Gelir tedbiri derken yeni gelir sağlayacak birtakım zamlar, vergi artışlarıdır. Onun gelirini de dikkate almak lazım. O da alındığı takdirde bu %1,4'ün %3'ler civarında bir düzeyde gerçekleşeceğini tahmin etmek güç değil. Dolayısıyla son dört yılda bütçe artışlarında daha önceki üç-dört yıla oranla ciddi bir artış var ki bu fevkalade dikkatle izlenmesi gereken bir temayüldür; çünkü ekonomide ve kamu kesiminde temayüller mutlak rakamlardan çok daha önemlidir. Yani eğilim nasıl? Burada bir artışı görüyoruz. 2012 yılının hedefi de %1,5. Tabii ciddi güçlükler var. Bu 1,5'te kalır mı? Kesinlikle bunun bir hayli üzerinde bir gelişme olacağı; ama birtakım 2B veya buna benzer arızi gelirlerle belki düşülebilir. Sağlıklı bir analiz için bütçenin asli gelirleri ve harcamaları üzerinde durmak gerekir. Son dört-beş yılın tablosu bize bütçe açıklarında biraz evvel de ifade ettiğim gibi sıkıntılı bir eğilimin olduğunu gösteriyor. Tabii bu durum herhalde can sıkıcı bir tablo. Şimdi 2012 yılında, Sayın Oğuz Bey de ifade ettiler, gerçekten bu Merkez Bankası'nın 5,8 milyar TL.lik kârının bütçeye gelir kaydedilmesi Mart ayının açığını veya dengesini dolayısıyla Nisan sonu kümülatif dengesini etkilemiştir. Zaman zaman geçmiş bütçelerde de Merkez Bankası karlarının bütçeye gelir kaydedildiği olmuştur; ama bunlar bir arızi gelirdir. Onu dışarıda tutarak bir değerlendirme yapmak çok daha sağlıklı olur. Eğer 5,8 milyar TL. Nisan ayında gelir olarak kaydedilmemiş olsa bugünkü kümülatif 5 milyarlık açık herhalde daha büyük olurdu; eğilimin iyi olmadığını göstermek için bunları ifade etmek istedim. Esas itibariyle üzerinde durulacak konulardan birisi de bütçenin gelir ve gider ayaklarının içinde bulunduğu yapı dikkatlice analiz edildiğinde böyle bir eğilimin ortaya çıkmış olması da şaşırtıcı değil, son derece doğal. Merkezi yönetim bütçesi esnekliğini bugün büyük ölçüde yitirdi yani esneklik büyük ölçüde kayboldu. Dolayısıyla ekonominin en önemli politika araçlarından olan bütçe bu özelliğini de bir yerde kaybediyor. Esnekliği kaybolunca onu politika aracı olarak kullanmanız da o kadar kolay

olmuyor. Gider ayağı katı bir yapıya dönüştü. Vergi sistemi ise bütçenin gelir ayağının temelidir. Vergi sistemi sağlıklı bir yapıdan uzaklaşmış durumda, hatta yetersiz de. Şimdi esas itibariyle Türkiye'nin en önemli sorunlarından birisi, ulusal tasarruf oranının %12'lere kadar gerilemesi. Bunun üzerinde ekonomi yönetiminin fevkalade ağırlıklı bir şekilde durması lazım. Böyle bir tabloyla da karşı karşıyayız vergiyi görüşürken. Süreklilik arz etmeyen bir defaya mahsus gelirlerle ya da yıl içinde bazı gelir tedbirlerine sıkça gidildiği görülüyor. Bu da bütçenin gelir ve gider ayağındaki katılıktan ve sağlıksız durumdan kaynaklanıyor. En dikkati çeken göstergelerden birisi, dolaylı vergiler 2002 yılında vergi yapımız içerisinde %65'lik bir büyüklüğe yani o civarda, çok az aşağı veya çok az yukarıda olabilir; ama son 10 yılda bu %70'ler düzeyine çıkmış bulunuyor. Dolaylı vergileri eğer normalin üzerinde artırırsanız bu defa hem gelir adaletini bozarsınız veya bozuk olan gelir adaletini daha da bozarsınız ve en önemli konulardan birisi de reel ekonominin genel dengelerini de zedelersiniz. Yani gidişin böyle olmaması lazım. Ben hatırlıyorum Sayın Unakıtan bakanlığa geldikten sonra ilk bütçe konuşmasında bu %65'in yüksek olduğunu ve uygulanacak tedbirlerle bu %65'in aşağı çekileceğini ifade etmişlerdi. Oysa 10 yılın sonunda 5 puan civarında bir artış ile karşı karşıyayız. Geride bıraktığımız 10 yılda, tek partili bir hükümet Türkiye siyasetinde kolay kolay elde edilemeyen bir dönem. Vergi alanında bir şeylerin yapılması gerekebilirdi. Yani vergiyi daha basit hale getirip ve daha tabana yayarak daha vergi idarelerini etkin bir hale getirmek mümkün olabilirdi; ama Kurumlar Vergisi'ndeki oran düşüşü dışında hemen hemen vergi kanunlarında önemli düzenleme yapılmadı. Daha çok vergi afları çıktı. Oysa bu dönemde kamu kesiminde gerek gelir gerek gider ayağında yapısal düzenlemeler için oldukça ılımlı bir iklim vardı. Yani özellikle 2002'den sonra dünyadaki o olumlu hava Türkiye'yi de etkiledi. O arada bu reformlar, özellikle bu alandaki reformlar üzerinde durulabilirdi. Tabii vergi işi kolay bir iş değil. Yani vergiyi alacaksın, alacaksın ama kimden alacaksın? Vergiyi gücü olandan alacaksın ve gücü olandan da gücü miktarında alacaksın. İşte burada verginin fiskal boyutu kadar ekonomik ve sosyal boyutu, adalet boyutu da gündeme geliyor. Bütün bunları dikkate alarak vergi sistemimiz daha etkin bir hale, daha verimli bir hale getirilebilirdi. Tabii sadece kanun olarak da düşünmemek lazım. Vergi sistemine bir baktığımızda bunun yasayla ilgili bölümü olduğu kadar idare, vergi idaresi ve vergi denetimi var. Bana göre vergide de bugün daha çok vergi idaresi ve denetim üzerinde ağırlıkla durmanın daha uygun olacağını düşünüyorum. Vergi meselesi hiçbir zaman önemini kaybetmemiştir ve kaybetmez de. İlk maliye müfettiş muavini olarak göreve başladığımda –İstanbul'da ilk göreve başladık- o zaman Allah rahmet eylesin Ali Alaybek'in bir komisyonu vardı. O, devamlı suretle vergi üzerinde çalışmalar yapardı. Biz onu gördük. Sonra o bakanlığın üzerinde kademe kademe belli noktalara geçtim. Maliye Bakanı olarak geldiğimizde gene aynı şeyler konuşuluyor vergiyi daha iyi hale getirebilelim diye, çok komplike bir konu. İlk 1991 yılı sonunda Maliye Bakanı olunca da herhalde bu Ali Alaybek komisyonunun etkisi altında ilk vergi konseyini oluşturdum ve bakanlık oluruyla oluşturdum. Sonra 1993'te bakanlıktan ayrıldım, o komisyon da etkisini kaybetmiş. 1999'da tekrar Maliye Bakanı olarak geldiğimde bu defa hem maliye bakanı hem de başbakanlık onayıyla onu daha etkin hale getirdik ve oluşturduk. Bu hükümet de çok yerinde bir kararla onu kanunla bir müessese haline getirdi. Vergi olayı fevkalade önemlidir; ama biraz da bir şeyler yapmak lazım. Her şey sonucu ile ölçülür. Şunu yapıyoruz, bunu yapıyoruz, bunu ediyoruz... Yani tedbir, tedbir olduğunu göstermeli. O da uygulamayla gösterecektir ve sonuç önemli. Sonuç; dolaylı vergiler 5 puan daha artmış ve ulusal tasarruf oranı 12'ye düşmüş. Cari açığı konuştu arkadaşlarımız, ilk defa gayri safi milli hasılanın %10'unu bulmuş ve devlet çarkı, dolaylı vergiler ve dış kaynakla götürülmeye çalışılıyor. Yani

“yaptık ama sonuç da şu oldu” denmesi gerekir. Tabii kayıt dışılıkta mesafe alınması lazım. Ben dün galiba gazetede gördüm, Sayın Maliye Bakanı “%27 azaldı kayıt dışılık” diyor. Bunun termometre veya barometre gibi bir ölçüsü yok. Ben %27 azaldığı kanısında da değilim. Niye değilim? Vergi tahsilat rakamlarına baktığımız zaman böyle bir şey kağıt üzerinde görünmüyor. Bakınız beyannameli mükellefler vergi idaresinin etkinliğini, beyannameler üzerinden alınan vergilerde görmek lazım. Oralarda bir şey görmüyoruz. Yani dolaylı vergiler büyüme oranına göre değişip azalır. 2012 için en önemli konulardan birisi de şu: 2012 yılı bütçesi hazırlanırken –geçen gün bütçe komisyonunda da bunu ifade ettim- 2012 yılı normal bir yıl olarak alınmıştır. Oysa 2012 yılı normal bir yıl değil. Yani bu Avrupa’daki gelişmeler Türk ekonomisini de etkileyecek. Normal bir yıl bütçesi olarak hazırladığınız zaman eğer bütçe normal bir yıl değilse ve analizler ona göre yapılmamışsa hedeflere ulaşmanız mümkün olmaz, bütçe açığından tutun diğer hedeflere de. Bence 2012 için en önemli sorun bu. Normal bir yıl bütçesi gibi hazırlanmış, dengeler ona göre kurulmuş; ama 2012 bütçesi normal bir bütçe değildir. Faiz giderleri gene azalmakla beraber bütçe de önemli bir kalemdir. Bir de en önemli husus, faiz giderlerindeki azalmalar faiz dışı bütçedeki artışları karşılama özelliğini her gün biraz daha kaybetmiştir. Yani faiz bütçesindeki azalma, faiz dışı bütçedeki artışları karşılayamamaktadır. Böyle bir yapıdan uzaklaşmıştır. Bu da son derece önemli bir durumdur. Ayrıca sağlık harcamaları bütçeyi yeniden zorlamaya başlamıştır. Bu da önümüzdeki günlerde daha bütçe yönünden, kamu açığı yönünden önemli bir sorun olarak karşımıza çıkacak.

Sayın başkan, şöyle tamamlamak istiyorum bu bölümü: Türkiye’deki sorunların önemli bir bölümü hala yapısaldır. Yapısal sorunların çözümü de yapısal tedbirlerdir. Bu “çok siyasi olmaz, siyaseten sıkıntı verir” diye düşünülebilir; ama meseleyi çözemezsiniz. Bir defaya mahsus tedbirlerle ancak günü kurtarmak mümkün olur. O da ekonomi için hoş bir gelişme olmaz. Sayın başkan, bir iki cümle ile de bütçe disiplini üzerinde durup sözlerimi bağlayacağım; çünkü kamu maliyesinin en önemli konusu budur. Mali disiplin... Bu mali disiplin kelimesi çok açık söylüyorum biraz evvel söylediğim 2000 yılı başındaki alınan tedbirlerle başlamıştır ve o tedbirlerin alınmasında da başından sonuna kadar dönemin Maliye Bakanı olarak 3,5 - 4 yıla yakın başındaydım ve o tedbirlerin alınmasında hakikaten benim de çok büyük katkım oldu. O dönemde dört tane de hazine bakanı arkadaşımla çalıştık. Mali disiplin lafını ilk o biraz evvel söylediğim alt yapıyla beraber söylemeye başladık; çünkü o tarihten önce fevkalade bozuk bir tablo vardı. Ama sayın başbakana bakarsanız o 2000 yılından önceki bozuk tablo sanki 2002’den önceki tabloymuş gibi ortaya konuyor. O, 1999’dan önceki tabloydu ve o tabloyu düzeltmek için alınan o tedbirlerdir. Mali disiplin sözü de o zamanlar başlamıştır; ama sözün uygulamayla örtüşmesi lazım. Eğer söz uygulamayla örtüşmüyorsa “o kadar mali disipline bağlıyız, bundan taviz vermeyiz” sözü çok gerçekçi olmaz. Şimdi bakın, bütçede fonların 1990 yılından başlayarak; ama en son 1999-2000’de hemen hemen tasfiye edildiğini ifade ettim. Şimdi bütçe yeniden bir fon uygulamasına doğru süratle gitmekte. Bütçemizin bağlı olduğu kanun daha önce 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’ydu. Ondan sonra da 5018 sayılı Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çıktı. Buna göre “bütçede yer alan personel giderlerinden hiçbir ödenek personel dışındaki bir yere aktarılmaz”; ama 2007 yılında gerek 5018 sayılı kanunda gerekse bütçe kanununda olan hükümle bu kaldırıldı ve 2007 yılından itibaren buradan istenildiği kadar limit istenildiği yere aktarılıyor. Peki bütçedeki ödenekten başka yere aktarılırsa o ödenek, personel harcamaları için yetersiz olmaz mı? Olur. Ama onu tamamlayıcı ödenek kanalıyla aktarıyorsunuz. Bütün bu yetkiler maliye bakanında ve dolayısıyla bütçeye yıl içinde istediğiniz kadar ödenek aktarıyorsunuz. Bundan ne meclisin haberi var ne bir şey.

