

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

ULUSAL ZENGİNLİĞİN KULLANILIŞI ÜZERİNDEN DEMOKRASİ ANALİZİ
(TÜRKİYE ÖRNEĞİ)

Doktora Tezi

İREM BERKSOY

İstanbul, 2014

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

ULUSAL ZENGİNLİĞİN KULLANIŞILIŞI ÜZERİNDEN DEMOKRASİ ANALİZİ
(TÜRKİYE ÖRNEĞİ)

Doktora Tezi

İREM BERKSOY

Danışman: PROF.DR. İBRAHİM KABOĞLU

İstanbul, 2014

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

HUKUK Anabilim Dalı KAMU HUKUKU Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi İREM BERKSOY'nın ULUSAL ZENGİNLİĞİN KULLANILIŞI ÜZERİNDEN DEMOKRASİ ANALİZİ (TÜRKİYE ÖRNEĞİ) adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 24.01.2014 tarih ve 2014-5/8 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi ...13.02.2014...

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

	Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
1.	Tez Danışmanı Prof. Dr. İBRAHİM KABOĞLU	
2.	Jüri Üyesi Prof. Dr. TURAN YILDIRIM	
3.	Jüri Üyesi Prof. Dr. BİLLUR YALTI	
4.	Jüri Üyesi Prof. Dr. H.NURİ YAŞAR	
5.	Jüri Üyesi Prof. Dr. ESRA EKMEKÇİ ÇALICIOĞLU	

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı	: İrem Berksoy
Anabilim Dalı	: Hukuk
Programı	: Kamu Hukuku
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu
Tez Türü ve Tarihi	: Doktora- Şubat 2014
Anahtar Kelimeler	: Mali Demokrasi, Demokratik Bütçe, İnsan Hakları, Vergi, Kamu Harcamaları

ÖZET

ULUSAL ZENGİNLİĞİN KULLANILIŞI ÜZERİNDEN DEMOKRASİ ANALİZİ (TÜRKİYE ÖRNEĞİ)

Ulusal zenginliğe; ilgili yılda hanelerin ve kamunun toplam servet tutarına o senenin milli gelir miktarı eklendikten sonra ortaya çıkan tutardan, kişilerin (kamu ve özel) toplam borcu düşülerek ulaşılabilir. Demokrasi; herkesin- yaş, cinsiyet, gelir grubu ve ideoloji bakımından- kendi farklılığı/ menfaati ile siyasete katılabilme ve kendi farklılığı ile siyaseti etkileyebilmesidir. Bu çalışma, bir devletin demokratik karakter taşıyıp taşımadığı ortaya konurken öncelikle incelenmesi gerekenin, ulusal zenginliğin paylaşımı olduğu düşüncesi üzerine kuruludur. Çünkü devlet şeklindeki bir örgütlenmeden herkesin beklentisi, ancak daha iyi bir yaşam olabilir. Barınma, sağlık, eğitim, özgürlük, kültür, yeşil alan ve insanın diğer tüm ihtiyaçlarını karşılayan daha iyi bir yaşamın ise; parasal bir karşılığı vardır. Herkes, kendi ihtiyaçlarının karşılanması noktasında ulusal zenginlikten adil bir pay alıyor olmalıdır. Ve yine herkes; bu adil payın belirlenmesi aşamasına, kendi farklılığı/ menfaati ile katılabilmelidir. Bu doğrultuda konu, ikili başlıklandırma sistemine uygun olarak iki ana başlık altında çalışılmıştır. Herkesin ulusal zenginlikten adil pay alması, meselenin esas (parasal) boyutu olarak ikinci bölümde; herkesin adil payın belirlenme aşamasına kendi farklılığı ile katılabilmesi, meselenin usul boyutu olarak birinci bölümde yer almıştır. Türkiye’de mali mevzuatın, ulusal zenginliği paylaşırışı yönünden insan hakları ve demokratik prensiplere açık uyumsuzluğu; bu uyumsuzluğu kırabilecek karşı kuvvet ve denetim mekanizmalarının ise, uygulamaya konulmadığı tespit edilmiştir.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname : İrem Berksoy
Field : Law
Programme : Public Law
Supervisor : Professor İbrahim Kaboğlu
Degree Awarded and Date : Phd- February 2014
Keywords : Fiscal Democracy, Democratic Budget,
Human Rights, Tax, Public Expenditures

ABSTRACT

DEMOCRACY ANALYSIS THROUGH THE USE OF THE NATIONAL WEALTH (CASE OF TURKEY)

We can reach to national wealth by aggregating total wealth (household and public) and national income of related year then, subtracting the total debt of people (public and private) from this amount. Democracy is the ability of everyone to participate the politics with her/ his difference/ interest depending on age, gender, income level and ideology and affect the politics with this difference. This study is based on the thought which puts forward the distribution of national wealth is the first to handle while revealing whether a state has a democratic character or not. Because everyone expects a better life from an organization called state and such a life which provides housing, health care, education, freedom, culture, and greenbelt has a monetary value. Everyone should take a fair share out of national wealth to fulfill their needs. Also everyone should join to the determination of this fair share by her/ his difference/ interest. That's why this study is has two main headers. In the second (and also the main) part, monetary dimension of the issue constitutes the study of everyone's getting fair share of national wealth. In the first part, the procedural dimension of the issue constitutes the study of everyone's involvement in determination of fair distribution of national wealth with their own differences. It's been identified that fiscal legislation in Turkey is clearly in disharmony with human rights and principles of democracy in terms of national wealth distribution. Also, it's been detected that the counter-force and control mechanisms are not being applied to this disharmony.

ÖNSÖZ

Bir toplumun ürettiği zenginliğin, o toplum içerisinde adil paylaştırılmamasının sonucu olarak yurttaşların insan onuruna yaraşır bir yaşam standardına/ insan haklarına sahip olmadığı bir devlet örgütlenmesinin, gönüllü biraradalığa/ demokrasiye dayandığı iddiası; insanın rasyonel doğasıyla çelişir.

Bu çalışma; T.C. Devleti bünyesinde üretilen zenginliğin toplumsal pay edilmesini, insan hakları perspektifinden ortaya koymayı amaçlamıştır. Değerli katkılarından dolayı danışmanım Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu'ya, tez jüri üyelerim Prof. Dr. Billur Yaltı, Prof. Dr. Turan Yıldırım, Prof. Dr. H. Nuri Yaşar ve Prof. Dr. Esra Ekmekçi Çalicioğlu teşekkür ederim. İnsan Haklarına dair bir şeyler söyleyebilmemizi sağlayan başta Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu, Prof. Dr. Nihal Saban, Prof. Dr. Billur Yaltı, Prof. Dr. Nurşen Caniklioğlu, Prof. Dr. Turan Yıldırım, Prof. Dr. H. Nuri Yaşar olmak üzere Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi hocalarımıza ayrıca teşekkür ederim.

Çalışma sürecinde TÜBİTAK'ın yurtdışı doktora araştırma bursundan ve İSAM'ın sağladığı çalışma ortamından faydalandım.

İÇİNDEKİLER

	Syf No
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1
1. ULUSAL ZENGİNLİĞİMİZİN KULLANIM USULÜNÜN DEMOKRATİKLİK ANALİZİ	
1.1. Bütçe Hakkının Kullanımında Yetkiler ve Sorumluluklar Yönlerinden Demokratik Uygunluk.....	13
1.1.1. Bütçe Hakkının Kullanımında Yetkiler.....	13
1.1.1.1. Hükümet ve Bakanlıklar.....	16
1.1.1.1.1. Bütçe Politikasının Belirlenmesi.....	16
1.1.1.1.2. Harcamacı İdarelerin Ödeneklerinin Belirlenmesi.....	27
1.1.1.1.3. Bütçenin Yazımı.....	28
1.1.1.1.4. Bütçenin Uygulanması.....	38
1.1.1.2. Parlamento.....	39
1.1.1.2.1. A Priori Yasama Çalışması.....	46
1.1.1.2.2. A Posteriori Yasama Çalışması.....	48
1.1.1.2.3. Sürekli Denetim.....	53
1.1.1.3. Bağımsız Üst Denetim Kurumları.....	53
1.1.1.4. Devlet Dışı Kurum ve Kuruluşlar.....	63
1.1.1.4.1. Sivil Toplum Örgütleri.....	63
1.1.1.4.2. Medya.....	63
1.1.1.4.3. Uluslararası Finans Kuruluşları ve Gönüllü/Bağışçı Örgütler.....	67
1.1.2. Bütçe Hakkının Kullanımında Yetkilerin Ardılı Sorumluluklar.....	69
1.1.2.1. Yürütme Fonksiyonu İşlemlerinden Doğan Sorumluluklar.....	86
1.1.2.2. Yargı Fonksiyonu İşlemlerinden Doğan Sorumluluklar.....	97
1.1.2.3. Yasama Fonksiyonu İşlemlerinden Doğan Sorumluluklar.....	100
1.2. Bütçe Sürecinin (İyi Yönetişim) Araçlarına Başvuru Yönünden Demokratik Uygunluk.....	109
1.2.1. Bir Sosyal Demokrasi Aracı Olarak Mali Desantralizasyon.....	111
1.2.1.1. Mali Yetkileri Özel Hukuk Alanına Terk Etme.....	111
1.2.1.1.1. Bütçeyi Küçültme.....	111

1.2.1.1.2. Deregölasyon.....	112
1.2.1.2. Mali Yetkileri Kamu Hukuku Alanında Farklı Kişilere Devretme.....	112
1.2.1.2.1. Yerel Yönetimlerin Mali Yetki ve Sorumluluklarını Arttırma ve Hizmette İhtiyaca Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi.....	112
1.2.1.2.2. Kurum İçi Kişi ve Birimlerin Mali Yetki ve Sorumluluklarını Arttırma.....	115
1.2.1.2.3. Özerk Kuruluşlar.....	116
1.2.2. Bir Sosyal Hukuk Devleti Aracı Olarak Fren ve Denge Mekanizmaları.....	119
1.2.2.1. Liyakat denetimi : Performans Ölçümü.....	119
1.2.2.2. Kalkınma Politikalarının Belirlenme ve Yönetiminin Denetlenme Aşamalarında Parlamento ve STK'ların Dahiliyeti.....	124
1.2.2.3. Ulusal ve Uluslararası Bağımsız Denetim Kurumları.....	126

2. ULUSAL ZENGİNLİĞİMİZİN KULLANIM ESASININ DEMOKRATİKLİK ANALİZİ

2.1. Ulusal Zenginliğin Adil Paylaşımı Yönünden Demokratik Uygunluk.....	127
2.1.1. Bütçe Hakkının Hukuk Devleti Sınırı.....	131
2.1.1.1. Ayrımcılığa Uğramama Hakkı.....	131
2.1.1.1.1. Kamusal Katılım Yükünün Toplum İçerisinde Dağılımı Yönünden: "Mali Güç" Ölçüsü.....	132
2.1.1.1.2. Kamu Harcamaları Yönünden.....	142
2.1.1.2. Yaşama Hakkı.....	143
2.1.1.2.1. Vergi Koyma Hakkının Sınırı Olarak Yaşama Hakkı.....	146
2.1.1.2.2. Kamu Harcamalarını Belirleme Hakkının Sınırı Olarak Yaşama Hakkı.....	149
2.1.1.3. Mülkiyet Hakkı.....	150
2.1.1.3.1. Özel Mülkiyete Müdahale Yönünden.....	150
2.1.1.3.2. Kamusal Mülkiyete Müdahale Yönünden.....	153
2.1.1.4. İnanç Hürriyeti.....	165
2.1.1.4.1. Kişinin İncancından Ötürü Ayrımcılığa Uğramama Hakkı Yönünden.....	166
2.1.1.4.2. Devletin Dinler Karşısında Tarafsız Kalma Yükümlülüğü Yönünden.....	171
2.1.2. Bütçe Hakkının Sosyal Devlet Sınırı.....	177
2.1.2.1. Kamusal Katılım Yükünün Toplum İçerisinde Dağılımı Yönünden.....	180

2.1.2.2. Kamu Harcamaları Yönünden: "Mali Kaynakların Yeterliliği" Ölçüsü/ Sınıfsal Ayrımcılık.....	181
2.1.3. Bütçe Hakkının Dayanımcı Devlet Sınırı.....	195
2.1.3.1. Barış Hakkı.....	196
2.1.3.2. Gelişme Hakkı.....	205
2.1.3.3. Hayvan Hakları.....	211
2.2. Demokrasinin Finansmanına Aktarılan Kaynak Yönünden Demokratik Uygunluk.....	214
2.2.1. Devlet Bünyesinde Verilen Hizmetlerin Finansmanı.....	216
2.2.1.1. Sosyal Harcamalar.....	216
2.2.1.2. Eğitim Harcamaları.....	232
2.2.1.3. Kontrol ve Sorumluluk Mekanizması (Adalet) Harcamaları.....	237
2.2.2. Devlet Bünyesi Dışında Verilen Hizmetlerin Finansmanı.....	239
2.2.2.1. Siyasal Partiler.....	239
2.2.2.1.1. Siyasal Partilere Devlet Yardımının (Demokrasi) Gerekçesi.....	242
2.2.2.1.2. Siyasal Partilerin Kamusal Finansmanında Demokrasi Şartları.....	244
2.2.2.1.2.1. Siyasal Partilere Ulusal Zenginlikten Verilen Pay ve Bu Payın Partiler Arasında Paylaştırılışı Bakımından.....	245
2.2.2.1.2.2. Finansal Şeffaflık Bakımından.....	253
2.2.2.1.2.2.1. Partilerin Finansal Durumlarına İlişkin Tedarik Etmeleri Gereken Bilgiler.....	255
2.2.2.1.2.2.2. Partilerin Finansal Durumlarına İlişkin Raporların Yayınlanma ve Kamuoyu Denetimine Sunulma Biçimi.....	256
2.2.2.1.2.2.3. Denetim Organının Sahip Olması Gereken Nitelikler.....	259
2.2.2.1.2.2.4. Yasanın İhlali Halinde Uygulanacak Yaptırımlar ve Sorumluluk.....	262
2.2.2.2. Sivil Toplum Kuruluşları.....	264
2.2.2.2.1. STK'ların Kamusal Finansmanı Adı Altında Finanse Edilen Demokrasi Hizmeti.....	267
2.2.2.2.1.1. Sunumunda Hükümetin Görevlendirildiği Hizmetler.....	267
2.2.2.2.1.2. Bireysel ve Toplumsal Menfaatleri Aydınlatma/ Toplumsal Dönüşüm Hizmeti.....	270
2.2.2.2.2. STK'ların Kamusal Finansman Biçimleri.....	272
2.2.2.2.2.1. STK'ların Doğrudan Kamusal Finansmanı.....	273
2.2.2.2.2.1.1. Örgütü Destekleme.....	274
2.2.2.2.2.1.2. Örgütten Tedarik Etme.....	279

2.2.2.2.2.1.3. Örgüte Geri Ödeme Yapma.....	280
2.2.2.2.2.2. STK'ların Dolaylı Kamusal Finansmanı.....	281
2.2.2.2.2.2.1. STK'lara Kamu Malının Bedelsiz ya da Düşük Bedele Kullandırılması.....	282
2.2.2.2.2.2.2. (Örgüt Tipi ve Gelir Kategorilerine Göre) STK'lara Tanınan Muafiyet ve İstisnalar.....	282
2.2.2.2.2.2.3. Yardımseverlik İçin Vergi Teşvikleri.....	283
2.2.2.3. Uluslararası Demokratik İşbirliği ve Sorumluluk Kuruluşları.....	284
SONUÇ	286
KAYNAKÇA	309

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ACP	Afrique Caraibes Pacifique
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AMK	Anayasa Mahkemesi Kararı
AMKD	Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
ANAP	Ana Vatan Partisi
AR-GE	Araştırma ve Geliştirme
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi dergisi
AÜHFM	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
A.Ü.S.B.F.	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BAĞ-KUR kurumu	Esnaf ve Sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanlar sosyal sigortalar
BDDK	Bankacılık Dzenleme ve Denetleme Kurumu
Bianet	Bağımsız İletişim Ağı
BİDEB	Bilim İnsanı Desteklem Daire Başkanlığı
bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
C.	Cilt
CEO	Chief Executive of Organization
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi

CMK	Ceza Muhakemeleri Kanunu
COE	Council of Europe
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSG	La contribution sociale généralisée
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DAC	Development Assistance Committee
DB	Dünya Bankası
DCAF	Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces
DİBK	Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu
DİBKK	Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı
DİSK	Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DMK	Devlet Memurları kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	Demokratik Sol Parti
DTÖ	Dünya Ticaret örgütü
DYP	Doğru Yol Partisi
ESSPROS	The European system of integrated social protection statistics
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities
EVK	Emlak Vergisi Kanununun
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GET	GRECO eveluation team
GRECO	Group of States against corruption
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

GVK	Gelir Vergisi Kanunu
HSYK	Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HMK	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
HUMK	Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
IBP	International Budget Partnership
IDEA	The International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IISS	International Institute for Strategic Studies
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
INSEE	L'Institut national de la statistique et des études économiques
INTOSAI	The International Organisation of Supreme Audit Institutions
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
IPARD	Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development
IPU	Inter-Parliamentary Union
IRA	Irish Republican Army
ISSAI	The International Standards of Supreme Audit Institutions
İHAM	İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi
İHAS	İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
İHAUM Merkezi	Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
İHMD	İnsan Hakları Merkezi Dergisi
İKOP	Öğretmen İstihdam Projeksiyonları Stratejileri ve Sistemlerinin Geliştirilmesi Projesi

İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
İSMMMOM	İstanbul Sebest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
İÜHF	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
KASDEP	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KDVK	Katma Değer Vergisi Kanunu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KVK	Kurumlar Vergisi Kanunu
LGBT	Lezbiyen Gey Biseksüel Trans
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MIVILUDES	Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires
MİT	Milli İstihbarat Teşkilatı
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental organization
NUTS	Nomenclature of Territoriales Statistiques
ODA	Official development assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSCE	Organization for Security and Co-operation
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi

ÖTVK	Özel Tüketim Vergisi Kanunu
PAB	Parlementolar Arası Birlik
Petkim	Petrokimya Holding A.Ş
PPBS	Planlayıcı Programlayıcı Bütçe Sistemi
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PTT	Türkiye Posta Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
QUANGO	Quasi-autonomous non-governmental organisation
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
R.G.	Resmi Gazete
RP	Refah Partisi
s.	Sayfa
S.	Sayı
SCPC	Service central de prévention de la corruption
SEKA	Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları A.Ş.
SHP	Sosyaldemokrat Halkçı Parti
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SPK	Sermaye Piyasası Kurumu
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SOCX	Social Expenditure Database
SODES	Sosyal Destek Programı
SSDF	Savunma Sanayi Destekleme Fonu
SSK	Sosyal Sigortal Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
SYDGM	Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TEAŞ	Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TEPAV	Türkiye Ekonomik Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TSKGV	Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları konfederasyonu
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
vd.	ve devamı
YHGK	Yargıtay Hukuk Genel Kurulu
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu
YURTKUR	Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu

GİRİŞ

Ulusal zenginlik, bir siyasal ekonomi kavramıdır. Siyasal ekonominin konusu; toplum içinde yaşayan insanların maddi ihtiyaçlarının karşılanmasına, insanların refahlarına ilişkin aralarındaki ilişkilerdir¹. Bu doğrultuda zenginlik; "her maddi mal, mülkiyet konusu olabilecek her nesne"² anlamına gelir. Özel kişi için zenginlik olan, (hayali değerler üzerinden düşünce üretmeyen kamu ekonomisinin gözünde, özel kişilerin toplamından başka bir şey olmayan) ulus için de zenginliktir³.

Siyasal Ekonomi'nin çalışma alanının üretim, yeniden dağıtım, tüketim şeklinde klasikleşmiş üçlü ayrımının yaratıcısı; Jean-Baptiste Say'dır⁴. Ekonomi alanında ulusal zenginlik kavramı, günümüzde⁵ ulusların

¹ GIDE, Charles: Principes d'Economie Politique, 1931, s.13.

² Trésor de la Langue Française Informatisé, Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, <http://www.cnrtl.fr/definition/richeesse>.

³ SAY, Jean-Baptiste: Traité d'Economie Politique, Imprimerie de Crapelet, C.1, Paris M.DCCC.XIX (1819), s.342.

⁴ GIDE, s.14.

⁵ "Adam Smith'in en meşhur eserinin başlığında geçen Ulusların Zenginliği, tarih boyunca farklı ölçülere dayandırılarak değerlendirilmiştir. Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH) hesabında kullanılan araçları temin eden ulusal muhasebenin düzenlenişi, 1930- 1970 yılları arasına denk gelir. (...) Bu dönem, önemli kararsızlıklara sahne olmuş ve örneğin Fransa'da yürürlükte olan sözleşmeler, idarelerin ticari olmayan hizmetlerini GSYH tanımına ancak 1976'da dâhil etmiştir. Bu tarihten önce bunlar, (GSYH hesaplanırken bu hesabın) dışında bırakılmışlardır ki bu, siyasi nitelikte bir tercihin müdahalesinin ilk delilidir (...) Ancak tarihe dönüp baktığımızda, başka pek çok delil (...) zenginliğin baskın anlayışının; her devirde, ekonomik gücü elinde bulunduranların, "güçlülerin" menfaat ve fikirlerine dayandığının farkına varmamızı sağlar." (GADREY, Jean: "Richesse (Définition et Mesures de la)", Encyclopædia Universalis France 2014, (atıf şekli: Richesse), <http://www.universalis.fr/encyclopedie/definitions-et-mesures-de-la-richeesse/>). Merkezî ulusal devletlerin ortaya çıkışı, 15. Yüzyıl'a rastlar. Ondan önceki dönem; batı Avrupa'nın, kısmen özerk ekonomik birim meydana getiren bölge ve eyaletler görüntüsü verdiği bir dönemdir. Bu dönemde zenginliğin ölçüsü; ulusal birliğin ekonomik gücü ile bir tüccarın ekonomik gücü arasında paralellik kurularak, elde bulundurulmuş değerli madenlerin miktarına bağlanmıştır (GÖZE, Ayferi: Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonal Sosyalist ve Sosyal Devlet, Beta, 4. Bası, İstanbul 2005, s.11). Değerli madenlere sahip olmak için dış ticaret ve imalat sanayiini geliştirmeye odaklanan merkantilist sistemi, ticaret ve endüstri yerine tarımı üstün kılan ve zenginliğin tek kaynağı olarak toprağı gören Fizyokrat Okul izlemiştir (GIDE, s.15-16). 1776'da Adam Smith'in Ulusların Zenginliğinin Doğası ve Nedenleri Üzerine Araştırmalar kitabı, Siyasal Ekonomi tarihinde önemli bir dönüm noktası olmuş ve Klasik Ekonomi'nin temelleri atılmıştır (GIDE, s.16-17). Klasik Politik Ekonomi'nin babası diye anılan ve bir yüzyıl boyunca takipçilerinin referans aldıkları Smith'e göre zenginlik; her şeyden önce endüstriyel üretimde yatmaktadır. Malthus; bir ülkenin zenginliğini, değişim değeri olan ve değeri fiyat sayesinde ölçülebilir olan maddi mallara dayandırmaktadır. Smith'te de, Malthus'ta da bu zenginliğin tek yaratıcısı, emektir. Bu zenginlik anlayışı, 19. Yüzyıl'ın tamamı ile 20. Yüzyıl'ın bir kısmına damgasını vurmuş; Karl Marx tarafından da geniş ölçüde benimsenmiştir (GADREY, Richesse). Marjinalist Okul ve Neoklasik Teori; 1803'te Say'ın ifade ettiği gibi, zenginliğe katılım kriterinin üretimin maddi oluşunda değil ama değişim değerinde yattığını savunmuşlardır. İki yüzyıldır bu iki anlayış, birlikte varlıklarını sürdürmektedirler. Fransa'da ancak 1976'da, idarelerin ticari olmayan hizmetlerinin de ulusal zenginlik hesaplanırken

üretimleri üzerinden hesaplanan ekonomik büyümeleri⁶ konusundaki performanslarını ölçmek ve onların uluslar sıralamasındaki yerini tespit etmek üzere kullanılmaktadır. Ancak ulusal zenginliğin göstergesi olarak kullanılan ve bu zenginliği ürettiği kabul edilen ekonomik etkenlerin her birinin katılımı toplanmak suretiyle tespit edilen GSYH; topladığı şeyin gerçek faydasını sorgulamaması, zenginliğin üretildiği toplumsal ve çevresel koşulları- örneğin yenilenebilir olmayan kaynakların tüketilişini- hesaba katmaması ve zenginliği ticari faaliyetlere indirgemesinden dolayı her geçen gün daha fazla eleştirilmektedir⁷.

