



# iktisat dergisi®

sayı: 541

15 TL

**güncel mali konular  
çerçevesinden  
türkiye'nin analizi**



**Serdal Bahçe • Turgay Berksoy • Önder Bingöl  
Aysel Doğan • Şerif Emre Gökçay • Kadriye Gül Yücel  
Esra Çeviker Gürakar • Hüseyin Burak Özgül  
Yasemin Taşkın • Cihan Yüksel**

# iktisat dergisi OKUNUR!

## ESKİ SAYILAR DA OKUNUR

“EDİNEBİLECEĞİNİZ SAYILAR” hakkında bilgi almak için lütfen irtibata geçiniz.

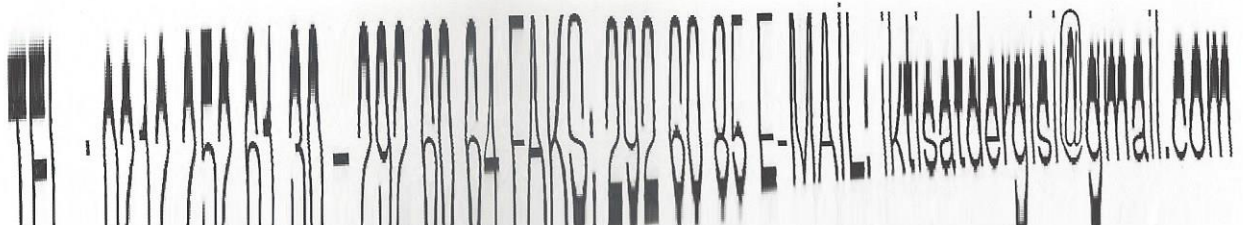
### **sayı konu**

- 441-444 .....ÇALIŞMA HAYATI YENİDEN DÜZENLENİYOR  
445-450 .....CUMHURİYET'İN 80. YILINDA YURT VE DÜNYA  
451.....PAUL SWEEZY'NİN ARDINDAN  
452.....1980'DEN GÜNÜMÜZE SANAYİLEŞME  
453.....HOMO ECONOMICUS  
454.....TÜRKİYE-AB: BİR İLİŞKİNİN ANATOMİSİ  
455.....GELİŞMENİN EKONOMİK SORUNLARI  
456.....İKTİSAT'TA GEÇEN 40 YIL  
457-458 .....YENİDEN ŞEKİLLENDİRİLEN DÜNYA VE TÜRKİYE  
459-460 .....KÜRESEL DÜZENDE DÜNYA EKONOMİSİ  
461-462 .....ELEŞTİREL İKTİSATÇILARIN GÖZÜNDEN İKTİSAT VE TÜRKİYE  
463-468 .....ARSADAN BORSAYA FUTBOL  
469.....KADIN GÖZÜYLE YENİDEN BAKMAK  
470-471 .....ENFLASYON HEDEFLENMESİ  
472-476 .....İKTİSAT VE YOKSULLUK  
477.....TARIMDA SANCILI DÖNÜŞÜM  
478.....SOSYAL GÜVENLİKTE DERİN DÖNÜŞÜM  
479-480 .....TASFİYENİN ARDINDAN SOSYAL POLİTİKA  
481-482 .....İKTİSAT EĞİTİMİNDE 70 YIL  
483-484 .....SEÇİME GİDERKEN AKP İKTİDARI  
485-486 .....BANKALAR, BİRİKİM VE YOLSUZLUK  
487.....SİYASAL YELPAZE YENİDEN ŞEKİLLENİYOR  
488-489 .....TÜRKİYE'NİN GELECEĞİNİ DÜŞÜNMEK  
490.....İKTİSADİ DÜŞÜNCENİN TARİHİNE BAKMAK  
491.....KÜRESELLEŞME, GÖÇ, SOSYAL POLİTİKA  
492-493 .....2007'DEN 2008'E TÜRKİYE'Yİ KONUŞMAK  
494-495 .....ÜRETİMİN VE EMERİN DEĞİŞEN YAPISI 1  
496-497 .....GEÇMİŞTEN GELECEĞE TÜRKİYE VE DÜNYA  
498.....ÜRETİMİN VE EMERİN DEĞİŞEN YAPISI 2 VE GREV  
499.....SERMAYE BİRİKİMİ AÇISINDAN KENTSEL DÖNÜŞÜM  
500.....BİRİKİM VE YEREL SİYASET  
501.....KRİZİ KONUŞUYORUZ  
502.....1908'İ YENİDEN DÜŞÜNMEK  
503-504-  
505.....KRİZİN NERESİNDEYİZ ? KRİZİN DEĞİŞİK YÜZLERİ  
506-507 .....PIYASA KRİZ VE KENT

### **sayı konu**

- 508-509-  
510.....SU, KAPİTALİZMİN KISKACINDA  
511-512 .....TAŞLAR YERİNDEN OYNARKEN 2010 TÜRKİYE'SİNDE SİYASET EKONOMİ KURUMLAR  
513.....SOSYAL HAKLAR ÜZERİNE YENİDEN DÜŞÜNMEK  
514.....LİBERAL MUHAFAZAKAR POLİTİKADA KADIN  
515-516 .....SEÇİME DOĞRU TÜRKİYE'DE SİYASET  
517-518 .....GEÇMİŞİN MİRASI GELECEĞİN BEKLENTİSİ ARASINDA TÜRKİYE  
519.....SON DÖNEM KALKINMA TARTIŞMALARI, DEĞİŞEN DÜNYA DEĞİŞEN PARADİGMALAR  
520.....TÜRKİYE DEĞİŞİYOR  
521.....YÜZYILIN BAŞINDA DEĞİŞİMİN KRİZİ: GERÇEKLER, OLANAKLAR, SINIRLAR  
522.....MALİYE MÜŞTEREKLERDEN BAKMAK  
523.....BİTMEYEN KRİZ  
524.....CUMHURİYET'İN 90. YILINDA EKONOMİ, TOPLUM, SİYASET  
525.....KAOS GÜNLERİNDE “YEREL” SEÇİM  
526.....ÇAĞDAŞ SANAT VE SERMAYE  
527.....GERÇEĞİN PEŞİNDE 50 YIL  
528.....TÜRKİYE'DE İKTİSAT VE SİYASET: BÜYÜME, BÖLÜŞÜM VE DEMOKRASI  
529.....NAİL SATLIGANI'NI HATIRLAMAK - MARKSİZM, KRİZ VE GELECEK  
530.....SANDIK VE EKONOMİ  
531 .....21.YÜZYILDA EKONOMİ, DEVLET, SİYASET: DEĞİŞİMİN YÖNÜ  
532.....DERİNLEŞEN GELİR BÖLÜŞÜMÜ ADALETSİZLİĞİ: NEDEN VE SONUÇLARI  
533.....TOPLUMSAL YAPILANMA VE OTORİTERLEŞME  
534.....MARX'GİL SİYASAL İKTİSAT  
535.....KRİZİN BUGÜNÜ, KAPİTALİZM VE DEMOKRASİNİN GELECEĞİ  
536 .....NEOLİBERALİZM VE SİYASET  
537 .....KRİZİN YANSIMALARI: İKTİSAT, SİYASET VE ADALET  
538 .....100 YIL SONRA “EKİM DEVRİMİ”  
539 .....İKTİSAT BİLİMİNİN SINIRLARI  
540.....YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE İKTİSAT, SİYASET VE İLİŞKİLER

GALİPDEDE CADDESİ BİRLİK APARTMANI NO: 24/1 34420 TÜNEL-BEYOĞLU-İSTANBUL



İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti'nin  
hakemli yayın organıdır

### Aylık Dergi

### Kurucuları

Nihat Batur, Oktay Emed, Reşat Umur

### Sahibi

İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Adına

### Yönetim Kurulu Başkanı

Sevil Usanmaz

### Genel Yayın Yönetmeni

Serhat Aligil

### Yayın Kurulu

Hikmet Akçiçek (Yazı İşleri Müdürü)  
Anıl Aba, Aylin Aktükün, İker Aktükün,  
Serhat Aligil, Aylin Altınay, Başak Ergüder,  
Özge İzdeş, Derya Kömürçü, Yasemin Öztürk,  
Kurtar Tanyılmaz, Mehmet Türkay,  
Berna Uymaz, Sinan Yıldırım

### Editör Kurulu

Özti Akgüç, Mehmet Altan,  
Kaya Ardic, Cengiz Arın, Taner Berksoy,  
Fuat Ercan, Nihat Falay, Tamer İşgüden,  
Ahmet Haşim Köse, Kuvvet Lordoğlu,  
Hakan Ongan, İzzettin Önder, Murat Özyüksel,  
Ümit Şenesen, Gül Günver Turan,  
İşaya Üşür, Erinc Yeldan

### Yayın Kurulu Sekreteri

Emrah Cengiz

### Yönetim Yeri

Galipdede Cad. Birlik Apt. No:24/1 Tünel  
34420 Beyoğlu / İSTANBUL  
Tel: +90 (212) 252 61 30 - 292 60 64  
Fax: +90 (212) 292 60 85

### E-Posta

iktisatdergisi@gmail.com

### Dizgi ve Mizanpaaj

Halim Mert İnan - mertinan00@gmail.com

### Baskı

Ceylan Matbaa  
Maltepe Mah D. Paşa cad Güven İş Merk  
No:83/ 317-318- 319 Zeytinburnu/İstanbul  
Tel: 0212 613 10 79 Sertifika No: 23352

### Dağıtım

Jetpost 0212 241 00 82

### Yayın Türü

Ulusal Hakemli Yayın

Yıllık 80 TL

Üye, Öğrenci, Arş. Gör. ve Öğretim Üyesi:

Yıllık 70 TL

Yurtdışı: 90\$

Abone Hesap No:

Garanti Bankası Harbiye Şubesi: 6299680

İş Bankası: 709365

Dergide yayınlanan yazılar Cemiyeti bağlamaz;

görüşler yazarlara aittir.

Bir abonelik dönemi 6 sayıyı kapsamaktadır.

Yayın Türü: Yerel Sürekli Yayındır.

\* Hakemli dergi kuralları 2. sayfadadır.

### Son Baskı Tarihi:

31 Aralık 2019

## editörden 2

## aysel doğan 57

kronik: türkiye'deki gelir vergisi  
tarifelerinin seyri: 1950-2019

## cihan yüksel 3

1980 sonrası kamu ekonomisinde  
yaşanan kavramsal değişim

## turgay berksoy hüseyin burak özgül 66

varlık fonları ve türkiye varlık fonu  
üzerine bir değerlendirme

## serdal bahçe 14

özelleştirme - "kuram", uygulama  
ve sorunlar özelleştirmenin kara  
kitabı'na giriş denemesi

## esra çeviker gürakar 77

devlet özel sektör ilişkilerinde  
kayıma biçimleri: kamu  
ihalelerinde kayırmacılık ve  
daha fazlası

## yasemin taşkın şerif emre gökçay 26

vergi kanunlarında güncel değişiklikler  
üzerine bazı değerlendirmeler

## kadriye gül yücel 87

türkiye'de eğitimde dönüşümün  
ideolojik ve iktisadi etkileri

## önder bingöl 39

türkiye'nin 2000'li yıllardaki  
dış borçlanma sürecine  
genel bir bakış

Sayı: 541 Ocak - Haziran 2019

Fiyatı: 15 TL.

ISSN 1302 3535

### HAKEMLİ DERGI KURALLARI

#### Yayın Kuralları:

Dergide yayınlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

Dergide yayınlanmak üzere gönderilen her türlü yazı, yayın kurulu tarafından bir ön incelemeye tabi tutulduktan sonra, uygun görüldüğü takdirde hakem tespiti yapılacak ve ilgili hakemlere gönderilecektir.

Makale konuları başta iktisat olmak üzere sosyal bilim alanıyla sınırlıdır.

Yayınlanmak üzere gönderilen tüm yazılar hakem denetiminden geçer.

#### Teknik Özellikler:

Makale Microsoft word programıyla yazılmalıdır. Dört adet A4 boyutunda çıktıyla, 200 kelimelik bir özet ve en fazla 8 anahtar kelime ile teslim edilmelidir.

Makaleyle birlikte yazarın (yazarların) adını, ünvanını, çalıştığı kurumu, açık adresini, kolay ulaşabilecek iş ve cep telefonlarını, email adreslerini belirten bir kapak yazısı yollanmalıdır.

Makale sonlarında yazar soyadlarına göre sıralanmış bir kaynak yer almalıdır

Sayının hazırlanma aşamasında Yerel Yönetim Seçimleri sonuçlandı. Ekonomik durum seçim sürecinde de gündemi en çok meşgul eden konuydu. Ekonomi yönetimince krizin varlığı kabul edilmeksizin yapısal reform paketlerinin geliştirildiği günümüzde ise, özellikle inşaat ve enerji sektörleri başta olmak üzere krizdeki batık şirketlerin iflas etmesini önlemeye yönelik stratejiler geliştirilmektedir. Bu kapsamda özel borçların kamulaştırılması amacıyla kullanılması planlanan kaynakların nasıl elde edileceği, bu çerçevede gündeme gelen kıdem tazminatı fonu, kamu bankalarının yükü, bütçe açığı, tasarruf ve gelir artırıcı yöntemlerin işsizlik ve gelir dağılımına etkisi ise maliye alanındaki tartışmaların merkezindedir. Sayımız ele aldığı kuramsal, hukuksal ve güncel politik konular bağlamında Türkiye'nin mali tablosunun analizine katkı sunmayı hedeflemektedir.

Sayımızdaki çalışmaların ilkinin yazarı olan Cihan Yüksel, 1980 sonrasında yaşanan neoliberal paradigma değişiminin kamu ekonomisi literatüründe neden olduğu önemli kavramsal dönüşümleri analiz etmektedir.

Sayımıza Türkiye'ye odaklanarak katkı veren yazarlardan Serdal Bahçe, dönemler itibariyle özelleştirme konusunu ele alarak "özelleştirmenin kara kitabına giriş denemesi"nde özelleştirmenin çağırdığı sorunlara dikkati çekmektedir; vergi hukuku alanındaki yazılarıyla Yasemin Taşkın ve Şerif Emre Gökçay, vergi kanunlarındaki güncel değişiklikleri değerlendirmektedirler; Önder Bingöl, Türkiye ekonomisinin güncel sorunlarından birisi olan dış borç konusunu ele alırken, 2000'li yıllardaki dış borçlanma sürecindeki değişimlere odaklanmaktadır; Aysel Doğan ise, gelir vergisinin Türkiye'deki tarife yapısının seyriyle ilgili mevzuat hükümlerine atıf yaparak inceleyerek bir kamu maliyesi kroniği oluşturmaktadır; Turgay Berksoy ve Hüseyin Burak Özgül, varlık fonlarını kavramsal ve uygulama açısından inceledikten sonra Türkiye Varlık Fonu'nu, dünyadaki diğer varlık fonu örnekleri ile karşılaştırmaktadırlar; Esra Çeviker Gürakar, devlet-özel sektör ilişkilerinde kayırma biçimlerini ve boyutlarını analiz etmektedir; son yazımızda Kadriye Gül Yücel ise Türkiye'deki eğitim sisteminde son dönemde izlenen politikaları ve sistemsel değişiklikleri, Althusser'in "Devletin İdeolojik Aygıtları" kuramı çerçevesinde ele almaktadır.

Elinizdeki sayıya makaleleriyle katkıda bulunan yazarlara, yayın kurulu sekreterimiz Emrah Cengiz'e ve emeği geçen herkese teşekkür ederiz.

#### Sayı Editörleri

Berna Uymaz

Çağrı Çarıkçı

# 1980 sonrası kamu ekonomisinde yaşanan kavramsal değişim

## özet

Keynesyen politikaların ve önerilerin 1974 krizinin ardından konjonktürü açıklamada yetersiz kalması neoliberal yaklaşımın önce kuramda daha sonra pratikte egemen olmasına neden olmuştur. Özellikle 1980 sonrasında yaşanan neoliberal paradigma değişimi, kamu ekonomisi alanında da önemli değişimlere sahne olmuştur. Kamu ekonomisi yazınında genellikle söz konusu paradigma değişiminin uygulanan politikalara nasıl yansıdığı tartışılmıştır. Ancak kamu ekonomisi literatüründe önemli kavramsal dönüşümler de olmuştur. Daha önce kamu ekonomisinde yer alan bazı kavramlar neoliberal dönemde daha farklı içeriklerde kullanılmış ve eski anlamlarını yitirmeye başlamıştır. Bununla birlikte paradigma değişiminin kamu ekonomisine kazandırdığı yeni kavramlar da olmuştur. Bu yeni kavramlar, neoliberal paradigmanın uygulama alanlarına zemin hazırlamada ve kuramsal meşruiyetini sağlamada önemli roller oynamaktadır. Çalışmamızda kamusal mal ve hizmetler ile kamusal bilinci, kurumsal özerklik, bütçe sistemleri, katılımcılık, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi kavramlarda yaşanan anlam dönüşümü açıklanmıştır. Ardından 1980 sonrasında kamu ekonomisi literatürüne giren ve neoliberal paradigmaya hizmet eden yönetim, küresel kamusal mallar, stratejik planlama ve yönetim, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu-özel ortaklığı, mali kural ve uluslararası vergi rekabeti gibi kavramlar değerlendirilmiştir.

**anahtar kelimeler:** Kamu Ekonomisi, Neoliberalizm, Kavramsal Değişim.

**jel sınıflandırması:** H11, H41.

Cihan Yüksel\*

## abstract

### the conceptual change in the public economics after 1980

The fact that Keynesian policies and proposals were inadequate in explaining the conjuncture after the 1974 crisis caused that the neoliberal approach has been dominant in theory and practice. Especially the neoliberal paradigm shift experienced after 1980 caused significant changes in the field of public economics. In the literature on public economics, it has been discussed how the paradigm shift is reflected in the applied policies. However, there are important conceptual transformations in the public economics literature. Some concepts previously included in the public economics have been used in different contents in the neoliberal era and began to lose their old meanings. However, there have been new concepts introduced by the paradigm shift to the public economics. These new concepts play important roles in laying the ground for the application of the neoliberal paradigm and in providing its theoretical legitimacy. In this study, the meaning transformation in concepts such as public goods and services and publicity awareness, institutional autonomy, budget systems, participation, transparency and accountability is explained. Then, concepts which entered into the public economics literature in 1980s and served to the neoliberal paradigm such as governance, global public goods, strategic planning and management, regulatory and supervisory authorities, public-private partnership, fiscal rule and international tax competition were evaluated.

**keywords:** Public Economics, Neoliberalism, Conceptual Change.

**jel codes:** H11, H41.

## 1.giriş

Dünya ölçeğinde yaşanan ekonomik krizler genellikle paradigma değişimlerini beraberinde getirmiştir. 1974 krizi de Keynesyen politikaların ve refah devleti anlayışının sorgulanmasına yol açmış ve

kuramsal alanda neoliberal politika önerilerinin ana akımlaşmasını sağlamıştır. Özellikle 1980'lerde pratikte de kendisine yer bulan neoliberal politikalar, kamu ekonomisi alanında önemli dönüşümlere neden olmuştur. Zira söz konusu paradig-

\* Dr. Öğr. Üyesi  
Mersin Üniversitesi  
İİBF Maliye Bölümü  
ORCID: 0000-0003-  
1959-1245

**1980'lerde pratikte de kendisine yer bulan neoliberal politikalar, kamu ekonomisi alanında önemli dönüşümlere neden olmuştur.**

ma değişimi, devletin küçültülmesini esas alan bir zeminde yaşanmıştır.

Kamu ekonomisi yazınında genellikle söz konusu paradigma değişiminin uygulanan politikalara nasıl yansıdığı tartışılmıştır. Ancak kamu ekonomisi literatüründe önemli kavramsal dönüşümler de olmuştur. Daha önce kamu ekonomisinde yer alan bazı kavramlar neoliberal dönemde daha farklı içeriklerde kullanılmış ve eski anlamlarını yitirmeye başlamıştır. Bununla birlikte paradigma değişiminin kamu ekonomisine kazandırdığı yeni kavramlar da olmuştur. Bu yeni kavramlar, neoliberal paradigmanın uygulama alanlarına zemin hazırlamada ve kuramsal meşruiyetini sağlamada önemli roller oynamaktadır. Bu nedenle söz konusu kavramları, kamu ekonomisi anlayışının da geçirdiği değişimle birlikte incelemek çalışmamızın esas amacıdır.

Çalışmamızda ilk olarak 1980 sonrasında yaşanan paradigma değişimi anlatılmış, ardından paradigma değişiminin etkisiyle kamu ekonomisinde var olan kavramlarda yaşanan anlam dönüşümü ve kamu ekonomisine giren yeni kavramlar sırasıyla incelenmiştir.

## **2.1980 sonrası yaşanan paradigma değişimi**

İkinci Dünya Savaşı ile 1970'li yıllar arasında geçen dönemde dünya ekonomisi savaş sonrası kutuplaşma koşullarının etkisinde ve Keynesyen politikaların çizgisinde olmuştur. Sosyalist bloğun da etkisiyle kapitalist blokta sosyal devletin gerekleri, devlet müdahaleciliği ve korumacı politikalar kabul edilmiştir. Merkez ülkelerde Keynesyen yaklaşımın, çevre ülkelerde ise kalkınmacı yaklaşımların etkisi söz konusu olmuştur. IMF gözetimindeki Bretton Woods para sistemi ile 1970'lere kadar para istikrarı sağlanmış; ancak Vietnam Savaşı sonrasında ABD'nin verdiği iç ve dış açıkların bir sonucu olarak doların altın/döviz standardından ayrılması ile 1971'de Bretton Woods para sistemi çökmüştür. OPEC'in petrol fiyatlarını dört kat artırması sonucunda 1974'ten itibaren durgunluk ortamında fiyat artışı (stagflasyon) yaşanmış

ve küresel ölçekli 1974 krizi dünyayı yeni bir paradigma arayışına itmiştir. Sosyalist bloğun yıkılmasıyla da birlikte 1980'lerden sonra yeni paradigma arayışı kendisini kapitalizmin daha derinleşmiş bir versiyonunda bulmuştur: neoliberalizm böylece piyasa ekonomisinin evrenselleşmesi temelinde dünya pazarıyla bütünleşme, serbestleşme ve devlet müdahalelerinin azalması yönünde yeni bir ekonomik düzen oluşturulmaya çalışılmıştır (Kazgan, 2009, s. 92-100).

Kâr hadlerinin düşmesi ve sermaye birikim olanaklarının ortadan kalkması sonucunda kapitalizm, varlığını sürdürebilmek ve sermayenin üretkenliğini sağlamak adına yeniden yapılanma sürecine girmiş ve bu yeniden yapılanma süreci üretim güçlerinin, toplumsal ilişkilerin ve kurumların yeniden biçimlenmesini sağlayacak siyasal ilişkilerle de desteklenmiştir (Balseven ve Önder, 2009, s. 78). 1979'da İngiltere'de Margaret Thatcher'in ve 1981'de ABD'de Ronald Reagan'ın uygulamaya başladıkları ekonomi politikalarıyla neoliberalizm daha belirgin ve yerleşik bir konuma gelmiştir (Günsoy ve Günsoy, 2009, s. 69).

IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası finansal kurumlar ve ABD hükümetinin fikir birliği içinde olması nedeniyle "Washington Konsensüsü" olarak da anılan neoliberal politikalar şu temel önerileri içermektedir: mali disiplin, kamu harcamalarının azaltılması ve önceliklerinin değişmesi, vergi reformu, finansal serbestleşme, birleşik ve rekabetçi döviz kurları, ticari serbestleşme, doğrudan yabancı yatırımların önündeki engellerin kaldırılması, özelleştirme, deregülasyon, mülkiyet haklarının korunması (Williamson, 1993, s. 1332-1333).

Teorik temellerini ondokuzuncu yüzyıl liberalizminden alan ve Milton Friedman, George Stigler, Ronald Coase ve Gary Becker gibi iktisatçıların öncüsü olduğu Chicago Okulu'nun çağdaş halini oluşturduğu neoliberalizm, toplumsal, ekonomik ve siyasal kurgusunu piyasa rekabetinin etkinliği, bireysel özgürlük, hükümetin piyasa müdahalelerinin aksayan yönleri gibi temeller üzerine oturtmaktadır (Günsoy ve Günsoy, 2009, s. 63,67).

Neoliberal politikalar, merkez ülkelerde uygulanmış olan sermayenin birikim krizini aşmak için çevre ülkelere dayattığı emperyalist uygulamalar bütünü olarak ifade edilebilmektedir. Neoliberal ekonomi politikaları hem merkez sermayesinin ihtiyaçlarını hem de yerli sermayenin taleplerini karşılamış, IMF güdümlü politikalarla çevre ülkelerde meşru bir zemin yaratmıştır. Bu nedenle neoliberal politikalar devletin toplumsal harcamalarının ve bu amaçla sermaye kesiminden alınan vergilerin kısılması önerilerini içermiştir (Balseven ve Önder, 2009, s. 77-82). Bu yönüyle neoliberal paradigma özellikle kamu ekonomisi anlayışında önemli değişikliklere yol açmıştır.

### **3.1980 sonrası yaşanan kavramsal değişim**

1980 yılı sonrasında yaşanan neoliberal dönüşümün özellikle de kamu ekonomisi literatüründe önemli kavramsal değişimlere neden olduğunu söylemek mümkündür. Burada yaşanan dönüşüm çift yönlü bir etkileşimin sonucudur. Gerek 1980 öncesinde ve sonrasında neoliberal paradigmanın güçlenmesi temelinde yaşanan kuramsal değişimler pratikte ekonomi politikalarını etkilemiş, gerekse de pratikte yaşanan ekonomi politikaları kuramsal değişimlere neden olmuştur. Nihayetinde bu her iki karşılıklı etkileşimin sonucunda da kamu ekonomisi kavramsal dönüşüme sahne olmuştur. Bu dönüşüm, hem kamu ekonomisinde kullanılan bazı kavramların anlam erozyonuna uğraması ile, hem de kamu ekonomisine yeni kavramların dahil olması ile vücut bulmuştur. Bu nedenle eski kavramlardaki anlam değişimini ve yeni ortaya çıkan kavramları ayrı ayrı incelemek yerinde olacaktır.

### **3.1.eski kavramlardaki anlam değişimi**

1970'lerde kuramsal alanda ve 1980 sonrasında pratikte kendisine yer bulan neoliberal dönüşümle birlikte kamu ekonomisi literatüründe hâlihazırda bulunan bazı kavramlar anlam değişimi içerisine girmiştir. Paradigma değişimiyle birlikte neoliberalizm, devlet müdahaleciliğinin

ağır bastığı bazı kamu ekonomisi kavramlarını, içeriklerini değiştirmek suretiyle kullanmıştır. Sistemin kasıtlı veya kasıtsız bir şekilde farklı anlamlarda kullandığı bu kavramlardaki dönüşüm, sistem karşıtı söylemlerin bu kavramları kullanmasını zorlaştırmıştır. Bu kavramlar aşağıda ayrı ayrı incelenmiştir.

### ***kamusal mal ve hizmetler ile kamusal bilinci:***

Kamusal mal ve hizmetler kavramı kamu ekonomisinin en temel konularından biridir. Teorik temellerinin Samuelson (1954) tarafından ortaya konulduğu kamusal mal ve hizmetler konusunda malların kamusalılık derecesini belirleyen iki önemli kriter vardır: faydasından dışlanamazlık ve tüketiminde rekabet olmama. Buna dayanarak Samuelson (1954, s. 387) malları iki kategoride toplamaktadır. Bunlardan ilki, farklı bireyler arasında bölünebilen özel tüketim mallarıdır. İkincisi ise, bir bireyin tüketiminin başka bir bireyin tüketimini azaltmasına neden olmayan kolektif tüketim mallarıdır.

İnsanları faydasından dışlanmanın mümkün olmadığı ve tüketiminde rekabetin mümkün olmadığı mal ve hizmetler tam kamusal mal ve hizmet (veya sosyal mal) olarak kabul edilmektedir (Musgrave ve Musgrave, 1989, s. 43-44). Bu mallar bölünemediği, fiyatlandırılmadığı ve pazarlanmadığı için, kâr güdüsüyle hareket eden özel sektör tarafından üretilemezler. Bu nedenle devletin vergiyi bir finansman aracı olarak kullanmak suretiyle tam kamusal mal ve hizmetleri sunma zorunluluğu kamu ekonomisinin teorik meşruiyetinin bir parçasıdır.

Kamusal mal ve hizmetlerin varlığı kamusal kavramının ilk biçimidir ve kamu ekonomisinin temelini oluşturur. Toplumsal fayda konusu ise kamusal kavramın siyasal ve normatif olan diğer bir biçimidir (Durmuş, 2012, s. 36). Dolayısıyla kamusal kavramının temelini hem kamusal mal ve hizmetler hem de toplumsal fayda oluşturmaktadır.

1980 sonrasında yaşanan paradigma dönüşümüyle birlikte devletin ekonomik

**Kamusallık kavramının temelini hem kamusal mal ve hizmetler hem de toplumsal fayda oluşturmaktadır.**

**Neoliberalizmin teorik dayanaklarından biri olan kamu tercihi teorisi ve yeni politik iktisat, kamusal malların sunumunun tarafsız ve siyaset dışı olması gerektiğine vurgu yapmaktadır.**

fonksiyonları daralma yönünde değişmiş ve bu değişim kamusal malların sunumu ve kamusal bilincine de yansımıştır.

Paradigma değişimi, tarihsel süreç içerisinde iki türlü kamu hizmeti anlayışının oluşmasına neden olmuştur. Bunlardan ilki, toplumsal yaşam için önemli olan faaliyetleri kamu hizmeti olarak kabul eden mutlakçı (objektivist) anlayıştır. İkincisi ise, kamu hizmetinin içeriğine dönük bir belirleme yapmaksızın, siyasi iktidarların belirlediği faaliyetleri şekli bir ölçüt kullanarak kamu hizmeti olarak kabul eden göreceli (sübjektif) anlayıştır (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011, s. 210).

Malkin ve Wildavsky (1991), toplumun kamusal malları özel alan yerine kamusal alana koyması nedeniyle bu malların kamusal olarak değerlendirildiğine dikkat çekerek, neoliberalizmin kamusalılığı tanımlayış biçimini ortaya koymaktadır. Bu nedenle yeni paradigmadaki teknik özellikleri nedeniyle "kamusal" olan değil, toplumsal ve siyasal tercihlere bağlı olarak şekillenen "kamusal derecesi", devlet sunumu için bir sınır kabul edilmektedir. Kaul ve Mendoza (2003) da malların genellikle bilinçli siyasal tercihlerin bir sonucu olarak kamusal veya özel kabul edilebileceğini ifade etmektedir.

Neoliberalizm, geleneksel kamusal mallar teorisinin teknik kamusal olma kriterlerine politikacı ve seçmen davranışlarını da ekleyerek kamusal sınırlarını değiştirmiştir. Neoliberalizmin teorik dayanaklarından biri olan kamu tercihi teorisi ve yeni politik iktisat, kamusal malların sunumunun tarafsız ve siyaset dışı olması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bu nedenle kamu yararını düşünen özgecil vatandaşlık bakışı yerine neoliberalizm, kamusal tartışmalarında oy ticaretini (*logrolling*), seçim bölgelerine sağlanan imtiyazları (*pork barreling*), bedavacılık sorununu (*free riding*), ortak malların aşırı kullanımını (*overgrazing of the commons*) ve mülkiyet haklarının netleşmesini öneren Coase tipi teoremleri dikkate alarak kamusal alanı daraltmaya çalışmıştır (Desai, 2003, s. 65).

Neoliberal dönüşümle birlikte kamu hizmetlerinin sunumu devletin yanında

piyasa aktörlerine de bırakılmıştır. Kamu hizmetleri sunumundaki söz konusu dönüşüm iki yolla gerçekleşmiştir. Bunlardan ilki, mevcut hizmetlerin kamu hizmeti statüsünden çıkarılması ve devletin bu alanlardan çekilmesiyle oluşan boşluğun piyasa mekanizması tarafından doldurulmasıyla ortaya çıkmıştır. İkinci yol ise, sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin ve doğal tekellerin kamu hizmeti statüsünden çıkarılarak özel sektöre bırakılması ve bu alanların devlet tarafından sadece denetlenmesidir. Her iki yolla da yaşanan dönüşüm, kamu hizmetlerinin "sosyal hak" olma özelliğini ortadan kaldırmış ve "yurttaş" kavramının yerini "müşteri" kavramına bırakmasına yol açmıştır (Eser ve ark., 2011, s. 211).

Neoliberalizmin etkisiyle geleneksel sermaye birikimi yöntemlerinin dışında kamusal mal ve hizmetlere el koyma ve yönetme biçiminin de değişmesiyle yeni bir "ilkel birikim modeli" gelişmiş ve kamusal kavramı daralarak etkisizleşmeye başlamıştır (Durmuş, 2012, s. 40).

Kamu sektörünün ekonomideki varlığının nedenlerinden biri de toplumsal faydanın sağlanmasıdır. Ancak kamu hizmetlerinin piyasaya bırakılması, hem vatandaşların devletten kamu hizmeti talep etme haklarını ortadan kaldırmaktadır, hem de söz konusu kamu hizmetlerinin toplumun geniş kesimlerine ulaşma olanağını engellemektedir.

**kurumsal özerklik:**

Geleneksel maliye yazınında kurumsal özerklik kavramı, bazı kurumların idari yapılanmasında ve karar alma sürecinde siyasal otoritelerin etkisinden uzak ve kendi içinde bağımsız olmasını ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle kurumsal özerklik, kurumsal farklılaşma ve işlevsel uzmanlaşmanın yanında, kurumların kendi normatif ve örgütsel ilkelerine ve davranışsal mantıklarına göre kendi kendini yönetme ve dış müdahale olmadan iç işlerini düzenleme ve karar alma hakkıdır (Olsen, 2009, s. 441). Özellikle yüksek öğrenim kurumları, para politikası otoriteleri vb. kurumlar söz konusu özerklik kavramı tartışmalarına



zemin olabilmektedir. Ancak 1980 sonrasında neoliberal paradigmanın da etkisiyle, söz konusu tartışmalar daha çok mali anlamda bağımsızlığa indirgenmiş ve kurumsal özerklik kavramı yerini mali özerklik kavramına bırakmıştır.

Söz gelimi, ana akım olmayan kesimlerin üniversitelerin özerkliğine vurgu yapan söylemlerindeki kasıt, bu kurumların idari anlamda yürütmenin politikalarından bağımsız olması ve esas amacına (bilime) hizmet eden kararlar almada özgür olmasıdır. Ancak neoliberalizm söz konusu özerklik kavramını “kendi gelir kaynaklarını yaratan” kurumsal yapılanmayı tanımlamada kullanarak bu alanda bir anlam değişikliğine yol açmıştır. Hâlbuki neoliberal paradigmanın kullandığı özerklik (daha çok mali özerklik) kavramında, kendi gelir kaynağını yaratmada yalnız bırakılan kurumlar tarafsız ve bağımsız olmaktan ziyade sermaye kesimini paydaş olarak kabul etmeye zorlanmaktadır. Böylece paradigma dönüşümüyle birlikte sistem özerklik kavramını içi boşaltılmış bir anlamda kullanarak ana akım dışı kesimlerin söz konusu kavramı kullanmadaki direncini kırmış olmaktadır.

#### ***bütçe sistemlerindeki değişim:***

Paradigma değişimleri bütçe sistemleri konusunda da kavramsal değişimlere sahne olmaktadır. Bilindiği üzere bütçeleme, yürütme organları, yasama organları ve organize olmuş veya olmamış çıkar grupları arasındaki ilişkiler setini ifade eden bir sistem türüdür. Bütçe sistemleri; politik aktörleri, ekonomik ve sosyal teorileri, çok sayıdaki kurumsal yapıyı, norm ve değerleri kapsamaktadır (Lee, Johnsan ve Joyce, 2003, s. 18-19). Bu nedenle her yeni bütçe sistemi beraberinde yeni değer yargılarını ve yeni kavramları getirmektedir. Ama aynı zamanda yeni değer yargıları ve literatürde kabul görmüş kavramlar da yeni bütçe sistemlerini doğurmaktadır. Dünyada ve Türkiye’de tercih edilen bütçe sistemlerinin yaşanan paradigma değişimleriyle paralel olduğunu söylemek mümkündür. Söz gelimi, girdi odaklı olan ve denkliği esas alan “klasik bütçe” siste-

mi minimal devlet anlayışına sahip klasik iktisadi düşüncenin egemen olduğu bir dönemde kullanılmıştır. Dünya’da refah devletinin yaygınlaşmasıyla birlikte, özellikle de II. Dünya Savaşı sonrasında planlı kalkınma modellerinin yaygınlaşmasıyla birlikte, devletin fonksiyonlarını esas alan “program bütçe” sisteminin kullanıldığını görmek mümkündür. 1980 sonrasında yaşanan neoliberal dönüşüm ise “performans bütçe” sistemini uygulama alanına sokmuştur. Zira Shah ve Shen (2007)’in de detaylı bir şekilde açıkladığı gibi, performans bütçe sistemi kaynakların etkin kullanımını esas alan, sonuç odaklı ve kamunun işletme mantığıyla yönetilmesini sağlayan bir bütçe sistemidir.

Son yıllarda ise program bütçe ve performans bütçenin karması olan “program tabanlı performans bütçe” sisteminin tasarılarının hazırlanması söz konusudur (Çetinkaya, 2018, s. 62-65). Bu yeni bütçe sistemi arayışı, teknik bir takım eksikliklere bağlanabileceği gibi, 2008-2009 ekonomik krizinin yarattığı yeni paradigma arayışının bir sonucu da olabilmektedir.

#### ***katılımcılık:***

Katılımcılık esas itibariyle, kamusal kaynakların asli sahibi olan yurttaşların kamusal karar alma mekanizmasının doğrudan içinde olmasını ifade eder. Bir başka ifadeyle, kamu politikalarının belirlenme sürecine halkın doğrudan demokrasi yoluyla katılımıdır. Heterodoks yaklaşımın katılımcılık söylemindeki temel mantık, halkın kamu kaynaklarının esas sahibi olmasıdır. Bu nedenle kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağı konusunda halkın doğrudan söz sahibi olması, katılımcılığın esasını oluşturur. Bu, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinde özyönetim modeliyle gerçekleştirilebilirken, yerel kamu hizmetlerinde katılımcı yerel bütçeleme ile söz konusu olmaktadır. Ancak neoliberal dönüşümle birlikte katılımcılık kavramı da ortodoksi tarafından kullanılmış ve kavramın içi boşaltılmaya çalışılmıştır. Neoliberal zeminde katılımcılık kavramı çok daha başka bir içerikle kendisine yer bulmaktadır. Burada söz konusu olan, halkın kamusal kararla-

**Katılımcılık esas itibariyle, kamusal kaynakların asli sahibi olan yurttaşların kamusal karar alma mekanizmasının doğrudan içinde olmasını ifade eder.**

**Kamu ekonomisinde kullanılan katılımçılık kavramı neoliberal dönüşümle birlikte başkalaşmıştır.**

ra katılımı değil, sivil toplum örgütlerinin ve piyasa dinamiklerinin karar sürecine katılımıdır. Karar sürecinde etkili olan sivil toplum örgütlerinin emekçi ve dezavantajlı kesimleri temsil etmeyen kurumlar olduğu, neoliberal pratik ve savlar ışığında aşikârdır. Bir başka ifadeyle, neoliberal söylemdeki katılımçılık kavramı, piyasa dinamiklerinin ve özel sektör aktörlerinin karar alma sürecinde aktif olduğu bir anlamdadır. Dolayısıyla kamu ekonomisinde kullanılan katılımçılık kavramı neoliberal dönüşümle birlikte başkalaşmıştır.

#### **saydamlık ve hesap verilebilirlik:**

Mali saydamlık; hükümetin yapısı ve fonksiyonları, maliye politikası amaçları, kamu sektörü hesapları ve mali beklentiler konularında kamuya büyük ölçüde açık olunması şeklinde tanımlanabilir (Kopits ve Craig, 1998, s. 1). Hesap verilebilirlik ise başkalarını etkileyen uygulamaları gerçekleştiren aktörlerin, eylemleri yerine getirebilme ve cevap verebilme sorumluluğudur (Kalmış, 2014, s. 186).

Neoliberalizm lehine yaşanan paradigma dönüşümü kamusal saydamlık ve hesap verilebilirliğin azalması ve hatta boyut değiştirmesine yol açmıştır. Kamu kaynaklarının ne yönde kullanıldığı bilgisinin kamuoyuna açık olması, kamuoyunun ilgisi olmadığı sürece bir anlam ifade etmemektedir. Dolayısıyla toplumsal farkındalık yaratılmadığı sürece ve hatta olası bir farkındalık yok edildiği sürece saydamlığın olmasının bir anlamı yoktur. Kaldı ki, saydamlık kavramı kamusal bilgiye sadece ulaşılabilirlik anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda ulaşılan kamusal bilginin açık ve anlaşılır olması da saydamlığın bir parçasıdır. Bu nedenle kamu bütçesi ile ilgili dokümanların kamuoyuna sunulması yetmez, bununla birlikte bu belgelerin kamuoyunun anlayacağı şekilde düzenlenmesi ve sunulması gerekir.

Hesap verilebilirlik kavramının da paradigma değişimiyle birlikte içi boşalmıştır. Kamu hizmeti sunmaya ve kamu harcaması yapmaya yetkili kişilerin vatandaş adına yaptıkları her harcamanın hesabı-

nı bu kaynakların esas sahibi olan halka verebilmeleri gerekir. Ancak neoliberal dönemde her ne kadar hesap verilebilirlik kavramı sık kullanılsa da, anlam itibarıyla kamu kaynaklarını kullananların bir üst makamlarına ve dış denetim organlarına hesap vermeleri şeklinde uygulanmaktadır. Oysa böylesi bir hesap verme zinciri, hiyerarşinin en üst halkasında kilitlenmekte ve kamu kaynaklarının asli sahibi olan vatandaşlar söz konusu hesap verme sürecinin dışında kalmaktadır.

Saydamlık ve hesap verilebilirliğin esasında kamusal bilgilerin ulaşılabilir ve anlaşılabilir olması ve doğrudan halka sunulması yatmaktadır. Oysa kamu kaynaklarını doğru kullanmayanların güçlü yaptırımlara maruz kalacağı bir hukuk sistemi, parlamento komisyonlarının adil ve işler bir yapıda olması, parlamentoda soru önergesi vb. uygulamaların işlevsellik kazanması, kamusal bilgilerin doğrudan halka ulaştırılabileceği iletişim araçlarının güçlendirilmesi gibi gerekli unsurlar neoliberal dönemde zayıflamıştır.

1980'lerden sonra yaşanan dönüşüm, saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının çok sık kullanılmasına şahitlik etmiştir. Ancak neoliberalizmin söz konusu kavramları esas anlamlarından uzakta ve içi boşaltılmış bir şekilde kullanması, kamu ekonomisinde bu kavramların işlevliliğinin yitirilmesine yol açmıştır.

#### **3.2.yeni kavramlar**

1980 sonrası yaşanan paradigma değişimiyle birlikte kamu ekonomisi literatürüne girmiş yeni kavramlar da bulunmaktadır. Neoliberal yaklaşımın temel söylemlerine ve politika önerilerine hizmet etmede önemli roller oynayan bu kavramlar aşağıda ayrı ayrı incelenmiştir.

#### **yönetişim:**

1980 sonrası yaşanan neoliberal dönüşümün sadece kamu ekonomisine değil, işletme iktisadı ve kamu yönetimi gibi birçok çalışma alanına da kattığı önemli kavramlardan biri yönetişim olgusudur. Kelime anlamı olarak yönetme ve yönetilmenin sentezi olan yönetişim kavra-

mı, toplumun bütününe değil sektörlere ve müşterilere mal ve hizmet sunmayı amaçlayan bir idare tarzıdır. Bu yönüyle yönetim, devleti küçültmeyi hedefleyen politikaların ideolojik aracı durumundadır. Aynı zamanda özel sektör aktörlerinin ve sivil toplum örgütlerinin yönetim sürecine katıldığı ve merkezi yürütme organının olmadığı kurallar ve düzenlemeler sistemi olarak da ifade edilebilir. Özellikle 1990'larda IMF ve Dünya Bankası gibi küresel örgütlerin yönetim kavramını yaygınlaştırdığı görülmektedir (Sönmez, 2004, s. 116).

Yönetişim modeli, neoliberalizmin siyasal iktidar ölçeğini "ulus-devlet" sisteminden "küresel kapitalist" sisteme taşıyıcı bir araçtır (Bayramoğlu Özüğurlu, 2009, s. 277). Ancak yönetim modelinde ulus-devletlerin tamamen tasfiyesi söz konusu olmamakta, sadece yetkilerinin kısılması ve dönüşüme uğratılması hedeflenmektedir (Sönmez, 2004: 118). Bu yönüyle de yönetim kavramı devletin piyasa çıkarlarına göre yeniden yapılanmasını sağlamak ve böylece küresel sermayenin çıkarlarını gözetilen bir model oluşturmaktadır (Bayramoğlu Özüğurlu, 2009, s. 276).

Yönetişim kavramı demokrasi ile bağlı katılımçılık, açıklık ve şeffaflık (saydamlık) gibi unsurlarla kurmaktadır (Durmuş, 2012, s. 40). Ancak yukarıda da bahsedildiği gibi, söz konusu kavramlar paradigma değişimiyle birlikte anlam erozyonuna uğramış ve demokrasi ile bağ kurmaktan ziyade, yönetime demokrasi görünümü veren birer maske haline gelmişlerdir.

Yönetişim olgusu kamusal hizmetlerin amaçlarında, yapısında, sunulma biçiminde, işlevselliğinde ve kullanıcılarında önemli dönüşümlere yol açarak kamu/özel ayrımını belirsizleştirmekte, kamunun sosyo-ekonomik yönünü azaltmakta, kamu hizmetlerini kullananların bileşimini daraltmakta ve kamuya duyulan güveni sarsmaktadır (Durmuş, 2012, s. 41).

Neoliberalizmin ürünü olan yeni küresel düzen, yönetim gibi ideolojik yönü belirgin olan kavramları tarafsız ve teknik kavramlar olarak sunmakta ve küresel ölçekte genel kabul gören veya görmesi gereken

birer olgu haline getirmektedir (Sönmez, 2004, s. 115). Bu nedenle 1980'lerden sonra kamu ekonomisi literatürüne de giren yönetim kavramı, kamu mali yapısının değişmesinde belirleyici araçlardan biri olmuştur.

#### ***küresel kamusal mallar:***

Kamu ekonomisi literatüründe kamusal mallar teorisi genellikle yerel veya ulusal düzeyde sunulan kamusal mal ve hizmetler ile açıklanmaktadır. Ancak küreselleşme olgusunun da etkisiyle birlikte hem kamusal mal olma özelliklerine sahip olan hem de sınır ötesi dışsallıklara sahip olan mal ve hizmetler söz konusu olmuştur (Kanbur, 2004, s. 54-55). Küresel, global veya uluslararası kamusal mallar olarak isimlendirilen bu mallara çevre, küresel sağlık, küresel güvenlik, ekonomik istikrar ve bilgi en sık verilen örneklerdir (Morissey, te Velle ve Hewitt, 2002, s. 17). Küresel kamusal malların taşıdığı özelliklerden dolayı, bu malların sunumunda ülkelerin ortak bir şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Bu nedenle de bu malların finansmanı önemli bir sorun olmaktadır.

Küresel kamusal malların finansmanı tartışmaları, ulusların uluslararası örgütler tarafından vergilendirilmesine kadar varabilmektedir. Hâlbuki ulusların vergilendirilmesi ulusal bağımsızlığı tehlikeye sokacak bir durumdur. Daha da ötesi, devleti devlet yapan şey tebaasından vergi toplayabilme gücüdür. Sınır ötesi dışsallıklara sahip küresel kamusal mallar söz konusu olsa bile, bir ulusun ulus ötesi yapılanmalar tarafından vergilendirilmesi tartışmaya açık bir konudur.

Ayrıca küresel kamusal mallar teorisinin arkasında yatan bir başka gerçeklik daha bulunmaktadır. Sınır ötesi dışsallıklar nedeniyle ülkelerin tek başlarına hareket etmemeleri gerektiği fikri, küresel güce sahip ulusların dünyanın jandarmalığına soyunmasını meşrulaştırma çabası olabilmektedir. Özellikle de küresel güvenliğin bir küresel kamusal mal olarak kabul edilmesi, uluslararası terörizm gerekçesiyle, sınır ötesi ve hatta okyanus ötesi askeri operasyonların da teorik temelini oluşturabilmektedir.

**Yönetişim kavramı, toplumun bütününe değil sektörlere ve müşterilere mal ve hizmet sunmayı amaçlayan bir idare tarzıdır. Bu yönüyle yönetim, devleti küçültmeyi hedefleyen politikaların ideolojik aracı durumundadır.**

**Neoliberal paradigma dönüşümü kamu mali yönetimine stratejik planlama ve performans programı kavramlarının girmesini sağlamış ve kamu bütçesinin özel idare modeline dönüşmesine zemin hazırlamıştır.**

Ancak çok ilginçtir ki, küresel güvenlik konusunda büyük hassasiyetler gösteren küresel güçler, yine bir küresel kamusal mal olan atmosferik çevre kirliliği konusunda ortak hareket etme eğilimine girmemektedirler. Dünyanın en büyük karbondioksit emisyonuna sahip ülkelerden biri olan Amerika Birleşik Devletleri'nin Kyoto Protokolü'ne taraf olmaması bunun klasik bir örneğidir. Bu nedenle diğer ulusların çevre kirliliğiyle mücadelesinden (faydasından dışlanamazlık özelliği nedeniyle) olumlu etkilenen, ancak bu faaliyetlerin finansmanına katılmayan ve aksini yapması durumunda herhangi bir yaptırıma tabi tutulmayan ülkelerin olması "küresel bedavacılık" olarak adlandırılabilir (Yüksel, 2013, s. 179).

Görülmektedir ki, 1980 sonrasında yaşanan neoliberal dönüşüm ve küreselleşme olgusu kamu ekonomisi literatüründe küresel kamusal mallar teorisinin gelişmesine zemin hazırlamıştır.

#### **stratejik planlama ve yönetim:**

Yönetişim olgusunun da etkisiyle birlikte Yeni Dünya Düzeni kamu yönetiminde eşitlik, adalet, toplumsal fayda gibi değerler yerini piyasa değerlerine bırakmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin sunumunda performans, hedef ve çıktı gibi sonuç odaklı esaslar dikkate alınarak kamusal hizmetlerin normatif kimliği bozulmuştur. 1980'lerden sonra etkinlik ve rekabet gibi hedefleri tutturmaya dayalı anlayış, vatandaşların hak ve kazanımlarının önüne geçmiştir (Durmuş, 2012, s. 41). Söz konusu anlayışın kamu bütçesine de yansması hem "vatandaş" kavramını "müşteri" haline getirmiş, hem de kamu hizmetlerinden faydalananların bileşimini yoksulların aleyhine daraltmıştır.

Neoliberal paradigma dönüşümü kamu mali yönetimine stratejik planlama ve performans programı kavramlarının girmesini sağlamış ve kamu bütçesinin özel idare modeline dönüşmesine zemin hazırlamıştır.

#### **düzenleyici ve denetleyici kurumlar:**

Doğal tekel niteliği taşıyan mal ve hizmetlerin veya stratejik önemi nedeniyle sunu-

mu devlet tekelinde olan hizmetlerin özel sektör tarafından üretilmesi fikri neoliberal dönüşüm sonrasında yaygınlaşmıştır. Ancak enerji dağıtımı, rekabetin korunması, sermaye piyasası, bankacılık, telekomünikasyon, görsel ve işitsel yayıncılık gibi hizmetlerin kâr güdüsüyle hareket eden özel firmaların tekelinde olmasının piyasayı aksatacak bazı sonuçları olabilecektir. Gerek söz konusu hizmetlerin devlet eliyle sunumunun durdurulması gerekse de olası piyasa aksaklıklarının önlenmesi amacıyla kamu sektöründe yeni bir kurumsal yapılanmaya gidilmiştir: düzenleyici ve denetleyici kurumlar. 1980'lerden sonra neoliberal yaklaşımın da etkisiyle devlet söz konusu alanlardan çekilmiş, ancak düzenleyici ve denetleyici kurumlar aracılığıyla da ilgili sektörde oyunun kurallarını koymuş ve özel firmaların bu kurallara uyup uymadığını denetlemiştir.

Bağımsız idari otoriteler veya üst kurullar şeklinde de isimlendirilebilen bu yapıların, çalışma alanlarında düzenleme yetkisine sahip olmaları, ikincil mevzuat çıkarma yetkisine sahip oldukları anlamına da gelebilir (Bayramoğlu Özügür, 2009, s. 278).

Ancak merkezi yönetimin adem-i merkezileşmesinin bir sonucu olarak oluşan düzenleyici ve denetleyici kurumların yasa, yürütme ve hatta yargı yetkilerine ortak olması söz konusudur. Kamu politikalarının oluşum sürecinde belirleyici bir öneme sahip olmaya başlayan bu kurum/kurulların üyelerinin siyasi motivasyonlarla belirlenmesi, bu kurum/kurulların küresel sermayenin ve ona eklenen unsurların siyasal alanı olduğunun göstergesidir. Bir başka ifadeyle düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yönetim modelinin siyasal karar alma mekanizmasını oluşturmaktadır (Bayramoğlu Özügür, 2009, s. 291).

1980 sonrası paradigma dönüşümüyle birlikte kamusal anlayışının da daralmasına bağlı olarak devlet bazı alanlardan çekilmiş ve bu hizmetlerin sunumunu özel sektöre bırakmıştır. Bunun sonucunda literatüre giren düzenleyici ve denetleyici kurumlar kavramı, neoliberal kamu yönetimi anlayışının önemli unsurlarından biri haline gelmiştir.

### **kamu-özel ortaklığı:**

1980 sonrasında yaşanan paradigma değişiminin kamu ekonomisine kattığı en önemli kavramlardan biri olan kamu-özel ortaklıkları, kamu hizmetlerinde devlet sunumunun daraltılması fikrini hayata geçirmenin en kolay yollarından biri olmuştur. Kamu-özel ortaklıkları, bir kamu hizmeti sunmak için gerekli tesislerin inşası, yenilenmesi, bakımının yapılması veya işletilmesi konusunda ortaklık kurmak amacıyla kamu sektörü ve özel sektör arasında sözleşmeye dayalı oluşturulmuş bir anlaşma olarak tanımlanabilir (Şahin ve Uysal, 2008, s. 12-13). Farklı kamu-özel sektör ortaklık türleri olmakla birlikte, hepsinde genel amaç yatırım içerikli kamu hizmetlerinin finansmanı ve sunumu konusunda özel araçların katılımını sağlamak ve piyasa odaklı hareket etmektir.

Kamu-özel ortaklıkları aracılığıyla özel finansmanın kullanılmasının kamu bütçesi üzerindeki yükü hafifleteceği iddia edilmektedir. Ancak özel finansmanın kamu bütçesi üzerindeki yükü sadece kısa dönemde hafifletme ihtimali söz konusu olmaktadır (Şahin ve Uysal, 2008, s. 36). Bunun yanı sıra, hizmet sunumunda özel sektör ile kamu sektörünün temel amaçları ve motivasyonları farklıdır. Bu nedenle kamu-özel ortaklıkları kamu hizmetlerinin sunumunda toplumsal fayda amacını geri plana itecek ve kâr güdüsünün ön plana çıkmasına neden olacaktır. Bu durum kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya kamusalılık düzeyinin daraltılması anlamına gelmektedir. Dahası, özel finansman yöntemi, kamu hizmetlerinin sunumunda önemli olan fayda-maliyet analizi yerine kâr maksimizasyonunu sağlayacak analizleri gerektirecektir. Analiz yöntem farklılığı, kamu hizmeti sunmanın amacıyla kamu hizmeti sunma yöntemi arasında köprü kurmayı engelleyecektir.

Kamu-özel ortaklıkları uygulama itibarıyla sadece finansman meselesi değildir, aynı zamanda olası bir zararın da paylaşılması durumudur. Bir başka ifadeyle, kamu-özel ortaklıkları aynı zamanda özel sektör maliyetlerinin kamusallaşmasıdır. Ayrıca özellikle ortak firmaya sağlanan imtiyazlar,

rekabetçi bakış açısının kendi içindeki çelişkisini de ortaya koymaktadır.

### **mali kural:**

1980 sonrası neoliberal düşünce etkisinin güçlenmesi, mali disiplinin önem kazanmasına yol açmıştır. Bunun bir uzantısı olarak kamu ekonomisi literatürüne mali kural kavramı girmiş ve bu kavramın etkileri yaygınca tartışılmıştır. Mali kural kavramının ilk defa Washington Uzlaşısı'nın önemli aktörlerinden biri olan Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin bir yayın organında ele alınması elbette tesadüf değildir. Kopits ve Symansky (1998, s. 2), mali kuralı genel olarak mali performansın bir göstergesi olarak ele almış ve makroekonomik bağlamda maliye politikası üzerindeki kalıcı bir kısıt olarak tanımlamıştır. Söz konusu kurallar, bütçe açığı, kamu borçlanması ya da bunların temel bileşenlerinin GSYH'ye oranlarındaki sayısal bir tavan veya hedefi ifade etmektedir.

Hükümetlerin iradi maliye politikası tercihlerinin kısıtlandığı bir mali kural uygulamasıyla birlikte, hem kaynaklar daha etkin kullanılmış olacak hem de mali disiplin sağlanmış olacaktır. Bu yönüyle mali kural önerisi, teorik temellerini Virginia Politik İktisat Okulu'nun Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat anlayışından almaktadır.

Paradigma dönüşümüyle birlikte kamu ekonomisi literatürüne giren mali kural kavramı mali disiplinin sağlanması açısından kendi içinde tutarlı görünen bir öneridir. Ancak mali kural kavramının içerdiği bazı çelişkiler bulunmaktadır. Bunlardan ilki, iktisadi her konuda ve her değişkende serbestlik ve esnekliği savunan neoliberal yaklaşımın, söz konusu maliye politikası olunca serbestlikten uzak bir şekilde sıkı bir kontrolü savunmasıdır. İkinci çelişki, maliye disiplininde iradi maliye politikalarının temel mantığına ters duran tutumdur. Zira iradi maliye politikası, toplumsal çoğunluğun siyasal tercihlerini yansıtan yürütme organının ekonomi programını uygulama şeklidir. Bu nedenle iradi maliye politikası uygulamalarına sayısal sınırlamalar getirilmesi, toplumun iktisadi tercihlerinin de uygulanmasına getirilen engellerdir. Üçüncü çelişki ise, mali kural

**Kamu-özel ortaklıkları, kamu hizmetlerinde devlet sunumunun daraltılması fikrini hayata geçirmenin en kolay yollarından biri olmuştur.**

**Neoliberal paradigma dönüşümü sonrasında önerilen uluslararası vergi rekabeti kavramıyla, az gelişmiş ülkelerin kapitalizmin arka bahçesi haline getirilmeye çalışıldığını söyleyebiliriz.**

uygulamasının konjonktürel dalgalanmalar karşısında politika esnekliğine sahip olmamasıdır. Mali disiplini sağlamak adına maliye politikalarına uygulama kısıtları getirilmesi, herhangi bir iktisadi kriz karşısında istikrar sağlayıcı bir konjonktür karşıtı maliye politikası uygulanmasını sektöre uğratacaktır.

Bütün bunların dışında mali kural önerisi toplumsal tercihlerin değişimini dikkate almaması yönünden de eleştirilebilir. Bilindiği üzere, kamu ekonomisinde karar alma ve oylama mekanizmaları aracılığıyla kamusal mal ve hizmetlerin sunumu seçmenlerin çoğunluğu tarafından belirlenmektedir. Mali kural uygulamasına geçilmesinin ardından toplumun çoğunluğu kamu müdahalesini artıracak bir politika setini oyladığında ve genişletici maliye politikası uygulayacak bir politik yapıya yürütme organı olma yetkisini verdiğinde, mevcut mali kurallar toplumun tercih ettiği politikaların uygulanmasını engelleyecektir. Bir başka ifadeyle, mali kural uygulaması toplumun siyasal ve iktisadi tercihlerindeki olası bir değişimi göz ardı etmekte ve demokratik olmayan sonuçlar verebilmektedir.

#### **uluslararası vergi rekabeti:**

Küreselleşme olgusuyla birlikte neoliberal dönüşümün kamu ekonomisi literatürüne kattığı yeni kavramlardan biri de uluslararası vergi rekabetidir. Küreselleşmenin de etkisiyle sermaye hareketliliğinden faydalanarak, doğrudan yabancı yatırımları çekebilmek ve yerli sermayenin kaçışını engellemek amacıyla ülkelerin sermaye üzerinden aldıkları vergileri düşürme konusunda bir yarış içerisinde olmasına uluslararası vergi rekabeti denir (Kovancılar, Miynat ve Bursa-lıoğlu, 2007, s. 59).

Sermaye gelirleri üzerinden alınan vergilerin azaltılmasının yabancı sermaye yatırımlarını çekeceği yönünde bir sonuca varan uluslararası vergi rekabeti kavramı, neoliberalizmin emek üretim faktörü aleyhine yaptığı politika önerilerinin bir tamamlayıcısı olmuştur. Böylesi bir durumun gelir dağılımını bozucu etkisi ise tartışma götürmez bir gerçektir.

Uluslararası vergi rekabeti kavramının

doğduğu batı dünyasının vergi yapısına baktığımızda ise, bu gelişmiş ülkelerin sermaye üzerinden alınan vergileri azaltma konusunda az gelişmiş ülkelere önerdikleri düzeyde bir yarışın içinde olmadıklarını görmekteyiz. Bu nedenle neoliberal paradigma dönüşümü sonrasında önerilen uluslararası vergi rekabeti kavramıyla, az gelişmiş ülkelerin kapitalizmin arka bahçesi haline getirilmeye çalışıldığını söyleyebiliriz.

#### **4.sonuç**

1980 sonrasında neoliberal yaklaşımın uygulama alanında da egemen olmasıyla birlikte kamu ekonomisinde devletin küçültülmesi, özelleştirme, deregülasyon, sosyal harcamaların azaltılması, mali disiplinin sağlanması gibi politikalar ön plana çıkmıştır. Yaşanan bu paradigma değişimi kamu ekonomisi literatüründe kavramsal değişimlere de neden olmuştur.