Meclis bütçe hakkından, vergi hakkından doğmuştur Magna Carta'dan itibaren. Şimdi, meclisin bunlardan haberi yok. Maliye bakanı tek başına bunları aktarabiliyor. Yatırıma da götürülebiliyor, başka giderlere de götürülebiliyor. Böylece bir uygulama. Bu, mali disipline uyan bir gelişme değil. Ek ödenek kanun tasarıları çıkardı eskiden, şimdi görünmüyor. Sebebi bu. Kanuna gerek yok ki meclisin iznine gerek yok. Bu, bu şekilde... Ve Sayıştay da bunu şiddetle eleştirmekte; ama Sayıştay bir Standard& Poor's gibi bir öfkeyle karşılaşamıyor. O raporlar sümenin altında kalıyor. İkinci bir konu; mali disiplinin temeli, kamu ihalelerinin kamu ihale kanununa tabi olmasıdır. Temeli budur, yani Avrupa Birliği uyum çalışmalarında Avrupa mevzuatlarında, müktesebatlarında temel nokta budur; ama kanun çıktıktan sonra hemen başlayarak aşağı yukarı elliye kadar değişikliğe uğradı. Bu değişikliklerin çoğu da muafiyetle ilgili. Bazı harcamalar ve bazı kurumlar kamu ihale kanununun dışına çıkarılıyor. Mali disiplinin temeli şeffaflık. Bütçedeki şeffaflık bu. Siz meclisin bilmediği, kamunun bilmediği ödenekleri oradan oraya aktarabiliyor iseniz o askıya alınan madde ile ondan sonra da ihalelerin bir kısmını kamu ihaleleri kapsamı dışına çıkarıyor iseniz bütçe disiplininden nasıl bahsedebilirsiniz? Bir diğeri Toplu Konut Fonu. Toplu konut fonu belli aralarda faaliyette bulunmak üzere oluşturulmuştur; ama şu anda bir nevi Bayındırlık Bakanlığı haline dönüştürüldü. Dünya kadar ödenek aktarılabiliyor. Harcamaları ne meclisin murakabesinde hatta ne Sayıştay'ın murakabesinde bir nevi Bayındırlık Bakanlığı; ama bayındırlık bakanlığının da ödeneği hiç olmazsa meclisten geçiyor. Gerçi sonra ilave yapılıyor, meclisin haberi olmayabiliyor; ama hiç olmazsa gene bir prosedür olarak meclisten geçiyor. Ama konut fonu bir bambaşka halde bir fon, tam da büyük bir fon. Zaman zaman torba kanunları ile karşılaşıyoruz. Şimdi yavaş yavaş bütçemiz de korkuyorum torba bütçe haline getiriliyor. Bu tabii bütçe disiplinine fevkalade aykırı. Yani kamu kesimi açıklarını konuşurken, kaynakların yerli yerinde kullanılması konuşulurken bütçe disiplininde önemli adımlar atılmıştı. Bunun devam ettirilmesi, şeffaflığın özellikle şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin temelidir bunlar. Uygulanan programın bunlara fevkalade riayet edilmesi gerekir. Bunlara riayet edilmesinden en fazla kazançlı çıkacak da hükümettir. Öyle sanıyorum ki bu eleştirilere kızmamak lazım. Yani gerçeklerin ortaya çıkması ve tartışılması işlerin çok daha iyiye gitmesi için önemli bir gelişmedir. İnşallah bunu, bu yöne doğru getiririz. Teşekkür ederim sayın başkan.

Prof.Dr. Esfender Korkmaz:

Efendim çok teşekkür ederiz. Şimdi Sümer Bey'e de kısa bir yorum getirmesek ayıp olur. 2000 yılında, 1999'da işsizlik oranı %7. Dolayısıyla bu işin iyi tarafı. Bir de kötü tarafı var: 2000 yılında, Türkiye sabit kur sistemi uyguluyor. 2000 yılında enflasyon TÜFE olarak %39 ve kur artışı %20 dir. Bütün dengeler orada o zaman bozuluyor ve 2001 krizinin temel nedenlerinden birisi budur. Sonra 2001'de IMF tabii %100 tersini öneriyor yani sabit kur politikasından 180 derece tersi dalgalı kur politikasına geçiyoruz. Oysaki Türkiye'de dalgalı kur politikasının yürümesi çok zor; çünkü dolarizasyon var, vadeli döviz işlemleri yok, o dönemde hiç yok ve sıcak para cari açığın üstünde. Dolayısıyla Türkiye'nin önemli ölçüde bugün yaşadığı istikrar sorunu, cari açık sorunu dalgalı kur sisteminin bir sonucudur. Dalgalı kur sistemi bu dediğim nedenlerle otomatik dış dengeyi sağlayamıyor. Onun için tabii bu 2000-2001 yılından bugüne kadar gelen negatif bir hatıramız maalesef kur politikası. Sümer Bey'in haklı bir sözü var; o da yapısal sorunlar. Gerçekten yapısal sorunları Türkiye hiç tartışmıyor. Uzun vadeli sorun olduğu için tartışmıyor. Böyle gerek mecliste gerek hükümet çevrelerinde gerek

akademik çevrelerde çok fazla yapısal sorunlar tartışılmıyor. Oysaki bakın 2001 yılındaki bu güçlü ekonomiye geçiş programının belki en önemli faydası, tabii birtakım sıkıntılar getirmekle beraber, enflasyonun kısa sürede %10'lara indirilmesi olmuştur. 2004 yılının Mart-Nisan ayında Türkiye'de yıllık enflasyon TÜFE olarak %10, bugün de %11. Dolayısıyla demek ki 2004 yılından bugüne kadar enflasyon %10 düzeyinde kaldıysa yahut da etrafında zikzak çizdiyse o zaman demek ki sorun para politikası değil, merkez bankasının enflasyon hedeflemesi değil. Kur politikası ile enflasyonu geçici olarak düşük tutma değil, demek ki sorun yapısal sorunlardır. Yani serbest piyasanın çalışmasının sağlanması, oligopol piyasaların kaldırılması, kamudaki etkinliğin artırılması, verimliliğin artırılması gibi birçok yapısal sorunlar var ortada ve dolayısıyla enflasyonu kalıcı olarak çözmek istiyorsak bu yapısal sorunları tartışıp üzerine eğilmemiz gerekiyor. Efendim çok teşekkür ediyorum Sayın Sümer Oral'a .

Soru-Cevap Bölümü:

Prof. Dr. Mahmut Duran - Emekli:

Benim sorum Prof. Dr. Oğuz Oyan'a yönelik olacak. Şimdi bu özelleştirme programının başladığı dönemde Türk ekonomisinin sorunlarına: Yatırım, üretim, istihdam; kamu kesiminin finansman sorunlarına tek çözüm yolu olarak sunuluyordu. 1986'dan başlatırsak 1986-2012 arasında Özelleştirme İdaresi'nin yaptığı özelleştirme miktarı 40 milyar dolar civarında. Türkiye'nin toplam borçları, çok geriye gitmeyelim mesela 2002-2012 arasındaki faiz ödemelerinin toplamıyla özelleştirme gelirlerinin toplamı karşılaştırıldığında bu konuda görüşlerinizi almak isterim.

Prof. Dr. Nurettin Bilici- Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Politikacı konuşmacıları dinledik. İktidar partisi, iki muhalefet partisi; MHP ve CHP zannediyorum. AKP, Bilgiç Bey. Kendi açılarından tabii bu açıkları, kamu gelirleri, harcamaları onları değerlendirdiler. Olumlu-olumsuz değerlendirmeler oldu. Ben bir dışarıdan baktığım vakit fakat birtakım şeylerin bu içerideki gelişmeler tabii önemli ama yani dış dünyayla bir de bunları karşılaştırmak lazım. Dışarıyla karşılaştırdığımız vakit şunu görüyorum ben: Yıllardan bu yana dünya toplam zenginliği içerisinde Türkiye'nin ağırlığı %1. 700 küsur milyar dolar gibi bir ekonomi, toplam dünya gayri safi milli hasılası içerisinde %1 gibi bir şeye tekabül ediyor bu. Nüfus olarak da o civardayız. İşte 10.000 dolar gibi bir kişi başına düşen milli gelir var. Yani burada bir ilerleme kaydedemiyoruz. AKP çok iddialı bu konularda "Çok iyi şeyler yaptık", oy oranını da yükseltiyor falan, içeride rakamlar büyüyor falan; fakat bu noktada bir değişiklik yok. Hep olduğumuz yerde sayıyoruz gibi. Yani kamu gelirleri itibariyle de aslında düşüklüğünü daha çok ifade ettik, artırılmasını; fakat OECD'nin işte en sonunda yıllık falan gibi şey yaptık yani %25 merkezi idarenin gelirleri, sosyal güvenlik %6 gibi, yerel idareler %3 gibi. Bunları topladığınız vakit %40'ları buluyor. Kamunun ağırlığı milli gelirin %40, KİT falan onları da şey yaptığımız vakit belki %40'ın da üzerine çıkar. Yani bu, dünyanın en gelişmiş ekonomileri Amerika, Japonya; onların üzerinde bir kamu gücü. Burada bir düşüklük söz konusu değil bana göre. Belki bunun azaltılması lazım, işin adalet boyutuna daha fazla önem verilmesi lazım. Şunu sormak istiyorum: Tüm bu sorunlar içerisinde %10 gibi bir cari açık - özellikle AKP'yi, iktidarı temsil eden Sayın

Bilgiç'e bu soruyu yöneltmek istiyorum- ve AKP döneminde sürekli bu cari açık var. Yani dış parayla işleri idare ediyoruz, ayakta durmaya çalışıyoruz. Bu %10 gibi bir cari açık dünyanın en yüksek cari açığı zannediyorum bu. İşin bu boyutunu görmüyoruz aslında. İktidar daha çok büyüme falan bu tarafına bakıyor; ama çok daha tehlikeli bir oran. Bu cari açığa rağmen nasıl kriz çıkmadan işi götürüyorsunuz? Onun sırrını ben size sormak istiyorum. Çok teşekkür ederim.

Yrd. Doç. Dr. Sezai Temelli- İstanbul Üniversitesi

Ben Oğuz Hocam'dan bir yorum alacağım bir gelişmeyle ilgili. Bir kere tüm sunumlar için teşekkür ediyorum. Oğuz Hoca'nın sunumunu da önemsiyorum; çünkü bu dönemselleştirme çok önemli ve bu takip açısından, özellikle siyasetin üretilmesi ve bürokrasi açısından bu takip önemlidir diye düşünüyorum. Keşke olsa... Çünkü bugün yapılan, üretilmeye çalışılan politikaların birçoğunun geçmişte bu şekilde denenmişliği ve maliyetleri ortadayken bugün bunun takip edilmemesinin yeni maliyetlere gebe olduğu söylenilebilir. Bir başka önemsediğim şey bu takibin getireceği; bir kamu nosyonuna ilişkin. Zaten yorumunuzu da bu konuda alacağım. Çünkü dün bir haber dinledim. Şöyle oldu: Biliyorsunuz dün kamu emekçileri grevdeydi ve bu grevle ilgili Sayın Babacan'a spiker sordu: "Ne düşünüyorsunuz?" dedi. Sayın Babacan'ın yanıtı şu oldu Hocam: "Bunlara zam verirsek..." –aynen böyle "Bunlara"!- "Bunlara zam verirsek bunu 74 milyon vergiyle öder. Kimse bunlara vergi vermez!". Şimdi bunu nasıl yorumlarsınız parlamentonun içinden? Bu kamu nosyonuyla çok alakalı bir şey olduğunu düşünüyorum, teşekkürler.