Siyasal Ekonomi'nin bölüşümü konu alan bütün bir bölümü ise, *cuique suum* (her bir kimseye, kendisine düşeni vermek) hukuki ilkesinin gerçekleşme araçlarının çalışılmasından ibarettir⁸. Gelir dağılımındaki gelişmeler ve özellikle eşitsizliklerin temel unsurlarından biri olan servet konusunda bilgi sağlamayan GSYH göstergesi, bölüşüm konusunda bilgi sağlamakta da yetersizdir.

Hukuk alanında kullanabilmek için ulusal zenginlik; servet vergisine getirilen tanımlardan⁹ faydalanılarak, özel hukuk esaslarına göre kişilerin- bu arada kamu tüzel kişilerinin, yani milletin- tasarrufunda bulunan mübadele (değişim) kıymetine sahip mal ve haklar toplamından toplam pasif indirildikten sonra kalanlar olarak tanımlanabilir. Yani belirli bir sene için ulusal zenginlik, (hanelerin ve kamu tüzel kişilerinin o seneki servet toplam tutarı + ilgili senenin milli geliri - özel kişilerin ve kamu kişilerinin söz konusu sene için toplam borcu) şeklinde hesaplanabilir.

hesaba katılacağı düzenlenmiştir. 1990'dan beri bu kapsam, yetersiz bulunarak eleştirilere konu olmaktadır (GADREY, Richesse).

⁶ Tüm sorunların çözümü olarak sunulan ekonomik büyümenin, aslında sorunun kendisi olduğuna ilişkin bir çalışma olarak bkz. GADREY, Jean: *Adieu à la Croissance: Bien Vivre dans un Monde Solidaire*, Les Petits Matins, Alternatives Economiques, Paris 2010.

⁷ FREMEAUX, Philippe/ TOUAL, Louisa: "Comment mesurer la richesse?", Alternatives Economiques no:193, Haziran 2001, http://www.alternatives-economiques.fr/comment-mesurer-la-riche-esse-fr_art_148_15629.html. Toplumsal ve çevreyle ilgili göstergeler için bkz. GADREY, Jean/ JANY- CATRICE, Florence: *Les Nouveaux Indicateurs de Richesses*, La Découverte, Paris 2005.

⁸ GIDE, s.13.

⁹ Bu tanımlar için bkz. TUNCER, Selahattin: "Servet Vergileri", Maliye Enstitüsü Konferansları: 7, İstanbul Üniversitesi, İstanbul 1961, s.159.

Ulusal zenginliğin kullanılmasının çalışmada kendisine göre analiz edileceği demokrasinin ne anlama geldiğini de netleştirmek gerekmektedir. **Demokrasi**; Abraham Lincoln'ün meşhur ifadesiyle "halkın, halk tarafından ve halk için yönetimi"dir. Karar alım ve uygulamada demokratik yönetim biçiminin, devletin varlık nedeni olan insan haklarının¹⁰ sürekli biçimde gerçekleştirilmesi hedefine ulaşmada en uygunu¹¹ olduğu; bugün genel olarak kabul edilmiştir. Bu bakımdan demokratik devlet; dünya halklarının tümü için -kültürel, politik, sosyal ve ekonomik farklılıklardan bağımsız- ortak ve evrensel değerler üzerine kurulu bir haktır¹². Yani demokrasi; insan haklarının kesintisizliği/ sürekliliği için ideal yönetim biçimi statüsünden, başlı başına bir hak statüsüne erişmiştir. Bu hak, herkesin- yaş, cinsiyet, gelir grubu ve ideoloji bakımından- kendi farklılığı/ menfaati ile siyasete katılabilme (**katılımcılık**) ve kendi farklılığı ile siyaseti etkileyebilmesini (**çoğulculuk**) ifade etmektedir. Kişiler, kendi menfaatlerini ya da başkalarının haklarını savunmak üzere siyasete katılabilirler. Katılımcı ve çoğulcu demokrasinin, insan haklarının gerçekleştirilmesi hedefine ulaşmada iki ana işlevi yerine getirmesi beklenir: yurttaşların yurttaşlara karşı korunması, yani yurttaşlar arası ilişkileri insan hakları bilgisine uygun olarak düzenlemek, başka bir deyişle **insan haklarının öznesine tanıdığı yetkilerin ve sınırlarının insan hakları bilgisine (insan onurunun korunması için neyin yapılması gerektiği bilgisine)**¹³ uygun olarak **belirlenmesi**¹⁴ ve **kamusal olanın, bütün yurttaşların temel haklarla**

¹⁰ KUÇURADİ, İonna: "Yirmibirinci Yüzyılın Eşiğinde Demokrasi Kavramı ve Sorunları", Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, Cumhuriyetimizin 75. Yılı Özel Sayısı, Ankara 1998, s.24.

¹¹ Churcill; demokrasiyi, yönetim biçimleri arasında "en az kötü olanı" şeklinde tanımlamıştır (René Van DER LINDEN'in sunumu, Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006, s.159).

¹² La Déclaration Universelle Sur La Démocratie (Demokrasi Evrensel Bildirgesi) m.1, <http://www.ipu.org/cnl-f/161-dem.htm>.

¹³ İnsan hakları bilgisi; insan onurunun ne gerektirdiği, insan onurunun korunması için neyin yapılması gerektiğine ilişkin yargıda bulunabilmeyi sağlar. "İnsan haklarını koruyabilme umudunu veren demokrasinin işlemesinin onsuz olunamayacak öznel bir koşulu da, felsefi değer bilgisidir. (...) felsefe eğitimi; kendi adına yargıda bulunmaya, olan bitenlerde mevcut bağlantıları kendi adına kavramaya ve her şeyden çok, her durumda insan onurunun tehlikede olduğu noktayı görebilmeye yardımcı olan bir eğitimidir, eğitilen her kişinin görebileceği kadar bunları görmesini sağlayan bir eğitim." (KUÇURADİ, s.26,27).

¹⁴ Toplumsal yaşamda hak ve özgürlüklerin sınırsız kullanımı mümkün değildir; çünkü birinin hakkının kullanım alanı, bir diğersinin ile çakışabilir. Böyle bir durumda her iki hakka da kullanım alanı tanımak, her iki hakkın da sınırlanarak aralarında uzlaştırılmasını gerektirir (KABOĞLU, İbrahim: Özgürlükler Hukuku, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002, (atıf şekli: Özgürlükler), s.99). Birbiriyle çakışan haklara

ilgili ihtiyaçlarını eşitçe karşılama olanağını sağlayacak şekilde idare edilmesi¹⁵.

Türkiye Cumhuriyeti (T.C.) Anayasası¹⁶, “Cumhuriyetin Nitelikleri” başlıklı ve “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” şeklindeki 2. maddesi ile demokrasiyi; devletin niteliklerinden birisi olarak belirlemiştir. Anayasa’nın 5. maddesinin gerekçesinde de insan hak ve özgürlüklerini en iyi gerçekleştirip, teminat altına alan rejim olarak demokrasinin, devletin varlık sebebi olduğu ifade edilmiştir¹⁷. Buna karşılık, Anayasa’nın başlangıç bölümünde **“bu anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi”** ifadesi yer alır. Anayasakoyucu; “evrensel demokrasi” ya da “demokratik devlet” ifadeleriyle yetinmek yerine, hürriyetleri ve hürriyetlere dayanan demokrasiyi lafzıyla daha anayasadan başlayarak sınırlamıştır. Türkiye yetkili makamları da, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin öngördüğü bireysel başvuru hakkı için Avrupa makamlarına başvuruda bulunurken; “Türlklere”¹⁸, Türkiye’deki

örnek olarak mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğü karşısında çevre hakkı, gelişim hakkı, barış hakkı, çalışma ve iş güvencesi hakkı verilebilir.

¹⁵ KUÇURADI, s.24.

¹⁶ No: 2709, R.G: 9.11.1982, http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf.

¹⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Madde Gereççeli), TBMM, Ankara 2011, s.8, https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerecceli_1982_anayasasi.pdf.

¹⁸ 1924 Teşkilât-ı Esâsiyye Kanûnu’ndan (No: 491, R.G: 24.4.1924) beri Türkiye’de din ve ırk ayırt edilmeksizin vatandaşlık bakımından herkese “Türk” denir. 1924 Anayasası’nın 88. maddesinde yer alan bu ifade, 1961 Anayasası’nın (No: 334, R.G: 20.7.1961) 54. maddesinde ve güncel olan 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 66. maddesinde tekrarlanmıştır. Cumhuriyet Devrimi’nin anayasaları olan 1921 tarihli Anayasa’nın 3. maddesinde geçen “Türkiye Devleti” ve 1924 tarihli Anayasa’nın 88. maddesinde geçen “Türkiye ahalisi” ifadeleri, 1961 ve 1982 Anayasalarında “Türk Devleti” şeklini almıştır. Hukuki bir anlama (vatandaşlığa) karşılık gelecek şekilde ifade olunan “Türk” kavramı; aynı zamanda Türkiye’de yaşayan çoğunluğun etnik kökeni olduğundan ve Türk milliyetçiliğinin, bir dilin kanun ile yasaklanabilmesine varacak şekilde bir “kültür kısıcılığına” (TANÖR, Bülent/ YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Yapı Kredi Yayınları-1447, Cogito-102, 3. Baskı, İstanbul 2002, s.81.) dönüştürülmüş olmasından dolayı Türkiye’de yaşayan diğer etnik kökenli vatandaşların ve kimi hukukçular ile hak savunucularının tepkisini çekmektedir. Dilleri yasaklayan Kanun, Türkçeden Başka Dillerle Yapılacak Yayınlar Hakkında Kanun’dur (No: 2932, R.G: 22.10.1983). Kanun’un Amaç ve Kapsam başlıklı 1. maddesi “Bu Kanun; Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin korunması amacıyla düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında yasaklanan dillere ilişkin esas ve usulleri düzenler.” şeklindedir. Kanun’un 2. maddesinde, “Düşüncelerin Açıklanması ve Yayılmasında Kullanılmayacak Diller” düzenlenmiştir. Buna göre, “Türk Devleti tarafından tanınmış bulunan devletlerin birinci resmî dilleri dışındaki herhangi bir dille düşüncelerin açıklanması, yayılması ve yayınlanması yasaktır. Türkiye Devletinin taraf olduğu milletlerarası antlaşma hükümleriyle eğitim, öğretim, bilimsel araştırma ve kamu kurum ve kuruluşlarının

yetkililerin öngördüğü kadar özgürlük ve demokrasi anlayışından ödün verilmemesi için ifade özgürlüğü ve örgütlenme hakkı gibi konular başta olmak üzere çeşitli hürriyetlere çekince koymak istemişlerdir. Ancak bu çekince talepleri, Avrupa makamlarınca kabul edilmemiştir¹⁹. Demokrasiye-yalnız ve ancak- özgürlükleri ve demokrasiyi yok edecek özgürlükler noktasında sınırlama getirilebilir.²⁰ Bunun haricinde evrensel demokrasi ve özgürlükler ile çelişen antidemokratik kısıtlamalar içeren mevzuatın düzeltilmemesi, milletvekilleri ile yargıçların sorumluluğunu doğurmaktadır. O halde, ulusal zenginliğin kullanılışı üzerinden yapılacak bir demokrasi analizinde ölçü; demokrasinin evrensel ilkeleri olmalıdır.

Bu çalışma; halkları ve temel organları (yasama, yürütme ve yargı organları) ile bir devletin demokratik karakter taşıyıp taşımadığını ortaya koymak için, o devlet tüzel kişiliği kapsamındaki halkın/ ulusun zenginliğinin nasıl paylaşıldığının öncelikle analiz edilmesi gerektiği²¹ düşüncesi üzerine kuruludur. Çünkü devlet şeklindeki bir örgütlenmeden herkesin beklentisi, ancak daha iyi bir yaşam olabilir. Barınma, sağlık, eğitim, özgürlük, kültür, yeşil alan ve insanın diğer tüm ihtiyaçlarını karşılayan daha iyi bir yaşamın

yayınlarına ilişkin mevzuat hükümleri saklıdır.” Türk vatandaşlarının anadilini düzenleyen 3. maddesi ile ise söz konusu Kanun, “Türk Vatandaşlarının anadili Türkçedir. a) Türkçeden başka dillerin anadili olarak kullanılmasına ve yayılmasına yönelik her türlü faaliyette bulunulması, b) Toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde, mahallin en büyük mülkî amirinden izin alınmadıkça bu Kanunla yasaklanmamış olsa bile Türkçeden başka dille yazılmış afiş, pankart, döviz, levha ve benzerlerinin taşınması, plak, ses ve görüntü bantları ve diğer anlatım araç ve gereçleriyle yayım yapılması”nı yasaklamıştır. Sekiz maddeli Kanun’un 4 ve 5’inci maddeleri, ceza hükümleri ve toplatma kararını düzenlemiştir. Milli Güvenlik Konseyi çıkışlı bu Kanun, Terörle Mücadele Kanunu’nun (No: 3713, R.G: 12.4.1991) 23. maddesi ile yürürlükten kaldırılmış, Anayasa’daki hükümleri ise 2001 değişiklikleri (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, No: 4709, R.G: 17.10.2001) ile Anayasa’dan çıkartılmıştır (TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, s.81, dn.28).

¹⁹ TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.86-88.

²⁰ Bu konuda bkz. HAKYEMEZ, Yusuf Şevki: *Militan Demokrasi Anlayışı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2000 ve KANADOĞLU, O. Korkut: “Almanya’da Mücadeleci Demokrasi”, Oğuz İmregün’e Armağan, İÜHF Yayınları, İstanbul 1998, s.977-990, aktaran: TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.87-89.

²¹ “Bütçe hakkı, bir milletin hakimiyet (egemenlik) hakkının en açık ve kesin ifadesini bulduğu noktadır. Bir milletin egemenliğe, yani kendi kendisini idare hakkına sahip olup olmadığının en belirgin ifadesi; bütçe hakkında gözüdür ve onda toplanır.” (FEYZİOĞLU, Bedî N: “Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı”, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 29. Seri, 1983-1984, s.3). Yazar, burada “demokrasi” yerine “egemenlik” kavramını kullanmıştır. “Egemenlik” kavramı ile ilgili açıklama için Yasama Fonksiyonu İşlemlerinden Doğan Sorumluluklar başlığı altında yapılan açıklamalara bakılabilir.

ise; parasal bir karşılığı vardır. Herkes, kendi ihtiyaçlarının karşılanması noktasında **ulusal zenginlikten adil bir pay**²² alıyor olmalıdır.

Kişilerin, ulusal zenginlikten adil bir pay alıp almadıkları; bunların, kamu harcamalarına katılım yükü ve kamu harcamalarından faydalanma durumları ortaya konarak belirlenebilir.

Kamu harcamalarına katılım yükü, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 73. maddesinde düzenlenmiştir. "Vergi ödevi" başlıklı bu maddenin ilk ve ikinci fıkrası; "Herkes; kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır." şeklindedir. Kişilerin, kamusal harcamalara katılım yükümlülüklerinin mali güçlerine göre belirlenmesi; hukuk devleti gereklerinden olan yasa önünde eşitlik ilkesinin ve ayrımcılık yasağının/ ayrımcılığa uğramama hakkının vergi hukuku alanındaki karşılığıdır²³. Maliye politikasının sosyal amacı olarak belirlenen "vergi yükünün adaletli ve dengeli" dağıtımını yükümlülüğü ise, sosyal devlet ilkesini işaret eder gözükmektedir. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi; ilgili maddeyi " "verginin mali güce göre ödenmesi", (...) vergilendirmede adalet ve eşitlik ilkesine uygunluğunu gösterir ve sosyal devletin en etkin uygulama aracını oluşturur." şeklinde yorumlayarak, hukuk devleti ilkesi ile sosyal devlet ilkesini birbirine geçirmiş²⁴ ve 73. maddenin birinci fıkrasından

²² Adalet; "olması gereken", "hakça olan"dır. "Hakça olan", tarih boyunca zamana ve mekana göre değişmiştir (YALTI SOYDAN, Billur: "Vergi Adaleti Kavramında Soyuttan Somuta: Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarını Eşitlik, Özgürlük ve Sosyal Devlet Kavramları ile Okumak", Anayasal Mali Düzen, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul 2000 (atıf şekli: Vergi Adaleti), s.81). Aristoteles'e göre adalet; "malların" ve "şereflerin", herkesin toplumdaki durumuna göre dağıtılmasını gerektirir (GÜRİZ, Adnan: "Adalet İdesinin Tartışılması", Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramı İncelemeleri, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Alkım Yayınevi, 1997, s.364). Orta Çağ'da Hristiyan toplumlarda duaları yoluyla devlete hizmet ettikleri gerekçesiyle ruhban sınıfının mali yükümlülüklerden muaf tutulması, adil kabul edilmiştir. İslam Hukuku'na göre Müslüman olmayanlara, kendi inançlarını koruyabilmeleri için cizye adındaki mali yükümlülüğün getirilmesi; adildir (LANG, Joachim: "Vergi Adaletinin Anayasal Temelleri" (çeviren: Funda Başaran), Anayasal Mali Düzen, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul 2000, s.15). İmtiyazlı kişi ve toplumsal sınıfları dışlayan demokrasi düşüncesinde ise **sadece "malların"** (zenginliğin) ve **insan hakları gereklerine uygun olarak** paylaşılması gerekir.

²³ SABAN, Nihal: Vergi Hukuku, Beta, 5. Baskı, İstanbul 2009 (atıf şekli: Vergi), s.52,55; YAVAŞLAR BAŞARAN, Funda: "Vergisel Düzenin ve Vergi Adaletinin Sağlanmasında Donanımlı Anayasa Dışında Gerekenler", Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, XII Levha, İstanbul 2012, s.398.

²⁴ "Verginin mali güçle orantılı olması ilkesi, sosyal devlet ilkesi kaynaklı sosyal vergi adaletini gerçekleştirme aracı değildir." (BAŞARAN YAVAŞLAR, s.398, dn.2).

ayrı olarak düzenlenme gereği duyulmuş ikinci fıkrasını, hukuken işlevsiz bırakmıştır.

Kişilerin ***kamusal harcamalardan yararlanma durumu*** ortaya konulurken ise bunlar; hangi insan hak ve hürriyetlerinden öncelikle faydalanmaya ihtiyaç duyduklarına göre, kategorilere ayrılabilirler. Daha sonra, ilgili hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesine tahsis edilen ulusal kaynak; o hak ve özgürlüğe tekabül eden kategorideki kişi sayısına bölünmelidir. Yani kamu harcamalarının, ayrımcılığa uğramama hakkı ve sosyal devlet ilkesi yönünden değerlendirilmesi yapılırken, belirli hakların gerçekleştirilmesine yönelik harcamalar; o hak ve özgürlükten öncelikle yararlanma ihtiyacı duyan kesimin nüfus kalabalığı, tabiatıyla göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir.

Özel mülkiyet hakkının tanındığı devletlerde mülkiyet hakkının özünü²⁵ oluşturan kısım, özel kişiye ait dokunulmaz alandır ve ulusal zenginliğin vatandaşlar arasında paylaşımına konu olmaz. Yukarıda (hanelerin ve kamunun o seneki toplam servet tutarı + ilgili senenin milli geliri – özel kişilerin ve kamu kişilerinin toplam borcu) şeklinde formüle edilen ulusal zenginliğin adil dağılımı hesaplanırken, kişilerin mülkiyet haklarının özünü oluşturan tutarın dışında kalan tutar; bölüşülecek toplama esas alınmalıdır.

²⁵ Bir hakkın özü, söz konusu hakkın sınırlamaya konu olamaz alanıdır. Yani bir hakkın özü; toplumsal fayda ne gerektirirse gerektirsin, hakkın öznesine mutlak nitelikte dokunulamaz bir alanı garanti eder. Bu noktada toplumsal faydanın; toplumun farklı farklı çıkarlara sahip bireylerince değil, ama pek çok sefer bunu belirleme etki ve yetkisini haiz bazı kişilerce belirlendiğini ve bu noktada insan hakları ve demokrasi ilkeleri yerleşmemiş toplumlarda özgürlükleri tehdit eder şekilde kullanılabileceğini de unutmamak gerekir. Öze dokunma yasağı sayesinde hak sahipleri, kamusal güç ya da yetkileri elinde bulunduranlara ya da çoğunluklara karşı dokunulmaz bir alana sahip olurlar. Hemen belirtmek gerekir ki, hakkın özüne dokunma yasağı; kamusal yetkileri ellerinde bulunduranlara, hakkın özü sınırına varıncaya kadar hak ve özgürlükleri dilediğince sınırlama yetkisi vermez. Yasa koyucu bu alan içinde her şeyden önce ölçülülük ilkesiyle sınırlıdır (SAĞLAM, Fazıl: Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, A.Ü. S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara 1982, s.31). Anayasa Mahkemesi'nin belirttiği üzere (AYM, 4.1.1963, E.1962/208, K.1963/1, AMKD 1, s.74.) hakkın varlığını anlamsız kılan, hakkın varlık amacını ortadan kaldıran, hakkın varlığı ile öznesine sağladığı temel güvenlik alanını yok eden, hakkın kullanımını imkânsızlaştıran ya da çok zorlaştıran düzenlemeler; hakkın özüne dokunurlar. Öze dokunma yasağı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması başlıklı 13.maddesinde yer alır. Aynı madde, hak ve hürriyetlerin sınırlanmalarına ilişkin başkaca güvenceler de içerir.