Hâlihazırda var olan bazı kavramlar farklı anlamlarda kullanılarak bir içerik dönüşümüne maruz kalmıştır. Bunların başında kamusal mal ve hizmetler gelmektedir. Devletin küçültülmesi mantığıyla birlikte kamusal malın kapsamı daraltılmıştır. Kurumsal özerklik kavramı yerini daha çok mali anlamdaki özerkliğe bırakmıştır. Bütçe sistemleri de paradigma değişimleriyle paralel bir seyir izlemiş ve performans dayalı bir bütçeleme anlayışı hakim olmuştur. Katılımcılık kavramı da kamu kaynaklarının esas sahibi olan geniş halk kitlelerinin karar sürecine katılması anlamından uzaklaşmış ve yerini sermaye ve sivil toplum örgütlerinin katılımına terk etmiştir. Saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramları ise neoliberal mantık sınırları içerisinde mali bilgilerin kamuya erişim idari hiyerarşi içerisindeki yapılanmalara aktarılmasına dönüşmüştür.

Paradigma dönüşümüyle birlikte kamu ekonomisi literatürüne yeni kavramlar da eklenmiştir. Bunlar kamu yönetiminde devletin rolünü daraltan yönetim; küresel güçlerin politik, askeri ve ekonomik alanlardaki egemenliğini güçlendiren küresel kamusal mallar; kamu yönetimini işletme mantığına indirgeyen stratejik planlama ve yönetim; müdahaleci devlet anlayışını ortadan kaldıran düzenleyici ve denetleyici kurumlar;

özelleştirmenin yeni yüzü olan kamu-özel ortaklığı; toplumsal tercihleri göz ardı eden ve krizler karşısında politika esnekliğini kaybeden mali kural ve gelir dağılımını bozan uluslararası vergi rekabeti kavramlarıdır. Kamu ekonomisinde anlam dönüşümüne uğrayan kavramların içinin boşaltılması, ana akım dışı unsurların söz konusu kav-

ramları kullanma direncini kırmaktadır. Paradigma dönüşümüyle birlikte kamu ekonomisine dahil olan kavramlar ise, hem neoliberalizme kuramsal meşruiyet kazandırma çabası içerisindedir, hem de neoliberalizmin uygulanabilirliği konusunda birer enstrüman görevi görmektedir.

## kaynakça

- Balseven, H. ve Önder, İ. (2009). Türkiye'de kamu kesiminde neoliberal dönüşüm. N. Mütevellioğlu ve S. Sönmez (Ed.), *Küreselleşme, kriz ve Türkiye'de neoliberal dönüşüm* içinde (s. 77-128). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bayramoğlu Özüğurlu, S. (2009). Türkiye'de devletin dönüşümü: Parlamenter popülizmden piyasa despotizmine. N. Mütevellioğlu ve S. Sönmez (Ed.), *Küreselleşme, kriz ve Türkiye'de neoliberal dönüşüm* içinde (s. 261-302). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Çetinkaya, Ö. (2018). Türkiye'de uygulanan bütçe sistemleri ve sistem macerasının değerlendirilmesi. Ö. Çetinkaya ve A. Gerçek (Ed.), *Prof. Dr. Nihat Edizdoğan'a armağan* içinde (s. 43-68). Bursa: Ekin.
- Desai, M. (2003). Public goods: A historical perspective. In I. Kaul, P. Conceição, K. L. Goulven & R. U. Mendoza (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization* (pp. 63-77). Oxford: Oxford University Press.
- Durmuş, M. (2012). Yeniden kamusalılık! Kamusalılığı yeniden tanımlamak ya da yerine devrimci bir seçenek koymak?. *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 45-46, 34-48.
- Eser, H. B., Memişoğlu, D. ve Özdamar, G. (2011). Sosyal siyasetin üretilmesi sürecinde refah devletinden neo-liberal devlete geçiş: Devletin kamu hizmeti sunma işlevinin değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16(2), 201-217.
- Günsoy, G. ve Günsoy, B. (2009). *Yapısal reformların ekonomik başarısı*. Bursa: Ekin.
- Kalmış, H. (2014). Türkiye'de kamuda hesap verilebilirlik ve denetim. T. Berksoy ve M. Şahin (Ed.), *Kamu maliyesinde güncel sorunlar* içinde (s. 181-214). Ankara: Seçkin.
- Kanbur, R. (2004). Cross-border externalities and international public goods: Implications for aid agencies. In L. Benería & S. Bisnath (Eds.), *Global tensions: Challenges and opportunities in the world economy* (pp. 54-62). New York: Routledge.
- Kaul, I., & Mendoza, R. U. (2003). Advancing the concept of public goods. In I. Kaul, P. Conceição, K. L. Goulven & R. U. Mendoza (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization* (pp. 78-111). Oxford: Oxford University Press.
- Kazgan, G. (2009). *Küreselleşme ve ulus-devlet: Yeni ekonomik düzen* (5. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kopits, G., & J. Craig (1998). Transparency in government operations. *Occasional Paper 158*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Kopits, G., & S. Symansky (1998). Fiscal policy rules. *Occasional Paper 162*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Kovancılar, B., Miynat, M. ve Bursalioğlu, S. A. (2007). *Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Lee, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2003). *Public budgeting systems* (Seventh Edition). Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers.
- Malkin, J., & Wildavsky, A. (1991). Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned. *Journal of Theoretical Politics*, 3(4), 355-378.
- Morrissey, O., te Velle, D. W., & Hewitt, A. (2002). Defining international public goods: Conceptual issues. *Overseas Development Institute Working Paper*, London.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (Fifth Edition). İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Olsen, J. P. (2009). Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. *West European Politics*, 32(3), 439-465.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Shah, A., & Shen, C. (2007). A primer on performance budgeting. In A. Shah (Ed.), *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 137-178). Washington, D.C.: The World Bank.
- Sönmez, S. (2004). Küresel finansal düzen, yönetim ve büyüme. N. Y. Mızrak (Ed.), *Dünya ekonomisinde bütünleşme hareketleri ve Türkiye içinde* (s. 111-141). Ankara: Siyasal Yayınevi.
- Şahin, M. ve Uysal, Ö. (2008). *Kamu ekonomisi perspektifinden kamu-özel ortaklıkları*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the "Washington consensus". *World Development*, 21(8), 1329-1336.
- Yüksel, C. (2013). Kamu ekonomisi ve çevre sorunları. C. Oskay ve C. Yüksel (Ed.), *Türkiye ekonomisinde güncel ekonomik ve mali konular* içinde (s. 173-189). Bursa: Ekin Yayınevi.

# özelleştirme - “kuram”, uygulama ve sorunlar özelleştirmenin kara kitabı'na giriş denemesi

Serdal Bahçe\*

## özet

Özelleştirme özü itibarıyla sermaye birikiminin menzilini genişleterek sermayenin krizini hafifletme çabasının bir unsurudur. Bu anlamda aslında sermaye birikiminin önündeki yasal ve toplumsal engellerden birinin daha yıkılmasına işaret emektedir. Bu çerçevede içinde özelleştirme sürecinde oluşturulan kuramsal yazın aslında özelleştirmenin bir kuramının olmadığını göstermektedir. Diğer taraftan özelleştirme süreci hem özelleştirme işlemi sırasında hem de sonrasında toplumsal, siyasal, yasal ve ekonomik olarak çok ciddi sorunlar yaratmıştır. Bu yazının temel amacı vurgulanana bu hususları detaylarıyla ele almaktır.

**anahtar kelimeler:** Özelleştirme, sermaye birikimi, Türkiye, serbestleştirme.

## abstract

### privatization – “theory”, implementation and problems prolegomena for the “black book” of privatization

In essence, privatization is a basic component of the program which is designed to mitigate the systemic crisis of capital accumulation by extending its range. In this respect, privatization indicates the demolishing of a structural barrier which constrained the domain of capital accumulation. A brief analysis of the alleged theoretical literature on privatization reveals the non-existence of any theory. On the other hand, privatization has generated significant ex ante and ex post social, economic, legal and political problems. These are the basic themes of this study.

**key words:** Privatization, capital accumulation, Turkey, liberalization.

### -İlter Ertuğrul'un Anısına-

“Sonuç; özelleştirmenin iyisi, kötüsü olmaz. Bütün özelleştirmeler kötüdür... Özelleştirme isteyenler, “sömürgeleşmek” istediklerini bilmelidirler.”<sup>1</sup>

“Mahiyeti itibarıyla geçici olması doğal olan buhran ve geçiş devirlerinde kötümser tahminlerde bulunanların, Alpullu Şeker Fabrikasının resmi açılışında bulunmalarını isterdim... Yüzlerce kilo demir kütlesi canlanmış ve insanoğlunun ihtiyacını tatmin için beşerin iradesine tabi birer şuurlu heykel gibi hizmet etmektedir.”<sup>2</sup>

“Nisan ayında yapılan özelleştirme ihalesi ile ... 150 Milyon liraya satılan Alpullu Şeker Fabrikası 8 ay sonra alıcı firmaya devredildi. Alıcı firmanın 8 aydır yükümlülüklerini yerine getirmediği için ihalenin iptal edilmesi gerekirken, firmanın teminatlarını yakmamak için devrin yapıldığı kaydediliyor... İhale şartnamesine göre, Alpullu Şeker Fabrikası, 2018-2019 kampanya döneminden başlamak üzere 5 yıl üretim şartı ile satılmıştı. Buna göre, 5 yıllık üretim şartının bir yılını alıcı firma değil Türk Şeker yerine getirmiş oldu. Üretim şartı konusunda firmaya büyük bir ayrıcalık sağlanırken, hukuksuz devir aynı zamanda üretilen şekerde alıcı firma bir hak talep edecek mi sorusunu da gündeme getirdi.”<sup>3</sup>

\* Doç. Dr.  
Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi  
Maliye Bölümü  
ORCID: 0000-0001-  
8213-4763



Sıradan burjuva akli burjuvazinin siyasal düzlemdeki tam ve gerçek iktidarını sağlayan unsurlardan biri olan tarihsel burjuva rasyonalizmi ve onun getirdiği düşünce kalıp ve alışkanlıklarını yerinden etmektedir. Düşünsel bir atılım olan burjuva usçuluğu, aklın kovulduğu bir dünyada bir tür anakronizm olarak durmakta, delik deşik olmuş bir bayrak gibi gönderde dalgalanmaktadır. Akılcı kuramsallaştırmalarla gerçek dünyanın gerçek ve birbiriyle ilintili problemlerine çözüm bulma güdüsü ve çözümü bir tür toplumsal iyi ve yarar kavramına dayandırma eğilimi gitmiş, yerlerini sermaye birikiminin işine geldiği gibi parçaladığı bir dünyada parçalanmış sorunlara tek tek acil reçeteler bulma zorunluluğu almıştır. Sermayenin genelleşmiş programı, sermayenin genelleşmiş sistemik sorunlarına çözüm ararken genelleşmiş bir başkaldırı ve reddiye ile karşılaşmamak için çözümleri parçalamış ve her birini sosyoekonomik içeriklerinden arındırarak görünüşte "teknik" bir çözüme dönüştürmüştür. Böylece her bir çözüm görünüşte tarafsız ve teknik bilgiye haiz uzmanların uzmanlık alanına dönüştü. Sermaye birikiminin özünde tekleştirdiği, görünüşte parçaladığı nesnel dünya parsellenerek her biri sermayenin güncel ve miyopik çıkarlarına uygun şekilde düzenlenen topoğrafyalara bölünmüş oldu. Özellikle sosyal bilim alanları arasındaki bağlar hepten kopartılırken sosyal bilimlerde kendi içlerinde disintegre edildiler ve böylece kırılmış bir aynanın bütünlüğe bir yansıma yerine parçalanmış ve ilgisiz görüntüler sunmasına benzer bir şekilde ilgisiz ve havada duran eften pütten görüntüler sunan alt disiplinlere ve alt uzmanlık alanlarına bölündüler. İktisat ilmi bu türden bir parçalanmışlığı had safhaya vardiama konusunda eline su dökülemez bir düzeye ulaştı. İktisadi düzlemde her bir sorun diğeriyle ilgisi olmayan teknokratik bir uzmanlık alanına dönüştürüldü ve her bir sorunun görünüşte değer yargılarından ve özellikle otokratik baskın karakterini parçalanmışlık şalının ardına gizleyen sınıfın çıkarlarından bağımsız bir teknik çözümü ortaya çıktı. Böylece her bir sorun kendine göre tanımlanmış uhrevi bir

etkinlik tanımına göre çözümlenmeye açık hale geldi.

Ancak tam da bu noktada bir sorun baş gösterdi. Sorunların çözümü için oluşturulmuş kısmi kuramlar birbirinden kopukmuş gibi görünen sorunlara yönelik kısmi kuramlar olmaya çalıştıkları için bir türlü kuram olamadılar. Sonuçta belirli bir alanda önceden verilmiş bir hükmü aklamaya çalışan holistik, diğeri bir deyişle uydurma gerçeklerin uydurma farklılıklarını da içeren uydurma bir bütünlük oluşturan uydurma kelimeler ortaya çıktılar. Hepsi bir araya geldiğinde bir cehalet tapınağı oluşturan bu "iktisadi" kelimeler bir tür dine doğru evrim geçirdi. Ancak bu din de her din gibi uhrevi hükmü yeryüzünde nesnelleştirmek yerine nesnelleşmiş ancak perdelenmiş çıkarları aklamaya yönelik apolojetik bir söyleme dönüştü. Daha açık konuşmak gerekirse, özellikle iktisat ilmi ile ilgili olarak; sermayenin acil çıkarları nezdinde atılan adımlar önden giderken, iktisat ilmi arkadan giderek bu adımları aklayan bir tür vaize dönüştü. Özellikle özelleştirme sözü konusu olduğunda bu yargının doğruluğu çok çabuk ortaya çıkmaktadır.

#### **özelleştirme: kuram olmayan "kuram"**

1973'ün 11 Eylül'ünde Allende'yi başkanlık sarayının balkonunda uçaklarla katleden Pinochet faşizmi ekonominin yönetimini teslim ettiği Şikago Oğlanları aracılığıyla uygulamaya başladığı ekonomik program uyarınca ilk kütlese özelleştirmeleri başlattı.<sup>4</sup> Böylece General Pinochet sonra iktidara gelecek olan Reagan, Thatcher, Kohl, Özal ve diğertlerinin izleyeceği patikayı da çizmiş oldu. Bu patika sermayenin acil çıkarları için çizildi. Patikanın niteliklerine sonra dönülecektir. Ancak burada altı çizilmesi gereken husus, sermayenin elini onun dünya görüşünü yansıtan güdük bilimden daha çabuk tuttuğudur.<sup>5</sup> Uygulama önden gitti, uydurma kuram arkadan geldi (örneğin İngiltere için bkz. Bishop ve Kay, 1989). Dolayısıyla Henig'in (1989) ABD örneğinden hareketle özelleştirme kuramının uygulamalara kuramsal bir çerçeve oluşturmak için sonradan oluşturulduğu tezi yerinde ve doğru bir tez gibi görün-

**Sermayenin genelleşmiş programı, sermayenin genelleşmiş sistemik sorunlarına çözüm ararken genelleşmiş bir başkaldırı ve reddiye ile karşılaşmamak için çözümleri parçalamış ve her birini sosyoekonomik içeriklerinden arındırarak görünüşte "teknik" bir çözüme dönüştürmüştür.**

**Özelleştirme özel bir uygulama ve çözüm alanı olduğu için ayrıca özel bir söyleme ve sözde-kurama ihtiyaç duymaktaydı.**

mektedir. Özelleştirmenin kuramsal meşrulaştırılması işi özünde ciddi bir işti kuşkusuz. İki nedenle; birincisi özelleştirme programlarını uygulayacak bürokrasi ona uygun bir akademik tedarikten geçmeliydi; ancak henüz ortada bir kuram yoktu. İkincisi de iktisat giderek çapsiz ve soysuz bir teknokratik praksyolojiye, pratik bilime doğru evrim geçirmekteydi ve dolayısıyla acil çözümleri global ve evrensel "gerçeklere" dönüştürme işini maharetle üstlenmek zorundaydı. Kervan yolda düzülmeiydi; sermayenin kamu varlıklarını talanına izin veren özelleştirmenin evrensel bir rasyonaliteden doğduğu tezini güçlendirecek sözde bir kuram yaratılmıyordu. Özelleştirmenin iktisadi kuramı için gerekli kuramsal altyapı ve kavram deposu hazırды. ABD menşeli sağcı kamu seçimi kuramları, rant kollama kuramları veya bürokrasi kuramları emre hazırды. Kavramsal araç deposu da hazırды; kapitalizmin mesihi Aziz Milton Friedman iktisat için normatif ve pozitif ayırımını güçlendirmiş ve kamu yararını gözetken her türden iddiayı ve yargıyı normatiflikle suçlayarak sözde bilimin sınırlarının dışına tehcire yollamıştı. Geriye sadece pozitif bir bakış açısıyla temellendirilecek evrensel gerçekler kalmıştı. Evrensel gerçek ise "kamusal olan" en kötüdür diktumunu dayatmaktaydı.<sup>6</sup> Ancak bu genel geçer saçmalıklar silsilesi yetmezdi, özelleştirme özel bir uygulama ve çözüm alanı olduğu için ayrıca özel bir söyleme ve sözde-kurama ihtiyaç duymaktaydı. Bu kuram ve kurama has yazın oluşturulurken kuşkusuz başlangıçta biraz çekingen ve utangaç davranıldı. Günümüzde sermaye lehine bir çözüm olarak özelleştirme kocaman bir külliyata sahiptir ve bu külliyat dört aşamada oluşturulmuştur:

**1.Utangaç Dönem I: Bazı işleri, bazı şartların geçerli olması durumunda özel firma da kamu firması kadar iyi yapabilir.** Bu utangaç dönemin miladını kabaca 1980'lerin ortalarına koyabiliriz. Bu miladın kendisi bile aslında zavallı bilimimizin sermaye lehine uygulamaları aklama güdüsüyle sürekli geriden takip ettiğini kanıtlamaktadır. Bu konudaki akademik yazın henüz ortada yok iken Dünya Ban-

kası Başkanı Clausen 1985'de direktörler kurulunda yaptığı konuşmada özellikle borç krizini yaşayan az gelişmişlerde bütçe üzerinde yükü büyüyen KİT'lerin yeniden yapılandırılması ve gerekirse özelleştirilmeleri gerektiğini tevdi etmişti (Clausen, 1985). Kelli felli iktisatçılar bunu "başlayın" talimatı olarak algılamış olmalılar çünkü sonrasında bir dizi önemli akademik yayın sökün etti (bkz. Bös, 1986; Colinge, 1985; Hanke, 1985; Staaf, 1983). Bu ilk utangaç dönemde hangi şartlar altında özel firmanın da en az kamu mülkiyetindeki firma kadar başarılı olabileceği araştırıldı. Örneğin dönem içinde en çok dikkat çeken makalelerden bir olan Sappington ve Stiglitz'in çalışmasında (1987) eğer enformasyon (talep ve maliye şartları ve üretim teknolojisi ile ilgili enformasyon) tam anlamıyla kamusal ise özel firmanın şansının olmadığı, eğer özel bir bilgi var ise özel firmanın da kamu firması kadar başarılı olabileceği vurgulanmıştı. Tabii bahsi geçen konularda tam anlamıyla herkese açık enformasyon nasıl olacak sorusu kendini dikte etmektedir. Bu imkânsız olduğu için çok açık bir şekilde Sappington ve muhterem Stiglitz dolaylı yoldan bırakın özel firma yapsın demektedirler. Bu dönemdeki diğer çalışmalar da neredeyse aynı kuramsal çerçeve üzerinden aynı mesajı verdiler. Bu dönemdeki çalışmaların ekserisi kamu firması yöneticilerinin aynı zamanda siyasal bir anlaşmaya tabi olmalarından dolayı gizli gündemlerinin olduğunu, bu gizil çıkarların maksimum sosyal refaha ulaşılmasını engelleyeceği lakırdılarını tekrarlayıp durdular. Buna ek olarak kamu firması yöneticilerinin aynı zamanda kamu görevlisi olmalarından dolayı başarı durumunda ödüllendirilmediklerini, başarısızlık durumunda ise cezalandırılmadıklarını iddia ettiler. Böylece demonize yaratıklar olan kamu görevlilerinin gizli hırsları ve açgözlülükleri üzerine inşa edilmiş bayağı bir söylem oluşturdular (bu bakış açısının eleştirisi için bkz. Boratav vd., 1993).

**2.Utangaç Dönem II: Bazı durumlarda, bazı şartlar gerçekleştiğinde kamu firmaları da en az özel firmalar kadar başarılı olabilirler.** İkinci utangaç dönemde

kontrol grubu özel firmalardan oluşturuldu, böylece bu defa mahkemeye sanık olarak kamu firmaları çıkartıldı (örnek olarak bkz Fershtman, 1990 ve Moe, 1987). Aslında bu dönem ilk dönemde özel firmaya yaşam alanı tanıyan olağanüstü şartların olağanlaştırıldığı dönem oldu. İlişki tersine çevrildi. Bu dönemde özellikle kamusal hizmet sektörleri (eğitim, sağlık) ve doğal tekel şartlarına haiz sektörlerin kamusal mülkiyette kalması görece katlanılabilir bir durum olarak algılanmaktaydı. Birinci dönemde daha yaygın bir vurguya sahip piyasa başarısızlığının bu dönemde alanı biraz daraltıldı. Böylece özel kapitalist sermaye birikimine daha geniş bir alan açılmış oldu.

Bir ara belirleme yapmamız gerekiyor; neoklasik iktisadın rekabet kavramsallaştırması oldukça sorunludur. Öncelikle statiktir; geçmişini silen ve geleceği yok sayan bir anlayıştan türemektedir. Ayrıca oldukça arkaiktir; tüm süreci firma sayısına bağlayarak kapitalist sermayeler arası rekabeti anlama yetimizi elimizden almaktadır. Üçüncüsü ise sermaye birikiminin temel dinamiğini anlamamızı imkânsızlaştıran çocuksu bir fiyat kuramına sahiptir. Sırf bu nedenle neoklasik iktisattan türetilen "piyasa başarısızlığı" ve "devlet başarısızlığı" terimleri külliye başarısız kavramlardır, çünkü akıl kırıcı bir rekabet kavramsallaştırmasından türetilmektedirler.

**3.Saldırı Dönemi I: Üretim teknolojisindeki ve organizasyon anlayışındaki dönüşümler kamu mülkiyetinin zorunlu olduğu alanların yüzölçümünü oldukça daraltmıştır. Kamu mülkiyetinin eskiden egemen olduğu üretim segmentlerinin bir kaçı dışında üretim özel firmalar tarafından üstlenilebilir.**

Özelleştirme fırtınası özellikle elektrik, doğal gaz ve su gibi sürekli ölçek ekonomileri arz eden sektörlerle sığıradığında karşı saldırı tüm benliğiyle ortaya çıktı. Belirli birkaç özel alan (örneğin elektrik iletimi veya doğal gaz iletimi gibi) dışındaki alanlara hâkim tüm kamu mülkiyetindeki üretken firmalar satılabilir hale geldiler. Böylece dokunulmaz alan pek kalmadı.

Yine bir ara not düşmek durumundayız. Özelleştirme güdük söylemi bu aş-

maya ulaştığında artık giderek meslek adamına dönüşen iktisatçı eskiden ilgi göstermediği alanların uzmanlığına da soyunmaya başladı. Aslında bu gelişme bayağı iktisadın ikiyüzlülüğüne de bir örnekti. Kamu mülkiyeti altında iken iktisatçılar ulaştırma, sağlık, eğitim, enerji veya iletişim gibi alanlara ilgi duymazlardı. Ne zaman ki tüm bu alanlar özel sermaye birikiminin talanına açıldı ortalık birden eğitim ekonomisi, sağlık ekonomisi, ulaştırma ekonomisi ve enerji ekonomisi uzmanlarıyla doldu taşı. Böylece burjuvazinin sözde biliminin sermaye birikimine konu olmayan şeylerle ilgilenmediği bir kere daha kanıtlanmış oldu.

**4.Saldırı Dönemi II: Kamusal mülkiyet kötüdür. Tek firmanın egemenliğinin zorunlu olduğu alanlar bile etkin bir kamusal düzenleme ile tek bir özel firmanın egemenliğine bırakılabilir. Kuralları tesis edildiğinde işletme hakkı için örtük bir rekabetçi süreç işletilebilir.**

Böylece özelleştirme söylemi en olgun haline ulaştı ve kamunun üretken faaliyetleri tarih öncesi olarak damgalandı ve rafa kaldırıldı. Bu noktada sermaye birikiminin ulaşamadığı alan kalmamış oldu.

Söylem bu aşamalardan geçerek olgunlaşırken kapitalist devletler özelleştirmeler konusunda önden gitmekteydiler. Akademisyenler uğraşadursunlar özellikle küresel sermayenin küresel kurumları özelleştirmeyi uzmanlık gerektiren bir uygulama alanına çevirdiklerinden uygulamaya yönelik tavsiye görünümündeki direktiflerden kocaman bir yazın üretmişlerdi zaten.<sup>7</sup> Bretton Woods kurumlarının bölge ya da ülke masaları sürekli olarak küresel sermaye kurbanı ülkelerin özelleştirme talanında ne kadar yol aldıklarına dair raporlar üretiler. Bunlar yetmezmiş gibi koroya bir de özelleştirme uygulamalarına danışmanlık yapan küresel denetim ve proje kuruluşları eklendi. Örnek olsun: az gelişmiş ülkelerin özelleştirme uygulamalarında danışmanlık yapan ve bu işten hayli yekûn toplayan KPMG Privatization Barometer adında yıllık bir rapor hazırlamakta ve kapitalist ülkelerin bu talan konusunda rüşlerini ne ölçüde ispatladıklarını değerlendirmektedir.

**Özelleştirme fırtınası özellikle elektrik, doğal gaz ve su gibi sürekli ölçek ekonomileri arz eden sektörlerle sığıradığında karşı saldırı tüm benliğiyle ortaya çıktı**

**Özelleştirme, kamu mülkiyetinin veya kamu işletme haklarının özel sermaye birikimine eklenmesinin önünü açma anlamına geliyorsa eğer zaten sözlük anlamıyla bile kaçınılmaz sorunları çağırılmaktadır.**

Deloitte ve Price Waterhouse da sürekli raporlar yayınlamaktadırlar. Bazı yazarlara göre bu kurumların raporları aslında ülkeler üstünde özelleştirme yönünde etkili bir baskı yaratmaktadırlar (Tansey, 2017). Küresel sermayenin kurumları ve sömürge danışmanlık firmaları kuşkusuz saf akademisyenlerden daha ileri görüşlüydüler. Özelleştirmenin kuram olmayan kuramını oluşturmaya çalışan akademisyenler, enformasyonla, asil-vekil problemiyle veya şeytani bürokratlarla ve politikacılarla uğraşadursunlar, bu kurumların yayınladığı uygulama ve tavsiye raporları daha gerçekçiydi; en azından sermayenin kısa dönemli çıkarları açısından. Örneğin 1990'da IMF namına Kjellstörn (1990) tarafından hazırlanan Türkiye üstüne raporda çok açık bir şekilde Türkiye'de özelleştirmenin etkinlik-verimlilik bir yana bütçe üzerindeki yükü azaltma güdüsüyle yapıldığını teyit etmektedir. Bunların oluşturduğu yazına göre özelleştirme kamu bütçesi üzerindeki yükü kaldıracak, verimsiz partizan istihdamı kısıtlayacak ve sermayeyi tabana yayarak sermaye piyasalarının gelişimine katkıda bulunacaktı. Hoş, aşağıda vurgulanacak, ilki ve üçüncüsü pek tabii ki gerçekleşmedi; zaten kimse de gerçekleşmelerini beklemiyordu. Ancak yine de daha nesnel hedefler gibi durmaktaydılar. Böylece iki kanaldan beslenen garip bir yazın oluştu. Bir tarafıyla sözde bir kuram, diğer tarafıyla iyi niyetli temennilerden oluşan tavsiyeler; bu hilkat garibesi yazın aslında bizatihi kendisi normatif idi (müteveffa Friedman mezarında dört dönüyordu). Bugün bu yazın büyümeye devam etmektedir. Geldiğimiz noktada bu yazına bir de özelleştirmenin beklenen sonuçları verip vermediğini araştıran istatistik/ekonometrik yöntemler kullanan kuramsız ad-hoc çalışmalar eklendi. Yazının bu kanadının en temel derdi en azından belli başlı göstergelerde özelleştirmelerin beklenen sonuçları verdiğini kanıtlamaktır (her ne kadar kanıtlar tersini gösterse de). Ancak giderek sefilleşen bu yazın aslında daha baştan ortaya koyduğu ilkelerin ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyecek yapısal sorunları görmedi; bu körlük ise

kuşkusuz bu yazının içindeki son bilim kırıntılarını da budadı ve onu bayağı bir aklama çabasına indirgedi.

### **Özelleştirme: sorunlar**

Özelleştirme, kamu mülkiyetinin veya kamu işletme haklarının özel sermaye birikimine eklenmesinin önünü açma anlamına geliyorsa eğer zaten sözlük anlamıyla bile kaçınılmaz sorunları çağırılmaktadır. Öncelikle özelleştirme sıradan ticari bir alışveriş değildir. Kapitalist piyasaya has ticari alışverişte (firma devirleri de dahil) alıcı ve satıcı en azından görünüşte sahte bir eşitlik düzeyindedirler. Oysa burada olağanüstülük alıcının değil satıcının niteliğinden kaynaklanmaktadır; satıcı kamusal otoritedir (uygulamaları gözden geçiren Henig vd. (1988) aslında özelleştirme uygulamasının özünde ekonomik ya da mali değil siyasi bir uygulama olduğunu çok açık bir şekilde belirtmektedirler). Satılan ise sıradan bir kapitalizasyon sürecinin doğal sonucu olarak ortaya çıkmış bir firma değildir; kamusal otoritenin meşru temsilcisi olduğunu iddia ettiği halkın birikmiş emeğinin ürünüdür. Kısacası ekonomik ya da ticari bir işlem değil, bizatihi siyasi bir işlemdir. Sırf bu nedenle bile ticari hukuk kurallarına göre işletilmesi ciddi sorunlara yol açacaktır (nitekim açmıştır da). Başka sosyal bilim alanlarıyla ilişkisini onları aşağılayarak kopartmış olan sözde bilimimiz kuşkusuz bu boyutun farkına varamayacak kadar alılaşmıştır. İkincisi de seçilmiş hükümetler (ki çoğunda işi aşırı sağcı ya da faşizan rejimler kotarmış bile olsa) seçilmişlikten ve arkalarındaki çoğunluktan destek alarak verdikleri kararın meşruluğundan dem vursalar da (ve hatta anayasa dahil yasal mevzuatı meşruluğu sağlayacak şekilde değiştirse de) birikmiş ortak emeğin doğal ürünü olan kamusal üretken kapasitenin özel sermayeye devredilmesi kuşkusuz giderek içi boşalan burjuva hukuku açısından bile muvazaalı olacaktır. Nitekim "Şok Tedavi" sırasında özelleştirme uygulamalarını hızla hayata geçiren Rusya'nın deneyimini Shelley kriminal bir süreç olarak görmektedir. Shelley'e göre bu süreçte basit burjuva

hukukunun her türlü ilkesi ihlal edilmiş ve devlet firmaları yolsuz bir şekilde peşkeş çekilmişlerdir (Shelley, 1995).

Hukuki statünün ötesinde bir de siyasal sorun mutlaka ortaya çıkacaktır. Solun reformist, sosyal demokratik aktörlerinin de özelleştirme konusunda yelkenleri sonuna kadar indirdikleri bir ortamda bu sorunun yaşanması olası değil gibi görünse de siyasal bir sorun vardır. Kamusal mülkiyet hükümetlerin yaşam ömürlerini aşan işlevselliğe sahip bir araçtır aynı zamanda. Özellikle sermaye yanlısı oyunun kurallarına uymayacağını deklare etmiş emek yanlısı bir hükümetin iktidara gelme olasılığı hala vardır. Bugün verilen özelleştirme kararı bu türden bir olasılığın gerçekleşmesi durumunda seçimle işbaşına gelecek radikal solcu iktidarların elini kolunu bağlayacaktır. Bu ise apaçık siyasal bir sorundur. Özelleştirmeyi basit ticari hukuk ilkelerine göre yürütülen bir işlem gibi ele almak kuşkusuz bu siyasal sorunu görmezden gelmek anlamına da gelecektir. Bir siyasal iktidarın kendisini iktidara getiren siyasal kuralları ve rejimi değiştirmeye yönelik adımlarının yaratacağı sorun kadar ciddi bir sorundur. Gündük burjuva demokrasisi bile var olan iktidarın geçiciliğini akılda tutarak olası pervasızlıklarını önlemek için emniyet sübapları oluşturmuştur. Özelleştirme tam da bu türden bir pervasızlıktır. Dahası, özellikle özelleştirme sürecinde satıcının siyasal otorite olması sürecin kendisini sorunlu hale getirmiştir ve getirecektir. Basit ticari alım satımda yürütülen pazarlıklar ve çıkan sonuç özellikle alıcı ve satıcının ekonomik güçlerine ve acil ihtiyaçlarına bağlı olarak ortaya çıkacaklardır. Oysa özelleştirme talanı sırasında potansiyel alıcının seçimi, seçen mutlaka o ya da bu dünya görüşüne ve o ya da bu çıkarıya taraf olmak zorunda kalan siyasal aktör olduğu için ekonomik güç ve ihtiyaçların ötesinde taraf olma, biat etme, yakınında durma türünden faktörlere bağlı hale gelecektir (ki Türkiye'nin özelleştirme deneyimi bu yargıyı defalarca kanıtlayacak örneklerle doludur). Satıcının seçiminin kendisi seçim yönteminden bağımsız olarak ciddi bir siyasal soruna yol açacaktır. Bu anlam-

da yerli sermaye grupları yerine yabancı ortaklıkların alıcı olarak tercih edilmesi de sorunu çözmeyecektir (Türk Telekom deneyimi bu yargının da doğruluğunu kanıtlamaktadır) çünkü satıcı belirli bir siyasal ideolojiye sahip ve sadece belirli toplum kesimlerine hitap eden bir siyasal aktördür. Kısacası sorun alıcının değil satıcının kimliği ile ilgilidir.

Gelelim satış yöntemlerinin yarattığı sorunlara. Deneyimler denenen her yolun kendine göre kusurlarının olduğunu göstermiştir (Buckland, 1987). Bu talan ilk başladığında özelleştirmeye ant içmiş siyasal aktörler ortalarda "sermayeyi tabana yayma" türünden bir slogan atıyorlardı. Halka ya da çalışanlara arz bazı durumlarda denendi ancak bu adımların göstermelik olduğu özelleştirmenin lanetli tarihi tarafından kanıtlandı. Özelleştirmeyi deneyimleyen tüm ülkelerin özelleştirme gelirleri içinde halka ya da çalışana arz oldukça düşük bir orana sahiptir. Ayrıca "sermayeyi tabana yaymak" türünden bir adım kuşkusuz koca bir yalanı gizlemektedir. Öncelikle bir şeyin kamu mülkiyetinde olması ile bu mülkiyetin göstermelik tapu senedinin binlerce ufak parçaya bölünerek halka satılması aynı anlama gelmez. İki nedenle; hisse haline getirilmiş kırıntı halindeki mülkiyet hakkı pazarlanabilir, iyi para verene satılabilir. Sırf bu nedenle bile halka arz sonrası ortaya çıkacak mülkiyet yapısına görece popülist/eşitlikçi elbise dikmeye çalışmak kuşkusuz suya yazı yazmaya çalışmak ile aynı anlama gelecektir. Nitekim deneyimler bu türden özelleştirmelerin hemen ertesinde, hele bir de özelleştirilen belirli bir ölçüde kâr vaat ediyorsa, tabana yayılmış mülkiyetin giderek belirli ellerde toplandığını göstermektedir. Kamusal mülkiyeti parçalayarak onu sermayeleştirilebilir hale getirmek onun daha büyük ve güçlü sermaye grupları tarafından ele geçirilmesine yol açmaktadır (Rahmetli üstadımız İlder Ertuğrul bir sunuşunda şunu belirtmektedir: "Thatcher'in "başarılı" özelleştirmesi sonucunda, İngiltere'de 2.200.000 adet "T" hissesinin %48.4'ü, 174 kişinin, %66.2'si ise, 700 kişinin elinde toplanmıştır" (Ertuğrul,

**Kamusal mülkiyeti parçalayarak onu sermayeleştirilebilir hale getirmek onun daha büyük ve güçlü sermaye grupları tarafından ele geçirilmesine yol açmaktadır.**

**Özelleştirme yöntemlerinin tüm dünyada zaman içinde giderek benzeşerek tekilleştigiğine şahit olduk. Üstelik yöntemler bir yana özelleştirme süreçleri de benzeşmeye başladı.**

1998)). İkincisi bu yalanın diğer bir boyutu da sermayenin bir toplumsal ilişki olarak sahip olduğu iki temel boyutuyla ilgilidir; mülkiyet ve kontrol. Ne yazık ki sermayeyi tabana yayma söylemine safça inananlar bu boyutlardan sadece ilkinin dikkate almak ve ikincisini ise ciddiye almamak gibi vahim bir hataya düşmektedirler. Mülkiyeti paylaşmak kontrolü de paylaşmak anlamına gelmez.<sup>8</sup>

Tüm bunların ötesinde özelleştirme yöntemlerinin tüm dünyada zaman içinde giderek benzeşerek tekilleştigiğine şahit olduk. Üstelik yöntemler bir yana özelleştirme süreçleri de benzeşmeye başladı. Dönemin sonunda özelleştirmeden gelen gelirleri özelleştirme ve satış yöntemlerine göre ayırdığındınızda doğrudan satış ve ihalesiz satış yöntemlerinin ağır bastığını görürsünüz. Bu tam da yukarıda bahsedilen hukuki sorunların ve siyasi sorunların tüm özelleştirme süreçlerinin kaçınılmaz yazgısı olduğunu kanıtlamaktadır. Kapitalist devletler hem uluslararası hem de ulusal sermayenin ve yakıcı finansman darlığının baskısı altında her türden kolaylığı sağlayarak tespit ettikleri veya davet ettikleri firmalara kamusal üretim varlıklarının ya mülkiyetini ya da işletme hakkını devretmeye başladılar. Böylece seçim süreçleri hem daha sabıkalı hale geldi hem de en azından sürecin başında terennüm edilen "etkinliği arttırmak", "ucuza ve kaliteli hizmet üretmek", "güvenli ve sürdürülebilir finansman yapılarına ulaşmak" türünden yaldızlı ancak içi boş mottolar bir daha duyulmaz oldu. Özel sermaye ile kurulan ilişkilerin hukuki ve ekonomik görünümleri değişti ancak ilişkilerin özü değişmedi. Özelleştirme yöntemleri çeşitlendikçe ve ortaya değişik isimli pek çok yeni yol çıkınca sanki devletin ve politika üretkenlerin önündeki almasıkların sayısı artmış gibi göründü; Dünya Bankası'nın dahiyane bularak kapitalist devletlere dayattığı pek çok yeni özel sektör-devlet ortaklığı modülü (yap-işlet, yap-işlet-devret, yap-içine et-devret gibi) sayısız çokluk bir yana özünde kâr ve kazancı özel sermaye birikimine, riski ve maliyeti kamuya yıkan ve sermayenin kısa ve orta vadeli çıkarları

açısından gerçekten dahiyane olan kadim bir bakış açısından türemekteydi. Özelleştirmenin kara kitabı açıldığında şu ortaya çıktı; bu 40 yıllık yaparak öğrenme sürecinde asıl öğrenen özel sermaye birikimi oldu. Başlarda tıpkı kapitalist devletler gibi özel sermaye grupları da ortaya çıkacak riskleri ve sorunları göremediler, bilemediler. Böylece özelleştirme talanının ilk evrelerinde onlar da birkaç ekonomik çöküntü ve hayal kırıklığı yaşadılar (gerçi bu çöküntülerin bile maliyetini devlete ve kamuya çıkarmayı beceremediler). Bu deneyimler sonucunda, özelleştirme aracılığıyla sahip oldukları üretken varlıklarla ve yeni girdikleri sektörlerle ilgili riskleri hukuksal ve ekonomik olarak da kamunun üstüne yikmadan özelleştirmeye girmemeyi öğrendiler (çok uzunca bir süredir Türkiye'de özellikle altyapı ve kamu hizmet sektörlerinde yürütülen yap-işlet-devret projeleri bağlamında verilen talep ve gelir garantileri bu öğrenme sürecinin doğal sonuçlarıdır). Özelleştirme ile ilgili diğer bir sorun özelleştirilen kamu firmalarının entegre/bütünleşik yapısından kaynaklanmaktadır. Özellikle bazı sektörlerde kurulan kamu firmaları sadece ekonomik değil, sosyal ve kültürel işlevlere de sahip olduğu için bu çok boyutlu işleve uygun bir varlık çeşidi zenginliğine de sahipti. Doğrudan üretim ile ilgili işlevlere sahip varlıkların yanında işgücünün kamusal ve sosyal olarak yeniden üretmeye dönük varlıklar da entegre kamu firmalarının portföyünde bulunmaktaydı. Dahası tüm bu varlık türleri sermaye birikiminin coğrafi ve sektörel gelişimine göre farklı düzeylerde sermayeleştirilebilir hale geldiler. Arsa, makineler, binalar, stoklar, finansal alacaklar veya diğer varlık unsurları zamana, sektöre ve coğrafyaya göre daha farklı oranlarda değer artışı veya kaybına uğradılar. Bu firmaları bir bütün olarak özelleştirmeye kalktığınızda ağız sulanan özel sermaye gruplarının hangi varlık unsuru için gözünü diktiğini bazen anlamak zor olmaya başladı. Üstelik bu çok yönlü varlık portföyleri sadece sektörde iş yapmaya yetecek bilgi ve donanımına sahip özel sermaye gruplarını değil, sektörle ya da üretilecek meta/hiz-

metle hiçbir ilgisi olmayan özel sermaye gruplarını da talana davet eder hale gelmiştir (tıpkı Afrika savanlarında avlanmış ölü otoburların leşlerinin her türden yırtıcı etoburu kendine davet etmesi gibi). Bu nedenle firmaların teknolojilerinin eskimesinden veya istihdam yapılarının şişkinliğinden mütevellit alıcı bulamayacakları iddiası boş bir iddiadır; özel sermaye grupları hiçbir şey için değilse bile arazisi, toprağı, gelecekteki alacakları veya stokları için ele geçirmek istediler satılan kamu firmalarını. Türkiye'nin özelleştirme deneyimi bu yargıyı defalarca doğrulayacak engin tecrübelerle doludur (en son şeker fabrikaları özelleştirilirken alıcıların bir bölümü ekonomik hayatlarının hiçbir noktasında gıda sektörüyle ilgilenmemiş inşaat firmalarıydı).

Geldik özelleştirme sürecinde çıkan en yakıcı problemlerden birine; yani değerlendirme sorununa. Satılacak kamusal varlıklar nasıl bir değerlendirme sürecine tabi tutulacaklardı? Bu firmaların satış veya işletme devir fiyatları nasıl belirlenecekti? En baştan, olguların ışığı altında, vurgulamak gerekir; dünyada eksik değerlendirme veya düşük fiyat belirleme suçlamasıyla karşılaşmamış bir tek, ama bir tek özelleştirme deneyimi yoktur (bkz. Bilik, 1990). Dolayısıyla tüm özelleştirme örneklerinde kamunun dolandırıldığına, diğer bir deyişle halkın birikmiş emeğinin değerinin altında peşkeş çekildiğine dair ya sarih deliller ya da kuvvetli şüphe vardır. Bunun birkaç nedeni var ancak asıl neden kamu firmalarının kapitalizasyon mekanizmasıyla ilişkilidir. Bir kamu firması öncelikle yukarıda belirtildiği gibi çok farklı niteliklere sahip varlıklar bütününe sahiptir; bunların tamamını birden "doğru" bir şekilde değerleyecek bir mekanizma bulmak güçtür. Ayrıca buradaki "doğru"nun kendisi de içeriği itibarıyla şaibelidir. Firmanın özel ya da kamu mülkiyetinde olması fark etmez; herhangi bir firma sürekli büyüyen bir yeniden üretim mekanizmasına sahip tekil bir sermaye döngüsü üzerinde yükselir.<sup>9</sup> Sermaye ise Marx'ın mükemmel tanımlamasıyla "hareket halindeki değerdir". Hareket

halindeki değer toplamının büyüklüğünün statik göstergelere dayalı saçma sapan yöntemlerle ölçülmeye çalışılmasının boş bir çaba olduğunun sermaye sahipleri bilincindedir; oysa artık giderek bayağılaşan işletme disiplininin veya muhasebe yöntemlerinin bu gerçekten bihaber oldukları açıktır. Dinamik bir sürecin büyüklüğünün zamanı dondurarak ölçülmeye çalışılması, gelecekteki olası getirilerin bugüne iskonto edilmesinin en iyi yöntemleri bulunmuş olsa bile, nafile bir çabadır. Bunun bilincinde olarak özel sermaye grupları arasındaki birleşme (merger) veya ele geçirme (acquisition) işlemleri sırasında sürdürülen pazarlıklar özünde güçler arası savaştır, derslerde öğrencilere öğretilen ve işletmecilerin pek sevdikleri statik gelir veya kâr rasyoları pek az ciddiye alınırlar.

Ele geçirilecek olan bir kamu firması olduğunda durum daha vahim bir hal almaktadır. Öncelikle kamu firmaları kapitalist firmalardan başka nedenlerle kurulmuştur. Kuruluş işlevleri gereği hiçbir zaman özel kapitalist firmalar ile aynı göstergelerle yargılanmayacakları ve ele alınamayacakları varsayımı altında işletilmişlerdir. Açıkçası dönem itibarıyla bir yandan sermayenin ekonomik ve sosyal gereklerinin sermaye açısından düşük maliyetle karşılanması (özel sermaye gruplarına temel girdilerin düşük maliyetle sunulması, yine onlar açısından tamamlayıcı sektörlerin işlevsel hale getirilmesi), diğer yandan ise işgücünün sosyal ve ekonomik yeniden üretiminin sübvansede edilmesi ve dolayısıyla özel sermaye açısından yüksek reel ücret baskısının ortadan kaldırılması türünden kilit görevlere sahiptirler. Dolayısıyla özelleştirme sürecinde, özel firmalar için kullanılan kârlılık ve verimlilik göstergeleri bu firmalar için hesaplandığında sonuçlar kaçınılmaz bir şekilde özel firmaların sonuçlarından düşük çıktılar. Değerleme yapılırken kamu firmalarına ait bahsi geçen göstergeler kullanıldığı için bu firmaların değeri haliyle düşük hesaplanacaktı. Bu kaçınılmaz bir zorunluluktur. Diğer taraftan kaçınılabilecek

**Tüm özelleştirme örneklerinde kamunun dolandırıldığına, diğer bir deyişle halkın birikmiş emeğinin değerinin altında peşkeş çekildiğine dair ya sarih deliller ya da kuvvetli şüphe vardır.**

**Deneyimler kapitalist devletlerin genellikle bu eksik ve sorunlu değerlendirme yöntemlerine bile uymadıklarını ve özelleştirme bedelini belirlerken özel sermayeyi kayıran keyfi bir yol izlediklerini göstermektedir.**

ancak bilerek ve isteyerek uygulanan bir strateji de özelleştirilen kamu firmalarının değerini düşüren başka bir etken oldu. Türkiye de dahil pek çok kapitalist ülkede özelleştirme patikası çizildiğinde devletler kamu firmalarına yatırım yapmayı bıraktılar. Kapasite arttıracak yeni yatırımlar bir yana yenileme ve bakım yatırımları bile yapılmadı. Böylece bu firmalar bir tür tedrici ölümün hükmüne teslim edildiler. Satış vakti geldiğinde alıcı eskimiş ve çoğu artık dökülür hale gelen firmaları ucuza kapatmak konusunda zorlanmadı. Kuşkusuz acıklı bir hikâyedir.

Ancak yukarıda sayılanlar eğer kapitalist devletler gerçekten iktisadi olmaya çalışan bir değerlendirme çabası içinde olsalar idi karşılaşacakları sorunlardır. Deneyimler kapitalist devletlerin genellikle bu eksik ve sorunlu değerlendirme yöntemlerine bile uymadıklarını ve özelleştirme bedelini belirlerken özel sermayeyi kayıran keyfi bir yol izlediklerini göstermektedir. Belirlenen bedeller devletin bütçe gereklerinin ne kadar yakıcı olduğuna, potansiyel alıcının iktidara ne ölçüde yakın olduğuna ya da potansiyel alıcının ekonomik ve siyasal gücüne bağlı olarak değişti. Ancak bu değişme hep aşağıya doğru oldu.

Biraz da özelleştirme sonrası ortaya çıkan ve çıkabilecek sorunlardan dem vuralım. Öncelikle özelleştirilen firmaların içinde devindikleri sektörle ilgili bir ayırım yapmak gerekiyor. Eğer özelleştirilen firma içinde özel firmaların da bulunduğu bir sektörde konumlandığıysa, tekel konumundaki kamu firmalarının özelleştirme sonrası karşılaştığı sorunlardan farklı sorunlarla karşılaşmaktadır. Aslında daha açık konuşalım ve Türkiye örneği üzerinden bir genelleme yapalım. Bu firmalar ekseriyetle özelleştirme sonrasında tasfiye sürecine girmişlerdir. Varlık yapılarındaki çok yönlülük onların da alıcı bulmasına yol açmış ancak bu çeşitlilik içinde özellikle doğrudan üretken olmayan varlıklar asıl tahrik edici unsurlar olduklarından özelleştirme sonrasında pek çoğu üretimine son vererek

yok olup gitmişlerdir. Türkiye'de Sümerbank, Etibank, Eti Maden İşletmeleri, Et Balık Kurumu ve diğer bazı KİT'lerin özelleştirme sonrası kaderleri tam da bu olmuştur. Görünen o ki son özelleştirilen şeker fabrikalarının çoğu da aynı akıbetle karşılaşacaktır. Diğer bazıları ise özelleştirmeye eşlik eden dış ticaret serbestleştirilmesi sonucunda yabancı üretimin baskısına dayanamayarak yok olmuştur. SEKA ve Tekel bu türden bir acı ölüme gösterecek en çarpıcı örneklerdir.

Bu türden sektörlerde hayatta kalabilme-yi başaramış birkaç örneğin özelleştirme sonrası performansları ise sermaye yanlısı programın hedef olarak koyduğu değişimlerin hiç birini gerçekleştirmeye yetmeyecek düzeylerde kalmıştır. Ne daha düşük ne de daha kaliteli hizmet ya da mal üretimine geçebilmişlerdir. Öncelikle içlerinde buldukları sektörler itibariyle alışmak zorunda kaldıkları rekabet buna izin vermemiştir. İkincisi de zaten arayı kapatmak için yaptıkları yatırımlar ve organizasyonel değişiklikler de ürettikleri malı veya hizmeti daha düşük fiyatlı veya daha kaliteli üretme konusunda caydırıcı etkilerde bulunmuşlardır. Böylece çoğu yok olmuş, geriye kalanlar ise başta konulan hedeflerin kıyasına bile yaklaşamayacak duruma gelmişlerdir.

Özelleştirildikleri anda tekel veya oligopol durumunda olanlar mı; onlar bambaşka bir hikayenin aktörleri haline geldiler. Ekonomik ve sosyal yapıda sahip oldukları konum onların özelleştirilmesi sürecini daha da sancılı hale getirdi. Ürettikleri mal veya hizmetler yaşamsal açıdan vazgeçilmez olduğu için özelleştirme süreçleri yoğun bir çatışma doğurdu kaçınılmaz bir şekilde. Öncelikle bu firmaların özelleştirilmesi sürecinin kendisi bile pek çok hukuksal sorun yarattı çünkü bu firmaların ürettikleri metaların/hizmetlerin önemli bir bölümü anayasal garantiler verilen kamu hizmeti kategorisine girmekteydi. Dolayısıyla üretilen mal ve hizmetlerin hem üretimleri hem de dağıtımları hukuksal ve siyasi sözleşmeye konuydu. Bu nedenle bu firmaları özelleştirirken kapitalist devletler sadece



toplumsal muhalefet ile değil hukuk site- minden gelen bir muhalefet ile de baş et- mek zorunda kaldılar. Ancak bu engelleri öyle ya da böyle aştılar (örneğin 1990'la- rın sancılı süreçlerinden ders almış gibi görünen AKP hükümeti anayasada, yani en temel yasada kamu hizmetinin tanı- mını veren ve kamu hizmetinin sunumu- nu düzenleyen maddeleri değiştirdi. Bkz. Ertuğrul, 2006; 2009). Bunu aşıttan sonra değerlendirme sürecinin doğal ve ka- çınılmaz sorunlarıyla yüzleştiler. Bu fir- malara değer biçmek, hem buldukları konum hem de rakipsizlikleri dolayısıyla oldukça çetrefil bir işti. Bundan dolayı yukarıda bahsedilen değerlendirme sürecin- de sermayeye değer aktarımına yol açan siyasi irade ve müdahale bu firmalar için daha da görünür oldu. Böylece bu firma- ların tamamı ucuza kapatıldı.

Ancak asıl sorun da bundan sonra baş- ladı. Öncelikle sundukları kamu hizmeti doğası gereği süreklilik istemekteydi. Ancak devletler bu üretim alanlarını özel sermaye gruplarına devrederken ve son- rasında, özel firmayı bahsedilen türden bir sürekliliği kabullenmeye itecek bir hukuksal mekanizma oturtmadılar; ya da oturtmak gibi amaçları yoktu aslında. Bu da henüz gerçekleşmemiş ancak bir gün olası olan bir sorunu ortada ve çö- zümsüz bıraktı: Ya bir gün özel firma o ya da bu nedenle bu hizmeti veya metaı arz etmeyi durdurursa ne olacak? Kuşkusuz bu soruna getirilecek çözüm pür iktisadi bir çözüm olmayacaktır.

Dahası bu firmalar doğal gereği yerel, genel ya da coğrafi tekel konumunda olacakları için düzenlenmeleri gerekti. Ancak kapitalist devletlerin bu türden bir düzenleme için ne ısrarı ne de kaynakları vardı. Üstelik tam da sağcı/muhafazakâr kamu seçimi kuramının kamu firmalarını suçlamak için kullandıkları enformasyon ve motivasyon sorunları özelleştirme sonrasında düzenlenmiş özel firmalar için ortaya çıkmaktaydı. Ayrıca düzenle- nen özel firmalarla imzalanan sözleşme- ler tüm olası şartları içermiyordu ve özel sermaye grupları gerek deneyimlerinden doğan kıvraklık gerekse sermaye yanlı-

sı program dolayısıyla sermayeye karşı hoşgörüsü giderek artmış devletin gev- şekliğinden dolayı bu açıkları oldukça maharetli bir şekilde kullanıyordu. Tüm bunlara ek olarak düzenleme yöntemle- ri düzenlenen firmayı ya aşırı yatırıma ya da eksik yatırıma itiyordu. İlkinde düzenlenen firmaya verilmiş olan belir- li bir oranda getiri garantisi onu talebin ötesinde bir kapasite yaratmaya itiyordu ve bunun faturası halka, hepimize çık- maktaydı. İkincisinde ise düzenlenmiş fiyat tavanı dolayısıyla fiyatın olabildiğin- ce altında kalmaya çalışan düzenlenmiş özel firma yatırım harcamalarını (ki yatı- rımlarının önemli bir bölümü yenileme ve bakıma yönelikti) olabildiğince kısıyor ve özelleştirme gurularının iddialarının aksin- e özelleştirme sonucunda hem üretim hem de kalite düşüyordu. Düzenlenmiş özel firmalar kamu firmalarının yapmakla yükümlü olduğu çapraz teşviklere (yani yoksula düşük fatura ile veya bedava hizmet verip bu hizmetin bedelini hali vakti yerinde olanlardan çıkarma) son verdiler ve geniş toplum kesimlerini üre- tilen kamu hizmetinden mahrum bıraktı- lar. Böylece özelleştirme sonucunda asıl kaybedenler yoksul emekçiler oldular.

#### **sonuç: sermayenin has düzenine dönüşün aracı olarak özelleştirme**

Sermaye genelleşmiş bir sistemik krizin etkisinden kurtulmak ya da bu etkileri hafifletmek için uzun dönemde üç yoldan birini veya bir kaçını tutmak zorundadır. Üretimin teknolojik altyapısını emek ve- rimliliğini işçi başına sermayenin artış oranından daha yüksek bir oranda art- tıracak şekilde değiştirmek, sermaye döngüsünün menzilini arttırmak, serma- ye döngüsünün hızını arttırmak. İlki için açıkça yeni bir teknolojik fona (henüz üretim sürecine içerilmemiş yeni tekno- lojilerin ve tekniklerin oluşturduğu potan- siyel stok) gereksinim duyulacaktır. Eğer böyle bir teknolojik fon yok ise serma- yenin yapacağı şey hem hızını hem de menzilini arttırmaktır. Bu anlamda genel olarak "yeni liberalizm" diye adlandırılan sermaye yanlısı sosyoekonomik progra-

**Özelleştirme sonucunda asıl kaybedenler yoksul emekçiler oldular.**

**Kamu mülkiyeti daha ortakçı bir yaşama hazırlık aşamasının en önemli unsurudur, sonuna kadar savunulmalıdır.**

mın temel amaçları sermayenin menziline ve hızını artırmaktır. Hız ve menzil artışı ise sermayenin daha önce giremediği alanlara, sektörlere veya coğrafyalara girmesini ve bunu yaparken döngü hızını arttırmasını anlatmaktadır. Standart bir "yeni liberal" iktisadi program bu anlamda bu ikisini birden arttıracak her türden enstrümana sahiptir (dış ticaret ve kambiyo rejimlerinin serbestleştirilmesi, kamusal denetim ve izleme mekanizmalarının hız lehine ortadan kaldırılmaları, sermayeyi daha hızlı, daha akışkan ve daha menzilli kılacak para ve maliye politikaları, kamu hizmet sektörlerinin serbestleştirilmeleri, serbest ticaret bölgeleri, dünya ile entegre sermaye piyasalarının kurulması...vb.). Özelleştirme melaneti işte tam da bu çerçeve içinde anlam bulmaktadır. Özelleştirme öncelikle sermayenin menziline arttırmaktadır; önceden yatırım yapmaya alışkın olduğu sektörlerden daha yüksek bir kâr oranı sağlayan yeni sektörleri sermaye birikiminin erişimine açmaktadır. Ayrıca kamu üretken varlıklarının düşük maliyetle özel sermaye birikimine içermeleri ya da onun içine çekilmeleri kuşku yok ki özel sermaye birikiminin üstündeki daha düşük maliyetle genişlemiş yeniden üretim baskısını hafifletmektedir.

Tüm bunların ötesinde özelleştirme ve "yeni liberalizm" özünde yeni bir dönem değildir. Genişletilmiş sermaye birikiminin zaten kuramsal bir sınırı yoktur, pratikteki sınırını ise sınıfsal mücadeleler, yürürlükteki sosyoekonomik politikalar ve diğer bazı etkenler belirlemektedir. Nasser sermaye birikiminin eğilimsel olarak sermayeleştirebileceği her şeyi sermaye birikiminin içinde eritmeye meyilli olduğunu belirtmektedir (Nasser, 2003). Bu anlamda "yeni liberalizm" ve "özelleştirme" Keynesyen/Kalkıncı interregnumdan sonra kapitalizmin özüne dönmelerinin semptomlarıdır (örneğin Becker'ın özelleştirmenin aslında işgücü üstünde disiplini sağlamanın bir yolu olduğu vurgusu önemlidir (Becker, 1989). Kapitalizmin özü budur; ancak bu tespit özsel eğilimlerin engellenemez ya da geriye çevrilemez olmadıkları anlamına gelmez, aksine inanmak umutsuz bir fatalizme, kaderciliğe yol açacaktır. Kuşkusuz kapitalizmin diğer tüm içsel sistematik eğilimleri gibi özelleştirme de tersine çevrilebilir ve kamu mülkiyeti bir kez daha tarih öncesi olmak yerine gelecek olabilir. Kamu mülkiyeti daha ortakçı bir yaşama hazırlık aşamasının en önemli unsurudur, sonuna kadar savunulmalıdır.

#### kaynakça

- Becker, C. (1988) "With Whose Hands: Privatization, Public Employment, and Democracy", *Yale Law & Policy Review*, 6(1): 88-108.
- Bel, G. (2010) "Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany", *The Economic History Review*, 63(1): 34-55.
- Bel, G. (2011) "The first privatisation: selling SOEs and privatising public monopolies in Fascist Italy (1922-1925)", *Cambridge Journal of Economics*, 35(1): 937-956.
- Bilik, A. (1990) "Privatization: Selling America to the Lowest Bidder" *Labour Research Review*, No. 5: 1-12.
- Bishop, M.R. ve J. A. Kay (1989) "Privatization in the United Kingdom: lessons from experience", *World Development*, 17(5): 643-677.
- Boratav, K., Ekzen, A., Kepenek, Y. Sönmez, S. ve O. Türel (1993) "Kamu İktisadi teşebbüsleri: Kuramsal, Nicel bir Çözümleme ve Reform Sounları", *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler* [eds. K. Bortatav ve E. Türkcan] içinde, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 169-283.
- Bös, D. (1986) "A theory of the privatization of public enterprises", *Journal of Economics*, Suppl. 5:17-40.
- Buckland, R. (1987) "The costs and returns of the privatization of nationalized industries", *Public Administration*, 65(3): 241-257.
- Clausen, A. W. (1985) *Adress to the Board of Governors*. Güney Kore, Washington D.C.: Dünya Bankası.
- Colinge, R. A. (1985) "Toward 'privatization' of public sector output: decentralized contracting for public and private goods", *Journal of Public Economics*, 27(3): 371-387.
- Ertuğrul, İ. (1998) "Et Balık Kurumu, Süt Endüstrisi Kurumu ve SEKA özelleştirmesi", *Yeni Dünya Düzeni ve Özelleştirmeler*, Ankara: Türk Tabipler Birliği Yayınları.
- (2006) "AKP ve Özelleştirme", *Mülkiye Dergisi*, 30(252): 101-132.
- (2009) "AKP ve Özelleştirme", *AKP Kitabı* [eds. İ. Uzgel ve B. Duru] içinde, Ankara: Phoenix.