Yrd. Doç. Dr. Sermin Sarıca- İstanbul Üniversitesi:

Oğuz Oyan'a soru sormak istiyorum. Kendisi konuşmasında, bu kamu-özel ortaklıkları ile ilgili kısmı es geçti, "Belki soru-cevapta işleriz" dedi, bir onu soracağım. İkincisi, ben de teşekkür ederim kendisi takip açısından çok güzel bir tarihçe sundu bize; fakat bütün musibetlerin temeli devletin küçülmesine dair bir konsept değişikliğiyle başlamış gibi görünüyor. Bu konudaki yorumunu merak ediyorum, yani devletin küçülmesi ve sonunda bizim gelirleri çok aşan harcamalarla karşı karşıya kalmamız ve borçlanmaya gitmemiz şeklinde mi işliyor nedensellik? Yoksa aslında başından beri temenni edilen bir kaynak aktarımı mekanizması olarak yani iç borçlanma, faiz ödemeleri bütün bunların hepsi aslında birtakım sermaye gruplarına kaynak aktarma mekanizması olarak bütçenin kullanılmasıyla mı ilgili? Bu konudaki cevabını merak ediyorum.

Emrah Kaya- Değerleme Uzmanı

Benim sorum da Isparta Milletvekilimize. Sayın başbakanın Standard&Poor's ile ilgili yapmış olduğu değerlendirmeleri ideolojik olarak tanımladı. İdeolojiden anlamamız gereken nedir sayın milletvekilimiz? Siz ne anladınız, bir? İkincisi; yerli derecelendirme

kuruluşu son günlerde de gündeme gelen dinsel eğitim çerçevesinde bize biraz İslam tarihindeki hakem olayını hatırlatıyor. Bu konuda ne düşünüyorsunuz?

Ar.Gör. Dr. Berna Uymaz- İstanbul Üniversitesi

Ben de Oğuz Hoca'dan bir yorum rica edeceğim. Tiyatroların özelleştirilmesi ile ilgili görüşlerini merak ediyordum Hocam'ın. Teşekkürler.

Prof. Dr. Naci Muter - Emekli:

Benimki pek soru sayılmaz da en kıdemli siyasetçi ve de hemşerim olarak Sayın Sümer Oral'a bilgi mahiyetinde... Şimdi bakıyorsunuz bizim sempozyumlarda 1980'lerden beri ana konu; bu bozulan mali disiplin ve giderek göçmenleşme. Ondan sonra yabancı ülkelere bakıyorsunuz: Yunanistan- geldiği hal belli; işte İspanya, Portekiz, İtalya... Hatta liste uzarsa Fransa bile girebilir içine. Peki bu iktisadi gelişmeler bu yönde olurken siyasi mekanizmaların reaksiyon gösterme süresi neden çok yavaş? Bazı istisnai durumlar var – Oğuz Hoca söyledi, 1990'ların sonunda Türkiye'nin yaşadığı olaylar falan- onları ayıklarsanız hiç onların olmadığı ülkelerde bile göstergeler şunları gösteriyor: Belli bir bozulma, mali disiplin ortadan kalkıyor, bütçe açıkları şu bu; ama siyasi reaksiyon, önlem mekanizması aynı şekilde işlemiyor. Bunun nedeni nedir? Siyasetçi bekliyor "Biz nimet dağıtmaya devam edelim de bunu bir çözümden sonra hep birlikte kutlarız" beklentisi mi yoksa başka etkenler mi var uluslararası? Yapısal şeyler bir tarafa; çünkü aynı yapısal ortam sorunu varken belli bir iyileşme yapılabiliyor. Bunu Türkiye yaşadı. Neden bu çökme noktasına gelene kadar siyasi mekanizma aktif olarak harekete geçmiyor? Benim merak ettiğim konu buydu.

Doç. Dr. Hakan Yılmaz- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi:

Ben aslında Naci Hoca'nın da sorusunun devamında, bu parlamentonun bütçe sürecinde etkin çalışmasına ilişkin olarak katılımcılara bir soru sormak istiyorum. Bu son krizin ve onun öncesinde 1990'lı yıllarda Türkiye'de yaşanan krizin bize öğrettiği aslında parlamentonun mali yönetim sürecinde oluşturulan politikalar; bu politikaların sonuçların izlenmesi, bunun bir genel kabul görmüş muhasebe, mali raporlama ya da denetim sistemi içerisinde parlamentoyla ve kamuoyuyla paylaşılması konusunda aslında bir problem alanı var. Avrupa Birliği'ne entegrasyon; ama geldiğiniz noktada örneğin Yunanistan örneğine baktığınız zaman Yunanistan'da şu anda parlamentonun içinde farklı bir şekilde yürütmenin gönderdiği raporların doğru olmadığını kendisine baz olarak alan özel komisyonlar kurulmuş durumda. Şimdi bu, tehlikeli bir şey aslında. Sayın bakanımız da bahsetti Sayıştay'ın 2007'den itibaren kesin hesaplarda kendisine konu ettiği bir konu var: Bu ödeneklerin devri konusunda parlamentonun onayladığı bütçenin dışında yürütmenin temsilcisi olan maliye bakanına verilen yetki ve bu yetkinin de çerçeve düzenleme olan 5018'in amir hükümlerine karşı gelmesi. Şunu söylemek istiyorum: Aslında Sayıştay da Sümer Bey'in söylediği gibi o raporlarda kendi sorumluluğundaki şeyi tam yapmıyor. Biz bunu, Sayın Ferhat Emil ile birlikte bu

TEPAV'a yaptığımız mali izleme raporlarında ilk defa gündeme getirmiştik ve Sayıştay'ın bu raporları yazarken parlamentoya tam bir bilgilendirmede bulunmadığını ifade etmeye çalışmıştık. Bunların yanında 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu uygulamaya girdi. Bu da önemli bir şey; çünkü son 7-8 senede birçok ülkeye baktığınız zaman ki bunların içerisinde Fransa da vardır 2004 ve 2008'deki değişiklikleri; İngiltere vardır koalisyon ve parlamentonun etkin çalışması ile ilgili, sürekli parlamentoya yürütme üzerinde o bütçe hakkından kaynaklı kontrol sürecinde yetkinliğini artıracak unsurlar tartışılmaya başlanıyor. Ben bizde bunların çok tartışıldığını genelgeçer ifadelerin dışında çok tartışıldığını, belli mekanizmaların hayata geçirilerek çok tartışıldığını düşünmüyorum. Bu anlamda iktidar muhalefet değil de parlamento-yürütme anlamında parlamentonun etkin çalışması için görüşleri nelerdir?

Doç. Dr. Murat Şeker- İstanbul Üniversitesi:

Benim sorum Oğuz Hoca nezdinde aslında orada oturan dört hocamız ve siyasetçimize. Oğuz Hoca sunumunda çok güzel bir tarihçe sundu bize; ama görünen o ki bu 30 yıllık süreçte birçok iktidar değişmesine rağmen, birçok meclisteki isimlerin değişmesine rağmen değişen bir şey olmamış gibi görünüyor. Türkiye'de ekonomi yönetiminde siyaset kurmak ne kadar etkin? Karar alıcı durumda mı yoksa sadece aracı durumda mı? Onu sormak istiyorum. Teşekkürler.

Cevap Bölümü:

Süreyya Sadi Bilgiç- Isparta Milletvekili:

Teşekkür ediyorum Sayın Başkan. Tabii ben aslında bu panelin başlangıcında Sayın Korkmaz niçin kendisine emekli milletvekili demişti onu anlamadım; çünkü milletvekilinin emeklisi olmuyor. Sonra bir değerlendirme yaparken şunu söyledi: "Siyasiler olaylara kısa vadeli bakıyorlar" dedi, kendisini de bu işin biraz dışına çekti ama...

Prof.Dr.Esfender Korkmaz:

Yok, ben de öyle bakıyordum.

Süreyya Sadi Bilgiç:

Yani sizin de öyle baktığınızı ben düşünmüyorum; çünkü siyasileri toplumun bütününden ayırmak mümkün değil. Eğer Türkiye'de bir şeyler oluyorsa bunu, bütün mekanizmalarıyla, akademisyenleriyle, siyasileriyle, teknokrat kadrolarıyla, bürokrat kadrolarıyla bunları iyi ya da kötü bunların hepsini birlikte gerçekleştiriyoruz. Toplumun farklı kesimlerini birbirinden ayırmak mümkün değil ve ben Türkiye'de meselelerin de çok kısa vadeli ele alındığı kanaatinde de değilim. Kısa vadede ele

alınması gerekenler kısa vade, orta ve uzun vadeli planlanması gerekenler de o yapı içerisinde değerlendiriliyor. Tabii çok değişik değerlemeler var. Ben tabii ki birtakım rakamlar, birtakım değerlendirmeler alıyorum. Çok kısa kısa bunlara cevap vermek istiyorum. Mesela en çarpıcı olan şeylerden bir tanesi Sayın Oğuz Hocam'ın yapmış olduğu değerlendirmelerde, bu arızi gelir kaynaklarından bahsedildi. Önümüzdeki süreçle ilgili 2B'den örnek verildi. Merkez Bankası karlarının -ki Sayın Hocam orada farklı düşünebilir- bütçe açığını artıya, fazlaya çevirmesiyle ilgili bir şeyden bahsedildi. Kamu-özel iş birliği, kamu-özel ortaklıklarındaki süreçten bahsediyoruz. Kentsel dönüşüm, sukuk, konut yatırımları ve bunların hepsinin de arızi çözümler olduğu noktasında bir şey var. Tabii ben çok aynı kanaatte değilim.

Neden aynı kanaatte değilim? Bir kere dönemlere ayırarak bir noktaya gitmek de mümkün değil. Biz değerlendirmelerimizi yaparken AK Parti olarak birtakım karşılaştırmalar, mukayeseler yaparken tabiidir ki kendimiz yönetimi devraldığımız dönemdeki rakamları baz alarak bugün gelmiş olduğumuz noktaların karşılaştırmalarını yapıyoruz. Bu son derece tabii; ama Türkiye'nin bir genel değerlendirmesini yaparken Türkiye'nin 30 yılı değil, belki 40 yılını, 50 yılını, Cumhuriyet'ten bugüne kadar olan her alanda sadece ekonomik açıdan demiyorum ekonomik, siyasi, sosyal bütün değerlendirmeleri yaparken daha bütüncül bir yaklaşım içerisinde bunu değerlendirmek gerekir. Hocama katılıyorum tabii zaman zaman farklı politikaların uygulandığı dönemlerin farklı yansımaları olmuştur. Bugün de hakikaten AK Parti döneminde uygulanan politikalarla da birtakım farklılaşmalar var. Bu farklılaşmaları izah ederken de müsaade ederseniz ben de birtakım mukayeseli rakamlara 2002 dönemiyle 2012 ya da 2011 verilerini karşılaştırmak, sizlerle paylaşmak istiyorum. Belki bu şekilde nasıl mucize gerçekleştirip de %10 cari açığı ile Türkiye'de bu işlerin nasıl döndüğüne de bir cevap da bu şekilde beraberce bulmuş oluruz diye düşünüyorum. Tabii cari açığın yükselmesine baktığımızda bunun en önemli temel sebeplerini çok fazla ben bu işi kurla, kur politikalarıyla ilişkilendirmiyorum. İthalatımıza baktığımızda ithalatın içerisinde petrol, doğalgaz gibi enerjiye ilişkin ithalat rakamlarımızı mutlaka çok iyi ölçmemiz gerekiyor. Hele Türkiye petrol üreten, doğalgazı olan bir ülke değil. Enerji açısından dışa bağımlılığı devam ediyor. Alternatif enerji kaynakları yaratmaya yönelik olmak üzere de güneş enerjisidir, rüzgar enerjisidir, biyokütlesel enerjidir buna ilişkin de çalışmalar, teşvikler, desteklemeler bu enerji meselesine çözüm olabilecek bir bilinçle petrol arayışları bir yandan da süratle gidiyor. Ama dünyada petrol fiyatlarının gelmiş olduğu noktalara baktığımızda da 2011-2012 tablosundaki gelinen noktayı iyi görmek lazım. Bütçe açıklarından bahsediyoruz. En fazla AK Parti dönemine yani 2009 yılındaki %5,5'e giden bütçe açığını eleştiriyoruz. Halbuki 2009 yılındaki bütçe açığı tamamen bir politika neticesinde doğmuş bir açıktır. Çünkü bir krize giriyorsunuz, bir kriz ortamındasınız. Dünyada geçmiş krizlere baktığımızda hemen ne yapılırdı? Kamu harcamaları kısılarak kriz atlatılmaya çalışılırdı; ama bu kriz döneminde bu böyle olmadı. Çünkü siz kamu harcamalarını kıstığınız andan itibaren zaten daha da daralmış olan hem reel sektörü hem de hanehalkını çok daha sıkıntı içerisine ekliyordunuz; ama bu sefer 2009 yılındaki krizde bütçe açığı bir politika olarak ortaya çıkmıştır. Kamu harcamaları bırakın kısılmayı, kamu harcamaları artırılarak sıkılmış olan zaten boğulmuş olan hem reel sektör hem hanehalkı daha da rahatlatılmaya çalışılmıştır. Bir dizi tedbirler alındı. İstihdama yönelik tedbirler alındı, ek teşvikler getirildi, yatırımlar teşvik edilmeye çalışıldı, istihdam teşvik edilmeye çalışıldı. Bankalar gecikmeli tepki verdiler. Halbuki bankaların gecikmeli tepkiler vermesinden para garanti kredi fonu oluşturuldu. Bütün bunlar yapıldı. Hatta bankalar öyle gecikmeli tepkiler verdiler ki 2009 yılına baktığınızda insanların bankaların depolarındaki vadesi gelmemiş çeklerinin arkalarını