Demokrasilerde ulusal zenginlik, öznesi halk olan²⁶ **bütçe hakkı** yoluyla kullanılır. Bütçe hakkı; vergilendirme, harcama, bütçe yapma, borçlanma ve kamu mallarını yönetme yetkilerini²⁷ öznesine sağlar. Vatandaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığıyla katılabildikleri bir mali yönetimin, ulusal zenginliğin paylaşımında herkesin çıkar ve ideolojisini yansıtan bir bütçe şeklinde tezahür etmesi; aksi halde ulusal zenginlikten faydalanmaları engellenen toplumsal grupların memnuniyetsizliğinin- yine bir demokraside- toplumsal çözülme olarak sonuç vermesi beklenir.

Buna karşılık demokrasinin ve dolayısıyla bütçe hakkının harcama ve vergi politikaları ile kamu mallarının yönetimi konularında öznesine tanıdığı **siyasete katılım** ve **siyasi talep** yetkileri, tarih boyunca küçük çıkar grupları lehine engellere maruz kalmıştır. Kişilerin, siyasete katılabilmeleri; tüm vatandaşların (ve belli sınırlar dahilinde yabancıların da²⁸) kamu kurumlarına/ meselelerine temas edebilirliğini, kamu kurumlarının işleyişinin şeffaflığını, dürüstçe işleyen süreçleri ve sonuca ulaşmaya müsait ve adaletsizlikleri etkin bir şekilde telafi eden sorumluluk mekanizmalarını gerektirir²⁹. **Vatandaşın kamu meselelerine temas edebilirliği**; onun, kamusal meselelere müdahil olma noktasında çekingen, yetersiz, ilgisiz ya da farklı düşünene tahammülsüz kılacak her türlü engelden kurtarılmış olması ile mümkündür. Demokrasinin bu ilk hedefi; eğitim hakkından, sosyal güvenlik ve adil yargılanma haklarına kadar pek çok alanda hukuki düzenleme ve faaliyetler ile vatandaşa, kendisini güvende hissedeceği ve kendisini geliştirebileceği bir yaşam alanının kurulmuş olmasını şart koşar³⁰. **Kamusal işlem ve faaliyetlerin adil ve şeffaf bir şekilde yürütülmesi**

²⁶ Bütçe hakkı; halka, yani yurttaşlara aittir. Bu nedenle, parlamentoların ya da hükümetlerin bütçe hakkından değil; onların, bütçe yetkisi ile bu yetkiden doğan görev ve sorumluluklarından bahsedilebilir (ÇAĞAN, Nami: "Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü", Bütçe Sürecinde Parlatentonun Değişen Rolü, TBMM Basımevi, Ankara 2009, s.183).

²⁷ ÇAĞAN, s.183.

²⁸ Avrupa Parlamentosu; 1989'da, Avrupa Birliği üyesi 12 devletin, oy hakkını yerel seçimlerde ülkelerinde yaşayan ve çalışan yabancılarla tanınması yönünde karar vermiştir. Danimarka, İsveç, Hollanda, İrlanda ve Büyük Britanya'da yerel seçimlerde yabancılarla oy hakkı; Büyük Britanya'da ayrıca ülkede oturan İngiliz Uluslar Topluluğu yurttaşlarına her düzeyde İngilizlerle eşit bir seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır (KABOĞLU, Özgürlükler, s.420, dn.286).

²⁹ BASSIOUNI, Cherif: "Vers une Déclaration Universelle sur Les Principes Fondamentaux de la Démocratie: Des Principes à la Réalisation", La Démocratie: Principes et Réalisation, Union Interparlementaire, Cenevre 1998, s.11.

³⁰ La Déclaration Universelle Sur La Démocratie (Demokrasi Evrensel Bildirgesi) m.18-19-20-21, <http://www.ipu.org/cnl-f/161-dem.htm>.

ve etkin sorumluluk mekanizmaları ise, fren ve kontrol mekanizması olarak işlev görecektir kurumların varlığını gerektirir³¹. Görüldüğü gibi, insan haklarının gerçekleştirilmesi için en elverişli yönetim biçimi olarak ifade edilen demokrasi; herkesin yararına uygun olacak şekilde gerçekleşebilmek için, insan haklarının garanti altında olduğu bir örgütlenmeye ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle, ulusal zenginliğin demokratik kullanımı konusunda demokrasinin sonucu olması beklenen adil bölüşümün yanı sıra; siyasi katılımın ve siyasi talep hakkının gerçekleşebileceği bir demokrasi ortamının finansmanı meselesi ortaya çıkmaktadır.

Ulusal zenginliğin adil şekilde bölüşülüp bölüşülmediği ve ulusal zenginlikten demokrasinin finansmanına ayrılan pay, devletlerin bütçeleri üzerinden okunabilir. Çünkü dünyanın hemen her ülkesinde bütçeler, devlet işlem ve eylemlerinin tek aracıdır³². Siyasetin temel aracı olan bütçelerin, kendilerinden beklenen demokratik karakteri sergileyebilmelerine yönelik usul normları geliştirilmektedir. Bu normlar; temsili demokrasilerde bütçe süreçlerindeki yetki paylaşımı, yetki ile doğru orantılı şekilde artması gereken sorumluluklar ve mali alanda kullanılacak iyi yönetim araçlarına ilişkindir. Mali demokrasinin gerçekleştirilmesine yönelik bu usul normlarının yoğunluğu, ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir.

Türkiye'nin demokratik niteliğini, ulusal zenginliğinin kullanılışı ve dolayısıyla siyasetin temel aracı olan bütçe üzerinden ortaya koymayı hedefleyen bu çalışma; konuyu usul ve esas yönleriyle ele alan iki ana bölümden oluşmaktadır. **Mali usûl**ün demokrasi analizi kapsamında ilk bölümde birinci başlık altında, bütçe sürecindeki **yetkiler** ve **hukuki sorumluluklar** bakımından Türkiye mali mevzuatının sergilediği demokratik karakter araştırılacaktır. İlk bölümün ikinci başlığı altında ise, daha iyi bir mali yönetim için dönemin araçlarına başvurmak konusunda Türkiye'nin tutumu incelenecektir. **Mali esas**ın demokrasi analizi kapsamında ikinci bölümde ise birinci başlık altında, insan hak ve hürriyetlerinden faydalanma

³¹ BEETHAM, David: " La Démocratie: Principes Essentiels, Institutions et Problèmes", La Démocratie: Principes et Réalisation, Union Interparlementaire, Cenevre 1998, s.23.

³² CANGÖZ, Coşkun: Redistribution of Power and Status Through Public Finance: The Case of Turkey, Republic of Turkey Ministry of Finance Strategy Development Unit, Issue No:2010/401, Ankara 2010, s.19.

yönünden sınıflandırılmış menfaat gruplarının bütçe hakkı karşısındaki durumları ortaya konulmak suretiyle, ulusal zenginliğin toplumsal paylaşımı analiz edilecektir. İkinci bölümün ikinci başlığı ise, bir ülkede demokrasinin kurulabilmesinin önündeki engellerin aşılmasına Türkiye’de aktarılan kaynağa ayrılmıştır. Ulusal zenginliğin kullanılmasının demokratik uygunluğunu ortaya koymak; bu ulusal zenginliğin önemli bir kısmını maaş olarak alan personelin, aldığı bu maaşa karşılık sunduğu demokrasi hizmetinin kalitesini de ölçmüş bulunacaktır.

Konu, kapitalist ekonomik sistemin öngördüğü hukuki düzenle (liberal ekonomi (sınırlı devlet) ideolojisi ve sosyal ekonomi (müdahaleci devlet) ideolojisi)³³ sınırlı olarak çalışılmış; sosyalist- komünist öğretisi³⁴,

³³ Kapitalist bir ekonomide bölüşümün ne şekilde sağlanacağı konusunda liberal ekonomi anlayışı ve sosyal demokrat anlayış; birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Liberal ekonominin anayasacılık hareketlerindeki karşılığı, 19. Yüzyıl’a damgasını vuran Liberal Anayasacılık hareketleridir. Liberal Anayasacılık hareketlerinin kurduğu liberal devlet; doğal yaşam ortamında özgür ve eşit yaşayan bireylerin, doğal yaşamın kurallarına uymayanların üstün bir organca cezalandırılması ihtiyacı sonucu aralarında bir sözleşme yaparak kurdukları siyasi düzendir (GÖZE, s.3-4). Devlet organlarının amacı, bireylerin zamanla kaybedilmeyen doğal (doğumla kazanılan) haklarını korumaktır. Bu doğal haklar; özgürlükler, güvenlik hakkı, mülkiyet hakkı ve baskıya karşı direnme hakkıdır (GÖZE, s.8). 20. Yüzyıl’a damgasını vuran Sosyalist Anayasacılık hareketi ise, Liberal Anayasa hareketini şekillendiren “insanın özgür doğduğu”, “özgürlük ortamında, herkesin eşit olduğu” düşüncesine taban tabana zıt bir düşünce sistemini yansıtır. Temel yaşamsal ihtiyaçları karşılanmamış insanın, özgürlüğünden bahsedilemez. Özgürlük ve eşitlik değil, başlangıçta baskı ve sömürü vardır. İnsanlık tarihi; sınıflar savaşının, sömüren azınlıklar ve sömürülen kitlelerin savaşlarıdır, efendi ve kölelerin, senyör ve serflerin. Bu savaş; Sanayi Devrimi ile, üretim araçlarına sahip olan kapitalistler ile bunlara işgüçlerini kiralayan proleterlerin mücadelesine dönüşmüştür. Kısaca devlet, egemen sınıfın hizmetinde bir baskı aracıdır. Devlet aygıtı, bu azınlığın elinden alınarak; üretim araçları toplumsallaştırılarak sınıfsız sömürsüz bir toplum yaratılana dek işçi, köylü ve entelektüellerden oluşan çoğunluğa geçirilmelidir (KABOĞLU, Anayasa, s.93). Sosyalist akımın etkisi ile liberal anayasalar da sosyalleşmeye başlamışlar; iktisadi ve düşünsel özgürlüklerin yanı sıra, sosyal haklar da anayasalarda yer almaya başlamıştır. Başka bir deyişle, devletin toplumsal yükümlülükleri tanınmıştır (KABOĞLU, Anayasa, s.96-97). Sosyal hakların tanınma süreci, kapitalist sınıf ile halk kitlelerinin bir çeşit uzlaşması olarak tanımlanır; bu sayede kapitalist ekonomik sistemin muhafazası sağlanmıştır (TANÖR, Bülent: Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, May Yayınları, İstanbul 1978, s.121). 1980’den itibaren sosyalist kanadın gücünü yitirmesi ile, öncelikle sosyal haklardan faydalanma ihtiyacı bulunan ve çoğunluğu oluşturan halk kitlelerinin anayasalarda temsil gücü zayıflamıştır. Bu süreç, iktisadi alanda neoliberalizm adıyla karşılık bulur (KABOĞLU, Anayasa, s.9). Sosyal/ müdahaleci devlet anlayışıyla liberal ekonomili devlet anlayışı arasındaki ayrımın kökeninde, “marjinal verimlilik” yatmaktadır. Sosyal demokrat ideolojiden farklı olarak liberal ekonomik sistemde katma değerden işçiye ve kapitalist ekonomik sistemin üretim faktörü olarak kabul ettiği diğer bileşenlere ödenecek pay; sosyal haklarla değil, yalnızca marjinal verimlilik ile ilişkilendirilir (TÜRKKAN, Erdal: Ekonomi ve Demokrasi, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar:2, Turhan Kitabevi, Ankara 1996, s.94).

³⁴ Sosyalist ekonomik sistemde başlıca büyük üretim ve mübadele araçları, topluma aittir (MANDEL, Ernest: Marksist Ekonomi El Kitabı, Özgür Üniversite Kitaplığı:68, Maki Basın Yayın, 3. Baskı, Ankara 2008 (çeviren: Orhan Suda), s.609). Böyle olunca, sosyalist ekonomik sistemde değer tek yaratıcısı; çalışandır. Çalışanın yarattığı katma değer bir kısmı, yeni kamusal yatırımlar ve diğer toplumsal harcamaların finansmanına aktarılır; kalan kısmı ise, ücret olarak çalışanda kalır (TÜRKKAN, s.93).

çalışmaya dahil edilmemiştir. Bu nedenle, zenginliğin üretimi noktasında optimal düzeyi yakalamak için üretimin kamusal olarak mı özel olarak mı yürütülmesi gerektiği ve ardından- herkes için refah amacı göz önünde bulundurulduğunda- ideal ekonomik sistemi belirlemek için zenginliğin üretiminde optimallik hedefinin göz ardı edilip edilemeyeceği veya ne düzeyde edilebileceği soruları; bu çalışmada yanıtlanmamıştır.

Kapitalist sistemde ise, yaratılan katma değer önemli bir kısmından toplum ve çalışanlar değil; kâr, rant ve faiz adları altında başkaca özel kişiler faydalanır, HARRIS, Laurence/ KIERNAN, V. G./ MILIBAND, Ralph: Marksist Düşünce Sözlüğü, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 2005 (çeviren: Mete Tunçay), s.46-47).

1. ULUSAL ZENGİNLİĞİMİZİN KULLANIM USULÜNÜN DEMOKRATİKLİK ANALİZİ

Demokrasi, kamu işlerinin karar ve yürütümüne herkesin- **yaş, cinsiyet, gelir grubu** ve **ideoloji** bakımlarından- **kendi farklılığı/ menfaati** ile **eşit** şekilde dahil olma hak ve ödevine³⁵ dayalı yönetim biçimidir. Türkiye; bugüne kadar mali alanda demokrasiyi, temsilî biçimiyle uygulayagelmıştır. Temsilî demokraside kamu işlerinin yürütümüne katılım hakkı, iki hakta somutlaşır: siyasal eşitlik hakkı ve toplumsal denetim hakkı³⁶.

Siyasal eşitlik; önceden belirlenmiş objektif niteliklere sahip olmak koşuluyla, kamu işlerinin yürütümünde her yurttaşın fırsat eşitliğinde yarışarak bizzat görev alabilmesi ya da bu kamu işlerinin yürütümüne yine fırsat eşitliğinde ve özellikle sivil toplum kuruluşları aracılığıyla dolaylı olarak etki edebilmesidir³⁷. **Toplumsal denetim** ise; tüm kamu işlerinin açık, şeffaf ve ulaşılabilir şekilde yürütülmesi ile gerçek ve etkili denetim ve sorumluluk mekanizmalarını gerektirir³⁸.

Bu bölümde bütçe hakkının aktörlerinin, siyasal eşitler olup olmadıkları ve bütçe süreçlerinin denetime ne kadar imkan tanıdığı; Bütçe Hakkının Kullanımında Yetkiler ve Sorumluluklar ve Bütçe Sürecinin (İyi Yönetişim) Araçları başlıkları altında ortaya konulacaktır.

³⁵ Kamu işlerinin yürütümüne dahil olma; vatandaşlar nezdinde bir yükümlülükten ziyade, ödev doğurur. Yükümlülük; hukuktan doğar, hukuki kurallara bağlıdır, ihlali yaptırımlara tabidir. Ödevlerin kaynağı ise ahlaktır (KABOĞLU, Özgürlükler, s.562). Vatandaşın demokrasi görevi noktasında bir ödevinden bahsedilebilir. Çünkü vatandaşın, demokrasi görevlerini yerine getirmesi için bağlayıcı kuralların konması; ne yeterlidir, ne de demokrasilerde bütünüyle olanaklı.

³⁶ BEETHAM, s.23.

³⁷ BEETHAM, s.31.

³⁸ La Déclaration Universelle Sur La Démocratie, m.17-18.

1.1. Bütçe Hakkının Kullanımında Yetkiler ve Sorumluluklar Yönlerinden Demokratik Uygunluk

1.1.1. Bütçe Hakkının Kullanımında Yetkiler

Bütçe hakkı; yani bir devlet bünyesinde gerçekleşen zenginliğin toplum içerisinde nasıl paylaşılacağına harcama, vergi ve kamu mallarının yönetimi³⁹ politikalarıyla karar verme hakkı, devlete ait bir haktır. Ancak devlet; mali tarih aşamalarında- bugünün demokratik hukuk devletinden önce- farklı anlamlara karşılık gelmiştir.

Uzun bir tarih dönemi boyunca hükümdardan ayrı bir devlet tüzel kişiliği kabul edilmemiştir⁴⁰. Bu nedenle, bugün "kamusal" olan gelir ve harcamalar; eski dönemlerde hükümdarın özel mülkiyeti⁴¹ dâhilinde gerçekleşmiştir. Yani, özel finans- kamu finansı ayrımı; eski dönemlerde mevcut değildir. Kamusal kişilik, kamusal mülkiyet ve kamu maliyesinden önce; kamusal fayda düşüncesi ortaya çıkmıştır.

Halktan toplanacak mali yükleri belirlemesi ve istisnai yüklerin onayına sunulacağı "halk meclisleri"ni kurması ile Magna Carta⁴², tarihteki ilk demokrasi mücadelesinin kazanımı olarak nitelenir. Ancak özellikle Yüzyıl Savaşları sırasında artan askeri harcamalar; Kral'ın, yardım adı altında topladığı gelirlerinin Magna Carta ile istisnai ve Meclis'in rızasına dayalı kılınan niteliğini sorgulamasına neden olmuştur⁴³. Yine Kral, kendi siyasi gücüne rakip olan Kilise'nin gücünü kırmak istemektedir⁴⁴. Bu dönemde, ticaret olanaklarının gelişmesi ile sermaye birikimi artan burjuvalar; ticari faaliyetlerini güvence altına alacak, sermaye birikimlerini hızlandıracak, ülke dışında da çıkarlarını koruyabilecek istikrarlı ve tekdüze bir hukuk, yönetim ve güvenlik sistemi olan merkeziyetçi bir örgütlenme modeline ihtiyaç

³⁹ ÇAĞAN, s.183.

⁴⁰ DOEHRING, Karl: Genel Devlet Kuramı, İnkılap Kitabevi, Ankara 2002 (çeviren: Ahmet Mumcu), s.48.

⁴¹ JOUANNET, Emmanuelle: "De La Personnalité et La Souveraineté de l'Etat dans la Constitution de 58. Théorie Française de l'Etat et Intégration Européenne", La France et Le Droit International, Pedone, Paris 2007, par.10-2.

⁴² Kısmi Türkçe tercümesi için bkz. MUSULIN, Janko: Hürriyet Bildirgeleri, Belge Yayınları, İstanbul 1983 (çeviren: Necmi Zeka), s.30-33.

⁴³ FEYZİOĞLU, s.4-5; MONNIER, Jean- Marie: "L'Impôt et La Contrainte ou La Dialectique de l'Autonomie et de la Responsabilité", European Journal of Economic and Social Systems, C.19, S.1, s.99.

⁴⁴ KAPANİ, Münci: Politika Bilimine Giriş, Bilgi, 23. Basım, Ankara 2009, s.59.

duymaktadırlar⁴⁵. 1439 tarihli Krallık Emri; Krallık Sürekli Ordusu'nu kurarak hem burjuvaların güvenlik talebini, hem de halktan toplanan mali yüklerin meşruiyet gerekçesini karşılamıştır. Bundan böyle halka yüklenecek "vergiler" ve zorunlu askerlik; kral için savaşan kralın özel ordusu için değil, Krallık için savaşan sürekli ordu için kullanılacaktır⁴⁶. Böylelikle Orta Çağ'ın sonunda vergi; angaryaların kaldırılması anlamına gelmenin yanında, "bir topluluğa aidiyet" hissini pekiştirme görevini de üstlenmiştir.

Verginin sürekliliğinin sağlanabilmesi için hükümdar, kendisini **genel yararın sağlayıcısı** olarak göstermelidir. Bu doğrultuda sürekli ordusu ile temin ettiği ulusal güvenliğin yanı sıra hükümdar, ekonomik gelişmenin motor gücüdür; örneğin, toprakların sulanması işini düzenler. Yine hükümdar; dini faaliyetlerde bulunarak, insanların tanrılarıyla arasındaki ilişkiyi düzenler. Diğer yandan, neyin vergilendirileceğinin ve zenginliğin yeniden üretilmesine mani olmayacak azami miktarın tespiti için vergi idaresi kurulmuştur⁴⁷. "Egemenlik" kavramı, bu dönemde ortaya çıkmıştır⁴⁸. Bodin'in feodalizmi ve halkla asillerin yönetimde krala ortak olduğu diğer tüm karma yönetim biçimlerini reddeden⁴⁹ "egemenlik" anlayışı; Krallarca, ülke içinde (feodal beylere karşı) ve dışında (Papalık'a ve Roma-Cermen İmparatorluğu'na karşı) kendilerine rakip bir güç tanımadıklarını ifade eden bir siyasi formül olarak kullanılmıştır⁵⁰. Böylelikle feodal monarşinin yerini "kamu yararı" için ülke içerisinde mutlak, merkezi şekilde kurumsallaşmış ve egemen monarşi almış ve bu hukuki yapı üzerinde de bugünün modern devletleri olarak kabul edilen ulus-devletler kurulmaya başlanmıştır.

Devlet ve hükümdar kavramlarının özdeşliği, Aydınlanma Felsefesi'nin siyasal yaşama tesir etmesi ile fikirsel olarak kırılmaya başlamıştır. Bu gelişimi; Büyük Friedrich'in, kendisini "devletin ilk hizmetkari" olarak tanımladığı meşhur cümlesinde de görmek mümkündür. Ancak hükümdar, hala dokunulmaz ve sorumsuz bir kişidir ve ondan çıkacak haksızlıklara karşı dava edilememektedir. Bu durumun yarattığı

⁴⁵ AKIN, İlhan: Kamu Hukuku, Beta, 5. Bası, İstanbul 1987, s.76.

⁴⁶ MONNIER, s.99.

⁴⁷ ARDANT, Gabriel: Histoire de l'Impôt, C.1, Fayard, Paris 1971, s.431.

⁴⁸ KAPANİ, s.59.

⁴⁹ AKIN, s.92-93.

⁵⁰ KAPANİ, s.59.

huzursuzluğun yoğunluk kazanması sonucu, hükümdarın serveti yanında belli sınırlar içerisinde ve "Kral'ın bir lütfu olarak" devlet hazinesi kurulmuştur⁵¹.