- Fershtman, C. (1990) "The Interdependence between Ownership Status and Market Structure: The Case of Privatization", *Economica*, New Series, 57(227): 319-328.
- Günaydın, İ. (2006) "Beyaz Şekerin Acılaştıran Öyküsü", *Mühendislik Mimarlık Öyküleri II*, TMMOB.
- Hanke, S. H. (1985) "Privatization: Theory, evidence, and implementation", 35(4): 101-113.
- Henig, J.R., C. Hamnett ve H.B. Feigenbaum (1988) "The politics of privatization: A comparative perspective", *Governance*, 1(4): 442-468.
- Henig, J. R. (1989) "Privatization in the United States: Theory and Practice", *Political Science Quarterly*, 104 (4): 649-670.
- Kjelström, S. (1990) "Privatization in Turkey", IMF çalışma raporu , no. WPS 532.
- Moe, R. C. (1987) "Exploring the Limits of Privatization", *Public Administration Review*, 47 (6): 453-460.
- Nasser, A. (203) "The Tendency to Privatize", *Monthly Review*, 54(10): 23-37.
- Sappington, D. ve J. Stiglitz (1987) "Privatization, information and incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4): 567-585.
- Shelley, L. (1995) *Privatization and Crime: Post-Soviet Experience*, The National Council for Soviet and East European Research, Massachusetts.
- Staaf, R. J. (1983) "Privatization of public goods", *Public Choice*, 41:435-440.
- Tansey, R. (2017) *Coporate Europe Conservatory* (<https://corporateeurope.org/power-lobbies/2017/06/creeping-privatisation-healthcare>).

#### dipnotlar

- 1 Ertuğrul, 1998.
- 2 Ahmet Ağaoğlu, 26 Kasım 1926, *Ulus Gazetesi*. Akt. Günaydın, 2006.
- 3 <https://www.tarimdanhaber.com/haber/tarim-gida-sirketleri/alpullu-seker-fabrikasi-8-ay-sonra-devredildi/>.
- 4 Faşizm ile özelleştirme ilişkisi Pinochet faşizminden daha gerilere gider. Faşist Parti İtalya'da, Nazi Partisi ise Almanya'da iktidara geldiğinde ciddi özelleştirmeler yaptılar ve kamusal mülkiyeti sermayeye teslim ettiler. Bkz. Bel, 2010 ve 2011.
- 5 Zavallı Keynes'in her politikacının ölü bir iktisatçıdan ilham aldığı tezi iktisat ilminin hal-i pür meali dikkate alındığında boş bir tezdur.
- 6 Kapitalizm ve Özgürlük'te Friedman kamu tekel, özel tekel ve düzenlenen özel tekel arasında kalırsa ehven-i şerî, yani düzenlenen özel tekeli seçeceğini açıkça beyan etmişti.
- 7 Örneğin Dünya Bankası yayınları içinde özelleştirme mevzuu geçenlerin sayısı 10 yıllık periyodlara göre şöyle artış gösterdi: 1970-79: 2, 1980-89: 13, 1990-99: 327, 2000-09: 5824, 2010-19: 9068. Bkz. <https://openknowledge.worldbank.org/discover?query=Privatization>.
- 8 Bu durumun aslında yine özel sermaye birikiminin işine yaradığına ilişkin en iyi örnek Thatcher'ın kamu konutlarını özelleştirmesi sürecinden verilebilir. Thatcher bu konutları belirli bir ödeme planıyla içlerinde oturanlara sattı. Ancak bu konutlar kentlerin arazi ve konut rantının görece yüksek olduğu bölgelerinde konuşlanmışlardı. Özelleştirmenin üstünden daha çok geçmeden tüm konutlar yağmacı gayri menkul ve inşaat şirketlerinin ellerine geçmişti bile.
- 9 Neoklasik iktisadın, klasik siyasal iktisadın aksine, analiz birimi olarak kurumsallaşmış ve örgütlenmiş sermaye yerine ne idüğü belirsiz "firma"yı seçmesi gerçekten bir bahtsızlıktır. Öncelikle firma kavramsallaştırması aracılığıyla neoklasik iktisat özünde bir toplumsal ilişki, görünüşte ise şeyler arasında bir ilişki olan sermayenin üretim ve kararlar üzerindeki egemenliğini analiz etme şansımızı elimizden almıştır. İkincisi böylece öyle bir çerçeve kurulmuştur ki nerdeyse bir tür kara kutuya dönüştürülen "firma" hanehalklarından ya sermaye ya da emek satın alan bir tür gizli örgüte dönüşmüştür. Böylece sermaye sahibi ile firma birbirinden kopmuş, firmanın hoyratlıkları ve hukuksuzlukları sermayenin sorumluluğundan çıkartılmıştır.

# vergi kanunlarında güncel değişiklikler üzerine bazı değerlendirmeler

Yasemin  
Taşkın\*

Şerif Emre  
Gökçay\*\*

## özet

Çalışmada 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla yapılan Anayasal değişiklikler temelinde Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan vergi ödevinde, vergi hukuku kaynaklarında meydana gelen değişiklikler ve bu değişikliklerin uzantısında kanunların yürürlüğe girmesi, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda yer alan çeşitli atıflardaki değişiklikler ile vergisel uyumsuzlukların idari çözüm yolları arasında sınıflandırılan uzlaşma, cezalarda indirim ve izaha davet kurumlarındaki değişiklikler konu edilmektedir.

**anahtar kelimeler:** Anayasa Değişikliği, Vergi Hukukunun Kaynakları, Uzlaşma, Cezalarda İndirim, İzaha Davet

**jel sınıflandırması:** E62, H20, K34

## abstract

### evaluations of current changes in tax law

The subjects of this study are the changes occurred in the tax duty located in the 73. Article of the Constitution of the Republic of Turkey, changes in tax law sources, changes in the entry into force of the codes, and changes in various references in Tax Procedure Law No. 213 on the basis of the Constitutional amendments numbered 6771. The changes on the tax settlement, remission and invitation to explanation which are institutions classified within administrative remedies of tax disputes will also be entreated in this study.

**key words:** Constitutional amendments, Sources of tax law, Tax settlement, Remission, Invitation to explanation

**jel codes:** E62, H20, K34

## giriş

Vergi kanunlarında güncel değişiklikler üzerine bazı değerlendirmeler başlıklı çalışmamızda, 6771 sayılı kanunla yapılan Anayasal değişiklikler temelinde Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan vergi ödevinde ve bağlantılı olarak vergi hukuku kaynaklarında meydana gelen değişiklikler ele alınmaktadır.<sup>1</sup> Söz değişiklikler 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda yer alan çeşitli atıflardaki değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Özellikle 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK ile birlikte Vergi Usul Kanunu'nda yer alan çeşitli atıflarda değişikliğe gidilmiştir.

Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan vergi ödevinde, vergi hukuku kaynakların-

da ve bağlantılı atıflarda meydana gelen değişiklikler ile birlikte çalışmamızda vergisel uyumsuzlukların idari çözüm yolları arasında sınıflandırılan uzlaşma, cezalarda indirim ve izaha davet kurumlarındaki değişiklikler de konu edilecektir.

Vergi kanunlarında güncel değişikliklerin ele alındığı çalışmamızın birinci bölümünde vergi hukuku ile ilgili Anayasal değişikliklere yer verilmektedir. Vergi hukuku kaynaklarında meydana gelen değişikliklerin izlendiği ikinci bölümde; vergi hukuku kaynaklarındaki değişiklikler, vergi kanunlarının zaman bakımından yürürlüğe girmesinde yapılan değişiklikler ve Vergi Usul Kanunda kaynaklara yapılan atıflarda değişiklikler ele alınmaktadır.

\* Doç. Dr.  
İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü Mali  
Hukuk ABD Öğretim  
Üyesi  
ORCID: 0000-0003-  
1928-3760

\*\* Dr. Öğr. Üyesi  
İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü Mali  
Hukuk ABD Öğretim  
Üyesi  
ORCID: 0000-0002-  
1361-6598

Vergisel uyuşmazlıkların idari çözüm yolları arasında sınıflandırılan uzlaşma, cezalarda indirim ve izaha davet kurumlarındaki değişikliklerin ele alınacağı üçüncü bölümde ise söz konusu kurumlara ilişkin temel bilgilere yer verildikten sonra söz konusu kurumlarda meydana gelen değişiklikler ortaya konulacak ve değerlendirilecektir.

### **1. Anayasa'nın 73. maddesi ile vergi ödevinde yapılan değişiklikler**

Anayasa'nın 73. maddesi<sup>2</sup> vergilendirme açısından pek çok ilkeyi bünyesinde barındırmaktadır. Vergilemede genellik ilkesi, mali güç ilkesi, eşitlik ilkesi, sosyal devlet ilkesi söz konusu maddede uygulama alanı bulmaktadır. Bu vergileme ilkeleri ise vergiden beklenen işlevlerin yerine getirilmesi için vergilerin gerek kapsam gerekse yapılarının belirlenmesi bakımından gerekli olan normları ifade etmekte olup, anayasal vergileme ilkeleri olarak da ifade edilebilmektedir (Budak, 2010: 57).

Anayasa'nın 73. maddesinin 1. fıkrası ile mali güç ilkesi<sup>3</sup> uygulama alanı bularak, mali güç arttıkça vergi yükünün artmasını da öngörerek, keyfi vergilendirmelerle ağır vergilendirmenin önüne geçilmiş olmaktadır (Budak, 2010: 69 – 70). Ayrıca, aynı maddede verginin kamu giderlerini karşılamak üzere alındığı da ifade edilmekte (Güneş, 2014: 114 – 115) ve bu şekilde vergilemenin mali amacı da anayasa da yer almış olmaktadır. Maddenin 1. fıkrası ayrıca Anayasa'nın 10. Maddesinde<sup>4</sup> yer alan 'kanun önünde eşitlik ilkesinin bir türevi olup, herkesin ayırım gözetmeksizin vergi ödemesini gerektiği anlamını taşımaktadır (Oktar, 2018: 32).

Anayasa'nın 73. maddesinin 2. fıkrasında ise 'vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır' denilerek devletin sosyal amaçlarla da vergi alabileceği ifade edilmiş olmaktadır. Bu fıkra ile verginin ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek üzere de alınabileceğini ve 'vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkesi ise sosyal hukuk devletin özelliği olarak ifade edilebilmektedir (Yılmaz, 2018: 133).

Anayasa'nın 73. maddesinin 3. fıkrasında ile verginin kanuniliği ilkesi ön plana çıkmaktadır. 'Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır' ilkesi sadece vergi kanunu çıkartılmasını değil, aynı zamanda vergi kanunlarının verginin konusu, matrahı, mükellefi, oranı, muafiyet ve istisnalarda da alt ve üst sınırlar gibi temel unsurlarını da kapsamı gerektiğini ifade etmektedir (Öncel, vd, 2018: 16). Kanunilik ilkesinin uygulaması ile kanunlar herkese uygulanmakta ve kanunların 'kanunsuz vergi olmaz' ilkesi gereği vergi normlarının soyut ve gayrişahsi olmasını gerektirmekte ve bu durum ise verginin genelliği ilkesinin gerçekleşmesine de hizmet etmektedir (Güneş, 2014: 113).

'Verginin Kanuniliği' ilkesi, vergilerin ve benzeri mali yükümlülüklerin kanun ile getirilmesini zorunlu tutarken, aynı zamanda verginin ana unsurlarının da kanun ile saptanmasını öngörmekle birlikte Anayasa'nın 73-4 maddesi ile bazı konularda kanunilik ilkesine istisnalar getirmektedir. Anayasa'nın 73. maddesinin 4. fıkrasında değişiklik yapılmadan önce, 'Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir.' hükmü yer almaktaydı. Vergilendirme yetkisinin kullanımı yasama organına verilmiş olmakla birlikte, yürütme organı ise istisnai olarak yetkili kılınmıştı. Bakanlar Kurulunun vergilendirme alanında düzenleme yetkisi ise tüzük, yönetmelik, kararname, karar gibi düzenleyici işlemler aracılığıyla kullanılabilen, ancak bu yetkinin kullanımında vergilendirmenin ana öğelerine ilişkin düzenlemeler yapılamayacaktır (Güneş, 2014: 181). Bakanlar Kurulu'nun yetkisi muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde ve kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlarla sınırlı tutulmuştur. Bakanlar Kuruluna yetkinin verilmesiyle birlikte kanunilik ilkesi yumuşatılmakta ancak yine de verilen yetki sınırlı bir yetki olarak kalmaktaydı (Kırbaş: 2012: 23).

**Anayasa'nın 73. maddesi vergilendirme açısından pek çok ilkeyi bünyesinde barındırmaktadır. Vergilemede genellik ilkesi, mali güç ilkesi, eşitlik ilkesi, sosyal devlet ilkesi söz konusu maddede uygulama alanı bulmaktadır.**

**6771 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle bazı vergi hukuku kaynakları yürürlükten kalmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararları gibi yeni hukuk kaynakları da hukuk sistemine dâhil olmuştur.**

Anayasa'nın 73. maddesi ile yapılan değişiklikle 4. fıkrada Bakanlar Kurulu'na verilen yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi Cumhurbaşkanını Kararı ile kullanmaktadır. Yetkinin kullanımında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yerine Cumhurbaşkanı kararı kullanılmaktadır.

## **2.vergi hukuku kaynaklarındaki ve atflardaki değişiklikler**

### **a.vergi hukuku kaynaklarındaki değişiklikler**

Hukuk kurallarının bir araya gelmesinden oluşan hukuk düzeni içinde yer alan kuraların sınıflandırılmasında bazı ölçütler kullanılmaktadır. Vergi hukukunun kaynakları da devlet işlevi ölçütü ve vergiye ilişkin yeni normlar koyup koymama ölçütüne göre sınıflandırılmaktadır (Oktar, 2018: 31-32).

6771 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girmesiyle Bakanlar Kurulunun tarafından çıkarılan tüzük, bakanlar kurulu kararları ve kanun hükmünde kararnameler gibi hukuk kaynakları da yürürlükte kalmakla birlikte<sup>5</sup> yeni bir tüzüğün ya da bakanlar kurulu kararının ya da kanun hükmünde kararnamenin çıkarılması mümkün değildir. Mevcut vergi hukuku kaynaklarının yürürlükte kalmasına yönelik kanun hükmü söz konusu kaynakların bilimsel ve hukuki değerlerinin yanı sıra aynı zamanda kaynaklar arası karşılaştırma imkânı sağlaması nedeniyle muhafaza edilmiştir (Oktar, 2018: 38,40, 41).

Kanun değişikliği öncesinde kanunların uygulanmasını göstermek ya da emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve 'Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek üzere 'Bakanlar Kurulu' tarafından çıkarılan hukuk kaynağı olan tüzükler 6771 sayılı Kanun'un 16. maddesinin E fıkrasıyla birlikte yürürlükten kalkmış olmakla birlikte, mevcut tüzükler halen varlığını korumaktadır (Anayasa m. 115; Gözler, 2018: 45; Oktar, 2018: 41).

Vergi hukukunun yürütme organından doğan (Oktar, 2018: 38) ve Bakanlar Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisinden

ya da doğrudan Anayasadan almış olduğu yetkiye dayanarak belirli konuları düzenlemek üzere çıkarmış olduğu Kanun Hükmünde Kararnameler de 6771 sayılı Kanun'un 16. maddesinin E fıkrasıyla birlikte yürürlükten kalkmış olmakla birlikte, mevcut kanun hükmünde kararnameler ise varlığını korumaktadır.

Anayasanın 73. maddesinin 4. fıkrası ile 167. maddesinin 2. fıkrası hükümleri uyarınca yapılan işlemler olan (Oktar, 2018: 40), Bakanlar Kurulu Kararları da 6771 sayılı Kanun'un 16. maddesinin E fıkrasıyla birlikte yürürlükten kalkmış olmakla birlikte, mevcut bakanlar kurulu kararları ise varlığını korumaktadır.

6771 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle bazı vergi hukuku kaynakları yürürlükten kalmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı Kararları gibi yeni hukuk kaynakları da hukuk sistemine dâhil olmuştur.

Türk hukukunda 'Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasal değişiklikle hukuk sistemine dâhil olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanının, Anayasanın 104. maddesinin<sup>6</sup> 17. fıkrasından almış olduğu yetkiye dayanarak yürütmeye ilişkin konularda çıkarmış olduğu ve normlar hiyerarşisi içerisinde kanun altında yer alan hukuk kurallarıdır (Gözler, 2018: 39). Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin olmayan konularda, sosyal haklar hariç temel hak ve hürriyetler, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanı Kararnamesi çıkaramamaktadır. Ancak Anayasanın 119. maddesinin 6. fıkrası uyarınca olağanüstü hallerle ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleme yapılması mümkün olup, vergi konusunda da bu hallerde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılabilmektedir (Öncel, vd, 2018: 17). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimi ise Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.<sup>7</sup>

Cumhurbaşkanı kararları ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinden farklı bir nitelik taşımaktadır. Cumhurbaşkanlığı karar-

ları Anayasa ile ya da Kanunlarla Cumhurbaşkanına verilmiş seçme, atama ve benzeri yetkilerin somut olaylarla kullanılması olup, bu kararların yargısal denetimi ise Danıştay<sup>8</sup> tarafından yapılmaktadır<sup>9</sup>. Cumhurbaşkanı kararları da vergi hukukunun bir kaynağı olarak gösterilebilir (Öncel, vd, 2018: 17)

### **b.vergi kanunlarının zaman bakımından yürürlüğe girmesinde yapılan değişiklikler**

Vergi kanunlarının uygulanma konusu, kanunların yürürlüğe girmesi, yürürlükten kalkması ile geriye yürüyüp yürümeyecekleri konularını içermekte olup, diğer hukuk dallarından herhangi bir farkı bulunmamaktadır (Oktar, 2018: 48).

15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 10 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. maddesine göre 'Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler ile diğer düzenlemeler, ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmiş ise Resmi Gazete 'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer.' hükmü ile yeni bir düzenleme yapılmıştır.

Yapılan düzenleme Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmış bir düzenlemedir. 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun'un 3. maddesine göre kanun, Resmi Gazete 'de yayımlandığı günü izleyen günden itibaren 45 gün sonra yürürlüğe girer.

Yapılan düzenleme Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan düzenleme olup, Anayasa'nın 104. maddesine göre '... Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.' hükmü yer almaktadır. Lex Superior (Üst Kanun) ilkesi gereğince, birbiriyle çatışan iki hukuk kuralı arasında astlık-üstlük ilişkisi bulunmadığı durumunda üst kural geçerlidir (Gözler, 2018: 128). İlgili Anayasa hükmü ile üst kanun ilkesi gereğince kanun hük-

münün geçerli olduğu söylenebilmektedir. 10 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan düzenleme kararnameler ve yönetmelikler bakımından geçerli olup, yayım tarihlerinden sonraki bir tarihin belirlenmemiş olması durumunda, kararname ve yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlandıkları tarihte yürürlüğe gireceklerdir (Oktar, 2018: 51).

### **c.vergi usul kanunda kaynaklara yapılan atıflarda değişiklikler**

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nda kaynaklara yapılan atıflardaki değişiklikler; Bakanlar Kuruluna yapılan atıflardaki değişiklikler, tüzüklere yapılan atıflardaki değişiklikler ve kararnamelere yapılan atıflardaki değişiklikler kapsamında ortaya konulacaktır.

### **i.bakanlar kuruluna yapılan atıflardaki değişiklikler**

Anayasasının 73. maddesinde vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanun ile konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisini yürütme organına bırakmıştır. Önceki düzenlemede "Bakanlar Kurulu" olarak yer alan yürütme organı 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle, "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir.

Söz konusu değişikliğin bir uzantısı olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda de çeşitli değişikliklere gidilmiştir. Söz konusu değişiklikler vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin Cumhurbaşkanı'na geçmesi ile ilgilidir.

Söz konusu değişiklikler şu şekillerde sıralanabilir:

"Vergi Kesenlerin Sorumluluğu" başlıklı 11. maddede Cumhurbaşkanı'nın iş grupları, iş neveleri, sektörler ve emtia grupları itibarıyla, vergiye tabi işlemle ilgili, vergi kanunlarında belirtilen alt ve üst limitler arasında

**Vergi kanunlarının uygulanma konusu, kanunların yürürlüğe girmesi, yürürlükten kalkması ile geriye yürüyüp yürümeyecekleri konularını içermekte olup, diğer hukuk dallarından herhangi bir farkı bulunmamaktadır.**

olmak şartıyla, farklı kesinti oranları tespit etmeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır (VUK m.11).

"Emlak vergisine ait bedel ve değerlerin tespiti, ilanı ve kesinleşmesi" başlıklı Mükerrer Madde 49'da yer alan dört yıllık sürenin sekiz yıla kadar artırılması veya iki yıla kadar indirmesi ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu'na verilmiş olarak yetki Cumhurbaşkanı'na geçmiştir (VUK mük. m. 49).

Vergi Usul Kanunu'nun "Defter tutma" başlıklı ikinci kısmının "Kayıt nizamı" başlıklı dokuzuncu bölümünün altında yer alan "Türkçe tutma ve Türk Parası kullanma zorunluluğu" başlıklı 215. maddede; maddede sayılan koşulları taşıyan işletmelerin, kayıtlarını Türk para birimi dışında başka bir para birimiyle tutmalarına Cumhurbaşkanı'nca izin verilebileceği hükme bağlanmıştır. 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 46. maddesiyle Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı, bu had ve nispeti sektörler itibarıyla ayrı ayrı yarısına kadar indirmeye veya iki katına kadar artırmaya yetkili kılınmıştır (VUK m.215).

Enflasyon düzeltilmesi ve yeniden değerlendirme oranı başlıklı mükerrer madde 298'de yer alan % 100 oranını % 35'e kadar indirme veya tekrar kanunî seviyesine kadar yükseltme, % 10 oranını ise % 25'e kadar çıkarma veya tekrar kanunî seviyesine kadar indirme yetkisi 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 46. maddesiyle, Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanı'na geçmiştir (VUK mük. m. 298).

VUK'nun "Son Hükümler" başlığı altında "Yetki" başlıklı Mükerrer Madde 414'te söz konusu Kanunda yer alan maktu hadler ile asgari ve azami miktarları belirtilmiş olan para ile ödenecek ceza miktarlarının her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak söz konusu Kanun uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılmak suretiyle uygulanacağı belirtilmektedir. Söz konusu maddede, belirtilen suretle tespit edilen had ve miktarları yarısına kadar artırma veya indirme, nispi hadleri ise iki katına kadar artırma veya yarısına kadar indirme veya tekrar kanuni seviyesine getirme yetkisi 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 46. maddesiyle, Bakanlar Kurulundan

Cumhurbaşkanı'na geçmiştir (VUK mük. m. 414).

## ii.tüzüklere yapılan atırlardaki değişiklikler

Vergi Usul Kanunu'nun "Emlak vergisine ait bedel ve değerlerin tespiti, ilanı ve kesinleşmesi" başlıklı Mükerrer Madde 49'da Maliye ve Bayındırlık ve İskân bakanlıklarının bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini, müştereken tespitinde dikkate alacakları 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 29 uncu maddesi hükmü ile aynı Kanunun 31 inci maddesi uyarınca hazırlanan tüzük; 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 46. maddesiyle "1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 29 uncu maddesi hükmü ile aynı Kanunun 31 inci maddesi uyarınca hazırlanan yönetmelik" olarak değiştirilmiştir (VUK m. 29).

VUK madde 74'te VUK m.72 uyarınca kurulan takdir komisyonlarının VUK m.74'ün (b) ve (c) fıkralarına göre yapacakları değer tespitinde yararlanması öngörülen Emlak Vergisi Kanununun 31 inci maddesine göre hazırlanmış bulunan "tüzük" ifadesi, 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 46. maddesiyle yönetmelik şeklinde değiştirilmiştir (VUK m. 72).

## iii.kararnamelere yapılan atırlardaki değişiklikler

Vergi Usul Kanunu'nun "Zirai Kazanç Ölçüleri ile Emlak Vergisine Ait Bedel ve Değerlerin Tespiti" başlıklı beşinci bölümünün altında yer alan "Tasdik ve İlan" başlıklı 48. maddede zirai kazanç ölçülerinin yürürlüğe girmesinde gerekli olan "Bakanlar Kurulu'nun onayı", 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 46. Maddesiyle Cumhurbaşkanı kararı şeklinde değiştirilmiştir (VUK m. 48).

Vergi Usul Kanunu'nun "Yoklama ve inceleme" başlıklı Yedinci Kısımında "Yoklama" başlıklı Birinci Bölüm altında yer alan "Maksat ve yetki" başlıklı 127. maddede Yoklama ve denetimde görevli memurların incelemede aykırı rapor düzenleyemeyecekleri vergi kanunlarıyla ilgili "kararname, tüzük" ifadesi 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 46. maddesiyle, "Cumhurbaşkanı



kararı” şeklinde değiştirilmiştir (VUK m. 127).

Benzer şekilde “İncelemede uyulacak esaslar” başlıklı madde 140’ta vergi inceleme raporlarının uygunluk yönünden değerlendirilmesinde dikkate alınacak olan vergi kanunları ile bunlara ilişkin “kararname ve tüzük” ifadeleri 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 46. maddesiyle “cumhurbaşkanı kararı” olarak değiştirilmiştir (VUK m. 140).

### **3.uzlaşma, cezalarda indirim ve izaha davet kurumları kapsamında vergi usul kanunu kapsamındaki değişiklikler**

2018 yılında, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda yer alan atıflarda yapılan değişikliklerin yanı sıra, vergi hukuku öğretisinde vergisel uyuşmazlıkların idari aşamada çözümünü sağlayan kurumlar altında sınıflandırılan uzlaşma, cezalarda indirim ve izaha davet kurumlarında da çeşitli değişikliklere gidilmiştir.

#### **a.uzlaşma kurumunda yapılan değişiklikler**

Uzlaşma kurumu Türk Vergi Hukuku’na, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na, 19.02.1963 tarih ve 205 sayılı Kanun’un 22. maddesi ile girmiştir.

Uzlaşma, vergi idaresi ile vergi mükellef veya sorumlusunun vergi ve vergilere ilişkin cezaların miktarı üzerinde karşılıklı görüşerek belli bir anlaşmaya varmalıdır (Kaneti, 1989: 263; Öncel vd., 2018: 176).

#### **i.uzlaşma kurumuna ilişkin genel açıklamalar**

Türk Vergi Hukuku’nda uzlaşma, vergi alacağının kısmen veya tamamen ortadan kalkmasını sağlayan bir vergi hukuku kurumudur (Akdoğan, 2017: 107; Oktar, 2018: 167). Söz konusu işlevi itibari ile vergi hukuku yazınında vergi borcunu sona erdiren durumlar başlığı altında incelenmektedir. Bunun dışında uzlaşma aynı zamanda vergisel uyuşmazlıkların çözüm yollarının sistematik açıdan incelenmesinde idari çözüm yolları başlığı altında da konumlanmaktadır (Kaneti, 1989: 263;

Akdoğan, 2017: 166; Öncel vd., 2018: 176; Oktar, 2018: 167; Karakoç, 2017: 701).

Vergisel uyuşmazlıklarda çözüm yolları genel olarak idari çözümler ve yargısal çözümler şeklinde kategorize edilmektedir. Uzlaşma ve hata düzeltme idari çözüm yolları kapsamında değerlendirilmektedir. Bu yolların genel nitelikleri ise: bu yollara başvurma zorunluluğunun olmaması ve başvurulduktan sonra duruma göre yargısal yollara da gidilebilmesidir. Yargısal çözüm yollarında ise uyuşmazlık dava açmak ve kanun yollarına başvurmak suretiyle çözüme bağlanmaktadır (Öncel vd., 2018: 175 – 176).

Uzlaşmanın temel işlevi; vergi dairesi ile mükellefi veya sorumlusunun, belli miktardaki vergi ve ceza üzerinde görüşerek anlaşmalarıdır. Taraflar arasında uzlaşmanın gerçekleşmesi durumunda henüz tahakkuk etmemiş, diğer bir ifade ile tarh edilmekle birlikte ödenmesi gereken duruma gelmemiş olan vergi borcu ve buna bağlı vergi cezaları belli miktar itibariyle sona ermektedir. (Kaneti, 1989: 263; Öncel vd., 2018: 178).

Uzlaşmanın temel amacı, vergisel uyuşmazlıkları (uzun süre alan yargısal çözüm yolları dışında kalarak) kısa sürede idari aşamada çözüme kavuşturup vergi alacağının daha kısa zamanda hazineye aktarılmasının sağlanmasıdır. Diğer bir ifade ile vergilemede etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır (Kaneti, 1989: 263; Akdoğan, 2017: 174; Oktar, 2018: 167; Öncel vd., 2018: 176 – 177).

Uzlaşmaya varılan vergi miktarı için artık bir hukuki başvuru olanağı kalmamaktadır. Bu nedenle uzlaşılan vergi miktarı, tahakkuk edip kesinleşmektedir (Kaneti, 1989: 263; Öncel vd., 2018: 178).

Uzlaşma kurumuna yönelik çeşitli eleştiriler söz konusudur.

Öncel, Kumrulu ve Çağan (2018: 42;177); uzlaşma sonucu vergi miktarının olağan kanuni usule göre tahakkuk etmesi gereken vergi miktarından farklı olabileceğini ve bu nedenle de eşitlik ilkesine aykırı bir hukuki sonucun doğabileceğini ileri sürülmektedirler. Kanun önünde aynı iki durumda olan yükümlüden birinin uzlaşma yoluna gitme-

**Vergisel uyuşmazlıklarda çözüm yolları genel olarak idari çözümler ve yargısal çözümler şeklinde kategorize edilmektedir.**

**Verginin kanuniliği ilkesi gereği vergilendirme ilişkisi ve süreci kanunlarda tanımlanmış olup idare ve yükümlüler bu işleyişe uymak zorundadır.**

Yerek vergi borcunu ödemesi ile diğerinin uzlaşmaya giderek daha düşük bir vergi ödemesi durumunda eşitlik ilkesine aykırı bir sonuç oluşmaktadır. Bir başka durum olarak söz konusu iki mükellefin de uzlaşmaya gitmesi ancak birinin idare ile uzlaşma sağlayıp diğerinin sağlayamaması veya her ikisinin de uzlaşıp ancak uzlaşılan tutarların farklı olması durumlarında da eşitlik ilkesine aykırı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Öncel, Kumrulu ve Çağan'ın (2018: 42;177) ifade ettikleri bir diğer eleştiri ise uzlaşma kurumunun verginin kanuniliği ilkesine aykırılığı ile ilgilidir. Verginin kanuniliği ilkesi gereği vergilendirme ilişkisi ve süreci kanunlarda tanımlanmış olup idare ve yükümlüler bu işleyişe uymak zorundadır. Uzlaşma kurumu ise idarenin vergi borcunun belirli bir miktarından vazgeçmesi sonucunu doğurduğundan buradaki temel eleştiri idarenin kanuna göre doğmuş bulunan bir vergi borcunu ortadan kaldırmayacağı diğer bir ifade ile kanunilik ilkesi ile çizilmiş bu alanda idarenin takdir yetkisinin olmadığı şeklindedir. Söz konusu görüşe göre uzlaşma kurumunun kanunla düzenlenmiş olması bile bu kuramsal tartışmayı geçersiz kılmamaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz üzere uzlaşma kurumu, 213 sayılı Vergi Usul Kanun'una 19.02.1963 tarih ve 205 sayılı Kanun ile getirilen Ek 1 – 12 inci maddelerde düzenlenmiş bulunmaktadır.

VUK Ek m. 1'de uzlaşma kurumunun kapsamı düzenlenmektedir. Söz konusu maddeye göre; resen, ikmalen ve idarece tarh edilen vergiler ve bunlara ilişkin vergi ziyai cezaları uzlaşma kapsamına girmektedir (VUK Ek m. 1; Kaneti, 1989: 263; Akdoğan, 2017: 174 – 175; Oktar, 2018: 167).

Uzlaşma talebinin vergi mahkemesinde dava açma süresi içinde yapılması gerekmektedir. Kaçakçılık fiilleri ile vergi ziyaya sebebiyet verilmesi durumunda tarh edilen vergi ve kesilen cezalar ile bu fiillere iştirak edenlere kesilen cezalar ve usulsüzlük cezaları uzlaşma kapsamı dışında kalmaktadır (VUK Ek m. 1; Oktar, 2018: 167).

Uzlaşmanın koşulları VUK Ek m. 1'de sıralanmıştır. Uzlaşmanın uygulama alanı kanun hükmü ile sınırlanmış durumdadır

(Kaneti, 1989: 265). Söz konusu maddede uyarınca vergi hatasının veya maddi bir hatanın bulunması durumunda, VUK m.369 kapsamında yanılmanın bulunması durumunda, kanun hükümlerine yeterince nüfuz edilmemesi durumunda veya yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun ileri sürülmesi durumunda uzlaşmaya gidilebilmektedir (VUK Ek m. 1; Oktar, 2018: 167; Akdoğan, 2017: 174 – 175; Öncel vd., 2018: 178).

Uzlaşmanın sonuçları ise şu şekildedir: Üzerinden uzlaşılan vergi miktarı artık kesin olup bu konuda dava açılmaz. Uzlaşma konusu yapılan vergi cezalarına ilişkin olarak VUK m. 376 kapsamında cezalarda indirim yoluna gidilemez. Uzlaşmanın gerçekleşmemesi durumunda ise dava açma sürelerine uyulmak kaydıyla dava açılabilir (Öncel vd., 2018: 178).

**ii.uzlaşma kurumundaki temel değişiklikler**

Uzlaşmanın kapsamının tarihsel seyrine bakacak olursak; 22.07.1998 tarihli ve 4369 sayılı Kanun ile birlikte vergi cezaları uzlaşma kapsamı dışına çıkarılmıştır. Ancak 1999 yılında yürürlüğü giren bu hüküm yine 1999 yılında çıkarılan 4444 sayılı Kanun ile değiştirilmiş ve uzlaşma kurumu tekrarda vergi ve ilişkin vergi ziyai cezalarını kapsamıştır (Öncel vd., 2018: 178 – 179).

1985 yılında 3239 sayılı Kanun'un 33. maddesi ile 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na tarhiyat öncesi uzlaşma başlığını taşıyan Ek Madde 11 eklenmiştir. Böylece 1985 yılına kadar tarhiyat sonrası aşamayı kapsayan uzlaşma kurumu 3239 sayılı Kanun ile birlikte tarhiyat öncesinde de uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Böylece verginin tarhından önceki aşamada, vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergi konusunda görüşülerek bir uzlaşmaya varılmanın imkânı kanunda yer almıştır (Kaneti, 1989: 274; Akdoğan, 2017: 170; Oktar, 2018: 175; Öncel vd., 2018: 178 – 179).

Tarhiyat öncesi uzlaşmanın kapsamı 21.03.2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanunun 15 inci maddesiyle değişmeden önce VUK

<b>Önceki Şekli</b>	<b>21/3/2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanunun 15 inci maddesiyle değişen şekli</b>
<i>Maliye Bakanlığı, vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergilerle kesilecek cezalarda (359 uncu maddede yazılı fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde tarh edilecek vergi ve kesilecek ceza ile bu fiillere iştirak edenlere kesilecek ceza hariç) tarhiyat öncesi uzlaşma yapılmasına izin verebilir.</i>	<i>Maliye Bakanlığı, vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergiler ile bunlara ilişkin kesilecek vergi ziyası cezalarında (359 uncu maddede yazılı fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde tarh edilecek vergi ve kesilecek ceza ile bu fiillere iştirak edenlere kesilecek ceza hariç) tarhiyat öncesi uzlaşma yapılmasına izin verebilir.</i>

Ek madde 11'de; kaçakçılık fiilleri ile ilgili vergi ve cezalar hariç olmak üzere vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergiler ile bunlara ilişkin kesilecek cezalar şeklindeydi. Söz konusu kapsam cezalar itibarı ile tarhiyat sonrası uzlaşmaya göre daha genişti. Zira tarhiyat sonrası uzlaşma resen, ikmalen veya idarece tarh edilmiş olan vergi ve vergi ziyası cezasını kapsamakta iken tarhiyat öncesi uzlaşma vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergiler ile bunlara ilişkin kesilecek cezaları (vergi ziyası ve usulsüzlükler) kapsamaktaydı (Oktar, 2018: 182; Akdoğan, 2017: 170).

### **iii.uzlaşma kurumundaki güncel değişiklikler**

21/3/2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanun'un 15. Maddesi ile birlikte Tarhiyat öncesi uzlaşmanın kapsamı değiştirilmiştir.

Tarhiyat öncesi uzlaşma başlıklı Ek Madde 11'in değişmeden önceki ve güncel biçimi şu şekildedir:

21/3/2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle gerçekleştirilen değişiklik ile birlikte usulsüzlük cezaları tarhiyat öncesi uzlaşmanın kapsamı dışına çıkarılmıştır. Bu değişikliğin sonucu olarak tarhiyat öncesi uzlaşmanın kapsamı daraltılmıştır. 7103 sayılı Kanun öncesi tarhiyat sonrası uzlaşmaya göre daha geniş olan tarhiyat öncesi uzlaşmanın kapsamı, vergiler ile ilişkin kesilecek vergi ziyası biçiminde sınırlandırılmıştır. Bu biçimi ile tarhiyat öncesi ve sonrası uzlaşmalar vergiler ile bunlara ilişkin kesilecek vergi ziyası cezalarını kapsar hale gelmiştir.

### **b.cezalarda indirim kurumunda değişiklikler**

Cezalarda indirim kurumu 213 sayılı Vergi Usul Kanun'un 376. maddesinde "Vergi ziyası, usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında indirim" başlığı altında yer almaktadır.

#### **i.cezalarda indirim kurumuna ilişkin genel açıklamalar**

Cezalarda indirim kurumu, vergi hukukunda yer alan ve vergisel idari para cezalarını sona erdiren kurumlardan biridir (Kaneti, 1989: 252; Oktar, 2018: 411; Öncel vd., 2018: 157). Cezalarda indirim kurumu aynı zamanda vergi hukuku yazınında vergi uyumsuzluklarının idari çözüm yollarından biri olarak da kabul edilmektedir (Oktar, 2018: 423). Cezalarda indirim kurumu dava konusu yapılmamış vergi ziyası, usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarını kapsadığından mükellef veya sorumlular idari çözüm yoluna yönlendirmekte ve bu nedenle de vergi uyumsuzluklarının idari çözüm yolları arasında yer almaktadır (Oktar, 2018: 423 – 424; Akdoğan, 2017: 176).

Cezalarda indirim kurumunun temel amacı; vergi yükümlüsünün karşılaştığı vergi ziyası, usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarının dava konusu yapılmadan ivedilikle ödemesini sağlamak ve bu şekilde uygulamayı hızlandırmak ve vergi yargısının iş yükünü hafifletmektir. (Akdoğan, 2017: 178 – 180; Oktar, 2018: 424).

Cezalarda indirim kurumu temelde; kanunda idari para cezasının uygulanması gereken durumlarda belirli koşullar altında indirime gidilmesinin kanunun etkinliğini azalttığı ileri sürülerek eleştirilmektedir

**Cezalarda indirim kurumu aynı zamanda vergi hukuku yazınında vergi uyumsuzluklarının idari çözüm yollarından biri olarak da kabul edilmektedir.**

Önceki Şekli	21/3/2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanunun 14 üncü maddesiyle değişen şekli
<p>1. Vergi ziyai cezasında birinci defada yarısı, müteakiben kesilenlerde üçte biri,</p> <p>2. Usulsüzlük veya özel usulsüzlük cezasının üçte biri; İndirilir.</p>	<p>1. Vergi ziyai cezasında birinci defada yarısı, müteakiben kesilenlerde üçte biri,</p> <p>2. Usulsüzlük veya özel usulsüzlük cezasının yarısı; İndirilir.</p>

(Akdoğan, 2017: 180). Söz konusu eleştiri kapsamında aynı zamanda kanun koyucunun ceza miktarları açısından asıl hedefinin indirim sonrası kalan tutar olduğunu indirimden önceki tutarların itibari görüntü niteliğinde olduğunu ileri sürülmektedir (Akdoğan, 2017: 180).

Cezalarda indirim kurumu; dava konusu yapılmamış vergi cezalarından; vergi ziyai ve usulsüzlükler ile özel usulsüzlükleri kapsamaktadır. Vergi aslına bağlı olmaksızın kesilen usulsüzlük cezaları da indirim kurumunun kapsamındadır (Kaneti, 1989: 260; Oktar, 2018: 424; Öncel vd., 2018: 157).

Vergi ziyai ve usulsüzlükler ile ilgili olarak cezalarda indirim kurumunun uygulama alanı bulabilmesi ise şu koşulların varlığını gerektirmektedir: (Kaneti, 1989: 260; Oktar, 2018: 412; Akdoğan, 2017: 179; Öncel vd., 2018: 157):

i. Mükellef veya vergi sorumlusunun; ikmalen, re'sen veya idarece tarh edilen vergi veya vergi farkını ve kanunda belirtilen indirimlerden arta kalan vergi ziyai, usulsüzlük veya özel usulsüzlük cezalarını, ihbarnamelerin tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde ilgili vergi dairesine başvurması,

ii. Mükellef veya vergi sorumlusunun; ikmalen, re'sen veya idarece tarh edilen vergi veya vergi farkını ve kanunda belirtilen indirimlerden arta kalan vergi ziyai, usulsüzlük veya özel usulsüzlük cezalarını vadesinde veya teminat göstererek vadenin bitmesinden itibaren üç ay içinde ödeyeceğini bildirmesi;

iii. Mükellef veya vergi sorumlusunun ödeyeceğini bildirdiği vergi ve vergi cezasını belirtilen süre içinde ödemesi;

iv. Mükellef veya vergi sorumlusunun ödeyeceğini bildirdiği vergi ve vergi cezasını dava konusu yapmaması.

v. Mükellef veya vergi sorumlusunun ödeyeceğini bildirdiği vergi ve vergi cezasına ilişkin uzlaşma talebinde bulunmaması (ancak, ceza muhatabı, uzlaşma tutanağını imzalamadan önce uzlaşma talebinden vazgeçtiğini beyan eder ise indirim talep edebilir).

Cezalarda indirim kurumunun uygulama alanı bulması durumunda ise aşağıda belirtilen sonuçlar ortaya çıkmaktadır (Kaneti, 1989: 260; Oktar, 2018: 424; Öncel vd., 2018: 157).

i. Vergi ziyai cezasında birinci defada yarısı, müteakiben kesilenlerde üçte biri indirilmektedir.

ii. Usulsüzlük veya özel usulsüzlük cezasının üçte biri indirilmektedir. Ancak bu sonuç 21/3/2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanun'un 14. Maddesi ile birlikte değişmiştir.

#### ii. cezalarda indirim kurumundaki güncel değişiklikler

21/3/2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanun'un 14. Maddesi ile birlikte Cezalarda indirimin sonuçları değişmiştir. Vergi ziyai, usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında indirim başlıklı 376. maddenin değişmeden önceki ve güncel biçimi şu şekildedir:

21/3/2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi ile birlikte; usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında uygulanması öngörülen indirim oranı üçte birden, bir bölü ikiye yükseltilmiştir. Diğer bir ifade ile usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında uygulanacak olan indirim oranı artmıştır.

#### c. izaha davet kurumu

İzaha davet kurumu, vergisel uyumsuzlukların idari aşamada çözümünü sağlayan bir vergi hukuku kurumudur. (Oktar, 2018: 423 – 425; Akdoğan, 2017: 176).

İzaha Davet Kurumu 15/07/2016 tarih ve 6728 sayılı Kanun'un 22. maddesi ile Vergi Usul Kanunu'nun 370. maddesi olarak yürürlüğe girmiştir.

### **i.izaha davet kurumuna ilişkin genel açıklamalar**

İzaha davet kurumu; verginin ziya uğradığına ilişkin yetkili merciler tarafından çeşitli belirtilerin bulunması durumunda mükelleflerin veya sorumluların belirlenen konularda açıklama yapmaya davet edilmeleridir. İzaha davet kurumunun temel olarak iki amacının olduğu ifade edilmektedir. İlk olarak izaha davet ile yapılan değerlendirmeler sonucu mükellef ve sorumlulara uygulanacak yaptırımlar hafifleyebilmekte ve bu şekilde vergiye gönüllü uyum artırılabilmektedir (Akdoğan, 2017: 177; Şenses, 2017: 171). İkinci amaç ise; izaha davet sonucu inceleme veya takdir işlemlerinin azalması sonucu mükellefin karşı karşıya kaldığı işlem sayısının azaltılması ve bu şekilde idari aşamada vergisel uyumsuzluğun hızlı bir şekilde çözümlenerek vergi sürecinin hızlandırılması ve idare ile mükellefin işlem maliyetinin de azaltılmasıdır (Akdoğan, 2017: 176; Doğrusöz, 2016).

İzaha davet kurumuna yöneltilen eleştiriler ise şu şekildedir (Rençber, 2018: 147 – 148); İzaha davet kurumu lafzi açıdan VUK m.413'te yer alan "Mükelleflerin izahat talebi" kurumu ile benzerlik göstermekte ve bu nedenle karışıklığa neden olma ihtimalini taşımaktadır. İkinci eleştiri hükmün düzenlendiği kitap, bölüm ve madde yerinin isabetli olmadığı şeklindedir. Üçüncü eleştiri noktası ise mükellefin hukuka aykırı davranışlarını açıkça ortaya koyan emarelerin varlığı durumunda vergi idaresinin mükelleften izahat istememesi bunun yerine vergi incelemesi yapıp ceza kesmesinin gerektiğine ilişkindir. Söz konusu eleştirilerin yanında izaha davet kurumunun hak arama hürriyetini, eşitlik ilkesini ve suçların ve cezaların kanuniliği ilkesini zedeleyebileceği de ileri sürülmektedir.

İzaha davet kurumu; vergi incelemesine başlanılmadan veya takdir komisyonuna sevk edilmeden önce verginin ziya uğradığına delalet eden emareler bulunduğu

dair yetkili merciler tarafından yapılmış ön tespitler ile ilgilidir. Tespit tarihine kadar ihbarda bulunulmamış olması şartıyla mükellefler söz konusu ön tespitler ile ilgili olarak açıklama yapmaya davet edilebilir (VUK, m. 370/1; Akdoğan, 2017: 176).

İzaha davet kurumunun sonuçları; Kendisine izaha davet yazısı tebliğ edilen mükellefler, davet konusu tespitle sınırlı olmak üzere Vergi Usul Kanunu'nun 371. maddesinde yer alan pişmanlık hükümlerinden yararlanamazlar (VUK, m. 370/1; Akdoğan, 2017: 176).

İzaha davet yazısının tebliğ tarihinden itibaren 15 günlük süre içerisinde izahat bulunulması durumunda ise şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır (Akdoğan, 2017: 176).

i. Açıklama sonucunda vergi ziyasına sebep olunmadığının ortaya çıkması durumunda; mükellefler söz konusu tespitle ilgili olarak vergi incelemesine tabi tutulmaz veya takdir komisyonuna sevk edilmez (VUK, m.370/2).

ii. Mükellef tarafından açıklamada bulunulan tarihten itibaren 15 gün içinde; verilmiş olan beyannamenin verilmesi veya eksik – yanlış verilmiş beyannamenin tamamlanması veya düzeltilmesi ve ödeme süresi geçmiş olan vergilerin gecikme zammı oranında bir zamlarla birlikte aynı sürede ödenmesi durumlarında vergi ziyası cezası, ziyaya uğratılan vergi üzerinden %20 oranında kesilir. Ancak bu durum vergi incelemesi yapılmasına ve gerekirse tarhiyatın ikmaline engel bir sonuç doğurmaz (VUK, m.370/2).

iii. Birinci sonuç kapsamında yer alan ön tespitlerin; verginin VUK m.359'da yer alan fiiller ile ziya uğratılmış olabileceğine ilişkin olması durumunda izaha davete ilişkin hükümler uygulanmaz (VUK, m.370/3).

iv. Ancak sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanma fiilinin işlenmiş olabileceğine dair yapılan ön tespitlerde, kullanılan sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge tutarının; her bir belge itibarıyla 50 bin Türk Lirası'nı geçmemesi ve mükellefin ilgili yıldaki toplam mal ve hizmet alışlarının %5'ini aşmaması şartıyla mükellefler izaha davet edilebilecektir (VUK, m.370/3).

**Anayasada yapılan değişiklik ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yapılan değişiklikler vergi kanunlarını çeşitli yönlerden etkilemiştir.**

### Önceki Şekli

*Birinci fıkra kapsamında yapılmış ön tespitlerin, verginin bu Kanunun 359 uncu maddesinde yer alan fiillerle ziyaa uğratılmış olabileceğine ilişkin olması hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz. Şu kadar ki, sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanma fiilinin işlenmiş olabileceğine dair yapılan ön tespitlerde, kullanılan sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge tutarının; her bir belge itibarıyla 50 bin Türk lirasını geçmemesi ve mükellefin ilgili yıldaki toplam mal ve hizmet alışlarının %5'ini aşmaması kaydıyla mükellefler izaha davet edilebilir. Bu fıkrada yer alan tutar, her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak bu Kanun uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılmak suretiyle uygulanır.*

**29/12/2017 tarihli ve 30285 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Maliye Bakanlığının (Gelir İdaresi Başkanlığı) 490 Sıra No.'lu Tebliği ile değişen şekli**

*Birinci fıkra kapsamında yapılmış ön tespitlerin, verginin bu Kanunun 359 uncu maddesinde yer alan fiillerle ziyaa uğratılmış olabileceğine ilişkin olması hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz. Şu kadar ki, sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanma fiilinin işlenmiş olabileceğine dair yapılan ön tespitlerde, kullanılan sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge tutarının; her bir belge itibarıyla 50 bin (57.000) Türk lirasını geçmemesi ve mükellefin ilgili yıldaki toplam mal ve hizmet alışlarının %5'ini aşmaması kaydıyla mükellefler izaha davet edilebilir. Bu fıkrada yer alan tutar, her yıl bir önceki yıla ilişkin olarak bu Kanun uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılmak suretiyle uygulanır.*

### ii. izaha davet kurumunda güncel değişiklikler

İzaha davet kurumu ile ilgili gerçekleştirilen güncel değişiklik sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanma fiilinin işlenmiş olabileceğine dair yapılan ön tespitler ile ilişkilidir.

İzaha davet başlıklı 370. maddenin değişmeden önceki ve güncel biçimi şu şekildedir:

Karşılaştırmalı tabloda görüldüğü üzere değişiklik sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanma fiilinin işlenmiş olabileceğine dair yapılan ön tespitlere ilişkin mükellefin izaha davet koşulları ile ilgilidir. Şöyle ki; önceki düzenlemede mükellefin sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanma fiilinin işlenmiş olabileceğine dair yapılan ön tespitlere ilişkin izaha davet edilebilmesi için kullanılan sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge tutarının; her bir belge itibarıyla 50 bin TL'yi geçmemesi koşulu aranmakta iken yapılan değişiklik ile 50 bin TL'lik üst sınır 57 bin TL'ye çıkarıl-

mıştır. Diğer bir ifade ile mükellefin sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanma fiilinin işlenmiş olabileceğine dair yapılan ön tespitlere ilişkin izaha davet edilebilmesine ilişkin üst sınır 57 bin TL'ye çıkarılmıştır.

### sonuç ve değerlendirme

6771 sayılı Kanunla yapılan anayasal değişiklikler kapsamında kanunlarda ve vergi kanunları özelinde vergi kanunlarını etkileyen değişiklikler yapılmıştır. 'Vergi Ödevi' başlıklı Anayasanın 73. maddesi vergilendirme bakımından birçok ilkeyi bünyesinde barındıran bir maddedir. Anayasada yapılan değişiklik ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yapılan değişiklikler vergi kanunlarını çeşitli yönlerden etkilemiştir.

Yapılan değişikliklerden biri vergi hukukunun kaynaklarına ilişkin yapılan değişikliktir. Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçişle Bakanlar Kurulunu düzenleyen Anayasal hükümler yürürlükten kalkmıştır. Bu yürütme organının görevinin sona

ermesiyle bu organ tarafından çıkarılan Tüzük, Kanun Hükmünde Kararname ve Bakanlar Kurulu Kararları da hukuk kaynağı olarak yürürlükten kalkmıştır. Ancak yeni bir düzenleme yapılmaya kadar mevcut hukuk kaynakları da varlığını korumaya devam etmektedir. Bakanlar Kuruluna yapılan atıflar Cumhurbaşkanlığı olarak güncellenmiştir.

Kanunların yürürlüğe girmesiyle ilgili olarak bir diğer değişiklik ise vergi kanunlarının yürürlüğe girmesiyle ilgilidir. 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılan değişiklikle Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, yönetmelikler, tebliğlerin ve diğer düzenlemelerin ayrı bir yürürlük tarihi belirtilmemişse Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. Kanunların yürürlüğe girmesi bakımından 1322 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda yer alan ve vergi hukuk öğretisinde vergisel uyumsuzlukların idari aşamada çözüm yolları altında konumlandırılan uzlaşma, ceza-

larda indirim ve izaha davet kurumlarında ise 2018 yılında gerçekleşen değişiklikler olmuştur.

Uzlaşma kurumunda gerçekleşen temel değişiklik tarhiyat öncesi uzlaşma kapsamında yer alan usulsüzlük cezalarının uzlaşma kapsamı dışına çıkarılmasıdır. Bu değişiklik ile birlikte tarhiyat öncesi uzlaşmanın kapsamı vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergiler ile bunlara ilişkin kesilecek vergi ziyai cezaları şeklindedir.

Cezalarda indirim kurumunda gerçekleşen temel değişiklik ise usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında uygulanması öngörülen indirim oranının üçte birden, bir bölü ikiye yükseltilmesidir. Bu şekilde usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında uygulanması öngörülen indirim oranı 3/2 kat artırılmıştır.

İzaha davet kurumunda ise mükellefin sahte veya muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanma fiilinin işlenmiş olabileceğine dair yapılan ön tespitlere ilişkin izaha davet edilebilmesine ilişkin üst sınır 50 bin TL'den 57 bin TL'ye genişletilmiştir.

#### kaynakça

- Akdoğan, A. (2017), *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi*, Ankara: Gazi Kitabevi.  
 Budak, T. (2010), *Türk Vergi Hukukunda Anayasal Ölçüt: Mali Güç*, İstanbul: On İki Levha.  
 Doğrusöz, B. (2016), İzaha Davet, 23.12.2018 tarihinde <https://www.dunya.com/kose-yazisi/izaha-davet/29101> adresinden alındı.  
 Gözler, K. (2018), *Hukukun Temel Kavramları*, Bursa: Ekin.  
 Güneş, G. (2014), *Verginin Yasallığı İlkesi*, İstanbul: On İki Levha.  
 Kaneti, S. (1989), *Vergi Hukuku*, İstanbul: Filiz Kitabevi.  
 Karakoç, Y. (2017), *Genel Vergi Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.

- Kırbaş, S. (2012), *Vergi Hukuku*, Ankara: Siyasal Kitabevi.  
 Oktar, S. A. (2018), *Vergi Hukuku*, İstanbul: Türkmen Kitabevi.  
 Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N., (2018), *Vergi Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.  
 Rençber, A. (2018), Vergi Hukukunda İzaha Davet Kurumu ve Kurumun Hukuki Değerlendirmesi, *Vergi Sorunları Dergisi*, 352, 136 – 149.  
 Şenses, N. (2017), İzaha Davet Müessesesi, *Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi*, 159, 168 – 171.  
 Yılmaz, B. E. (2018), *Maliye*, İstanbul: Der Yayınları.

#### dipnotlar

- 1 11 Şubat 2017 tarih ve 29976sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Kabul Tarihi: 21 Ocak 2017.  
 2 '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.

- (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.  
 3 Anayasa vergi yükünün farklılaştırması mali güce bağlamış, vergisel mali gücü temsil eden göstergeler ise gelir, servet ve tüketim dinamik akışkanlarından oluşmaktadır. Ancak servet ise mali gücün göstergesi olmaya uygun olmayabilmektedir.

## 4 ' Kanun önünde eşitlik

## Madde 10 –

Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde (...) (3) kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.'

5 Anayasa'ya 6771 sayılı Kanunla eklenen geçici 21. Madde ile F) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararname, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararname hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur' hükmü mevcut hukuk kaynakları yürürlüktedir.

6 Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir. Kanunları yayımlar. Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayımlar. Anayasa

değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar. Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

7 'Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler.' <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/gorevyetki/normdenetimi.html>.

8 Danıştay Kanunu'nun 24. Maddesine göre: '1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: a) (Değişik: 2/7/2018 – KHK-703/184 md.) Cumhurbaşkanı kararlarına...' Karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarını karara bağlar.

9 <http://malimevzuat.com/cumhurbaskanligi-kararnamesi-ile-cumhurbaskanligi-karari-arasindaki-fark-h410.html>



# türkiye'nin 2000'li yıllardaki dış borçlanma sürecine genel bir bakış

## özet

Dış borçlanma, kaynak yetersizliği içindeki gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarının finansmanı açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak dış borçlanmayla sağlanan kaynakların verimli yatırımlarda kullanılması gerekmektedir. Türkiye ise dış kaynak ihtiyacı nedeniyle başlattığı dış borçlanma sürecinin, önce dış borç sarmalına ve daha sonra da dış borç krizlerine dönüşmesine tanıklık etmiştir. Dış borç sorunu, Türkiye ekonomisinin halen güncel sorunlarından birisidir ve bu çalışma Türkiye'nin 2000'li yıllardaki dış borçlanma sürecindeki değişimlere odaklanmayı amaçlamaktadır.

**anahtar sözcükler:** Dış Borç, Borç Yükü, Moratoryum, Dışa Bağımlılık, Kriz, Türkiye.

Önder Bingöl\*

## abstract

### a general view to the process of turkey's external borrowing in the 2000s

External borrowing is of great importance in terms of financing the development process of developing countries that are in a lack of resources. However, the resources provided by external borrowing should be used in efficient investments. Turkey began the process of external borrowing due to the outsourcing needs and witnessed the transformation of the external borrowing to the external debt spiral and later to the external debt crises. External debt problem is still one of the current problems of Turkey and this study intends to focus on the changes in Turkey's external borrowing process in the 2000s.

**keywords:** External Debt, Debt Burden, Moratorium, External Dependency, Crisis, Turkey.

## giriş

Tasarruf düzeyi yetersiz olan ve dolayısıyla sermaye birikimi de düşük düzeyde kalan ülkeler, kalkınmak için gerekli olan yatırımları gerçekleştirebilmek amacıyla dış kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Nitekim dış borçlanma yoluyla elde edilen dış kaynakların da ülkenin kalkınmasına yönelik olan verimli yatırımlara aktarılması gerekmektedir. Ancak dış kaynakların tüketim malları ithalatı, verimsiz yatırımlar vb. alanlara yönlendirilmesi, dış borç servisini güçleştirecek ve söz konusu ülke belirli bir süre sonra sadece dış borç servisini gerçekleştirebilmek için dış borç almaya başlayacaktır, bir diğer ifadeyle dış borç sarmalına girecektir. Ülke ekonomisinin kırılganlığının artması sonucunda ülkenin dış borç krizine sürüklenme riski de artacaktır. Nitekim dış borçlanma sürecinin başlangıcında ülkeye dış kaynak transfer

edilmesi planlanırken, sürecin sonunda dış borç krizinin yaşanmasıyla birlikte ülkeden dışarıya ciddi düzeyde net kaynak transferi gerçekleşecektir. Ayrıca dış borç sarmalına girildiğinde, dış kaynağa olan ihtiyacın daha fazla artması nedeniyle dış borç almak isteyen ülkelerin ekonomik ve siyasi bağımsızlığı borcu verenler tarafından sınırlandırılacaktır.

Türkiye'nin 2000'li yıllardaki dış borçlanmasını temel alan bu çalışmada öncelikle dış borçlanma kavramı üzerinde durulacak, daha sonra Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dış borç alışından, 1990'lı yılların sonuna kadar ki zaman dilimindeki dış borçlanma sürecine ana hatlarıyla değinilecektir. Çalışmada 2000'li yıllarda Türkiye'nin dış borçlanma sürecinde yaşanan değişimler ise dış borç istatistikleri temel alınarak incelenecektir.

\* Dr. Öğr. Üyesi  
İstanbul Üniversitesi  
İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü  
ORCID: 000-0002-7017-1142

**Klasik maliye yaklaşımında borçlanma, vergiler gibi olağan bir finansman kaynağı olarak değil, aksine olağanüstü bir gelir kaynağı olarak görülmektedir.**

### 1. dış borçlanma kavramı

Borç kavramı daha önceden biriktirilmiş olan bir ekonomik değer, daha sonra geri verilmek üzere bir amacı gerçekleştirmek veya başka nedenlerle ihtiyacı olan kişi veya kurumlara belirli bir zaman aralığı için ve taraflar arasında yapılan bir anlaşma ile belirlenen faiz vb. bir çıkar karşılığında tahsis edilmesidir. Kamu kredisi, kamu borcu kavramları yerine de kullanılmakta olan *devlet borcu* kavramı ise devlet veya benzeri kamu tüzel kişileri tarafından akdolan borcu tanımlamaktadır. Devlet borcunda, devlet veya kamu tüzel kişileri borçlu durumdadır (Erdem, 2009: 7).

Devletin borçlanma nedenleri arasında bütçe açıklarının finansmanı, kalkınmanın finansmanı, olağanüstü giderlerin finansmanı, kamu gelirlerinin zaman bakımından denkleştirilmesi, borç ödemek için borçlanması (*borcun röfinansmanı*) ve maliye politikası aracı olarak borçlanma yer almaktadır (Tosunoğlu, 2017: 8-14). Devletin, kamu harcamalarını olağan kamu gelirleriyle karşılayamadığı zamanlarda, deprem, savaş vb. olağanüstü hallerde veya iktisadi mali politikanın gereği olarak özel sektöre ve/veya yabancı ülkelere borçlanması yoluyla elde ettiği kamu geliri *geçici bir finansman aracıdır*. Devletler, borç servisinde zorlandıkları zaman borçlarını reddedebilmekte veya borcun vadesini uzatabilmektedir. Nitekim devletlerin, mevcut kamu borçlarını yeni borçlar alarak finanse etmesi durumunda ise borçlanma, *sürekli bir finansman aracı* haline dönüşmektedir (Aksoy, 2011: 149).