yazdırdılar. İnsanları büyük sıkıntı içine soktular. Sonra da baktılar ki hakikaten kriz Türkiye'yi teğet geçiyor. Ondan sonra zaten güçlü sermaye yapıları içerisinde, güçlü sermaye rasyoları içerisinde bu gecikmeli tepkiyle beraber birtakım şeyler yürüdü gitti. Halbuki zamanında doğru davranmış olsaydı sermaye grupları bankalar, finans gruplarını kastediyorum- Türkiye belki de 2009 yılında çok daha az yara alarak bu işi kurtaracaktı. Yani bütçe açığı o tarihte gerçekten bir politika sonucu olarak ortaya çıktı. İşte bakıyoruz 2001 yılında %11,9, 2002'de %11,5. Hadi onu da bırakıyorum 2003'ü baz alıyorum, %8,8. Biz bunu 2006'da binde 6'ya, 2007'de %1,6'ya, 2008'de %1,8'e çekmişiz, 2009 kriz %5,5, ondan sonra %3,6, 2010'da da %1,3'e getirmişiz. Şimdi %1,3'ü değerlendirirken diyoruz ki "efendim işte burada Merkez Bankası'nın bir şeyi girdi", efendim 2012'yi değerlendirirken diyoruz ki "yani işte burada özelleştirmeler oldu", Sayın Hocam diyor ki "efendim" diyor "sattınız sattınız bütçe açıklarını kapattınız". Ne yapmışız bugüne kadar? 47 milyar dolar. Bizim dönemimizde, 2003-2010 döneminde, ki buna Özelleştirme İdaresi'nden ve TMSF üzerinden yapılmış olanlar da bütün hepsi dahil olmak üzere toplam yapılmış olan özelleştirme 47 milyar dolar. Peki bu 47 milyar dolarla biz ne yapmışız? Bir kere yani Türkiye'de 2003'ten bu tarafa direkt alt yapı yatırımları olsun sadece ulaştırmaya -yani sağlığı bir tarafa bırakıyorum, eğitimi bir tarafa bırakıyorum, bunların hepsini koyuyorum bir tarafa, 120.000 tane yeni derslik yapmışız onu da koyuyorum bir tarafa- sadece ulaştırmaya yapılan yatırımlara bakıyorum. Bunun yanısıra tasarruf teşvik mevduat fonu demişiz, daha önce çalışanlardan toparlamışız götürmüşüz 14 küsur milyar lira. Bir kere vatandaşın tasarruf teşvik mevduat fonu (nemayı) geri iade etmişiz. Konut edindirme yardımı verilmiş. Bununla ilgili olarak yaklaşık 5,6 milyar civarında -bilmiyorum sonradan bu rakam biraz daha arttı mı? Bu KEY ödemeleri vatandaşa geri ödenmiş. Şimdi bütçe personele bakıyoruz. Yani personel giderleri önemli kavramlardan bir tanesi, ki konulardan bir tanesi işte malum dün maalesef memurların eylemi sırasında yaşanan hadiseler. Olmaması gereken şeyler; ama bir gerçek var: 2002 senesinde personel giderlerinin bütçe içerisindeki almış olduğu pay %18, 4 iken bu pay bugün %27,6'ya gelmiş. Müsteşar maaşı katsayı olarak yani müsteşar maaşıyla 9/1'indeki bir memurun ücretini mukayese ettiğinizde bu katsayı 2002 yılında 7 iken yani bir müsteşar 9/1'indeki bir memurdan 7 kat fazla maaş alırken bu, gelir dağılımında da biraz daha dengeye çekilmiş, ki 2011'e geldiğimizde bu katsayıyı 3,9'a çekmişiz. Şimdi, tabii ki yapılan bir sürü şey var ama yeterli mi? Yeterli değil. Çok daha iyi olmalı mı? Çok daha iyi olmalı. Ancak tabii ki eleştirileri ortaya koyarken biraz daha yapıcı yönde bu değerlendirmeleri yaptığımızda zannediyorum doğru yolu bulmamız daha kolay olur diye düşünüyorum. 2012 %1,5 önerilmiş, doğru yani mesela bütçe açığı için söylüyorum. Sayın Bakanım da bahsettiler işte ben de az önce konuşmamda da söylemiştim: En basit, işte OECD'nin baş ekonomisti hakikaten son derece karanlık bir tablo çiziyor. Bu tablolar neticesinde %1,5 yakalanır mı yakalanmaz mı bilmiyorum; ama bu %1,5'i yakalamak üzere mali disiplinden de taviz vermeden bunu yakalamak üzere bu politikalar uygulanacaktır. Ama sonuçlarını tabii ki yılsonuna geldiğimizde göreceğiz. Şimdi, yerel yönetim bütçe açığına bakıyoruz ki burada özelleştirmeler hariç bunun gayri safi yurtiçi hasılaya oranına bakıyoruz. Burada gene bir sıçrama görüyoruz 2009'da 5,9'a kadar çıkmış, 2011'de gene aynı şekilde 1,3 olarak gerçekleşmiş. AB tanımlı genel yönetim bütçe açığına bakıyoruz, gelinen nokta; 2001'in 24,5'ini bırakıyorum kriz dönemini, yani 2003'ün 8,9'unu alıyorum. Orada 2009'a geldiğimizde **....(? 47:45)** tekrar bir kriz ortamında 6,7'ye çekmişiz, ondan sonra tekrar bunu 70'e**(? 47:50)** oradan da 1,5'e kadar indirmiş olarak görünüyoruz. Merkezi yönetim faiz harcamaları ki demin de sorulardan bir tanesi oydu. Bakıyorsunuz merkezi yönetim faiz harcamalarının GSYH'ya oranı %14,8 iken 2002 yılında, 2011 yılında

%3,3'e kadar çekilmiş. Sayın Hocam da şunu söyledi dedi yani "Borcun rakamının işte ne olduğu falan değil". Tabii ki bunlar önemli. Neden önemli? Şunun için önemli: Merkezi yönetim faiz harcamalarının vergi gelirlerine oranı %85, 7 imiş 2002'de. Bugün bu rakam %16,6. Yani eskiden, 2002 yılında topladığınız gelirin %85, 7'sini faiz harcaması olarak ödüyordunuz. Şimdi bu rakamı getirmişiz %16,6'ya kadar çekmişiz. Kamu kesimi net borç stokuna bakıyoruz, kamu kesimi açısından söylüyorum: 215 milyardan bugün gelmiş olduğu rakam 290 milyar. Artış var mı? Var. AB tanımlama bir borç stokunun GSYH'ya oranına bakıyoruz: Burada %74'ten bugün gelmiş olduğumuz nokta %39,4. Şimdi sadece borç stokunun bu oranı değil, borcun kalitesi de –Sayın Hocam da söyledi- o da son derece önemli. Borç vadesinde ve borç oranlarında, faiz oranlarında da çok ciddi iyileştirmeler var. Kamu açısından baktığınızda kamuda değil özel sektörde borçlanmanın çok yüksek olduğunu görüyoruz, doğru. 83 milyar lira falan diyelim ki bir geri ödeme söz konusu bunun içerisinde belki kamu kesiminin payı 7-8 milyar seviyesinde. Diğer kalan 74-75 milyarı –kısa vadede söylüyorum- tamamen özel kesime ait olan bir borçlanma ve bu borç rakamlarında da artık eskisi gibi hazine garantilerinin de ortada olmadığını görüyoruz. Yani hazine artık ne yerel yönetimlerin ne de özel sektörün borçlanmasının arkasına kendi garantisini koymaz hale geldi. "Bir mukayese yapalım" dediler. Doğru, yapalım. İşte AB üyesi ülkelerde –AB ile mukayese yapıyoruz- AB tanımlı borç stokunun GSYH'ya oranı ne olmalı? Ki Maastricht kriteri bunu %60 olarak belirliyor. Şimdi bu rakama baktığımızda Euro bölgesi 17 ülkede %87 olduğunu ortalamanın, AB'de yani 27 ülkede de %82,5 olduğunu görüyoruz. Yunanistan, mukayese etmeyelim, %165. İtalya'da %120 bu rakam, Portekiz'de %107, Belçika %98, Fransa %85, İngiltere %85,7, Almanya %81, 2, Macaristan %80,6, Hollanda %65,2, Türkiye %39,4. Maastricht kriterleri ne diyor? Bu %60 olmalı, %60'ın üstleri tehlike. Biz bunu %74'lerden almışız, %39,4'e kadar çekmişiz. Kamu kesimi borçlanma gereğine bakıyoruz: Kamu kesimi borçlanma gereği 1990-2000 arasında ortalamada %7'lerde gerçekleşmiş vaziyette, 2001'de bu oran %12,1, 2002'de %10, 2003'e geliyorum %7,3, bugün gelmiş olduğumuz noktada 2011 yılında %1 olarak gerçekleşti. Özelleştirme uygulamaları demin de söyledim. 47 demişim özür diliyorum Hocam, 47,9 yani 2003-2010 arasındaki ki burada Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, TMSF ve Ulaştırma Bakanlığı tarafından tüm yapılmış özelleştirmeler dahil. Toplam rakam 48 milyar dolardır. Hepsi bu. Uluslararası Para Fonu'ndan (IMF) net kullanıma baktığınızda aşağı yukarı bu süreç içerisinde bir de IMF'ye olan yaklaşık 22 milyar dolar borcun da IMF'ye geri ödendiğini görüyoruz. Şimdi Hazine garantili dış borç stoku demin de söyledim. İşte 1996'da 7,5, bugün de 8,227. Orada da hiçbir yükseklik yok sadece 2005-2006'da, 2006 yılına geldiğimizde bu 4,5'e kadar çekilmiş vaziyette; ama sonrasında krizle beraber bu rakamın 8,227'ye kadar çıktığını görüyoruz ama orada da kalmıştır. Burada da mahalli idarelerin aldığı pay 1,2, kamu bankalarınınki hazine garantisi altında 2,370, kamu iktisadi teşekkülleri (KİT'ler) var 1,84 olarak, bir de özel bankalar var bankalarınki de burada 3,5 milyar dolar yani burada hazine garantisi. Şimdi tabii ben niye bu rakamları verdim? Bu rakamları vermemin sebebi şu: Tabii ki genel dengelere baktığımızda rakamları çok farklı yönlerden okumamız mümkün, çok farklı şeyler söylememiz mümkün; ama Türkiye'de hakikaten bu süreç içerisinde bir şeyler iyiye gitmiyor olsaydı Türkiye'nin bu kadar bu yatırımları realize edebilmiş olması mümkün değildi. Biz önümüzü görüyoruz. Önümüzde çok daha büyük işlerimiz var. Mesela sadece eğitim sisteminde bir değişiklik oldu: 4+4+4'e geçtik. Bu 4+4+4'e geçtiğimizde bunun bize getirmiş olduğu 2016 yılı sonuna kadar 220.000 yeni derslik ihtiyacı getirmiş. Yaklaşık 50 milyar civarında bir yatırım yapılması ihtiyacını sadece eğitimde ki eğitimin ortalama yıllık bu aralarda yapılmış olan yatırım tutarı 3 milyar civarında. 50 milyarlık bir