Aydınlanma felsefesi, 1789 Devrimi sonrası anayasalı monarşilerin (meşruti monarşi) doğuşunu kolaylaştıran nedenlerden biri olmuştur. Anayasalı monarşide halkın temsilcileri ile hükümdar, devlet gücünün ortakları olarak yer almışlardır⁵².

Monarşi yıkılıp yerine cumhuriyet rejimini kuran 1791 Fransız Anayasası'nda R. Carré de Malberg; anayasa yapıcının, "milli egemenlik" kavramı ile devlet ve halkı- ya da ulusu- özdeşleştirdiğini ifade eder: Millet- ya da ulus- hukuki kişi olarak, devlet ismini alır⁵³.

Buna karşılık devlet tüzel kişiliği, Fransa'da ancak 3. Cumhuriyet'ten itibaren devlet teorisinin temel unsuru haline gelir. Bu hukuki konstrüksiyon, 3. Cumhuriyet döneminde geniş ve sınırsız yetkili hale bürünmüş parlamentoya karşı milli egemenliği geçerli kılmak için kullanılmıştır. J. Chevallier ve M. J. Redor'un çalışmaları; dönem literatürünün, 1875 Fransa kanun devletini bir hukuk devletine (parlamento ve kanunun hukuka tabi olduğu hukuk ile sınırlı devlete) dönüştürme stratejisini açıklar. O günden bu yana devlet, bireylerin oluşturduğu özerk ve egemen topluluğun tüzel kişilik kazanmış halidir⁵⁴. Fransa bütçe sistemi de olgunluk devrine bu dönemde ulaşmış; çıkartılan Muhasebe-i Umumiye Kararnamesi, Türkiye gibi birçok ülkede kurulacak bütçe sistemine örnek teşkil etmiştir⁵⁵.

Böylece günümüzde bütçe hakkı; bir demokratik hukuk devleti olmaktan kaynaklanan tüm haklar gibi, halka ait bir haktır. Bu hakkını halk, doğrudan ya da dolaylı olarak temsilciler vasıtasıyla kullanabilir. İsviçre'nin komün ve kantonlarında uygulanan doğrudan demokrasi yönteminde bütçe hakkı, yurttaşların kamusal gelir ve harcamaları tartışarak oylaması ile

⁵¹ DOEHRING, s.49.

⁵² DOEHRING, s.49.

⁵³ JOUANNET, par.6.

⁵⁴ JOUANNET, par.9.

⁵⁵ FEYZİOĞLU, s.6.

kullanılır⁵⁶. Doğrudan demokrasi tekniklerinin uygulandığı yarı-doğrudan demokrasilerde ise yurttaşlar; halkın yasama vetosu, halkın yasama girişimi ve referandum ile yasama sürecine doğrudan katılabilmektedirler⁵⁷.

Türkiye’de bütçe hakkı, bugüne kadar temsili olarak Parlamento eliyle kullanılmıştır. Bütçeleme sürecindeki kuralların ve yöntemlerin karmaşıklığı ve sürecin teknik bilgi gerektirmesi, profesyonel bürokrasiyi; bütçe hakkının kullanımının bir hukuk devletinde denetimi zorunluluğu da, çeşitli denetim kurum ve mekanizmalarını gerektirmiştir. İhtiyaç duyulan borçlar ve yaşanan ekonomik krizlerin, ekonominin ve insan haklarının küreselleşmesi ile kazandığı boyut; Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund, IMF) ve Dünya Bankası gibi dış aktörler ortaya çıkartmıştır. Demokrasi anlayışındaki sıçrayış; katılımcılık ve çoğulculuk anlayışı ile bütçe hazırlık ve denetim sürecine, sivil toplumu da eklemiştir.

1.1.1.1. Hükümet ve Bakanlıklar

1.1.1.1.1. Bütçe Politikasının Belirlenmesi

Bütçe süreci, hükümetin bütçe politikasını belirlemesiyle başlar. Bütçesel ciddiyet, toplam harcamaların gerçekçi şekilde orta ya da uzun vadeli öngörüsünü gerektirir⁵⁸. İdeal harcama miktarını belirlemek için; ekonomik projeler, elde edilebilir gelirler, dış kaynakların müsait olma durumu ve kabul edilebilir bütçe açığı miktarı göz önünde bulundurulmalıdır⁵⁹.

Küreselleşme, bütçe politikasının belirlenmesindeki politika alanını daraltmıştır. Geçmişte bir ülkede yüksek düzeyde kamu harcaması ve bunu

⁵⁶ KABOĞLU, Anayasa, s.176.

⁵⁷ KABOĞLU, Anayasa, s.185vd.

⁵⁸ Hükümetler; siyasi kaybı önlemek için genelde abartılı bir optimizmle iyileşen bir konjonktür, özellikle daha yüksek bir büyüme, azalan işsizlik ve daha hafif bir enflasyon öngörürler. Bu da, gelir beklentilerini yükseltir. Ancak beklentilerin şişirilmesi, ya bütçe açığını derinleştirecek ya da kaçınılmaz bütçe kesintileri, planlamayı bozacaktır. Kamu kurumlarının ekonomik planlama konusundaki gerçekçilikleri, özel sektörün ve uluslararası kuruluşların ekonomik büyüme beklentileri ile karşılaştırılarak ölçülebilir, Union Interparlementaire, Programme des Nations Unies pour le Développement, Institut de la Banque Mondiale, Fonds des Nations Unies pour la Femme (atıf şekli: IPU): Parlement Budget et Genre, Guide Pratique à L’Usage des Parlementaires:6, IPU, Genève 2004, s.19.

⁵⁹ IPU, s.16-17.

finanse edecek yüksek düzeyde vergi yükü ya da düşük düzeyde kamu harcamaları ve düşük düzeyde vergi yükü, dolaylı ve dolaysız vergilerin kamu gelirleri içindeki oranları ve vergi teşvikleri; sadece ulusal servet ve gelir dağılımını etkileyen özelliğe sahiplerdi. Ticaret ve yatırımda küreselleşme; ulusal mali politikaların, diğer ülke ekonomileri üzerinde de etki yaratmasına neden olmuştur. Devletlerin, özellikle coğrafi yönden hareketli sermayeyi ülke içine çekmeyi amaçlayan mali politikaları; sermayedarların, vergi yüklerini minimize etmelerini veya vergiden kaçınmalarını mümkün kılmıştır. Diğer ülkelerin vergi gelirleri üzerinde zararlı etki yaratan bu düzenlemeler sonucu bu devletler- kamu harcamalarını düşürmemek için- vergi sistemlerini daha az hareketli vergi kaynaklarına (ücretler gibi) ya da gelir vergilerinden tüketim vergilerine yöneltmişlerdir⁶⁰.

Ancak, mali politikaların belirlenmesi aşamasındaki bu yönelimi; demokrasi ilkesi sınırlar. Çünkü demokrasi, eşit olarak herkesin siyasete katılımı ve siyaseti etkileme hakkı ise; siyasetin temel aracı olan ve herkesin katılımı ile hazırlanan bütçenin de, ulusal zenginliği herkese adil bir pay düşecek şekilde dağıtması beklenir. Herkesin devlet şeklindeki örgütlü yapıdan en fazla faydayı, dolayısıyla ulusal zenginlikten en yüksek payı istediği bir ortamda hukuk; herkesin adil bir pay alabilmesi için, menfaatler/ insan hakları arasındaki uzlaşmayı formüle etmelidir. Bu doğrultuda bütçe politikası belirlenirken ortaya çıkan belgelerin, bütçe kanunu niteliğinde bir yasa işlemi olduğu ve bunların da, Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebileceği düşünülebilirdi. Böylelikle ekonomik büyüme gibi makroekonomik hedeflerin anayasallık/ insan hakları denetimi, bütçe sürecinin daha en başından başlatılabilirdi. Ancak Anayasa Mahkemesi; 1969 tarihli bir kararında kalkınma planlarının yasaların görüşülme ve kabul edilmelerinde izlenen yollardan farklı biçimde oluştuğunu belirterek, bunların kanun niteliğinde bulunmadığı sonucuna varmış ve böylece, bu belgelerin Anayasa Mahkemesi'nce denetimi yolunu kapatmıştır⁶¹.

⁶⁰ OECD: Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, Paris 1998, par.20-23, aktaran: YALTI, Billur: Vergi Yükümlüsünün Hakları, Beta, İstanbul 2006 (atıf şekli: Vergi Yükümlüsü), s.5.

⁶¹ DURAN, Lütfi: "Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi", Danıştay Dergisi, S.18-19, Ankara 1975, s.28.

Mali politikanın belirlenmesi, ulusal zenginliğin **kuşaklar, etnik kökenler** ve **emekçi-sermayedar** arası dağılımı bakımlarından demokrasi ile doğrudan ilişkilidir. Denetimsiz bütçe politikaları ve bunlara uygun hazırlanan bütçe ve vergi kanunları sonucu Türkiye Cumhuriyeti mali tarihine damga vuran demokrasi ihlalleri; yüksek servet ve gelir sahipleri yaratan ve bunları destekleyen mali politikalar, günün refahını gelecek kuşakların omuzlarına yükleyen popülist⁶² mali politikalar ve ırkçı mali politikalar olmuştur.

19. yüzyıl Osmanlı'sında servet sahipleri; egemen sınıflar olan saray-asker⁶³-ulema, derebeyi görüntüsündeki mültezimler⁶⁴ ve Düyun-u Umumiye (Genel Borçlar) İdaresi kapsamında maliyeye ve ticarete egemen azınlık ve yabancı uyruklu tacirlerdir (Levantenler)⁶⁵. İltizamdan elde edilen kâr çok yüksek olduğundan (%20-40 arası), sermaye; sanayiye yöneltilmemektedir⁶⁶. Sultanın ve bürokratik aristokrasinin devlet örgütü ve toplumsal hasıla üzerindeki keyfi egemenliğine küçük darbeler vuran bir dizi kanun ve kararname, İkinci Meşrutiyet'in ilan edildiği 1908'den Osmanlı Devleti'nin tasfiye edildiği 1922'ye uzanan dönemin başlarında yürürlüğe girmiştir. 400bin Lira yıllık geliri olan padişah emlakının maliyeye devri, saray personeline ve bizzat sultana verilen ödeneklerin kısılması ve askeri ve mülki kadrolara Saray'ın himayesinde yerleşmiş kişilerin topluca tasfiyesi; bu icraatlar arasındadır⁶⁷. Aynı dönem; Meşrutiyet'in ilanından hemen sonra yaygın şekilde başlayan ve işçi ücretlerinin reel olarak %19

⁶² Popülizm, kandırma ve aldatma yoluyla etkilemek üzerine kurulu siyasi yöntemdir (TÜRKKAN, s.13-14). Seçmenin siyasi iradesinin ortaya çıkmasını engelleyen niteliği ve siyasi yarışta dürüst davrananlar aleyhine yarattığı haksız rekabet ile demokrasiyle çatışır. Bilgi okur-yazarlığı konusunda imkânsızlıkları ve yetersizlikleri olan seçmen profiline yoğunluk arz ettiği ülkelerde rahatlıkla uygulama alanı bulur.

⁶³ Askeri zümrenin tüm malvarlığına, müsadere adı altında padişah tarafından el konulabilmiştir (TABAKOĞLU, Ahmet: Türkiye İktisat Tarihi, Dergah Yayınları, İstanbul 2012, s.171). Tanzimat Fermanı'nın mal güvenliğini ilan etmesi sayesinde Bab-ı Ali bürokrasisi, padişaha karşı servetini koruyabilmiştir (MARDİN, Şerif: "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İktisadi Düşüncenin Gelişmesi (1838-1918), İletişim Yayınları, İstanbul 1985, s.621).

⁶⁴ 17. Yüzyıl'ın başından itibaren mukataalara (vergi birimlerine) el atan askeri zümre- yeniçerilerin esnaflık yapması durumunda olduğu gibi- ikinci bir iş olarak vergi toplama işine girmiştir (TABAKOĞLU, s.212).

⁶⁵ TANİLLİ, Server: Uygarlık Tarihi, Cumhuriyet Kitapları, 28. Baskı, İstanbul 2012, s.309-315.

⁶⁶ DARLING, Linda: "Osmanlı Maliye Tarihinde Gelir Toplama ve Meşrutiyet" (çeviren: Ayşe Berktaş Hacimirzaoğlu), Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler, C.1, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul 2006, s.48.

⁶⁷ BORATAV, Korkut: Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009, İmge Kitabevi, 18. Baskı, Ankara 2013, s.30.

civarında artmasını sağlayan⁶⁸ grev ve diğer işçi hareketlerini engelleme girişimlerine sahne olmuştur. Bu doğrultuda, Osmanlı'nın önceki yıllarına ait düzenlemelere⁶⁹ paralel olarak, sendikalaşmayı yasaklayıp grev hakkını kısıtlayan Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-ı Muvakkat⁷⁰ ile yerli sermayedarın sanayi yatırımlarına bir dizi ayrıcalık sağlayan Teşvik-i Sanayi Kanun-ı Muvakkatı⁷¹ gibi genel olarak sermayedarın, özel olarak Osmanlı sanayi sermayedarının lehinde düzenlemeler yapılmıştır⁷². Avrupa menşeli ithalat sebebiyle kıyı kesimlere doğru bir göç yaşanmıştır. İstanbul ve İzmir gibi şehirlerde Avrupa sermayesi ile ilişki içerisinde ve bunların temsilciliklerini yürüten veya bunlarla ticaret yapan bir kesim, servet biriktirmeye başlamıştır⁷³. Yine 1908'i izleyen yıllarda İttihatçılar, piyasa için üretiminin önem taşıdığı bölgelerde ve ürünlerde orta düzeyde ve zengin çiftçi lehine sistemli mali politikalar yürütmüşlerdir⁷⁴. Savaş yıllarının bilinçli zenginleştirme politikalarından en çok nasibini alanlar ise, siyasi iktidarla yakın bağlar kurmayı başarmış Müslüman ticaret burjuvazisidir⁷⁵. Devletin vergi gereksinimi, büyük ölçüde küçük çiftçinin ödediği Aşar Vergisi'nden karşılanmakta; bunun da önemli bir kısmı, mültezimde kalmaktadır⁷⁶.

⁶⁸ BORATAV, s.34.

⁶⁹ İşçilerin örgütlenmesi meselesini asayiş sorunu olarak ele alıp, polisiye tedbirlerle engellemeye çalışan anlayış; burjuva devletlerinin ortaya çıktığı dönemlere aittir. Osmanlı'da Polis adı verilen yeni kolluk yöntemini ilk düzenleyen ve bugün Polisin örgütsel tarihinin başlangıç belgesi sayılan Polis Nizamı (10.4.1845); 12. Maddesi ile Polise, işçi örgütlenmelerinin ve haklarının önünü almak için geniş yetki tanımıştır. Buna göre Polis; işini ve gücünü bırakarak salt kulların işlerini durdurmak amacı taşıyan işçi derneklerini ve kalabalıklarını ortadan kaldırmak ve yok etmek, buna benzer kamu düzenini bozacak her türden fitne ve fesat derneklerini ortadan kaldırmak ve yok etmek, ihtilalin gerçekleşmesini önlemeye girişmek ve bunun için sürekli biçimde uğraşmakla görev ve yetkilendirilmiştir. (GÜLMEZ, Mesut: "İşçi Sorunu ve Polis Mevzuatı: Fransa Örneği ve Polis Nizamı'nın 12'nci Maddesi", Amme İdaresi Dergisi, C.17, S.1, s.115,124).

⁷⁰ Takvim-i Vekayi, 27 Eylül 1324, No:11, s.2-3, aktaran: ÖKÇÜN, A. Gündüz: Ta'til-i Eşgal Kanunu 1909. Belgeler Yorumlar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:503, A.Ü. S.B.F. Basın Ve Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara 1982, s.2.

⁷¹ Takvim-i Vekayi, 12 Kanun-ı evvel 1329, No:1678, aktaran: ÖKÇÜN, A. Gündüz: "Teşvik-i Sanayi Kanun-ı Muvakkatı 1913", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.30, Ankara 1975, s.26,38.

⁷² BORATAV, s.30-31.

⁷³ BÜLBÜL, Yaşar: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Özel Girişimciliğe Yönelik Devlet Politikaları, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul 2010, s.41.

⁷⁴ BORATAV, s.36.

⁷⁵ BORATAV, s.37. Bu durumu en iyi anlatan; Talat Paşa'nın, "Her harpte Türk olmayan unsurlar zenginleşiyor, bu sefer Türkler zenginleşsin. Bu gerekliydi." sözleridir (BÜLBÜL, s.59).

⁷⁶ KAZGAN, Gülten: Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s.30.

Saray'ın servetinin halka intikal ettirilmesi dışında Cumhuriyet (1923); kapitalist kalkınma yolunu benimseyerek⁷⁷ bahsi geçen zümrelerin özel serveti, yabancıların hâkim olduğu bir ekonomi ve Lozan Anlaşması'nın kaldıramadığı Osmanlı'dan kalma borç yükünün 2/3'ü (85milyon altın) ve 1929'a kadar sabitlenen gümrük tarifeleri ile yaşamına başlamıştır⁷⁸.

1923-1932 tarihleri arası dönem, dış borçlara başvurmama eğiliminin kuvvetli olduğu dönemdir⁷⁹. Yabancıların elinde bulunan şirketlerin ve özellikle demiryollarının millileştirilmesi gerçekleştirilirken, 1928'den sonra gerekli kaynakların bir kısmı; borçlanmayla sağlanmıştır⁸⁰. İttihat ve Terakki iktidarı döneminde başlayan milli girişimci yaratma politikası, izlenmeye devam edilmiştir⁸¹. Bu doğrultuda, Lozan Antlaşması'nın ithal malları ile yerli mallara farklı oranlarda tüketim ve satış vergisini yasaklayan hükümlerinden kaçınmak için oluşturulan devlet tekelleri; pek çoğunda üst düzey siyasi kadrolar ve devlet katından önemli kişilerin ortak olduğu şirketlere ve bu şirketlerin işletme sermayesi dahi devlet yardımıyla sağlanacak şekilde devredilmiştir⁸². 1924'te İş Bankası, 1925'te Sanayi ve Maden Bankası kurulmuş; 1913 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu, yeniden düzenlenerek 1927'de yürürlüğe konulmuştur⁸³. Sermayeye dönük teşviklere paralel olarak iktidar, işçi örgütlenmelerinin devlet güdümünde gerçekleşmesini sağlamış⁸⁴; bunun dışındaki örgütlenme girişimleri, cezalarla karşılaşmıştır. Bundan sonra 1936 ve 1938 yıllarında kabul edilen İş Kanunu⁸⁵ ve Cemiyetler Kanunu⁸⁶, grevi ve sınıf esasına

⁷⁷ 1917 Bolşevik İhtilali'nin sosyalist fikirleri, 1918'den itibaren Osmanlı'nın her tarafında işçi hareketlerini başlatmıştır. Buna karşılık Cumhuriyet ekonomisinin temellerini atan İzmir İktisat Kongresi'nin önemli bir işlevi; Türk-Sovyet işbirliği ve dostluğuna rağmen Türkiye'nin kapitalist yoldan şaşmayacağı iletisini göndermek olmuştur (AKŞİN, Sina: 1908-1980 Çağdaş Türkiye, Cem Yayınevi, 7. Baskı, İstanbul 2002, s.111).

⁷⁸ BORATAV, s.42,44.

⁷⁹ YAŞA, Memduh: Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi:1923-1978, Akbank Kültür Yayını, İstanbul 1980, s.60.

⁸⁰ YAŞA, Memduh: Devlet Borçları, Sermet Matbaası, İstanbul 1971 (atıf şekli: Borçlar), s.70.

⁸¹ TANİLLİ, s.317; BORATAV, s.40.

⁸² BORATAV, s.40.

⁸³ TEZEL, Yahya Sezai: Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), Yurt Yayınları, 2.Baskı, Ankara 1986, s.133; BORATAV, s.41vd.

⁸⁴ MAKAL, Ahmet: Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946, İmge Kitabevi, Ankara 1999, s.451-452.

⁸⁵ İş Kanunu, No:3008, R.G:15.6.1936, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc016/kanuntbmmc016/kanuntbmmc01603008.pdf.

dayalı dernek kurmayı yasaklamışlardır⁸⁷. Aynı dönemde Aşar Vergisi kaldırılmıştır. Kamu gelirleri içinde önemli bir orana sahip aşar vergisinin kaldırılması, dolaylı vergilerle telafi edilmiştir⁸⁸. 1924 Anayasası, istikrar önlemlerinin anayasal hazırlayıcısı olmuş; istikrar önlemleri, milli gelirden alınan payı ücretliler ve düşük gelir grupları zararına değiştirmiştir⁸⁹.

Özel girişim öncülüğünde gerçekleştirilmeye çalışılan kalkınma politikası, yabancı iş çevreleriyle uzlaşmaya yatkın yeni bir zengin sınıf oluşturmaktan ibaret kalmış; ulusal sermaye birikimi, gerçekleşmemiştir⁹⁰. Bu nedenle ve özellikle 1929 dünya buhranını atlatabilmek için siyasi kadroların belirlediği mali politika, sanayileşmeye dönük hızlı büyüme olmuştur⁹¹. Bu doğrultuda 1930-1939 yılları arasında devletçi politikalar uygulamaya konulmuştur. Türkiye’de devletçilik; kapitalizmin zıttı bir sistem olarak değil, kapitalizmi geliştirici bir sistem olarak ele alınmıştır. Bu doğrultuda devletin üstlendiği rol; özel girişimin yapabildiğini ona bırakmak, yapamadıklarını yapmak ve gerektiğinde yine ona devretmektir⁹². Devletin ekonomiye öncülük edip işletmeci olduğu bu dönemde yüksek oranlarda iş olanağı yaratılmış⁹³, ekonomi rayına oturmuş, sanayileşme başlamış, 1938 dışında her yıl dış ticaret fazla vermiş ve kapital (sermaye) birikimi sağlanmıştır⁹⁴. Günümüze kadar Cumhuriyet tarihinde hiçbir dönem, 1930-

⁸⁶ Cemiyetler Kanunu, No:3512, R.G:28.6.1938.

⁸⁷ GÜZEL, M. Şehmus: Türkiye’de İşçi Hareketi, Sosyalist Yayınlar, İstanbul 1993, s.161-163. Kurtuluş Savaşı; “mazlum Türkiye ulusunun”, “emperyalizme” ve emperyalist sermayenin “bekçiliğini” yapan Osmanlı Devleti’ne karşı mücadelesi olarak kavramsallaştırılmış ve polisiye tedbirler dışında milliyetçilik ve halkçılık duyguları da, işçi hareketlerini rızaya dayalı baskılayan unsurlar olmuşlardır (ÖZÜĞÜRLÜ, Metin: “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet’e: Örgütlü İşçi Hareketi ve Demokratikleşme Süreci”, Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi, T.C. Kültür Bakanlığı Demokrasi Klasikleri Dizisi No:6, Ankara 1994, s.114-116). Milliyetçi bakış açısı; emekçinin ve sermayedarın birbirinden ayrı menfaatlerini, ulusun tek menfaati söylemi altında görünmez kılar.