Klasik maliye yaklaşımında borçlanma, vergiler gibi olağan bir finansman kaynağı olarak değil, aksine olağanüstü bir gelir kaynağı olarak görülmektedir. Deprem, sel vb. doğal afetler ve savaş gibi olağanüstü durumlarda veya gelecek nesillerin de faydalanacağı baraj, köprü, liman vb. büyük ölçekli altyapı yatırım projelerinin finansmanı için borçlanmaya başvurulabileceği ileri sürülmektedir. Nitekim klasik maliye yaklaşımını benimseyenler kamu borçlanmasıyla elde edilmiş olan gelirlerin sadece bugünkü nesillerin yararlanacağı günlük işlerde kullanılmasının, söz konusu

borçları anapara ve faizleri ile birlikte ileride geri ödemek zorunda kalacak olan gelecek nesillere yapılmış büyük bir haksızlık olduğunu vurgulamaktadırlar. Modern maliye yaklaşımını benimseyenler ise klasik maliyecilerin söz konusu görüşlerine katılmamakta ve kamu borçlanmasını, vergi geliri gibi olağan bir kamu geliri türü olarak kabul etmektedirler. Artık kamu borçlanması, ekonomideki konjonktürel dalgalanmalara karşı kullanılan etkili bir maliye politikası aracı durumuna gelmiştir (Aksoy, 2011: 149).

Devlet borçlarına ilişkin olarak ekonomik yönden bir sınıflama yapıldığında ise iç borç ve dış borç olmak üzere ikili bir ayrım karşımıza çıkmaktadır. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ülke içindeki gerçek ve tüzel kişilerden, kurumlardan alınan borçlar *iç borç* olarak; yabancı gerçek ve tüzel kişilerden, devletlerden veya uluslararası mali kurumlardan alınan borçlar ise *dış borç* olarak tanımlanmaktadır (Susam, 2019: 225).

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un tanımlara yer verilen 3. Maddesi'nde *devlet iç borcu*, Hazine Müsteşarlığı tarafından yurt içinde ihraç olunan Devlet iç borçlanma senetleri, Hazine'nin geçici nakit ihtiyacını karşılamak için yurt içi piyasalardan yaptığı borçlanmalar ve senede bağlı olup olmadığına bakılmaksızın Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülükler olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu kanun maddesinde *devlet dış borcu* ise Hazine Müsteşarlığı tarafından; herhangi bir dış finansman kaynağından belirli bir itfa planına göre geri ödenmek üzere sağlanan finansman imkânları ile borç üstlenimi ve Hazine garantileri kapsamında üstlenilen her türlü mali yükümlülük olarak tanımlanmaktadır (4749 Sayılı Kanun, 2002: 2).

Devlet, ülkenin ihracatı sayesinde elde edilen döviz cinsinden gelirin, ithalatın yapılabilmesi için gerekli olan döviz miktarından az olması durumunda oluşan *dış ticaret açığını* ve ülke içi tasarruf düzeyinin yatırımlar için ihtiyaç duyulan fonlardan az olması durumunda ortaya çıkan *tasarruf*

açığını kapatmak için dış borçlanmaya başvurmaktadır (Görgün, 1993: 94).

Dış borçlanma sonucunda, dış borcu alan ülkeye döviz girişi artmakta ve dolayısıyla söz konusu ülkenin ithalat imkânlarında da artış gerçekleşmektedir. Dış borçlanma, borcu alan ülkedeki toplam kaynaklar üzerinde net bir artışa sebep olmaktadır; söz konusu ülke açısından ihracatta bulunmadan mal ve hizmet ithal etme imkânı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla ülke ürettiği mal ve hizmetten daha fazlasını kullanabilme imkânına kavuşmaktadır (Görgün, 1993: 94). Dış borç alınmasının ve bu borcun ülke içi kaynaklarla gerçekleştirilemeyecek olan yatırımlarda kullanılmasının milli gelir üzerinde olumlu etkisi bulunmaktadır. Ancak belirli bir süre sonra dış borçların anapara ve faiz ödemelerinin gerçekleşmesi sırasında, ülke içinden ülke dışına doğru bir *kaynak transferi* olacağı için milli gelir olumsuz yönde etkilenmektedir (Erdem, 2009: 40).

Dış borçların anapara ve faiz ödemelerinin ülkeden karşılıksız döviz çıkışına yol açarak ülkenin iç kaynaklarını azaltması, dış borçlanmada *borç yükünün* gelecek nesillere aktarılmasına da neden olmaktadır. Bu noktada, alınan dış borçların kullanım şekli, gelecek nesiller üzerindeki dış borç yükünün düzeyi açısından belirleyici olmaktadır. Bir diğer ifadeyle, eğer dış borçlanmayla elde edilen kaynaklar özellikle ülkeye döviz kazandırma potansiyeli olan verimli yatırımlarda kullanılmış, ülkenin üretim kapasitesi genişletilmiş ve bu sayede de ihracat artışı sağlanmış ise gelecek nesiller üzerindeki dış borç yükü önemli düzeyde olmayacaktır. Fakat, dış borçlanmayla elde edilen kaynaklar, *tüketim malları ithalatında kullanılırsa* veya *verimsiz yatırımlara yönlendirilirse*, ülkenin üretim kapasitesi fazla genişlemeyecektir ve bunun sonucunda da gelecek nesiller üzerinde ciddi bir dış borç yükü oluşacaktır. Çünkü, borcun anapara ve faiz ödemelerinin yapılabilmesi için gerekli kaynak, ileriki dönemin ülke içi tüketim ve yatırım harcamalarının azaltılması yoluyla yaratılacaktır (Görgün, 1993: 94-95).

Sadun Aren de, bir ülkenin cari yaşam ve

üretim düzeyini sürdürebilmek amacıyla sürekli olarak dış borçlanmaya başvurmak zorunda olmasını bir **dışa bağımlılık biçimi** olarak değerlendirmekte ve gelişmiş kapitalist ülkeler tarafından dışa bağımlı hale getirilmek istenen bir ülkenin, *kendi imkânlarının üstünde yaşamaya alıştırdığını* ifade etmektedir. Bu amaca uygun olarak, ilk zamanlarda bu ülkeye bağış ve kredi şeklinde yardımlar yapılmaktadır ve bu yardımların ülkenin tüketim harcamalarının arttırılması için kullanılması sağlanmaktadır. Bunun sonucunda kendi imkânlarının dışında bir tüketim düzeyine alıştırılan ülke, söz konusu yüksek tüketim düzeyini sürdürebilmek amacıyla sürekli olarak dış borçlanmaya muhtaç hale gelmektedir. Yaşanan bu dışa bağımlılık sayesinde ise yabancı ülkeler ve/veya uluslararası kurumlar, bağımlı duruma düşen ülkenin ekonomisini ve bazen dış politikasını serbestçe denetleme ve kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirme imkânlarına kavuşmaktadır (Aren, 2007: 211). Dış borç veren devletler çeşitli siyasi ve ekonomik çıkarlarını ön planda tutmaktadır, bu yüzden de yoğun bir şekilde dış borçlanma sürecine girmiş olan, ekonomik ve siyasi yönden güçsüz devletler bu süreçte bağımsızlıklarını önemli ölçüde yitirme riskiyle karşılaşmaktadırlar (Erdem, 2009: 40).

## 2.türkiye'nin dış borçlanma tarihine genel bir bakış

Türkiye'nin dış borçlanma tarihi incelendiğinde, Türkiye'de yurt içi tasarruf düzeyinin yetersiz olmasının, ihracat ile ithalat dengesizliğinin neden olduğu dış ticaret açıklarının, kamu harcamalarında meydana gelen aşırı büyümenin, vergi vb. gelirlerin artış hızının kamu harcamalarının artış hızının gerisinde kalmasının, çeşitli sermaye malları ve teknoloji transferinin gerçekleştirilmesinin ve dış borç servisi için gerekli olan döviz ihtiyacının Türkiye'nin artan dış kaynak ihtiyacının temel nedenleri olduğu görülmektedir (Ulusoy, 2017: 117).

Türkiye'nin dış borçlanma tarihine yönelik incelemenin Osmanlı İmparatorluğu'nun gerçekleştirdiği ilk dış borçlanmadan başlatılması gerekmektedir. Çünkü Osmanlı

**Dış borçlanmayla elde edilen kaynaklar, tüketim malları ithalatında kullanılırsa veya verimsiz yatırımlara yönlendirilirse, ülkenin üretim kapasitesi fazla genişlemeyecektir ve bunun sonucunda da gelecek nesiller üzerinde ciddi bir dış borç yükü oluşacaktır.**

**Dış borç veren devletler çeşitli siyasi ve ekonomik çıkarlarını ön planda tutmaktadır, bu yüzden de yoğun bir şekilde dış borçlanma sürecine girmiş olan, ekonomik ve siyasi yönden güçsüz devletler bu süreçte bağımsızlıklarını önemli ölçüde yitirme riskiyle karşılaşmaktadırlar.**

İmparatorluğu'nun dış borçlanmasının kısa bir süre içerisinde dış borç sarmalına, daha sonra ise bir dış borç krizine dönüşmesi ve Osmanlı İmparatorluğu'nun Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kuruluşunu kabul etmek zorunda kalması, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucularının özellikle dış borçlanma konusunda son derece temkinli davranmalarına neden olmuştur.

1820'li yıllardan sonra ekonomisi kapitalizme açılmaya başlayan Osmanlı İmparatorluğu, imparatorluğun *ilk serbest ticaret antlaşması* olan **Baltalimanı Ticaret Antlaşması**'ni, 16 Ağustos 1838 yılında İngiltere'yle imzalamış ve İngiltere'nin daha önceden elde etmiş olduğu imtiyazları arttırmıştır. Ayrıca, Osmanlı İmparatorluğu, diğer Avrupa ülkeleriyle de söz konusu antlaşmaya benzer çeşitli serbest ticaret antlaşmaları yapmıştır. Ancak 1870 yılına gelindiğinde, imparatorluğun dış ticaret açığı en üst noktaya ulaşmıştır. Bütün bu gelişmeler sonucunda, Osmanlı zanaatları ciddi bir yıkıma uğramış ve ithal malların finansmanı için sürekli olarak dış borçlanmaya başvurulmuştur (Köymen, 2007: 87-88). 1838 yılında imzalanan serbest ticaret anlaşmasıyla, Avrupa kapitalizmi başlangıçta endüstri ürünleriyle, daha sonraki yirmi yıl içerisinde de finans kapitaliyle Osmanlı ekonomisi üzerinde **yarı sömürgeleştirme sürecini** başlatmıştır (Berkes, 1975: 319).

Osmanlı İmparatorluğu 19. yüzyılın ortalarında, merkezi otoritesinin giderek zayıflaması, gerçekleştirilmiş olan reformların maliyeti, sanayi devriminin etkisiyle büyük rekabet üstünlüğü elde eden yabancı ürünlerle rekabet edilememesi ve dış ticaret açığının yüksek düzeylere çıkması, emisyonu bağlı olarak kaimelerin değerinin düşmesi, yüksek düzeylere ulaşan iç borç stoku ve artan borç servisi nedeniyle ciddi finansal sıkıntı içine girmiştir. Nitekim 1854 Kırım Savaşı da, Osmanlı İmparatorluğu'nun mali gücünü iyice zayıflatmıştır. Kırım Savaşı'nın mali yükü ve nakit paraya duyulan aşırı ihtiyaç Galata Bankerleri tarafından verilen kısa vadeli avanslarla karşılanamayacak düzeyde olduğu için, Osmanlı İmparatorluğu yeni bir kaynak

olarak dış borçlanmaya yönelmiştir. Nitekim, 24 Ağustos 1854 tarihinde de, Mısır'dan alınacak vergilerin teminat olarak gösterilmesi suretiyle İngiliz şirketlerinden **ilk dış borç** alınmıştır (Susam ve Yavuz, 2018: 248).

İlk dış borcun alınmasından kısa bir süre sonra dış borç servisinde zorlanılmaya başlanmış, çok daha ağır koşullarda gerçekleştirilen yeni borçlanmaların sonucunda ise daha büyük maliyetler ortaya çıkmış ve Osmanlı İmparatorluğu, çeşitli siyasi ve ekonomik ödümler vermek zorunda kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğu 1854 yılındaki ilk dış borçlanmasından 21 yıl sonra, 1875 yılında borç ödemelerini yarı yarıya indirdiğini ilan etmiş; 1876 yılında ise borç ödemelerini artık sürdüremeyeceğini belirterek **moratoryum** ilan etmek zorunda kalmıştır (Ulusoy, 2017: 117).

Şevket Pamuk, Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dış borçlanma macerasının kısa bir süre sonra moratoryumla sonuçlanmasını şu şekilde değerlendirmektedir (Pamuk, 2013: 144-145):

"(..) Osmanlı bürokrasisi dış borçlanma konusunda uzun süre tereddüt etti. Ancak 1854 yılında, Kırım Savaşı sırasında Osmanlı devleti Avrupa mali piyasalarında uzun vadeli tahviller satmaya başladı. Kısa bir süre içinde de, dış borçlanma bütçe açıklarına karşı mücadelede başvurulan en belirgin yöntem konumuna geldi. (...) Bundan sonraki yirmi yılda Osmanlı devleti Londra, Paris, Viyana ve diğer Avrupa borsalarında giderek daha kötüleşen koşullarda büyük miktarlarda borç aldı. Ancak bu süreç içinde net olarak ele geçen fonların hemen tümü cari harcamalara ayrıldı. Sadece çok küçük bir bölümü, altyapı yatırımlarında veya borç ödeme kapasitesini artıracak diğer alanlarda kullanıldı. 1870'lerin başlarına gelindiğinde artık dış borç ödemelerini sürdürebilmek için yeni dış borç bulmak gerekiyordu. Borç ödemelerinin kesintiye uğraması veya durdurulması kaçınılmaz gözüküyordu. (...)"

Gülten Kazgan da Osmanlı İmparatorluğu'nun, Kırım Savaşı'nın da etkisiyle 1854

yılında dış borç almaya başlamasını ve dış borç stokunun hızlı şekilde artış sürecini, imparatorluğun **finans kapitalin ağına düşmesi** olarak tanımlamakta; ayrıca Osmanlı İmparatorluğu'nun dışarıda gerçekleşen malî krizlere artan duyarlılığını, imparatorluğun Batı'nın malî piyasaları ile yoğunlaşan bütünleşmesinin bir göstergesi olarak değerlendirmekte ve imparatorluğun moratoryum ilan etmesinin de, söz konusu malî krizlerin yayılma sürecinde gerçekleşmiş olduğuna dikkat çekmektedir (Kazgan, 2002: 22, 24).

Osmanlı İmparatorluğu'nun moratoryum ilan ettiği 1876 yılından sonra alacaklılarla sürekli borç müzakereleri yapılmış ve bu müzakereler, 20 Aralık 1881 tarihinde imzalanan antlaşmayla sonuçlanmıştır. 1881 yılında imzalanan **Muharrem Kararnamesi**'yle yönetiminde alacaklı ülke temsilcilerinin yer aldığı, Osmanlı İmparatorluğu'nun dış borçlarının geri ödenmesini sağlamayı amaçlayan ve kendisine imparatorluğun bazı vergi vb. gelirlerinin bir bölümünün tahsis edildiği, **Düyun-u Umumiye İdaresi** adında, "devlet içinde devlet" yetkilerine sahip olan, bir borç idaresi kurulmuştur (Ulusoy, 2017: 117).

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasından sonra, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti tarafından 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Antlaşması'yla, Düyun-u Umumiye İdaresi'nin hukuki boyutu ortadan kaldırılmış ve Osmanlı İmparatorluğu'nun borçlarının önemli bir kısmı devralınmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun kalan borçları imparatorluğun parçalanması sonucu ortaya çıkan onbeş devlet arasında paylaştırılmıştır. Söz konusu devletlerin arazi gelir oranları dikkate alınarak yapılan hesaplamalar sonucunda 1912 öncesi imparatorluk borçlarının %62'si, 1912 sonrasındaki borçlarının ise %77'sinin Türkiye Cumhuriyeti'ne ait olduğu kabul edilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne kalan borçların son taksitinin 1954 yılında ödenmesiyle, bu süreç sonlanmıştır (Susam ve Yavuz, 2018: 261-262, 264).

Kuruluşunun ilk yıllarında dış borçlanma konusunda temkinli davranan Türkiye

Cumhuriyeti, ilk dış borçlanmasını 1930 yılında gerçekleştirmiş ve ekonomik kalkınma amacıyla ABD'den dış borç almıştır. Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı çerçevesinde ise 1934 yılında SSCB'den, 1938 yılında ise İngiltere'den dış borç alınmıştır (İnce, 2001: 187).

İkinci Dünya Savaşı süresince Türkiye'nin dış borç stoku artmaya devam etmiş, özellikle de uzun vadeli dış borçlar artmıştır. Söz konusu dönemde savaşın tarafları olan İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkelerden alınan dış borçlar ağırlıklı olarak ülke savunmasını güçlendirmek amacıyla kullanılmıştır. 7 Eylül 1946 tarihinde Türkiye'nin ilk büyük devalüasyonunu gerçekleştirmesi sonucunda, dış borç stokunun toplam değerinin Türk Lirası cinsinden karşılığı 1945 yılına oranla yaklaşık %100 artmıştır (Ulusoy, 2017: 119).

1946 yılında yapılmış olan ilk büyük devalüasyonun nedenlerinden biri ithalat üzerindeki fiyat ve miktar sınırlamalarının kaldırılması sonucunda yaşanacak olan ithalat artışını sınırlı tutmak ve ihraç edilecek ürünlerin fiyatlarının dolar cinsinden değerinin düşürülmesi sayesinde ihracatın artırılmasıdır, bir diğer ifadeyle dış ticaret fazlası yaratma isteğidir. Diğer bir neden ise yeni kurulan Uluslararası Para Fonu'na (IMF) üye olunması sonucu Türkiye'nin devalüasyon yapma yetkisinin kısıtlanacak olmasıdır (Kepenek ve Yentürk, 2003: 118). Türkiye, 1947 yılında *Truman Doktrini* çerçevesinde askerî yardım almaya, 1948 yılında da *Marshall Planı* kapsamında ekonomik yardım almaya başlamıştır (Kazgan, 2008: 98).

1950 yılında Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte yoğun bir liberalizasyon süreci içine girilmiş ve bu dönem Cumhuriyet tarihinin en yoğun borçlanma dönemlerinden birisi olmuştur. Gelişmiş kapitalist ülkelerle entegrasyona yönelik politikaların uygulanması, bu sürecin başlarında Türkiye'nin kredi bulma olanaklarının artmasını sağlamıştır. Ancak bu dönemde serbest dış ticaret rejiminin etkisiyle dış ticaret açığı sürekli olarak artmış ve bir süre sonra da dış yardımların ve kredilerin bulunması zorlaşmış, bunun sonucunda ise daha kısa

**Kuruluşunun ilk yıllarında dış borçlanma konusunda temkinli davranan Türkiye Cumhuriyeti, ilk dış borçlanmasını 1930 yılında gerçekleştirmiş ve ekonomik kalkınma amacıyla ABD'den dış borç almıştır.**

**1950 yılında Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte yoğun bir liberalizasyon süreci içine girilmiş ve bu dönem Cumhuriyet tarihinin en yoğun borçlanma dönemlerinden birisi olmuştur.**

vadeli ve daha yüksek faizli kredilerin alınması zorunlu hale gelmiştir. 1954 yılından itibaren ise kontrollü bir dış ticaret rejimine geçilmiş, ithalat sınırlamaları uygulanmıştır. 1950'li yılların ikinci yarısından itibaren ülkenin ekonomik büyüme hızı azalmış, enflasyon artmış, döviz rezervleri erimiş ve borç yükü artmıştır. Nitekim 1958 yılında Türkiye, cumhuriyet tarihinde ilk defa **moratoryum** ilan etmiştir. 1950-1960 döneminde dış borçlanmada yaşanmış olan hızlı artış, alınan borçların verimli alanlarda kullanılmaması, borçlanma maliyetinin giderek artması ve borç servisini gerçekleştirebilmek için yeniden borçlanılması ülke ekonomisinin kötüleşmesine neden olmuştur (Ulusoy, 2017: 119-121).

Demokrat Parti iktidarına son veren 27 Mayıs 1960 askeri darbesi'nden sonra, Kurucu Meclis 1961 Anayasası'nı yaparken, hükümetin 1950-1960 dönemindeki plansız ve programsız uygulamalarının neden olduğu sorunları da dikkate alarak, *planlama* ve *planlı ekonomi* kavramlarını ön planda tutmuştur. 30 Eylül 1960 tarihinde iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma planlarını yapmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur.<sup>2</sup> Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ise 1963 ile 1967 yılları arasında uygulanmıştır. Planların ilk ve temel hedefi, ülke ekonomisinin büyüme hızının yılda ortalama % 7 civarında olmasının sağlanması ve bu sayede gelişmiş ekonomilerle aramızda olan gelişmişlik farkının kapatılmasıdır (Eğilmez, 2018a: 144). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda iç pazara yönelik sanayileşme stratejisi benimsenmiştir. Kalkınma planları kamu sektörü açısından emredici, özel sektör açısından ise yol gösterici nitelikte olmuştur (Pamuk, 2015: 235).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yatırımların finansmanı için dış kaynağa olan ihtiyacın azaltılması ve gerçekleştirilecek borçlanmaların ise mümkün olduğunca uzun vadeli olması hedeflenmiştir. Söz konusu hedefe yönelik olarak da ithal ikameci sanayileşme politikası benimsenmiş ve böylelikle döviz tasarrufunun sağlanması planlanmıştır. Ancak gelişmeler, döviz bağımlılığını daha da fazla arttıran bir

ekonomik yapının ortaya çıkmasına neden olmuş ve artan döviz ihtiyacına paralel olarak da dış borçlanma devam etmiştir. Nitekim, toplam dış borç stoku içerisinde 1950'li yıllarda yabancı devletlerden alınan iki yanlı dış kredilerin payı önemli düzeydeyken, 1960'lı yıllarda özel yabancı sermaye transferlerinin ve konsorsiyumlardan sağlanan dış kredilerin payının arttığı görülmüştür (Ulusoy, 2017: 121-122).

Korkut Boratav da, Türkiye ekonomisinin dışa bağımlılığını zamanla azaltması beklenen ithal ikameci sanayileşmenin beklenenin tersi sonuç verdiğini, ekonominin ithalata olan bağımlılığının daha da fazla arttığını ve bu artan dışa bağımlılığın ise ciddi bir sorun oluşturduğunu ifade etmiştir. Çünkü Türkiye ekonomisinin büyüme hızının üst sınırını döviz kısıtları oluşturmakta ve dış kaynaklara ulaşamadığı zaman ise ülke ekonomisinin durgunluk içine girmesi kaçınılmaz hale gelmektedir (Boratav, 2008: 120, 135).

1970'li yıllarda ise 1974 yılında yaşanan petrol krizinin etkisiyle petrol fiyatlarının dört kat artmasının, Türkiye gibi petrol ithal etmek zorunda kalan ekonomiler üzerinde olumsuz etkileri olmuştur. Sanayileşme açısından büyük önem taşıyan enerji fiyatlarında yaşanan hızlı artışın söz konusu ekonomiler üzerinde zincirleme etkileri olmuş ve ülkelerin petrol harcamalarının ihracat gelirlerine oranı hızla artmıştır. Ayrıca 20 Temmuz 1974 tarihinde başlayan Kıbrıs Barış Harekâtı sonrasında Türkiye'nin karşılaştığı ekonomik ambargo ve ülkede yaşanan siyasal istikrarsızlıklar da ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. Bütün bu gelişmeler, Türkiye'nin dış finansman ihtiyacını daha da fazla arttırmıştır. Aynı dönem içinde, yurt dışında çalışan işçiler tarafından Türkiye'ye gönderilen dövizler ise ambargo nedeniyle yeterince değerlendirilememiş ve ülke içinde iç talep artışına neden olmuştur (Eğilmez, 2018a: 145).

Petrol fiyatlarında artışın ve dünya ekonomisinde ciddi durgunluğun yaşanmaya başladığı dönemde, Türkiye kısa vadeli borçlanma kanallarını yoğun şekilde kullanarak ithalat ve milli gelirdeki büyüme hızlarını sürdürmeye çalışmıştır. Ancak

Türkiye bu tercihiyle ekonomik krizin, üç yıl gecikmeyle çok daha şiddetli olarak yaşanmasına neden olmuştur. 1977 yılının sonunda ise Türkiye için tüm kredi kanalları tıkanmıştır (Boratav, 2008: 140-141).

1970, 1975 ve 1979 yıllarında yapılan devalüasyonların sonucunda Türkiye'nin dış borç stokunun Türk Lirası cinsinden karşılığı hızlı şekilde artmıştır. Ayrıca Türkiye'nin dış borç stokunun dolar karşılığı da 1974 ile 1978 yılları arasında çok hızlı artmıştır. Bu dönemin sonlarında IMF ile gerçekleştirilen stand-by anlaşması müzakereleri ve artan borçlanma maliyetleri ülkede yaşanan sıkıntılardan önemli göstergeleri olmuştur. Kısa vadeli dış borçların toplam dış borç stoku içindeki payının artması, bir diğer ifadeyle dış borçlanma vadelerinin kısılması bu dönemde dikkat çeken bir diğer gelişmedir. Nitekim 1977 ve 1978 yıllarında kısa vadeli dış borçların miktarının, uzun vadeli dış borçlardan fazla olması, Türkiye'nin yaşadığı krizin boyutunu da göstermektedir. Bu dönemin sonunda IMF ile imzalanan stand-by anlaşmaları sonucunda Türkiye'nin dış borçları yeni bir ödeme takvimine bağlanmış ve ertelenmiş, dolayısıyla da kısa vadeli dış borçların toplam dış borç stokuna oranı azalmıştır (Ulusoy, 2017: 122).

Türkiye'nin 1961 yılında başlayan Planlı Karma Ekonomi Dönemi, ülkenin "70 Cent'e muhtaç hale" düşmesi ve 24 Ocak 1980 tarihli ekonomik istikrar kararlarıyla sona ermiştir. Piyasa ekonomisine geçiş döneminin başlangıcını simgeleyen 24 Ocak Kararları'yla birlikte Türk Lirası devalüe edilerek günlük kur ilanı uygulaması yapılmış, devletin ekonomideki payının küçültülmesini sağlayacak önlemler alınmış, tarım ürünleri destekleme alımları sınırlandırılmış, enerji, ulaştırma ve gübre dışında verilen sübvansiyonlar kaldırılmıştır. 24 Ocak Kararları'yla ayrıca dış ticaret serbestleşmiş, yabancı sermaye yatırımları teşvik edilmiş, kâr transferlerinin gerçekleştirilmesine kolaylık sağlanmış, vergi iadesi, düşük faizli kredi, çeşitli gümrük muafiyetleri ve teşvik sistemleri gibi uygulamalarla ihracat teşvik edilmeye başlanmıştır (Eğilmez, 2018a: 147).

Türkiye'de neo-liberal yapısal dönüşümün başlangıcı olarak görülen 24 Ocak Kararları'yla ithal ikameci politikalar yerini dışa dönük ve ihracatı teşvik eden sanayileşme politikalarına bırakmıştır. İhracatın teşvik edilmesi suretiyle ülke ekonomisinin dışa açılması, turizm ve işçi döviz girişini teşvik edici politikaların uygulanmaya başlanması döviz darboğazı ve dış borçlarla ilgili önemli gelişmelerdendir. Dünya ekonomisiyle bütünleşmenin temel alındığı 24 Ocak Kararları'yla serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması, dış ticaret açıklarının azaltılması, ülkenin kredi değerliliğinin yükseltilmesi ve devletin ekonomi içindeki ağırlığının azaltılması hedeflenmiştir. Söz konusu dönemde yerleşiklerin bankalarda döviz tevdiat hesabı açmalarına izin verilmiş, yurt dışı sermaye hareketleri kolaylaştırılmış ve özel sektör borçlanma imkânına kavuşmuştur; tüm bu yeni uygulamalar ise borçlanmayı teşvik etmiştir (Ulusoy, 2017: 123).

Mahfi Eğilmez, 24 Ocak Kararları'nın acı önlemlerinin 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle gelen askeri yönetimle birlikte daha kolay uygulandığına dikkat çekmektedir (Eğilmez, 2018a: 147). Nitekim Boratav da aynı noktaya şu sözlerle vurgu yapmaktadır (Boratav, 2015: 82-83):

"(...) Dönemin belirleyici özelliği, Demirel hükümetinin getirdiği 24 Ocak 1980 kararlarının bölüşüm boyutlarının 12 Eylül rejimi tarafından tamamlanmasıdır. Sermaye bir önceki dönemin bölüşüm ilişkilerine karşı etkili bir saldırıyı, askeri rejim, 1982 Anayasası ve sonraki yıllara taşınan yasal ve yönetsel düzenlemeler aracılığıyla hayata geçirmiş; daha sonra "neoliberal" olarak adlandırılacak olan yeni bir düzenleme biçimi böylece başlatılmıştır. (...) Uluslararası sermaye, askeri rejim altında uygulanan neoliberal dönüşümleri desteklemiş; 1980-1986 yıllarında Türkiye cömert dış kaynak akımlarına mazhar olmuştur. (...)"

1980 yılına döviz darboğazıyla girmiş olan Türkiye, bir taraftan ihracatını arttırarak, diğer taraftan ise finansal liberalizasyon

**Türkiye'de neo-liberal yapısal dönüşümün başlangıcı olarak görülen 24 Ocak Kararları'yla ithal ikameci politikalar yerini dışa dönük ve ihracatı teşvik eden sanayileşme politikalarına bırakmıştır.**

**1980 sonrası dönemde Türkiye'nin dış borç stokunun önemli bir kısmı merkezi yönetim ve diğer kamu kesimi borçlarından oluşurken, zaman içerisinde yerel yönetimlerin ve özel kesimin dış borçları da yavaşça artmaya başlamıştır.**

uygulamalarına<sup>3</sup> geçmek suretiyle söz konusu sorunu çözmeye çalışmıştır. Ancak korumacı modelden ihracata dayalı açık ekonomi modeline geçildiğinde, yerli üretimin fiyat ve kalite olarak dünya standartlarının çok gerisinde olduğu görülmüştür. Geri bir ekonomik altyapı üzerinde, döviz kuru ve faiz oranları serbest bırakıldığında, yerli sermaye yükselen döviz kurunu ve faiz haddini dengeleyebilmek, gelişmiş ülkelerin ürünleri ile yerli ürünler arasındaki fiyat ve kalite farkını azaltabilmek için bir taraftan *reel ücretleri baskılamaya*, diğer taraftan ise *devletten vergi ve harcama avantajları sağlamaya* yönelmiştir. Nitekim 1980'lerin ortalarına doğru uygulanan politikaların etkisiyle reel ücretler %45 oranında geriletmiş ve vergi yükünün ağırlık merkezi dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru kaydırılmıştır; bu gelişmelerin sonucunda da sermaye üzerindeki yük hafifletilmiştir (Önder, 2012: 178).

1980 sonrası dönemde Türkiye'nin dış borç stokunun önemli bir kısmı merkezi yönetim ve diğer kamu kesimi borçlarından oluşurken, zaman içerisinde yerel yönetimlerin ve özel kesimin dış borçları da yavaşça artmaya başlamıştır. Söz konusu dönemde uluslararası kuruluşlardan, yabancı devletlerden, ticari bankalardan ve özel alacaklılardan dış borçlanma gerçekleştirilmiştir. 1983 yılından sonra dış ticaret açığının azaltılması çabası, otoyol, baraj, köprü vb. büyük ölçekli altyapı yatırımlarının finanse edilmesi ve değişken faiz maliyetleri ilgili dönemde dış borç stokunun artışında etkili olmuştur. 1980-1990 döneminde Hazine ve bankalar dışında, Merkez Bankası'nın da uluslararası piyasalardan aldığı sendikasyon kredileri de dış borç stokunun artışında etkili olan bir diğer etkidir. Dış borç stoku özellikle 1984 yılından 1988 yılının başına kadar hızlı bir artış trendine girmiştir. İthalatın serbestleştirilmesiyle hammadde, ara mallar ve yatırım mallarının ithalatı artmış, ihracata yönelik üretimde ise dışa bağımlı bir yapı oluşmuştur. Bu yapısal gelişme, borç servisi için yeniden borçlanılması ve ülke içinde döviz cinsi mevduatların sürekli artması da Türkiye'nin dış borç stokunun

artışında etkili olmuştur (Ulusoy, 2017: 124-125).

İzzettin Önder, söz konusu dönemde uygulanan politikalara ilişkin görüşlerini ise şu şekilde özetlemektedir (Önder, 2012: 179):

"(...) Kısacası, 1980 politikalarının özünde, emeğin baskılanması ve kamu kesiminden sağlanan avantajlarla özel sermayeye kaynak yaratma amacı yatmaktadır. Açıktır ki, bu tür politikalar sonucunda, etkin vergileme politikası, yerini yavaş yavaş borçlanma politikasına bırakmaya başladı. Söz konusu borçlanma politikası ise, önce kamu kesimini eritmeye, ikinci aşamada da tüm ekonomiyi üretimden uzaklaştırarak, bugünlerin zeminini hazırlamaya başladı."

Ağırlıklı olarak yurt içi tasarrufların yetersizliğinden kaynaklanan dış borç sorunu, 1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisi üzerindeki etkisini devam ettirmiştir. 1990'lı yılların başlarında uluslararası piyasalardan uygun koşullarda kredi bulma imkânının olması dış borç servisini kolaylaştırmıştır. Ancak bu gelişmeler, dış borçların artışını hızlandırmış ve borcun borçla ödendiği bir süreç yaşanmıştır. Bu dönemde özel sektörün de borçlanması kolaylaşmış ve özel sektörün borçlanması ise kısa vadeli borçları arttırmıştır. Artan kamu açıkları ve yurt içi tasarruf yetersizliğinin etkisiyle yükselen iç borç faiz oranları ve döviz kurlarının düşük değerlenmesi sermaye hareketlerini harekete geçirmiş, borç stoku sürekli olarak artmıştır. 1993 yılının sonuna kadar cari işlemler açığının ve kamu kesimi borçlanma gereğinin sürekli yükselmesinin etkisiyle iç ve dış finansman ihtiyacı artmış, dolayısıyla da hem iç borç stoku hem de dış borç stoku artmıştır. Uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının, 1994 yılının başında Türkiye'nin kredi notunu düşürmeleri sonucunda Türkiye ekonomisi olumsuz yönde etkilenmiş ve 1994 yılında krize girmiştir. Türkiye, yaşadığı ekonomik krizden çıkmak için IMF ile stand-by anlaşması yapmış ve 5 Nisan 1994 Kararları olarak anılan bir dizi istikrar tedbirini hayata geçirmiştir (Ulusoy, 2017: 126).



1980'lerde uygulanan ekonominin dışa açılmasına yönelik politikalar çerçevesinde özel sermayeye kamu desteği sağlanmış ve sermaye üzerindeki vergi yükü hafifletilmiştir. Bu sebeple oluşan vergi geliri boşluğu ise, yukarıda da değinildiği üzere borçlanmayla telafi edilmeye çalışılmıştır. Nitekim bu dönemde *kamu kesimi borçlanma gereği* de hızla yükselmiştir. Giderek büyüyen kamu kesimi borçlanma gereği ise faiz haddini ve enflasyonu tetiklemiştir. Oluşturulan *vergi alternatifli borçlanma politikasının* sonucunda, 1990'lı yılların ortalarından itibaren borç anapara ve faiz ödemelerinin milli gelire oranı katlanarak artmış ve Türkiye ekonomisi bir *borç sarmalına* girmiştir. İlgili dönemdeki konsolide bütçe'de vergi vb. olağan kamu gelirlerinde yeterli artış sağlanamadan borç anapara ve faiz yükünün artmasının sonucunda kamu mal ve hizmet üretimine yönelik reel kamu harcamaları baskılanmış, eğitim, sağlık vb. sosyal nitelikli harcamalar ile yatırım harcamaları ciddi ölçüde azalmıştır. 1990'lı yılların sonuna doğru kamu açığının finansmanı sonucunda yükselmiş olan faiz haddi ve kronikleşen yüksek enflasyon ekonomiyi olumsuz yönde etkilemiş, bankacılık sektörünün kırılganlığı artmış ve ülke ekonomisi artık uluslararası sermaye açısından da aşırı derecede riskli ülke konumuna gelmiştir. Nitekim ülke içinde de yerli sermayenin yoğun eleştirileriyle karşılaşan hükümet, 1999 yılında IMF "izleme programını" uygulamaya koymak zorunda kalmış, 2000 yılının başında ise bu izleme programı üç yıllık istikrar programına dönüştürülmüştür (Önder, 2012: 182-185).

Önder, IMF'yle yapılmış olan söz konusu stand-by anlaşmasını şu şekilde eleştirmektedir (Önder, 2012: 187):

"(...) IMF ile yapılmış olan stand-by anlaşmasının amacı ve hedefi, ekonominin güçlendirilmesi ve kalkınmanın sağlanması sonucunda borçların temizlenmesi olmayıp, tam tersine, ekonomik altyapıya hiç bakılmadan ve ekonomik gelişmeyi piyasanın insafına terk ederek, borçların ödenmesi

koşullarının harekete geçirilmesi ve uluslararası spekülatif sermaye açısından ekonominin "ehlileştirilmesi" olmuştur.

(...) Bunu sağlamanın da iki yolu vardı: (1) Politik olarak güçsüz kesimleri bas-kılamak ve (2) değerli kamu varlıklarını likidite etmek (...)"

Sıkı para politikası, sıkı maliye politikası ve yapısal reform ayakları üzerine oturtulmuş olan söz konusu program 2000 yılının Kasım ayında özel bankaların yaşadığı likidite kriziyle sarsılmış, bu öncü şokun etkisiyle Türkiye'den 5,7 milyar dolar civarı sermaye çıkışı yaşanmıştır. Nitekim 19 Şubat 2001 tarihinde de Türkiye'de bir yönetim krizinin olduğu varsayımı üzerine finansal piyasalarda panik başlamış, sermaye kaçışını engellemek için de faizler rekor seviyelere yükselmiştir. Ancak dövize olan talebin halen yüksek düzeyde olması nedeniyle 20-21 Şubat tarihlerinde Merkez Bankası 5 milyar dolar civarı döviz satmak zorunda kalmıştır. Kamu bankalarının likidite ihtiyacının karşılanmaması sonucunda ise ödemeler sistemi kilitlenmiştir. Bankaların iflasının önlemek için de Türk Lirası'nın diğer ülke paraları karşısında değeri dalgalanmaya bırakılmıştır (Ulusoy, 2017: 128-129). Ayrıca kısa vadeli dış borçların toplam dış borç stoku içindeki payının, 1994 ve 2001 krizlerinin bir yıl öncesinde ilgili dönemlerdeki en yüksek düzeye ulaşmış olması da dikkat çekmektedir.

2000 yılının sonunda 265 milyar dolar olan GSYİH, 2001 krizinden sonra 197 milyar dolara gerilemiştir. Krizin siyasi faturası ise 2002 yılının sonunda yapılan seçimlerde dönemin koalisyon hükümetini oluşturan partilere çıkarılmış ve söz konusu seçimlerde yeni kurulmuş bir parti olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tek başına iktidar olmayı başarmıştır (Eğilmez, 2018a: 148).

### 3.türkiye'nin 2000 yılı sonrasındaki dış borçlanma süreci

2001 kriziyle birlikte, döviz kuru çıpası terk edilmiş ve dalgalı döviz kuru sistemine geçilmiş, ancak dezenflasyon programı terk edilmemiştir, aksine programın daha

**2001 kriziyle birlikte, döviz kuru çıpası terk edilmiş ve dalgalı döviz kuru sistemine geçilmiş, ancak dezenflasyon programı terk edilmemiştir, aksine programın daha da güçlendirilmesi amacıyla yeni düzenlemeler yapılmıştır.**

**Türkiye’de  
AKP’nin iktidara  
geldikten sonraki  
ilk beş yıllık  
dönemi, dünya  
ekonomisinin  
canlanma  
konjonktürüyle  
örtüşmüştür.**

da güçlendirilmesi amacıyla yeni düzenlemeler yapılmıştır. Güçlendirilmiş haliyle yeni IMF programı 14 Nisan 2001 tarihinde “ulusal program” olarak ve 15 Mayıs 2001 tarihinde ise “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” olarak iki aşamada açıklanmıştır. Söz konusu yeni dezenflasyon ve yapısal uyarlanma programının amacının kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapının oluşturulması olduğu belirtilmiştir. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı mali istikrarsızlık ve kırılganlığın giderilmesine, sıkı mali disipline, dolayısıyla faiz dışı kamu harcamalarının mümkün olduğunca azaltılmasına dayanmaktadır. Söz konusu programda “istikrar” kavramıyla hedeflenen, yabancı sermaye girişlerinin özendirilmesine yönelik olarak ulusal mali piyasalarda yüksek reel getirinin sağlanması ve dış borç ödemelerinin aksatılmadan sürdürülmesi olmuştur. Bu programda borcun çevrilebilmesi için konsolide bütçede *yüksek oranlı faiz dışı fazlaya* öncelik verildiği (GSMH’nin %6,5 düzeyinde faiz dışı fazla yaratılması) vurgulanmıştır. Nitekim 2002 yılında iktidara gelen AKP hükümeti de bu programı sahiplenmiş ve faiz dışı fazla odaklı politikayı sürdürmüştür (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2007: 74-76).

İşte bu noktada da kamu bütçesinin hangi amaca hizmet ettiği sorusu gündeme gelmektedir. Kamu bütçesi, sadece faiz ödemek ve borcun çevrilmesi için mi hazırlanmaktadır? Yoksa kamu bütçesi anayasada da yer alan sosyal devlet anlayışına uygun olarak yeterli ve kaliteli kamu hizmeti üretmek, üretime ve bölüşüme söz konusu anlayış doğrultusunda çeşitli müdahaleler de bulunmak için mi hazırlanmaktadır? Bağımsız Sosyal Bilimciler, beklentinin iktisat politikalarının odağı olması gereken *insanı ve toplum yararını* dikkate alan bir kamu bütçesinin hazırlanması olduğunu özellikle vurgulamaktadırlar (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2007: 67-68).

Önder ise Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nın, yükün toplumda dağıtımında “ödeme gücü” veya “adalet” ilkelerini göz ardı ettiğine dikkat çekmiş, bu programın dört temel alana yükü yıkmayı hedefledi-

ğini ileri sürmüştü ve söz konusu dört temel alanı şu şekilde sıralamıştır (Önder, 2012: 189-190):

“(1) Kamu reel harcamaları artış hızının milli gelir artış hızının altında tutularak, oluşturulacak yüksek faiz dışı fazlanın faiz ödemesine ayrılması; (2) sınırlandırılan ücret artışlarından sağlanacak paylarla tasarruf sağlanması ve sermayenin rahatlatılması; (3) hızlı özelleştirmelerle yaratılacak fonlarla faiz ve borç anapara ödemesi yapılması; ve (4) faizle alınacak dış krediler ve IMF yardımları ile vadesi gelmiş borçların ödenmesi. Görüldüğü gibi program ve uygulamalarda, maliyetleri toplumda adalet ve hakkaniyet esaslarına göre dağıtacak ve reel ekonomiyi güçlendirerek ayağa kaldıracak, istihdamı ve ihracatı arttıracak hiçbir önlem yer almamaktadır. Zira, program sosyal ayaktan yoksundur.”

2002 yılının sonunda iktidara gelen AKP, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nı sürdürmüştü ve 2005 yılında da IMF’yle üç yıllık bir anlaşma daha yapmıştır. AKP hükümetleri ilk beş yılda, ülkedeki atıl kapasite koşullarının değerlendirilerek üretime yönlendirilmesinden ve uluslararası sermaye hareketlerindeki canlanmadan faydalanmıştır. Bir diğer ifadeyle, Türkiye’de AKP’nin iktidara geldikten sonraki ilk beş yıllık dönemi, dünya ekonomisinin canlanma konjonktürüyle örtüşmüştür. Nitekim 2001 krizi sonrasında, Türkiye ekonomisinde kesintisiz olarak 6 yıl boyunca yüksek büyüme oranlarına ulaşılmış; söz konusu yüksek büyüme oranlarında da, ülkeye yoğun şekilde dış kaynak girişinin çok büyük etkisi olmuştur. Ancak, 2008 yılının sonlarında gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan finansal krizin etkisiyle dünya ekonomisi durgunluk aşamasına girmiştir. Dolayısıyla Türkiye ekonomisi de dünya ekonomisinde yaşanan durgunluktan olumsuz yönde etkilenmiş, 2008 ve 2009 yıllarındaki büyüme oranları da sırasıyla % 0,9 ve % -4,7 olarak gerçekleşmiştir (Boratav, 2015: 143-144).

2003-2007 döneminde Türkiye’nin ekonomi idaresi, ulusal faizleri yüksek tutmak

suretiyle, Türkiye'ye çekilen sıcak para miktarının artmasını ve bunun da etkisiyle dövizin ucuzlatılmasını hedeflemiştir. Nitekim dövizin ucuzlaması ise bir taraftan tüketim ve yatırım talebini hızla artırmış, diğer taraftan ise ithal malların fiyatlarını ucuzlattığı için enflasyonun düşmesine destek olmuştur. Ancak bütün bu gelişmeler sonucunda Türkiye ekonomisi, yurtdışından yabancı sermaye girişi olduğunda büyüyen, yabancı sermaye girişleri azaldığında ise durgunlaşan veya küçülen, yabancı sermaye girişine bağımlı bir ekonomiye dönüşmüştür. Dövizin ucuzluğuna dayalı söz konusu *spekülatif nitelikli büyümenin* Türkiye ekonomisine maliyeti ise *cari işlemleri açığı ve yüksek dış borçlanma* olmuştur (Yeldan, 2016).

2000 yılı sonrasında Türkiye'nin brüt dış borç stokunun gelişimi incelendiğinde, 2000 yılında 118,6 milyar ABD doları olan brüt dış borç stokunun, 2001 krizinin etkisiyle ülkenin *net dış borç ödeyicisi* konumuna gelmesinden dolayı 2001 yılında 113,6 milyar ABD dolarına düştüğü görülmüştür. Ancak 2002 yılından itibaren, dış borç stoku hızla yükselmeye başlamıştır. Özellikle 2002 ve 2003 yıllarındaki artışta Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'na destek için IMF tarafından Türkiye verilen kredilerin etkisi bulunmaktadır. Nitekim Türkiye'nin brüt dış borç stokunun alacaklı dağılımı incelendiğinde de IMF'ye 2000 yılında 4,2 milyar dolar düzeyinde olan dış borcun, 2001 yılında 14,1 milyar dolara, 2002 ve 2003 yıllarında ise sırasıyla 22 milyar ve 24 milyar dolara yükseldiği görülmektedir. IMF'ye olan dış borç 2003 yılından sonra 2007 yılının başına kadar azalmış ve 7,1 milyar dolara gerilemiştir. Ancak IMF'ye olan dış borç, 2008 ve 2009 yılında tekrardan yükselmiş, daha sonraki yıllarda ise düşüşe geçmiştir (2017 yılı hariç) ve 2018 yılında 1,3 milyar dolar düzeyinde olmuştur.

2000-2018 döneminde Türkiye'nin brüt dış borç stokunun gelişimi incelenmeye devam edildiğinde, 2001 yılından 2008 yılına kadar dış borç stokunun arttığı görülmüştür. Ancak 2008 yılında gelişmiş ülkelerde yaşanan finansal krizin etkileri sonucu

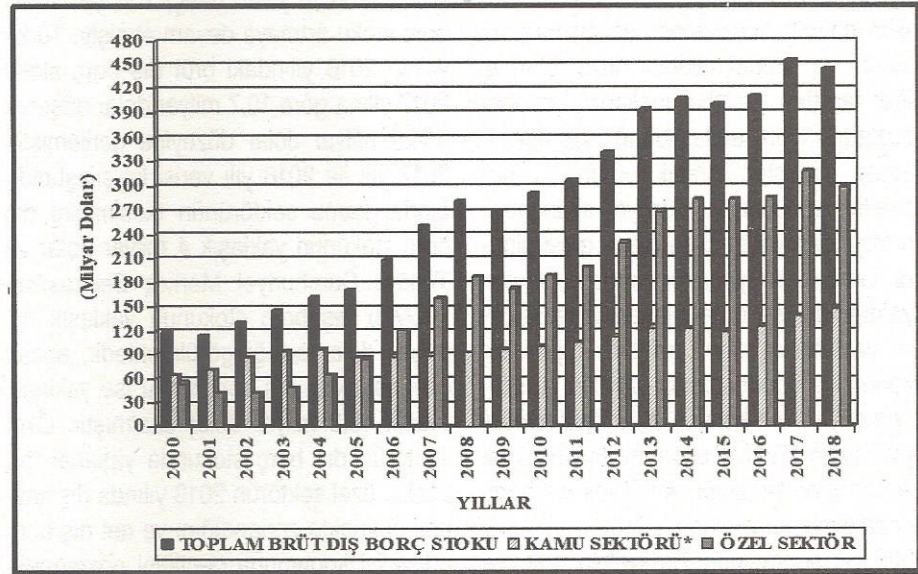
2009 yılında Türkiye'nin brüt dış borç stoku düşmüştür. Daha sonraki yıllarda ise (2015 ve 2018 yılları hariç) Türkiye'nin dış borç stoku artmaya devam etmiştir. Türkiye'nin 2018 yılındaki brüt dış borç stoku 2017 yılına göre 10,7 milyar dolar düşerek 444,9 milyar dolar düzeyine gerilemiştir. 2017 yılı ile 2018 yılı verisi karşılaştırıldığında, kamu sektörünün (kesiminin) dış borç stokunun yaklaşık 4 milyar dolar ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) dış borç stokunun yaklaşık 4,1 milyar dolar arttığı görülmektedir, ancak özel sektörün dış borç stoku ise yaklaşık olarak 18,8 milyar dolar azalmıştır. Özel sektörün dış borç stokunda yaşanan bu azalış, özel sektörün 2018 yılında dış kaynak bulmakta zorlandığını ve net dış borç ödeyicisi konumuna geçtiğini göstermektedir (Bkz. Ek Tablo 1).

Türkiye'nin 2000 yılındaki 118,6 milyar dolar düzeyindeki brüt dış borç stokunun 50,1 milyar doları kamu sektörünün, 14,1 milyar doları TCMB'nin ve 54,4 milyar doları ise özel sektörün dış borç stokundan meydana gelmektedir. Oran olarak inceleyecek olursak da 2000 yılında Türkiye'nin brüt dış borç stokunun %42,2'si kamu sektörünün dış borcundan, %11,9'u TCMB'nin dış borcundan ve %45,9'u ise özel sektörün dış borcundan oluşmaktadır. Nitekim 2005 yılında brüt dış borç stoku içerisinde özel sektörün payı, kamu sektörü ile TCMB'nin toplam payına yetmiş ve 2006 yılında da geçmiştir. Söz konusu 18 yıllık zaman diliminde özel sektörün dış borç stoku 2001, 2009 ve 2018 yılları hariç sürekli olarak artış eğilimi içinde olmuştur. 2018 yılında ise özel sektörün dış borç stoğu 298,4 milyar dolar olmuştur. Bir diğer ifadeyle 18 yıl içerisinde özel sektörün dış borç stoku büyük bir hızla yükselerek yaklaşık 5,5 kat artmıştır. Aynı zaman dilimi içerisinde ise kamu sektörünün dış borç stoku 2,8 kat artmış, TCMB'nin dış borç stoku ise yaklaşık olarak %58 azalmıştır. 2018 yılında Türkiye'nin brüt dış borç stokunun %67,1'i özel sektörün dış borcundan, %31,6'sı kamu sektörünün dış borcundan ve %1,3'ü ise TCMB'nin dış borcundan oluşturmaktadır. Bir diğer ifadeyle, Türkiye'nin brüt

**2003-2007 döneminde Türkiye'nin ekonomi idaresi, ulusal faizleri yüksek tutmak suretiyle, Türkiye'ye çekilen sıcak para miktarının artmasını ve bunun da etkisiyle dövizin ucuzlatılmasını hedeflemiştir.**

**Uluslararası piyasalardaki faiz oranlarının, yurt içi piyasadaki faiz oranlarından daha düşük olmasının ve Türkiye'deki düşük döviz kuru uygulamasının, özel sektör dış borç stokunun hızlı şekilde artışında önemli etkileri olmuştur.**

**Grafik 1: Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stokunun Borçlulara Göre Gelişimi: 2000-2018 (Milyar ABD Doları Cinsinden)**



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Türkiye Dış Borç İstatistikleri**, (Çevrimiçi) [https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye\\_Brut\\_Dis\\_Borc\\_Stoku.xls](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye_Brut_Dis_Borc_Stoku.xls), 14 Nisan 2019.  
\*Bu grafikte kamu sektörü ve özel sektör olarak ikili ayırım yapılabilmesi amacıyla, TCMB'nin brüt dış borç stoku içindeki payı kamu sektörünün payının içine dâhil edilmiştir.

dış borç stokunda kamu sektörüne ait dış borçların ağırlığı azalmakta, özel sektöre ait dış borçların ağırlığı ise hızla artmaktadır. Özel sektörün dış borç stokunun hızlı artışı, Türkiye ekonomisi açısından da önemli riskler oluşturmaktadır (Bkz. Ek Tablo 1 ve Grafik 1).

Uluslararası piyasalardaki faiz oranlarının, yurt içi piyasadaki faiz oranlarından daha düşük olmasının ve Türkiye'deki düşük döviz kuru uygulamasının, özel sektör dış borç stokunun hızlı şekilde artışında önemli etkileri olmuştur. Ancak özel sektörün dış borç stokundaki bu hızlı artış, döviz kurlarında yaşanacak olan yükselişler sonucunda, söz konusu borcun anapara ve faiz ödemelerinde ciddi sıkıntılar yaratma potansiyelini barındırmaktadır (Ulusoy, 2017: 130). Nitekim 2018 yılının sonu itibariyle 210,5 milyar dolar düzeyinde olan uzun vadeli özel sektör dış borç stokunun 107,7 milyar doları; 87,9 milyar dolar düzeyinde olan kısa vadeli özel sektör dış borç stokunun ise 51,5 milyar doları *finansal olmayan kuruluşlara* aittir. Söz konusu veri,

Türkiye'de reel sektörün, özellikle de döviz cinsinden gelir elde etme kapasitesi sınırlı olan şirketlerin artan dış borç stoku nedeniyle çok ciddi düzeyde kur riski taşıdığını göstermektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Türkiye'ye ait temel ekonomik göstergeleri incelendiğinde, 2014 yılında 2,32 TL düzeyinde olan dönem sonu dolar kurunun, 2018 yılının sonu itibariyle 5,26 TL'ye yükseldiği; aynı zaman dilimi içerisinde 2,82 TL olan dönem sonu euro kurunun ise 6,03 TL'ye yükseldiği görülmüştür. Bir diğer ifadeyle söz konusu dönem sonu dolar kuru yaklaşık olarak %227, euro kuru ise yaklaşık olarak %214 artmıştır. 2019 yılının ilk üç ayında da dolar ve euro, TL karşısında değer kazanmaya devam etmiş ve 2019 yılının Mart ayında dönem sonu dolar kuru 5,54 TL'ye, dönem sonu euro kuru ise 6,23 TL'ye kadar yükselmiştir. Bu rakamlar başta özel sektör olmak üzere kamu sektörünün de çok ciddi kur riskiyle karşı karşıya kaldığını ve özellikle

de özel sektörün dış borç servisinin çok daha zor hale geldiğini göstermektedir. 2018 yılına ait Türkiye'nin brüt dış borç stokunun döviz dağılımı incelendiğinde ise daha önceki yıllarda da olduğu üzere ABD doları ilk sırada (%58,1), euro ise ikinci sırada (%32,1) yer almaktadır. Bir diğer ifadeyle, 2018 yılı brüt dış borç stokunun %90 civarı söz konusu iki rezerv paraya bağlı durumdadır. Bu yüzden de döviz kurlarında yaşanacak olan gelişmeler, özellikle de dolar ve euro kurlarındaki değişiklikler Türkiye'nin dış borç servisi açısından büyük önem arz etmektedir.

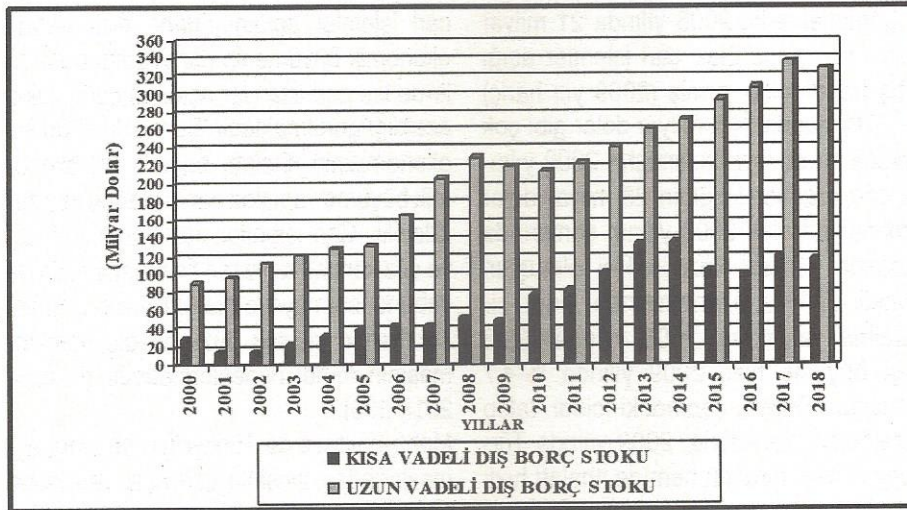
2000-2018 döneminde Türkiye'nin brüt dış borç stokunun vade yapısı incelendiğinde ise 2000 yılında 28,3 milyar dolar olan kısa vadeli dış borç stokunun, 2018 yılında 116,3 milyar dolara; aynı dönem içerisinde uzun vadeli dış borç stokunun ise 90,3 milyar dolardan 328,6 milyar dolara yükseldiği görülmektedir. Türkiye'nin 2000 yılındaki brüt dış borç stokunun %76,1'ini uzun vadeli, %23,9'unu ise kısa vadeli dış borçlar oluştururken; 2018 yılında brüt dış borç stokunun %73,9'unu uzun vadeli, %26,1'ini ise kısa vadeli dış borçlar oluşturmaktadır. Nitekim dış borcun vade yapısının kısılması, ülke ekonomisinin kırılganlığının artmasına neden olmaktadır (Bkz. Grafik 2).

Erinç Yeldan, dış açığa dayalı, spekülasyon nitelikli büyümenin sonucunun yüksek düzeyde dış borçlanma olduğuna dikkat çekmiş ve *kısa vadeli dış borcun Merkez Bankası'nın brüt döviz rezervlerine oranının* bütün kredi derecelendirme kuruluşları ve finansal yatırım kurumları tarafından bir ülkenin en önemli *kırılganlık göstergesi* olarak özellikle takip edildiğini vurgulamıştır. Söz konusu oranın %100'ün üzerinde olması, ülkenin siyasi belirsizliğiyle birleşince ülke ekonomisi açısından çok ciddi tehdit oluşturmaktadır (Yeldan, 2016).

2005-2018 döneminde TCMB'nin dönem sonu brüt döviz rezervleri incelendiğinde, 2005 yılında 50,5 milyar dolar düzeyinde olan döviz rezervlerinin, 2013 yılında 112 milyar dolara yükselerek, söz konusu dönemdeki en üst noktaya çıktığı görülmektedir. Ancak 2014 yılıyla birlikte TCMB'nin dönem sonu brüt döviz rezervleri aralıksız bir düşüş trendi içine girmiş ve 2016 yılında 92,1 milyar dolara; 2017 yılında 84,1 milyar dolara ve de son olarak 2018 yılında 72 milyar dolara kadar gerilemiştir. Nitekim kısa vadeli brüt dış borç stokunun, TCMB'nin dönem sonu brüt döviz rezervlerine olan oranı incelendiğinde ise bu oranın 2005-2018 döneminde 2011 yılı ve sonrasındaki tüm yıllarda kritik oran olarak

**Döviz kurlarında yaşanacak olan gelişmeler, özellikle de dolar ve euro kurlarındaki değişiklikler Türkiye'nin dış borç servisi açısından büyük önem arz etmektedir.**

**Grafik 2: Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stokunun Vadeye Göre Gelişimi: 2000-2018 (Milyar ABD Doları Cinsinden)**



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, *Türkiye Dış Borç İstatistikleri*, (Çevrimiçi) [https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye\\_Brut\\_Dis\\_Borc\\_Stoku.xls](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye_Brut_Dis_Borc_Stoku.xls), 14 Nisan 2019.

**Tablo 1: Türkiye'nin Kısa Vadeli Brüt Dış Borç Stokunun, TCMB Brüt Döviz Rezervlerinin ve Cari İşlemler Dengesinin Gelişimi ve Oranları: 2005-2018 (Milyar ABD Doları Cinsinden -Yüzde Olarak)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Kısa Vadeli Brüt Dış Borç Stoku</b>	38,9	42,9	43,1	52,5	49,0	77,2	83,1	102,4	133,3	135,1	105,4	101,6	119,7	116,3
<b>TCMB Brüt Döviz Rezervleri (Dönem Sonu)</b>	50,5	60,9	71,3	70,1	70,7	80,7	78,3	100,3	112,0	106,3	92,9	92,1	84,1	72,0
<b>Kısa Vadeli Brüt Dış Borç Stoku / TCMB Brüt Döviz Rezervleri (%)</b>	77,0	70,4	60,5	74,9	69,3	95,7	106,1	102,1	119	127,1	113,5	110,3	142,3	161,5
<b>Cari İşlemler Dengesi</b>	-21,0	-31,2	-37,0	-39,4	-11,4	-44,6	-74,4	-48,0	-63,6	-43,6	-32,2	-33,1	-47,4	-27,2

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Temel Ekonomik Göstergeler**, (Çevrimiçi) <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/temelekonomikgostergeler-5.xls>, 16 Nisan 2019.