yatırımın 2016 sonuna kadar yapılmasını gerektiriyor ki eğitim sisteminin fiziki alt yapısını tamamen organize edebilelim. Oradaki öğretmen ihtiyacından vazgeçiyorum. Şimdi, tabii ki bir model olarak bu kamu-özel ortaklığı sistemini veyahut da başka sistemleri de burada ne yapıyorsunuz? Getiriyorsunuz. Bunların zaten bir kısmı hayırseverler tarafından yapılıyor. Sivil toplum kuruluşları, hayırseverler bunlar 120.000 civarında ki geçmişte bu rakamları yaptılar. Önümüzdeki süreçte, bu dört sene içerisinde de yapacakları varsayımı içerisindeyiz. Bu 100.000 tane geriye kalanla ilgili olarak baktığınızda en azından dört sene içerisinde 20-25 milyar dolar arasında bir kaynağın devlet tarafından paya aktarılması gerekiyor. Sağlıkla ilgili şeyler ortada. Hep tartışılıyor sonuçları nedir ne değildir kamu-özel ortaklığı sisteminin. Bu arada sabit bir kira sistemi var. Kamu-özel ortaklığı eleştirilebilir. "Acaba işte önümüzdeki süreçte gelecek diğer hükümetlerin işte bütçe esnekliğini mi ortadan kaldırıyor?" denilebilir. Ya da Hocam Telekom örneğini verdi, Telekom örneğinde dedi ki "Telekom 6,9 milyara satıldı; ama her yıl 1,2 milyar lira kar transferi yapılıyor"; ama hocam şunu söylemiyor "5,6 milyara satıldı; ama devlet Türk Telekom'un ortağı olarak almış olduğu kar payıyla beraber bu geçtiğimiz beş sene içerisinde Türk Telekom'dan almış olduğu parayı 16 milyara kadar taşıdı". Biz 16 milyarı görmüyoruz; ama öbür tarafa gönderdiğimiz 1,2 milyarı görüyoruz yıllık. Ama 5,6 dediğimiz rakamın Türkiye'de gelmiş olduğu rakam bugün 14 milyar lira. Ben başka bir tarafa geliyorum. Şimdi, Turkcell'i hatırlayalım. Turkcell'in piyasa değeri 17 milyar dolara kadar çıktı. Ne oldu? Bir değişiklik oldu. Dengeler, ekonomide bir oynamalar oldu. İndi 4'e, 5'e kadar. Bugün BBC'ye bakıyorsunuz: 70 milyar dolarlar konuşuluyordu, sonra piyasa değerinin 13 milyara kadar indiğini görüyoruz. Yani burada 6,9, 5,6 yani bu rakamlardan ziyade bu işin hakikaten ne ölçüde doğru olduğu önemli. "Uzun vadede gelir kaybımız var" deniliyor. Uzun vadede siz 6,9 milyara geçici olarak bir işletme ortağı alıyorsunuz ve bunun sadece işte %50 gibi bir hissesini veriyorsunuz; ama bunun karşılığı siz kendi %50'nizle ilgili olarak da kendi gelirlerinizi almaya devam ediyorsunuz. Özelleştirmeyi eleştiriyoruz; ama öbür taraftan da ben bir milletvekili olarak "Keşke benim elimin altında ...**(?56:24)** özelleştirmesi olsaydı" diye isterdim, bütün arkadaşlarım da isterdi. Çünkü bizim en büyük sıkıntımız, vatandaşın taleplerine, iş ihtiyacına bilmem neye, onun çocuğuna, kızına bilmem neye yardımcı olmak. Eskiden çok daha iyiydi. Hamili kart yakınımdır. Bunu hepimiz yıllarca yaşadık, gördük. Bu oluyordu; ama biz bunları yapamıyoruz. Niye yapamıyoruz? Çünkü her şeyin bir KPSS'si geldi, yıllar önce başlatıldı, işte sınav sistemleri geldi. Yani gittikçe daha adil bir düzene doğru gidiliyor. Gerçekten gidiliyor. Mesela Türkiye'deki bu manadaki en yaşlı kurumlardan bir tanesi TBMM idi, değil mi Sayın Bakan? TBMM'de biz yıllar sonra Ocak ya da Şubat ayında meclisin teşkilat yasasını yaptık ve artık istisnai kadroları kaldırdık. Tamamen sınav sistemiyle meclise eleman alınabilir hale getirdik. Meclis çatısı altında 6000 tane çalışan var. 1600 tane burada fazla personel var. Kim almış bunları? Bizler almışız. Nasıl almışız? Herhangi bir kriter var mı? Hiçbir kriter yoktu; ama bakın bugün bütün bunlar düzene... 58 tane birim vardı, 17'ye indirildi. Meclisin içerisinde 226 tane müdür yardımcısı ve üstü kadro vardı, 65'e indirildi. Yani birtakım kararlar alınırken hiçbir şekilde siyasi münazaralarla falan alınmıyor; gerçekten toplumun, devletin, memleketin ihtiyaçları doğrultusunda bu kararlar alınıyor. Mesela arkadan bir soru geldi, arkadaşlarımızdan bir tanesi, ben çok özür diliyorum kendisi galiba şu an salonda değil? İsmini alamadım ama, "Sayın Başbakanın bu Standard&Poor's'un, kredi notunun düşürülmesine ilişkin yaklaşımı işte bunu ideolojik olarak nitelendirdi. Neden böyle dedi?" Bu Sayın Başbakanımızın görüşü. Ben de bütün Avrupa'ya, AB'ye, Euro bölgesine, Uzakdoğu'ya, Ortadoğu'ya, Amerika'ya bakıp dünyadaki bütün bu küresel krizin içerisinde Türkiye'nin hem kamu olarak hem

özel kesim olarak durduğu noktayı gördüğümde ben de hakikaten bunu neden yaptıklarını tam olarak anlayabilmiş değilim. Tek bir not alırsınız, tek bir değerlendirme alırsınız; o değerlendirme sizi menfi noktaya götürür; ama bunu tek bir değerlendirmeyle, tek bir rakamla bu değerlendirmeleri yapmanın da ben çok sağlıklı olmadığını düşünüyorum. Ama Sayın Başbakanımız tabii "ideolojik olarak" derken neyi kastetti bilmiyorum. Yeni yerli değerlendirme kuruluşu... Yani imkan varsa, bu yapılabiliyorsa neden olmasın? Milli bir kuruluş tabii ki olmalı; ama bunu başka noktalara ya da 4+4+4 eğitim sistemine falan bağlayarak bir noktaya gitmemizin de mümkün olmadığını düşünüyorum. Ben çok fazla hakikaten vaktinizi almak istemiyorum; ama ben en azından şahsım adına söylüyorum: Bizler Türkiye'nin geleceğinden gerçekten umutluyuz. Türkiye'de; iktidarıyla, muhalefetiyle, bürokrasi kadrolarıyla, akademik kadrolarıyla çok iyi şeyler yapıldığına gerçekten inanıyorum. Biz üniversitelerimizle övünüyoruz. Benim en büyük övünç kaynağım bir Ispartalı olarak hakikaten kendi üniversitem Süleyman Demirel Üniversitesi'nin göstermiş olduğu gelişimle biz övünüyoruz. Bu hükümetlerimiz döneminde gerçekten eğitime verilen değerin ben size bir göstergesi olarak söylüyorum ki bu rakamları zaten siz de biliyorsunuz: Isparta Belediyesi 2011 yılı gerçekleşen bütçesi 55 milyon lira, özel idaresinin gerçekleşen bütçesi 22 milyon lira, Süleyman Demirel Üniversitesi'nin döner sermayede gerçekleşen 2011 yılı bütçesi 260 milyon lira. Yani Isparta Belediyesi'nin bütçesinin beş misli Süleyman Demirel Üniversitesi'nin yaklaşık 50.000 öğrencisiyle bir bütçe hacmi var. Peki bu kaynaklar nasıl aktarılıyor? Sadece bu kaynağın yaklaşık 200 milyon liralık kısmı –sadece Süleyman Demirel Üniversitesi için söylüyorum- devletin aktarmış olduğu kaynak. Biz 2004'te 200.000 metrekare ile almışız Süleyman Demirel Üniversitesi'ni, bugün gelmiş olduğumuz noktada bu sene bitireceğimiz inşaatlarla beraber 540.000 metrekareye çıkarıyoruz toplam kapalı alanları. Yani ben çok daha fazla yormayacağım; ama gerçekten eğer birtakım dengeler iyi olmasaydı, Türkiye'de hakikaten birtakım doğru, ayağı yere basan gelişmeler olmasaydı ne bu yatırımları yapmak mümkün olabilirdi ne de bu dengeleri sağlamak mümkün olabilirdi diyorum. En azından bizim görüşümüz bu, bizim düşüncemiz bu ve biz aynı şekilde de kendi düşüncelerimiz doğrultusunda, hedeflerimiz doğrultusunda, politikalarımız doğrultusunda da ilerlemeye devam edeceğiz. Tabii ki çok seslilik, demokrasi böyle bir şey. Farklı politik çevrelerin, farklı siyasi partilerin, onların mensuplarının farklı değerlendirmeler yapmasından daha tabii bir şey olamaz. Ben hepinize tekrar sabırla dinlediğiniz için teşekkürlerimi sunuyorum.

Prof.Dr. Esfender KORKMAZ:

Evet, yine aynı sırayla Sayın Oğuz Oyan. Buyrun.

Prof. Dr. Oğuz OYAN:

Şunu söyleyeyim önce: Ben burada bir siyasetçi kimliğiyle değil de akademisyen kimliğimle sunuş yaptığımdan, bunun dışına çıkmadan mümkün olduğu kadar nesnel bir bakışa sahip olmayı denedim ve o amaçla bir analitik çerçeveyi en azından tartışma zemini olarak sunmaya çalıştım. Bu çerçeve içinde tabii kestirme patikalar da vardır; onlar geliştirilmeye muhtaçtır. Arızi gelirler konusunda Sayın Bilgiç "bazıları arızi değil" derken, tabii bazıları örneğin kamu-özel ortaklığı olsun, afet riski olan alanları dönüştürme düzenlemesi olsun, bunlar uzun dönemi etkileyecek şeyler; ama bütçe

gelirleri açısından baktığınız zaman bütçenin olağan gelirleri dışında o dönem için arızi bir yükleme yapacak nitelikte gelirler; o çerçeve içinden baktığınızda tanımlamam doğrudur.

Sayın Esfender Korkmaz iki konuya değindi. Hemen onu geçeceğim: Birincisi, 2B ile ilgili "Bunu sorun olmaktan çıkaralım yoksa ormanlar tahrip oluyor Sayın Hocam" dedi. Şimdi, ben konuşmamda şunu yapmadım: Saydığım birtakım kategorilere kendi değer yargılarım üzerinden bakmadım yani "2B bir arızi gelir olarak önemsenen bir şeydir" derken "2B'lere karşıyım, yanındayım, ortasındayım" demedim. Dolayısıyla ona bir kere o çerçeve içerisinden bakarsanız buna bir itirazın gelmemesi gerekirdi. CHP'nin bu konuda hem 2003'te hem 2012'deki siyasi tavrı şudur: "2B sorunu halledilmelidir; ama bunu hallederken adil olunmalıdır". 2003'te Anayasa'nın 169., 170. maddeleri değiştirilmek istendi ormanla ilgili. Şu üç öneriyi getirmiştik –ki ben o sırada CHP grup başkanvekiliydim– : Bir; zilyetlik konusu olan arazileri orman köylüsüne bedava verelim. "Bedava olmaz" denilirse, sembolik bir bedel konuşulabilirdi. İki; kaybedilen orman kadar orman alanı yapalım. Üç; orman kadastrosunu tamamlayalım. Özetle, 2B konusuna bir büyük gelir kapısı olarak bakmayalım; bu arazilerin bir kısmının satışından bir gelir sağlanacaksa, buna da bütçeye yama yapmak üzerinden bakmayalım, bu bir sosyal meseledir öncelikle oradan bakalım demiştik. 2012 tartışmalarında da benzer bir pozisyondaydık. Gelin "rayiç değer" demeyin, üç ayrı değer üzerinden gidelim dedik. Biri, rayiç değer olsun. Üzerinde villasını yapmış, turistik tesisini yapmış bilmem ne ticari işini yapmış, burada rayiç değer olsun. İkincisi, üzerinde kent oluşmuş, çoğu da yoksul insanların yaşama alanına dönüşmüş kentsel alanlarda emlak vergi değeri diyelim. Kentsel alan olmamakla birlikte üzerinde tarım ve hayvancılık yapılan, üzerinde bir evi olanlarda da emlak vergi değeri esas olsun. Bir de orman köylüsü var dağın başında; yani herhangi bir şekilde turistik ya da başka bir ticari amaçla dönüştürülmeye uygun değil; hatta tarımsal yatırıma bile elverişli değil. Buralarda ne rayiç değer ne emlak vergi değeri uygun olmaz. Bu gruptaki orman köylüsüne zilyetliği altındaki toprağın bedelsiz verilmesi gerekir. Peki şimdiki düzenleme ne getiriyor? Gidiyorsunuz orman köylüsüne metrekare hesabıyla; 10 dönüm yeri var, birçoğu yoksul köylü. Diyorsunuz ki "metrekaresi şu kadar". Köylünün metrekare kavramı yok bir kere, üretim toprağını dönüm üzerinden ölçüyor. Ama emlak ekspertizleri geliyor, değeri metrekare üzerinden ve üzerine villa yapılacakmış gibi ölçüyor. Bu büyük bir tepki doğurmaktadır ve doğuracaktır. İnsanlar ödeyemeyecekleri yüklerle karşı karşıyadır. Dolayısıyla bir kısmı el değiştirecektir; bir kısmı da olduğu gibi kalacak, kimse almayacak, işlenmeyecek belki de.