⁸⁸ BORATAV, s.54.

⁸⁹ GÜLMEZ, Mesut: “Türkiye’de Sosyal Haklar”, Anayasal Sosyal Haklar ve Avrupa Sosyal Şartı, Marmara Üniversitesi Haydarpaşa Yerleşkesi 15-16 Ekim 2009.

⁹⁰ TANİLLİ, s.317.

⁹¹ BORATAV, s.80.

⁹² TANİLLİ, s.317-318.

⁹³ MAKAL, s.258

⁹⁴ BORATAV, s.73; MAKAL, s.248.

1939 döneminde gerçekleşen büyüme hızına ulaşamamıştır⁹⁵. Sanayileşmenin yükü, köylüler ve işçi sınıfı arasında paylaştırılmıştır⁹⁶.

Ardından, savaş yılları başlamıştır. Savaş yıllarında (1939-1945) askeri amaçlı ve kliring borçlarının tasfiyesi amaçlı olarak dış borçlanma yoluna gidilmiştir. Çoğu askeri amaçlı yeni krediler nedeniyle ve 1946 devalüasyonu ile Türkiye uzun vadeli dış borçları, milli gelirin önemli bir oranına ulaşmıştır⁹⁷. Milli Korunma Kanunu⁹⁸; ücretli iş yükümlülüğü, çalışma süresinin uzatılması, ücret sınırlaması gibi hükümler içerir⁹⁹. İkinci Dünya Savaşı nedeniyle artan savunma ve stoklama masraflarına karşılık ithalattaki ve halkın büyük çoğunluğunun askere alınması nedeniyle mal arzındaki düşme sonucu gelir dağılımındaki önemli bozulma ve sağlanan spekülasyon kazançlarının bir kısmına devletçe el koyma amacıyla, 1942 yılı sonunda Varlık Vergisi Hakkında Kanun¹⁰⁰ yürürlüğe konmuştur. Bir defaya mahsus olarak alınacak bu verginin konusu, servet ve olağanüstü gelirlerdir. Vergi miktarı, kurulan mahalli komisyonlar tarafından tespit edilecektir. Varlık Vergisi toplam hasılatının, 1942 yılı bütçesine göre %43 oranında olması; bu verginin, gelir açısından ne kadar önemli olduğunu göstermektedir¹⁰¹. Tarh komisyonlarınca tespit edilen, tespit edilen bu tutara itiraz hakkının bulunmadığı ve 1 ay içerisinde ödenmesi istenen Varlık Vergisi; gayrimüslim azınlıklar elindeki sermayenin Türkleştirilmesine dönük olarak uygulanmıştır¹⁰². Vergisini ödeyemeyenlerin ivedi şekilde satmak zorunda oldukları mal ve mülklerini yok pahasına satın alarak zenginleşen yeni bir Anadolu kökenli servet sahibi zümre oluşmuştur¹⁰³. Varlık Vergisi'nin yürürlükten kaldırılmasından bir yıl sonra 1944'te, Varlık Vergisi'nin büyük ölçüde dışında tutulan ve savaş koşullarında hızla artan

⁹⁵ BORATAV, s.71.

⁹⁶ BORATAV, s.80.

⁹⁷ YAŞA, Borçlar, s.72-74.

⁹⁸ No: 3780, R.G: 26.1.1940, <https://www.sanayi.gov.tr/Files/Mevzuat/milli-korunma-kanunu-20042010134407.pdf>.

⁹⁹ GÜZEL, s.169 vd; MAKAL, s.413 vd.

¹⁰⁰ No: 4305, R.G: 12.11.1942, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/5255.pdf>.

¹⁰¹ KORKMAZ, Esfender: Vergi Yapısı ve Gelişimi, Ercivan Matbaası, İstanbul 1981, s.121-122.

¹⁰² BORATAV, s.85; SABAN, Nihal: "Mali Egemenlik: Ödediğimiz Vergilerle Nasıl Bir Devleti/ Demokrasiyi Finans Ettik?", Kadir Has Üniversitesi, 13.12.2007.

¹⁰³ BORATAV, s.88; GÜZEL, s.184.

tarımsal kazançlar için Toprak Mahsulleri Vergisi Kanunu¹⁰⁴ kabul edilmiştir. Gayrisafi üretime %10 oranında uygulanmasıyla aşara benzer bir yapıya sahip olan Toprak Mahsulleri Vergisi; toprak ürünleri üzerinden hesaplanıp, aynen veya parasal olarak tahsil edilmiştir. Emekçilerin örgütsüz olduğu tüm enflasyon ve yokluk dönemlerinde olduğu gibi 1940-1945 dönemi de; mülk gelirlerinin ve kârların emek gelirleri karşısında, piyasaya dönük büyük çiftçilerin ise geçimlik üretime dönük küçük köylüler aleyhine ekonomik olarak genişlediği bir dönemdir¹⁰⁵. 1945'te Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu¹⁰⁶ kabul edilmiştir. Kanun'un hedefi; topraksız ya da az topraklı köylülere kamu arazisinden ve bunların yetmediği yerde özel arazi kamulaştırılarak toprak vermek, kredi ve tarımsal araçlar gibi köylünün üretim için gereksindiği bazı önemli vasıtaları sağlamak, tek kişinin sahip olduğu toprağın belli bir büyüklüğün üstüne çıkmasını ve altına inmesini engellemek ve toprağın sürekli kullanımını garanti altına almaktır. 1920'ler sonunda ailelerin %5'i, toprakların %65'ine sahip iken; bir miktar toprak dağıtıldıktan sonra 1950'ler başında bu oran %37,9'a, %81,4 şeklini almıştır¹⁰⁷.

1946, Türkiye Cumhuriyeti'nin tek parti rejiminden çok partili parlamenter rejime geçiş tarihidir. Kısa süreli bir yaygın demokrasi denemesinden sonra 1946 yılının sonunda, halk kitlelerini örgütleyerek varlıklı kimselerin uzun vadeli menfaatlerine tehdit oluşturabilecek sosyalist hareket, solcu partiler ve sendikalar kapatılarak yasal siyasetin dışına itilmiştir¹⁰⁸. Aynı yıl; iç pazara dayalı bir sanayileşme programı yerine, dış pazarlara dönük ve tarıma, madencilığe, alt yapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncelik veren bir kalkınma politikası uygulamaya konmuştur¹⁰⁹. Buna paralel olarak Cumhuriyet tarihinin ilk büyük devalüasyonu yapılarak 1 dolar karşılığı Türk Lirası, 1,28'den 2,80'e çıkartılmış ve dış yardım arayışlarına girilmiştir¹¹⁰. 1953'e değin süren bu mali politika döneminin ortalarında iktidara, CHP'den ayrılarak örgütlenen siyasetçilerin oluşturduğu

¹⁰⁴ No: 4429, R.G: 7.6.1943.

¹⁰⁵ BORATAV, s.87.

¹⁰⁶ No: 4753, R.G: 15.6.1945.

¹⁰⁷ KARAÖMERLİOĞLU, M. Asım: "Bir Tepeden Reform Denemesi: Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun Hikayesi, <http://www.birikimdergisi.com/birikim/dergiyazi.aspx?did=1&dsid=99&dyid=2340>.

¹⁰⁸ BORATAV, s.94.

¹⁰⁹ BORATAV, s.94.

¹¹⁰ BORATAV, s.98.

Demokrat Parti gelmiştir. 1946-1953 dönemi, Türkiye Cumhuriyeti devletini bugün de devam eden dış borç batağına saptıran; buna karşılık, geniş halk kitlelerinin zihninde Demokrat Parti dönemine atfedilen bir bolluk ve refah artışı dönemi olarak yer eden dönemdir¹¹¹. O dönem insanların yaşadığı bolluk, çocuklarına ve sonraki kuşaklara borç yükü olarak kalmıştır. Tüm sosyal grupların reel gelirleri artmış olmakla birlikte gelir dağılımı yönünden bu dönemde ücretli maaşlı grupların, genel olarak mülk geliri sahipleri ve özellikle ticaret sermayedarları karşısında milli gelirden aldıkları pay azalmıştır¹¹². 1954-1961 dönemi ise, mali politikanın günlük yönlendirmelerle plansız şekilde yönetildiği durgunluk dönemidir¹¹³. Döviz bağımlılık, yerleşik bir hal almıştır¹¹⁴. Menderes hükümeti, devletin ekonomik gücünü muhalefete karşı bir haksız rekabet unsuru olarak kullanmış; bu amaçla milli kaynaklar, söz konusu haksız rekabeti güçlendirmeye kaydırılmıştır¹¹⁵.

1961 Anayasa'sı, Menderes döneminin kötü tecrübelerinin¹¹⁶ tekrarlanmaması için- diğer alanlarda olduğu gibi- mali yönetim alanında da partizanca hareket alanını sınırlayan hükümler içermiştir¹¹⁷. Ayrıca 1961

¹¹¹ BORATAV, s.102.

¹¹² BORATAV, s.106.

¹¹³ BORATAV, s.109.

¹¹⁴ YAŞA, s.70 vd.

¹¹⁵ Bu doğrultuda, kurulan ve genişletilen çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsünün (KİT) istihdam politikaları, alım ve satış politikaları, yatırım politikaları ve fiyat politikalarında partizanca hareket edilmiştir. Devletin asli görevleri ikinci plana itilmiş, asli görevlerin yurt çapında dağılımında da partizanca bir tutum sergilenmiştir. Bu yaklaşım, daha sonra devletin her türlü yaptırım ve etkileme gücünün de bir haksız rekabet unsuru olarak kullanımına ve siyasi özgürlüklerin sınırlandırılmasına varan bir çizgide devam etmiştir. Dönem, Demokrat Parti'ye oy vermeyen illerin ilçe yapılması ve benzeri tuhaf uygulamalara sahne olmuştur. Bunların sonunda ortaya çıkan toplumsal çatışmaların şiddetlenmesi, bir askeri darbe ile çok partili parlamenter rejimin askıya alınmasıyla sonlanmıştır (TÜRKKAN, s.202 vd.).

¹¹⁶ AKŞİN, s.219 vd.

¹¹⁷ TÜRKKAN, s.209. Bunlardan kuşkusuz en önemlisi, ilk kez Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasıdır. 1961 Anayasası, kuvvetler ayrılığı ilkesini ve yargı güvencesine ilişkin partizanca uygulamaları daraltacak hükümleri de içermiştir. 1961 Anayasası, "Meclisin üstünlüğü"nden, "Anayasanın/ insan haklarının" üstünlüğü"ne geçişin belgesidir. 1961 Anayasası yine ilk defa sosyal hakların kendisince tanıdığı anayasadır. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun (No: 6422, R.G: 25.6.1954) ile değişen Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun (No: 5434, R.G: 8.6.1949) 39/b maddesi ve Bağlı Buldukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun'un (No: 6435, R.G: 8.7.1954, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc037/kanuntbmmc037/kanuntbmmc03706435.pdf) 3. maddesi ile idari işlemlere karşı yargıya başvuru, yasaklanmıştır. Demokrat Parti dönemine ait ve partizanca uygulanmış bu hukuk devleti engellerine karşı 1961 Anayasası'nın 114. maddesi, idarenin her türlü eylem ve işlemine yargı yolu güvencesini hükme bağlamıştır (GÜRAN, Sait: "Anayasa'nın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İlişkilerine Bakış Açısında Değişiklik", Anayasa

Anayasası, devlete sosyal ve ekonomik yükümlülükler getiren Anayasa'dır¹¹⁸.

1962-1976 yılları arası dönemde ithal ikamesi politikalarından ve buna bağlı dış ticaret ve kambiyo kontrollerinden doğan fiyat avantajları, devlet sanayiinin düşük fiyat politikalarının bu ürünleri kullanan üretken sektörlerle sağladığı ilave rantlar ve düşük faizli kredi kullanarak genişleyen sermaye gruplarının sağladığı kazançlar; toplumsal artığın sermaye çevreleri arasında paylaşılma biçimlerini belirlemiştir. Dönemin tümü itibariyle sermaye birikiminin milli gelire oranı, %16,9'u bulmuştur¹¹⁹. Tarımın gelişmesine aktarılmak yerine, popülist bölüşüm politikaları ile tarım kesimine yoğun kamusal kaynak aktarılmıştır. Demirel hükümetlerinde dünya fiyatları üzerinde taban fiyatları uygulanmış; avantajlı zirai krediler kullanılmış; vergi, kredi alacakları ve sigorta alacakları afları sıkça ve yaygın olarak uygulanmıştır¹²⁰. Tüm bu popülist mali politikanın Türkiye'ye mirası, 1977'den itibaren ekonomik göstergelerde şiddetli bir bozulma olmuştur. Emekçi sınıfın milli gelirden aldığı pay ise, sendikal mücadelenin etkinlik kazandığı dönemlerde artmıştır. Özel sanayideki ücret-kâr ilişkileri bakımından; ücretin katma değer içindeki ortalama payı 1970-74 arası %32,1 ve 1975-1979 arası %34,1'dir¹²¹.

24 Ocak 1980'de yürürlüğe konan ve sonraki yıllara damgasını vuran neo-liberal programın uygulanması, bir askeri darbe ile ve askeri tedbirler altında gerçekleştirilmiştir. Milli gelirin dağılımında sermayedar lehine emekçi aleyhine sonuç doğuracak bir mali politika kapsamında uygulanan

Yargısı, C.11, Ankara 1994, s.191). Yine 1961 Anayasası; radyonun "partizan bir yayın vasıtası" haline getirilmiş olmasından dolayı, her türlü radyo ve televizyon yayımlarının tarafsızlığı esasını getirmiştir (GİRİTLİ, İsmet: "Amme Hukuku", Mevzuat Kroniği, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.30, S:1-2, Ord. Prof. Dr. Halil Arslanlı'ya Armağan, İstanbul 1964, s.363). 27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra çıkartılan Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun (No: 91, R.G: 5.10.1960, s.2274, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10621.pdf>) ile kurulan DPT, 1961 Anayasası ile anayasal kurum niteliği kazanmıştır. 1961 Anayasası; temel haklar ve ödevler bölümünde düzenlediği planlama ile ilgili devlete, "iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planları yapmak" görevini 41. maddesi ile yüklemiştir (TAN, Turgut: Planlamanın Hukuki Düzeni, TODAİE, Ankara 1976, s.3,18).

¹¹⁸ TANÖR, s.165.

¹¹⁹ BORATAV, s.126-127,138.

¹²⁰ TÜRKKAN, s.211vd.

¹²¹ BORATAV, s.139,144.

temel tedbirler; ucuz kredi, vergi iade ve teşvikleri ile sübvansiyonlarla desteklenen ihracat¹²², Kurumlar Vergisi Kanunu'nda şirketler lehine getirilen istisna ve muafiyetler, servet beyannamesinin kaldırılması, Katma Değer Vergisinin Kanunu'nun kabulü ile dolaylı vergilerin vergi gelirleri içinde baskınlaştırılması¹²³, fiyat kontrollerinin ve temel mallar üzerindeki sübvansiyonların kaldırılması, sendikal faaliyetlerin askıya alınması, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Federasyonu (DİSK) yöneticilerinin yargılanması, grev yasağı, ücret belirlenmesinin toplu sözleşme düzeninden Yüksek Hakem Kurulu'na kaydırılması, memurların maaş, ikramiye ve kıdem tazminatlarında gerilemeler, sözleşmeli personel uygulamasının başlatılması ve tarıma dönük desteklerin geriletilmesidirler¹²⁴. Özal hükümetinin görevde olduğu bu dönemde ülkenin dış borcu da, artmaya devam etmiştir. Bu artışın temel nedeni, vergi gelirlerindeki nispi azalmadır. Vergi kaçakçılığının çok yüksek boyutlara vardırılması ve rant gelirlerinin büyük ölçüde vergi dışı bırakılması; vergi gelirlerinin nispi düşüşünün nedenleridir¹²⁵. Devlet'in harcama ve gelirlerinden önemli bir bölümünü bütçe dışına taşıyan fon sisteminin kuruluşu da; bu dönem iktidarına ait bir düzenlemedir. Bu fonlar, demokratik denetimden ve kurumsal altyapıdan yoksun biçimde kullanılmış ve zaman içerisinde sayıları ve boyutları, takip edilemez hale gelmiştir¹²⁶. 1980-1988 döneminin mali politikaları sonucu toplumsal sınıfların görece ekonomik durumlarındaki değişimi aktarmak üzere şu rakamlar verilebilir: İmalat sanayii verilerinden hesaplanan reel ücretler 1978-79 ile 1988 arasında tüketici fiyatlarına göre %32 oranında gerilemiş, ücret/ katma değer oranı imalat sanayiinin tümünde %37,2'den %15,4'e düşmüş, tarımın ticaret hadleri sanayiye göre milli gelir içinde %38,9 oranında gerilemiş, faizlerin milli gelir içindeki oranı 1980-1988 arasında %2'den %9,8'e yükselmiştir¹²⁷.

¹²² Yaygın ve keyfi düzenlemelere konu olan ihracat teşvikleri, "hayali ihracat" ile Türkiye'yi tanıştırmıştır (BORATAV, s.155).

¹²³ Bkz. Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013. Vergi. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: DPT:2734-ÖİK:685, Ankara 2007, s.14, Şekil 2.2.

¹²⁴ BORATAV, s.149-151,154; TANÖR, Bülent/ BORATAV, Korkut/ AKŞİN, Sina: Türkiye Tarihi 5. Bugünkü Türkiye. 1980-1995, Cem Yayınevi, İstanbul 1997, s.167-168.

¹²⁵ TÜRKKAN, s.229; KAZGAN, s.128 vd.

¹²⁶ TÜRKKAN, s.224-225.

¹²⁷ BORATAV, s.163-165,168.

Partiler arası rekabetin keskinleştığı 1989 yılında, onu izleyen yıllara da damgasını vuracak popülist mali politika izlenmeye başlanmıştır. Siyasi partilerin oylarını yükseltme hedefine odaklı sürdürülebilirliği olmayan kararların şekillendirdiği popülist dönemlerden biri olarak 1989-1997 arası dönem; kamu harcamalarının artırıldığı, buna karşılık bu harcamaları finanse edecek vergi artırımına gidilmediği, finansmanın dış kaynaklarla beslenen iç borçlanma ile sağlandığı dönemdir. Bu doğrultuda, 1980 sonrasında milli gelire oranı %12,7'ye düşürülen faiz dışı kamu harcamaları; 1993'te %18,9'a çıkartılmış ve 1994 krizi sonrasında gerçekleşen gerileme, sınırlı kalmıştır. 1988'de 40Milyar düzeylerine ulaşmış dış borç, 1997'de 90Milyar düzeylerine yükselmiştir. Devletin faiz ödemelerinin milli gelire oranındaki artışın aşındırdığı en önemli harcama ögesi ise, yatırım harcamaları olmuştur. Kamu harcamaları içinde yoğunluk arz eden personel harcamalarının artışı ile 1988'de %15,4 olan katma değer içindeki ücret payı, 1998'de %19,2 olarak gerçekleşmiştir¹²⁸.

Önceki dönemin uzantısı olarak Mesut Yılmaz hükümetinin Kasım 1998'deki istifasının ardından Türkiye; Ecevit'in başbakanlığında koalisyon hükümetleri ve 2003'ten itibaren AKP'nin tek parti hükümeti tarafından, kesintisiz IMF programları ve Dünya Bankası patentli düzenlemelerle neoliberal politikalara uygun olarak yönetilmiştir.

1.1.1.1.2. Harcamacı İdarelerin Ödeneklerinin Belirlenmesi

Bütçe politikasının belirlenmesinin ardından, anayasal hedeflere uygun olarak saptanmış öncelikler doğrultusunda idareler ve maliye bakanlığı ya da hazine bakanlığı arasında, kaynakların çeşitli fonksiyonlara tahsisi konusunda müzakere yürütülür. Her idare, kendi harcama projesini hazırlamalıdır.

Bütçenin yazım sürecinden önceki bu ilk aşamanın şeffaf bir şekilde yürütülmesi önemlidir. Örneğin Finlandiya'da harcamacı bakanlıklar; Mayıs ortasına doğru, Maliye Bakanlığı'na revize edilmiş bütçe projelerini gönderirler. Bilgilenme özgürlüğüne ilişkin Finlandiya yasasına uygun olarak

¹²⁸ BORATAV, s.177 vd.

revize edilmiş talepler, kamuya açılır. Bu usulün, taleplerini ölçülü hale getirmeleri konusunda bakanlıkları teşvik ettiği düşünülmektedir. Çünkü sürecin sonunda, talep ettiklerinin önemli derecede altında bir ödenek takdiri; onların, bütçelerini hazırlarken gösterdikleri sorumsuz tutumun ya da siyasal olarak güçsüzlüklerinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilecektir. Bu metot, bütçe hazırlık sürecindeki siyasi nedenli kayıpları da azaltmıştır. Finlandiya, şeffaflık ve bütçe hazırlarken sorumlu tutumun paralel ilerlediğinin örneğidir¹²⁹. Harcamacı idarelerin ödeneklerinin belirlenmesi aşamasında katılımı sağlayacak ya da toplumsal denetimi mümkün kılacak bu veya benzeri bir uygulama, Türkiye’de mevcut değildir.

1.1.1.1.3. Bütçenin Yazımı

Bütçe taslağının ortaya çıkmasının ardından, bütçenin parlamentoya sunulmak üzere yazımı başlar. Bütçenin ekonomik niteliği, yapılışında siyasi çıkar çatışmalarına belirli bir mesafeyi ve uzmanlık gerektirir. Bütçe hedeflerinin anayasalar ile belirlenmesi, bütçenin bu anayasal hedeflere uygun olarak hükümet ya da parlamento bünyesinde oluşturulabilecek özerk statülü, uzmanlaşmış, apolitik bir fonksiyon tarafından hazırlanması ve parlamento ve sayıştay tarafından ön ve a posteriori denetiminin yapılması ve bu denetim sürecine çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışına uygun olarak farklı kişi ve kuruluşların katılımı; hazırlanan metnin mükemmelleştirilmesi için bir olanaktır. Buna karşılık uygulamada bütçeler, çoğunlukla hükümetlerce hazırlanmaktadır.