**Cari işlemler açıklarının artması ekonomik kırılganlığı arttırmakta ve bir ekonomik krizi tetikleme riskini barındırmaktadır.**

değerlendirilen %100'ün üzerinde olması da dikkat çekmektedir. Söz konusu oran 2017 ve 2018 yıllarında çok hızlı artmış ve önce %142,3'e, daha sonra ise dönemin sonunda %161,5'e kadar yükselmiştir. Son iki yıla ait olan oranların çok yüksek olması, Türkiye ekonomisinin kırılganlığını da net bir şekilde ortaya koymaktadır (Bkz. Tablo 1).

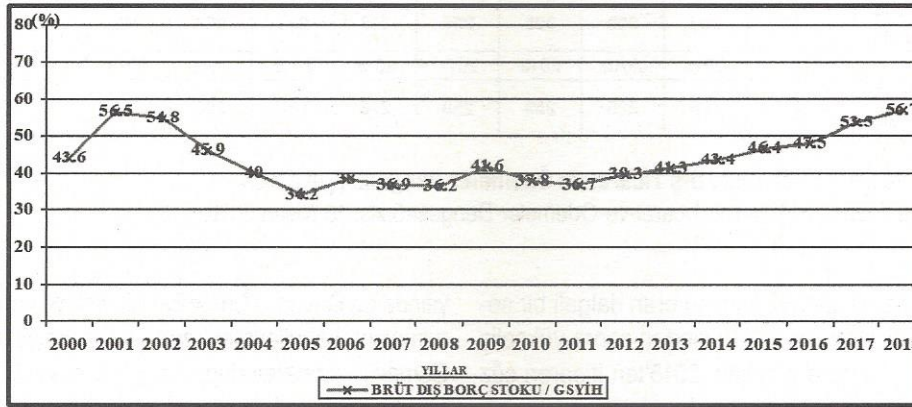
2005-2018 döneminde cari işlemler dengesinin de sürekli olarak açık verdiği görülmektedir. 2005 yılında 21 milyar dolar düzeyinde olan cari işlemler açığı artış trendi içine girmiş (2009 yılı hariç) ve 2011 yılında 74,4 milyar dolar gibi çok yüksek bir düzeye ulaşmıştır. 2009 yılında cari işlemler açığının 28 milyar dolar azalmasında ise 2008 yılının sonlarında yaşanan küresel krizin etkisi olmuştur. Çünkü Türkiye ekonomisinde ciddi bir daralma yaşanmış, 2008 yılında %0,8 olan büyüme hızı, 2009 yılında % -4,7 olmuştur. Dünya çapındaki ciddi talep daralmasının etkisiyle, 2009 yılında Türkiye'nin hem ihracatı hem de ithalatı hızlı şekilde azalmıştır. Türkiye ekonomisinin 2010 ve 2011 yıllarındaki sırasıyla %8,5 ve %11,1'lik çok yüksek büyüme hızla-

rı, cari işlemler açığını da yükseltmiş ve 2011 yılındaki tepe noktaya taşımıştır. Daha sonraki yıllarda ise cari işlemler açığı dalgalı bir seyir izlemiş ve 2017 yılında 47,4 milyar dolar, büyüme hızının %2,6 olduğu 2018 yılında ise 27,2 milyar dolar olmuştur (Bkz. Tablo 1).

Cari işlemler açıklarının artması ekonomik kırılganlığı arttırmakta ve bir ekonomik krizi tetikleme riskini barındırmaktadır. Ekonomik büyümenin hızlandığı dönemlerde cari işlemler açığının daha hızlı arttığı, ekonomik büyümenin durakladığı dönemlerde ise cari işlemler açığının çoğunlukla azaldığı görülmektedir. Bu yüzden Türkiye ekonomisinin ithalata bağımlı bir ekonomik büyüme yapısına sahip olduğu ileri sürülebilir. Cari işlemler açıklarının artması ve söz konusu açıkların finansmanı için de yabancı sermayeye olan ihtiyacın artması Türkiye'nin yüksek düzeyde dış borçlanmasının temel nedenlerindedir (Ulusoy, 2017: 130).

Mahfi Eğilmez de Türkiye'nin en ciddi açmazlarından birisinin cari açık vermeden büyüyememek olduğunu ileri sürmüş ve Türkiye'de cari açık-büyüme ilişkisini şu şekilde ifade etmiştir (Eğilmez, 2018b):

**Grafik 3: Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stokunun GSYİH'ye Oranı: 2000-2018 (Yüzde Olarak)**



**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Türkiye Dış Borç İstatistikleri**, (Çevrimiçi) [https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye\\_Brut\\_Dis\\_Borc\\_Stoku.xls](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye_Brut_Dis_Borc_Stoku.xls), 14 Nisan 2019.

"(...) 2004-2006 ve 2010-2011 yıllarında Türkiye artan cari açığa eşlik eden yüksek büyüme dönemleri yaşadı. 2004-2006 yıllarındaki artan cari açık AB ile tam üyelik müzakerelerine denk geldiği için yüksek doğrudan yabancı sermaye girişiyle finanse edildiği için o dönemde fazlaca sorun yaratmadı. Buna karşılık 2010-2011 yıllarında hızla yükselen cari açık büyük ölçüde sıcak para ile finanse edildiği için Türkiye 2013 yılında kırılğan beşli<sup>4</sup> olarak adlandırılan gruba dahil edildi ve bir daha da o gruptan çıkamadı. Bu durumun sürdürülmesi mümkün olmadığı için Türkiye, ilerleyen yıllarda cari açığı indirecek önlemler almaya yöneldi, bu da büyümenin hızını düşürdü."

Cari işlemler açığının GSYİH'ye oranının %5 değerinden yüksek olmasının cari işlemler açığının sürdürülebilirliğini zorlaştırdığı ve ekonominin kırılğanlığının önemli bir göstergesi olduğu düşünülmektedir. Nitekim Türkiye'de 2005-2018 döneminde dalgalı bir seyir izleyen söz konusu oran 2009 yılındaki %1,8 ile en düşük düzeye inmiş, 2011 yılındaki %8,9 ile de en yüksek düzeye çıkmıştır. Söz konusu 14 yıllık dönemin 8 yılında cari işlemler açığının GSYİH'ye oranı kritik değer olan %5'in üzerinde gerçekleşmiştir, bu da Türkiye ekonomisinin kırılğan yapısının bir diğer göstergesi olarak dikkat çekmektedir (Bkz Tablo 1).

Dış borçlarla ilgili önemli bir oran olan brüt dış borç stokunun GSYİH'ye oranının 2000-2018 döneminde Türkiye'deki gelişimi incelendiğinde, söz konusu oranın 2001 yılında çok büyük sıçrama yaparak %56,5'e yükseldiği, daha sonra ise 2005 yılına kadar düşüş trendi içine girerek 2000-2018 dönemdeki en düşük oran olan %34,2'ye gerilediği görülmüştür. Söz konusu oranın 2005 yılından sonra 2011 yılına kadar dalgalı bir seyir izlediği, 2011 yılından sonra ise sürekli olarak arttığı dikkat çekmektedir. 2001, 2002, 2017 ve 2018 yıllarında ise söz konusu oran eşik değer olan %50'nin üstüne çıkmış, 2017 yılında hızlı şekilde artarak %53,5'e ve 2018 yılında da söz konusu dönemdeki en yüksek oran olan %56,7'ye yükselmiştir (Bkz. Grafik 3). Bir diğer ifadeyle, 2018 yılındaki yüksek dış borç yükü, 2001 kriz yılındaki dış borç yükünü bile geçmiş durumdadır. 2018 yılında brüt dış borç stokunun azalmasına rağmen, dış borç yükünün yükselmesine GSYİH'nin dolar cinsinden değerinin düşmesi neden olmuştur. Dış borçlarla ilgili bir diğer önemli oran olan brüt dış borç stokunun ihracata oranının 2000-2018 döneminde Türkiye'deki gelişimi incelendiğinde ise söz konusu oranın 2000 yılında %427 gibi çok yüksek bir düzeyde olduğu, daha sonra azalmaya başladığı ve 2005 yılında da %232'ye kadar gerilediği görülmüştür. Daha sonraki

**Cari işlemler açığının GSYİH'ye oranının %5 değerinden yüksek olmasının cari işlemler açığının sürdürülebilirliğini zorlaştırdığı ve ekonominin kırılğanlığının önemli bir göstergesi olduğu düşünülmektedir.**

**Tablo 2: Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stokunun İhracata Oranı: 2000-2018 (Yüzde Olarak)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BRÜT DIŞ BORÇ STOKU (\$) / İHRACAT (\$) (Yüzde Olarak)	427	363	359	305	255	232	243	233	213	263
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
BRÜT DIŞ BORÇ STOKU (\$) / İHRACAT (\$) (Yüzde Olarak)	256	226	225	259	258	278	288	290	265	

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Dış Ticaret ve Ödemeler Dengesi**, (Çevrimiçi) <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/Dis-Ticaret-ve-Odemeler-Dengesi-5.xls>, 16 Nisan 2019.

**Türkiye'nin dış finansmana olan artan bağımlılığı ve ekonomisinin artan kırılganlığı, Türkiye'nin bir dış borç krizinin eşliğinde olduğunu ve gelecek yıllarda da "kırılgan beşli" içinde yer almaya devam edeceğini net bir şekilde göstermektedir.**

yıllarda ise söz konusu oran dalgalı bir seyir izlemiş ve 2014 yılından sonra yükseliş trendi içine girmiştir. 2015'ten itibaren söz konusu oranın çok borçluluk açısından eşik değeri olan %275'in üzerine çıktığı ve 2017 yılında %290 düzeyine ulaştığı görülmüştür. 2018 yılında ise bir taraftan TL'nin hızla değer kaybetmesinin etkisiyle ihracattaki artışın, diğer taraftan ise brüt dış borç stokundaki azalışın sonucunda söz konusu oranı %265'e gerilemiştir (Bkz. Tablo 2). Ancak söz konusu oranın halen eşik değere yakın olması da dikkat çekmektedir. Ayrıca başta Avrupa olmak üzere dünya ekonomilerindeki büyüme hızlarının da son dönemde yavaşlaması, Türkiye'nin ihracat gelirlerini de olumsuz yönde etkileme riskini taşımaktadır.

Türkiye ekonomisinin 2018 yılına ait çeşitli ekonomik göstergeleri incelendiğinde %2,6'lık düşük büyüme hızı, %20,3'lük enflasyon oranı (TÜFE), %11'lik işsizlik oranı, %20,3'lük genç işsizlik oranı, 72,6 milyar TL düzeyindeki merkezi yönetim bütçe açığı, yüksek düzeydeki cari işlemler açığı, hızla değer kaybeden ulusal para, azalan döviz rezervleri ve yüksek düzeydeki brüt dış borç stoku özellikle dikkat çekmektedir. Türkiye'nin dış finansmana olan artan bağımlılığı ve ekonomisinin artan kırılganlığı, Türkiye'nin bir dış borç krizinin eşliğinde olduğunu ve gelecek yıllarda da "kırılgan beşli" içinde yer almaya devam edeceğini net bir şekilde göstermektedir.

#### **sonuç**

Osmanlı İmparatorluğu, 1854 yılında ilk dış borçlanmasını gerçekleştirmiş, ancak kısa süre içerisinde dış borç sarmalına girerek 1876 yılında moratoryum ilan etmek ve 1881

yılında da Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kurulmasını kabullenmek zorunda kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla birlikte imparatorluğun borçlarının önemli bir kısmı yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin üzerinde kalmıştır. Bütün bu gelişmelerin etkisiyle, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucuları, cumhuriyetin ilk yıllarında dış borçlanma konusunda temkinli bir yaklaşım benimsemiştir. 1930 yılından itibaren dış borçlanma süreci düşük bir tempoda başlamış, ancak 1950'li yılların başlarındaki yoğun liberalleşme sürecinin etkisiyle dış borçlanma büyük bir hız kazanmış ve 1958 yılındaki moratoryum ilanı ile sonuçlanmıştır.

1960'lı yıllarda benimsenen ithal ikameci sanayileşme stratejisine rağmen 1960'lı ve 1970'li yıllarda da Türkiye'nin dış borçlanma süreci devam etmiş, özellikle 1974-1978 döneminde Petrol Krizi'nin de etkisiyle dış borç stoku çok hızlı artmış, 1977 ve 1978 yıllarında ise kısa vadeli dış borçlar, uzun vadeli dış borçları geçmiş ve dış borç servisi sürdürülemez hale gelmiştir.

24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlarla Türkiye'de neo-liberal yapısal dönüşüm süreci başlamış, ihracata dayalı sanayileşme stratejisi benimsenmiş, dış ticaretin serbestleştirilmesi ve finansal serbestleşmenin gerçekleştirilmesiyle birlikte Türkiye'nin dış borçlanması özellikle 1984-1987 döneminde belirgin bir şekilde artmıştır. Türkiye'nin dış borç stoku 1990'lı yıllarda da hızlı şekilde yükselmeye devam etmiş ve borcun borçla ödendiği bir döneme girilmiştir.

2000'li yıllarda ise Türkiye'nin dış kaynak girişine bağımlı spekülasyon nitelikli, istihdam yaratmayan büyümesi ülkenin brüt dış borç stokunun daha da fazla artmasına neden olmuştur. 2000 yılında 118,6 milyar dolar



**Ek Tablo 1: Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stokunun Gelişimi: 2000-2018**  
(Milyon ABD Doları Cinsinden)

YILLAR	KAMU SEKTÖRÜ (Milyon ABD Doları)			TCMB (Milyon ABD Doları)			ÖZEL SEKTÖR (Milyon ABD Doları)			TÜRKİYE BRÜT DIŞ BORÇ STOKU (I+II+III) (Milyon ABD Doları)	TÜRKİYE BRÜT DIŞ BORÇ STOKU / GSYİH (%) (**)
	KISA VADELİ STOK	UZUN VADELİ STOK	TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU (I)	KISA VADELİ STOK	UZUN VADELİ STOK	TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU (II)	KISA VADELİ STOK	UZUN VADELİ STOK(*)	TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU (III)		
2000	2,461	47,621	50,081	653	13,437	14,090	25,187	29,244	54,431	118,602	43.6
2001	1,019	46,110	47,129	752	23,599	24,351	14,632	27,480	42,112	113,592	56.5
2002	915	63,618	64,533	1,655	20,348	22,003	13,854	29,212	43,066	129,601	54.8
2003	1,341	69,503	70,844	2,860	21,513	24,373	18,812	30,150	48,962	144,179	45.9
2004	1,840	73,828	75,668	3,287	18,123	21,410	27,076	37,006	64,082	161,160	40.0
2005	2,133	68,278	70,411	2,763	12,662	15,425	34,018	50,927	84,945	170,781	34.2
2006	1,750	69,837	71,587	2,563	13,115	15,678	38,539	82,204	120,743	208,007	38.0
2007	2,163	71,362	73,525	2,282	13,519	15,801	38,697	121,908	160,605	249,932	36.9
2008	3,248	75,086	78,334	1,874	12,192	14,066	47,390	141,082	188,472	280,872	36.2
2009	3,598	79,915	83,513	1,764	11,398	13,162	43,615	128,582	172,197	268,873	41.6
2010	4,290	84,819	89,109	1,553	10,012	11,565	71,398	119,709	191,107	291,782	37.8
2011	8,564	87,266	95,830	1,239	8,095	9,334	73,313	126,939	200,252	305,416	36.7
2012	13,324	92,983	106,307	1,036	6,052	7,088	88,079	140,817	228,896	342,290	39.3
2013	20,596	98,340	118,936	833	4,401	5,234	111,844	156,795	268,639	392,809	41.3
2014	21,447	99,821	121,268	342	2,142	2,484	113,349	168,783	282,132	405,883	43.4
2015	18,064	98,574	116,638	176	1,151	1,327	87,130	195,197	282,327	400,292	46.4
2016	19,720	103,654	123,374	399	711	1,110	81,490	203,755	285,245	409,729	47.5
2017	22,111	114,466	136,577	1,753	8	1,761	95,834	221,373	317,207	455,545	53.5
2018	22,483	118,079	140,562	5,914	8	5,922	87,877	210,516	298,393	444,878	56.7

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Türkiye Dış Borç İstatistikleri**, (Çevrimiçi)

[https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye\\_Brut\\_Dis\\_Borc\\_Stoku.xls](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye_Brut_Dis_Borc_Stoku.xls), 14 Nisan 2019.

(\*) 01.10.2001 tarihinden itibaren TCMB tarafından izlenmektedir. / (\*\*) Çeyrek dönemlere ilişkin oranlar, son dört çeyrekteki dolar cinsinden GSYİH verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

düzeyinde olan brüt dış borç stoku, 2018 yılında 444,9 milyar dolara yükselmiştir. 2000-2018 döneminde brüt dış borç stokunun borçlulara göre bileşimi incelendiğinde özel sektörün (bankaların, şirketlerin) payının hızlı bir şekilde artmaya başlaması ve 2006 yılında da kamu sektörü ile TCMB'nin toplam payını geçmesi dikkat çekici bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 2018 yılında özel sektörün dış borcunun Türkiye'nin brüt dış borç stoku içindeki payı %67,1 gibi çok yüksek bir orana ulaşmıştır. Bir diğer ifadeyle 2000-2018 döneminde Türkiye'de dış borçların özelleşmesi süreci yaşanmıştır. 2018 yılında özel sektörün dış borcunun %53,3'ünün finansal olmayan kuruluşlara ait olması dikkat çekicidir. Söz konusu iki veri, Türkiye'de ulusal paranın hızla değer kaybettiği son yıllarda özellikle de reel sektörün çok büyük bir kur riski taşıdığını açıkça göstermektedir. Artık ağırlıklı olarak

ulusal para cinsinden geliri olan şirketlerin dış borçlarının sürdürülebilirliği giderek zorlaşmaktadır.

Türkiye'nin brüt dış borç stokunun GSYİH'ye olan oranı ise 2011 yılından itibaren hızlı bir şekilde artış trendi içine girmiş ve 2018 yılında, eşik değer olan %50'yi geçmiş ve 2000'li yıllardaki en yüksek oran olan %56,7'ye ulaşmıştır. Nitekim 2018 yılında kısa vadeli dış borcun TCMB'nin brüt döviz rezervlerine oranı da eşik değer olan %100'ü geçmiş ve %161,5 gibi çok yüksek bir orana yükselmiştir. Türkiye ekonomisinin dış borçlarla ilgili kırılganlık göstergelerinin bozulması, dış kaynak ihtiyacının giderek artması, temel makroekonomik göstergelerdeki olumsuz gelişmeler, gelir dağılımında adaletsizliğin artması ve yoksulluğun derinleşmesi Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu krizin daha da ağırlaşacağını göstermektedir.

**kaynakça**

- Aksoy, Şerafettin (2011): Kamu Maliyesi: Kamu Harcamaları-Kamu Gelirleri-Devlet Borçları-Bütçe-Maliye Politikası, 4. Basım, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- Aren, Sadun (2007): 100 Soruda Ekonomi Elkitabı: Türkiye Ekonomisinden Örneklerle, 1. Basım, Ankara, İmge Kitabevi.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2007): IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset, 1. Basım, İstanbul, Yordam Kitap.
- Berkes, Niyazi (1975): 100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi II: Osmanlı Devletinin Ekonomik Çöküşü, 2. Basım, İstanbul, Gerçek Yayınevi.
- Boratav, Korkut (2008): Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2007, 12. Basım, Ankara, İmge Kitabevi.
- Boratav, Korkut (2015): Dünyadan Türkiye'ye, İktisatın Siyasete, 1. Basım, İstanbul, Yordam Kitap.
- Erdem, Metin (2009): Devlet Borçları, 3. Basım, Bursa, Ekin Yayınevi.
- Eğilmez, Mahfi (2018a): Değişim Sürecinde Türkiye: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sosyo Ekonomik Bir Değerlendirme, 8. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi.
- Eğilmez, Mahfi (2018b): "Cari Açık Kapıdan Baktırır Büyümeyi Yaktırır", Kendime Yazılar, 14 Şubat 2018, (Çevrimiçi) [http://www.mahfiyegilmez.com/2018/02/cari-ack-kapdan-baktrr-buyume-yi-yaktrr\\_14.html](http://www.mahfiyegilmez.com/2018/02/cari-ack-kapdan-baktrr-buyume-yi-yaktrr_14.html), 12 Nisan 2019.
- Görgün, Sevim (1993): Kamu Maliyesine Giriş, Teksir Halinde Ders Notları, İstanbul.
- İnce, Macit (2001): Devlet Borçları ve Türkiye, 6. Basım, Ankara, Gazi Kitabevi.
- Kazgan, Gülten (2002): Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi: Birinci Küreselleşmeden İkinci Küreselleşmeye, Genişletilmiş 1. Basım, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kazgan, Gülten (2008): Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001): "Ekonomi Politik" Açısından Bir İrdeleme, 2. Basım, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kepenek, Yakup ve Nurhan Yentürk (2003): Türkiye Ekonomisi, 13. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi.
- Köymen, Oya (2007): Sermaye Birikirken: Osmanlı, Türkiye, Dünya, 2. Basım, İstanbul, Yordam Kitap.
- Önder, İzzettin (2012): İktisat Üzerinde Düşünceler, 1. Basım, İstanbul, Yordam Kitap.
- Pamuk, Şevket (2013): Seçme Eserleri I: Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları, 4. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pamuk, Şevket (2015): Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi: Büyüme, Kurumlar ve Bölüşüm, 5. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Susam, Nazan ve Ezgim Yavuz (2018): "Dünyanın Umumiye İdaresinin Kuruluşu ve İdari Yapısı", Prof. Dr. Nihat Falay'a Armağan, Ed. Hülya Kirmanoğlu vd., İstanbul, Der Yayınları, 2018, s. 245-267.
- Susam, Nazan (2019): Kamu Maliyesi: Temel Kavram ve Esaslar, 3. Basım, İstanbul, Beta Yayınevi.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Türkiye Dış Borç İstatistikleri, (Çevrimiçi) [https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye\\_Brut\\_Dis\\_Borc\\_Stoku.xls](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/03/Turkiye_Brut_Dis_Borc_Stoku.xls), 14 Nisan 2019.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Temel Ekonomik Göstergeler, (Çevrimiçi) <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/temelekonomikgostergeler-5.xls>, 16 Nisan 2019.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Dış Ticaret ve Ödemeler Dengesi, (Çevrimiçi) <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/Dis-Ticaret-ve-Odemeler-Dengesi-5.xls>, 16 Nisan 2019.
- Tosunoğlu, Şebnem (2017): "Devlet Borçlanmasının Genel Özellikleri", Devlet Borçları, Ed. Fazıl Tekin ve Şebnem Tosunoğlu, 1. Basım, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 3593, s. 2-22.
- Ulusoy, Ahmet (2017): "Türkiye'de Dış Borçlanma", Devlet Borçları, Ed. Fazıl Tekin ve Şebnem Tosunoğlu, 1. Basım, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 3593, s. 116-139.
- Yeldan, Erinç (2016): "Borç AKP'yle Üçe Katlandı", Cumhuriyet Gazetesi, 27 Temmuz 2016, (Çevrimiçi) [http://www.cumhuriyet.com.tr/m/kose-yazisi/574787/Borc\\_AKP\\_yle\\_uce\\_katlandi.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/m/kose-yazisi/574787/Borc_AKP_yle_uce_katlandi.html), 17 Nisan 2019.
- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2002): (Çevrimiçi) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>, 4 Mart 2019.

**dipnotlar**

- Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı bünyesindeki bazı kurumlar, 2018 yılının Temmuz ayında T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı adı altında birleştirilmiştir.
  - DPT'nin kuruluş aşamasında, dönemin önemli kalkınma ve planlama uzmanlarından biri olan ve daha sonra da 1969 yılında Nobel Ekonomi Ödülünü de alacak olan Hollandalı iktisatçı Jan Tinbergen planlama yöntemlerinin yerleştirilmesi amacıyla danışmanlık hizmeti vermiştir (Pamuk, 2015: 235).
  - 1980-1989 döneminde, 1983 yılının Aralık ayında Türkiye'de yürürlüğe giren Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu hakkındaki 28 Sayılı Karar, 1984 yılının Temmuz ayında yürürlüğe giren 30 Sayılı Karar ve 1989 yılının
- Ağustos ayında yürürlüğe giren 32 Sayılı Karar Türkiye'deki finansal serbestleştirme sürecinin önemli dönüm noktaları olmuştur.
- 2013 yılında Amerikan yatırım bankası Morgan Stanley tarafından yükselen piyasa ekonomilerinin kırılma göstergelerine göre sıralanması sonucu Brezilya, Hindistan, Endonezya, Güney Afrika ve Türkiye en kırılma beş ülke olarak belirlenmiş ve "kırılma beşli" olarak adlandırılmıştır. 2017 yılında ise ABD kökenli kredi derecelendirme kuruluşu Standard&Poor's tarafından yeni bir kırılma beşli listesi (Arjantin, Mısır, Türkiye, Katar ve Pakistan) açıklanmış ve söz konusu yeni listede eski kırılma beşliden bir tek Türkiye yer almıştır.

# kronik: türkiye'deki gelir vergisi tarifelerinin seyri: 1950-2019

## özet

20. yüzyıl fenomeni olan gelirin artan oranlı vergilendirilmesi batı kapitalizmi açısından sosyal devletin gelişiminde ve eşitsizliklerin azaltılmasında önemli bir rol oynamıştır. Modern kamu maliyesi içinde ise Piketty "21. Yüzyılda Kapital" adlı kitabında toplumun çeşitli sınıfları arasında emek ve sermaye gelirlerinin yoğunlaşma derecelerini verirken, artan oranlı gelir vergisine özellikle dikkat çekmekte ve modern yeniden dağılımda artan oranlı tarifenin oynayacağı rolü önemsemektedir. Bu çalışmada ise artan oranlı gelir vergisinin söz konusu öneminden hareketle Türkiye'deki tarife yapısının yıllar itibarıyla seyri ilgili mevzuat hükümlerine atıf yapılmak suretiyle ele alınarak bir kamu maliyesi kroniği oluşturulacaktır.

**anahtar sözcükler:** Türkiye'deki gelir vergisi tarifeleri, Artan oranlı gelir vergisi, Gelir vergisi mevzuatı

Aysel Doğan\*

## abstract

The progressive taxation of income, a phenomenon of the 20<sup>th</sup> century, has played an important role in the development of the social state and in reducing inequalities in terms of western capitalism. In modern public finances, Piketty, in his book titled The Capital in the 21st Century, especially points out progressive income tax while giving the degree of concentration of labor and capital incomes among the various classes of society, and he attaches importance to the role of the progressive tax tariff in modern redistribution. In this study, taking into account the importance of progressive income tax, a public finance chronology will be created by taking according to the course of the years the tariff structure in Turkey with reference to the relevant legislation.

**keywords:** Income tax tariffs in Turkey, Progressive income tax, Income tax legislation

## giriş

Gelir vergisi şahsi bir vergi olduğu için mükelleflerin ödeme gücüne ulaşmada, dolayısıyla vergi yükünün ve gelir dağılımının adil dağıtılabilmesi konularında devlet için önemli bir politika aracı olagelmıştır. Bu açıdan bir vergi sistemi içerisinde gelir vergisinin varlığı ile birlikte ne şekilde var olduğu da önemlidir. Kanunda tarifelerin nasıl düzenlendiği, matrahın nasıl kavrandığı, kişisel ve ailevi durumlara göre farklılaşmalar yapıp yapılmadığı, artan oranlılığın yapısı, asgari geçim indiriminin, ayırma kuramının uygulanıp uygulanmadığı, indirim, istisna, muafiyet konularının ne şekilde düzenlendiği, kimleri yahut hangi gelir ve kazançları içerdiği gibi konular, vergi yükünün ve gelirin

adil dağıtılması hususunda devletin gösterdiği hassasiyetin ölçüsüne dair fikirler verirken aynı zamanda o ülkenin iktisat politikalarına yönelik çıkarsamalar ve sınıf yapısına dair okumalar yapılmasına da kaynaklık etmektedir. Bu gerçeklerin öneminden hareketle söz konusu çalışmada Türkiye'de gelir vergisi kapsamında düzenlenen vergi tarifeleri ele alınacaktır. Böylece tarifelerin artan oranlı yapısı yıllar içinde nasıl şekillenmiş sorusundan hareketle, matrah ve oran dağılımı, dilim sayısı, ayırma kuramı gibi kriterler gözetilerek; Türkiye'de uygulanmış olan tarifeler tarihsel sırasına göre ilgili mevzuat hükümlerine atıf yapılarak bir kamu maliyesi kroniği oluşturulacaktır.

\* Arş. Gör.  
Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi  
Maliye Bölümü  
ORCID: 0000-0001-  
8781-3503

### 1950 – 1957 dönemi uygulanan gelir vergisi tarifesi

Kazanç vergisi yerine yürürlüğe giren 5421 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu 03.06.1949 tarihinde kabul edilmiştir. Gelir vergisi tarifesi ise kanun metninde 89. maddede yer almaktadır. İlgili maddede "Verginin Nispeti" başlığıyla yer verilen tarife dilim usulüne göre düzenlenmiş artan oranlı bir tarifedir. Madde 109'a göre bu kanunun ücretler hakkındaki hükümleri 1951 bütçe yılı başında, diğer hükümleri ise 1 Ocak 1950 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

1950 tarifesi 1950-1957 döneminde uygulanmış tek tarifedir. Dolayısıyla tarifede enflasyon rakamlarına göre güncelleme yapılmamıştır (Gürdal, 2001: 112). Gelir Vergisi Kanununun bu ilk şeklinde vergi oranları ilk 2500 TL için %15'den başlayıp sonuncu dilim olan 7. dilimde (22.500 TL) %45'e yükselmiştir. 100.000 TL ve daha fazla olan matrahlara ise tek oran olan %35 uygulanıyordu. Kanununun 90. maddesinde bekar mükellefler için gelir vergisi oranlarına %5 zam yapılır ibaresine yer verilmiştir. Böyle bir uygulamaya gidilmesinin sebebini aynı kanununun 78. maddesinde düzenlenen "aile reisi beyanı" esasıyla ilişkilendirilebilir. GVK'nın 78. maddesinde düzenlendiği şekliyle, tam mükellefiyette, aile reisi ile birlikte yaşayan eşlerin ve velayet altındaki küçük çocukların yıllık beyanname ile bildirilmesi gereken gelirleri kanun maddesinin devamında belirtilen esaslara göre, aile reisi tarafından tek beyanname ile bildirilmektedir. Kanunda ayrıca vergi cetvellerine de yer verilmiştir. Madde 91'e göre, "Gelir vergisinin hesaplanmasında bağlı cetvellerde yazılı gelir kademeleri ile bunların hisasında yazılı ortalama meblağlar esas tutulur. Vergi, bu meblağlardan 32. maddede (en az geçim indirimi tutarları) yazılı indirimler yapıldıktan sonra hesaplanır". Aynı kanun maddesinin devam eden satırlarında ise ücretlilerin aylık, haftalık, gündelik olmasına bağlı olarak hangi cetvele gireceği gibi özellikli ve daha ayrıntılı konulara yer verilmiştir.

İlk gelir tarifesi olan 1950 tarifesi; kanun ile düzenlenmiş, cetveli, belli bir matrah aşımından sonra tek oranın geçerli olduğu, en az geçim indirimine yer verilen ve tarifede

bekâr evli-ayrımıyla oran farklılaştırılmasına gidilmiş olan bir tarifedir.

### 1958 – 1961 dönemi gelir vergisi tarifesi

İlk gelir vergisi tarifesi 1950 tarifesinden sonra belirlenen bu tarife 1950 tarifesinden 7 yıl sonra 6908 sayılı kanun ile 5421 sayılı kanunda değişiklik yapılarak getirilmiştir. Bu değişiklik ile, vergi tarifesi ilk dilimi (2.500 TL) %15'den başlayıp sonuncu dilim olan 10.cu dilim (125.000 TL) %60 olarak belirlenmiştir. 300.000 TL ve daha fazla olan matrahlar için düzleşen tarifede oran %50 olarak belirlenmiştir. Bir önceki döneme göre tarifenin ilk dilimine karşılık gelen oranlar ve ilk yedi dilimin matrah tutarları değişmeden kalırken tarifeye ilave olarak 3 dilim daha eklenmiştir. Artan oranlı tarife yapısı dilim usulüne göre düzenlenmiştir. Bekârlara ilave %5 zam getiren uygulamaya bu kanunla bir değişiklik getirilmemiş; dolayısıyla uygulanmaya devam edilmiştir. 6908 sayılı kanunda da vergi cetvellerine ve yeni asgari geçim indirimi tutarlarına yer verilmiştir. Madde 4'e göre tarifenin yürürlüğe gireceği tarih; ücretliler için 1.3.1958; diğer mükellefler için ise 1.1.1958 olarak belirtilmiştir.

### 1962 yılı gelir vergisi tarifesi

31.12.1960 tarihinde kabul edilen ve 06.01.1961 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 193 Sayılı GVK'nın 103. maddesinde gelir vergisi tarifesi yer verilmiştir. 193 Sayılı Kanun'un geçici 7. maddesine göre gelir vergisi tarifesi ücretler hakkında 01.03.1962'den itibaren, diğer kazançlar hakkında 01.01.1962 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir ancak sadece 1 yıl uygulanmıştır. Bu kanunda da artan oranlı vergi tarifesi dilim usulüne göre düzenlenmiş, gelir dilimlerine ilişkin ortalama gelir tutarlarını gösteren gelir cetvellerine ve en az geçim indirimi tutarlarına yer verilmiştir. Aile reisi beyanı, 4369 Sayılı Kanununun 82. maddesinin 3 numaralı fıkrasının (e) bendi ile 1998 yılında kaldırılıncaya dek uygulanmasına rağmen, 1962 tarifiyle birlikte bekâr-evli ayrımına gidilmekten vaz geçilmiştir.

1962 tarifesinde vergi ilk 2500 lirada %10'dan başlayıp, sonuncu dilim olan 7.

dilim (217.5000 TL) için %70 oranındadır. 500.000 TL ve daha fazlası için düzleşen tarifede, matraha uygulanacak vergi oranı %60 olarak belirlenmiştir. Dilim sayısı azaltılan tarifede ilk dilim matrahları hariç kalan 6 matrahtaki tutarlar da değiştirilmiştir.

### **1963 – 1980 dönemi uygulanan gelir vergisi tarifesi**

15.02.1963 tarihinde kabul edilen ve 28.02.1963 tarih ve 11343 Sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 202 sayılı Kanun'un 51. maddesinde yer alan 1963 tarifesi, bu yılın başından 1980 yılı sonuna kadar uygulanmıştır. 18 yıl değişmeden yürürlükte kalan 1963 tarifesinin dilimlerinde enflasyon nedeniyle reel anlamda büyük değişimler olmuştur. Bu yüzden söz konusu tarih aralığında enflasyonun belirlediği 17 reel tarife daha söz konusudur (Gürdal, 2001: 138). Bu tarifenin artan oranlılığı da önceki yıllarda olduğu gibi dilim usulüne göre belirlenmiştir. Tarifede vergi ilk 2.500 TL'de %10'dan başlayıp, sonuncu dilim olan 10. dilim 285.000 lirada %68 oranındadır. 1.000.000 TL ve daha fazla olan matrahlara ise %60 oranı uygulanmıştır.

### **1981 – 1985 dönemi gelir vergisi tarifeleri**

Bu dönemdeki vergi tarifeleri önceki tarifelerde olduğu gibi kanunlarla yürürlüğe girmiş ve dilim usulüne göre belirlenmeye devam edilmiştir. Ancak diğer yıllara göre bu dönem bazı yönlerden farklılık göstermektedir. Buna göre; 1985 yılı hariç tarifelerdeki ilk oranlar %30 ile %40 arasında, düzleşen kısımda ise %60 ile %66 arasında değişirken; tarifelerin ilk ve son dilimlerinde yer alan vergi oranları geçmiş tarifelere göre oldukça yüksek belirlenmiştir. Yine bu dönemde nominal dilimler sabit tutulurken; vergi oranları her yıl değiştirilmiştir. 1981 tarifesi 27.12.1980 tarihinde 17203 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 2361 sayılı "31.12.1960 Gün ve 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"un 70. maddesi ile yürürlüğe girmiştir. Tarifenin ilk dilimi % 40'dan (1 Milyona kadar) başlayıp sonuncu dilim olan 6. dilimde %75 idi. 25 Milyon liradan daha fazla olan matrahla-

ra %66 oranı uygulanıyordu. 1982 tarifesi 17565 Sayılı Resmi Gazete 'de 5.1.1982 tarihinde yayımlanan 2574 sayılı "193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un geçici 12. maddesi ile yürürlüğe girmiştir. Vergi oranları ilk dilimde %39 son dilimde %74'dür. 6. dilimden sonra düzleşen tarifede matrahın tabi olduğu vergi oranı %65'dir. 1983 tarifesi 31.12.1982 tarih ve 17915 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 2772 sayılı "31.12.1960 gün ve 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması ile 1598 Sayılı Mali Denge Vergisi Kanununun Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun"un 19. maddesi ve bu kanunun 1.1.1983 tarihinde yürürlüğe gireceğini belirten 21. maddesi ile yürürlüğe girmiştir. İlk dilimi %36'dan başlayan tarifenin son dilim oranı %74 ve nihai dilimden sonrakine tekbül eden matrahlar için uygulanan tek oran ise %65'dir. 1984 tarifesi 17565 Sayılı Resmi Gazete'de 5.1.1982 tarihinde yayımlanan 2574 Sayılı "193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un geçici 12/C maddesi ile yürürlüğe girmiştir. Tarifenin ilk dilim oranı %30, son dilim oranı %68'dir ve bu son dilimi aşan matrah tutarları için düzleşen tarifede oran % 60'dır. 1985 tarifesi 17565 Sayılı Resmi Gazete'de 5.1.1982 tarihinde yayımlanan 2574 Sayılı "193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 23. maddesi, Esas Tarife ile yürürlüğe girmiştir. İlk dilim %25, son dilim %63, bundan sonraki matrahlar için ise %55'dir.

1981 yılına kadar ilgili kanunlarda gelir vergisi tarifelerine ek olarak cetvel uygulamasına da yer verilirken; 1981'de GVK'nın 104. maddesi değiştirilerek söz konusu uygulamaya son verilmiş ve sonraki gelir vergisi tarifeleri de cetvelsiz olarak düzenlenmiştir. İlk defa 1981 yılında tarifenin ilk dilim oranı %40'a, son dilim oranı %75'e, düz oranlılığın başladığı matrah tutarları için de %66'ya yükseltilmiştir. Bu rakamlar, Türkiye'de yürürlüğe girmiş olan gelir vergisi tarifeleri içerisindeki en yüksek oranlardır. Bu tarihten itibaren vergi oranları düşerken, 1986'ya kadar gelir dilimleri aynı kalmıştır. Bir önceki dönem 10 tane olan dilim sayısı ise bu dönemde 6'ya düşürülmüştür.

### 1986 – 1993 dönemi gelir vergisi tarifeleri<sup>1</sup>

Bu dönemde 1986 ve 1991 yılı hariç olmak üzere kalan diğer tarifelerin hepsi karamayla değiştirilmiştir. Tarifelerin tamamında vergi oranları ve dilim sayıları aynı şekilde bırakılmış ancak her yıl dilimlerdeki matrah tutarları değiştirilmiştir. Tarifenin ilk dilim oranı %25, son 6. dilim oranı ise %50'dir. 1986'dan itibaren ise tarifenin son dilimindeki vergi oranıyla; son diliminden sonra gelen matrahlar için daha önceki yıllarda geçerli olan farklı vergi oranı uygulamasından vazgeçilmiş; yüksek gelirli için tarifedeki son dilim oranı nihai vergi oranına dönüşmüştür.

Diğer dönemlerden farklı olarak 1991-1993 yılları arasında 3 ayrı tarife yürürlükte olmuştur. Bu tarifeler bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farkları ve gelir unsurları göz önünde tutularak düzenlenmiştir.

### 1991 – 1993 dönemi özel gelir vergisi tarifeleri: kalkınmada birinci ve ikinci derecede öncelikli yörelerde çalışan hizmet erbabının ücretlerinin tabi olduğu tarife<sup>2</sup>

1.1.1991- 31.12.2000 tarihleri arasında sadece kalkınmada öncelikli yörelerde sürekliliği olan çalışan ve ücret gelirinin tamamını bu yörelerden elde eden hizmet erbabının ücretleri için farklı bir vergi tarifi uygulaması ön görülmüştür. Bu madde 2000 yılına kadar uygulanması ön görüldüğü halde, 1994'e kadar uygulanmış; 3946 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Tarifelerin dilim sayısı ve ilk ve son dilimlere uygulanan oranlar diğer tarifelere göre daha azdır. Kalkınmada öncelik arttıkça dilim sayısı azalmakta, ilk dilime karşılık gelen matrah tutarı da artmaktadır. Kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde çalışan hizmet erbablarının elde ettikleri ücret gelirlerinin tabi olduğu tarife 2 dilimlidir. İlk dilimin vergi oranı %20, ikinci dilimin vergi oranı %30'dur. Kalkınmada ikinci derecede öncelikli yörelerde çalışan hizmet erbablarının elde ettikleri ücret gelirlerinin tabi olduğu tarife ise 5 dilimden oluşmaktadır. İlk dilim oranı %20, son dilim oranı ise %40'dır.

### 1994 – 1998 dönemi gelir vergisi tarifeleri<sup>3</sup>

1994-1998 yılları arasında her bir yıl için tek bir tarife uygulaması söz konusudur. Ancak 1998 yılının 2. döneminde müstakil olarak ücretler için hem oran ve dilim sayısı hem de matrahlar açısından farklı bir tarife daha düzenlenmiştir. 1994-1998 döneminde uygulanan tarifelerde vergi oranları değişmezken, nominal dilimler farklılık göstermektedir. Söz konusu tarihlere nominal dilimlerde yapılan artışlar, her bir yıl için bir önceki yıla göre çok daha yüksek olmuştur. Tarifelerin bu görünümü 1990'larda yaşanan yüksek enflasyonların bir tezahürüdür. Bu dönemde dilim sayısı 7'ye yükseltilirken, tarifelerdeki ilk dilim vergi oranı 1986-1993 dönemi ile aynı tutulmuş (%25); son dilim oranı ise bir önceki döneme göre 5 puan artırılarak %55 olarak uygulanmıştır. Bu dönem için belirtilmesi gereken bir diğer özellikli durum da tarifelerin sadece kanunlarla değil, karamame ve tebliğ ile de değiştirilmiş olduğudur. Dönemin son yılı olan 1998 yılının ikinci yarısından itibaren ücretliler için ayrı bir vergi tarifi uygulamasına gidilmiştir<sup>4</sup>. Bu tarifede dilim sayısı 6'ya düşürülmüş; ilk dilim oranı %20'ye son dilim oranı ise %45'e düşürülmüştür.

### 1999- 2005 dönemi gelir vergisi tarifeleri<sup>5</sup>

1999-2004 yılları arasındaki vergi tarifelerinde dilim sayıları 6'ya düşmüş; 2005'de ise 5'e indirilmiştir. Bu dönemde ücret ve diğer gelirler için ayrı tarifeler olmak üzere her bir yıl iki tarife yürürlükte olmuştur. Uygulanan vergi oranları 2004'e kadar değişmezken, nominal dilimler farklılaşmaktadır. Buna göre tarifenin ilk ve son dilimi için belirlenen oranlar sırasıyla ücretliler için %15-%40, ücret dışı gelirler için %20-%45 olarak belirlenmiştir. 26.11.1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 4481 Sayılı "17.08.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Deprem Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile ek %5 gelir vergisi getirilmiştir. Ücretlilerden ise vergi matrahı 12 milyar lirayı aşanlar bu ek % 5'lik gelir ver-

gisine tabi olacaktır. 2005 yılı için bu oranlar dilim sayısının 5'e düşmesine paralel olarak ücretliler için %15-%35, ücret dışı gelirler için %20-%40 olmuştur. 14.08.1999'da Resmi Gazete'de yayımlanan 4444 sayılı Kanunun 3. maddesi ile GVK'ya eklenen geçici 57. maddede 1999-2002 yılları arasındaki gelirlerin (ücretler hariç) vergilendirilmesinde bu Kanununun 103. maddesindeki tarifenin mükerrer 123. maddeye göre belirlenen gelir dilimlerine karşılık gelen vergi oranları beş puan artırılmak suretiyle uygulanır ibaresine yer verilmiştir.

### **2006 - 2019 dönemi gelir vergisi tarifeleri<sup>6</sup>**

2006 yılında 5479 sayılı Kanun ile diğer gelir unsurlarının farklı tarifeye göre vergilendirme anlayışından vazgeçilerek, ücret gelirleri de diğer gelir unsurlarıyla aynı nitelikte kabul edilmek suretiyle, tek tarife uygulamasına geçilmiş ve gelir vergisi tarifesindeki dilim sayısı beşten dörde indirilirken vergi oranları azaltılmıştır. İlk dilim vergi oranı %15, son dilim vergi oranı ise %35'dir.

Söz konusu değişikliğe gidilmesinin amacı ise "gelir üzerindeki vergi yükünün azaltılıp vergi tahsilatının artırılması" olarak belirtilmiştir. Ancak yapılan bu değişiklikle tüm gelirlerde değil ücret dışı gelirlerde vergi yükü azaltılmıştır. Dolayısıyla, böyle bir düzenlemeye gidilmesi, ülkemizde vergileme konusunda adalet ile ilgili kaygıların önemini kaybettiğini, bunun yerine etkinlik ilkesinin ön plana çıkarılmaya çalışıldığının göstergesidir (Gerçek, 2011:3).

Ancak söz konusu artan oranlı tarife yapısının vergide adaleti tahsis etmekten uzak olduğu gerekçesiyle vergi tarifesinin son diliminde 40.000 YTL'den fazlasının %35 ile vergilendirilmesinin Anayasa'nın 2, 11 ve 73. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği talebiyle 2006 yılında Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi ise itiraza konu olan GVK'nın 109. maddesindeki tarifeye ilişkin bu durumu 2009 yılında iptal etmiştir<sup>7</sup>. Anayasa Mahkemesi bu iptal kararının gerekçesinde mali gücü dik-kate alan ve ücret gelirinin özellikli ve ayrık durumunu gözetken düzenleme yapılmasının "mali güç" ve "adalet" ilkesi açısından gerek-

li olduğunu belirtmiş ve bu gerekliliğe ulaşmada en etkili araç olarak vergi oranı farklılaştırılmasına işaret etmiştir (Gerçek, 2011: 3-4). Böylece 6009 sayılı kanun ile ücretliler için düzenlenen tarifenin 1 Ocak 2010'dan itibaren geçerli olmak üzere uygulanmaya başlanmasıyla tekrar ücret gelirleri diğer gelir unsurlarından farklı vergilendirilmeye başlanmıştır.

Bu değişiklikle beraber uygulanmaya başlanan tarife yapısı önceki uygulamalar gibi ücret gelirlerinin diğer gelir unsurlarından 5 puan daha az oranda vergilendirilmesi değil; üçüncü ve dördüncü gelir dilimlerinin uzunluğunun artırılması şeklinde yapılmıştır.

Tarifenin bu genel yapısı yıllar itibarıyla güncellenen rakamlarla birlikte 2019 yılı itibarıyla de uygulanmaya devam edilmektedir. Dolayısıyla 2019 yılı için de tarifenin üçüncü ve dördüncü diliminde yer alan vergi matrahının ücretliler lehine genişletilmeye devam edildiği görülmektedir. Bu durum ayırma ilkesi çerçevesinde olumlu karşılanabilecek bir düzenleme gibidir. Fakat burada esas sorun, düzenlemenin tüm ücret gelirlerine yönelik olmamasıdır. Bu düzenlemeden en fazla yararlanacak kesim kısmen orta gelirli-ler ile esas itibarıyla üst gelir grubudur. Türkiye'deki ortalama ücret seviyesi göz önüne alındığında, bu düzenlemenin alt gelir grubunun, hatta milyonlarca asgari ücretlinin lehine olmadığı söylenebilir (Rakıcı ve Tuncer, 2011). Nitekim 27.03.2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 7103 Sayılı Kanun ile düzenlemeye gidilmeden önce asgari ücretlilerin kümülatif olarak hesaplanan vergi matrahları yılın son aylarında tarifenin %20'lik 2. dilimine girmeye başladığı için ücretleri düşmekteydi. Bu düzenlemeyle en azından yıllardır yaşanan bu problemin önüne geçilmiş oldu. Bütün bu dönemde tarifelerin vergi oranları aynı kalmış, her yıl matrah tutarlarında değişikliğe gidilmiştir. Buna göre tarife 4 dilimden oluşurken; ilk dilim oranı %15, son dilim oranı ise %35'dir. 2010 yılından itibaren matraha ilişkin her sene yapılan matrah güncellemeleri, Maliye Bakanlığınca yayımlanan Genel Tebliğler ile yapılmıştır.

### **sonuç**

Bu çalışmada Gelir Vergisi Kanununun Türki-

ye'de ilk defa yürürlüğe girdiği 1950 tarihinden başlanılarak, günümüze kadar uygulanan vergi tarifeleri ele alınmıştır. Çalışmanın amacı Türkiye'de uygulanan artan oranlı tarifelerin vergi yükünün adil dağılmasını sağlayacak şekilde düzenlenip düzenlenmediğinin sorgulanabilmesine katkı sunmaktır. Mevcut tarifeler tek tek ele alınarak bir karşılaştırma yapıldığında hem dönemler arasında farklılaşmalar olduğu ortaya çıkmakta hem de her dönemde özellikli bir takım uygulamalar ön plana çıkmaktadır. Bu açıdan ele alındığında 1950-80 dönemi, 1980 sonrası tarifelerden farklı özelliklere sahip olduğu söylenebilir. 1980'den sonra da özellikle gelir unsurları içerisinde ücretlilerin vergilendirilmesi konusunda çeşitli kırılma dönemleri yaşanmaya devam edilmiştir. Dönemlerin ortak özelliklerinden hareketle 1950-1980 dönemi için tarifelerin genel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Bu dönemdeki mevzuata dayanan tarifelerin hepsi kanuni tarifelerdir ve tamamı cetvel unsuru içermekte, asgari geçim indirimine de yer verilmektedir. Tarifeler uzun yıllar yürürlükte kalmış dolayısıyla enflasyon rakamlarına göre tarifeler güncellenmemiştir. 1962 tarifesiyile birlikte oran dağılımında bekâr-evli ayırımına gidilmekten vaz geçilmiştir. 1986'ya kadar tarifenin en son dilimine uygulanan vergi oranı nihai değildir. Bu tarihe kadar son dilimi aşacak düzeydeki gelirlere indirilmiş oran uygulanmaktaydı. 1981 ve sonraki tarifelerde ise önceki tarifelerde olduğu gibi cetvel unsuru yoktur. 1980'lerden itibaren uygulanan tarifelerin bazıları kanuni bazıları ise bakanlar kurulu kararına ya da tebliğe dayanmaktadır. Yeni tarifeler özellikle 2009 yılından itibaren Maliye Bakanlığınca yayınlanan tebliğler vasıtasıyla ilan edilmiştir. 1991-1993 döneminde ilk defa diğer gelir unsurlarından farklı olarak ücretler için ayrı vergi tarifesi uygulanmıştır. Bu yüzden o dönemde yürürlükte 3 farklı vergi tarifesi

vardır ancak sadece kalkınmada birinci ve ikinci derecede öncelikli yörelerde çalışan hizmet erbablarının ücretleri için geçerlidir. 1998 yılının ikinci yarısından 2006'ya kadar bütün ücretlileri kapsayacak şekilde ayrı vergi tarifesi olmasa da aynı tarife içerisinde oran farklılaştırılmasına gidilerek ücret geliri diğer gelir unsurlarından her dilimde 5 puan daha az olacak şekilde vergi oranına tabi tutulmuştur. Bu uygulamaya 2006 yılında son verilmiştir. 2010 yılında ise tarife içinde ücretler lehine olacak şekilde yeni bir uygulamaya geçilmiştir. Bu değişikliklerle beraber uygulanmaya başlanan tarife yapısı önceki uygulamalar gibi ücret gelirlerinin diğer gelir unsurlarından 5 puan daha az oranda vergilendirilmesi değil; üçüncü ve dördüncü gelir dilimlerinin uzunluğunun artırılması şeklinde yapılmıştır. Son olarak 1950-2019 yılları arasında artan oranlı tarife yapısının ne şekilde değiştiğine bakıldığında ise; son dilimi aşacak düzeydeki gelirlere uygulanan indirilmiş oranlar GVK'nın yürürlüğe girdiği ilk yıllarda düşük belirlenmişken, 1958 yılından itibaren yükselmiş, 1984'ten itibaren ise düşmeye başlamıştır. Tarifenin ilk dilim oranı ise 1981'e kadar düşük tutulmuş; 1981'de %40 olarak belirlenen tutar ilerleyen yıllarda peyder pey düşürülmüştür. Artan oranlılıkta yükseklik farkının en yüksek olduğu dönem 1962-1980 yıllarıdır. Bu fark da 1980'lerde sonra azalmaya başlamıştır. Dilim sayısı da aynı şekilde 1980'lere kadar 7 ile 10 arasında değişirken, 1980'lerde sonra azalmaya başlamış; 2006 yılından itibaren de 4'te sabitlenmiştir. Dolayısıyla tarifenin artan oranlı yapısı 1980'lerden sonra bozulmaya başlamıştır. Özellikle 2005 yılından beri tarifeyle ilişkin düzenlemeler daha çok orta ve üst gelir gruplarının durumunu iyileştirmeye yönelik yapılmaktadır. 2006 yılında kaldırılan ücretlilerin ayrı tarifede vergilendirilmesi uygulaması, 2010 yılında tekrar yürürlüğe girmiştir.

#### kaynakça

- Gerçek, Adnan, "6009 Sayılı Kanundan Sonra Ücretlilerin Vergilendirilmesi Adil mi?" Bursa Bilanço Dergisi, Ocak-Şubat 2011, S.131.  
Gürdal, Temel, Türk Gelir Vergisi Tarifelerinin Rasyonel Vergileme Açısından Değerlendirilmesi,

- Doktora Tezi, İzmir, 2001.  
Rakıcı, Cemil; Tuncer Mehmet, "Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı Sonrası Yeni Tarifenin Ücret Gelirlerine Etkisi", Vergi Dünyası Dergisi, Ocak 2011, S.353.



5421 sayılı Gelir Vergisi Kanunu: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7228.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7228.pdf> . Erişim Tarihi: 10.05.2018

6908 sayılı Gelir Vergisi Kanunu  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9535.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9535.pdf>. Erişim Tarihi: 10.05.2018.

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10700.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10700.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

202 sayılı 31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Hükümler Eklenebilir ve Bir Kısım Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11343.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11343.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

2361 sayılı "31.12.1960 Gün 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17203.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17203.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

2574 sayılı 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17565.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17565.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

2772 sayılı 31.12.1960 gün ve 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması ile 1598 Sayılı Mali Denge Vergisi Kanununun Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun  
[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc066/kanundmc066/kanundmc06602772.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc066/kanundmc066/kanundmc06602772.pdf) Erişim Tarihi: 17.05.2018

2574 Sayılı "193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17565.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17565.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

2574 Sayılı "193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17565.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17565.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

3239 Sayılı kanunun 66. maddesi ile değiştirilen 103. md.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17565.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17565.pdf>

me=<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18955.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18955.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

87/12467 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
[http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19681\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19681\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19681_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19681_1.pdf). Erişim Tarihi: 17.05.2018

88/13642 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20035.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20035.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

89/14913 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20388.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

3689 Sayılı Kanun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20731.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20731.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

91/2569 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21098.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21098.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

92/3892 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21452.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21452.pdf>. Erişim Tarihi: 17.05.2018

3689 Sayılı Kanunun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20731.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20731.pdf>. Erişim Tarihi: 20.05.2018

91/2569 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21098.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21098.pdf>. Erişim Tarihi: 20.05.2018

91/3892 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21452.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21452.pdf>. Erişim tarihi: 20.05.2018

3946 sayılı Kanun  
[http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21804\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21804\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21804_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21804_1.pdf). Erişim Tarihi: 22.05.2018

179 Seri Numaralı Gelir Vergisi Genel Tebliği  
<http://www.gib.gov.tr/gibmevzuat>. Erişim Tarihi: 22.05.2018

- 95/7593 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22509.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22509.pdf>. Erişim tarihi: 22.05.2018
- 96/8955 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22862.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22862.pdf>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 97/10351 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
[http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23202\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23202\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23202_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23202_1.pdf). Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 4369 Sayılı Kanununun 54. maddesi ile GVK'ya eklenen geçici 52. md.  
[http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23417\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23417\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23417_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23417_1.pdf). Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 4369 Sayılı Kanununun 50. maddesi ile değiştirilen GVK md. 103.  
[http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23417\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23417\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23417_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23417_1.pdf). Erişim Tarihi: 25.05.2018
- 4444 Sayılı Kanununun 3. maddesi ile GVK'ya eklenen geçici 57. md.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23786.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23786.pdf>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 4481 Sayılı "17.08.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Çevresinde Meydana Gelen Deprem Yolu Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun  
[http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23888\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23888\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23888_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23888_1.pdf). Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 99/13645 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
[http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23892\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23892\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23892_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23892_1.pdf). Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 2000/1689 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001208.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/12/20001208.htm>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 2001/3398 Sayılı Bakanlar Kurulu Karamamesi  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011227.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/12/20011227.htm>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 2002/5000 Sayılı Bakanlar Kurulu Karamamesi, madde 3.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/12/20021230.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/12/20021230.htm>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 2003/6578 Sayılı Bakanlar Kurulu Karamamesi, madde 7.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031230.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031230.htm>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 2003/6578 Sayılı Bakanlar Kurulu Karamamesi, madde 7.  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031230.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031230.htm>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- Gelir Vergisi Sirküleri/17  
<http://www.gib.gov.tr/gibmevzuat>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu ile Baz Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/12/20041231m3.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/12/20041231m3.htm>. Erişim Tarihi: 22.05.2018
- 5479 sayılı Kanun <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060408.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060408.htm>. Erişim Tarihi: 26.05.2018
- 259 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği. <http://www.gib.gov.tr/gibmevzuat>. Erişim Tarihi: 26.05.2018
- 2007/13044 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071230.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071230.htm>. Erişim Tarihi: 26.05.2018
- 271 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği.  
<http://www.gib.gov.tr/gibmevzuat>. Erişim Tarihi: 26.05.2018
- 27659 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6009 sayılı "Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/08/20100801.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/08/20100801.htm>. Erişim Tarihi: 26.05.2018
- Maliye Bakanlığınca yayımlanan 278 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği.  
Maliye Bakanlığınca yayımlanan 280 Seri Nolu Gelir

Vergisi Genel Tebliği.  
Maliye Bakanlığınca yayımlanan 284 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği.  
Maliye Bakanlığınca yayımlanan 285 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği.  
Maliye Bakanlığınca yayımlanan 286 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği.  
Maliye Bakanlığınca yayımlanan 290 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği.

Maliye Bakanlığınca yayımlanan 296 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği  
Maliye Bakanlığınca yayımlanan 302 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği.  
Maliye Bakanlığınca yayımlanan 305 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği.  
<http://www.gib.gov.tr/gibmevzuat>. Erişim Tarihi: 04.07.2019

#### dipnotlar

- 1 **1986-1987 yılı için:** 11.12.1985 tarih ve 18955 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 3239 Sayılı kanunun 66. maddesi ile değiştirilen 103. madde. **1988 yılı için:** 31.12.1987 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 87/12467 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 5. maddesi. **1989 yılı için:** 30.12.1988 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 88/13642 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 7. maddesi. **1990 yılı için:** 30.12.1989 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 89/14913 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 7. maddesi. **1991 yılı için:** 20.12.1990 tarihli ve 20731 Sayılı resmi Gazete'de yayımlanan 3689 Sayılı Kanunun 5. maddesi. **1992 yılı için:** 31.12.1991 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 91/2569 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 10. maddesi. **1993 yılı için:** 31.12.1992 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 92/3892 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 11. maddesi.
- 2 **1991 yılı için:** 20.12.1990 tarih ve 20731 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3689 Sayılı Kanunun 7. maddesiyle GVK'ya eklenen Geçici 17. madde. Bu maddeye göre, 1.1.1991-31.12.2000 tarihleri arasında, münhasıran kalkınmada öncelikli yörelerde sürekli olarak fiilen çalışan ve ücret gelirinin tamamını bu yörelerden elde eden hizmet erbabının ücretleri için söz konusu tarifeler uygulanır. **1992 yılı için:** 31.12.1991 tarihinde 21098 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/2569 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 13. maddesi. **1993 yılı için:** 31.12.1992 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 91/3892 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 14. maddesi.
- 3 **1994 yılı için:** 21804 Sayılı ve 30.12.1993 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 3946 sayılı Kanunun 23. maddesi. **1995 yılı için:** 179 Seri Numaralı Gelir Vergisi Genel Tebliği. **1996 yılı için:** Resmi Gazete'de 30.12.1995'te yayımlanan 95/7593 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 11. maddesi. **1997 yılı için:** 29.12.1996 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 96/8955 Sayılı Bakanlar Kurulunun 4. maddesi. **1998 yılı için:** 16.12.1997 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 97/10351 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 5. maddesi. \*1998 yılı tarifesi ücretler için birinci dönem diğer gelirler için bütün yıl uygulanmıştır.
- 4 4369 Sayılı Kanunun 54. maddesi ile GVK'ya eklenen geçici 52. Md.
- 5 **1999 yılı için:** 29.07.1998 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 4369 Sayılı Kanunun 50. maddesi ile değiştirilen GVK md. 103. Bu oranlar ücretler için 1999 yılının tamamında uygulanmış ancak ücretler dışındaki gelirler için, 14.08.1999'a kadar uygulanmıştır. **2000 yılı için:** 30.11.1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 99/13645 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 2. maddesi. **2001 yılı için:** 30.11.2000 tarih ve 2000/1689 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. **2002 yılı için:** 27.12.2001 tarihinde 24623 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2001/3398 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi. **2003 yılı için:** 30.12.2002 tarihinde 24979 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/5000 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi, madde 3. **2004 yılı için:** 30.12.2003 tarihinde 25332 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2003/6578 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi, madde 7. GVK'nın 103. maddesinin birinci fıkrasında, gelir vergisine tabi gelirlere uygulanacak "Vergi Tarifesi" yer almakta olup, maddenin ikinci fıkrasında, ücret gelirlerinin vergilendirilmesinde tarifede yer alan vergi oranlarının 5 puan indirilmek suretiyle uygulanması öngörülmüştür (Gelir Vergisi Sirküleri/17). **2005 yılı için:** 31.12.2004 tarih ve 25687 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu ile Baz Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki 5281 sayılı Kanun'un" 29. maddesi.
- 6 **2006 yılı için:** 08.04.2006 tarih ve 26133 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5479 sayılı Kanunun 1. maddesi. **2007 yılı için:** Maliye Bakanlığınca yayımlanan 259 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği. **2008 yılı için:** 30.12.2007 tarihli ve 26742 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2007/13044 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. maddesi. **2009 Yılı için:** Maliye Bakanlığınca yayımlanan 271 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği. **2010 yılı için:** 01.08.2010 tarihli ve 27659 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6009 sayılı "Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3. maddesi.
- 7 <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a5f9f1cf-9b4a-4cfd-b283-78de-023088c7?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> Erişim Tarihi: 26.05.2018

# varlık fonları ve türkiye varlık fonu üzerine bir değerlendirme<sup>1</sup>

Turgay Berksoy\*

Hüseyin Burak Özgül\*\*

## özet

Varlık fonları petrol zengini ülkelerin fazla rezervlerini değerlendirmek için kurdukları fonlar olarak ortaya çıkmıştır. Asya krizinin etkisiyle Doğu Asya ülkeleri de ihracat gelir fazlalarını korumak için bu fonları kurmaya başlamıştır. Böylece varlık fonları tüm dünyada hızla yayılmıştır. 1990 yılında değeri 500 milyar dolar olan varlık fonlarının günümüzdeki değeri 16 kat artarak 8,1 trilyon dolara yükselmiştir. Çalışmamızda finansal sisteme önemli etkileri bulunan varlık fonlarının hem kavramsal hem de uygulama açısından incelemesi yapılmıştır. Bu kapsamda, 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu, dünyadaki diğer varlık fonu örnekleri ile karşılaştırılmıştır.