Sayın Korkmaz'ın dile getirdiği ikinci konu, rezervler. "Aslında rezervler 6 milyar dolar azaldı" dedi. İşin aslı şu: 2011 Temmuz'u sonrasında Merkez Bankası tam 18,6 milyar dolar rezerv satışı yaptı. Fakat tabii bu tek bir süreç değil. Ocak 2012'den itibaren Avrupa Merkez Bankası'nın likidite genişlemesi sonrasında Türkiye'ye yeniden sıcak para girişi ve yeniden rezerv birikimi oldu. Her ne kadar bu yılın ilk dört ayında brüt rezervlerde bir daralma varsa da net rezerv birikimi gerçekleşti. Dolayısıyla bu ayrıntıyı da burada vermiş olduk. Şimdi efendim bana gelen sorulara geleyim; Sayın Bilgiç'in konuşmasına da daha sonra değinirim.

Sayın Mahmut Duran, özelleştirme konusunda "Türkiye'nin faiz giderleriyle özelleştirme gelirlerini karşılaştırırsak nasıl bir tablo ortaya çıkar?" diye çok doğru bir soru sordu. Aslında Türkiye'de azalmış haliyle bile faiz giderleri, her yıl yaklaşık 45 milyar lira

küsurluk bir ödeneğin bütçeden faiz giderlerine aktarılmasını gerektiriyor. (Şimdi, burada Sayın Bilgiç özelleştirme gelirleri toplamı için 47,9 milyar dolar dedi. Benim kaynağım Maliye Bakanlığı'nın 2008 Yıllık Ekonomik Raporu, ki bu Bütçe gerekçesi ile birlikte milletvekillerine dağıtılan rapordur. 2008 yılı itibariyle bu rapor her üç kaynaktan yani Özelleştirme İdaresi, Ulaştırma Bakanlığı ve TMSF'den gelen özelleştirme gelirinin 50 milyar dolar üzeri olduğunu bize bildiriyor. Yanlış bilgi verdilerse, Maliye Bakanlığı Meclis'i aldatıyor demektir. Bunun hakkında sorduğum sorulara da Maliye Bakanlığı'ndan yanıt gelmemiştir, onu da söyleyeyim. Yani Meclis'te milletvekillerinin bilgilenme hakkı hiçe sayılmakta; milletvekillerinin soruları, özellikle de rahatsız edici sorularsa, genel olarak yanıtsız kalmaktadır. Bu nedenle anamuhalefet milletvekilleri artık birçok bilgiyi Bilgilenme Hakkı Kanunu üzerinden sorarak elde etmek durumunda kalmaktadır). Şimdi, dolayısıyla özelleştirme gelirinin bütçe faiz giderlerine oranına bakılırsa -ki özelleştirme gelirlerinin tümü bütçeye gitmemekte, bir kısmı zaten mevcut KİT'lerin sermaye ihtiyaçlarını karşılamaktadır- hepsi bütçeye aktarılıyor kabul edilse dahi özelleştirme gelirleri toplamı aşağı yukarı iki yıllık faiz ödemesi düzeylerinde. Yani 1986'dan alırsanız 26 yıllık özelleştirme geliri toplamının iki yıllık bütçe faiz ödemelerini bile karşılayamadığını görüyoruz. Dolayısıyla burada varlık satarak faiz ödeme ilişkisini bile tam olarak kuramıyoruz; ki kursaydık da bunun özelleştirmenin o "kutsal" başlangıç amaçlarıyla ne kadar çelişkili olacağı görülürdü. Başka deyişle, piyasanın daha verimli kılınmasına dönük olarak anlatılan bütün o öykülerin içinin ne kadar boş olduğunu bir kez daha gösterirdi. Bu sempozyumda zaten Sayın David Hall'un sunuşunda da bu konuya İngiltere örneğinde değinilmişti.

Efendim şimdi Sayın Nurettin Bilici bana sormadı ama kamu kesimi/GSMH oranının çok yüksek olduğunu söylediği için adeta beni yanıt vermeye tahrik etmiş oldu. Burada KİT'leri vs. katarak hesap yapmak pek alışıldık bir yol değil. KİT'leri bütçe rakamı üzerine toplamak -zaten ortada pek KİT kalmadı ama- böyle bir yöntem yok benim bildiğim kadarıyla. Kamunun ağırlığını ölçerken -belki Sermin Sarıca arkadaşın da devletin küçülmesi meselesiyle ilgili sorduğu soruya da buradan bir yanıt vermiş olayım- aslında orada esas olan küçülmedir ve bu eğilimi görebilmek açısından reel devlet üzerinden bakmak lazım. Faiz ödemeleri hariç kamu reel harcamaları açısından bakarsanız, devletin nasıl tüm dönemler boyunca yani hem 1980'ler hem 1990'lar hem de 2000'ler bakımından küçültüldüğünü görürsünüz. "Küçülme" anahtar sözcüktür tabii; bu halen birçok ülke için IMF'nin klasik reçetesi olarak gündeme getirilmektedir. Tabii ki faiz ödemeleri aynı zamanda. kaynak aktarım mekanizmasıdır. Bu kaynak aktarım mekanizmasını şöyle de düşünün; bakın 1990'lı yıllar için sadece bir örnek vereyim: İlk 500 büyük sanayi firmasının faaliyet dışı gelirleri faaliyet gelirlerini aşmıştı. Yani tıpkı bugün dünyadaki şu finansallaşma balonları hikayesinde olduğu gibi erken bir dönemde Türkiye'de büyük sanayi kuruluşları kendi faaliyet alanlarından değil de devlete borç vererek onun faizi üzerinden, borsadan ve döviz kuru arbitrajından asıl kazançlarını oluşturuyorlardı. Bu oran %100'ü aşmıştı, yani bunun tercümesi kendi faaliyetlerinden zarar ediyorlar ama devlete borç vererek kârlı duruma geçiyorlardı. Kamu maliyesi krizi devlet borçlanmasını sıçratmış, sermaye de bunu fırsata çevirmişti, onun üzerinden müthiş bir kâr döngüsü gerçekleşiyordu. Dolayısıyla bu hiçbir zaman tek taraflı bir olay değildir. Sermaye, uyum süreçlerini çok hızlı yaşar ve orada da, 1990'larda da, devletin böylesi aşırı bir finansal kriz içine girmesini kendi lehine nasıl kullanabileceğini görmüş ve başarmıştır.

Şimdi, bir başka soru Sayın Sezai Temelli'nin sorusu: Kamu nosyonuyla ilgili, evet. Bakın bu biraz önce bizim burada verdiğimiz rakamlar, bütçeyle ilgili rakamlar, hele bu yılın ilk dört ayına ilişkin hem benim hem Sayın Oral'ın dikkat çektiğimiz büyüyen bütçe açıkları, Merkez Bankası kâr transferleri vs. olmasaydı aslında daha da büyük olacaktı. Bu neye rağmen büyüyor, biliyor musunuz? Bir kere Sayın Bilgiç'e katılmıyorum. Faiz dışı kamu harcamalarının bu yılın ilk dört ayında artışı yavaşlıyor. Artan ilginç bir şekilde yeniden faiz harcamaları bu yılın ilk dört ayında. Çok kısa vadeden büyük sonuçlar çıkarmak istemem; ama burada artan yeniden faiz harcamaları. Karşılaştırmasını yapayım: Bu yılın ilk dört ayında faiz giderleri yılın toplam hedefinin %42'sine ulaşmıştır. Yani bu bile faiz harcamalarının nasıl tekrar baş kaldırdığını -ki aynı zamanda devletin borçlanma maliyetlerinin de arttığını- gösteren bir şey. Peki bütçe açıkları için de biz dedik ki "Gelir yönünden böyle beklenmedik takviyeler var". Bir şeyi atladık aslında. Gider yönünden de olması gereken giderler yok. Yani ilk kez Türkiye'de beş aydır memur maaşları arttırılmamıştır ve bütçeye yansımamıştır. Eğer bu memur maaşları yani brüt artış haliyle %4 kadar bile yansımış olsaydı o zaman başka bir tablo ortaya çıkacaktı. Bu bütçenin gerçek açığı giderler yönünden de vermediğini gösteriyoruz. Tabii vahim bir olaydır. Demokraside olmadığımızı gösteren bir tümce o Babacan'ınki, ben de dinledim: "Yani bunlara zam verirsek 74 milyon öder". Bu, tarafları birbirine vurdurma stratejisidir. "Yani ey millet! Görüyor musunuz? Bu memurlar size karşı aslında! Bunlar sizin verginizi arttıracaklar" anlamında memurlarla diğer kesimleri karşı kaşıya getirme taktiği... Yani çok ucuz ve demokrasi dışı temayüllerin bir kez daha uç vermesidir. Bu, sindirilmemiş demokrasidir, bu, neo-liberal ideolojinin azgelişmiş demokraside daha da pervasızlaşmasıdır.

Bir başka soru Berna Uymaz arkadaşımızın tiyatroların özelleştirilmesi hakkındaki sorusu. Nihayet biraz sanat girdi işin içine; ama Türkiye'de "sanat dışarı" /"sanat out" dönemi yaşıyoruz. Dünyanın her tarafında kuşkusuz tiyatrolar devlet tarafından desteklenir. Bizim Türkiye'de tiyatro geleneğimiz hiç eski değildir, Osmanlı mirası pek zayıftır. Dolayısıyla, binlerce yıllık geleneği olan bir sanat alanını böylesine sadece "bana eleştiri yöneltiyor" diye bir anda itmek/dışlamak tam bir otokratik yöneliş belirtisidir. Aslında bir otokratik yönelişin de bir kültürel alt yapısı olabilir, eğer o otokratik ülkede gelişmiş sanat kavramı varsa. Türkiye'de o gelişmiş sanat nosyonunun olmamasından da kaynaklanan bir durum olarak bugün yönetim kademesindeki aktörler böylesine kolay ve ucuz kararlar verilebiliyorlar. Bunun arkasında tabii çok daha kapsamlı, sadece tiyatrolarla sınırlı kalmayacak kapsamda bir her alanı yeniden düzenleme, hiçbir alanı kendi etki alanı dışında bırakmama anlayışı vardır. Hiçbir alan derken sanat, sanatın her türü, spor, vs… Bunlar hiçbir zaman bu totaliter anlayışın dışında kendi bağımsız kültürlerini geliştiremezler, eleştirel konumda olamazlar anlayışı vardır. Bu da demokrasi dışıdır.

Murat Şeker'in sorusu, siyaset kurumunun ekonomi yönetimi bakımından karar alıcı mı yoksa sadece aracı mı olduğu konusunda. Tabii çok doğru bir soru. Türkiye'de –ki benim de verdiğim örneklerde vardı- siyaset kurumu ne yazık ki özellikle 1980 sonrasında ülkenin iç dinamikleriyle yönetilir olmaktan çıkmıştır. Türkiye'nin zaten iç dinamikleriyle yönetilebildiği belki iki dönemi sayabiliriz; Cumhuriyet'in başlangıç dönemi ile 1960-1980 arası iç dinamiklerin daha belirleyici olduğu dönemlerdir. 1980 sonrasında dış dinamikler tarafından belirlenme olayı ekonomi yönetiminde özellikle çok açıktır, 2000'li yıllarda daha da belirgin hale gelmiştir. 1998-2008 arasında 10 yıl süren -yani en uzun süreli- IMF programını yapmış ve uygulamış olmamız örnektir.