İyi mali yönetim hedefini karşılamak için bütçe, demokrasilerde bir takım nitelikleri taşıyarak şekilde hazırlanır. İyi mali yönetim ekseninde gerçekleştirilen bütçe reformunun merkezindeki konulardan bir tanesi, randıman/ performanstır. Kamusal mal ve hizmetler için harcadığımız paramızın en randımanlı şekilde kullanılması için bütçenin; idarelerin kendilerine sağlanan para ile ne gerçekleştirdikleri ya da ne gerçekleştirmeyi planladıkları bilgisini, parlamentonun ve halkın anlayacağı ve ulaşacağı şekilde sağlaması gerekir. Yani bütçeler, gerçekleşme bütçesi olmalıdırlar.

¹²⁹ BLÖNDAL, Jón R./ KRISTENSEN Jens Kromann/ RUFFNER, Michael: “Budgeting in Finland”, OECD Journal on Budgeting, C.2, No:2, OECD, Paris 2002, s.126, <http://www.oecd.org/finland/40140552.pdf>.

Bu gereği net bir tanımla ifade etmek gerekirse; "Ancak her kaynak artışı ve her ürün ya da sonuç artışı arasında açık ilişkiyi kuran bir bütçe, gerçekleşme bütçesi olarak tanımlanabilir."¹³⁰

Bu doğrultuda bütçelerin karşılaması gereken temel ilke, **şeffaflıktır**. Bütçenin şeffaflığı; bütçenin tam, anlaşılır, detaylı ve sistematik olarak kaleme alınmasını ve ulaşılabilir kılınmasını gerektirir¹³¹. Bireylerin ya da analistlerin ulusal zenginlikten kimin ne kadar yararlandığını ve kimin ne ödediğini anlamalarını ve hesap yapmalarını engellemek amacıyla bütçe programlarının detaylandırılmaması, bütçenin sistemsiz ve anlaşılmaz ve hatta eksik biçimde kaleme alınması; mali demokrasiyi ihlal eder. Bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumluluklar da açıkça belirlenmiş olmalıdır. Bu açıdan şeffaflık; yükümlünün, parasının neye harcandığını bilme, değerlendirme ve ona göre hukuki ve siyasi tavır alma demokratik hakkını da karşılar¹³². Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun¹³³ (KMYKK) 7. maddesinde düzenlenen bu ilkeye göre, "(...) her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla; a) görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, b) hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, c) genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, d) kamu hesaplarının standart muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur. Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığı'nca izlenir."

¹³⁰ SCHICK, Allen: "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", OECD Journal on Budgeting, C.3, No:2, OECD, Paris 2003, s.101, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39168822.pdf>.

¹³¹ The World Bank: Public Expenditure Management Handbook, Washington 1998, s.2, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>.

¹³² WALKER, L./ MENGISTU B: Spend and Deliver: A Guide to the Medium-Term Expenditure Framework, Le Cap (Idasa), 1999, naklen IPU, s.21.

¹³³ No:5018, R.G:24.12.2003-25326.

Şeffaflık ilkesi, bütçe yazılırken bir dizi şartın yerine getirilmesini gerektirir. Bunlardan ilki, bütçenin birliği ilkesidir. Bütçenin birliği, yani tek bir bütçe hazırlanması; devlet politikasını bütünüyle görme imkanı verir. Türkiye’de KMYKK’ndan önce yürürlükte olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu¹³⁴ döneminde bütçede birlik ilkesine aykırı olarak Döner Sermaye Bütçeleri, Fon Bütçeleri, Kanunlarla Kurulmuş Kamu Tüzel Kişileri Bütçeleri ve Kamu İdarelerince Kurulmuş Vakıf ve Dernekler Bütçeleri; Genel Bütçe dışında ayrı ayrı bütçelerdir. Bu bütçeler, kendi yetkili organları tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedirler. Bu bütçelere dayanılarak yapılan harcamalar, TBMM’nin bilgi ve denetimi dışında kalmaktadır. KMYKK’nun ilk halinde bu parçalı yapıya son verileceği öngörülmüştür. Ancak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun¹³⁵ ile bütçenin birliği ilkesinden vazgeçilmiş; döner sermaye bütçeleri, fonların bütçeleri ve özerk bütçelerin devamına karar verilmiştir. Böylelikle “Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, mahalli idare bütçesi ve sosyal güvenlik kurumları bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idaresince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.” hükmünü içeren Kanun, kendi içinde çelişmiştir¹³⁶. Cumhuriyetin ilk yıllarında milli ekonomideki boş kapasitenin doldurulması, ilave talebin karşılanması ve devlete ek gelir sağlanması amacıyla kurulan döner sermaye işletmeleri; günümüzde bu amaçlarından saptırılarak, kimi personele ek ödeme imkanı yaratılması anlayışı ile kurulmaktadırlar. 1980’li yıllarda kurulan ve yaygınlaşan fon uygulamaları da; zamanla “Hazine-i Hassa” haline gelerek, kamu savurganlığının değişik bir örneğini oluşturmuşlardır. Halen ülkemizde 1500’e yakın döner sermaye işletmesi ve tasfiye edilmemiş 5 adet fon bulunmaktadır¹³⁷.

¹³⁴ No: 1050, R.G: 9.6.1927-606.

¹³⁵ No: 5436, R.G: 24.12.2005-26033, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc090/kanuntbmmc090/kanuntbmmc09005436.pdf.

¹³⁶ SÖYLER, İlhami: “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştay’ın Rolü”, Sayıştay Dergisi, S.87, Ekim-Aralık 2012, atıf şekli: Sayıştay, s.64.

¹³⁷ SÖYLER, İlhami: “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.16, Aralık 2006, atıf şekli: Bütçe, s.285-287.

Şeffaflık ilkesini karşılayan bir diğer şart, yabancı ortak girişimler de dahil tüm bileşen ve sektörlerin ulusal bütçede yer almasıdır. Buna da, bütçenin genelliği ilkesi adı verilmiştir. Türkiye’de kamu mali yönetiminin 2006’ya kadar çatısını oluşturmuş Muhasebe-i Umumiye Kanunu; esas itibariyle, genel bütçeli idarelerin mali yönetimini düzenlemiştir. Katma ve özel bütçeli idarelerin kendi özel kanunlarında hüküm bulunmadığı ölçüde, Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümleri; istisna olarak uygulanmıştır. Bunlar dışında kalan düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel yönetim kuruluşları; kendi özel mevzuatlarına tabi olarak işlem tesis etmişlerdir. Katma bütçe uygulamasını kaldıran KMYKK, genel yönetim kapsamındaki idareleri [merkezi yönetim kapsamındaki idareler (genel bütçeli idareler¹³⁸+ özel bütçeli idareler¹³⁹+ düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar¹⁴⁰), sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler] kapsar şekilde düzenlenmiştir. Yani Kanun’un ilk hazırlandığı hali ile öngördüğü yeni mali yönetim sistemi; T.C. Merkez Bankası ile kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) ve bankalar gibi diğer kamuya ait şirketler dışındaki tüm kamu idarelerini kapsamıştır. Ancak, Kanun henüz yürürlüğe girmeden yukarıda adı geçen 5436 sayılı Kanun değişikliği ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Toplu Konut İdaresi, TRT ve Milli Piyango İdaresi’nin de aralarında bulunduğu pek çok kamu idaresi; bu kurumların Kanun kapsamında kalarak etkin çalışamayacağı gerekçesi ile kapsam dışına çıkartılmış ve böylece, TBMM tarafından denetimleri engellenmiştir¹⁴¹.

Bütçenin şeffaflığı ilkesi aynı zamanda; bütçenin kesin gelir ve ihtiyaçlar üzerinden gerçekçi ve ihtiyatlı şekilde hazırlanmasını, bütçe ile bütçe uygulama sonuçları arasındaki makasın dar olmasını gerektirir¹⁴².

¹³⁸ Genel bütçeli idareler; devlet tüzel kişiliğini haiz, aynı nakit yönetimi kapsamında, kendilerine ait mal varlığı ve geliri olmayan idarelerdir (KESİK, Ahmet: “Yeni Bütçeleme Anlayışı Açısından 2006 Yılı Bütçesinin Değerlendirilmesi-II”, Yaklaşım Dergisi, S.157, s.38-42, aktaran: SÖYLER, Bütçe, s.286).

¹³⁹ Özel bütçeli idareler; ayrı tüzel kişilikleri olan, belli ölçüde özerkliğe sahip, kendi mal varlıkları ve gelir kaynakları ve kendi nakit yönetimleri olan idarelerdir (KESİK, s.38-42, aktaran: SÖYLER, Bütçe, s.286).

¹⁴⁰ Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar; ayrı tüzel kişiliği olan, büyük ölçüde idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır (SÖYLER, Bütçe, s.286).

¹⁴¹ TUNCER, Selahattin: “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler”, Vergi Dünyası Dergisi, S:295-Mart, İstanbul 2006, s.6; OYAN, Oğuz: “Kamu Mali Yönetimi Artık Düzgün İşleyecek mi?”, Dünya Gazetesi, 25.11.2005, aktaran: SÖYLER, Sayıştay, s.64. 5018 sayılı Kanun dışında kalan özel bütçeli kuruluşlar için bkz. T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Devlet Teşkilatı Bilgi Bankası, <http://euygulama.dpb.gov.tr/devletteskilati/kontrollu/Butce.aspx>.

¹⁴² The World Bank, s.4-5.

Türkiye’de bütçeler, istisnai birkaç yıl dışında gerçekçi şekilde hazırlanmamaktadırlar¹⁴³. Bugüne kadar her ödenek aşımı, kesin hesap kanunlarında kabul edilmiş ve Parlamento’ca icat edilen “tamamlayıcı ödenek” kurumu ile kapatılmıştır¹⁴⁴.

Bütçeyi şeffaf ve anlaşılabilir kılan bir diğer nitelik de, bütçenin gruplandırma biçimidir. Bütçesel tutarlılık, şeffaflık ve kesinlik için; öngörülen her harcamanın, belirli bir başlık altında toplanması önemlidir. Bütçe dışı kaynaklar ya da farklı nitelikteki harcama kalemlerinin toplu bir genel başlık altına gizlenmesi; bütçenin şeffaflığı ilkesine aykırılık teşkil eder. Parlamenterlerden ve bütçeleme sürecine etki gücü bulunan diğer çıkar gruplarından gelen baskıyı indirgemek için çeşitli bütçe teknikleri kullanılmaktadır. Bu tekniklerin bazıları, çıkar çatışmasının yaşanacağı alanı daraltır; bazıları, bu alanı görünmez kılar; bazıları ise, statükoyu değiştirmeye çalışacakların cesaretini kırmak içindir. Örneğin; kaynaklar; çıkar grupları, bakanlıklar ve programlar arasında karşılaştırma yapmaya imkan vermeyecek şekilde genel olarak tahsis edilebilir. Kaynaklar; herkes biraz alacak, kimseyi dışarıda bırakmayacak şekilde dağıtılabilir. Ya da idareciler; programlarını bütçenin en yarışmalı kısmından alıp, kaynak bulma konusunda rekabetin olmadığı ya da daha az olduğu bir kısma taşıyabilirler¹⁴⁵. Bütçeyi okunamaz kılan bu tür uygulamalar, mali demokrasinin temel prensiplerine aykırılık teşkil ederler.

Ulusal bütçe kapsamındaki çeşitli sektörler arasındaki bağlantıların ortaya konulması da, bütüncül bir bütçe vizyonunun elde edilebilmesine katkı sağlar¹⁴⁶.

Bütçenin şeffaflığı, bütçe gelir ve giderlerinin klasik sunumunun ötesine geçmeyi gerektirir. Parlamentonun ve halkın bütçe denetimini kolaylaştırmak için bütçe; stratejik hedefler, beklenen ürün rakamları

¹⁴³ Bkz. DARICI, Haldun: “Bütçe Niçin Ek Ödenek İster?”, Maliye Dergisi, S.139, Ankara 2002.

¹⁴⁴ Bkz. Emekli Sayıştay Daire Başkanı Dr. Hasan BAŞ’ın tartışmalar bölümündeki açıklamaları, Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, XII Levha, İstanbul 2012, s.226.

¹⁴⁵ RUBIN, Irene: “Understanding the Role of Conflict in Budgeting”, Handbook of Government Budgeting, Jossey- Bass Publishers, San Francisco 1999, naklen CANGÖZ, s.33.

¹⁴⁶ Rapport Général, Le Parlement et le Processus Budgétaire Notamment dans une Perspective d’Equité entre Hommes et Femmes, Colombo (Sri Lanka), 26-28 Mayıs 2001, s.2, <http://www.ipu.org/Splz-f/srilanka03.pdf>.

(çıkartılacak kamusal mal ve kamusal hizmetlerin miktarları) ve sonuçlar (faaliyetlerin toplum üzerinde yaratacağı etki) üzerine bilgi sağlamalıdır. Aldıkları para karşısında çıkarttıkları iş net olarak görünür kılındığında ve sonuçlarıyla ilgili hesap vermekle yükümlü kılındıklarında idarelerin; bütçelerini mekanik şekilde uygulamak yerine, sonuç odaklı çalışmaya başlamayı başardıkları görülmektedir¹⁴⁷. Bu şekilde kamu harcamasının faydalılığı ve sorumlulukların da bütçe üzerinden izlenmesi mümkün olmaktadır. Türkiye’de 1970’lere kadar, geleneksel bütçe uygulanmıştır. 1969’da Maliye Bakanlığı’nda Bütçe Reform Grubu kurulmuş; 1971’e kadar bazı bütçeler, geleneksel bütçelemenin yanı sıra bir de program bütçe yöntemine göre hazırlanmışlardır. Bu çalışmalarda her devlet dairesi; yürüttüğü hizmetleri sınıflandırarak, bir takım programlara ayırmıştır. İkinci aşamada, sınıflaması yapılmış olan programların mahiyet ve önemleri kapsamında gerekçeleri yazılarak bir çeşit fayda-maliyet tahlili yapılmıştır. Bundan sonra da, programın maliyeti belirtilmiştir. 1973’te program bütçe bütün bakanlıklara yayılarak, zorunlu tek bütçeleme yöntemi haline getirilmiştir. Ancak uygulama, eskiden geleneksel bütçede yapılan işlerin yeni isimler altında tekrarlanmasından ibaret kalmıştır. Devlet hizmetlerinin etkinliğinin sağlanmasında önemli rolü olan program gerekçelendirmeleri ise, çoğu dairelerce yapılmamıştır. Program-bütçe uygulamasının başarısızlığında, harcamacı idarelerin verimlerini arttırmış veya arttıramamış olmalarının ödenek tahsislerini etkilememesinin; büyük rolü vardır. Bütçeye son şeklini veren Meclis de, bütçe komisyonu görüşmelerinde ve kararlarında program-bütçeye önem vermemiş ve bu tekniği kullanan idareleri özendirici bir davranış sergilememiştir. Eğer Komisyon, birkaç dairenin ödeneğini program-bütçe ölçülerine göre verimsiz bularak kesmiş olsaydı; bu davranışının, idareleri konuyu ciddiye almaya iten bir etkisi olurdu¹⁴⁸. KMYKK’nda performans esaslı bütçeleme tekniği benimsenmiştir. Kanun’un 3/n maddesinde stratejik plan tanımlanmış; 9. maddesi ile stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmış idareler için takvim ve bu planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine ilişkin esas ve

¹⁴⁷ IPU, s.18.

¹⁴⁸ BULUTOĞLU, Kenan: Kamu Ekonomisine Giriş. Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, Yapı Kredi Yayınları:1816, Cogito:121, İstanbul 2003, atıf şekli: Demokrasi, s.189.

usuller, Devlet Planlama Teşkilatı'nca (DPT)¹⁴⁹ hazırlanmış Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik¹⁵⁰ ile belirlenmiştir. Performans göstergeleri; Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili idare tarafından birlikte belirlenerek, ilgili idarelerin bütçelerinde gösterilecektir. Bütçe politikasının öngörülebilirliği ve etkinliğini arttırmak için Kanun'un 15. maddesine göre mali yıl bütçesi, izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri de dikkate alınarak hazırlanacaktır¹⁵¹. Buna karşılık uygulamada, kamu idarelerinin bütçelerini KMYKK hükümlerini dikkate almadan eski usulle hazırladıkları ifade edilmektedir.

Bütçenin şeffaf şekilde hazırlanması; hükümetlerin bütçenin esaslı yönelimlerini, bir önceki bütçeye nazaran yeni ölçüleri ve makroekonomik çerçevede bütçenin yerini ortaya koyan net ve tam bir evrakı bütçe tasarısı ile birlikte parlamentoya sunmalarını gerektirir. Parlamento'ya sunulan bütçe evrakının; ekonomik kontekste, özellikle GSYH artış öngörülerine, enflasyon öngörülerine ve sunulan dönemsel ölçülere ilişkin net bir tasvirin yanı sıra, devam eden sene bütçe uygulamasına ilişkin detaylı bir rapor da içermesi gerekir¹⁵². Türkiye'de 5018 sayılı Kanun ile birlikte Türkiye'de Parlamento'ya sunulan belgelerin sayısında artış yaşanmıştır¹⁵³. Bu belgelerden biri; 5018 sayılı Kanun madde 18/c'ye göre merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere eklenen "vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli"dir. Bu cetvelde yer alan kalemler, bütçe uygulamasında vergi harcamaları olarak adlandırılırlar. Mali saydamlık ilkesine göre, Merkezi Yönetim Bütçesine eklenen vergi harcamaları

¹⁴⁹ DPT, günümüzde Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüştür.

¹⁵⁰ R.G: 26.5.2006- 26179, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10334&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>.

¹⁵¹ SÖYLER, Bütçe, s.287-289.

¹⁵² Lahaou TOURE'nin Seminer çalışmaları üzerine genel raporu, Le Parlement et le Processus Budgétaire, notamment dans une Perspective d'Équité entre Hommes et Femmes, Bamako 1-3 Kasım 2001, s.20, http://www.ipu.org/pdf/publications/mali01_fr.pdf.

¹⁵³ Bu doğrultuda eski uygulamayı şekillendiren Muhasebe-i Umumiye Kanunu'ndan farklı olarak Parlamento'ya sunulan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, Orta Vadeli (çoğunlukla 3 ila 5 sene arası bir dönem için) Mali Planı da içeren bütçe gerekçesi; Yıllık Ekonomik Rapor; vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli; Kamu Borç Yönetimi Raporu; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri; mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri; merkezi yönetim kapsamında olmayıp merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi de eklenmiştir.

cetvelinde, vergi yasaları ve diğer yasalar ile yasa hükmünde olan uluslararası anlaşmalarda yer alan vergi harcamalarının tümünün yer alması esastır. Buna karşılık, 2013 Vergi Harcamaları Cetveli incelendiğinde; vergi harcaması kalemleri olarak sadece Gelir Vergisi Kanunu'nun¹⁵⁴ (GVK) 9, 20, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 63, mükerrer 80, 82, 89, geçici 80 ve geçici 82'nci maddeleri, Kurumlar Vergisi Kanunu'nun (KVK)¹⁵⁵ 4, 5 ve 10'uncu maddeleri, Katma Değer Vergisi Kanunu'nun¹⁵⁶ (KDVK) 13 ve 17'nci maddeleri, Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun¹⁵⁷ (ÖTVK) 7, 8 ve geçici 5'inci maddeleri, Serbest Bölgeler Kanunu'nun¹⁵⁸ geçici 3'üncü maddesi, Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun¹⁵⁹ geçici 2/i maddesi, Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un¹⁶⁰ 3/A maddesi ile Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun'un¹⁶¹ 3'üncü maddesi anılmaktadır. Vergi antlaşmaları ile yapılan stopaj oranı indirimleri, Damga Vergisi Kanunu¹⁶² ve Harçlar Kanunu'ndaki¹⁶³ istisna ve muafiyetler, Bakanlar Kuruluna verilen yetki ile alt ve üst sınırlar arasında gelir ve kurumlar vergisi stopaj oranlarının düşürülmesi hatta sıfıra indirilerek verginin tamamen kaldırılması düzenlemeleri ve vergi yasaları dışındaki yasalarda geçen vergi harcaması düzenlemeleri¹⁶⁴; Cetvelde yer almamaktadırlar¹⁶⁵. Öte yandan, bütçenin

¹⁵⁴ No: 193, R.G: 6.1.1961- 10700, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁵⁵ No: 5520, R.G: 21.6.2006- 26205, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁵⁶ No: 3065, R.G: 2.11.1984- 18563, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁵⁷ No: 4760, R.G: 12.6.2002- 24783, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁵⁸ No: 3218, R.G: 15.6.1985- 18785, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁵⁹ No: 4691, R.G: 6.7.2001- 24454, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁶⁰ No: 5084, R.G: 6.2.2004- 25365, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁶¹ No: 5746, R.G: 12.3.2008- 26814, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁶² No: 488, R.G: 11.7.1964- 11751, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁶³ No: 492, R.G: 17.7.1964- 11756, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>.

¹⁶⁴ Bunlardan başlıcaları; 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu madde ek 21, 4473 sayılı Yangın, Yer Sarsıntısı, Seylap veya Heyelan Sebebiyle Mahkeme ve Adliye Dairelerinde Ziyaa Uğrayan Dosyalar Hakkında Yapılacak Muamelelere Dair Kanun madde 46, 4920 sayılı Devlet Orman İşletmelerinin Bazı Vergilerden Muaf Tutulması Hakkında Kanun madde 2, 5441 sayılı Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkında Kanun madde 9, 6095 sayılı Kuzey Atlantik Anlaşması Teşkilatı Müşterek Enfrastrüktür Programı Gereğince Türkiye'de Yapılacak İnşaa ve Tesis İşlerine Dair Kanun madde 10, 6326 sayılı Petrol Kanunu madde 37, 95, 96, 97, 112, 113, 114, 115, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlere Yapılacak Yardımlara Dair Kanun madde 40, 42, 43, 45, 205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu madde 35, 261 sayılı İhracatı Geliştirme Amacı İle Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere Dair Kanun madde 1, 474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkın Kanun madde 2, 3, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun tazminat, ödenek ve yardımlarla ilgili maddeleri, 775 sayılı Gecekondu Kanunu madde 33, 854 sayılı Deniz İş Kanunu madde 9, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu madde ek 17, ek 18, 1309 sayılı Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun madde 10, 4857 sayılı İş Kanunu madde 8, 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere

analizini yapması için Parlamento'ya herhangi bir araştırma belgesi, idarenin mali durumunu ve yeni politikaların getireceği maliyeti ortaya koyan belgeler sunulmamaktadır. KMYKK'nun 14'üncü maddesinde öngörülen hesap ve tasarılar dahi, bütçe tasarısına eklenmemektedirler¹⁶⁶. KMYKK'nun 19'uncu maddesi; Kamu Yatırım Programı'nın, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa uygun olarak, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanacağı ve Bakanlar Kurulu kararıyla uygulamaya konulacağını hükme bağlamıştır. Bu şekilde Yasa, kamu yatırımları alanında da Parlamento'yu dışarıda bırakmıştır. Kamu yatırımları konusunda hangi yatırımlara ne kadar kaynak ayrıldığına ödenek bazında denetim imkanı, Meclis'e verilmemektedir¹⁶⁷. Bu nedenlerle IMF ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD); Parlamento'ya sunulan belgeler bakımından T.C. Parlamentosu'nun etkinliğini, yetersiz bulmaktadır¹⁶⁸. Bütçe sunulurken gerçekleştirilen genel sunumun; hazırlanan bütçenin, yoksulluk ile mücadele ve eşitlikçi ve demokratik bir toplumsal yapının desteklenmesi hedefleri karşısında hem bütçe gelirleri hem harcamalar bakımından ne sunduğunun ve ne sunabileceğinin de

Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun madde 7, Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası madde 1, 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu madde 22, 2581 sayılı Deniz Ticaret Filosunun Geliştirilmesi ve Gemi İnşa Tesislerinin Teşviki Hakkında Kanun madde 1, 4490 sayılı Türk Uluslararası Gemi Sicili Kanunu madde 12, 320 sayılı Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki KHK madde 53, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu madde 106, 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun madde 5, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu madde 12, 14, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu madde 17, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun madde 14, 3160 sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminatı Kanunu madde 6, 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu madde 30, 3259 sayılı İslam Kalkınma Bankasına Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Kanun madde 1, 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun madde 2, 3671 sayılı TBMM Üyelerinin Ödenek Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun madde 1, 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkındaki Kanun madde 12, 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun madde 56, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun madde 27, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun madde 37, 4107 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa Bazı Ek Maddeler Eklenmesine, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun madde ek 20 ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu madde 167'dir (BATIREL, Ömer Faruk: "Vergi Harcamaları, Mali Saydamlık İlkesi ve Anayasaya Uygunluk", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.24, Güz 2013/2, İstanbul 2013, s.16-17).