**anahtar kelimeler:** Varlık Fonları, Ulusal Varlık Fonları, Türkiye Varlık Fonu

**jel kodları:** F30, F50, G15, G23, G38

## abstract

Sovereign Wealth Funds (SWF) came to exist as funds established by oil-rich countries to utilize their excess reserves. The East Asian countries, with the impact of the Asian Crisis, began to form these funds to protect their export revenue surpluses. In this way, SWF spread rapidly throughout the world. The current value of sovereign wealth funds, which was worth \$ 500 billion in 1990, increased sixteen times to 8,1 trillion dollars. In our study, Sovereign Wealth Funds, which have significant effects on financial system, have been examined both in conceptual and practical aspects. In this context, Turkey Wealth Fund, which was founded in 2016, is compared with other sovereign wealth funds implementations in the world.

**keywords:** Sovereign Wealth Funds, Türkiye Wealth Fund, Turkey Wealth Fund

**jel codes:** F30, F50, G15, G23, G38

## giriş

"Sovereign Wealth Fund" terimi ilk olarak 2005 yılında Amerika'nın State Street Bank ekonomistlerinden Andrew Rozanov tarafından kullanılmıştır. Rozanov bir ülkenin makroekonomisinin, ticaret koşullarının ve mali dengesinin iyileştirilmesi ile uzun vadeli bir bütçe planı ve mali harcamaya kısıtlama politikalarının uygulanmasıyla, o ülkede bütçe fazlalarının ve dış ticaret rezerv fazlalarının biriktiğini ve bu sebepten söz konusu fazlalıkları yönetmek için yatırım kurumlarının kurulduğunu ve oluşturulan bu kurumlara Ulusal Varlık Fonları adı verilebileceğini ifade etmiştir (Ping & Chao, 2009: 2).

Varlık Fonları 21.yüzyıldan itibaren dünyada önemli bir finansal konu olarak ortaya

çıkarsa da bu fonların tarihi daha eskilere dayanmaktadır. Literatür incelendiğinde IMF'nin tanımlarına uyan ilk çağdaş varlık fonunun; petrol geliri fazlalarını yönetmek için 1953 yılında Kuveyt'te kurulan fon olduğu belirtilmektedir.<sup>2</sup> Söz konusu fon, 1983 yılında resmi olarak Kuveyt Yatırım Otoritesi (Kuwait Investment Authority) adını almıştır (Alheshel, 2015: 2).

1953 yılından sonra Gilbert Adalarındaki (1979 yılından itibaren Kiribati Cumhuriyeti) İngiliz Sömürge İdaresi tarafından fosfat madenciliğinden kâr payı elde etmek amacıyla 1956 yılında Gelir Dengeleme Rezerv Fonu kurulmuştur. Bu süreçten itibaren varlık fonlarının sayısı 1970'ler ve 1990'ların sonunda olmak üzere iki büyük dalga halinde artmıştır (Kern, 2007: 4).

\* Prof. Dr.  
Marmara Üniversitesi  
Emekli Öğretim Üyesi  
ORCID: 0000-0002-  
0873-7504  
\*\* Arş. Gör.  
İstanbul Üniversitesi  
Maliye Bölümü  
ORCID: 0000-0002-  
0620-2493

Özellikle 1970'lerdeki ilk petrol krizinden sonra büyük petrol ihracatçısı ülkeler petrol kaynaklarının tükenmesi endişesi nedeniyle kendi varlık fonlarını kurmuşlardır (Sun vd, 2014: 655). Bu kapsamda 1976 yılında bugün 3 büyük varlık fonundan biri olan Abu Dabi Yatırım Otoritesi kurulmuştur. Bununla beraber asıl büyük artış 1990'ların sonundan itibaren başlamış ve 2000'den sonra kurulan varlık fonlarının sayısının tüm varlık fonları sayısı içindeki oranı %67'ye ulaşmıştır (SWFI Institute, 2018).

Günümüzde dünyada 50 ülkede 78 varlık fonu vardır. Bu varlık fonlarının en yenisi 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu'dur. 40 milyar dolarlık aktif ile 24. en büyük varlık fonu durumunda olan Türkiye Varlık Fonu bu çalışmada dünyadaki diğer örnekleriyle karşılaştırılarak incelenecektir.

#### **varlık fonları tanım ve kapsamı**

Literatürde birçok varlık fonu tanımlaması bulunmaktadır. Çeşitli araştırmalar incelendiğinde; Beck ve Fidora (2008) çalışmalarında varlık fonlarının genel olarak ulusal devletlerin dövizlerinin bir kısmını yöneten kamu yatırım kuruluşları olarak tanımlandığını ifade etmektedir. Gieve (2008) ise, varlık fonlarının, merkez bankası döviz rezervlerinden daha yüksek risk toleranslı ve daha yüksek getirili yabancı varlıkları yöneten bir devlet yatırım aracı olduğunu vurgulamaktadır. Varlık fonlarını detaylı bir şekilde araştırıp inceleyen Ulusal Varlık Fonu Enstitüsü (2018) ise varlık fonlarının geniş bir tanımını yapmaktadır. Enstitü, varlık fonlarının genel olarak ödemeler dengesi fazlalarından, döviz kuru işlemlerinden, özelleştirme gelirlerinden, devletin transfer ödemelerinden, mali fazlalardan ve doğal kaynak ihracatından gelen gelirlerle kurulan devlet sahipliğindeki yatırım fonu veya kuruluşu olduğunu ifade etmektedir.

Varlık fonlarının gönüllü bir organizasyonu olan Uluslararası Varlık Fonları Çalışma Grubunun (International Working Group of SWF-IWG, 2008) raporunda varlık fonları; devlet sahipliğinde özel amaçlı yatırım fonları veya düzenlemeleri olarak tanım-

lanmaktadır. Söz konusu çalışmada varlık fonlarının devlet tarafından makroekonomik amaçlar için yaratıldığı ve bu fonların varlıklarını, mali hedeflere ulaşmak için elinde bulundurup yönettiği ve söz konusu fonların genellikle yabancı finansal varlıklara yatırım yapmayı içeren yatırım stratejileri uyguladığı ifade edilmektedir.

Truman (2010) bunlara ek olarak, varlık fonlarının büyük oranda diğer ülke varlıklarına yatırım yapan kamu sahipliğindeki veya kontrolündeki finansal varlıklar havuzu olduğunu vurgulamıştır. Dünya Bankası (2014) ise, varlık fonlarını devlet tarafından kontrol edilen ancak ulusal emeklilik fonları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kalkınma bankalarından farklı olan uzun dönemli yatırım fonları olarak tanımlamıştır.<sup>3</sup>

IWG (2008) raporunda, varlık fonlarının tanımında üç anahtar özelliğin önemli olduğunu vurgulandığı görülmektedir. Söz konusu anahtar özellikler *varlık fonunun sahipliği, yatırımları ile amaç ve hedefleridir*. İlk özellikte varlık fonlarının merkezi ve yerel yönetimleri de içeren genel yönetime ait olduğu söylenmektedir. Bununla birlikte Fotak vd. (2016) tarafından yapılan araştırmada varlık fonlarının genel yönetime ait olmasının yanında, aşırı siyasi nüfus veya etkiye maruz kalmaması için merkez bankası veya maliye bakanlığından ayrı olarak örgütlenebildiği belirtilmektedir.

İkinci özellikte ise yatırım stratejilerinin dış finansal varlıklara yapılan yatırımları içerdiği ve yalnızca yurtiçi varlıklara yatırım yapan fonların bu tanım içine girmediği belirtilmektedir. Üçüncü özellikte ise varlık fonlarının makroekonomik amaçlarla kurulduğu ve bu fonların sadece geleneksel ödemeler dengesi amaçlarını sağlamak için tutulan rezerv varlıklardan daha farklı bir hedef için oluşturulduğu söylenmektedir. Burada varlık fonlarının rezerv varlıklar içerebileceği ancak bütün rezerv varlıkların varlık fonu olarak görülmemesi gerektiğine dikkat çekilmektedir (IWG, 2008: 27). Csoma (2015) ise bu özelliklere ek olarak, varlık fonlarının emeklilik fonları gibi gelecek yükümlülüklerinin olmadığını, uzun vadeli bir yatırım ufkuна sahip olduklarını ve dolayısıyla yüksek risk toleransına sahip

**Günümüzde dünyada 50 ülkede 78 varlık fonu vardır. Bu varlık fonlarının en yenisi 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu'dur.**

**Varlık fonları tarafından ülke içinde ve dışında stratejik yatırımlar yapılmasının, devletlerin ulusal ve uluslararası alandaki kontrolünün artmasına neden olacağı düşünülmüş ve bu sebepten dolayı da varlık fonları birçok eleştirisi almıştır.**

olduklarını ifade etmiştir.

Orhan Şimşek (2017), devletlerin, sahipliğindeki veya desteğindeki şirketlerini finanse etmek için bütçelerinden doğrudan para aktarmasının, vergilerin artmasına veya kamu harcamalarının azalmasına, para basmanın ise enflasyona neden olacağını ifade etmiştir. Varlık fonlarının bu noktada devreye girdiğini, devletlerin bu fonları stratejik yatırımlar yapmak hedefiyle kullandığını belirtmiştir.

IWG'nin (2008) tanımlamasının devamında ise varlık fonunun kapsamında para otoriteleri tarafından geleneksel ödemeler dengesi veya para politikası araçları için tutulan döviz rezervleri, kamu iktisadi teşebbüslerinin işlemleri, devletin emeklilik fonları ve bireylerin faydaları için yönetilen varlıkların bulunmadığı ortaya koyulmuştur.

### 1.1.varlık fonlarının kuruluş amaçları

Ulusal Varlık Fonu Enstitüsü (2018) varlık fonlarının amaçlarını;

- Petrol, gaz gibi yenilenemeyen emtia ihracatından gelen gelirleri çeşitlendirmek,
- Döviz gelirlerinden daha fazla getiri elde etmek,
- Fazla likiditenin dağıtılmasında merkez bankası gibi para otoritelerine yardım etmek,
- Sosyal ve ekonomik kalkınmayı finanse etmek,
- Uzun vadeli sermayenin büyümesini sağlamak,
- Politik stratejiye aracılık etmek şeklinde sıralamıştır.

Ayrıca çeşitli yazarlara göre varlık fonlarının endişe verici bazı kuruluş amaçlarının da olabileceği belirtilmektedir. Bu amaçlar ise;

- Ülke içinde özellikle tekel olan büyük firmaların desteklenmesi,
- Yapılan yatırımlarla ülke dışındaki telekomünikasyon, enerji, limanlar vb. maddi ve finansal altyapının kontrolünün sağlanmasıdır (Aizenman & Glick, 2007: 2).

Varlık fonları tarafından ülke içinde ve dışında stratejik yatırımlar yapılmasının, devletlerin ulusal ve uluslararası alandaki kontrolünün artmasına neden olacağı düşünülmüş ve bu sebepten dolayı da varlık fonları birçok eleştirisi almıştır.

### 1.2.varlık fonlarının sınıflandırılması

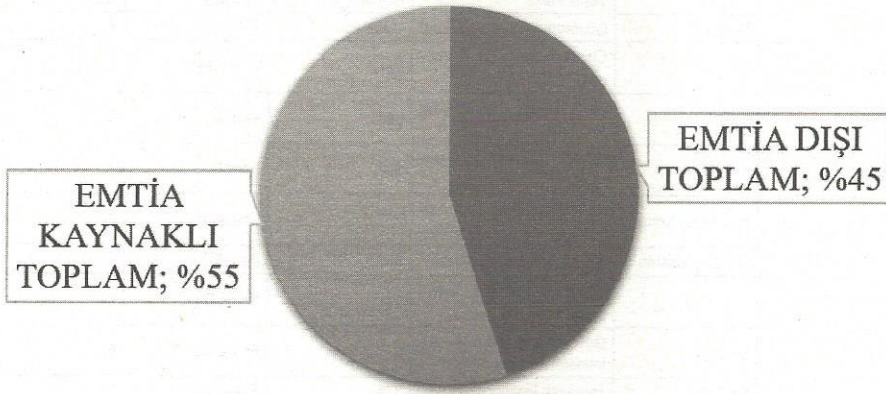
Literatür incelendiğinde varlık fonlarının sınıflandırmasının en çok finansman kaynakları ve amaçları yönünden yapıldığı görülmektedir.<sup>4</sup> Varlık fonları finansman kaynakları açısından genelde emtia (commodity) ve emtia dışı (non-commodity) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Keller, 2008: 337). Emtia kaynaklı varlık fonları başta petrol ve doğal gaz gibi yenilenemeyen doğal kaynakların ihraç edilmesinden elde edilen gelirlerle kurulmaktadır. Ayrıca Şili'de bakır, Kiribati'de fosfat, Botsvana'da elmas gibi madenlerden elde edilen gelirlerle oluşturulmuş varlık fonları da bulunmaktadır (SWF Institute, 2018). Emtia dışı kaynaklı varlık fonları ise bütçe fazlası, cari işlemler fazlası ile özelleştirme gelirleri gibi kaynaklar vasıtasıyla kurulmaktadır (Aykın, 2011: 6).

Bu kapsamda Birleşik Arap Emirlikleri, Kuveyt, Katar gibi Körfez ülkeleri ile Norveç ve Rusya Federasyonu gibi ülkeler petrol ihracatı sonucu oluşan gelirleriyle; Şili, Botsvana, Kiribati gibi ülkeler bakır, elmas, fosfat gibi doğal kaynak gelirleriyle; Fransa, Avustralya, Yeni Zelanda gibi ülkeler sosyal güvenlik primleriyle; Singapur, Güney Kore ve Çin Halk Cumhuriyeti gibi ülkeler ise özellikle ihracat kaynaklı cari işlemler fazlası, döviz rezervleri, özelleştirme ve tasarruf politikalarıyla elde ettiği gelirlerle varlık fonlarını kurmuşlardır (Yalçınar & Sürekli, 2015: 3).

Grafik 1'de görüldüğü üzere dünyadaki varlık fonlarının %55'i Petrol-Gaz gibi emtia kaynaklı gelirlerden oluşmaktadır. Emtia dışı kaynaklardan oluşanlar ise %45'tir. Varlık fonlarının iyi anlaşılması açısından en fazla kullanılan sınıflandırma makroiktisadi amaçları ve hedeflerine göre yapılan sınıflandırmadır. IMF tarafından yayımlanan bir çalışmada varlık fonları bu kapsamda beşe<sup>5</sup> ayrılmıştır (Al-Hassan vd, 2013: 5-6).

**İstikrar Fonları:** Bütçe ve ekonomiyi emtia fiyatlarındaki oynaklık ve dış şoklardan korumak için kurulurlar. Yatırım eğilimleri ve likitide hedefleri merkez bankalarına

Grafik 1 : Varlık Fonlarının Kaynakları (2018)



**Kaynak:** SWFI , "Sovereign Wealth Fund Rankings", Kasım 2018.

benzemektedir. Genellikle varlıklarının %80'den fazlasını devlet tahvilleri gibi düşük ve sabit getirili araçlara yatırır. Şili, Rusya (Petrol İstikrar Fonu) ve İran gibi ülkelerin varlık fonları örneklerindedir.

**Tasarruf Fonları:** Bir ülkenin petrol, doğal gaz, maden gibi yenilenemez varlıklarını çeşitlendirilmiş finansal varlıklara dönüştürerek o ülkenin servetini nesiller arasında paylaşmayı amaçlar. Bu fonlar, uzun dönemde refahı sağlamak için yüksek riskli yatırımlar yaparlar. Abu Dabi, Libya ve Rusya (Ulusal Varlık Fonu) gibi ülkelerin varlık fonları örneklerindedir.

**Rezerv Yatırım Fonları:** Döviz rezervi fazlalarını elde tutmanın negatif maliyetlerini azaltmak ya da hisse senedi ve alternatif araçlarla yüksek getirili yatırım politikaları izlemek için kurulmuş fonlardır. Çin, Güney Kore ve Singapur gibi ülkelerin varlık fonları örneklerindedir.

**Kalkınma Fonları:** Ülkenin altyapı yatırımlarının, sosyo-ekonomik projelerinin finansmanını sağlamak ve ülkenin potansiyel üretimini arttıracak sanayi politikalarını desteklemek amacıyla kurulmuş fonlardır. Birleşik Arap Emirlikleri ve İran gibi ülkelerin bazı varlık fonları örneklerindedir.

**Emeklilik Rezerv Fonları:** Gelecekte ortaya çıkabilecek emeklilik yükümlülüklerinin devlet bütçesinde oluşturacağı yüklerle karşı rezerv kaynak oluşturmak amacıyla kurulduğu söylenebilir. Artan emeklilik maliyetlerini dengelemek için hisse senetleri ve diğer yatırımlarda yük-

sek paylara sahiptir. Avustralya, İrlanda ve Yeni Zelanda gibi ülkelerin varlık fonları örneklerindedir.

#### dünyada varlık fonu uygulamaları

Ulusal Varlık Fonu Enstitüsü'nün verilerine göre bazı ülkelerde birden fazla fon bulunmakla beraber 50 ülkede toplam 78 varlık fonu bulunmaktadır. Örneğin, ABD'ye bağlı 11, Birleşik Arap Emirlikleri ve Çin Cumhuriyeti'ne bağlı 5'er, Rusya Federasyonu'na bağlı 3, Suudi Arabistan'a bağlı 2 varlık fonu bulunmaktadır. Ancak bu 78 fonun hepsiyle ilgili bilgi mevcut değildir. Örneğin 7 tanesinin varlık büyüklükleri bilinmemektedir.

78 fon detaylı incelendiğinde; bu fonların yarısından fazlasının Asya ve Amerika kıtasında bulunan ülkelerin sahipliğinde kurulduğu, bu 78 fonun toplam büyüklüklerinin (8,109 trilyon dolar) yarısından fazlasının Norveç, Çin Halk Cumhuriyeti ve Birleşik Arap Emirlikleri tarafından yönetildiği ve bu büyüklüğün bölgelere göre oranlamasında yaklaşık %40'ının Asya kıtasında bulunan ülkeler tarafından oluşturulduğu ve bu 78 fonu kuran toplam 50 ülkenin yarısından fazlasının gelişmekte olan ülkeler kategorisi içinde olduğu görülmektedir. Bu fonların en yenisine ise 2016 yılında kurulan Türkiye Varlık Fonu'dur. Söz konusu fon 40 milyar dolarlık varlık büyüklüğü ile dünyadaki en büyük 24. varlık fonudur (SWFI Institute, 2018).

**Tablo 1: Dünyadaki En Büyük 10 Varlık Fonu (2018)**

Kuruluş	Ülke	Varlık Fonu	Büyüklüğü	Kaynağı	LMT
1990	Norveç	Government Pension Fund	1.058,05	Petrol	10
2007	Çin	China Investment Corporation	941,4	Emtia dışı	8
1976	BAE*	Abu Dhabi Investment Authority	683	Petrol	6
1953	Kuveyt	Kuwait Investment Authority	592	Petrol	6
1993	Çin- Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	522,6	Emtia dışı	8
1952	Suudi Arabistan	SAMA Foreign Holdings	515,6	Petrol	4
1997	Çin	SAFE Investment Company	441	Emtia Dışı	4
1981	Singapur	Government of Singapore Investment Corporation	3	Emtia dışı	6
1974	Singapur	Temasek Holdings	375	Emtia dışı	10
2008	Suudi Arabistan	Public Investment Fund	360	Petrol	5

Kaynak: SWFI Institute, <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/> (Erişim Tarihi: 16.12.2018)

\* Toplam 10 puan üzerinden varlık fonlarının şeffaflık değerini gösteren bir endekstir. Yeterli seviye 8 değeridir.

\*\* Birleşik Arap Emirlikleri

**Türkiye Varlık Fonu'nun portföyü 14 şirket, 2 tane oyun lisansı ve 46 değerli gayrimenkulü kapsamaktadır.**

### türkiye varlık fonu

Türkiye'de bir varlık fonu kurulması ile ilgili kanun tasarısı 27.06.2016 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılıp Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) gönderilmiştir. Söz konusu tasarı, 19 Ağustos 2016 tarihinde 239 oy kullanılarak yapılan oylamada 217 kabul oyu alarak kabul edilmiş ve 26 Ağustos 2016 tarihinde 6741 sayılı "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" adıyla resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu kapsamda Türkiye Varlık Fonu ve bu fona bağlı alt fonları kurmak ve yönetmek üzere *Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi (TVF AŞ)*, Cumhurbaşkanlığına<sup>6</sup> bağlı, profesyonel yönetim ilkelerine göre yönetilen ve özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulmuştur.

TBMM'ye gönderilen ilk tasarı incelendiğinde varlık fonunun kuruluş gerekçeleri; mega yatırımların finansmanının sağlanması, bankacılık sisteminin yanı sıra altyapı ve gayrimenkul fonları gibi sermaye piyasası ürünlerinin ön plana çıkarılması, finansal istikrarsızlıklara yönelik olarak piyasaları stabilize edebilecek güçlü bir yapının oluşturulması şeklinde ifade edilebilir.

6741 sayılı kanuna göre varlık fonunun hedefleri; sermaye piyasalarında derinleşme sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak elde etmek şeklinde özetlenebilir. Bununla birlikte 24 Aralık 2017'de yayınlanan 696 sayılı KHK'nın 86.maddesinde TVF A.Ş ve bu şirkete bağlı fon ve şirketlere her türlü dış borç alabilme ve bu borçları kurulacak alt fon ve şirketlere devredebilme yetkisi tanınmıştır.

### 1.3.türkiye varlık fonu'nun portföyü

Türkiye Varlık Fonu'nun portföyü 14 şirket, 2 tane oyun lisansı ve 46 değerli gayrimenkulü kapsamaktadır. Söz konusu 14 şirket 5 stratejik sektör kapsamındadır. Bu sektörler Bankacılık ve Finans; Telekom, Medya ve Teknoloji; Ulaştırma, Lojistik ve Altyapı; Enerji ve Madencilik ile Tarım, Gıda ve Gelişmekte Olan Sektörlerdir. Bu fona devredilen kurumlardan 9 tanesi Bakanlar Kurulu Kararı ile 5 tanesi Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile 2 tanesi ise KHK ile devredilmiştir (İstanbul Yeminli Mali Müşavirler Odası, 2018: 3).

Ayrıca 05/02/2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan 9758 sayılı kanun ile Savunma Sanayii Destekleme Fonu'ndan



Tablo 2: Türkiye Varlık Fonu'na Devredilen Kurumlar

24/01/2017 tarih ve 9756 sayılı BKK ile devredilenler*		Devredilen
1	T.C Ziraat B	Hazine Hissesinde Tamamı
2	Boru Hatları ve Petrol Taşıma A	Hazine Hissesinde Tamamı
3	Türkiye Petrolleri A.O	Hazine Hissesinde Tamamı
4	Posta ve Telgraf Teşkilatı A	Hazine Hissesinde Tamamı
5	Borsa İstanbul	Hazine Hissesinde Tamamı
6	Türksat U	Hazine Hissesinde Tamamı
7	Türk Telekomünikasyon A.Ş.	Hazineye ait %6.68 hisse
8	Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Kurum olarak
9	Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü	Kurum olarak
<b>03/02/2017 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile devredilenler**</b>		
10	Türk Hava Yolları A.Ş.	%
11	Halkbank A.Ş.	%
12	TCDD İzmir Limanı	Kullanım hakkı
13	Türkiye Denizcilik İşletmeleri	%49 hissesi
14	Kayseri Şeker Fabrikası	%10 hissesi
<b>02/01/2017 tarih ve 680 sayılı KHK ile devredilenler***</b>		
15	Millî Piyango İdaresi	49 yıllık lisans
16	Türkiye Jokey Kulübü	49 yıllık lisans

\*05/02/2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmış Bakanlar Kurulu Kararıdır. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170205M1-1.pdf> (10.07.2018)

\*\*Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş., <http://turkiyevarlifonu.com.tr/TR/Portfoy/5> (10.07.2018)

\*\*\* Resmi Gazete, 680 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 06.01.2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-2.htm>. (10.07.2018)

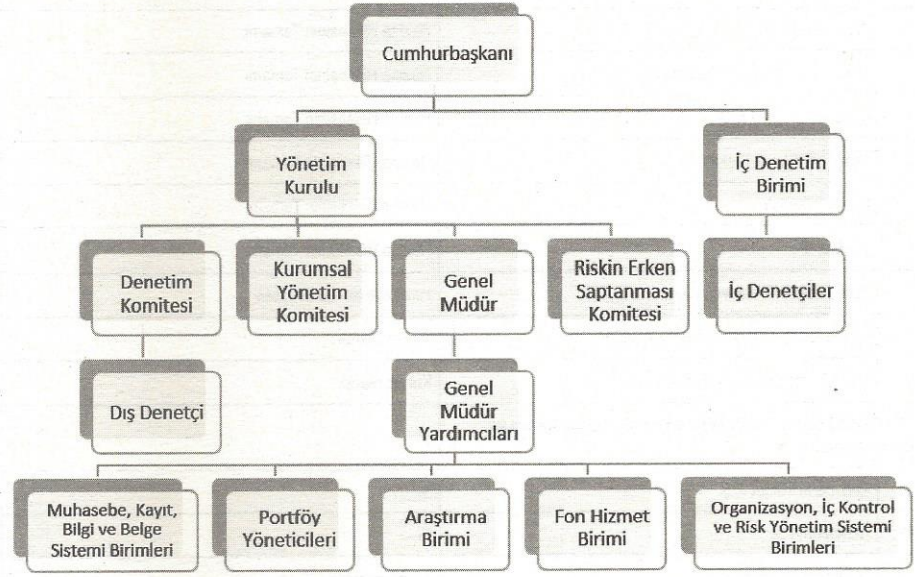
3 milyar Türk Lirası tutarındaki kaynak 3 ay vade ile varlık fonuna aktarılmıştır. Daha sonra bu miktar anapara ve tüm geliri ile vadesi içinde Savunma Sanayi Müsteşarlığı'na geri ödenmiştir. Bununla birlikte, Tablo 2 incelendiğinde birçok önemli kamu kurum ve kuruluşunun Türkiye Varlık Fonu'na devredildiği açıkça görülmektedir.

Ek olarak, 6741 sayılı kanunun 4. maddesinde ise; "Finansman sağlanırken Türkiye Varlık Fonu portföyü üzerinde teminat, rehin, kefalet ve ipotek tesis edilebilir." ifadesi yer almaktadır. Bu ifade ile varlık fonunun üzerinde teminat, rehin gibi birçok işlemin yapılabileceği anlaşılmaktadır.

#### 1.4.türkiye varlık fonu'nun organizasyon yapısı

6741 sayılı kanunun ilk kabul edilen halinin 2. maddesinde varlık fonunun Başbakan tarafından atanacak en az 5 kişiden oluşacak bir yönetim kurulu ile yönetileceği belirtilmiştir. Daha sonra hükümet sisteminin değişmesi ile atama yetkisi Cumhurbaşkanlığına geçmiş ardından 12 Eylül 2018'de resmi gazetede çıkan 162 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile yapılan düzenlemede şirketin yönetim kurulu başkanının da Cumhurbaşkanlığı makamı olması hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme ile başkan vekili olarak ise Hazine ve Maliye Bakanı atanmıştır. TVF AŞ'nin organizas-

Şekil 1: Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş Organizasyon Yapısı



**Kaynak:** Soner Uysal, **Ulusal Varlık Fonları ve Türkiye Varlık Fonu**, İstanbul: Nobel Yayınları, 2018, s.49.

yon yapısı Şekil 1'de görülmektedir.

### 1.5.amaçları yönünden sınıflandırılması

Varlık fonu sınıflandırmalarını kısaca hatırlayacak olursak, çeşitli kaynaklarda rakamsal olarak değişse de çoğu kaynakta varlık fonlarının amaçlarına göre sınıflandırıldığında 5'e ayrıldığı ifade edilmiştir. Bu fonlar daha öncede ifade edildiği üzere, İstikrar Fonları, Tasarruf Fonları, Rezerv Yatırım Fonları, Emeklilik Rezerv Fonları ve Kalkınma Fonları'dır. Nitekim, bu fonların isimleri esas itibarıyla fonun amacını yansıtmaktadır. Yani İstikrar Fonları denildiğinde esas itibarıyla istikrar amaçlı kurulan varlık fonları anlatılmaktadır. İstikrar Fonları finansman kaynağı bir emtiaya bağlı fonlar için emtia fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı istikrar sağlamak amacıyla kurulmuş varlık fonlarıdır. Türkiye Varlık Fonu'nun kaynağı bir emtiaya bağlı olmadığı için istikrar fonları sınıflandırmasına girmediği söylenebilir. *Tasarruf Fonları* ise finansman kaynağı yenilenemeyen ülke kaynaklarına ve mali fazlalara dayanan varlık fonlarının, bu kaynakları çeşitlendi-

rilmiş bir varlık portföyüne dönüştürüp gelecek nesiller için tasarruf etmek amacıyla kurduğu varlık fonlarıdır. Türkiye'nin emtia gelirleri dışında herhangi bir mali fazlasının olmaması Türkiye Varlık Fonu'nun tasarruf fonları sınıflandırmasına girmediğini göstermektedir. *Rezerv Yatırım Fonları* ise önemli miktarlardaki cari fazlalarını döviz rezervi olarak tutmak yerine farklı yatırım alanlarına yönlendirmek isteyen ülkelerin kurduğu varlık fonlarıdır. Türkiye Varlık Fonu'nun bu fon sınıflandırması içine girmediği de görülmektedir. *Emeklilik Rezerv Fonları* ise gelecekteki emeklilik ödemeleri yükümlülüklerine karşı ülkelerin, farklı kaynaklardan finansman sağlamayı amaçladıkları bir varlık fonu türüdür. Türkiye Varlık Fonu'nun böyle bir amacının da olmadığı görülmektedir.

*Kalkınma Fonları* ise ülkenin altyapı yatırımlarının, sosyo-ekonomik projelerinin finansmanını sağlamak ve ülkenin potansiyel üretimini arttıracak sanayi politikalarını desteklemek amacıyla kurulmuş fonlardır. Türkiye Varlık Fonu'nun, bu sınıflandırmalardan en çok kalkınma amaçlı kurulan varlık fonları olan Kalkınma Fonları'na

Tablo 3: Türkiye'nin Çeşitli Ülkelerle Karşılaştırılması (2016)

Ülke	GSYİH (Milyar \$)	Cari Denge (Milyar \$)	Cari Denge/ GSYİH	Varlık Fonu	Şeffaflık Endeksi (/10)	Kuruluş Yılı	Varlık Büyüklüğü (Milyar \$)
Norveç	371,075	14,301	%3,8	GPF	10	1990	903,96
Çin	11.199,000	196,38	%1,75	CIC	8	2007	813,76
BAE	348,743	12,903	%3,7	ADIA	6	1976	828
Singapur	296,976	56,501	%19	Temasek	10	1974	179,71
Güney Kore	1.415,000	99,243	%7	KIC	9	2005	91,80
Türkiye	863,272	-33,137	%-3,83	TVF	-	2016	40

\*Türkiye hariç 2016 yılı rakamlarıdır.

\*\* GPF: Government Pension Fund (Devlet Emeklilik Fonu), CIC: China Investment Corporation (Çin Yatırım Şirketi), ADIA: Abu Dhabi Investment Authority (Abu Dabi Yatırım Otoritesi), Temasek: Temasek Holdings, KIC: Korea Investment Corporation (Kore Yatırım Şirketi).

**Kaynak:** SWFI Institute, World Bank, Trading Economics, Sovereign Investment Lab.

yakın olduğu görülmektedir. Bu fon türünün diğer örnekleri ise Birleşik Arap Emirlikleri'nin kurduğu Mubadala, İran Ulusal Kalkınma Fonu, Rusya Doğrudan Yatırım Fonu, Kazakistan Samruk-Kazyna Anonim Şirketi'dir. Bunlara ilaveten, Singapur Varlık Fonu olan Temasek Holdings'in de çoğunlukla yurtiçine yatırım yapması dolayısıyla çeşitli yayınlarda kalkınma fonları arasında gösterildiği görülmektedir (Clark & Monk, 2015: 18).

#### türkiye varlık fonu'nun diğer varlık fonu örnekleriyle karşılaştırılması

Dünya'da en büyük ve en şeffaf varlık fonları arasında bulunan 5 varlık fonunun bulunduğu ülkeler ile Türkiye ekonomisi Tablo 3'de karşılaştırılmıştır. Bu tablo incelendiğinde genel olarak Türkiye hariç diğer ülkelerin cari fazla verdiği görülmektedir. Söz konusu 5 ülkenin varlık fonlarını finansman kaynağı açısından inceleyecek olursak; Norveç'in varlık fonunun finansman kaynağı petrol ve doğal gaz gelirleridir. Çin Yatırım Şirketi'nin ise finansman kaynağı döviz rezervleridir. Çin Halk Cumhuriyeti 2016 yılında Çin Yatırım Şirketi'nin o yılındaki değerinin %24'ü oranında cari fazla vermiştir.

Birleşik Arap Emirlikleri (BAE)'nin varlık fonu olan Abu Dabi Yatırım Otoritesi'nin finansman kaynağı ise Norveç'te olduğu gibi petrol ve doğal gaz gelirleridir. Tablo 3 incelendiğinde BAE 2016 yılında 12,9 milyar dolar cari fazla vermiştir. Singa-

pur'un varlık fonu olan Temasek Holding'in finansman kaynağı ise büyük oranda ihracat fazlası ve özelleştirme gelirleridir. Singapur 2016 yılında Temasek Holding'in o güne kadar ki toplam varlık fonu değerinin %32'si kadar cari fazla vermiştir. Kore Yatırım Şirketi'nin finansman kaynağı ise cari fazlalardır. Güney Kore 2016 yılında 99,243 milyar dolar cari fazla vermiştir. Bu oran Kore Yatırım Şirketi varlık değerinden daha fazladır. Türkiye Varlık Fonu'nun finansman kaynağı ise özelleştirme gelirleri, sahipliğindeki 14 şirket ve birçok gayrimenkuldür. Türkiye bu sebepten belirli yönlerden diğer ülkelere benzese de herhangi bir bütçe veya cari fazlası olmaması yönünden incelenen ülke örneklerinden ayrılmaktadır.

Amaçları açısından karşılaştırsak; Norveç Devlet Emeklilik Fonu'nun hem istikrar hem tasarruf hem emeklilik rezerv amaçlı kurulan fonlar arasında olduğu görülmektedir. Çin Yatırım Şirketi ve Kore Yatırım Şirketinin ise rezerv yatırım amacıyla kurulan varlık fonları olan Rezerv Yatırım Fonları arasında olduğu görülmektedir. Abu Dabi Yatırım Otoritesinin ise tasarruf amaçlı kurulan varlık fonları olan Tasarruf Fonları sınıflandırmasına dâhil edildiği görülmektedir (Kunzel vd, 2011: 4).

Bu 5 ülkenin varlık fonları ile Türkiye Varlık Fonu hedefleri açısından incelendiğinde, en büyük 3 fonun gelecekte oluşabilecek fiyat dalgalanmalarına karşı istikrar amacı ve nesiller arası refahı dengelemek için

**Türkiye Varlık Fonu'nun finansman kaynağı ise özelleştirme gelirleri, sahipliğindeki 14 şirket ve birçok gayrimenkuldür.**

**Dünyadaki en iyi varlık fonları uygulamalarının en şeffaf varlık fonları olduğu da göz önüne alındığında Türkiye Varlık Fonu'nun başarılı varlık fonları arasına girebilmesi için bütün faaliyetlerinin kamuoyuna düzenli olarak açıklanarak şeffaflığının sağlanması gerekmektedir.**

tasarruf amacı içerdiği ve bu amaçları gerçekleştirmek için yurtdışı yatırımlarına yönlendiği, Türkiye Varlık Fonu gibi kaynağı emtia dışı gelirlere dayanan 3 fondan 2 tanesinin ise yurtiçi yatırımlar yapmaya odaklandığı görülmektedir. Örneğin Tema-sek Holdings, cari fazlalarını sahipliğindeki şirketlere aktarmış, onların büyümesini ve uluslararası pazarda rekabet edebilmesini sağlamaya çalışmıştır.

Türkiye Varlık Fonu'nun yasa tasarısındaki hedefleri arasında bulunan; "*Savunma, havacılık ve yazılım gibi teknoloji yoğun stratejik sektörlerdeki yerli şirketlerin sermaye ve proje bazında desteklenmesi, küresel oyuncu olmalarının sağlanması*" ifadesi dikkate alındığında, Türkiye Varlık Fonu'nun bu amacı bahsi geçen örneklerle paralel olabilecek bir amaç olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak Türkiye Varlık Fonu'nun bu hedefi diğer varlık fonlarından farklı şekilde ve borçlanma yolu kullanarak nasıl gerçekleştireceği cevaplandırılması gereken önemli bir soru olarak ortaya çıkmaktadır.

#### sonuç ve değerlendirme

Türkiye Varlık Fonu kuruluşundan itibaren birçok tartışmaya sahne olmuştur. Konuyla ilgili birçok belirsizlik halen devam etmektedir. Çalışmada varlık fonlarının bir türü olan kalkınma fonlarının incelenen 5 varlık fonu içinde de örnekleri olduğu görülmek-

tedir. Dolayısıyla Türkiye Varlık Fonunun kalkınma amacı ile kurulduğunun ifade edilmesinde bir sakınca olmadığı ancak söz konusu örneklerde varlık fonlarının varlıklarının ülkedeki kamu varlıklarından ziyade, cari fazla ve bütçe fazlalarından oluştuğu görülmektedir. Türkiye Varlık Fonu bu yönü ile diğer fonlardan ayrılmaktadır. İkinci bir farklılık ise Türkiye Varlık Fonu'nun iç piyasaya yatırım yapmak için açık bir borç arayışı içinde olduğudur. Bu yönüyle Türkiye Varlık Fonu'nun ilk amacının aslında ülkede ekonomik büyümenin yanında beşeri sermayenin büyümesini de kapsayan kalkınma amacından ziyade ülkedeki bir takım krizleri dış kaynak yardımıyla finanse etmek olduğu görülmektedir. Bu sebepten henüz faaliyet raporunun onaylanmamış ve Türkiye Varlık Fonu'nu denetlemekle görevli olarak atanmış 2 şirketin de denetim raporunun bugüne kadar açıklanmamış olması göz önüne alındığında, *bir bütçe dışı fon* olan Türkiye Varlık Fonu'nun 1980 ve 1990'lı yıllardaki bütçe dışı fon örneklerine benzeyeceği endişesi ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda dünyadaki en iyi varlık fonları uygulamalarının en şeffaf varlık fonları olduğu da göz önüne alındığında Türkiye Varlık Fonu'nun başarılı varlık fonları arasına girebilmesi için bütün faaliyetlerinin kamuoyuna düzenli olarak açıklanarak şeffaflığının sağlanması gerekmektedir.

#### kaynakça

- Aizenman, J. ve Glick R. (2007). "Sovereign Wealth Funds: Stumbling Blocks or Stepping Stones to Financial Globalization?". FRBSF Economic Letter. Federal Reserve Bank of San Francisco. No:38.
- Al-Hassan, A., Papaioannou, M. G, Skancke M. ve Sung, C. C. (2013). Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management. IMF Working Paper.
- Alheshel, B. (2015). "Sovereign Wealth Funds: A Literature Review". Journal of Economics and Business. Vol:78, pp.1-13.
- Aykin, H. (2011). "Ulusal Refah Fonları: Risk mi, Fırsat mı?". Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayınları. Ağustos 2011.
- Beck, R. ve Fidora M. (2008) "The Impact of Sovereign Wealth Funds on Global Financial Markets". Intereconomics. Vol:43, Issue:6, pp.349-358.
- Clark, P. B. ve Monk, A.H.B. (2015). "Sovereign Development Funds: Designing High-Performance". Strategic Investment Institutions. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2667974](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2667974) (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Csoma, R. (2015). "Appreciation of the Role of Sovereign Wealth Funds in the Global Economy". Public Finance Quarterly. Vol:60, Issue:2, pp.270-287.
- Fotak, V., Gao X. ve Megginson W.L. (2016) "A Financial Force to be Reckoned With? An Overview of Sovereign Wealth Funds". ECGI Working Paper Series in Finance.
- Gieve, J. (2008). "Sovereign Wealth Funds And Global Imbalances". Sovereign Wealth Management Conference. London.
- IWG. (2008). Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices "Santiago Principles". October.
- İstanbul Yeminli Mali Müşavirler Odası. (2018). Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirke-

- ti Raporu, [http://www.istanbulymmo.org.tr/Data/Platform/2018\\_%C5%9EUBAT\\_09.pdf](http://www.istanbulymmo.org.tr/Data/Platform/2018_%C5%9EUBAT_09.pdf) (31.12.2018)
- Keller, A. (2008). "Sovereign Wealth Funds: Trustworthy Investors or Vehicles of Strategic Ambition?". Georgetown Journal of Law & Public Policy. Vol:7, No:1, pp.333-372.
- Kern, S. (2007). "Sovereign Wealth Funds- State Investments On The Rise". Deutsche Bank Research.
- Kunzel, P., Lu Y., Petrova I. ve Pihlman J. (2011). "Investment Objectives of Sovereign Wealth Funds—A Shifting Paradigm". IMF Working Paper.
- Özgül, H.B. (2018). "Varlık Fonları ve Türkiye Varlık Fonu". Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.
- Ping, X. ve Chao C. (2009). "The Theoretical Logic of Sovereign Wealth Funds". [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1420618](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420618) (Çevrimiçi: 30.12.2018)
- Resmi Gazete, "6741 Sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 19.08.2016.
- Resmi Gazete. "31/01/2017 Tarihli ve 9758 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı". 5 Şubat 2017 Tarihli ve 29970 Sayılı Resmî Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170205M1-2.pdf> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Resmi Gazete. "680 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname". 6 Ocak 2017 Tarihli ve 29940 Sayılı Resmî Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-2.htm> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Resmi Gazete. "696 sayılı KHK". 24 Aralık 2017 Tarihli ve 30280 Sayılı Resmî Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Resmi Gazete. "9429 numaralı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar". 9 Kasım 2016 Tarihli ve 29883 Sayılı Resmî Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170205M1-1.pdf> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Resmi Gazete. "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar". 11 Eylül 2018 tarih ve 162 Sayılı Karar. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180912-6.pdf> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Sovereign Investment Lab. Hunting Unicorns: Sovereign Wealth Fund Annual Report. 2016. [http://www.ifswf.org/sites/default/files/report\\_SIL\\_2017.pdf](http://www.ifswf.org/sites/default/files/report_SIL_2017.pdf) (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Sun, X., Li J., Wang Y. ve Clark W.W. (2014). "China's Sovereign Wealth Fund Investments in Overseas Energy: The Energy Security Perspective". Energy Policy. Vol:65, pp.654-661.
- SWFI Institute. (2018). Sovereign Wealth Fund Rankings, <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/> (Çevrimiçi: 16.12.2018)
- SWFI Institute. (2018). What is a SWF? , <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund> (Çevrimiçi: 16.12.2018)
- Şimşek, O. (2017). "Çin Yatırım Şirketi Özeline Finansal Küreselleşmede Devlet Sermayesi: Ulusal Varlık Fonları". Fiscoeconomia, Vol:1, Issue:1, ss.58-76.
- TBMM, "Genel Kurul Tutanağı, 26. Dönem 1.Yasama Yılı 128. Birleşim", 19.08.2016.
- TBMM, "Türkiye Varlık Fonu Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile Gerekçesi", 01.08.2016. <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0750.pdf> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Truman, E. M. (2010). Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?. Peterson Institute for International Economics Washington DC.
- Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi, 15.11.2016 Sayı: 9198, 18.09.2017 Sayı: 9410, 20.09.2018 Sayı: 9664, <https://www.ticaret sicil.gov.tr> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. (2018), Hakkımızda, <http://turkiyevarlikfonu.com.tr/TR/icerik/51/hakkimizda> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- World Bank Open Data, <https://data.worldbank.org/> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- World Bank. (2014) "Policy Note: Sovereign Wealth Funds in East Asia", s.1. <http://documents.worldbank.org/curated/en/356361468248076297/pdf/929320WP0P14840sion0100170140final.pdf> (Çevrimiçi: 31.12.2018)
- Yalçiner, K. ve Sürekli A. M. (2015) "Ekonominin Çeşitlendirilmesinin Bir Aracı Olarak Ulusal Refah Fonu Modelinin Türkiye Ekonomisi Açısından Uygulanabilirliği". Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt:17, Sayı:3, ss.1-29.

#### dipnotlar

- 1 Bu makale Hüseyin Burak Özgül tarafından Prof. Dr. Turgay Berksoy danışmanlığında 2018 yılında yazılan "Varlık Fonları ve Türkiye Varlık Fonu" isimli yüksek lisans tez çalışmasından türetilmiştir.
- 2 Literatürde varlık fonlarının tarihini 17.yüzyıl-

daki imtiyazlı şirketlere, 1816 yılında kurulan Caisse des Dépôts et Consignations'a, 1854 yılında kurulan Permanent School Fund'a, 1922 yılında kurulan Stichting Pensioenfonds ABP ile 1932 yılında kurulan California Public Employees' Retirement System'a dayandıran çalışmalarda bulunmaktadır.

- 3 Varlık fonlarının Devlet Emeklilik Fonları, Merkez Bankaları, KİT'ler, Özel Sermayeli Fonlar ve Hedge Fonlar gibi benzer kuruluşlar ve fonlarla karşılaştırılması hakkında daha fazla bilgi için, Chen Meng, "Sovereign Wealth Fund Investments And Policy Implications: A Survey", Journal of Financial Regulation and Compliance, Vol:23, No:3,2015, Alain Demarolle, "Report to The Government of France on Sovereign Wealth Funds", 2009, [http://www.paris-europlace.net/files/rapport\\_demarolle\\_en.pdf](http://www.paris-europlace.net/files/rapport_demarolle_en.pdf), Tamara Gomes, "The Impact of Sovereign Wealth Funds on International Financial Stability", Discussion Paper, Bank of Canada, 2008-14, Xie Ping ve Chen Chao, "The Theoretical Logic of Sovereign Wealth Funds", 2009, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1420618](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420618). kaynakları incelenebilir.
- 4 Varlık fonlarının, finansman kaynakları, yatırım stratejileri, örgütlenme biçimleri, amaçları, coğrafi konumları, fona sahip olan devletin özellikleri gibi birçok sınıflandırması bulunmaktadır.
- 5 IMF'in ve çeşitli kurumların yayımladığı farklı yıllardaki raporlarda bu ayrımlar yıllara göre çeşitlik göstermekte (beşli, dördü, üçlü, ikili) ve incelenen eserlerde bu tip sınıflandırmada bir görüş birliği olmadığı görülmektedir. Örneğin IMF'in 2011 yılında yayımladığı raporda kalkınma fonları varlık fonları sınıflandırılmasından çıkarılmıştır. Türkiye Varlık Fonu'nun da kalkınma fonlarına benzerliğinden dolayı söz konusu fonun bu sınıflandırmalara girmediğini belirten yayınlar da vardır. Detaylı bilgi için; Meltem Kayıran, "Türkiye Varlık Fonu'nun Kuruluş Amaçları Ve Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme", Eğitim Bilim Toplum Dergisi, Cilt:14, Sayı:56, Güz 2016.
- 6 Fon ilk olarak 6741 sayılı kanunda Başbakanlığa bağlı olarak belirtilmiş, ancak hükümet sisteminin değişmesiyle birlikte 2/07/2018 tarihinde çıkan 703 sayılı KHK ile Başbakanlık ibaresi Cumhurbaşkanlığı ibaresi ile değiştirilmiştir.

# devlet özel sektör ilişkilerinde kayıрма biçimleri: kamu ihalelerinde kayırmacılık ve daha fazlası

## özet

Kamusal kaynakların tahsisinin belli gruplar lehine yapılması ya da beklenen kamu gelirlerinden vazgeçilmesi yolu ile sürdürülen siyasi patronaj temelli rantıye ekonomisi hem siyasi iktidarların güçlerinin konsolidasyonunda hem de özel sektör aktörlerinin devlet destekli sermaye birikimi ile gelişmesinde hep kritik öneme sahip olmuştur. Bu çalışmada siyasi iktidarların birikim ve bölüşüm süreçlerine birer müdahale aracı haline gelmiş kamu ihalelerinden, KÖİ projelerine, TOKİ çerçevesinde geliştirilen kentsel ranttan, imalat sanayiinde serbest piyasa mekanizmasının işlevliliğine yapılan müdahalelere kadar David Harvey'in "kamu varlıklarına el koyarak gerçekleşen zenginleşme (birikim)" olarak ifade ettiği yapının sacayaklarından belli başlıları ele alınmıştır. Belli ayrıcalıklı aktörlere nasıl fırsat alanları yaratıldığı ve kayırmacılığın boyutları eldeki verinin izin verdiği ölçüde niceliksel olarak analiz edilmiştir.

**anahtar kelimeler:** Kayırmacılık, Kamu İhalesi, KÖİ, TOKİ, Siyasi Bağlantılı Firmalar

Esra Çeviker  
Gürakar\*

## abstract

The patronage-based politics has always been one of the utmost problems typified Turkey's political economy. The state-business relations were always mostly organized by clientelistic interests and by the highly politicized distribution of state patronage because rent creation and distribution through market distortions was vital for the survival of both sides. This article provides insights about the nature and the extent of the state-business relations in Turkey during the AKP era. The main pillars of David Harvey's "accumulation by dispossession" such as public procurement as one of the most important areas where the government officials and the private sector interact extensively, PPP projects as parts of neoliberal urban policy, urban rent developed through TOKİ projects as well as various interventions in the functioning of the free market in the manufacturing industry are analyzed quantitatively to the extent that the available data allows.

**key words:** Favoritism, Public Procurement, TOKİ, PPPs, Politically Connected Firms.

Kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle halka hizmet amaçlı yapılan kamu ihaleleri hastanelere medikal cihaz ve ilaç alımından, belediyelerin çöp toplama ve nakil hizmeti alımına; yol, köprü, ve baraj yapımından sosyal konut inşaatına kadar birçok uygulamayı içermektedir. Alıcı rolündeki kamu kurumları ile satıcı rolündeki özel sektör firmalarının yoğun bir biçimde ilişki içine girdiği alanlardan en önemlisi olan kamu ihaleleri Türkiye'nin de içinde bulunduğu birçok ülkede devlet bütçesinden büyük pay almaktadır. Bununla birlikte özellikle denge denetim mekanizmalarının zayıf olduğu ülkelerde kamu ihaleleri, kamu kaynaklarının kamusal çıkarlar dışında, kişisel

çıkar sağlamaktan parti siyaseti finansmanına kadar farklı menfaatler sağlamak üzere kullanımını, klientalist unsurlar barındıran patronaj temelli politika yapımını ve hatta ahbap çavuş kapitalizmine varacak nitelikteki pratikleri de fazlasıyla içerebilmektedir. Böylelikle de siyasi iktidarların birikim ve bölüşüm süreçlerine bir müdahale aracı hâline kolaylıkla dönüşebilmektedir. Bu sebeple gerek ülkemiz gerek birçok başka ülkeler halklarınca "kamu ihalesi" kavramı, "rant", "avanta", "yolsuzluk" ve "kayırmacılık" terimleri ile yan yana kullanıla gelmiştir (Gürakar, 2018).

Türkiye'de kamu ihaleleri 1 Ocak 2003 yılına kadar 2886 sayılı Devlet İhale Kanu-

\* Dr.  
ORCID: 0000-0002-  
7809-3791

**Kamu ihaleleri David Harvey'in "kamu varlıklarına el koyarak gerçekleşen zenginleşme (birikim)" olarak ifade ettiği yapının sacayaklarından sadece bir tanesidir.**

nu ile yönetilmiştir. 2001 krizi sonrasında kamu ihalelerini yönetecek yeni bir yasal mevzuatın hazırlanması ve yürürlüğe girmesi Kasım 2002 Genel Seçimleri'nden ezici bir galibiyetle çıkan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetinin öncülü DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümetine Dünya Bankası, IMF ve AB tarafından sırasıyla mali yardım, kredi ve üyelik koşulu olarak şart koşulmuştur. Dolayısıyla AKP hükümetleri döneminde kamu ihaleleri yepyeni bir ihale yasası, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile yönetilmeye başlanmıştır. Kamu ihalesi denince Türkiye'de akıllara, son yıllarda medyada geniş yankı uyandıran Osmangazi Köprüsü, İstanbul Yeni Havalimanı, Avrasya Tüneli, şehir hastaneleri, nükleer santraller gibi Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) yöntemi ile yapılan mega projeler ile TOKİ tarafından yaptırılan üst sınıf inşaat projeleri gelmektedir. Halbuki, bir şekilde ihalesi yapılarak kazanan firmalar ile sözleşmeye bağlansalar da, KÖİ projeleri özellikle tasarruf açığı olan ve kamu sektörünün aşırı borçlanma baskısı altında olan ülkelerde bir finansman modeli olarak altyapı ihtiyaçlarını karşılamak için kamu ve özel sektör arasında işbirliğine dayalı olarak uygulamaya konulan projelerdir. Amacın özel sektörün finansman açısından kamuya yardımcı olması olarak lanse edildiği bu uygulamalarda ilgili bakanlıklar ve proje teklifi ve proje için bulacağı kredi teklifiyle ihaleyi kazanan firmalar arasında aynı kamu alımlarında olduğu gibi sözleşmeler imzalanır. Fakat KÖİ sözleşmeleri klasik bir tedarik yöntemi olan ve görece statik ve kısa vadeli sözleşmelerle gerçekleştirilen kamu alımlarından farklı olarak çok uzun senelere yayılan ve dinamik bir çerçevede oluşturulan sözleşmelerdir. Daha önemlisi Türkiye'de KÖİ projelerinin ihaleleri kendi kaynağını kredi yolu ile kendi yaratıyor olması ve genel bütçeden ödenek almıyor olması saikalarıyla -yüzde 85'i vergilerimizden oluşan bütçe üzerinde hazine garantileri nedeni ile ciddi yük yarattığı farklı çalışmalarla<sup>1</sup> tespit edilmiş olmasına rağmen- Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında yapılırlar<sup>2</sup>. Her ne kadar KÖİ kapsamındaki ihaleler için AB mükte-

sebatı ile uyum çerçevesinde özel bir kanunun yürürlüğe gireceği öngörülmüş olsa da 2003 yılından bu yana tüm bu projeleri kapsayacak ve düzenleyecek özel bir yasal çerçeve oluşturulamamıştır.

Yine Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın aynı karşılıklarla, merkezî ve rantı bol kamu arazileri üzerine yaptırdığı ve TOKİ toplu konut projelerinden kalite ve fiyat açısından kıyas dahi edilemeyecek derecede üstün olan ve neredeyse tamamı kamuoyunun basından yakinen tanıdığı iktidar ile ahenkli ilişkiler içinde bulunan Ağaoğlu, İhlas, Albayrak, Torunlar, Kuzu Grup gibi firmalarla sözleşmeye bağlanan Arsa Karşılığı Gelir Ortaklığı (AK-GO) projelerinin ihaleleri de, kamu arazileri pek tabii kamu kaynağı olmasına rağmen, bütçeden nakdî ödenek almadığı, kendi finansmanını kendi yarattığı gerekçesi ile Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında yapılmaktadırlar. Kamu ihaleleri David Harvey'in "kamu varlıklarına el koyarak gerçekleşen zenginleşme (birikim)" olarak ifade ettiği yapının sacayaklarından sadece bir tanesidir. Ekonomik açıdan uygun olmayan kimi KİT özelleştirmelerinden, şeffaf olmayan satış ve devir yoluyla yapılan diğer kamusal varlık özelleştirmelerine, TOKİ çerçevesinde geliştirilen kentsel ranttan, yine kentlerin iktidarlar tarafından sermayeye pazarlandığı neoliberal yaklaşımın bir parçası olarak özellikle son on yıldır çokça tartışmaya konu olan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) yoluyla gerçekleştirilen mega projelere kadar birçok uygulama 1980'lerin başından bu yana ama özellikle AKP döneminde belli firmalar ve sektörler lehine kamu kaynaklarının tahsisinde kayırmacılığın hakim olduğu formel bir kurumsal yapının parçaları olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Kamusal kaynakların tahsisinin belli gruplar lehine yapılması ya da beklenen kamu gelirlerinden vazgeçilmesi yolu ile sürdürülen siyasi patronaj temelli rantıye ekonomisi hem siyasi iktidarların güçlerinin konsolidasyonunda hem de özel sektör aktörlerinin devlet destekli sermaye birikimi ile gelişmesinde hep kritik öneme sahip olmuştur. Kamu alımları, KÖİ projeleri, özelleştirmeler yanında altyapı yatırımla-



rına yönelik kararlar, belediyelerin imar izin ve değişiklikleri, sit alanı kararlarında değişiklikler, vergi oranlarını değiştirme, iktisadi rasyonele dayanmayan vergi afları, dış ticarete ithal izinleri ve vergi oranlarında yapılan yeniden düzenlemeler, kamu bankalarının zararı Hazinece üstlenilen düşük faizli kredilerin geri döneceğine ilişkin yeterli araştırma yapılmadan verilmesi ve geri dönmeyen krediler ile ilgili borçlu lehine yasal düzenlemeler yapılması ve bu firmaların yükümlülüklerinden kurtarılması gibi çok sayıda uygulama siyasi iktidarlar tarafından kaynakların yeniden dağılımı süreçlerine siyasi patronaj temelli müdahale aracı olarak kullanılan yöntemlerden sadece bazılarıdır.<sup>3</sup> Bilindiği gibi Türkiye 1990'lar boyunca kısa ömürlü koalisyon hükümetleri ile yönetilmiştir. Bir koalisyon ortağının evet dediğine diğer ortağın hayır dediği bu yıllar, yönetim krizlerinin sıklıkla tetiklendiği yıllar olarak tarihe geçmiş olsa da, bu dönemde koalisyon hükümetlerinin kendine has bir içsel denge-denetim mekanizması görevi görmüş olduğu da yadsınmaz bir gerçektir. 1990'lardan farklı olarak ülkeyi on yedi yıldır tek parti iktidarı ile yönetme ehliyetini elinde bulunduran Adalet ve Kalkınma Partisi döneminin ayırt edici özelliklerinden en önemlileri ise (i) kayırmacılığın yasal boşlukları suiistimal ederek değil, yasa yapmak suretiyle uygulanması, (ii) kayırmacılığın merkezi hale gelmesi ve (iii) rant yaratım ve dağıtım süreçlerinde hem iktidara tâbi irili ufaklı özel sektör firmaları guruhunun oluşturulduğu hem de seçmene bir yandan hizmet götürülen, diğer yandan yaratılan rantın bir kısmının hak temelli olmak yerine hayır işi şeklinde paylaştırıldığı ve dolayısıyla sistemin süreğenliğini destekleyen muazzam bir karşılıklı bağımlılık ağlarının yaratılmasıdır (Gürakar, 2018). Buradan hareketle, bu çalışmada öncelikle tüm bu makine tipi organizasyon içinde büyük role sahip kamu ihalelerine odaklanılacak ve bir yandan Türkiye'de kamu ihalelerini yöneten yasal mevzuatın dönüşümü incelenirken diğer yandan ihalelerde kayırmacılığa ilişkin somut ve sağlam bilgiler sunulacaktır. Bunların yanı sıra eldeki verinin izin verdiği

ölçüde Kamu İhale Kanunu kapsamı dışına çıkarılan KÖİ projeleri, kentsel dönüşüm projeleri ve AK-GO uygulamalarında kayırmacılığın boyutları da niceliksel olarak analiz edilmeye çalışılacaktır.