Biliyorsunuz IMF'nin hala "yakın gözetim düzenlemesi" çerçevesinde Türkiye üzerinde söz hakkı vardır; Orta Vadeli Programları hep görüyorlar vs. Şimdi, dolayısıyla, karar alıcı değil de aracı olduğunuz ve bundan kurtulamadığınız sürece Türkiye gibi bir ekonominin kendisine yeni yön çizmesi mümkün değil, yön duygusunu yeniden kazanması mümkün değildir. Yön duygusunu yeniden kazanmak mevcut raylarda makinist hatta lokomotif değiştirmekle yetinilebilecek bir olay değildir. Bizim hem bu makinistle (siyasi yönetim) hem bu lokomotifle (ekonomik program) yola devam etmememiz gerekiyor; bizim rayları değiştirmemiz gerekiyor. Çünkü bu dışa bağımlı politikalara hapsolduğumuz sürece dıştan yönlendirileceksiniz; dıştan yönlendirildikçe de Türkiye'nin kendi yönünü bulması mümkün olmayacaktır.

Efendim, son olarak Sayın Bilgiç'in bir iki tespitine değineyim. Cari açık, enerji fiyatları... Bakın, bu enerji fiyatları tek açıklayıcı değildir cari açıkta. Bunun dışında tabii birçok ülkede mesela Çin'de, G. Kore'de de aynı sorun var. Enerji fiyatları Çin'i de etkiliyor, Çin de enerji ithalatçısı; ama Çin bu açıdan tökezlemiyor; ya da gelişmiş dünyaya, Avrupa, Japonya ve Amerika'ya bakarsanız enerji bağımlısı birçok başka ülke de enerji fiyatları üzerinden çok büyük bir sarsıntı geçirmediler. Enerji fiyatları kuşkusuz 2007'ye kıyasla Arap ülkeleri başta olmak üzere petrol ülkelerinin dış fazlalarını çok büyütmüştür, %50 oranında büyütmüştür ve tabii çevre ekonomilerde, Türkiye'nin de bulunduğu Doğu Avrupa ekonomilerinde büyük cari açıkları da körükleyen bir etkisi olmuştur; ama tek buna bağlı olarak bakmamak lazım. Kaldı ki Türkiye'nin kendi enerji politikasını geliştirmekte çok önemli gecikmelere sahne olduğunu da düşünmek lazım.

Efendim bu konumuz değildi ama bakın Konut Edindirme Yardımı (KEY) ya da Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı gibi hesapların temizlenmesi yani hak sahiplerine ödenmesi sadece iktidara ek gider oldu diye değerlendirilemez. Şöyle bakın meseleye: Konut Edindirme Yardımı dediğiniz şey, biliyorsunuz tasfiye süreci öncesinde (yani AKP öncesinde), hak sahiplerinin alacakları arsa paylarına dönüştürülerek Emlak Bankası Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı'na bağlanmış ve oradan da Toplu Konut İdaresi'ne aktarılmıştı. Orada bizim paydaşlar olarak elimizdeki arsa paylarının değeri, bize sonradan yeniden parasallaştırılarak dağıtılan o küçük nemaların çok üzerinde bir değere sahipti. Dolayısıyla KEY'in tasfiyesi, aynı zamanda idare lehine büyük bir mali avantajın yaratılması olayıdır. Zorunlu Tasarrufun geri ödenmesiyle de Hazine benzer bir avantaj elde etmiştir: Aslında sistemin devamı halinde yıllık nemanın üçte birinin her yıl ödenmesi, geri kalanına faiz tahakkuk ettirilmesi ve emeklilik gibi ayrılma nedenleri ortaya çıktığında hak sahiplerine yüklü ödemeler yapılması Hazine için daha olumsuz sonuçlar veriyordu, o yüzden ondan kurtulmak gereği duyuldu. Kaybeden hak sahipleri oldu. Bunlarla ilgili çok yazıp çizdiğimiz için burada ayrıntıya girmeyeceğim.
Son şunu söyleyeyim: "Personel ödenekleri bütçe içinde artmıştır"; "biz geldiğimizde %18,5 dolayındaydı şimdi %27'ler oldu" diyor Sayın Bilgiç. Şimdi, bakın iki şeye bakacaksınız: Nasıl ki faizleri GSYİH'ya oranla veriyorsunuz (ki orada azaltma sağlanmıştır doğru; çünkü Program'ın tek hedefi birincil fazla vermek ve borçları ödemektir ve Hükümet bir tek onda başarılıdır çünkü ekonomi tamamen borç ödemeye endekslidir), personel giderlerini de GSYİH'ya oranla ölçeceksiniz. Çünkü bütçenin GSYİH içindeki payı küçüldüğü için bütçeye oranla personel harcaması istatistiği gerçeği çarpıtır. Bu, bir. İkinci bir önemli nokta daha var: Memur-kamu çalışanı sayısı artıyor; bunu da hesaba katacaksınız. Döneminizde %50'den fazla artış var. Bunu hesaba katmadan bu karşılaştırmayı yapamazsınız. Dolayısıyla bunları hesaba katmadan "Biz personele daha çok reel gelir sağlıyoruz" denilemez; böyle bir şey yok! Buradan bakınca

savlarınız çürüyecektir. Efendim, çok teşekkür ediyorum ilginiz için. Umarım çok uzun olmamıştır.

Prof.Dr. Esfender KORKMAZ:

İktidarla başabaş gitti CHP. Bakalım şimdi Sayın Oral'a. Buyrun Sayın Oral.

Sümer ORAL:

Ben arkadaşlarımın ve sizin vaktini daha fazla alma niyetinde değilim. Şimdi, tabii bir sempozyum yapılıyor. Sempozyumun bugünkü oturumunun konusu belli, konu başlığıyla konmuş. Belli de bir zaman kondu. Dolayısıyla onun dışına çıkıp bir hükümetin icraatının özellikle ekonomik ve mali icraatının tamamını değerlendirme imkanına sahip değiliz. Kamu maliyesi olarak gösterilmiş ve onun üzerinde daha çok da objektif davranmaya çalıştık. Yoksa meseleyi yani iktidarın bütün uygulamalarını, yani ulaştırmadan tutun karayollarına hepsine girersek Sayın Bilgiç'in ifade ettiği konulara karşı daha ilave edilecek konular da olabilir. Uygulamaların kalitesi üzerinde durulabilir. Kamu kesiminin finansmanında kaliteye ne kadar uyuluyor? Bütçe disiplini söylendiği şekilde dahi kaliteye ne kadar uyuluyor? Cari açığın finansmanında kaliteye ne kadar uyuluyor? Ama bunları değil biz daha çok kamu maliyesi üzerinde durduk ve bence iktidar tabii 10 yıl tek başına –her siyasi partiye nasip olmamış bir konu, kolay bir şey değil yani bana göre özel bir durum- böyle bir şeyde gayet tabii Sayın Bilgiç yaptıklarını "Hayır, biz iyi yapmadık" demeyecek, o tarzda anlatacak. Ana muhalefetteki arkadaşımız da görüşlerini ortaya koyacak; ama mümkün olduğu kadar konu başlıklarıyla kalmaya dikkat ettik ve zamanı da kazanmaya dikkat ettik. Şimdi 10 yılda da, az bir süre değil devletin de dünya kadar kaynağı var tabii yapılacak bazı... Yol da yapılacak, eğitime de yapılacak, sağlığa da yapılacak. Daha öncekiler de yaptı; ama şunu da hiç unutmamak lazım: Bugünkü hükümet iş başına geldiği zaman Türkiye ekonomisinin bütün göstergeleri olumlu bir eğilim içindeydi. Bir tek eğilim itibariyle olumsuz noktayı gösteremezler. Yani efendim "% 1000'leri bulan faizler"... Nerede bulmuş? 2002'de nerede %1000'lerde faiz? Efendim, "Enflasyon %40'larda". 2002'de enflasyon %29. Nerede o? Faiz azalmaya doğru gitmiş, bütün alt yapı düzenlemeleri bitmiş. Bütün eğilimler iyiye gidiyor ve sonra da düzgün bir iklim. Tabii yapılacak. Tek başına da bir iktidar. Bunu da o kadar büyütmemek lazım. Biz meselenin temel ana başlıkları üzerinde durduk. Şimdi, değerli katılımcılardan Sayın Naci Hocamız dediler ki "Avrupa ülkelerinde bu siyasi reaksiyon sık sık oluyor yani hükümetlerin uygulamasıyla ilgili olarak. Bizde de bütçe açıkları vardı, kamu açıkları vardı. Bizde niye reaksiyon pek olmuyor?". Bizde de esasında baktığımızda bazı yani seçimleri göz önüne alırsak reaksiyoner sonuçlarla karşılaştığımızı göreceğiz; ama belki bir Yunanistan kadar veyahut başka bir iki ülke kadar olmayabilir ama bizde de var. Tabii bizim siyasi yapımızda da Sayın Hocanın cevabını ortaya koyabileceğimiz yönler var, yani siyasi yapımızda da birtakım bu reaksiyonun o ülkelerde olduğu ölçüde görülmemesine neden olan bazı yönler var; ama onları uzun uzun konuşmak bir miktar siyasete girecek. Çok fazla girmiyorum; ama bizde de reaksiyonun olmadığını söylemek mümkün değil. Mesela 1991 seçimi, 1995 seçimi ve 2002 seçimi baktığımız zaman burada da reaksiyon özelliğini görüyoruz. Diğer arkadaşımız "Mali uygulamaların TBMM'de değerlendirilmesi ve incelenmesi yeterli bir düzeyde midir?" dedi. Sayıştay bu konuda görevini yapıyor ve

bana göre de gayet dürüstçe de yapıyor. Raporunda uygulamada gördüğü aksaklıkları çok net bir biçimde koyuyor; ama bu kamuoyuna çok intikal ediyor mu? Ben de aynı kanaatteyim. Yeteri kadar etmiyor ve belki mecliste de yeteri kadar tartışılmıyor. Bir de Sayıştay'ın takıldığı, belirttiği haklı noktalar her sene raporlarında yer alıyor. Yani her sene aynı eleştirilerin alması demek ki dikkate aldığı, belirttiği konuları o zaman icra noktasındakiler yeteri kadar dikkatle izlemiyorlar. Yaptırım gücü de çok fazla olmadığı için raporlarda kalıyor, uygulamaya pek intikal etmiyor. Yalnız bu son zamanlarda biraz fazlaca görüyoruz. Son dönemde Sayıştay'ın önemi bir miktar daha arttı. Şimdi şu da çok önemli bir gelişme: Devlette denetim fonksiyonu –ben de bir eski bir denetim mensubuyum, maliye teftiş heyetinden yetişen birisiyim- büyük ölçüde askıya alındı. Bugün devlette sağlıklı ve yerinde bir denetimin olduğunu söyleyemeyiz. Yani maliye teftiş heyeti bugün o fonksiyonunda değil, diğer bakanlıklarda da aynı şekilde ve bir tek Sayıştay bunu götürmeye çalışıyor ve bir de iç denetimi. Şimdi size soruyorum: Bir bakanın uygulamalarındaki aksaklıkları o bakanlığın teftiş kurulundaki bir müfettiş nasıl yazabilir? Yani mümkün mü? Yani Türkiye'de bugün denetim fonksiyonu yok, askıda. Çok önemli bir olay. Bunu görmemezlikten gelemezsiniz. "E yol yapıyoruz ya bak, köprü yapıyoruz ya" –köprü yapıldığını da pek görmedik de, yıkılanlar var da, yapılanları pek görmedik- "bunu yapıyoruz, bunu yapıyoruz" diye o denetimin aksaklığını veya ortadan kalktığını nasıl anlayışla karşılayacağız? Bugün devletin denetim fonksiyonu büyük ölçüde kayboldu. Bir Maliye Teftiş Kurulu, bir Hesap Uzmanları Kurulu bugün yok. Bunlar da uzun uzun tartışılmadı. Devlet Planlama Müsteşarlığı ağırlığı olan bir üniteydi. "Efendim şimdi o fonksiyonları o bakanlıkta kaldırdılar". Hayır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın ağırlığı, kamudaki ağırlığı yok. Hatta ben bütçe komisyonunda bir gün Sayın Babacan'a onu söyledim. "Devlette bir gizli el –bana göre pek gizli de değil ya- devletin prestijli kurumlarını teker teker aşağı indirdi". Bir Maliye Teftiş Heyeti, ne zarar gördün? Bugün Fransa'da Maliye Teftiş Kurulu gene var. Evvelsi gün bir arkadaşımız söyledi "Fransa'da da bu teftiş kurulu devlete çok önemli adamlar yetiştirdi". Bizde de vardı. Niye kaldırdın? Adını niye sildik? Anlatmanız mümkün değil. Hesap Uzmanları Kurulu aynı şekilde; ama bir denetim fonksiyonu ortadan kalktı. Bir Sayıştay var; ama Sayıştay'ın da raporları ne kadar önemle ele alınıyor benim de tereddüdüm var. Ayrıca yürütme organı teşkiliye organı ilişkileri. Bana sorarsanız o da iyi değil. Şimdi Sayın Oğuz Bey söylediler, 2002 öncesi meclisinden gelen milletvekillerinden gelen yazılı sorulara verdiğim cevabı hatırlıyorum veya bakan arkadaşların verdiği suali hatırlıyorum. Şimdi, 10 yıl sonra tekrar meclise gittiğimde milletvekillerine gelen cevaba bakıyorum. Bir kere gelen yazı hoş değil. "Sayın falanca şuranın milletvekili sorduğunuz suale aşağıdaki cevapları vermiştir" diye bir şey yok. Böyle bir sanki dipnot gibi görülüyor. Sonra sualinizin cevabını tam alamıyorsunuz, bu bir. Teşkil-i meclis, hükümeti denetleyecek olan meclis; ama bu fonksiyon bugün işliyor mu? Bana göre işlemiyor. Evet, meclisi hükümetler çalıştırır; ama teşkiliye organının da bir ağırlığı vardır. Bütçe komisyonundayız, kanun tasarıları geliyor. Bazı tasarı olması gereken konular teklif olarak da geliyor. O da bana göre sakıncalı; çünkü tasarı olarak gelirse onu başbakanlık kanun ve kararla ünitesinde iyice incelenir her yönüyle oradan geçer. Tasarı olması gereken şey teklif olunca o, o mekanizmadan, prosedürden de geçmiyor, geliyor ve süratle de geçiyor. Bu böyle olmaz. Kanun gücünde kararnameler... Kanun gücünde kararnameleri zamanında her hükümet kullanmıştır; ama dozajını iyi ayarlamak lazım. Şimdi, hakikaten o ilişkilerin daha düzeyli olması lazım. Parlamentonun ağırlığının her yerde hissedilmesi lazım. Yani meclisi çalıştırır dedik; ama çalıştırırken meclisin ağırlığıyla olacak. Komisyona gelen bir konu onu 10 günde mi çıkaracağım, 15 günde mi çıkaracağım komisyonun iradesinde olması lazım. Ben iyice inceleyeceğim; ama bir