¹⁶⁵ BATIREL, s.13 vd.

¹⁶⁶ Mehmet Akif HAMZAÇEBİ'nin sunumu, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 17.1.2011, TBMM, s.208, http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Kanun_Yapim_Sureci_Sempozyumu/sempozyum.pdf.

¹⁶⁷ YILMAZ, H. Hakan/ TOSUN, Selma: "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği", Yasama Dergisi, S.14, Ankara 2010, s.13.

¹⁶⁸ Bkz. YILMAZ/ TOSUN, s.20'deki karşılaştırmalı tablo. Tablodan, IMF ve OECD'nin net ifadelerine karşılık TEPAV'ın eleştiri yapmak konusunda- makalenin yazarları gibi- çekingen kaldığı izlenmektedir.

gösterilmesi önemlidir. Her bakanın; kendi departmanı ile ilgili bölümü, gelecek on iki ay için tasarladığı politikasının temel eğilimlerini ve bunlara özgülünen araçları betimleyen ve sonrasında bu politikanın izlenerek değerlendirilmesini sağlayacak şekilde programlara net sonuç göstergelerinin de ilave edildiği genel bir siyasal açıklama ile tamamlaması gerekir. Tüm bu ek açıklamalar; parlamenterlerin, bütçe üzerinden hükümetin politikasını anlayıp, değerlendirebileceği şekilde açık ve basit bir dil ile kaleme alınmalıdır. Hükümetlerin, parlamenterlerin önüne binlerce sayfalık bütçe dokümanı sunmaları ise; parlamenterlerin bütçeyi ve hükümetin bütçe politikasını tam anlamıyla kavramasını imkansızlaştırır¹⁶⁹. Parlamantonun yanı sıra, halkın da bütçeyi anlaması ve denetlemesine imkan verecek bir vatandaş bütçesi; Türkiye’de hazırlanmamaktadır.

Hükümetlerin, bütçeyi şeffaflık ilkesine aykırı yönetmek konusundaki kararlılığı; Türkiye’yi IBP’nin (International Budget Partnership, Uluslararası Bütçe Ortaklığı)¹⁷⁰ Açık Bütçe Endeksi’nde bütçe ile ilgili “biraz” bilgi paylaşımı yapan ülkeler arasına sokmuştur¹⁷¹. Endeks; bütçe süreci, bütçe izlenebilirliği, bütçe dokümanlarına erişim ve bütçe sürecine halkın katılımı için sunulan fırsatları değerlendirmektedir. 2012 Açık Bütçe Anketi sonucu Türkiye ile ilgili; hükümetin gelecek bütçe için belirlediği geniş parametreleri paylaştığı Orta Vadeli Mali Plan’ın Türkiye’de kapsamlı şekilde hazırlandığı, ancak Plan ile Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı arasında sadece 5 gün süre olduğu, oysa OECD’nin Bütçe Şeffaflığı İçin En İyi Uygulamalar kriterlerine göre bu sürenin en az 1 ay olması gerektiği; merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının hükümetin gelir ve harcama planları ile siyasal ve makroekonomik hedefleri arasındaki ilişkiyi gözler önüne sermekten uzak olduğu, çıktı ve sonuçlarla ilgili bilgi içermediği, hükümetin planlanan harcamalar ile ilgili kapsamlı bir tartışma başlatmayı arzu etmesi halinde bu bilgilerin kamuoyu ile paylaşılmasının önemli olduğu; merkezi yönetim bütçesinin her programın onaylanmış bütçesine yer vermediği ve yeterince ayrıntı içermediği; vatandaş bütçesinin hazırlanmamasının katılımcı bütçe

¹⁶⁹ IPU, s.9.

¹⁷⁰ Web sitesi için bkz. <http://internationalbudget.org/>.

¹⁷¹ IBP: Enquête Sur Le Budget Ouvert 2012, s.7, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-FR.pdf>.

açısından bir eksiklik olduğu; ayrıntılı yıl içi raporların yayınlanmadığı; yarıyıl raporlarının hiç yayınlanmadığı; kapsamlı bir yılsonu raporunun yayınlanmadığı; Sayıştay'ın hazırladığı denetim raporunun kapsamlı bir rapor olmaktan uzak olduğu tespitlerinde bulunulmuştur¹⁷². 2012 yılının en iyi performans gösteren ülkeleri; Yeni Zelanda, Güney Afrika, Birleşik Krallık, İsveç, Norveç ve Fransa'dır¹⁷³.

Bütçenin karşılaması gereken diğer ilkeler; bütçenin öngörülebilirlik ilkesi, bütçenin itiraz edilebilirlik ilkesi ve bütçenin dönemselliği ilkesidir. Harcamacı idareler ve hizmetler, planlama yapabilmek için orta vadeli ödenekleri konusunda emin olmalıdırlar. Bu gerek, bütçenin öngörülebilirliği ilkesi olarak adlandırılmıştır. Hiçbir bütçe kalemi, bütçeden otomatik bir finansmana hak kazanamaz. Öncelikleri doğru tanımlamak ve harcamacı idarelerden en iyi sonuçları almak için her politika ve ona dair finansman; bir bilanço ve düzenli değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Buna da, itiraz edilebilirlik ilkesi adı verilmiştir. Son olarak bütçenin dönemselliği ilkesi, bütçenin- genelde bir yıl olmak üzere- sabit bir süre için hazırlanmasını ve hazırlanma sürecinin önceden uygun bulunmuş ve yayınlanmış net ve güvenilir bir takvime bağlı olmasını gerektirir¹⁷⁴. Cari harcamalar mali yıl içinde gerçekleşecek olduğu halde, yatırım harcamalarının birden çok seneye yayılan etkileri vardır.

1.1.1.1.4. Bütçenin Uygulanması

Bütçenin uygulanma aşaması olan üçüncü aşama da, temel olarak yürütmenin yetki alanına dahildir. Genellikle Maliye ya da Hazine Bakanlığı; kaynakların bütçenin parlamentoca onaylandığı şekilde harcamacı birimlere dağıtımını gözeterek, bu süreçte merkezi bir rol oynamaktadır. Buna karşılık, bazı gelişmekte olan ülkelerde hazine güçlükleri; kamu harcamalarını, oylanmış miktarların altına çekmektedir. Bazen ise kaynaklar, onaylanan amaçların dışında amaçlara yönlenebilmektedir. Bazı hallerde bu transferler, sosyal hizmetler ya da temel harcamalar aleyhine

¹⁷² ŞEKER, Murat: "Açık Bütçe Endeksi 2012- Türkiye", IBP- TESEV, Midas Hotel, 1.2.2013, Ankara, <http://www.tesev.org.tr/Upload/Editor/Murat%20%C5%9Eeker-Sunum.pptx>.

¹⁷³ IBP, s.7.

¹⁷⁴ The World Bank, s.1-2.

gerçekleşebilmektedir. Böyle durumlarda bu kararlar, tümüyle şeffaf biçimde alınmalı ve bütçenin yazım aşamasına uygulanan kontrollere tabi tutulmalılardır¹⁷⁵. Türkiye’de KMYKK’nun 21’inci maddesi ile, merkezi idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılabileceği hükme bağlanarak; Parlamantonun bütçenin uygulanması aşamasındaki gözetim ve denetim yetkisinin genişletilmesi yönünde adım atılmıştır.

1.1.1.2. Parlamento

Halklara ait olan bütçe hakkını kullanma yetkisi, temsili demokrasilerde meclise aittir. Bütçe yazımı tamamlandıktan sonra ikinci aşamada, bütçenin parlamento tarafından onaylanma süreci başlar. Hükümetin onayına sunduğu harcama ve gelir projelerini incelemek ve bunlara izin vermek ve bunların iyi uygulamasını izlemek, parlamantonun görevidir.

Bütçenin, tüm devlet işlem ve eylemlerinin kaynak metni olduğu düşünüldüğünde, demokrasilerde bütçe hakkının halk ya da meclisler tarafından kullanılması doğaldır. Bütçe hakkının parlamentolarca kullanıldığı temsili demokrasilerde parlamentolar; halkların temsilcileri olarak, bütçe politikasının tartışılması sürecinde halkların öncelikleri ve ihtiyaçlarını yoklamaktan ve her hal ve şartta insan haklarına dair anayasal hükümlere ve yüklenilen uluslararası sözleşmelere riayet etmekten sorumludurlar.

Demokrasiyi konu alan çalışmalarda, parlamentolara özel bir önem verilir. Bu doğrultuda, bütçesel süreçlerin demokratikleştirilmesi için parlamentoların mali alandaki rol ve yetkilerinin arttırılması gereği üzerinde durulmaktadır. Peki geçmiş çağlardan farklı olarak günümüzde hükümetin de büyük ölçüde seçilmiş milletvekillerinden oluştuğu düşünüldüğünde, yine de meclise yürütme karşısında bu kadar ayrıcalıklı bir demokratik statü veren nedir?

Hükümet; yani bakanlar kurulu, parlamenter sistemlerde yasama organı tarafından seçilir ve yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile

¹⁷⁵ IPU, s.36.

düşürülebilir. Türkiye’de aynı kişi, hem yürütme hem yasama organında görev alabilmektedir. Hükümet; hükümeti oluşturmaya, yani güvenoyu almaya yeter çoğunluğu bulunan parti başkanı tarafından kurulur. Eğer bir parti, mecliste tek başına iktidar çoğunluğuna sahip ise; o partinin başkanı, başbakan olarak hükümeti kuracak ve meclisteki çoğunluğu ile rahatlıkla güvenoyunu alabilecektir. Bir azınlık partisinin başkanının hükümeti kurabilmesi ise, diğer partilerin desteğine bağlıdır. Yani hükümet; çoğunlukla, çoğunluk oyunu alan parti milletvekillerinden oluşur. Dolayısıyla parlamentolardaki çoğunluklar, her zaman hükümeti desteklemeye meyillidirler. Meclis ise, toplumda belirli bir kabul düzeyine erişmiş tüm siyasi görüşlerin temsil edildiği/ edilmesi gerektiği bir kurumdur. **Meclise atfedilen demokratik değer; muhalefetin sesinin, ancak meclisten duyulabilmesidir.** Devlet işlem ve eylemlerinin katılımcı ve çoğulcu anlayışla yürütülebilmesi noktasında meclisin, bir anlamda demokrasiyi temsil ettiği düşüncesi; özellikle dönem iktidarlarındaki milletvekillerince savunulmaktadır. Oysa Türkiye siyasal sistemi %10’luk ülke seçim barajı ile antidemokratik bir yapı sergilediğinden, demokratik değeri de sınırlıdır. Türkiye’de parlamentoya atfedilen değer; demokrasi değil, tek bir parti çoğunluğu sağlayarak uzun süre görev yapacak hükümetler ortaya çıkarmasıdır. Bu doğrultuda %10 barajının getirildiği 1983’ten beri ilk defa 2002 seçimlerinde %45 kadar yüksek oranda oy, değerlendirme dışı bırakılmış; %34,4 oy alan AKP, %66,4 oranında milletvekili sayısı ile tek başına Anayasa değişikliği yapabilecek sayıya yaklaşmıştır. Türkiye’de diğer anayasal kurum olan Yargı’ya duyulan güvenin, Meclis’te yaratılan bu suni çoğunluğun bir meşruiyet krizine yol açmasını önlediği düşünülmektedir¹⁷⁶. Seçim barajının yanı sıra, Türkiye; demokratik kültürün de yönetimde karşılığını bulamadığı bir ülkedir. Türkiye’de 2002’den beri tek başına hükümet eden AKP’nin genel başkanı, ülke yönetimine dair ulusal ya da yerel düzeyde olsun tüm demokratik talep ve direnişlere “sandıkta hesaplaşma” söylemi ile cevap vermektedir. Aynı kültür, partinin diğer milletvekillerince de paylaşılmaktadır. 2012-18.6.2013 tarihleri arasındaki 440 gün boyunca, TBMM Genel Kurulu resmi Twitter hesabı baz alınarak

¹⁷⁶ SABUNCU, Yavuz: “Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları”, Anayasa Yargısı:23, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006, s.193,195-197.

yapılan incelemede; AKP'nin verdiği 50 araştırma önergesinin tamamı kabul olurken, muhalefet partilerinin verdiği sosyal haklardan ifade özgürlüğüne, orman yasasından cari açığa kadar pek çok konuda 216 meclis önergesinin tamamının reddedildiği ifade edilmiştir¹⁷⁷. TBMM'nin, böyle bir analizi mümkün kılacak bilgi paylaşımı bulunmamaktadır. Aynı parti milletvekilleri; bir Türkiye demokrasisi gerçeği olan "torba yasalar"dan birine ilişkin kendi partilerinin önerdiği bir maddeyi- ana muhalefet partisi milletvekilleri destekler oy kullanınca, muhalefetin önerdiği madde sanarak- toplu olarak reddetmişlerdir¹⁷⁸.

Diğer yandan meclisin, tek bir çatı altında toplanan sınırlı sayıda kişinin düşünce açıklamaları ve işlemlerinin kamuya açık¹⁷⁹ olarak ve belirli bir prosedüre göre yapıldığı¹⁸⁰ bir kurum olması itibariyle; binlerce insan, yüzlerce kurum ve çeşitli ve karmaşık çalışma usulleri ile işleyen bir dev olan yürütme organına¹⁸¹ nazaran takip edilebilirliği mümkündür. Bu takip edilebilirliğin önüne geçmek için üretilen formüller; gece yarısı yasaları, yasama oturumlarının son bir-iki haftasına sıkıştırılan yasalar¹⁸², birbiriyle ilgisiz pek çok konunun içine boca edildiği torba yasa uygulamaları, sürekli değiştirilen kanunlar ve sistemsiz kanun yazma biçimleridir.

¹⁷⁷ Dijital medya analisti Reha BAŞOĞUL'un "#direnMuhalefet, #direnDemokrasi, #direnTBMM: 440 gündür tamamı 140 vuruşla reddedilen muhalefetin soru önermeleri" başlıklı ve Radikal Gazetesi'nde de yayınlanan çalışması, <http://www.rehasogul.com/2013/07/03/direnmuhalafet-direndemokrasi-direntbmm-440-gundur-muhalefetin-tamami-reddedilen-soru-onergeleri/>, <http://www.radikal.com.tr/turkiye/140-vurusta-reddedilen-tbmm-1140259>.

¹⁷⁸ Ezgi BAŞARAN'ın "İktidarın babasının bakkalı" başlıklı köşe yazısı, Radikal Gazetesi, 11.7.2013, <http://www.radikal.com.tr/yazarlar/ezgi-basaran/iktidarin-babasinin-bakkali-1141296>. Bu milletvekillerinin; Avrupa'nın en yoksul ülkelerinden biri olan Türkiye'de, Avrupa'nın en yüksek maaşını alarak çalışmakta oldukları ve milli gelir ile oranlandığında Türkiye'deki milletvekillerinin; kendilerine, Avrupalı meslektaşlarından 10 kata kadar fazla maaş takdir ettikleri görülmektedir. Türk milletvekillerinin Avrupalı meslektaşlarından farklı olarak kendileri için düzenledikleri 2 yılda kıyak emeklilik hakkı ve başkaca kamusal olarak finanse edilen hizmetler de bulunmaktadır. (TRT eski daire başkanlarından Yılmaz DAGDEVİREN'in hazırladığı, gazetelerde yer bulmuş, milletvekili ve özlük haklarına ilişkin tablo, <http://www.emekli-maasi.com/arsiv/ulkelere-gore-milletvekili-emekli-maaslari.aspx>). Avrupa geneli ortalamasında milletvekili maaşları milli gelirin %10'una tekabül ederken, Türkiye'de bu oranın %56 olmasını eleştiren Sosyal Güvenlik Müşaviri Ali Tezel, üyesi olduğu ana muhalefet partisi CHP'den istifa etmiştir (Ekin KARACA'nın "Bu Maaşla Vekil, Milletten Ayrıldı" başlıklı köşe yazısı, Bianet, 27.12.2011, <http://www.bianet.org/bianet/toplum/135045-bu-maasla-vekil-milletten-ayrildi>).

¹⁷⁹ KABOĞLU, Özgürlükler, s.90,156.

¹⁸⁰ KABOĞLU, Özgürlükler, s.156.

¹⁸¹ İPU, s.9.

¹⁸² KABOĞLU, Özgürlükler, dn.51.

Ayrıca meclisi oluşturan milletvekilleri; ilgili işlemi yürüten yürütme organı kolunu oluşturan insanların aksine, bütçeden farklı alanlarda uzmanlaşmış kişilerdir. Böyle olunca, çoğu zaman binlerce sayfadan oluşan anlaşılması zor bütçe dokümanlarının; her milletvekilinin, yani halkın da anlayacağı şekilde sunularak görüşülmesi gerekir. Bu noktada da meclis, şeffaf mali yönetim bakımından demokratik değer kazanır.

Özetle, **parlamentonun demokratik işlevi; karşı güç ve denetimdir**. Parlamentonun- diğer alanlarda olduğu gibi- mali yönetim alanında da bu demokrasi işlevini yerine getirebilmesi için parlamenterlerin, bütçeyi ve bütçenin küresel ve ulusal ekonomi ile siyasal hedefler kapsamındaki yerini anlayabilmeleri gereklidir. Bunun için de parlamentonun materyal, beşeri ve finansal kaynağa ihtiyacı vardır. Parlamentonun mali özerkliği, teori ve uygulamada garanti edilmelidir. Hukuk devletinin temel mekanizmalarından olan fonksiyonlar ayrılığı ilkesine uygun olarak parlamentonun iç bütçesi, sadece parlamento tarafından hazırlanmalı ve ulusal bütçeye dahil edilmek üzere yürütme organına sunulmalıdır. Parlamentonun ihtiyaç duyduğu kaynakların gerekliliği konusunda, yürütme organının karar verme yetkisi bulunmamalıdır. Parlamenterlerin teknik destek alma imkanları bulunmalı ve bu destekten faydalanmalıdırlar. Bu teknik desteği kendilerine hükümet sağlıyor ise, parlamentonun ve meclis finans komisyonlarının bağımsızlığından bahsedilemez. Özerk ve iyi düzeyde bir uzmanlık kapasitesi için, parlamento kapsamında yetkili ve apolitik bir kamu fonksiyonu geliştirmek gereklidir. Bu doğrultuda öğretim elemanları, ekonomistler, eski denetçi ve maliyeciler gibi meslek mensuplarının ve sivil toplum örgütlerinin de uzmanlıklarından faydalanılmalıdır. Pek çok ülke, özerk bir ulusal bankaya sahiptir. Merkez bankaları; yöneticilerinin parlamentoya olan ekonomik bağı, sundukları açıklamalar ve sağladıkları çoğunlukla son derece titiz ve yürütmeden bağımsız eğitim hizmetleri ile parlamentolar için çok faydalı birer ekonomik ve bütçesel bilgi kaynaklarıdır. Parlamenterler, ekonomiyi ve bütçe politikalarını analiz

edebilmek noktasında Parlamenterlerarası Birlik gibi küresel kurumların uzmanlık ve hizmetlerinden de faydalanabilirler¹⁸³.

Parlamentonun mali yönetim alanında demokratik değerinin gerçekleşmesinin bir diğer şartı, muhalefetin bu alandaki etki gücüdür. Bu doğrultuda, **pek çok ülkede finansal komisyonlara; muhalefet başkanlık etmektedir.** Bu sistem, finansal komisyonların partizanca hareket etmemesi geleneği ve hükümetlerin şeffaflık konusundaki samimiyetlerinin göstergesidir¹⁸⁴. Türkiye’de 40 kişilik Bütçe Komisyonu’nun 25 üyelik kontenjanı, iktidar grubuna ya da iktidar gruplarına verilmiştir. Bu sayede Komisyon’un en az 25 üyesi, iktidar partisi/ partileri üyelerine mensup kişiler olmaktadır. İktidar partisi üyelerinden kalan sandalye ise, muhalefet ve bağımsız milletvekillerine temsili ağırlıkları dikkate alınarak verilmektedir. Türkiye’de Meclis’te, bu komisyon dışında başka bir finansal komisyon bulunmamaktadır. Bütçenin görüşüleceği Genel Kurul’da iktidar partisinin sandalye sayısının fazla olacağı açıktır. Ayrıca Cumhurbaşkanı’nın da, bütçe kanunları üzerinde veto yetkisi bulunmamaktadır. Bu haliyle Türkiye’de bütçe süreci, iktidar partisi/ partileri güdümünde ilerletilerek sonuçlandırılmaktadır.¹⁸⁵

Parlamento, demokrasi adına devlet yönetim örgütlenmesinin önemli bir yerinde durmakla birlikte; parlamenterler, toplumsal zararı olan ama siyasal tabanlarını hoş tutacak şekilde bir vergileme, borçlanma ve harcama politikası talep edebilirler. Bazı sistemlerde parlamentoların mali yetkileri, bu popülist mali yönetim riskine karşı açıkça sınırlanmıştır. Westminster parlamenter yönetim tiplerinde parlamentolara, sadece var olan harcamaları düşürmek yetkisi tanınmıştır; parlamentolar, bütçeye yeni gider kalemleri ekleyemez ve harcamaları arttıramazlar. İngiliz Milletler Topluluğu’nun (Commonwealth) pek çok ülkesi de, bu sistemden esinlenmiştir. Bazı ülkeler ise, parlamentonun bu alandaki yetkisini farklı şekilde sınırlama yoluna

¹⁸³ IPU, s.85-86.