### **türkiye'de kamu ihalelerini şekillendiren yasal mevzuatın tarihsel dönüşümü: iktisadi, siyasi ve toplumsal süreçler**

Türkiye'nin küresel ekonomiye entegrasyonu sürecinde "devlet küçülsün piyasa genişlesin" mottosu altında başlayan neoliberal dönüşümün başlangıcı askeri darbe ortamında eksiksiz olarak uygulanan 24 Ocak 1980 kararlarıdır. Geleneksel "rant yaratma ve yaratılan ranta el koyma" çerçevesi içinde ele alınan kamu ihaleleri konusu arka planda gerçekleşen çok boyutlu bir gelişimin aşamasıdır (Boratav, 2018). Dolayısıyla Türkiye'de öteden beri "yolsuzluk" ve "kayırmacılık" kavramları ile birlikte anılan kamu ihalelerini AKP dönemine kadar yöneten yasal mevzuatsal çerçeveyi oluşturan 1983 tarihli 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu da bu sürecin bir parçası olarak ele alınabilir.

Fakat "devletin küçültülmesi" sayesinde ortadan kalkacağı umulan bütün rant kollama, klientalizm, yolsuzluk ve soygun düzeninin hız kesmeden hem de daha güçlenerek devam ettiği görülmüştür (Boratav, 2018). Kamu ihalelerinin, yürürlükte olduğu 1983-2002 arasındaki yirmi yılda neredeyse hiç güncellenmemiş, kapsamı dar, seçme kriterleri muğlak, şeffaflık ve rekabet edebilirlik ilkeleri ile uyumsuz 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK) ile yönetildiği, ödeneksiz ihale sistemi nedeni ile kamunun bir proje çöplüğüne dönüştüğü ve büyük yolsuzluk skandallarının damga vurduğu bu dönemde usulsüzlükler, siyasi himayecilik ve kamu kaynaklarının belli kesimler lehine tahsisi gibi uygulamalar yaygın olarak bulunmaktaydı.<sup>4</sup> Küresel düzeyde ise 1980'lerin sonundan itibaren tüm dünyada neoklasik refah ekonomisinin argümanları ile ilgili memnuniyetsizliklerin artmaya başlaması ile siyasi ve iktisadi kalkınma ile ilişkili sorunların kökleri "kötü" ve "zayıf" kurumların mevcudiyeti ile ilişkilendirilmiştir. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası mali kuruluşlar, özellikle reka-

**Kamusal kaynakların tahsisinin belli gruplar lehine yapılması ya da beklenen kamu gelirlerinden vazgeçilmesi yolu ile sürdürülen siyasi patronaj temelli rantıye ekonomisi hem siyasi iktidarların güçlerinin konsolidasyonunda hem de özel sektör aktörlerinin devlet destekli sermaye birikimi ile gelişmesinde hep kritik öneme sahip olmuştur.**

**Kamu ihale rejimleri de 1990'lı yıllardan itibaren, farklı ulusal kamu alımları sistemleri arasında bütünlüğü ve uyumu güçlendirmek amacıyla küresel düzeyde düzenlenmeye başlanmıştır.**

betçi pazarlar oluşturulması ve dünya ekonomisine entegrasyon yönünde kurumsal reformların başlatılmasını teşvik etmek için üçüncü taraflar olarak ortaya çıkmışlar ve kurumsal açıdan küresel standartlardan geri kalmış ülkelerdeki kurumsal yapıları "oyunun kurallarına" uyum sağlayabilecek şekilde değiştirilmesini savunmak ve desteklemek misyonunu üstlenmişlerdir. Bununla birlikte bu tip kuruluşlar 'iyi yönetim' ile ilgili reformları borç talep eden ülkelere kredi/yardım koşulu olarak da öne sürmüşlerdir. Bu süreçte birleşme ve devralmalar nedeniyle küresel sermaye gruplarıyla etkileşim halinde olan ya da belirli projeler için uluslararası kredi kanallarına ulaşmayı hedefleyen gelişmekte olan ülkelerin büyük yerli sermaye grupları da kurumları küresel standartlara uyumlaştıracak reformların aktif savunucuları olmuşlardır.

Bu bağlamda kamu ihale rejimleri de 1990'lı yıllardan itibaren, farklı ulusal kamu alımları sistemleri arasında bütünlüğü ve uyumu güçlendirmek amacıyla küresel düzeyde düzenlenmeye başlanmıştır. Buna göre, gelişmekte olan ülkeler bir dizi standartlaştırılmış kamu ihale prosedürünü benimsemeleri yönünde önemli baskılar görmüşlerdir. Oyunun kurallarının küresel aktörler tarafından belirlendiği bu dönemde büyük yolsuzluk skandalları ve yinelenen mali krizleri standartlaşmış ve 2001 krizi ile ekonomisi uçurumun eşiğine sürüklenmiş Türkiye ise "eşzamanlı IMF ve AB disiplini" olmak üzere ikili çapa (Öniş ve Bakır, 2007) ile karşılaşmış ve iktisadi kurumsal yapısında reform adımlarını atmak durumunda kalmıştır. En önemli bileşenlerinden biri kamu ihale politikasının yeniden düzenlenmesi olan kamu sektörü reformuna ilişkin ilk girişimler 2001 krizi sonrası hem IMF kredilerine hem Dünya Bankası mali yardımlarına acilen ihtiyaç duyan DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti döneminde 22 yıldır sürdürdüğü Dünya Bankası'ndaki görevinden ayrılarak Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı görevini üstlenmek üzere Türkiye'ye dönen Kemal Derviş önderliğinde başlatılmıştır. Bu çerçevede kapsamı dar, seçim kriterleri açık olmayan ve güncellenmediği için oluşan çokça yasal boşluğu suiistimal edilmeye açık 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yerine uluslararası mali

kuruluşlar önderliği ve gözetiminde yeni bir ihale yasa tasansı hazırlanmıştır. Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCITRAL) tarafından belirlenen şeffaflık, hesap verebilirlik ve rekabetçilik standartları temel alınarak Avrupa Birliği ve Dünya Bankası ile görüşülerek hazırlanan yeni ihale yasası (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu), Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması'na tabi AB İhale Direktifleri ile uyum sağlandığı konusunda hemfikir kaldıktan sonra, Ocak 2003'te yürürlüğe girmek üzere 4 Ocak 2002'de meclisten geçmiştir. Ayrıca, ihalelerde şeffaflığın sağlanması ve ihale süreçlerinde politikacıların siyasi nüfuz kullanmasının önüne geçilmesi amacıyla devlet ve özel sektör arasında hakem görevi görecektir yepyeni bir bağımsız düzenleyici kurum olarak Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Ve fakat aynı dönemde siyasette çalkantılı gelişmeler yaşanmış ve Kasım 2002 erken genel seçimleri sonunda siyasi güç dengeleri tamamıyla değişmiştir. DSP, DYP, MHP ve ANAP gibi siyasetin yapı taşlarını oluşturan büyük partiler baraj altında kalmışlar ve Türkiye oyların %34'ü ile meclisteki sandalyelerin %66'sını alarak 1987'den beri ilk kez tek parti hükümeti ile ülkeyi yönetme ehliyetini kazanan 2001 yılında kurulmuş yepyeni bir siyasi partinin, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin, iktidarı ile tanışmıştır. Kamu ihale sistemi açısından ise bu gelişmelerin ciddi etkileri olmuştur.

AKP'yi iktidara taşıyan en önemli unsurlardan biri, geleneksel devlet-büyük sermaye grupları ilişkilerinden ve kaynakların ve imtiyazların eşitsiz tahsisinden şikayetçi olan Anadolu orta ölçekli sermaye gruplarının kolektif eylemi idi. Ne var ki devlet destekli sermaye birikiminin özel sektörün gelişiminin en önemli belirleyicilerinden biri olduğu Türkiye'de "düşünüş modelleri, var olagelmış sosyal, siyasal, ekonomik ve kurumsal yapı içinde biçimlenmiş olan bu iş kesimleri de, "yeni düzende" kendilerini 'yeni ayrıcalıklı gruplar' oldukları yönünde kodlamışlardır" (Gürakar, 2018: 27). Büyük sermaye sahipleri ile rekabet edebilmelerinin olasılık dışı olduğunu öne sürerek, o güne dek kayırlanmış kendi iş çevrelerinin çıkarlarının düşünülmesini ve küçük ve orta ölçekli işletmeleri kanun

kapsamı dışına alacak düzenlemelerin yapılmasını talep etmişlerdir. Örneğin AKP'nin en önemli seçim vaatlerinden ikisi toplu konut yatırım hamlesi ve 15.000 km duble yol inşası idi. Ne var ki yeni ihale yasası AKP'nin seçim vaatlerini yerine getirmesinin önünde engel teşkil ediyordu. Başbakan Erdoğan yeni kamu ihale kanunu ile ilgili memnuniyetsizliğini "Kısıtlamalar yüzünden yasadan 50-60 firma yararlanıyor. 15 bin kilometrelik yolu 60 müteahhide teslim etmeyeceğiz."<sup>5</sup> sözleriyle ifade etmişti.

Hülasa sosyal, siyasal, hukuki, iktisadi ilişkilerin tüm cephelerinde muazzam bir transformasyonun yaşandığı 2000'lerin Türkiye'sinde devlet-özel sektör ilişkileri de şiddetli bir dönüşüm geçirmiştir. 2002'ye dek on üç yıl koalisyon hükümetleri ile yönetilen ülkenin 2002 itibarıyla tek parti iktidarı ile yönetilmesi ve aynı dönemde Avrupa Birliği üyelik sürecine ilişkin gelişen olumlu beklentiler bu dönüşümü kolaylaştırıcı faktörler olarak öne çıkmıştır.

İnşa edilen bu "yeni" düzenin en önemli sacayaklarından biri geniş ve karmaşık imtiyaz ve bağımlılık ağlarının kurulması ve geliştirilmesi olmuştur. Her yıl yüz binden fazla irili ufaklı alım için ihaleye çıkılan ve on binlerce özel sektör firması ile sözleşme imzalanan 2000'lerin Türkiye'sinde kamu ihaleleri sistemin sürekliliği için kullanılan en önemli araçlardan biri haline gelmiştir. Öyle ki son on beş yılda hem yapılan ihale sayısında hem de kamu alımlarına ayrılan kaynakların büyüklüğünde dikkat çekici artışlar gerçekleşmiştir.

İhalelerin en belirgin özelliklerine gelince, öncelikle inşaat ihalelerin kamu alımlarına ayrılan kaynaklar içinden aslan payını aldığı söylenebilir. 2004-2010 dönemi arasında toplam içindeki payı %30-35 bandında seyreden inşaat ihaleleri AKP'nin üçüncü seçim zaferi sonrası gücünü iyice konsolide etmesi ile birlikte %45-50 bandına yükselmiştir. Mevcut iktidarın inşaat sektörüne attığı özel önem nedeni ile 2003 yılında toplam kamu alımları içindeki payı %19 olan inşaat ihaleleri 2017'de kamu alımlarına ayrılan toplam kaynakların %62'sini almıştır. Yapım işi ihalelerinin ardından hizmet alımı ihaleleri gelmektedir. En yüksek tutarda hizmet alımı

ihalesi yapanlar ise AKP dönemi belediyeçilik hizmetlerinde değişen anlayış ile paralel olarak belediyeler olmaktadır. Son on yılda ihale kanunu kapsamında yapılan toplam kamu alımları içindeki payı dikkate değer bir şekilde düşen mal alımı ihalelerinde ise göze çarpan önemli bir konu kamu alımının ilan dahi edilmeden ihale komisyonu kurmaksızın, ihaleye katılacaklarda yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın yapılmasına olanak tanıyan ve yeni ihale yasası yürürlüğe girer girmez bir ihale usulü olmaktan çıkarılmış Doğrudan Temin Yönteminin kullanımındaki artıştır. 2004-17 döneminde yapılan 1.3 trilyon TL'lik ihalelerin 100 milyar TL'lik kısmı doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmiştir.<sup>6</sup>

Daha önemlisi, on altı yıllık AKP iktidarı döneminde çıkarılan kırktan fazla kanun ve ona yakın kanun hükmünde karamame ile yeni ihale yasasının yüz elliden fazla maddesi değişikliğe uğramıştır.<sup>7</sup> Bu değişikliklerden bazıları AB müktesebatı ile uyum adına yapılmıştır. Ancak değişikliklerin geneline bakıldığında, idarelerin takdir yetkisini artıran, rekabeti kısıtlayıcı ve yolsuzluklara zemin hazırlayan düzenlemelerin çoğunlukta olduğu görülmektedir. Neticede ihale kanununun kapsamı, istisnaları ve görece daha az şeffaf ve rekabetçi ihale usulleri ile ilgili maddeleri bu değişikliklerden en çok etkilenenler arasında yer almaktadır. İhale Kanunu'nda yapılan yüzlerce değişikliğin başlıcaları şöyle sıralanabilir:

(i) İlk olarak 2003 yılında geçen bir yasa ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler ihale kanunu kapsamından çıkarılmışlardır. (ii) İhale yasasının istisnaları belirleyen 3. Maddesine on beşten farklı yasa ile onlarca ayrı fıkra eklenerek önceden yasa kapsamı içinde olan kurum ve kuruluşlar ile belli kamu alımları kapsam dışına alınmıştır. (iii) Ayrıca birçok kurum, kamusal proje ve kamu alımı, ilgili ihalelerin özel yönetmeliklere göre yapılacağını hükme bağlayan sair yasalar vasıtasıyla da ihale kanunu kapsamı dışına çıkarılmıştır.<sup>8</sup> (iv) Farklı tadil yasaları ile İhale Kanunu'nun ihale usullerini belirleyen maddelerine parasal limitler eklenmiş ve bu limitlerin altında

**Sosyal, siyasal, hukuki, iktisadi ilişkilerin tüm cephelerinde muazzam bir transformasyonun yaşandığı 2000'lerin Türkiye'sinde devlet-özel sektör ilişkileri de şiddetli bir dönüşüm geçirmiştir.**

**Kayırmacılığın hakim olma ihtimalinin işin doğası gereği azami düzeyde yüksek olduğu kamu ihaleleri, bir serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini tehlikeye sokan ve kamu zararına sebebiyet veren alanlardan sadece bir tanesidir.**

ya da üstünde kalan kamu alımlarının açık ihale usulü dışındaki usuller ile yapılabilmesinin önü açılmıştır. (v) İnşaat ihalelerinde ise 2004 yılında doğrudan başbakanlığa bağlanarak ve yetki ve görevleri muazzam derecede artırılarak sistemin anahtar oyuncusu haline getirilen TOKİ'nin en büyük bedelli yatırımlarını oluşturan ve nakdi değil de kamu arazileri şeklinde aynı karşılıklar ile yapılan AK-GO (arsa karşılığı gelir ortaklığı) projeleri "TOKİ kendi kaynağını yaratıyor" diyerek ihale kanunu dışına çıkarılmıştır. (vi) Son olarak bir bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurum olarak siyasilerin kamu ihale piyasasındaki etkisinin ortadan kaldırmak amacı ile kurulmuş olan Kamu İhale Kurumu'nun bağımsızlığı ve otoritesinin sınırları önce kurumun gelirlerinde kısmaya gidilerek daraltılmış ve sonra Kurum Maliye Bakanlığı'na bağlanarak özerkliği ortadan kaldırılmıştır.

#### **türkiye'de kayırmacılığın boyutları: rekabete dayalı bir serbest piyasa ekonomisi mümkün mü?**

Kamu harcamalarında şeffaflığın, rekabetçiliğin ve hesap verebilirliğin önüne geçmek adına aralıksız olarak yapılan tüm bu tartışmalı yasal değişiklikler genelde kamu kaynaklarının, özelde kamu ihale sisteminin iktidar partisi tarafından kendisine siyasi destek sağlayan ayrıcalıklı gruplar lehine suiistimal edildiğine dair şüpheleri her geçen gün artırmıştır. Nitekim Gürakar (2018)'in ulaştığı sözleşme değeri 1 milyon TL ve üstü, 50 bin adet, toplamı 300 milyar lirayı bulan ihalenin yarısının, AKP ile direkt siyasi bağlantıları bulunan, ihale kazanan 15 bin firmanın sadece %8'ini oluşturan ve %90'ı 1990'lar ve 2000'lerde kurulmuş olan 1200 firma tarafından alınmış olduğu; hatta ve hatta bu "direkt bağlantılı" firmaların görece daha az rekabetçi olan ihalelerden aslan payını almakta oldukları bulguları kamuoyundaki bu şüphelerin yersiz olmadığını göstermiştir. İhalelerde kayırmacılığa ilişkin toplu ve sağlam kanıtlar sunan bu akademik çalışmanın yanı sıra, kamuoyu benzeri bilgilere tek tek ihale düzeyinde medyadan<sup>9</sup> ya da bir bakanlığın ya da kamu idaresinin yaptığı ihaleler düzeyinde Sayıştay rapor-

larından ve muhalefet partilerinin gensoru önergelerinden<sup>10</sup> ulaşabilmektedir.<sup>11</sup> Bununla beraber daha önce de belirtildiği gibi kayırmacılığın hakim olma ihtimalinin işin doğası gereği azami düzeyde yüksek olduğu kamu ihaleleri, bir serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini tehlikeye sokan ve kamu zararına sebebiyet veren alanlardan sadece bir tanesidir. KÖİ projeleri ve bu projelere sağlanan hazine garantileri, özelleştirme ve kamulaştırma uygulamaları, dış ticarete ithal izinleri ve vergi oranlarında yeniden düzenlemeye gitme, iktisadi rasyonele dayanmayan vergi afları, vergi oranlarını değiştirme, kamu bankalarınca zararı Hazine'ce üstlenilen düşük faizli kredileri geri döneceğine ilişkin yeterli araştırma yapılmadan verilmesi ve geri dönmeyen krediler ile ilgili borçlu lehine yasal düzenlemeler yapılması ve bu firmaların yükümlülüklerinden kurtarılması gibi çok sayıda uygulama rekabete dayalı bir serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini tehlikeye atabilen ve kamu yararının göz ardı edilebildiği faaliyetlerdendir.

Örneğin kamuoyunca "mega projeler" olarak adlandırılan ve bir kısmı çevresel, teknik ve ekonomik yatırım açısından uygun olmayan, çoğunun dolar/avro cinsinden yapılan sözleşmelerine "gizlilik" gerekçesi ile ulaşılmayan ve bir türlü ne öngörülen maliyetlerde kalabilen ne de tahmin edilen gelirlere ulaşabilen ve taahhüt edilen hazine garantileri nedeni ile bütçeye ve dolayısıyla vergileri bütçeye kaynak oluşturan vatandaşın cebine önemli yükler getiren kimi KÖİ projeleri şeffaflık ve kamuoyu denetiminin olmadığı bir ortamda rekabetçi bir piyasa ekonomisinin gelişmesinde engel oluşturan faaliyetler olarak karşımıza çıkabilmektedirler. Dahası bu mega projelerin yüklenicileri çoğu zaman medya dahil farklı alanlarda da faaliyet gösteren holding şirketleri olmakta<sup>12</sup> ve bu durum firmaların hem iktisadi hem de siyasi bağımsızlığına ket vurmaktadır.

Yine kamu arazilerinin AKP döneminde TOKİ'ye devredilmesinin akabinde Arsa Karşılığı Gelir Ortaklığı (AKGO) modeli ile İhale Kanunu kapsamı dışında inşa edilen üst sınıf projelerde hem eşit muamele, rekabet edebilirlik, hesap verebilirlik, kamuoyu denetimi gibi ilkelerin çiğnendiği hem de arsa fiyatla-

rının düşük, müteahhit masraflarının yüksek gösterilmesi suretiyle büyük tutarlarda kamu zararının oluştuğu medyadan takip edilebilmektedir.<sup>13</sup> Gerçekten de Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan temin edilen TOKİ projeleri veri setindeki toplam değeri 7 milyar TL'yi aşan altmış altı AKGO projesinin<sup>14</sup> toplam bedeli 5.5 milyar TL'yi bulan elliye yakınını ya iktidar partisi ile direkt siyasi bağlantıları olan, ya kamuoyunda "havuz müteahhitleri" olarak anılan, ya da iktidara yakınlığı ile bilinen MÜSİAD, TÜMSİAD, ASKON gibi muhafazakar iş örgütlerine üye olan firmalarla sözleşmeye bağlandığı görülmektedir. Aynı şekilde bir TOKİ işbirliği olan Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (EGYO) tarafından ihale Kanunu kapsamı dışında ihale edilen<sup>15</sup>, toplam değeri 8 milyar TL'yi aşan ve çoğunun isimleri kamuoyunca da bilinen UphillCourt, Metropol İstanbul, Mall of İstanbul, Novus Residence, My World, My Town, Avrupa Konutları, Spradon Quartz, Spradon Vadi, Ma- vişehir, Doğa Park Evleri, Kentplus, Şehrizar Konakları, Bizim Evler, Ataşehir Residence, Sarphan Finansbank, Soyak Evostar, Soyak Park Apart, Novus Residence, Evora İstanbul gibi elli adet lüks konut ve AVM projesinin de toplam değeri 7.5 milyar TL'yi bulan kırk iki tanesinin iktidar partisi ile siyasi bağlantıları bulunan firmalar tarafından yüklenildiği tespit edilmiştir. Son olarak toplam değeri 10 milyar TL'yi aşan, aralarında Kuzey Ankara kent girişi ve İstanbul Başakşehir gibi dönüşüm projelerin bulunduğu, aynı kaynak kullanımını ile yapılanlarının İhale Kanunu kapsamı dışında, nakdi kaynak kullanılanlarının ise Pazarlık Usulü ile yapılabildiği iki yüzü aşkın Kentsel Dönüşüm projesi<sup>16</sup> ihalesinin toplam bedeli 6.5 milyar TL'yi aşan yüz otuz iki tanesi de iktidar partisi ile bağlantıları bulunan firmalar tarafından kazanılmıştır.

Öte yandan serbest piyasa mekanizmasının işlerliğine müdahaleler sadece devlet ve özel sektör aktörlerinin yoğun iletişim içinde bulunduğu kamu alımları ya da kamu-özel ortaklığı projeleri ihalelerinde karşımıza çıkmamaktadır. 1980'den bu yana her yıl Türkiye'nin ilk 500 ve 1997'den bu yana ilk 1000 sanayi firmasının açıklandığı İstanbul Sanayi Odası ISO ilkler listesindeki<sup>17</sup> değişiklikler ve listeye giriş-çıkış dinamikleri,

rant kollama, kayırmacılık, patronaj temelli politika ve hatta ahbap çavuş kapitalizmini besleyen ilişki biçimleri ve uygulamaların, devlet ve özel sektörün yoğun bir biçimde bir araya geldiği işlerdekinden farklı olarak rantı az olduğu düşünülen imalat sanayii sektöründe de yadsınamayacak derecede mevcut olduğunun altını çizmektedir. Buna göre 1980-2017 yılları arasında ISO ilkler listesine girmiş 2900 firmanın siyasi bağlantıları ve iş örgütü üyeliklerinin analizi hayli enteresan bilgiler sunmaktadır. Öncelikle uzun yıllar TÜSİAD firmaları tarafından domine edilmiş ISO ilkler listesinde 1996'ya kadar muhafazakar iş örgütlerine üye olan yirmi-otuz kadar firma bulunurken, bu sayının 2017 yılına gelindiğinde dört yüzü aştığı görülmektedir (Atiyas vd., 2016). 1990 yılında MÜSİAD ve sonrasında Gülen Hareketi ile bağlantısı bilinen TUSKON ve Nakşibendi tarikatına yakın olduğu iddia edilen TÜMSİAD gibi başkaca muhafazakar iş örgütlerinin kurulması ve 2000'ler Türkiye'si devlet-özel sektör ilişkilerinin dinamiklerindeki değişimler ile birlikte, çoğunlukla dindar muhafazakar olarak nitelendirilen Anadolu menşeli sermaye grupları devlet-işadamları ilişkilerinin daha belirgin ve aktif aktörleri haline gelmişlerdir. Bilindiği üzere 1990'lar Recep Tayyip Erdoğan'ın da aktif siyasetin içinde olduğu ve dahası 1994-1998 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı görevini yürüttüğü Refah Partisi'nin yükseliş yıllarıdır. Hülasa, Siyasal İslam'ın yükselişi ve hükümetle "bağlantılar" oluşturmanın önemli bir bileşeni haline gelmesi ve özel sektörün gelişmekte olan muhafazakar girişimcilerinin iktidardaki AKP'nin yarattığı fırsat alanlarıyla zenginleşmelerinin bir başka boyuttan resmini de ISO ilkler listesi vermektedir.

Dahası iktidar partisi ile üyesi oldukları muhafazakar iş dernekleri vasıtasıyla dolaylı siyasi bağlantılar kuran ISO listesindeki bu dört yüzü aşkın firmanın yarıdan fazlası sahipleri ya aktif politika içinde olan ya da aktif politika içinde olanların birinci derece akrabaları olan direkt siyasi bağlantılı şirketlerden oluşmaktadır. Bu iki yüz küsur direkt bağlantılı firmaların ise yüz kırkı Gülen Hareketi ile ilişkili, 15 Temmuz sonrası kayyum atanmış, sahipleri gözaltına alınmış, tutuklanmış, milyonlarca

**Serbest piyasa mekanizmasının işlerliğine müdahaleler sadece devlet ve özel sektör aktörlerinin yoğun iletişim içinde bulunduğu kamu alımları ya da kamu-özel ortaklığı projeleri ihalelerinde karşımıza çıkmamaktadır.**

**AKP hükümetleri döneminde rant yaratım ve dağıtım mekanizmaları ve dinamiklerinde de önemli dönüşümler yaşanmıştır. Buna bağlı olarak da yolsuzluk ve kayırmacılığın niteliği ve etkilerinde önemli değişimler gerçekleşmiştir.**

liralık kefaretilerle koşullu tahliye edilmiş şirketlerden oluşmaktadır. Bu dört yüzden fazla firmaya ek olarak iş örgütü üyeliği bulunmayan yüz beş firmanın daha iktidar partisi ile direkt siyasi bağlantıları olduğu ayrıca tespit edilmiştir. İktidar partisi ile direkt siyasi bağlantılı firmaların sahipleri bakan, başbakan, milletvekili gibi üst düzey ya da parti ilçe yönetim kurulu üyesi gibi görece daha alt düzey partikurumları ile onların eşleri, çocukları gibi birinciderece akrabalarından oluşmaktadır. Peki, ISO listesinde sadece AKP bağlantılı firmalar mı var? Hayır. Sayıca kıyas dahi edilemeyecek kadar az da olsa on beş firmanın MHP ile ve aralarında AKP döneminde iflas eden Deniz Baykal'ın damadının şirketinin de bulunduğu on altı firmanın da CHP ile direkt siyasi bağlantıları bulunmaktadır. Türkiye'nin AKP hükümetleri öncesi dönemine baktığımızda da otuz beş adet ANAP bağlantılı, on dokuz adet de DYP bağlantılı firmanın listedeki varlığı dikkati çekmektedir. Yine aralarında Hüsamet'in damadının şirketinin de bulunduğu dokuz firmanın ise DSP bağlantıları tespit edilmiştir. Pek tabii iktidar partisi AKP ile bağlantılı şirketlerin ISO listesine girebilmeleri başka şirketlerin listeden çıkmaları anlamına gelmektedir. Bu çıkışların nasıl gerçekleştiğine baktığımızda çarpıcı bir başka bilgiye daha ulaşmaktayız: Bir dönem ISO listesinde var olan iki yüzden fazla şirket AKP iktidarı döneminde iflas etmiştir. İki yüz elli kadar firma ise bu süreçte tasfiye edilmiş ya da sicil kaydı kapatılmıştır. Beş yüzden fazla firmanın ISO listeden iflas ederek ya da tasfiye/terkin yolu ile silinmesi AKP dönemine özgü başka bir olgudur. AKP dönemi öncesinde, 1994, 1998, 2001 krizlerinde iflas nedeni ile ISO listeden silinen firma sayısı AKP hükümetleri döneminde listeden iflas nedeni ile çıkan firma sayısının %10'una dahi ulaşmamaktadır. Yine tasfiye/terkin/tasfiyesiz infisah nedeni ile ISO listeden çıkış yapan firmaların %90'ı AKP döneminde listeden silinmiştir. ISO ilkler listesinden silinen firmaların arasında eski siyasi iktidarlara bağlantıları olan firmalar da bulunmaktadır. İlaveten 2002 sonrası hızlanan özelleştirmeler yoluyla kamu paylarının yerli ve özellikle yabancı şirketlere satılması nedeni ile değişen ortaklık yapısı da ISO ilk-

ler listesinden çıkışlara sebep olmuştur.

Ezcümle ISO imalat sanayiinin ilkleri listelerinde 1980'den bu yana firma giriş çıkış dinamikleri ve giren firmalar ile çıkan firmaların özellikleri (siyasi bağlantılarının olup olmaması ya da varsa mevcut iktidar partisi ile mi yoksa muhalefet partileri ya da 2002 öncesi dönemin iktidar partileri ile mi bağlantılarının olduğu) incelendiğinde imalat sanayii sektörünün de öteden beri ve özellikle son yirmi yıldır siyasi iktidarların üretim ve bölüşüm süreçlerine müdahil oldukları alanlardan biri olduğu ortaya çıkmaktadır. Hâlbuki imalat sanayi sektörü ilk bakışta toplu bir yatırım, AR-GE faaliyetleri, sürdürülebilir üretim zinciri süreçlerinde risk almayı gerektirmesi gibi sebeplerden ötürü devlet rantı bol olmayan bir alan olarak gözükmektedir. Ne var ki özelleştirmeler, kamulaştırmalar, vergi avantajları, vergi afları, fizibilitesi doğru yapılmamış ve dolayısıyla belgesi/dosyası kapanmamış teşvikler, taşınmaz ihalelerinin kazananlarının önceden belirlenmesi, kamu arazisi tahsis gibi uygulamalar devletin zengin yaratmada kullanageldiği metotlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

**sonuç yerine**

Patronaj temelli politika Türkiye'nin siyasetini belirleyen en ciddi sorunlardan biri olarak öteden beri hep var olagelmıştır. Aynı şekilde rantiyekonomisi de hem iktidarların hem de özel sektörün yaşamsal devamlılığı için hep kritik öneme sahip olmuştur. Ne var ki Siyasal İslam'ın yükselişi ile Türkiye, toplumsal, kültürel, siyasi ve ekonomik ilişkilerin tüm cephelerinde şaşırıcı bir dönüşüm içine girmiştir. Bu dönüşüm uyarınca, hükümet ve kimi özel sektör aktörleri arasındaki bağlar İslamcı ve muhafazakâr bileşeler üzerinden yeniden tanımlanmış, bu da devlet-özel sektör ilişkilerinin genelini doğrudan etkilemiştir. Bununla birlikte AKP hükümetleri döneminde rant yaratım ve dağıtım mekanizmaları ve dinamiklerinde de önemli dönüşümler yaşanmıştır. Buna bağlı olarak da yolsuzluk ve kayırmacılığın niteliği ve etkilerinde önemli değişimler gerçekleşmiştir. AKP'nin ekonominin serbest piyasa mekanizmasının işleyişini bozucu faaliyetleri sadece kamu ihalelerinde değil, kamunun direkt olarak

oyunun bir aktörü olarak karşımıza çıkmadığı sanayi sektöründe dahi devletin takdirini artan oranda klientalist bir çerçevede siyasi patronaj ve oy kaynağı olarak kullanması, Türkiye'nin öteden beri problemi olan kayırmacılığın niteliğini ve boyutlarını bambaşka noktalara taşımıştır.

Bunun pratikteki yansıması, Siyasal İslam'ın hükümetle "bağlantılar" oluşturma'nın önemli bir bileşeni haline gelmesi ve özel sektörün gelişmekte olan muhafazakâr girişimcilerinin iktidardaki AKP'nin yarattığı fırsat alanlarıyla zenginleşmeleridir. AKP'nin 2002 yılının hemen akabinde inşa etmeye giriştiği bu "yeni" düzenin en önemli sacayaklarından biri geniş ve karmaşık imtiyaz ve bağımlılık ağlarının kurulması ve geliştirilmesi olmuştur. Nitekim kurulan bu ağlar hem ihalelerin yüklenicisi olan devletin yarattığı fırsat alanlarından faydalanan hükümete bağımlı bir firmalar güruhunu hem de ihaleler yolu ile üretilen hizmetlerden faydalanan sadık bir seçmen kitlesini güçlendirerek AKP'nin siyasi gücünü konsolide etmesine önemli katkılar

sağlamıştır. Muhafazakâr iş dernekleri de bu sürecin en üst düzey aktörleri olarak 2000'ler Türkiye'sine damgalarını vurmuşlardır. AKP hükümetinin bu örgütlerin liderleri ve ileri gelen üyelerine parlamentoda, yerel yönetim organlarında, parti yönetiminin çeşitli kademelerinde ve diğer başka kurumlarda pozisyonlar yaratarak onları sisteme eklememesi sonrasında Türkiye'nin iş ortamı her zamankinden daha fazla kutuplaşmıştır.

Diğer taraftan sağlam denge denetleme mekanizmalarının bulunmadığı Türkiye'nin de aralarında bulunduğu ülkelerde ekonominin işleyişine ilişkin belli alanlardaki yasal mevzuatın iktidarların takdir yetkisini olağanüstü seviyelere çıkaracak şekilde ve belli ayrıcalıklı aktörlere fırsat alanları yaratmak üzere stratejik olarak tasarlanması ve böylelikle birikim ve bölüşüm süreçlerine klientelist ilişkileri besleyecek şekillerde müdahalenin yaygınlaşması, medya dahil başka alanlarda da faaliyet gösteren rant kollayıcı firmaların iktisadi ve siyasi bağımsızlığına da ket vurmuştur.

**AKP'nin 2002 yılının hemen akabinde inşa etmeye giriştiği bu "yeni" düzenin en önemli sacayaklarından biri geniş ve karmaşık imtiyaz ve bağımlılık ağlarının kurulması ve geliştirilmesi olmuştur.**

#### kaynakça

- Atiyas, İ., O. Bakış, ve E. Gürakar (2016) "Anatolian Tigers and the Emergence of the Devout Bourgeoisie in Turkey", *Economic Research Forum (ERF) Working Paper No.1064*.
- Baran, Z. (2000) "Corruption: The Turkish Challenge", *Journal of International Affairs* 54(1): 127-146.
- Borataş, K. (2018) *Kayıрма Ekonomisi Sunuş Yazısı*, İstanbul: İletişim.
- Çeviker Gürakar, E (2018) *Kayıрма Ekonomisi*, İstanbul: İletişim.
- Devlet İhale Kanunu, No: 2886 Resmi Gazete 10.09.1983 / 18161.
- Doğaner, S. (1999) *Soygunun Öteki Adı: Devlet İhalesi*, İstanbul:İletişim.
- Gürek, H. (2008) *AKP'nin Müteahhitleri*, Ankara: Güncel.
- Harvey, D. (2004a) *Yeni Emperyalizm*, çev. Hür

- Güldü İstanbul: Everest
- Harvey, D. (2004b) *Yeni Emperyalizm: Mülksüzleştirme Yoluyla Birikim*, çev. Evren Mehmet Dinçer, Praksis, 11: 23-48.
- Hoşgör, E. (2011) "Islamic Capital / Anatolian Tigers: Past and Present", *Middle Eastern Studies*, 47(2): 343-360.
- İlhan, E. (2014) *Turkey's State-Business Relations Revisited: Islamic Business Associations and Policymaking in the AKP Era*, Basılmamış Doktora Tezi, London: King's College,
- Kamu İhale Kanunu, No: 4734 Resmi Gazete 22.01.2002 / 24648
- Öniş, Z. ve C. Bakır (2007) "Turkey's Political Economy in the Age of Financial Globalization: The Significance of the EU Anchor", *South European Society and Politics* 12(2):147-164

#### dipnotlar

- 1 Örneğin bkz. Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu, EAF, Mayıs 2018
- 2 İhale Kanunu'nun kapsamı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2. Maddesinde verilmektedir.
- 3 Daha detaylı bir liste için bkz. Hakan Özyıldız, Kamu Eliyle Zengin Yaratma Yöntemleri <http://www.hakanozyildiz.com/2018/04/kamu-eliyle-zengin-yaratma-yontemleri.html>
- 4 Detaylı bilgi için bkz. Doğaner, 1999; Baran, 2000

- 5 "Erdoğan: 60 Kişiye Bırakmam", Sabah, 28 Aralık 2002
- 6 KİK Kamu Alımları İstatistikleri, [http://kik.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](http://kik.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html)
- 7 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda değişiklik yapan kanunlar ve KHK'ler için bkz. <http://kik.gov.tr/Mevzuat.aspx>
- 8 Örneğin Emek Sineması-Grand Pera AVM projesi, Ayvansaray Kentsel Yenileme Projesi, Fener Balat Dönüşüm Projesi, Sulukule Dönüşüm Projesi, Tarlaabaşı Dönüşüm Projesi, Ör-

- nektepe Dönüşüm Projesi, Yenikapı Meydanı Düzenleme Projesi gibi toplam proje bedeli milyarlarca TL'yi bulan yapım işleri, 5366 sayılı yasa ile ihale kanunu kapsamı dışına çıkarılan projelerden bazılarıdır. Yine Milli Eğitim Bakanlığının en önemli ve en yüksek tutarlı projesi olan FATİH projesi kapsamında yapılan milyarlarca liralık alımlar 2012 yılında çıkarılan 6287 sayılı yasa ile ihale kanunu kapsamı dışına alınmıştır. 2005 yılında Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'na 5396 sayılı yasa ile eklenen bir madde ile Sağlık Bakanlığınca kendisine veya Hazineye ait taşınmazları kiralama ya da bedelsiz devretme karşılığında sağlık tesislerinin yaptırılmasına ilişkin ihaleler de ihale kanunu kapsamı dışına alınmıştır. Bunu 2013 yılında çıkarılan kamuoyunda "Şehir Hastaneleri Yasası" olarak bilinen yasa takip etmiştir.
- 9 AKP yetkilileri veya akrabalarının ve muhalefet partilerine yakınlıkları ile bilinen birtakım şirketlerin aldıkları ihalelere ilişkin medyada yer bulan haberlerden bazıları için bkz. Gürakar, 2018 s. 124-128
- 10 Örneğin CHP kurmaylarının, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Ahmet Arslan hakkında, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 2017 yılının ilk dokuz ayı içinde açtığı ihalelerde "kamu ihaleleri ile ilgili kanuni sorumluluğunu yerine getirmediği ve kamunun zarara uğratılmasına göz yumduğu" iddiası ile 6 Ekim 2017'de TBMM'ye verdiği, fakat gündeme alınması AKP ve MHP oyları ile reddedilen, gensoru önergesine göre 2017 senesinin ilk dokuz ayında Kara Yolları'nın pazarlık usulüyle gerçekleştirdiği yapım ihalelerinin tutarı 13.6 milyar TL olup bu toplamın %93'ü kanunun ilgili maddesinin "doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi" istisnai durumlarında ihalenin ilansız yapılmasına olanak veren bendine dayanarak gerçekleştirilmiş. Dahası önergeye göre Karayollarının yıl içerisinde pazarlık usulüyle verdiği 13.6 milyar TL'lik ihalenin yüzde 61'i, yani en az 8,3 milyar TL'lik kısmı, kamuoyunda hükümete yakın veya havuz müteahhitleri olarak bilinen firmalara dağıtılmış. CHP tarafından TBMM'ye 6 Ekim 2017'de sunulan gensoru önergesinin tam metni için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/11/11-0017.pdf> Yine CHP milletvekillerinin TBMM'ye verdiği bir başka önerge ise Belli İştekliler Arasında İhale yöntemi yapılan ihaleler ile ilgilidir. CHP milletvekilleri, bu yöntemin sürekli uygulanan bir yöntem haline getirildiğini hatırlatarak, ihalelere AKP'ye yakın şirketlerin davet edildiğini ve bu şirketlerin ihaleleri olması gerekenden yüksek bedellerle aldığını ve bu nedenle kamunun büyük bir zarara uğratıldığı ifade etmektedirler. Muhalefet milletvekillerinin, ihalelere sürekli aynı firmaların davet edilip, fahiş bedellerle ihalelerin hep aynı firmalara verildiğini öne sürdükleri ihaleler arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından ihale edilen Kirazlı – Halkalı metrosu inşaat yapım işi, Kaynarca-Pendik-Tuzla metro inşaatı yapım işi, Başakşehir-Kayaşehir metro hattı yapım işi, Çekmeköy-Sancaktepe-Sultanbeyli metrosu inşaat yapım işi, Haliç-Unkapanı karayolu tüneli yapım işi, Tuzla hal binası inşaat yapım işi, Mahmutbey-Bahçeşehir-Esenyurt metro yapım işi ve Kadıköy-Fikirtepe altyapı inşaat işi ile birlikte Adalet Bakanlığı tarafından ihale edilen birçok ceza infaz kurumu inşaat yapım işi ihaleleri ve İSKİ tarafından ihale edilen inşaat yapım işleri bulunmaktadır. Detaylar için bkz. "İki devlet ihalesi 'zarar' iddiası ile iptal edildi: İktidar ve muhalefet ilk kez ihale iptalinde hemfikir oldu" <http://www.halagazeteciyiz.net/2017/10/17/iki-devlet-ihalesi-zarar-iddiasi-ile-iptal-edildi-iktidar-ve-muhalefet-ilk-kez-ihale-iptalinde-hemfikir-oldu/>
- "Haluk Pekşen: Kamu İhalelerinin Yandaşlara Peşkeş Çekilmesine İzin Vermeyeceğiz" <https://www.chp.org.tr/Haberler/4/haluk-pekşen-kamu-ihalelerinin-yandaslara-peskes-cekilmesine-izin-vermeyecegiz-63176.aspx> Bayburt Grup'a verilen ihaleler TBMM gündeminde, T24, 17 Kasım 2017
- 11 Ayrıca gazeteci Harun Gürek'in "AKP'nin Müteahhitleri" adlı kitabı inşaat ihalelerinden yüksek paylar alan belli başlı firmaların AKP ile bağlantılarını ortaya çıkaran zengin bir kaynak niteliğindedir.
- 12 Örneğin bkz. <http://mulksuzlestirme.org/turkiye-medya-sahipleri-agi/>
- 13 Örneğin CHP milletvekili Aykut Erdoğan TOKI'nin sadece yedi AKGO projesinde oluşan kamu zararının 774 milyon TL'ye ulaştığını öne sürmektedir. [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/384052/TOKI\\_devleti\\_773\\_milyon\\_lira\\_zarara\\_ugratti.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/384052/TOKI_devleti_773_milyon_lira_zarara_ugratti.html)
- 14 Yüklenici firma siyasi bağlantısı ve iş örgütü üyeliği tespit edilmemiş ham AKGO projeleri veri seti için: <http://toki.gov.tr/proje-tipine-gore-uygulamalar>
- 15 Yüklenici firma siyasi bağlantısı ve iş örgütü üyeliği tespit edilmemiş ham EGYO projeleri veri seti için: <http://toki.gov.tr/proje-tipine-gore-uygulamalar>
- 16 Yüklenici firma siyasi bağlantısı ve iş örgütü üyeliği tespit edilmemiş ham Kentsel Dönüşüm Projeleri veri seti için: <http://toki.gov.tr/proje-tipine-gore-uygulamalar>
- 17 1993-2017 dönemi ISO ilk 500 ve 1997-2017 dönemi ISO ikinci 500 listelerine online olarak <http://www.iso500.org.tr/iso-500-hakkinda/gecmis-yil-verileri/> adresinden erişilebilir. Daha önceki yıllara ait veriler için basılı ISO dergisine başvurmak gerekmektedir.



# türkiye’de eğitimde dönüşümün ideolojik ve iktisadi etkileri

## özet

Hükümetler eğitim politikalarını belirlerken küresel, ulusal ve yerel düzeydeki ekonomik, toplumsal ve siyasal gelişmeleri dikkate almaktadırlar. Söz konusu gelişmelerle uyumlu politikalar izlenirken bir araç olarak kullanılan eğitim, aynı zamanda ideolojik bir işlev görür. Eğitimin toplumsal sınıf yapısı ile bütünleşik olduğu gerçeğinden hareketle eğitimi politik iktidar ve hâkim ideolojiden bağımsız olarak değerlendirmek mümkün değildir. Gerek devlet okulları gerekse özel okullarda verilen eğitim, var olan politik iktidarın isteği doğrultusunda biçimlendirilerek egemen sınıfın çıkarlarının korunması ve devam ettirilmesine hizmet etmektedir. Çalışmamızda Türkiye’deki eğitim sisteminde son dönemde izlenen politikalar ve sistemsel değişiklikler, Althusser’in “Devletin İdeolojik Aygıtları” kuramı çerçevesinde ele alınacaktır. Bu bağlamda Türkiye’de eğitimin, siyasi erkin ideolojisini hakim kılmaya çabasında önemli bir enstrüman olup olmadığı ve bu hedef doğrultusunda tam kamusal maldan ticari bir metaya evrilen eğitim sisteminin iktisadi ve pedagojik etkilerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

**anahtar kelimeler:** Eğitim, İdeoloji, Devlet, Teknoloji

**Kadriye Gül  
Yücel\***

## abstract

Governments take into account economic, social and political developments at global, national and local level while they determining their educational policies. The education, which is used as a tool to pursue harmonious policies, has at the same time an ideological function. With the fact that education is integrated with the social class structure, it is not possible to evaluate education independently of political power and dominant ideology. Education, both public and private, serves to preserve and maintain the interests of the ruling class by shaping it in the direction of the existing political power. In our study, recently implemented policies and systemic changes in the education system in Turkey, Althusser’s “Ideological State Apparatuses” will be discussed in the framework of this theory. In this context, it is aimed to evaluate whether education in Turkey is an important instrument in the effort to dominate the ideology of the political power and the economic and pedagogical effects of the educational system evolved from public goods to commercial commodities in line with this objective.

**key words:** Education, Ideology, State, Technology

## 1.giriş

Dickson, teknolojik yeniliğin politik bir süreç olduğunu ve uluslararası sermaye grupları ile yurtiçindeki sermayedarların politik ve ekonomik çıkarları doğrultusunda ülkeye girişinin sağlandığını ifade etmektedir. Bu bağlamda teknolojik yenilenme, toplumun politik olarak ayakta kalmasını sağlamanın araçlarından biri olarak görülebilir. İster feodal, ister aristokratik, isterse de kapitalist olsun bütün toplumlarda egemen sınıf, maddi refahının ve hatta bazen ayakta kalmasının önkoşulu olan hegemonyasını

sürekli kılabilmek için teknolojik yeniliklerini mümkün olduğunca bu taleplerine tabi tutmaya çalışacaktır (Dickson, 1992: 214). 1980’li yıllardan itibaren yoğun bir biçimde yaşanan ekonomik ve sosyal politikalar-daki neoliberal yönlü değişimler, kamusal bir mal olan eğitimin toplumsal işlevini zayıflatmıştır. Eğitimin işlevi, kapitalizmin toplumsal ilişkiler sistemi olarak gelişimine bağlı olarak değişim geçirmiştir. Öncele-ri toplumsal amaçlarla yürütülen eğitim, zamanla sermayenin birikim koşullarına temel oluşturacak bir işlev kazanmıştır.

\* Arş. Gör.  
Hitit Üniversitesi  
ORCID: 0000-0001-  
8014-8846

**Küresel kapitalizmin etkisi altına giren eğitim hizmeti, ideolojik amaçlar doğrultusunda uluslararası sermayenin kârlı bir yatırım alanı olarak görülmeye başlanmıştır.**

Küresel kapitalizmin etkisi altına giren eğitim hizmeti, ideolojik amaçlar doğrultusunda uluslararası sermayenin kârlı bir yatırım alanı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda hem teknoloji hem de eğitim, ideolojik amaçlarla yürütülmeye başlanmıştır. Sayılan'a göre (2001), ideolojik hegemonyanın gücü, bilişim ve iletişim teknolojilerinin sunduğu olanaklarla birleşince ortaya uluslararası kapitalizmin küresel egemenliği çıkmıştır. Küreselleşmeyi kapitalizmin krizinin yeniden yapılanması olarak açıklayan yazara göre küreselleşme, yeniden yapılanma sürecinin kendinden çok, karşı konulmazlığına ve seçeneksizliğine ilişkin bir ideolojik hegemonyaya işaret etmektedir. Söz konusu ideolojik hegemonya bilim ve teknolojiadaki hızlı gelişmeler ve eğitimin dönüşen rolünü kendi çıkarları doğrultusunda yeniden yapılandırmak amacıyla ulusal ve uluslararası düzlemde politika yapıcılara baskı uygulamaktadır.

Önder (1999), yukarıdaki yönsemeyi ters ten ele alarak bilimsel faaliyetlerin toplumsal ideolojileri yeniden oluşturmak ve bu ideoloji etrafında bireyleri kenetleme işlevine dikkat çekmektedir. Yazara göre sermayenin toplumsal ideolojileri kendi çıkarları doğrultusunda şekillendirmesi, sermayenin hâkimiyet kurma aracıdır. *'Toplum üzerinde ideolojik aygıtlarla kurulan hâkimiyet, sermayenin toplum üzerindeki baskıcı ve sömürücü faaliyetlerinin, toplum tarafından algılanmasını engelleyerek toplumsal kurumların sermayeye karşı gelişebilecekleri direncin kırılmasına yardımcı olur. Böylece, bilimsel faaliyetlerin toplumsal ideoloji oluşturu alanları sermayenin mutlak denetimi altında tutulur'* (1999: 24-25). Dolayısıyla ideolojiler ile bilim ve teknoloji birbirini karşılıklı olarak etkileyen ve birbirine içkin süreçleri ifade etmektedir. Apple (2006), ideolojileri yaşanmış anlamlar, pratikler ve içsel olarak tutarsız toplumsal ilişkiler grubu olarak tanımlar. İdeolojilerin içerisinde, eşit olmayan toplumun faydalarının gerçek doğasını kavrayan, bir yandan da egemen sınıfların hegemonyasını sağlayan ideolojik ilişkileri yeniden üretme eğilimi gösteren unsurlar yer alır.

Bu nedenle ideolojiler çatışma içerisinde ve bunlar üzerine devamlı mücadele verilir. Yazara göre okul da bu mücadele alanlarından birisi olarak hâkim ideolojilerin ürettiği yerlerden biridir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde öncelikle ideoloji kavramsal olarak incelenip, devletin eğitimi ideolojik bir aygıt olarak kullanması Althusser'in tezlerinden hareketle ele alınacaktır. İkinci kısımda eğitime ayrılan kaynakların bir bütün olarak merkezi bütçedeki payı ve eğitim harcamalarının iktisadi boyutu ele değerlendirilecektir.

## 2. eğitimin ideolojik boyutları

İdeoloji genellikle bir grubun inanç sistemi olup geleceğin politikalarını belirlemede geçmişe dayanır (Guttek, 2001). Grubun inançları temelde tarihsel, siyasal, sosyal ve ekonomik olgulara dayanır. Geçmişin ideolojik yorumu, o geçmişte yaşamış birey ya da grubun şimdiki durumunu nasıl biçimlendirdiğini yansıtır ve aynı zamanda geleceğe yönelik öngörülerini de barındırır. İdeolojiler, hedefledikleri doğrultuda toplumu yönlendirecek programlar ortaya koyarlar. İdeolojinin tek ve yeterli bir tanımının yapılması olanaksızdır. Çünkü farklı dönemlerde, farklı coğrafyalarda ideolojiye yüklenen anlam ve fonksiyonlarda önemli düzeyde değişiklikler olmuştur. İdeoloji kavramının ilk olarak Fransız Devrimi'yle birlikte kullanıldığı bilinmektedir. Kavram ilk kez Antoine L. C. Destutt de Tracy tarafından *idelerin bilimi-düşünceyi* inceleyen bilim anlamında kullanılmıştır. Tracy'e göre ideoloji, bilimler için temel bir kavramdır ve felsefi-bilimsel bir disiplini adlandırmaktadır (Özbek, 2011: 12).

Eagleton (2005), ideoloji kavramının anlam çeşitliliğini göstermek açısından kavramın tanımlarını oldukça geniş bir spektrumda sıralamıştır. Kavram, önemi itibarıyla başlı başına bir araştırma konusu olduğu için ve çalışmamızın sınırları göz önünde bulundurularak burada sadece birkaç tanımı vermekle yetineceğiz. Buna göre ideoloji;

- Toplumsal yaşamda anlam, gösterge ve değerlerin üretim süreci,
- Belirli bir toplumsal grup veya sınıfa ait fikirler kümesi,
- İçinde, bireylerin toplumsal yapıyla

olan ilişkilerini yaşadıkları vazgeçilmez ortam

- Bir egemen siyasi iktidarı meşrulaştırmaya hizmet eden yanlış fikirler,
- Dilsel ve olgusal gerçekliğin birbirine karıştırılması, olarak tanımlanabilir.

En genel anlamıyla ideoloji, insanlar, gruplar, siyasi partiler ve devletler tarafından kendi anlayış ve yaklaşımlarına yön vermek amacıyla kullandıkları inanç, kural ve ilkeler bütünü olarak tanımlanabilir (Duman, 2007: 27).

İdeoloji, Marksist alanyazında, önceleri “yanlış bilinç” olarak görülmüş ve bu yaklaşım daha sonra Gramsci'nin de katkılarıyla genişletilerek, *insanların iktidar ilişkilerini görmesini engelleyerek “hegemonya” ilişkilerinin kurulmasını sağlayan bir çimento olarak ele alınmıştır* (Duman, 2007:27).

Foucault'a göre ise ideolojinin meşruiyetini temsil eden iktidar sadece ordu veya parlamento ile sınırlı bir şey değildir. “*Hapishanenin Doğuşu*” adlı çalışmasında Foucault iktidarı, *en mahrem sözlerimize, en küçük hareketlerimize bile sızan, her tarafa yayılmış tanımlanamaz bir güç ağı* olarak nitelenmektedir. Eagleton'a göre (2005), ideoloji teriminin gücü de, toplumsal yaşam biçimi için merkezi önem taşıyan iktidar mücadeleleri ile böyle bir önem taşımayan iktidar mücadeleleri arasında ayırım yapabilme kapasitesinde saklıdır. Örneğin, kızartma makinesindeki ekmeklerin kimin yüzünden yandığı konusunda çıkan bir kahvaltılıkavgası ideolojik olarak nitelenemez. Ancak bu kavga, cinsel iktidar meseleleriyle, toplumsal cinsiyet rollerine ilişkin inançlar ve benzeri sorunlarla ilgili bir yön kazanmaya başladığında ideolojik bir hal alır. Dolayısıyla toplumun küçük bir birimi olan aile üzerinden verilen bu örnek bir bütün olarak tüm toplumsal yapı ve yönetim düzeyinde ele alındığında benzer şekilde iktidar mücadelesi kaygısıyla yapılan tüm eylemlerin ideoloji ile ilişkilendirilebileceği sonucuna götürmektedir.

## 2.1.althusser'de ideoloji kavramı ve eğitim

Eğitimin devletin ideolojik bir baskı aygıtı olduğunu vurgulayan Louis Althusser'in,

1978 yılında kaleme aldığı “İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları” adlı eseri, eğitimin ideolojik işlevlerine ilişkin önemli tezler ortaya koymaktadır. Althusser (1978), ideolojiyi toplumsal formasyonu meydana getiren üç ana düzeyden biri olarak tanımlar. Bu düzeyler, ekonomik, politik ve ideolojik düzeylerdir. Bir “toplumsal düzey” bir pratiğe bağlıdır: ekonomik düzeyde doğa, toplumsal ilişkiler içerisinde dönüştürülür. Politik pratikte söz konusu pratik ilişkiler dönüştürülür ve bu dönüştürme politik pratik olarak tanımlanır. İdeolojik pratikte ise insanın kendi hayatıyla yaşayan ilişkisi demek olan ideolojik tasarımlar soyut bilgilere dönüştürülür. Althusser'e göre ideoloji doğru veya yanlış olarak tanımlanamaz. Çünkü ideoloji, insanlarla varoluş koşulları arasındaki *yaşanan* ilişkidir (Althusser, 1978: 15).

Althusser için ideoloji meseleleri, üretim ilişkilerinin yeniden üretimi için yaşamsaldır. Çünkü üretim ilişkilerinin yeniden üretiminin garanti altına alınmasıyla, bireyler/özneler ideolojinin ritüelleri aracılığıyla üretim, baskı, sömürü, ideolojikleştirme pratikleri içine yerleşirler, toplumsal teknik işbölümü içinde belirli yerleri işgal ederler (Carnoy,1984'ten akt. Şahin, 2004). Althusser, bir anlamda bireylerin ideoloji aracılığıyla nasıl kendilerini sömüren sistemin gönüllü katılımcıları haline geldiklerini açıklamaya çalışır.

Althusser, Okul'un, Kilise gibi başka Devlet kurumları ya da Ordu gibi başka Devlet Aygıtları'na benzer şekilde bir süre beceri öğrettiğini, ancak bunu **yönetici ideolojiye boyun eğmeyi** ya da bu ideolojinin pratiğinin egemenliğini sağlayan biçimlerde yaptığını ileri sürmektedir (1978: 28). Devlet, 'Manifesto' ve '18 Brumaire'den beri açıkça baskı aracı olarak kabul edilmektedir (Althusser, 1978: 32). Marksist gelenekten hareketle Althusser, devleti, yönetici sınıfların artık-değerin zorla elde edilmesi sürecine boyun eğmesi için, işçi sınıfı üzerindeki egemenliklerini güven altına almalarını sağlayan bir baskı “makinası” olarak tanımlar. Bu şekliye Marksist klasikler Devlet'e *Devlet Aygıtı* adını vermişlerdir.

Marksist-Leninist devlet teorisine göre Devlet; proleterya karşı burjuvazi ve

**Althusser için ideoloji meseleleri, üretim ilişkilerinin yeniden üretimi için yaşamsaldır.**

**Althusser, bir anlamda bireylerin ideoloji aracılığıyla nasıl kendilerini sömüren sistemin gönüllü katılımcıları haline geldiklerini açıklamaya çalışır.**

yandaşlarının yürüttüğü sınıf mücadelesinde 'yönetici sınıfların hizmetinde' baskı aracılığıyla müdahale ve yürütme gücüdür ve bu haliyle *Devlet Aygıtı* olarak adlandırılır.

Klasik Marksistlerin, Marksist Devlet Teorisini oluşturan görüşleri şu şekilde özetlenebilir;

- Devlet, Devletin baskı aygıtıdır,
- Devlet iktidarını Devlet aygıtından ayırmak gerekir,
- Sınıf mücadelelerinin hedefi Devlet iktidarını ve bunun sonucunda Devlet iktidarını ellerinde tutan sınıflarca Devlet aygıtının kendi hedefleri doğrultusunda kullanılmasıdır,

Proleterya, var olan burjuva Devlet aygıtını yıkmak ve bu ilk aşamada onun yerine bambaşka bir Devlet aygıtı koymak, ve ileriki aşamalarda radikal bir süreci, Devlet'in yıkılma sürecini (Devlet iktidarı ve Devlet aygıtının sonu) başlatmak için Devlet iktidarını elde etmelidir (Althusser, 1978: 37). Ancak Althusser "Marksist Devlet Teorisi"nin betimleyici kaldığı düşüncesinden hareketle teoriye bir eklemeye bulunmayı önermektedir. Althusser'e göre Devlet teorisini geliştirmek için sadece Devlet Aygıtı ile Devlet iktidarı ayrımı yeterli değildir, Devlet'in (baskı) aygıtının yanında olan ancak onunla karıştırılmaması gereken bir gerçeğe işaret etmektedir; **Devletin İdeolojik Aygıtları** (Althusser, 1978: 38). Marksist kuramda Devlet Aygıtı'nın kurumları; Hükümet, Ordu, Yönetim, Polis, Mahkemeler ve Hapishaneler vb.dir. Daha çok kamu alanında toplanan devletin bu baskı aygıtlarının karşısında en büyük bölümü özel alanda olan Devletin ideolojik aygıtlarını (DİA'ları) konumlandırır Althusser. Bu kurumlar ise;

- Dini DİA (değişik Kiliseler Sistemi),
- Öğretimsel DİA (değişik, özel ve devlet "okullar"ı sistemi),
- Aile DİA'sı,
- Hukuki DİA,
- Siyasal DİA (değişik partileri de içeren sistem),
- Sendikal DİA,
- Haberleşme DİA'sı (basın, radyo-televizyon vb.),

- Kültürel DİA (Edebiyat, güzel sanatlar, spor vb.)

DİA'ları Devlet'in (Baskı) Aygıtından ayıran önemli bir farklılık ilkinin ideoloji kullanarak işlerken, baskı aygıtlarının zor kullanması ve baskıya öncelik vermesidir. Devletin ideolojik aygıtlarında ise ideoloji tümüyle öncelik kazanırken, baskıya ancak en son durumda çok hafif, gizlenmiş, hatta sembolik bir baskıya ikincil önem verilmektedir. Althusser, olgun kapitalist formasyonlarda eski egemen DİA'ya karşı (kilise), şiddetli bir siyasal ve ideolojik sınıf mücadelesinin sonunda öğretimsel ideolojik Aygıtın, yani eğitimin egemen DİA durumuna getirildiğini vurgulamaktadır (1978: 49).