tasarı gelince komisyonda ne kadar çalışacak? Bir bakalım bakan ne diyecek? Bakan nasıl söyleyecek? Şu kadarda çıksın diyor ise olmaz. Ben geçmiş dönemde, çünkü "tecrübeniz vardır" diye sordu arkadaşımız, iktidar partisi komisyon üyeleriyle muhalefet partisi komisyon üyelerinin birlikte hareket ettiğini, birlikte önerge verdiğini görmüştüm. Ama şimdi muhalefetin verip de çıkaracağı komisyonda bir önergeyi ben bir yıldır görmedim bütçe komisyonunda

-Adı verilmeyen konuşmacı. Komisyona gelmeden önce …

Sümer ORAL:

Öyle bir şey yok komisyonda. Şeffaflık döneminde arkada olmaz ki…..

-Adı verilmeyen konuşmacı

Komisyona başlamadan mutlaka muhalefet partilerinin oturum temsilcilerinin …

Sümer ORAL:

Öyle bir şey yok. Hayır, yok orada uzun uzun tartışılması lazım. Komisyonun zemini o genel bir şey…

-Adı verilmeyen konuşmacı:

En demokratik olan bizim komisyon sistemimiz.

Sümer ORAL:

Tabii, demokratik anlayışa göre değişir. Ben hak veriyorum. Sizin demokratik anlayışınız kanun gücünde kararnamelerden falan ortaya çıkıyor.

-Adı verilmeyen konuşmacı:

Tek yetki kanunu 35 tane KHK var ama geçmişe baktığınızda 666 bin tane … var.

Sümer ORAL:

Geçmişin hesabı geçmişte görülmüştür. Geçmişe gidilmez ki. Yani normal olarak bugünü götürmemiz gerekiyor. Şimdi zaten hep geçmiş suçlanıyor. Ama bir örnek eleştirildiğinde geçmişte de yapıldığı söyleniyor. E geçmişi mademki eleştiriyorsun, niye geçmişte de yapıldığı örnek gösterilerek, o tatbik ediliyor? Netice itibariyle arkadaşımızın da demek ki dikkatini çekmiş ki "Teşkil-i organla icra-i organ ilişkileri nasıl gidiyor?" diye sordular. Ben de ona cevap vermeye çalıştım. Şimdi, "Türkiye'deki durum nedir?" derseniz isterseniz ben zaman zaman bunu kullanıyorum, birçok arkadaşımız da biliyor olabilir: Gene bir panelde, Ankara'da yapılan, Sanırım Odalar Birliği'nde bir paneldeydi. Ercan Kumcu arkadaşımız anlattı. John Major İngiltere Başbakanı Rusya'ya bir seyahat yapıyor ve o seyahatte de Gorbaçov'la konuşuyor. Ercan Bey de bunu bundan evvelki Avrupa Merkez Bankası Başkanı Fransız Trichet'den duymuş. Bu merkez bankası başkanları zaman zaman bir araya gelip toplantılar yaparlar. Hatta eskileri de katılır, böyle bir değerlendirmeler, orada anlatmış. John Major ziyaret edince Gorbaçov'u, Gorbaçov demiş ki "Siz ekonomi yönünden müktesebatı olan ağırlıklı bir kişisiniz yahu şu bizim Rusya'daki ekonomiyi bir anlatsanıza; ama bir kelimeyle anlatın". O da " İyi" demiş. "İyi" deyince Gorbaçov biraz duraklamış "E güzel" demiş "siz iyi diyorsunuz ama ben bunu bizim arkadaşlara soruyorum, profesörlere, uygulamacılara sizin kanaatte değiller" demiş. "E ama" demiş "siz bana bir kelimeyle anlatın dediğiniz için böyle dedim". "İki kelimeyle anlat o zaman" demiş. "İyi değil" demiş. Şimdi, onun için bizim de biraz durumumuz bu. Artık bunun da değerlendirmesini terazideki kefelere sizler koyacaksınız. Ben sizin hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Esfender Korkmaz:

Efendim çok teşekkür ediyorum. Panelimiz burada sona ermiştir.

Plaket Töreni:

Sunucu:

Öncelikle panel başkanımız Sayın Prof. Dr. Esfender Korkmaz Hocamız'a plaketini vermek üzere Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı Sayın Doç. Dr. Ahmet Kesik'i davet ediyorum.

Prof. Dr. Esfender Korkmaz:

Ahmet Kesik bu işi verdiği için mecburum konuşmaya. Bir gün Unakıtan'la bir randevumuz vardı. Bu üniversitenin Baltalimanı tesislerinde. Kemal Alemdaroğlu ile birlikte gittik defterdarlığa. Maliye Bakanı Kemal Unakıtan dedi ki "Hocam, sen bu IMF'yi bir anlat bana ben de tatmin olursam Baltalimanı'nı geri vereceğim size" dedi. O zaman bir yazıyla almışlardı. "Ama şunu da söyleyeyim: Sen iyi de anlatsan kötü de anlatsan bu Maliye Bakanlığı benden çok senin sözüne bakıyor" dedi; çünkü beş tane kritik noktada adam var, beşiyle de seninle doktora yapmış. Onun için benden çok sana bakıyorlar". Ben demin Ahmet Kesik'e teşekkür ettim. Gerçekten Ahmet Kesik bu sempozyumları,

başından bugüne kadar çok yakın takip eden ve ödenekleri çıkaran adamdır bilesiniz. Bu arada Çıldır'a da bir ödenek çıkarmıştır. Onun için böyle bir insandan aldığım için de çok teşekkür ediyorum.

Sunucu:

Sayın Doç. Dr. Ahmet Kesik'i bırakmıyoruz. Kendisine plaketini vermek üzere Sayın Prof. Dr. Turgay Berksoy'u davet ediyoruz.

Prof. Dr. Turgay Berksoy:

Ahmet Kesik'e plaket vermem münasebetiyle birkaç düşüncemi sizlerle paylaşmak istiyorum. Önce bu benim için gerçekten çok büyük bir onur. Sayın Kesik'i uzun yıllardır tanıyorum. Bizim maliye sempozyumlarının hocamın da ifade ettiği gibi gerçekleştirilmesinde, bilim kurulunda Maliye Bakanlığını temsilen bir üye olarak çok büyük katkıları oldu gerçekten. Kendisinin bunun dışında Maliye Bakanlığı'nın çok parlak bürokratlarından biri olduğunu söylememe zannediyorum gerek yok. Kendisini zaten yakından tanıyorsunuz. O Strateji Geliştirme Başkanlığı'nda bundan önce Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yardımcılığı sırasında yoğun ve insanüstü gayretlerinin yanında aynı zamanda akademik çalışmalarını da büyük bir başarıyla sürdürüp işte doktor daha sonra doçent unvanlarını elde etti. İnşallah çok yakın zamanda da profesör olmak üzere diye ben biliyorum. İnşallah onu da göreceğiz. O vesileyle ben bu düşüncelerimi sizlerle paylaşmak istedim. Kendisiyle beraber yıllarca bu çalışmalarımızı sürdürme dileğiyle bu plaketi kendisine takdim ediyorum.

Sunucu:

Isparta Milletvekili Sayın Süreyya Sadi Bilgiç'e plaketini vermek üzere Maliye Bölümü Başkanımız, Dekan Yardımcımız ve Rektör Danışmanımız Sayın Prof. Dr. Ateş Oktar'ı davet ediyorum.

Sunucu:

İzmir Milletvekili Sayın Prof. Dr. Oğuz Oyan'a plaketini vermek üzere Dekanımız Sayın Prof. Dr. Sedat Murat'ı davet ediyorum.

Sunucu:

Manisa Milletvekili Sayın Sümer Oral'a plaketini vermek üzere Sayın Prof. Dr. Engin Ataç'ı davet ediyorum.

Sümer Oral:

Engin Ataç arkadaşımız bizim 1973, 1974, 1975, 1976 yıllarında beraber çalıştığımız arkadaştır. Benim Bütçe Genel Müdür Yardımcılığım ve Bütçe Genel Müdürlüğüm döneminde bakanlığımızın en değerli arkadaşlarından birisiydi hanımefendileriyle birlikte dikkat çeken iki bütçe uzmanıydılar ve fevkalade yetişmiş arkadaşlardı. O zaman program bütçe uygulamaları yani bütçenin yeni bir standart içerisinde hazırlandığı dönemlerdi; ama kısa bir süre sonra her iki arkadaşımızı Eskişehir Üniversitesi'nin başında olan bugünkü Eskişehir Belediye Başkanımız bizden transfer etmişti. Ben de kendilerini Maliye Bakanlığı dışında iken hep izledim. Son derece başarılı bir çizgi ile üniversite hocası oldular, rektörlük görevi yaptılar, YÖK üyesi oldular. Biz de kendileriyle gurur duyduk. Şimdi, kendisiyle birlikte bu ödül almada karşılaşınca bunları söylemek istedim, sizlerle paylaşmak istedim. Şimdi de gene bir bilim adamı olarak aynı görevi devam ettiriyor.

Prof.Dr. Engin Ataç:

Sümer Bey anıları anlattı, ben de kısaca bir şey söyleyeyim. Rektörlüğüm döneminde Sayın Sümer Oral Maliye Bakanı'ydı ve biliyorsunuz üniversitelerin Maliye Bakanlığı'yla işleri hiç bitmez. Kendisinin Devlet Malzeme Ofisi'nin arkasında bir odası vardı. Öğlenleri falan genelde oraya kaçardı, ben de çok ziyaret ettim o tarafı. İşte o dönem sağ olsun gerçekten çok yardımcı oldu üniversitemize. Arkasından bir üniversite açılış töreninde kendisi açılış konuşmasını yapmak üzere davetliydi. O zamanda kütüphanemizde ciddi sıkıntılar vardı. Yaklaşık 100 milyarlık ödeneğimiz vardı. Onu sağ olsun sonradan işte diğer arkadaşların da yardımıyla 500-600'e çıkarmıştık. Bu da benim o dönemden unutmadığım anılarım.

Sunucu:

Sırada genel kurulumuz var. Genel kurulun açılışını yapmak üzere fakültemiz Maliye Bölümü Başkanı Sayın Prof. Dr. Ateş Oktar'ı ve Maliye Bölüm Başkan yardımcısı Doç.Dr. Binhan Elif Yılmaz'ı davet ediyorum.