Althusser, öğretimsel aygıtın kapitalist toplumsal formasyonlarda egemen DİA oluşunun sebeplerini ve işleyiş biçimini şöyle açıklamaktadır (1978: 51) ;

- Tüm DİA'ların hedefi aynıdır; üretim ilişkilerinin yeniden üretimi, yani kapitalist sömürü ilişkilerinin yeniden üretimi,
- Her biri bu tek hedefe kendine özgü yoldan katkıda bulunur: siyasal aygıt bireyleri Devletin siyasal ideolojisine uydurur. Haber aygıtı tüm yurttaşları, basın, radyo, televizyon ile günlük milliyetçilik, liberalizm, ahlakçılık vb. dozlarıyla besler. Dini aygıt, ölüm, evlilik, doğum törenleri vasıtasıyla insanlara belirli bir yaşam ve ahlak biçimini dayatır. Kısacası her aygıt, kapitalist üretim ilişkilerinin yeniden üretimi sürecine farklı biçimlerde katkıda bulunur.
- Üretim ilişkilerinin yeniden üretimini konser metaforuyla açıklayan Althusser, bu konserde, kimi zaman çelişkilerin (eski egemen sınıfların kalıntılarının, proleterya ve örgütlerinin çelişkileri) bulandırdığı tek bir partiyonun ezgiye egemen olduğunu belirtir; '*Oysa bu konserde, ezgisine kulak verilmese bile, bir DİA açıkça egemen rolü oynar; öylesine patirtisizdir ki! Okul.*'

Tüm toplumsal sınıfların çocukları anaokulundan başlayarak iş gücüne katıldığı ana dek aile DİA'sı ile öğretimsel DİA arasında sıkışıp kalırlar. Etkilere en açık olduğu bu çağda çocuğa, egemen ideolojiyle kaplan-

miş beceriler (Fransızca, hesap, doğa tarihi, bilimler, edebiyat) ya da sadece katıksız egemen ideoloji (ahlak, felsefe, yurttaşlık eğitimi) tekrarlı olarak öğretilir. On altı yaşına geldiğinde, dev bir çocuk kitlesi üretim ağına düşer; bunlar işçiler ve küçük köylülerdir. Daha fazla eğitim alma fırsatına sahip gençler ise küçük ve orta teknisyenler, beyaz yakalı işçiler, küçük ve orta devlet memurları ile küçük burjuvayı oluştururlar. Zirveye ulaşabilen son bölüm ise ya aydınlara özgü yarı işsizliğe düşer ya da "kollektif emekçinin aydınları" dışında sömürü görevlileri ve profesyonel ideologlar olurlar (Althusser, 1978: 52).

Althusser'e göre eğitim sürecinde devam eden ya da sürecin dışına çıkan her kitle, sınıflı toplumda yerine getireceği ideolojiye pratik olarak sahip kılınır: sömürülen olma görevi, sömürü görevlisi olma görevi, baskı görevlileri ya da profesyonel ideologlar olma görevi.

Devletin öğretimsel ideolojik aygıtında başka hiçbir DİA bu kadar yıl boyunca, haftanın 5-6 günü 8'er saatten, kapitalist toplumsal formasyonun çocuklarının tümünün zorunlu (ve üstelik bedava), dinleyiciliğine sahip değildir (Althusser, 1978: 53).

Althusser, geçmişte Kilise'nin egemen rolünü, bugün okulun üzerine aldığı görüşündedir. Yazara göre tıpkı eskiden Kilise ile Ailenin bir çift oluşturması gibi, artık Okul, Aile ile bir çift oluşturmuştur. *'Okul'un ve Okul- Aile çiftinin egemen DİA, dünya çapında sınıf mücadeleleri ile varlığı tehdit edilen üretim tarzının üretim ilişkilerinin yeniden-üretiminde ilerleyici bir rol oynayan Aygıt olduğu kabul edilirse, dünyanın her yanında bu kadar çok Devletin öğrenim düzenini, aile düzenini sarsan bir buhrana çoğu zaman bağlı olan benzeri görülmemiş bir derinlikteki bu buhran siyasal bir anlam kazanır'* (Althusser, 1978: 54-55).

## 2.2. eğitim ve teknolojinin ideolojik boyutları

19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın büyük bölümünde, Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda üniversiteler, devletin tekelinde eğitim hizmeti vermişlerdir. Bunun birinci nedeni,

doğrudan kullanıma (tüketime) sunulabilir bir sonuç üretmediği için, bilimin maliyetinin toplumsallaştırılması, eğitim giderlerinin sosyalizasyonu hedefi güdümesidir. Böylece tek tek firmaların altından kalkamayacağı yükler, kamuya yüklenmekte ve buna karşılık üniversitenin araştırma ve öğrenim faaliyetlerinin sonuçlarından serbestçe yararlanılabilmektedir. İkinci olarak, üniversitenin bir bütün olarak, burjuva kollektif çıkarlarının temsilcisi olan ulus-devletin hizmetinde oluşu, sisteme önemli bir dinamizm kazandırmaktadır. Üçüncü olarak, kamu üniversiteleri, genellikle (üretim tarzının mantığı gereği) alt sınıflara kapalı olmakla birlikte, bu sınıflardan çıkabilecek olağanüstü yetenekli bireyleri de sisteme dâhil edebilme olanağını sunmaktadır. Son olarak ulus-devlet üniversitelerinin ideolojilerinin biçimlendirilişi ve sürdürümündeki rolleridir. Bu biçimlenişin çarpıcı bir örneği ABD üniversitelerinde gözlenmektedir. İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde "hür teşebbüs ruhu" gereği hemen hemen tümü özel vakıf ve kişilerce finanse edilen üniversiteler, savaş sonrasında devlet finansmanına bağımlı hale gelmişlerdir. ABD'de İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen Soğuk Savaş döneminde ekonominin canlandırılması görevi, tümüyle devlet müdahaleciliğine bırakılmış ve üniversiteler de artan ölçüde devlet müdahalesine bağımlı hale getirilmişlerdir (Özbudun ve Demirel, 1999: 37). Dünya savaşlarıyla birlikte iktisat bilimi, Adam Smith'in "bırakınız yapsınlar" cılığında Keynesçi devlet müdahaleciliğine evrilirken, sosyal bilimciler de kendi alanlarından, kapitalist sistemin imdat sinyallerine "kalkınma araştırmaları"yla yanıt vermekteydiler. Paradigma, 20. Yüzyılın ikinci yarısına doğru bir kez daha değişmiş, "dünyanın merkezi ABD'ye kayarken bilim(ler) de ABD yönetim ve sermayesinin hizmetine (ve "ideoloji-üreticiliği" misyonununa) sunmuştu kendisini (Özbudun ve Demirel, 1999: 39). Bilim felsefesinde "Ortodoks bilim görüşü" adıyla dile getirilen görüşe göre bilim öncelikle güç/iktidarı elde etmek amacıyla kullanılır. Şeylerin/nesnelerin nasıl olduklarını ve fonksiyonlarını nasıl yerine getir-

**19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın büyük bölümünde, Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda üniversiteler, devletin tekelinde eğitim hizmeti vermişlerdir.**

**Eğitim sistemini  
çözümlmek için  
toplumsal üretim  
güçlerinin ve  
ilişkilerinin ayırt  
edici özelliklerine  
bakılmalıdır.**

diklerini bilmek, manipülasyon ve kontrol etme imkanları yaratır. Bu, empirizmin ve endüstriyel bilim fikrinin babası kabul edilen Bacon'un ünlü "Bilgi güçtür" özdeyişini açıklayan bir görüştür; bilgi insana doğayı kontrol altına alma ve manipüle etme imkânı sağlar (Arslan, 1999: 69).

İnal'a (2008) göre, eğitim, siyasal iktidarların egemen ideolojilerini yeniden üretmede kullandığı temel araçlardan biridir. Siyasal iktidarlar, kendi çıkarlarına uygun bilgi ve değerleri eğitim kurumu içinde tanımlayarak egemenliklerini sürekli kılmayı amaçlarlar. Bu yüzden eğitim ve iktidar, ayrılmaz bir ikili terimdir (Apple ve Christinan-Smith, 1991'den akt. İnal, 2008).

Arslan'a göre, devletler eğitim aracılığıyla bilgi ve değerlerin öğretilmesini kendi çıkarları adına değil, toplumsal yarara hizmet etme amacıyla gerçekleştirdiğini öne sürseler de devletin denetimindeki eğitimin tarafsız bilgiler ilettiği düşünülemez. Devletin aile, din, tarih, kültür gibi hemen her konudaki (resmi) görüşleri doğrudan müfredat içinde yer alır. "*Bilimi ve bilimsel bilgiyi iktidarla derin ve koparılamaz bağları çerçevesinde anlamazsak bilim yapma ve bilimsel dünya hiyerarşisinde bir basamak daha yükselme şansımız olmayacaktır*" (Arslan, 1999: 87). İçinde yaşadığımız dünyanın bir düzeni varsa bu düzenin hiyerarşik bir düzen olduğuna işaret eden Arslan'a göre dünya toplumu açısından bu piramidal düzen yukarıdan aşağı doğru şu şekilde kurulmuştur; Tanrı, ABD, Almanya, Fransa, İtalya, Japonya, Rusya, Türkiye-...Kenya. Dünya skalasında farklı hiyerarşilerden söz eden yazara göre ekonomik hiyerarşi, entelektüel hiyerarşi, dini hiyerarşi, hukuki hiyerarşi, politik hiyerarşi gibi çeşitli hiyerarşi türleri vardır. Ve nihayetinde bu türlerden biri olan bilimsel dünya hiyerarşisinde bir basamak yükselmenin yolu da bilimi, bilimsel bilgi ve iktidar ilişkileri çerçevesinde anlamaktan geçmektedir.

Eğitimsel söylem, küresel, yerel ve ulusal boyutlarda, erk-ideoloji-bilgi ilişkilerinin karşılıklı etkileşiminden oluşur (Duman, 2007). Eğitim sistemini çözümlmek için toplumsal üretim güçlerinin ve ilişkilerinin ayırt edici özelliklerine bakılmalıdır. Eğitim sistemi,

kapitalist sınıfın hegemonyasının yansıması olan iş bölümünün yeniden üretilmesinde büyük öneme sahiptir. Bowles ve Gintis'e göre eğitim sistemi, var olan sınıfsal yapının yeniden üretiminde iki temel işlev görür. Öncelikle okullar, ekonomik başarının asıl olarak beceri ve yeteneğe bağlı olduğu algısını pekiştirerek sınıfsal yapıyı ve eşitsizliği meşrulaştırır. Daha sonra okullar, gençleri, kapitalist ekonomi için elverişli olan kapasiteleri, nitelikleri, fikir ve inançları oluşturarak sınıf egemenliğine dayalı konumlarına yönelik olarak hazırlar. Poulantzas da Gintis ve Bowles gibi, alt sınıflardan gelen öğrencilere teknik beceriler değil, disiplin, otoriteye saygı ve zihinsel emeğe yönelişin öğretildiğini belirtir. Kapitalist okulun temel rolü, zihinsel emeği nitelikleştirerek el emeğini ona tabi kılmaktır. Okullarda yapılan programların çoğu, iş için doğrudan bir eğitimi temsil etmezler. Okulda amaçlanan, bireyi zihinsel el emeği işbölümünün yanına yerleştirmektir (Shapiro, 1980'den akt. İnal, 1992). Poulantzas'a göre eğitimi, toplumsal sınıf yapısıyla birlikte ele almak ve bunun için politik iktidar ve ideolojiyi dikkatlice incelemek gereklidir. Godwin ise, ulusal eğitimin var olan politik iktidarın isteği doğrultusunda biçimlendirildiğini vurgulayarak, eğitimin bu biçimiyle sürdürülmesinin egemenlerin çıkarlarının korunması ve devam ettirilmesine hizmet edeceğini ifade etmiştir (Spring, 1997). Kurumsal (teorik) eğitim, özellikle okullar tarafından eğitimsel, ekonomik, sosyal ve siyasal politikalarda başarılı olmak için kullanıldıkça eğitim, ideolojik yönlenmeye zemin hazırlar (Guttek, 2001: 164).

Eğitimdeki siyasi ve ekonomik alanlar arasında dinamik bir etkileşim bulunmaktadır. Siyasi alan ekonomik alana indirgenemezken, okulun devletin bir aygıtı olarak oynadığı rol, devletin karşılaştığı birikim ve meşruiyet sorunlarıyla olduğu gibi genel olarak üretim tarzıyla da ilgilidir (Apple, 2006: 71).

Apple (2006), ideolojilerin okullarda nasıl işlediğini anlamak için okullarda somut olarak ne yaşandığına bakılması gerektiğini öne sürmektedir. Sermayenin sadece üretim biçiminin değil, denetim biçimleri ve mantığının da okula, müfredatın aldığı bi-

çim aracılığıyla girme şeklinin son derece önemli olduğuna dikkat çeken yazara göre biçim ve içerik arasındaki bu ilişki, okuldaki yeniden üretimin analizinde kilit role sahiptir. Müfredatın iki unsurundan ilki olan içeriği neyin oluşturduğu ve içerikte eksik olan şeyin belirlenmesi bu bağlamda üzerinde durulması gereken ilk noktadır. İkinci unsur ise biçimdir, içerik ve resmi kültürün nasıl bir araya konduğu, bilginin örgütlenme düzeyinin nasıl geliştiği gibi konular, okulların üretim alanı olarak nasıl işlediğinin anlaşılması için irdelenmesi gereken ikinci uğraktır. Okullardaki gizli müfredat, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu normları ve ayrımları öğrencilere etkin bir şekilde empoze etmektedir. Bowles ve Gintis'e göre derslikteki toplumsal ilişkilerle ortaya çıkan bu gizli öğretim, farklı şekilde dağıtılıyordu. Aslında gelişmiş kapitalizmde bir değil iki devlet okulu sistemi vardır. Bu sistemlerin her birisi, kişinin sosyal sınıfı ve ekonomik gelişim çizgisine bağlı olarak farklı normları, değerleri ve eğilimleri öğretir (Apple, 2006). Özellikle yükseköğrenimin kurumsal yapısına yerleştirilen gizli müfredat işyerinde tezahür ettiği şekliyle kapitalist mantığı ve akılcılığı ayakta tutan çalışmayla, otoriteyle, toplumsal kurullarla ve değerlerle ilgili belirli görüşleri meşrulaştıran çeşitli mesajlar içeren toplumsal ilişkilere teka-bül eder. Gizli müfredatı kuran toplumsal ilişkiler, düşük statülü bilgiye karşı yüksek statülü bilginin (el ve kafa emeği), aşağı toplumsal örgütlenme biçimlerine karşı yüksek biçimlerin (demokratik ya da hiyerarşik), ve aşağı kişisel etkileşim biçimlerine karşı daha değerli olan biçimlerin (toplulukçu paylaşıma dayalı etkileşim ya da bireysel rekabete dayalı etkileşim) nasıl tanımlanacağı sorularıyla ilgili ideolojik ve maddi malzeme sağlar. (Girox'tan akt. Öz-budun ve Demirel, 1999:30).

Egemen grup ya da resmi ideolojinin eğitim üzerindeki doğrudan etkisi aşağıdaki alanlarda gerçekleşir:

- İdeoloji, eğitim politikalarını, beklentilerini, sonuçlarını ve amaçlarını biçimlendirmeye çalışır.
- İdeoloji, toplumsal çevre aracılığıyla bazı tutum ve değerleri aktarır ve pe-

kiştirir. (Toplumsal çevre, gerek okul içinde gerekse okul dışında ortaya çıkan ideolojik etmenleri yansıtır.)

- İdeoloji, okulun resmi ve açık programı olan müfredat ile seçilmiş ve onaylanmış bilgi ve becerileri önemle vurgular (Guttek, 2001).

Resmi müfredatın içeriğini, şu sorulara verilen cevaplar belirler; "Hangi bilgi daha fazla önemlidir?", "En değerli bilgi kimlere verilecektir?", "Öğretimde ulusal politikalar ve öncelikler nelerdir?", "Kişisel amaçlar ve hedefler nelerdir?", "Öğrenilen bilgiler topluma katılım için midir?", "Müfredat program, güzel sanatlar ve edebiyatı içermeli midir?" İdeolojik açıdan bu sorular cevaplanırken müfredat belirli bir biçim kazanır (Guttek, 2001: 183).

Foucault, hakikatin 'politik ekonomisi'ni beş özelliğin karakterize ettiğini ifade etmektedir. Yazarın bu savı, gerçekliğin eğitim ve enformasyon araçları yoluyla yayıldığını ve ideolojik bir mücadele alanı olduğunu vurgulaması bakımından eğitimin ideolojik boyutuna işaret etmektedir.

*'Hakikat', bilimsel söylem ve onu üreten kurumlarda merkezileşir; o sürekli bir ekonomik ve politik teşvike tabiidir (ekonomik üretim için olduğu kadar politik güç/iktidar için de hakikat talebi); sınırsız yayılma ve tüketimin nesnesidir (çapları sosyal yapıya göre değişen eğitim ve enformasyon aygıtları vasıtasıyla dağıtılan bir yayılma ve tüketimin); birkaç politik ve ekonomik aygıtın (üniversite, ordu, yazarlık ve medya); istisnai değilse bile egemen kontrolü altında üretilerek aktarılır; son olarak o, bütünüyle politik tartışmanın ve sosyal karşılaşmanın ('ideolojik mücadeleler') konusudur (Foucault'tan akt. Arslan,1999: 79).*

Latour'a göre modern dünyada laboratuvar yeni bir güç/iktidar merkezi ve toplum modeli haline gelmiştir. Laboratuvar, son dönemlerin kapitalizminin fabrikasıdır. Bilimsel bilgi sayılan şey bu statüsünü, kendisini güçle/iktidarla birleştirerek yapar. Bu güç ise bilimsel cemaat ve devlet içindeki önde gelen şahsiyetlerin, araştır-

**Eğitim sistemi, kapitalist sınıfın hegemonyasının yansımaları olan iş bölümünün yeniden üretilmesinde büyük öneme sahiptir.**

**İdeolojilerin eğitimi  
dönüştürme  
işlevleri her  
dönemde ve  
yönetimde sıklıkla  
görülür. İktidar/güç  
merkezi, sahip  
olduğu ideolojik  
yaklaşım  
doğrultusunda  
eğitim politikalarını  
yönlendirmekte ve  
dönüştürmektedir.**

mayı teknolojiye dönüştüren ve finanse eden şirketlerin gücüdür. İktidar, yalnızca söylemle dolaylı olarak retorik, müzakere ve kaydetme/kayıt tutma yoluyla değil, aynı zamanda bilim adamlarının, bilimsel kurumların, devletin ve sermayenin politik ittifaklarıyla oluşur (Latour'dan aktaran Arslan, 1999:83). Yazara göre modernite dönemi, bilimle veya teknobilimle, teknoloji kurumlarıyla devletin ittifakının gerçekleştiği dönemdir. "Bana bir laboratuvar verin, dünyayı yeniden kurayım" sözüyle Latour, bilginin küresel ölçekte artan önemi ve yönetim düzeyinde bilgiye yüklenen kilit role dikkat çekmektedir.

Modern devletler, eğitimi egemenlikleri altında bulundurmalarına rağmen, eğitimi kullanım biçimleri, bireyin devletle olan ilişkileri ve yönetim/devlet sistemleri açısından farklılık göstermektedir (Havighurst'ten akt. İnal, 2008). Örneğin SSCB'de sosyalist ideolojinin kolektif yönelimi eğitsel pratiklere yansıtılırken, ABD'de rekabet odaklı eğitim uygulamaları gerçekleştirilmektedir. Sonuç olarak her devlet, hangi ideolojik yaklaşıma sahip olursa olsun, her devlet, eğitim kurumunu kendi çıkarlarını gerçekleştirmek üzere bir araç olarak kullanır. İdealist filozoflar Fichte ve Hegel'e göre eğitimi düzenleme görevi, devletin alanına girmektedir. Bu anlayış, devletlerin milli-devletler biçiminde örgütlenmesinden sonra daha da yaygınlaşmıştır. Devletin eğitimi, kendi düzenini korumak ve sürdürmek gereksinimi içinde olmasında, milliyetçilik ideolojisi büyük bir rol oynamıştır. 1789 Devrimi ile birlikte Fransız devrimciler, kitleleri kendi görüşlerine çekmek için eğitimi etkili bir propaganda aracı olarak kullanmışlardır. Onlara göre okullardaki müfredat, milliyetçi ruhu yansıtmalıydı. Fransa'dakine benzer bir süreç 19.yüzyılda Prusya'da da yaşanmıştır. Bu ülkede eğitimin, devletin denetimi altına alınmasında milliyetçi düşünürlerin büyük rolü olmuştur. Örneğin Fichte; eğitimi, tüm milli düzeltici güçlerin en büyüğü olarak görmüş ve eğitimin milliyetçi bir içerikle doldurulması gerektiğini öne sürmüştür (İnal'dan akt Özbudun ve Demirer).

Özetle, ideolojilerin eğitimi dönüştürme işlevleri her dönemde ve yönetimde sıklıkla görülmektedir. İktidar/güç merkezi, sahip olduğu ideolojik yaklaşım doğrultusunda eğitim politikalarını yönlendirmekte ve dönüştürmektedir. Antik çağdan günümüze kadar gelen tarihsel süreç içinde eğitim kuramı ve uygulamaları, siyasal ve ideolojik öğretilerden beslenmiştir. İktidarın/devletin eğitime ideolojik bir rol atfetmesi, onun sadece eğitim politikaları oluşturmakta politik taraflılığını göstermez, aynı zamanda eğitimi, toplumun denetlenmesi ve kontrolünde bir düzenleyici mekanizma, baskı aygıtı olarak kullanma amacını da ortaya koyar. Bu bağlamda, eğitim politikaları incelenirken salt ekonomik ve kültürel temelleri değil, siyasal/ideolojik arka planında yatan gizil gerekçeler de dikkatle okunmalıdır.

Teknoloji de tıpkı eğitim gibi ideoloji ile yakından ilişkili bir olgudur. Teknolojinin, egemen politik çıkarların sadece bir işlevi değil, bütün bir parçası olduğunu vurgulayan Dickson, toplumsal ve politik değişim gereksinmesi göz önünde bulundurulmadan teknolojik değişim hakkında düşünmenin olanaksızlığını ifade etmektedir. Yazara göre, önemli bir teknolojik değişim imkânı, ancak politik değişim ve egemen sınıfın ekonomik ve politik bağlarından kurtulmasıyla mümkündür. 'Teknolojide 'uygunsuzluk' kategorisi, az gelişmişlik kategorisi gibi yabancı sermaye ve yerli seçkinlerin ortak çıkarlarının üstünlüğünü pekiştiren dünya ticaret sisteminin kaçınılmaz işlevidir; bu üstünlüğün korunmasında teknoloji, başlıca araçlardan biri durumuna geliyor' (Dickson, 1992: 202).

Genelde, teknolojiye, makine ve aletlerin heterojen bir toplamından çok, bir toplumsal kurum olarak bakıldığında bir toplumun teknolojisinin, egemen eylem ve etkileşim tarzlarıyla örtüşecek biçimde yapılandırıldığını söylenebilir. Her ne kadar bu eylem ve etkileşim tarzları, çoğunlukla teknolojik etkenler tarafından sürdürülüyor ve destekleniyor olsa da öncelikle bir toplum içindeki iktidar ilişkilerinin ve dolayısıyla bu ilişkilerin dile getirildiği ekonomik etkenlerin tarihsel bir ürünüdürler (Dickson, 1992: 213).



Innis'e göre, güç elde etmek için uğraşan toplumdaki mahrum gruplar 'yeni teknoloji biçimleri aramada' önderlik ederler. Herhangi bir grubun kapitalist egemenlik altında keşfedeceği yeni bir teknolojinin üretim, dağıtım ve tüketimi, ekonomik ve yasal yollarla egemen güçler tarafından bastırılmaktadır. Günümüzde kapitalist ülkelerde çokuluslu büyük firmalar sadece üretim, tüketim, dağıtımını değil, aynı zamanda araştırma çabalarını da denetlerler (Erdoğan ve Alemdar, 2010: 143). Dolayısıyla sadece emek gücünü kullanarak yaşayanların yeni teknolojiler bulması ve yaygınlaştırması, ekonomik ve siyasal açıdan imkânsızdır. Habermas'a göre, 19.yüzyılın sonundan itibaren, geç kapitalizmi belirten öteki gelişme eğilimi gittikçe daha güçlü bir şekilde yerleşmektedir: *teknik bilimselleştirilmesi*. Yazara göre emeğin üretkenliğini yeni teknikler uygulayarak artırma yolundaki kurumsal baskı, kapitalizmde her zaman var olmuştur. Böylece teknik ve bilim, birinci üretici güç haline gelirler (1993: 49-50). Habermas, iktidarın belirli amaçları ve istemlerinin, tekniğe sonradan ve dışarıdan empoze edildiği argümanına karşı çıkarak, iktidarın amaçlarının teknik aygıtın yapısına bizzat dâhil olduğunu öne sürmektedir. Yazara göre teknik, tarihsel-toplumsal bir tasarımdır ve toplumun ve topluma hükmedenlerin amaçları doğrultusunda belirlenir. "İktidarın böyle bir amacı maddidir ve bu bakımdan bizzat teknik aklın biçimine aittir" (Habermas, 1993: 32).

Doğaya gittikçe daha etkin bir hükmetmenin yolunu açan bilimsel yöntem, daha sonra doğaya hükmetme aracılığıyla insanların insanlar üzerindeki gittikçe daha etkin iktidarı için saf kavram ve aletleri de sunmuştur. Günümüzde iktidar kendini salt teknoloji aracılığıyla değil, tersine teknoloji olarak ölümsüzleştirmekte ve genişletmektedir ve bu da bütün kültür alanlarını içine alan, geniş politik erki, büyük meşrulaştırmayı sağlamaktadır. "Böylelikle, teknolojik rasyonellik iktidarın haklılığını ortadan kaldırmaktan çok onu korumak-

*tadır ve aklın aletselci ufku rasyonel türde bütünselci bir topluma açılmaktadır"* (Habermas, 1993: 33-34).

Dickson'a göre (1992:182) belli bir ortama uyarlanan teknolojiyi belirleyen etmenler, bu seçimi yapanların sınıfsal çıkarları ve bu seçimin yapılmasında kullanılan toplumsal, ekonomik ve ideolojik değerler dizisidir. Bunlar bize teknolojik değişimin politik boyutunu anımsatan politik konulardır. Dickson'a göre (1992: 195) sanayileşmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki ilişki aslında uygulamada çoğunlukla politik ve ekonomik bir egemenlik ilişkisiyken bir karşılıklı işbirliği ilişkisi olarak gösterilmektedir.

*Örneğin, ara teknoloji taraftarları, teknoloji seçiminin gelişmekte olan bir ülkenin karşı karşıya kaldığı en önemli seçimlerden biri olduğunu ileri sürdüklerinde, sorulması gereken soru, 'kimin tarafından ve kimin için seçim?' olmalıdır. Birçok az gelişmiş ülkede ekonomik durum, yabancı sermaye ve yerli seçkinlerin ortak ekonomik ve politik çıkarları tarafından belirlenmektedir. Palazlanan kapitalist sistem içinde tüketici ve artı değer üreticisi olmayan kırsal kesimdeki yoksullar, giderek politik süreçten kopmaktadır (Dickson, 1992).*

Böyle bir durumda teknoloji seçimi demokratik olmaktan ziyade dış yardımlara, yatırımlara ve bunları destekleyen kavram ve ideolojilere bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Bu da sorunun teknolojik olduğu kadar politik boyutu da olduğunu göstermektedir. Burada sorunu sadece teknolojik boyutu ile ele almak ideolojik bir çarpıtma olarak değerlendirilmelidir. Teknoloji yalnızca, makineleriyle, bir toplumun kendi iktidar yapısını koruduğu ve desteklediği fiziksel araçları sağlamakla kalmaz aynı zamanda toplumsal bir kurum olarak tasarımıyla bu toplumsal yapıyı yansıtır. Bir toplumun teknolojisi, hiçbir zaman o toplumun iktidar yapısından yalıtılamaz ve bu yüzden de hiçbir zaman politik bakımdan tarafsız olarak görülemez.

**Teknoloji yalnızca, makineleriyle, bir toplumun kendi iktidar yapısını koruduğu ve desteklediği fiziksel araçları sağlamakla kalmaz aynı zamanda toplumsal bir kurum olarak tasarımıyla bu toplumsal yapıyı yansıtır.**

**Eğitim sisteminin ihtiyaçlarının doğru tespit edilmeden uygulanan politikalardan başarı beklemek elbette gerçekçi bir yaklaşım değildir.**

### 3. Türkiye eğitimde dönüşümün iktisadi etkileri

Türkiye'de eğitim politikalarının son on yılı incelendiğinde son derece hızlı bir değişim göze çarpmaktadır. Bu değişimin bir kısmı sisteme ilişkin yapısal düzenlemeler iken, büyük bir bölümü ise mevcut eğitim sorunlarını ortadan kaldırmayı hedefleyen palyatif çözümlerden ibarettir. Eğitim bütçeleri yıldan yıla artış gösterirken uluslararası değerlendirmelerde öğrencilerin başarısızlığı eğitime ayrılan kaynakların verimli kullanılmadığının işaretidir.

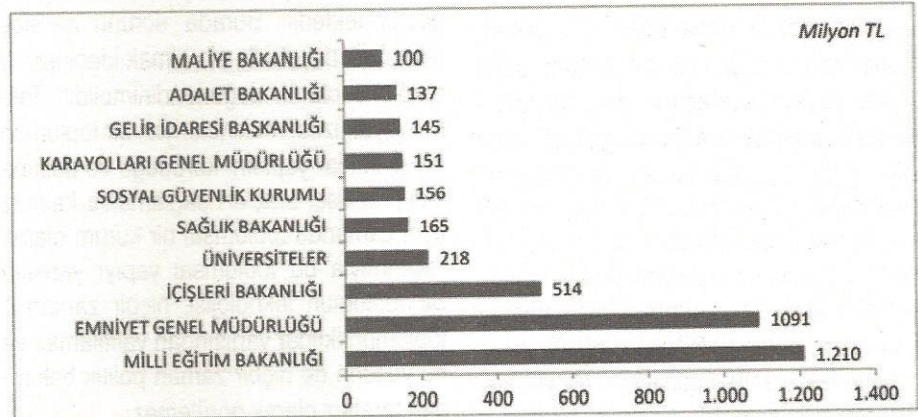
Çalışmanın şimdiye kadar olan bölümünde ele aldığımız eğitimde teknoloji kullanımının ideolojik etkilerinin yanı sıra, son derece önemli olan iktisadi ve pedagojik etkileri de bulunmaktadır. Bu bölümde öncelikle eğitim sisteminde yapılan gerek finansman gerekse ideolojik açıdan en önemli dönüşüm olarak değerlendirdiğimiz eğitimde FATİH Projesi'ne ilişkin birkaç sayısal verinin ardından Türkiye'de milli eğitime ayrılan kaynakları bütçe rakamları üzerinden inceleyeceğiz.

"FATİH Projesi", 1 milyar TL ile 2018 yılında en fazla ödenek ayrılan BİT (bilgi iletişim teknolojisi) projesi olmuştur. Söz konusu projenin pilot uygulaması gerçekleştirilen 2011-2012 yılından günümüze kadar devam eden süreçte yapılan mal ve hizmet alımları Kamu

ihale Kanunu kapsamı dışına çıkarılarak şeffaflıktan uzak bir biçimde süreç devam etmiştir. Grafik 1'de görüldüğü üzere Milli Eğitim Bakanlığı'nın ayrılan bütçenin neredeyse tamamına yakını söz konusu projeye tahsis edilmiştir. Üstelik bu grafik 2012 yılından bu yana benzerlik göstermekte; projeye bugüne dek yaklaşık 8 milyar TL ayrıldığı tahmin edilmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı faaliyet raporları incelendiğinde projeye ilişkin hedeflerin büyük bir kısmına ulaşılmada başarısız kalındığı görülmektedir. Üstelik projenin başlangıcından 7 yıl geçtikten, geleceğe dönük yüklenimler içeren milyar dolarlık ihaleler yapıldıktan sonra, tabletlı eğitimin istenen hedeflere ulaşılmada yeterli olmayacağına karar verilerek klavyeli bilgisayarlar ile projenin sürdürüleceği açıklanmıştır<sup>1</sup>. Projenin pilot uygulaması döneminde yapılması gereken planlamanın ve ölçme değerlendirmenin yapılması, pedagojik etkilerinden ziyade çok uluslu bilişim firmalarına rant sağlamak amacıyla yürütüldüğünün bir işaretidir. Eğitim sisteminin ihtiyaçlarının doğru tespit edilmeden uygulanan politikalardan başarı beklemek elbette gerçekçi bir yaklaşım değildir. Mevcut sistemdeki eğitim problemlerini çözmek bir yana derinleştirici etkiler gösteren bu proje öte yandan bütçenin verimli kullanılması ilkesi ile de çelişki göstermektedir.

**Grafik 1: 2018 Yılında En Fazla Bilgi İletişim Teknolojisi Yatırımı Yapacak İlk 10 Kamu Kurumu**



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2018

**Tablo 1: MEB Bütçesinin Yıllar İçindeki Seyri**

	GSYH	Merkezi Yönetim Bütçesi (TL)	MEB Bütçesi	MEB Bütçesi/GSYH	MEB Bütçesi/GSYH
2006	758 390 785 210	174 958 100 699	16 568 145 500	2,18	9,47
2007	843 178 421 420	204 988 545 572	21 355 634 000	2,53	10,42
2008	950 534 250 715	222 553 216 800	22 915 565 000	2,41	10,30
2009	952 558 578 826	262 217 866 000	27 446 778 095	2,88	10,47
2010	1 098 799 348 446	286 981 303 810	28 237 412 000	2,57	9,84
2011	1 297 713 210 117	312 572 607 330	34 112 163 000	2,63	10,91
2012	1 416 798 489 819	350 898 317 817	39 169 379 190	2,76	11,16
2013	1 567 289 237 901	404 045 669 000	47 496 378 650	3,03	11,76
2014	1 748 167 816 609	434 995 765 000	55 704 817 610	3,19	12,81
2015	1 952 638 408 908	472 943 000 000	62 000 248 000	3,18	13,11
2016	2 148 000 000 000	570 507 000 000	76 354 306 000	3,55	13,38
2017	2 404 000 000 000	645 124 000 000	85 048 584 000	3,54	13,18

**Kaynak:** Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim 2016/2017

Öte yandan bütçenin verimli harcanması kadar eşitlikçi harcanması da son derece önemlidir. 2014-15 eğitim-öğretim yılından bu yana özel okullara teşvik ödenmesi kamu kaynaklarının eğitim alanında eşitlikçi kullanımı ilkesiyle gelişmektedir. Son yıllarda özel öğretim kurumlarında öğrenim gören çocukların payı artış göstermektedir. Kamu bütçesinden özel okullara ödenen teşviklerin, kaynakların eşitlikçi kullanımı bakımından incelenmesi gerekir. Öğrenci başına yıllık 2.860 TL ile 4.000 TL arasında değişen teşvikler hâlihazırda çocuğunu özel okula gönderebilecek olan ailelerin yararına oluyor. Oysa bu bütçe, devlet okullarındaki onarım, bakım, temizlik gibi pek çok önemli ihtiyacı karşılamak için; özellikle yoksul çocukların beslenme ihtiyacını karşılamak için kullanılabilir (ERG, 2017: 28).

Eğitimde özelleştirme uygulamaları genel özelleştirme uygulamalarından çeşitli yönleriyle farklılıklar göstermektedir. Eğitimde özelleştirme, sadece özel okul ve dershanelerin açılması ya da devlet okullarındaki eğitimin katkı payı ve harç adı altında ücretlendirilerek bu ücretlerin gün geçtikçe artırılması gibi yöntemlerle sınırlandırılmamaktadır. Bu uygulamanın dışında eğitim kurumla-

rının belli asli ya da yan faaliyetlerinin taşeronlaştırılması ve paralı uygulamalar haline getirilmesi de söz konusudur (Eğitim-Sen, 2012: 38).

Eğitimde kamusal boyutu gerileterek piyasacı zihniyeti öne çıkarmaya yönelik faaliyetler arasında önem taşıyan bir diğer önemli boyut, kamu-özel işbirliği ya da ortaklığı faaliyetleri aracılığıyla okullarda kamusal finansmanın özel kesimden, şirketlerden sağlanan finansmanla yer değiştirmesine dönük çabalaradır. Bu anlamda bu çalışmalar, uluslararası alanda eğitimde "gizli özelleştirme" pratikleri olarak adlandırılmaktadır (Eğitim-Sen, 2012: 39).

Milli Eğitim Bakanlığı'na merkezi bütçeden ayrılan pay rakamsal olarak artmakla birlikte milli gelir içinde dikkate değer bir artış gözlenmemiştir. Öte yandan eğitime ayrılan kaynakların eğitimin niteliğini iyileştirecek, öğrencilerin başarı düzeylerine anlamlı bir katkı sağlayacak etkiler göstermediği de PISA ve TIMMS gibi uluslararası değerlendirmelerin sonuçlarından rahatlıkla okunmaktadır.

Son yirmi yıllık süreçte MEB bütçesinden yatırıma ayrılan pay, yüzde 15,01'den yüzde 9 düzeyine gerilemiştir. MEB bütçesi, önemli kamu yatırımları yerine yaklaşık yüzde 70 oranında personel gider-

**Özel okullara teşvik ödenmesi kamu kaynaklarının eğitim alanında eşitlikçi kullanımı ilkesiyle gelişmektedir.**

Tablo 2: Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinden Yatırımlara Ayrılan Pay

Yıl	MEB Bütçesi (TL)	MEB Yatırım Bütçesi (TL)	MEB Bütçesinden Yatırıma Ayrılan Pay (%)
1997	512 234 445	76 884 950	15,01
1998	1 243 108 000	373 262 000	30,03
1999	2 131 808 500	408 341 000	19,15
2000	3 350 330 000	666 782 000	19,90
2001	4 046 305 625	779 855 000	19,27
2002	7 460 991 000	1 281 690 000	17,18
2003	10 179 997 000	1 479 050 000	14,53
2004	12 854 642 000	1 244 150 000	9,68
2005	14 882 259 500	1 230 306 000	8,27
2006	16 568 145 500	1 241 498 000	7,49
2007	21 355 634 000	1 490 000 000	6,98
2008	22 915 565 000	1 296 704 000	5,66
2009	27 446 778 095	1 256 188 195	4,58
2010	28 237 412 000	1 785 327 000	6,32
2011	34 112 163 000	1 995 625 000	5,85
2012	39 169 379 190	2 600 000 000	6,64
2013	47 496 378 650	3 955 000 000	8,33
2014	55 704 817 610	5 192 300 000	9,32
2015	62 000 248 000	5 494 000 000	8,86
2016	76 354 306 000	6 284 628 000	8,23
2017	85 048 584 000	7 237 121 000	9,00

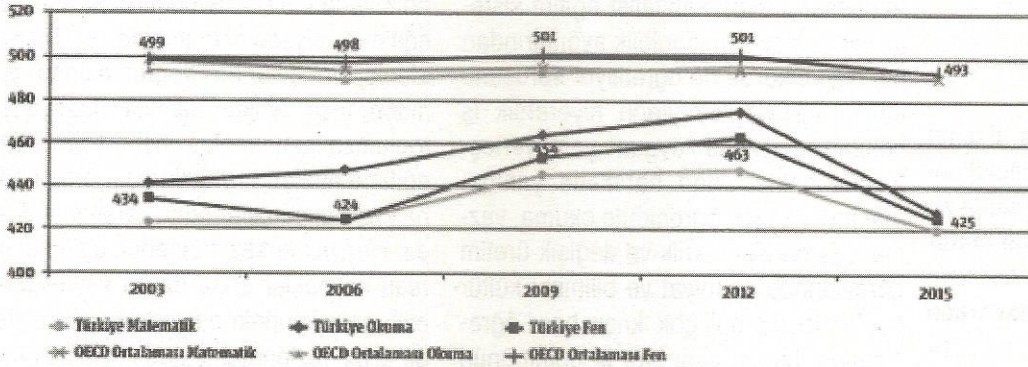
**Kaynak:** Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim 2016/2017

lerine ayrılmaktadır. Bu durum eğitimin finansman kaynağının hanehalklarının bütçelerinden karşılanması sonucunu doğurmaktadır.

Eğitime ayrılan kaynakların bütçedeki büyüklüklerine ilişkin verilerin ardından öğrencilerin başarı düzeylerine dair verilere bakmak yerinde olacaktır. Sonuçları açıklanan son sınav olan PISA 2015, Türkiye'deki 15 yaş grubu nüfusun yaklaşık %70'ini temsil eden bir örnekleme uygulanmıştır. Türkiye, 2015'te değerlendirmeye katılan 70 ülke içinde matematikte 49., okumada 50. ve fende 52. sırada yer almıştır. Sıralamada geride olmasına karşın Türkiye'nin puanları 2012 yılına dek istikrarlı bir biçimde artma eğilimindeyken 2015 yılında değerlendirmenin gerçekleştirildiği her üç alanda da gerileme görülmüştür (bkz. Grafik 1).

Öte yandan TIMSS sonuçlarını da eğitimde eşitsizlikler açısından ele almak büyük önem taşıyor. PISA'da 15 yaş grubu öğrenciler için görülen bölgeler arası başarı farkı TIMSS'te 4 ve 8. sınıflar seviyesinde de göze çarpmaktadır. Matematikte 4. sınıf düzeyinde Türkiye geneli ortalaması en yüksek bölge olan Batı Karadeniz ile en düşük olan Güneydoğu Anadolu arasında 93 puan, 8. sınıf düzeyinde en başarılı bölge olan Batı Marmara ile ortalaması en düşük olan Ortadoğu Anadolu arasında 77 puanlık bir başarı farkı bulunuyor. Ayrıca, Güneydoğu Anadolu ve Ortadoğu Anadolu bölgelerinde yaşayan 4 ve 8. sınıf öğrencilerinin hem matematik hem de fen bilimleri ortalamaları Türkiye ortalamasının altında kalıyor (ERG, 2016: 134)

**Grafik 2: Türkiye’de ve OECD Ortalamasında Fen, Matematik ve Okuma Puanlarının Yıllar İçerisinde Değişimi**



**Kaynak:** Eğitim Reformu Girişimi Raporu, 2016/2017

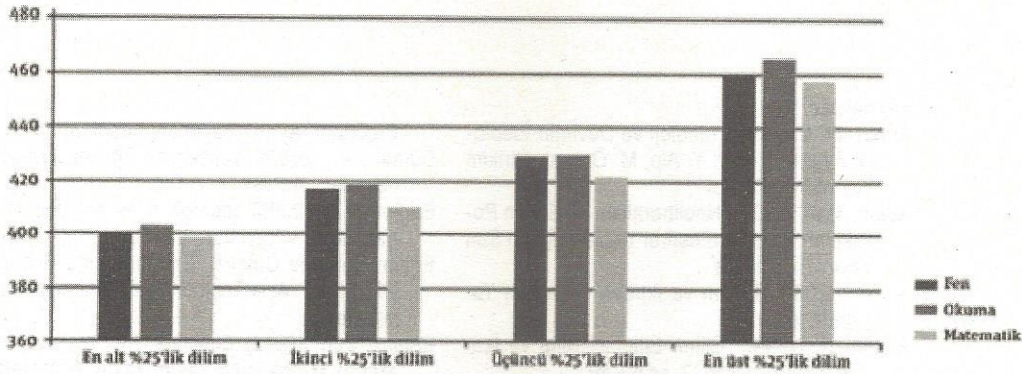
#### 4. sonuç

Lenin’in kapitalist Batı toplumlarında okula ilişkin şu tespiti, eğitimin toplumsal düzenle ilişkisini ortaya koymak açısından anlamlı görünmektedir: “*Burjuva devleti ne kadar kültürlü ise, o ölçüde ustalıklı aldatır. Bunu yapmak için okulun siyasanın dışında kalabileceğini, böylece tüm topluma hizmet edeceğini öne sürdü. Aslında okul, burjuva elinde sınıf ruhu ile doluydu. Amacı kapitalistlere gönüllü köleler ve yetenekli işçiler yetiştirmektir*” (Russell, 1981: 127).

Bilimsel bilgi ile iktidar arasındaki yakın ilişkiyi vurgulayan Foucault’a göre iktidar/güç, bilimsel bilgide içkindir. Bilimsel bilgi formunda bilgi ile iktidarı birbirinden ayırmak olanaksızdır. Görmenin hege-

monyası, iktidarın/gücün hegemonyasıdır. “Gören bakış, egemen olan bakıştır (Foucault’tan aktaran Arslan, 1999: 76). Bilgiyle gücü ayrı ayrı ele almanın ve dolayısıyla bunların ilişkilerinden söz etmenin imkânsız olduğu düşüncesinden hareket eden düşünürü göre bilgi, güçte/iktidarda, iktidar/güç ise bilgide içkindir. Foucault’a göre hiçbir bilgi yapısı, kendi içinde bir güç/iktidar formu olan ve mevcudiyeti ve fonksiyonuyla diğer güç/iktidar formlarına bağlı bulunan bir iletişim, kayıt, biriktirme ve yayma sistemi olmaksızın şekillenemez. Buna karşın hiçbir güç/iktidar, bilginin üretimi, tahsisi, dağıtımı ya da alıkonması olmaksızın tatbik edilemez. Bu düzeyde bir tarafta bilgi, diğer tarafta toplum, bir tarafta bi-

**Grafik 3: PISA 2015’te Türkiye’de Sosyoekonomik Düzeye Göre Başarı Puanları**



**Kaynak:** Eğitim Reformu Girişimi Raporu, 2016/2017

**Bir ülkenin geleceğinin inşasında en önemli faktör olan eğitimin ideolojik etkilerden arındırılarak bilimsel ve laik bir temele oturtulması, hiçbir siyasi erkin tekelinde ve çıkarları doğrultusunda sürdürülmemesi, ayrıca kamu kaynaklarının verimli ve adil bir biçimde dağılımının sağlanması zorunludur.**

lim diğer tarafta devlet yoktur, yalnızca temel bilgi/güç/iktidar formları vardır (Sheridan'dan aktaran Arslan, 1999: 78). Althusser (1978), kapitalist eğitim sistemi içinde devletin ideolojik aygıtlarından biri olan Okul'da ne öğretiliyor sorusunu eğitim yoluyla, bireylerin hiyerarşik iş bölümü içerisinde "uygun" yere yerleştirildiği noktasından hareketle yanıtlamaktadır. Yazar, öğrenimde okuma, yazma, sayma gibi teknik ve değişik üretim görevlerinde edebiyat ve bilimsel kültür öğeleri içeren pek çok 'know how' öğretildiğine, bunun yanı sıra iş bölümünün her görevlisinin "tayin edildiği yere göre uyması gereken" terbiye- görgü kurallarının öğretildiğine dikkat çekmektedir. Toplumsal-teknik iş bölümüne ve nihayetinde sınıf egemenliğinin yerleştiği düzenin kurallarına saygı kurallarının öğretildiği vurgulanmaktadır. Yazar, Fransızca'yı düzgün konuşma, düzgün yazma gibi derslerin verilmiş amacı olarak aslında gelecekteki kapitalistlere ve uşaklarına, düzgün biçimde emretme ve itaat etme jargonunun yerleştirilmeye çalışıldığına işaret etmektedir.

Türkiye'de eğitimin son on yıldaki dönüşümü incelendiğinde müfredat değişiklikleri, 4+4+4 sistemi, teknoloji yoğun eğitimi içeren FATİH Projesi, eğitim emekçilerinin güvencesiz ve esnek çalışma koşulları ve her yıl değişen sınav sistemleri gibi pek çok istikrarsız politika uygulandığı görülmektedir. Bu düzenlemelerin eğitim sisteminde kökten bir değişiklik yarattığı ancak bu değişimin

ne yazık ki olumlu yönde olmadığı gerek ulusal gerekse uluslararası değerlendirmelerde açıkça gözlenmektedir. Demokratik ve laik bir sistemden uzaklaşarak eğitimin piyasalaştırılmakta ve hakim ideolojinin çıkarları doğrultusunda yeniden inşa edilen eğitimin maliyetleri toplumsallaştırılmakta, her yıl bütçeden eğitime ayrılan kaynaklardaki artış hane halklarının bütçelerinden karşılanmaktadır. Her yıl merkezi bütçeden eğitime ayrılan kaynaklar artsa da bu kaynakların milli gelir içindeki payında kayda değer bir artış gözlenmemektedir. Kaldı ki eğitime ayrılan bütçe hem verimsiz kullanılmakta hem de sosyoekonomik duruma göre eşitsiz bir dağılım sergilemektedir. PISA ve TIMMS gibi uluslararası uygulanan sınav sonuçlarında öğrencilerimizin başarı düzeyi her geçen azalan bir ivme göstermektedir.

Sonuç olarak bir ülkenin geleceğinin inşasında en önemli faktör olan eğitimin ideolojik etkilerden arındırılarak bilimsel ve laik bir temele oturtulması, hiçbir siyasi erkin tekelinde ve çıkarları doğrultusunda sürdürülmemesi, ayrıca kamu kaynaklarının verimli ve adil bir biçimde dağılımının sağlanması zorunludur. Türkiye'de eğitimi ticari bir meta haline dönüştüren anlayışın terk edilerek tüm eğitim paydaşlarının demokratik katılımının sağlanarak kararların alındığı, sadece eğitimin niteliğinin artırılmasının hedeflendiği laik ve bilimsel ilkeler doğrultusunda politikaların oluşturulduğu ve uygulandığı bir sisteme geçilmelidir.

#### kaynaklar

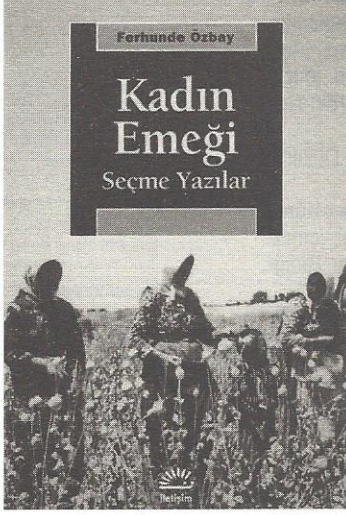
- Althusser, L. (1978), İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları, (çev: Y. Alp, M. Özışık), Birikim Yayınları, İstanbul
- Apple, M.W. (2006). Neoliberalizm ve Eğitim Politikaları Üzerine Eleştirel Yazılar, Eğitim Sen Yayınları, Ankara
- (2006). Eğitim ve İktidar, Kalkedon Yayınları, İstanbul
- Arslan, H. (1999), "Bilim, Bilimsel Bilgi ve İktidar", Doğu ve Batı, 7, ss.63-89
- Dickson, D. (1992), Alternatif Teknoloji: Teknolojik Değişmenin Politik Boyutları, (çev. Nezih

- Erdoğan), Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- Duman, A. (2007). Yetişkinler Eğitimi, Ütopya Yayınları, Ankara
- Eagleton, T., (2005). İdeoloji, (Çev. Muttalip Özcan), Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- Eğitim Reformu Girişimi, Eğitim İzleme Raporu 2016-2017, Açık Toplum Vakfı, Sabancı Üniversitesi
- Eğitim- Sen, (2012) Eğitimde AKP'nin 10 Yılı, Mattek Matbaacılık Basım Yayın, Genişletilmiş 2.basım
- Gutok, G.L. (2001), Eğitime Felsefi ve İdeolojik

- Yaklaşımlar, (çev. Nesrin Kale), Ütopya Yayınları, Ankara
- Habermas, J. (1993). İdeoloji Olarak Teknik ve Bilim (çev. Mustafa Tüzel), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul
- İnal, K. (1992), 'Bazı Paradigmalarda Eğitim ve Özgürlük İlişkisi', Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt 25, sayı 2, ss. 796-820
- İnal, K. (1996), Eğitimde İdeolojik Boyut, Doruk Yayıncılık, Ankara
- Kalkınma Bakanlığı (2018) Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yatırımları, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Bilgi Toplum Dairesi
- Milli Eğitim Bakanlığı (2017) Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim 2016/2017
- Önder, İ., (1999), 'Eğitim Üzerine', (İç.) Eğitim: Ne İçin? Üniversite: Nasıl? YÖK: Nereye?, Ütopya Yayınevi, Ankara
- Özbek, S. (2011). İdeoloji Kuramları, Notos Kitap Yayınevi, İstanbul
- Özbudun, S. ve Demirel, T. (1999), 'İdeolojinin Üretimi, Yeniden Üretimi ve Üniversiteler' (iç.) Faruk Alpkaya, Temel Demirel vd. (der.), Eğitim: Ne İçin? Üniversite: Nasıl? Yök: Nereye?, Ütopya Yayınevi, Ankara
- Russell, B. (1981). Eğitim ve Toplum Düzeni, Varlık Yayınları, İstanbul
- Sayılan, F. (2001), 'Paradigma Değişirken: Küreselleşme ve Yaşam Boyu Öğrenme', içinde Cevat Geray'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayını, ANKARA, ss.609-624
- Şahin, Ö. (2004), "Althusser'de Devlet, İdeoloji ve Eğitim", Eğitim Bilim Toplum, cilt 2, sayı 6, ss. 84-95

#### dipnot

- 1 [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/egitim/920594/Tablet\\_yok...\\_Fatih\\_Projesi\\_de\\_coktu.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/egitim/920594/Tablet_yok..._Fatih_Projesi_de_coktu.html)



## Kadın Emeği

Seçme Yazılar  
**Ferhunde Özbay**

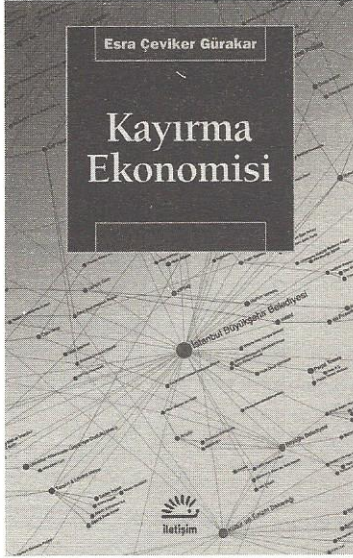
İletişim Yayınevi

Türkiye'de kadın ve çocuk emeği ile işgücü piyasasında her iki emek gücünün kullanılma biçimlerinin dönüşümü Ferhunde Özbay'ın uzun dönemli araştırma faaliyetlerinin önemli bir bölümünü oluşturuyordu.

Bu araştırmalar, 19. yüzyıldan günümüze uzanan tarihsel seyri içinde, haneîçi ve hane dışında, kadın ve çocuk emeğinin kullanılma biçimlerinin dönüşümü, kırsal emek ile kentsel emek arasında yaratılan ayırım, keskin devamlılık ve kırılmalar, çeşitli sosyal sınıf dinamiklerinin ortaya çıkışı ve bu dinamiklerin şekillendirdiği toplumsal hayatla birlikte ele alınmaktadır. Bu kitapta derlenen makaleler, sosyolojik ve tarihsel dönüşümünü sosyal bilimlerin de uzun süre ihmal ettiği kadın ve çocuk emeği çalışmalarının Türkiye'deki ufuk açıcı örneklerindedir.

Kadın Emeği, Ferhunde Özbay'ın 1979-2011 arasında yayımlanmış makalelerinden oluşuyor. Dostları, meslektaşları, öğrencileri ve çalışmalarından etkilenmiş araştırmacıların sunuşları ve açıklayıcı notları, Özbay'ın uzun yıllara yayılan araştırmalarının, onun arzu edeceği şekilde kolektif bir biçimde okurla buluşmasını sağlıyor. Saniye Dedeoğlu, Ayşe Durakbaşa, Yıldız Ecevit, İpek İkkaracan ve Şemsa Özar'ın katkılarıyla...

(Tanıtım Bülteninden)



## Kayıрма Ekonomisi

AKP Döneminde Kamu İhaleleri  
**Esra Çeviker Gürakar**

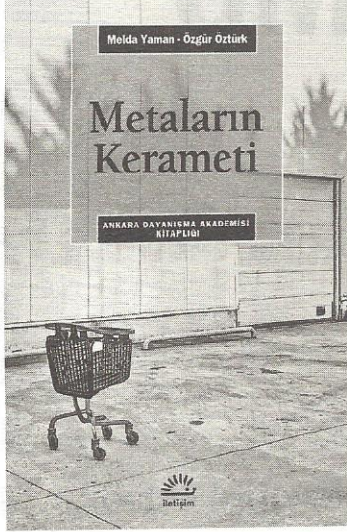
İletişim Yayınevi

“2001 krizi öncesinde ve içinde Türkiye ekonomisinin yönetimini üstlenmiş olan Dünya Bankası - IMF ikilisi, 1980 sonrasında yaygınlaşan yolsuzluk örneklerini yeterince algılamıştı. Bunalımın yarattığı fırsat, bu alanda yeni bir reformun hayata geçirilmesi için kullanılacaktı. Çözüm, bölüşümü etkileyen alanları siyasî iktidardan bağımsız kılan bir dizi 'özerk kurum'un oluşması içinde arandı. (...) Bu inceleme, AKP iktidarı altında bu çerçevenin bozulmasını, tırpanlanmasını anlatan hazin bir öyküdür. (...) Sonuç, ihale sistemine getirilen reform çerçevesinin, kapsamlı bir kayırmacılığa dönüşmesi olacaktır. Sözü geçen kurumsal reformun mimarları da (Dünya Bankası - IMF ikilisi), projelerinin iflasını sineye çekecek; AKP hükümetleriyle imzalanmış anlaşmaları sürdürecektir.”  
Korkut Boratav

Türkiye ekonomisinde kayırmacılığın belirleyici etkisi, öteden beri tartışılır. Esra Çeviker Gürakar'ın çalışması, kayırmacılığın, AKP iktidarı döneminde kazandığı yapısal niteliği analiz ediyor. Kayırmacılığın bu dönemdeki sistematiğinin “ironik” sayılabilecek yanı, böylesi ilişkileri bertaraf etmeye dönük yapısal reformların sağladığı kurumsal altyapı içinde yeniden üretiliyor olmasıdır. Yaklaşık elli bin kamu ihalesinin verilerine dayanan kitapta, siyasal iktidarla sermaye arasındaki ilişki ağının haritası çıkarılıyor. Bu, bir karşılıklı bağımlılık ağıdır. Devlet-özel sektör ilişkisinin gerek kökleşmiş “geleneği”, gerek yeni “muhafazakâr” burjuvazinin oluşum süreciyle iç içe geçen yeni dinamiklerinin ayrıntılı bir tasvirini görüyoruz. Hep “söylenti” ve “söylenme” konusu olan hayatî bir mesele hakkında, somut ve berrak bir analiz.

Tanıtım Bülteninden





## Metaların Kerameti

Melda Yaman, Özgür Öztürk

İletişim Yayınevi

İktisadiyatın kilit ve "sihirli" kavramı metanın, tarihsel ve çok boyutlu bir analizini yapıyor bu kitap. İlk insan toplumlarında metanın yerine dair tarihin ve antropolojinin bulgularından, klasik felsefede –Aristoteles'te– metanın "kerametine"...

"İçinde yaşadığımız kapitalist toplum, birçok yaşamsal nesnenin ve sürecin metalaştığı, her yanımızı alınıp satılan metaların kuşattığı özgül bir tarihsel dönem oluşturuyor. Önümüzdeki, arkamızdaki, sağımızdaki, solumuzdaki her şey meta – yiyecekler, içecekler, giysiler, evler, arabalar, toprak, su... Hatta neredeyse hava bile meta. (...) İnsanın ihtiyaçlarının sınırının olmadığı iddiasıyla, bu binlerce çeşit ürün bir "cennet" vaat ediyor. (...) Her şey için bu metalara muhtacız. Bilim epeydir meta üretiminin devindirici gücü olmuş durumda. Keza sanatın da meta dünyasının dışında kaldığını söylemek hayli güç. (...) Bir yandansa bize vaat edilen 'cennet'

bir cehennem aynı zamanda. Doğru, metalara muhtacız ama metalara sahip olmaksızın kendi canımızı, kanımızı, üretken gücümüzü meta haline getirmekten geçiyor ne yazık ki."

İktisadiyatın kilit ve "sihirli" kavramı metanın, tarihsel ve çok boyutlu bir analizini yapıyor bu kitap. İlk insan toplumlarında metanın yerine dair tarihin ve antropolojinin bulgularından, klasik felsefede –Aristoteles'te– metanın "kerametine"... Modern ekonomi-politikte metanın kazandığı anlamdan, Marx'ın yönteminde ve Kapital'de metanın önemine; metaların fetiş karakterine ve sıradan bir meta olmanın "ötesine" geçen bir meta olarak paraya... Kadınların hane içindeki karşılıksız emeğinin metalaşma sürecinden istisna edilmesinin ataerki-kapitalizm ittifakındaki işlevine. Melda Yaman ve Özgür Öztürk, Ankara Dayanışma Akademisi'nde verdikleri derslerin ürünü olan bu kitapta, meta kavramı üzerinden bütün bir insanlık tarihi ve iktisat bilimi okuması yapıyorlar bir bakıma. Meta kavramı üzerinden, insan oluşumuzun olanak ve kısıtlarını sorguluyorlar.

(Tanıtım Bülteninden)

### ÇAĞRI METNİ

#### "YENİ TÜRKİYE" NİN YENİ KRİZİ

2017 yazında döviz kuru krizi olarak kendini görünür kılan ekonomik krizin nedenleri ve yapısı daha uzun dönemli açıklamalara ihtiyaç duymaktadır. Türkiye'nin kısa ve uzun dönemli ekonomik tercihlerini sorgulanır kılan ekonomik krizin sürdürülemez ölçüde yakıcı sosyal maliyetleri ortadadır. Bu sayımızda: (i) krizin yapısal temellerini; (ii) krizin ekonomik, sosyal ve politik maliyetlerini; (iii) krize cevaben uygulanan ekonomi politikalarını; (iv) krizin temel ekonomik göstergelerdeki yansımalarını ve (v) geleceğe dönük politika tartışmalarını ele alan makalelere yer verilecektir. Katkı sunmak isteyen araştırmacı ve akademisyenlerin yazı başvurularını [iktisatdergisi@gmail.com](mailto:iktisatdergisi@gmail.com) adresine göndermelerini rica ediyoruz.

Sayı Editörleri: Özge İzdeş, Mehmet Türkay

# ABONELİK FORMU

Ad Soyad:

Adres:

TC Kimlik No:

Telefon / Faks:

Abone bedeli tutarı:

.....Bankası'na yatırdım, makbuz fotokopisi ektedir.

İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti İktisadi İşletmesi

Garanti Bankası Harbiye Şubesi

HESAP NO: 078-6299680

IBAN: TR93 0006 2000 0780 0006 2996 80

Nakit ödemek istiyorum.(İstanbul için geçerlidir.)

Kredi kartı hesabıma borç kaydediniz.

Visa  Master - Euro Card  Diners Club

Kredi Kartı No:

Son Kullanma Tarihi:

Kart Sahibi:

İmza: .....

İFMC Tel : (0212) – 252 61 30

İFMC Faks : (0212) – 292 60 85

Yıllık abonelik bedeli 80 TL.

İFMC Üyeleri, öğrenci ve öğretim üyeleri için 70 TL.