¹⁸⁴ McGEE, D. G: The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending, Commonwealth Parliamentary Association- Pluto Press, Londra 2002 ve WEHNER, J: “Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth” (atıf şekli: Financial Scrutiny), Commonwealth and Comparative Politics, C.41, No:3, 2003, s.21-36, aktaran: IPU, s.56-57; IPU, s.60.

¹⁸⁵ YERLİKAYA, Gökhan Kürşat: “Bütçe Kanunu ile Muhtelif Vergi Kanunlarında Düzenleme Yapılması”, e-Akademi, S.6, Ağustos 2002, <http://www.e-akademi.org/makaleler/gkyerlikaya-1.htm>, s.77.

gitmişlerdir: Parlamentolar; harcama artış taleplerini, ancak muadil bir harcamadan düşme ile gerçekleştirebileceklerdir. Bu sistem, özellikle frankofon ülkeler ile Latin Amerika ülkelerinde benimsenmiştir¹⁸⁶.

Parlamentoların, hükümetten hesap sormak konusunda iki temel olanağı vardır. İlki; bütçe sürecinin yasama aşamasında yaptığı, hükümet tarafından sunulan gelir ve harcamaları incelemesi olan ön kontroldür. Bu inceleme, temel olarak stratejik yönelimler ya da bütçe politikasının temellerine yöneliktir. İkincisi, denetim sonuçları ışığında bütçenin uygulamasına ilişkin yaptığı a posteriori incelemedir. Bu incelemenin amacı; bütçenin, parlamentonun onayladığı gibi ve iyi bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını ve vergi mükellefinin, parasının karşılığını alıp almadığını ortaya koymaktır. Mali yönetim, bir süreç olduğundan; parlamentoların, iki aşamalı kontrol yetkilerine, sürekli kontrol yetkisini de eklemek gerekmektedir.

Parlamentonun, halklar yararına bu karşı kuvvet ve denetim işlevini yerine getirebilmesi; hükümetin, mali yönetimi şeffaf kılmak konusundaki kararlılığına bağlıdır. Parlamentonun da; konuyla ilgili yasal düzenleme yapmak dışında, denetim ve süreci şeffaflaştırmak için elinde çeşitli araçlar vardır. TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi), T.C. Anayasası'nın 87'nci maddesiyle kendisine verdiği "Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek" görev ve yetkisini, T.C. Anayasası'nın 98'inci maddesinde sayılan denetleme yollarıyla kullanır. Bunlar; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur. Soru, bakanlar kurulu adına başbakan veya bakanlardan bir konuda bilgi istemektir. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün¹⁸⁷ 96'ncı maddesine göre, sadece bir milletvekilince imzalanarak Meclis Başkanlığı'na verilir. Genel görüşme; toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun, Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesidir. Meclis Başkanlığı'na hükümet, siyasi parti grupları ya da en az yirmi milletvekili tarafından verilecek bir önerge ile istenir. Genel görüşme açılıp açılmayacağına, TBMM İçtüzüğü'nün 102'nci maddesine göre Meclis Genel Kurulu karar verir. Meclis araştırması, Meclis'in bir konuda bilgi

¹⁸⁶ IPU, s.48-49.

¹⁸⁷ No:584, R.G: 13.4.1973- 14506, <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>.

edinmek için milletvekillerinden oluşturduğu bir komisyonca yapılan incelemidir. Anayasa çerçevesinde her konuda karar almaya yetkili olan TBMM; herhangi bir konuda hükümet ya da başka kaynaklardan bilgi edinme yerine, bu bilgileri bizzat ve yerinde edinme yoluna da gidebilir. Bunu parlamentoların işlevleri gereği doğal yetkileri olarak kabul etmek gerekir. TBMM İktüzüğü'nün 104'üncü maddesine göre meclis araştırması; genel görüşme açılmasında olduğu gibi hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığı'na verilecek bir önerge ile istenebilir. Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına Meclis Genel Kurulu karar verir. Çıkacak raporda hukuka aykırılık iddiaları, yetkili makamlar için ihbar niteliğine dönüşür. Susurluk Araştırması, Türkiye'de yapılmış meclis araştırmalarına örnektir. Meclis soruşturması ise; görev başındaki veya görevden ayrılmış başbakan veya bakanların, görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarını sağlayan bir denetim aracıdır. Meclis soruşturması ile ilgili hükümler, Anayasa'nın 100 ve TBMM İktüzüğü'nün 107 ve devamı maddelerinde düzenlenmişlerdir. Meclis soruşturması, TBMM üye tamsayısının onda birinin Meclis Başkanlığı'na vereceği önerge ile istenebilir. Meclis, isteği gizli oy ve basit çoğunlukla karara bağlar. İlgili bakan ya da başbakanın Yüce Divan'a sevk edilip edilmeyeceği konusunda son kararı vermeye, Meclis Genel Kurulu yetkilidir. Parlamento'nun denetim işlevini yerine getirebilmesi için muhalefetin belirli bir yoğunluk ile soruşturma komisyonu toplanmasını talep etmesi halinde, komisyon toplanabilmelidir. Türkiye'de meclis soruşturması; bakan ve başbakanların adli yargıda yargılanmasını tıkayarak, onları sorumluluk yönünden imtiyazlı kişiler haline getirecek şekilde düzenlenmiştir. Gensoru ise, Anayasa'nın 99 ve TBMM İktüzüğü'nün 106'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Gensoru, Bakanlar Kurulu'nun genel politikası ya da bir bakanın kendi yetki alanında izlediği politikayı denetleme aracıdır. Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla Meclis Başkanlığı'na verilir. Meclis, önergeyi gündeme alıp almama kararını verir¹⁸⁸. Cevap verme zorunluluğu, şeffaflık anlayışının merkezinde olsa da; yukarıda ifade edildiği üzere Türkiye'de demokrasi kültürü yerleşmediğinden milletvekilleri, yönetimden hesap sormak ve kamuoyunun aydınlatılmasının yanı sıra mali ve cezai

¹⁸⁸ TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.301-307.

sorumluluklara konu olmak üzere demokrasi yetkilerini fiilen kullanamamaktadırlar.

1.1.1.2.1. A Priori Yasama Çalışması

Parlamentonun mali süreçteki ağırlığı; bütçe içeriğine müdahale etme, onu biçimlendirme gücü ile ölçülür. Bu doğrultuda parlamentolar; bütçe politikasına etkileri bakımından, üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulabilirler. Bütçe hazırlanma sürecine katılan parlamentolar, yürütmenin bütçe projelerini iyileştirebilir ya da geri çevirebilir ve kendi bütçelerini hükümetin bütçesi ile değiştirebilirler (ABD, Nijerya ve Danimarka, Macaristan, Çek Cumhuriyeti). Bütçeye etki eden parlamentolar; bütçe projesini iyileştirmek ya da reddetmek yetkisine sahip iken, kendileri bütçe yazmak ve onu, hükümetin sunduğu ile değiştirmek yetkisine sahip değillerdir (İskandinav ülkeleri, Güney Kore, Avrupa kıtası ülkelerinin çoğunluğu ve bu arada Türkiye, Latin Amerika ülkeleri). Bütçe üzerinde hiç ya da neredeyse hiç etkisi olmayan parlamentolar ise, kendilerine sunulduğu gibi bütçeyi onaylamakla yetinmek durumundadırlar (Bütçe üzerinde yapılacak her tür değişikliğin, hükümetçe kendisine bir karşı oy olarak değerlendirildiği Westminster tipi parlamentolar, Avusturalya, Yunanistan, Kanada, Birleşik Krallık ülkeleri, Yeni Zelanda, Güney Doğu Asya ve anglofon Afrika'nın pek çok ülkesi). Az da olsa parlamentonun mali süreçte etkisinin mevcut olması; hükümete, savurganlık ya da kamu harcamaları konusunda yanlış bir hiyerarşi noktasında müdahalede bulunulabileceğinin hatırlatılması bakımından önemlidir¹⁸⁹.

Bütçe; çoğunlukla parlamentoda, üzerinde çalışma ve tartışmalardan oluşan pek çok etaptan geçer. Bu tartışmalar, genelde bütçenin genel yönelimlerine ilişkindir ve hükümet için olduğu kadar, muhalefet için de bir tanıtım fırsatıdır. Bu şekilde hükümet, politikalarını tanıtma; muhalefet, eksik olarak gördüğü noktaları ifade edip, kendi solüsyonlarını sunma imkanı yakalar. Bütçedeki rakamlara ilişkin detaylı tartışmalar ise, daha çok meclis komisyonlarında gerçekleşir. Pek çok parlamento, gelirlere ilişkin ölçülerin incelenmesi konusunda uzmanlaşmış bir komisyona sahiptir. Harcamaların

¹⁸⁹ IPU, s.41-42.

incelenme çalışması da, çoğu sefer ayrı bir komisyona düşer. Bu şekilde Alman Alçak Odası (Bundestag) vergi önerilerini inceleyen bir finans komisyonuna ve harcama planlarını incelemekle görevli bir bütçe komisyonuna sahiptir. Britanya Komünleri Odası, sadece kamu gelirleriyle ilgili yasaların bazı bölümlerini çalışan sürekli bir komisyona sahiptir. Harcama planlarını incelemekle görevli merkezi komisyona bağlı başta sağlık, eğitim ve ulaşım sektörlerine ilişkin olmak üzere, sektörel komisyonlar da kurulabilir. Bu sektörel komisyonların sıkı harcama tavanlarına sahip olmaları ve bütüncül bir ekonomik ve finansal bilgi ile aralarındaki koordinasyonu sağlamaları önemlidir. Çek Cumhuriyeti ve İsveç'te var olan bu sistemin, harcamaların hiyerarşiye sokulma işini kolaylaştırdığı tecrübe edilmiştir¹⁹⁰. Türkiye'de sektörel bazda yahut ayrı ayrı vergi önerilerini ve harcama planlarını inceleyecek uzmanlaşmış parlamenter komisyonlar bulunmamaktadır. Bütçe gelir ve giderleri ve hatta aşağıda görüleceği üzere bir önceki yılın bütçe gerçekleştirmeleri, aynı parlamenter komisyonda görüşülmekte; bu da, parlamentonun mali denetim konusundaki etkinliğini kırmaktadır.

Makroekonomik öngörüler, bütçe sürecine temel teşkil eden bir öğedir. Bugün hala parlamentoların, kendi hipotezlerinin makroekonomik sonuçlarını değerlendirme kapasiteleri yoktur; bu alanda fazlasıyla, istatistik enstitüleri ve hükümet öngörülerine bağılıdırlar.

Bütçede önemli bir kalem teşkil ederek bütçe kapsam ve politikasını senelere yaygın biçimde etkileyen borçlanma meselesi de, parlamentonun mali süreçteki etkisi bakımından önem arz etmektedir. Kamu borçlanması konusunda parlamentonun, onay vermeye yetkili olması gerekir. Bu nedenle hükümet; parlamentolara borca olan ihtiyaç, borç miktarı, maksadı, borçtan doğrudan faydalanacak olanlara (kadınlar, erkekler ve çocuklardan oluşan toplumun tamamı) ayrı ayrı etkisi, muhtemel sıkıntılar ve borç veren kurumların öngördüğü şartlarla ilgili yeteri kadar önceden ve detaylı bilgi vermelidir¹⁹¹.

¹⁹⁰ IPU, s.51.

¹⁹¹ IPU, s.32.

Bütçenin yasama sürecinde önemli bir konu da, sürelerdir. Yasama aşamasının süresi, bir ülkeden diğerine farklılık arz etmektedir. ABD Kongresi, bütçenin onaylanması sürecine 8 ay ayırırken; bazı parlamentoların binlerce sayfadan oluşabilen bütçeyi çalışmak, anlamak, görüşmek ve onaylamak için sadece bir ayı olabilmektedir. Bütçe kontrolü, zaman alan bir çalışmadır. Parlamentonun bütçeyi çalışma ve görüşme için zamanı ne kadar çoksa, bütçe sürecindeki ağırlığı ve etkisinin de o kadar fazla olduğu sonucuna varılabilir. Uluslararası bir karşılaştırma yapıldığında görülmektedir ki parlamentoların ve kamunun, devlet yıllık bütçesini etkin bir şekilde inceleyebilmeleri; üç ile dört ay arası bir süreci gerektirmektedir¹⁹². Türkiye’de Maliye Bakanlığı’nca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ve milli bütçe tahmin raporunun, T.C. Anayasası’nın 162’nci maddesine göre mali yıl başlamadan en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu’nca TBMM’ye sunulacağı düzenlenmiştir.

Bir kere parlamento iyi bir şekilde bilgilendirildikten sonra, artık parlamentonun görevi; edindiği bu bilgiyi, vatandaşlara taşımak olmalıdır. Vatandaşlara, hükümetin politikası açıklanmalıdır. Parlamentar tartışmaların ve komisyon toplantılarının, medya ve kamuya açık olması eğilimi vardır. Bu durum; sürece uzmanların, araştırmacıların, sivil toplumun ve özel sektörün de katılmasını sağlamakla birlikte, şeffaflık adına önem taşısa da, eğitim ve savunma gibi hassas meselelerin özgürce tartışılmaması ve tartışmaların siyasallaşması riskini de beraberinde getirmektedir. Bilgiye ulaşma demokratik hakkı ve hükümetlere, bütçe sürecini sadece parlamentoya değil, ama halka da açık olarak yürütülmesini şart koşan yasal düzenlemeler; bütçe konusundaki sır döneminin devrildiğini göstermektedir¹⁹³.

1.1.1.3. A Posteriori Yasama Çalışması

Bütçe uygulandıktan sonra gerçekleştirilen yasama çalışması; çoğunlukla bütçenin parlamentoca onaylandığı şekilde uygulanıp uygulanmadığı, hesapların doğruluğu ve kamu harcamalarının etkililik ve

¹⁹² IPU, s.34.

¹⁹³ IPU, s.52-53.

etkinliği konusunda parlamentoyu bilgilendirmekle görevli ulusal denetim örgütünün, denetim sonuç raporları üzerinden gerçekleştirilir. Bu nedenle, tam faydalılık için parlamentolar ve denetim örgütleri birbirleri ile tam bir koordinasyon içinde bulunmalıdırlar. Çünkü parlamentonun yapacağı a posteriori denetim, büyük ölçüde denetim örgütünün raporuna bağlı olacağından; bir yandan parlamentonun denetim organına, denetim sonuçları hükümetçe ciddiye alınmayabileceğinden de diğer yandan denetim organının parlamentoya güvenebilmesi gerekmektedir. Optimal bir koordinasyonu sağlayabilmek için denetim kurumu, parlamentoda bir irtibat bürosuna sahip olmalı ve parlamentonun gerçekleştirdiği denetim sonuç incelemelerini düzenli biçimde asiste etmelidir¹⁹⁴.

Mali yıl sonunda ve mümkün olan en kısa zamanda parlamento; ilgili sene hesap ve sonuçları üzerine şeffaf, okunabilir (anlaşılabilir) ve samimi bir belge temelinde, kesin hesap kanununa ilişkin görüş bildirebilmelidir. Buna karşılık Türkiye’de Parlamento’nun kesin hesap denetimi, uluslararası standartlarla ve hatta ulusal mevzuat ile tam bir uyumsuzluk içerisindedir.

Türkiye’de Sayıştay tarafından kesin hesap kanun tasarısının ve kamu hesaplarının uygunluğunun karara bağlanarak Parlamento’ya sunulması, KMYKK’nun 43. maddesinde düzenlenmiştir. Genel uygunluk bildirimini; genel faaliyet raporları, idare faaliyet raporları ve dış denetim raporları dikkate alınarak hazırlanacaktır. Bu belge, oylanın bütçe ve uygulaması arasındaki sapma ve bu sapmanın nedenlerini göstermelidir. Kesin hesap kanununun oylanması, hükümetin dönem faaliyetinin aklanması, hükümetin bir anlamda ibra edilmesi anlamına gelmektedir. Buna karşılık, Yasa’ya rağmen uygulamada Sayıştay; genel uygunluk bildirimini, dış denetim raporları, idare faaliyet ve genel faaliyet raporlarını dikkate alarak hazırlamamaktadır. Milletvekilleri de, Sayıştay’dan bunun

¹⁹⁴ Parlamento ve denetçiler arasındaki ilişkinin kesin hukuki niteliği, yüksek denetim makamının tipi ve rapor veriş biçimine göre tespit edilir. Westminster tipi sistemlerde genel denetçi, raporunu doğrudan parlamentoya yöneltir ve tüm partileri temsil eden bu konuda uzmanlaşmış bir uzman sayman komisyonu, denetim sonuçlarını inceler. Bazı hallerde genel denetçi, yasa ile parlamento sorumlusu statüsünü kazanır. Audit board sisteminde, bir senelik rapor hazırlanır ve kabineye yöneltir. Kabine, bu raporu parlamentoya sunar. Sayıştay sisteminde ise parlamento ve denetçi arasında daha mesafeli bir ilişki vardır. Çünkü mahkeme, anayasal olarak parlamentodan ve hükümetten bağımsızdır. Denetim sonuçlarını parlamento, mali komisyonuna gönderebilir ve genelde bütçenin senelik uygulaması üzerinden parlamento için senelik bir rapor hazırlar, IPU, s.54-55.

hesabını sormamaktadırlar. Böyle olunca, Sayıştay'ın yaptığı; çok anlam taşımayan bir rakamlar yığını Meclis'e sunmaktan ibaret kalmaktadır. Bu şekilde, Sayıştay'ın uygunluk vermediği kesin hesaplar dahi; Meclis ve kamuoyu gündeminde yer bulamamaktadırlar¹⁹⁵.

Parlamentoların çoğunluğu, kamu hesaplarıyla ilgili denetçilerin raporlarını incelemek üzere komisyonlar görevlendirirler. Hedef; harcamaların, parlamentonun isteklerine ve yürürlükteki kurallara uygun gerçekleştiğini ve aynı zamanda mükellefin, parasının karşılığını almış olduğunu teyit etmektir. Denetim sonuçlarını incelemekle görevlendirilmiş komisyonların yetkileri, ülkeden ülkeye değişiklik gösterir. Almanya'da Alçak Oda, bütçe uygulaması sonuçlandıktan yaklaşık on ay sonra bir denetim raporu alır. Bu rapor, bireysel binlerce denetim içerir; ancak, önemli olarak kabul edilmiş yüz kadarı üzerinde yoğunlaşır. Rapor; mali yönetime ilişkin genel meselelerle ilgili olduğu gibi, tüm hizmet ve idarelerle ilgili ayrıntılı yorumlar da içerir. Rapor, Bütçe Komisyonu'nun denetim alt komisyonu tarafından incelenir. Her üye, bir bakanlık için raportör olur ve denetim raporunda ilgili bakanlıkla ilgili işaret edilmiş meseleleri inceler. İlgili bakanlar ya da- onlar yoksa- yüksek memurlar, Maliye Bakanlığı sorumluları ve hesap komiserleri; tartışmalara katılırlar¹⁹⁶. Commonwealth'in pek çok ülkesinde ise denetim sonuçları, kamu hesapları konusunda uzmanlaşmış bir komisyona gönderilir. Bu ülkelerin bazılarında kamu hesapları komisyonu, kamu işletmeleriyle ilgili denetim raporlarını incelemekle görevli ikinci bir komisyon ile tamamlanır. Anglofon Afrika, Güney Doğu Asya ve Karayipler de; bu sistemi benimsemişlerdir. Geleneksel olarak komisyon başkanı, muhalefetten belirlenir. Bu; Kamu Hesapları Komisyonu Sistemi'nin, partizan olmayan geleneğine uygundur ve hükümetin, şeffaflık konusundaki iradesinin kanıtıdır. Süreç, genel denetçinin raporu ile başlar. Bakanlık sorumluları, idareler ve ilgili diğer birimler; toplantı süresince komisyona cevaplarını sunarlar. Toplantıya çağrılan her sorumlu, kural olarak komisyon karşısına çıkmak zorundadırlar. Toplantı rapor projesi hazırlanır ve komisyon

¹⁹⁵ Bkz. Emekli Sayıştay Daire Başkanı Dr. Hasan BAŞ'ın tartışmalar bölümündeki açıklamaları, Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, XII Levha, İstanbul 2012, s.226.

¹⁹⁶ WEHNER, J: "Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of The German Parliament", Journal of Legislative Studies (atıf şekli: Fiscal Prudence), C.7, No:2, 2001, s.57-58, aktaran IPU, s.55.

bünyesinde tartışılır. Komisyon raporu, mümkün olan en kısa sürede yayınlanmalıdır¹⁹⁷. Parlamento'ya sunulan raporlar ne kadar fazla ise, bunları incelemekle görevli komisyon da o kadar etkili olmalıdır. Bu organ, bir takvime bağlı ve sınırlı imkanlara sahip olduğundan; parlamento düzeyinde komisyonlara görev dağılımı yapmak, uygun olacaktır. Raporları incelemekle görevli tek bir komisyonun mevcudiyeti halinde, alt komisyonlar oluşturmak uygun olacaktır. Bunlar, sağlık ya da güvenlik gibi alanlar şeklinde uzmanlaşabilir ve üstlendikleri alanla ilgili inceleme görevini sürekli olarak ifa edebilirler. Raportör sistemi oluşturmak da, bir seçenektir. Raportör sisteminde komisyonun belirli üyeleri, önemli sorumluluklar altına girmektedirler¹⁹⁸. Yeni Zelanda gibi bazı ülke parlamentoları; sonuç raporlarının incelenmesini, idari ya da sektörel komisyonlara bırakmışlardır. Bu usul, parlamenter denetim sürecine beceri katar. Sektörel komisyonlar da; bu usulde, kendi idarelerine ilişkin denetim sonuçları hakkında daha fazla bilgi kazanırlar. Tek bir komisyona nazaran sektörel komisyonların süreci yönettiği hallerde denetim raporları, daha derin bir incelemeye konu olacaklarından; süreç, daha kaliteli işleyecektir. Buna karşılık tek ve uzmanlaşmış bir komisyonun görevlendirildiği hallerde denetçiler ve parlamenterler arasında gerçekleşen dar ilişki; komisyon sayısı arttığında, komisyonun kaynakları da bununla doğru orantılı şekilde arttırılmadığı sürece kurulamaz¹⁹⁹. Türkiye'de parlamento nezdinde Plan ve Bütçe Komisyonundan ayrı bir kesin hesap komisyonu yoktur. Plan ve Bütçe Komisyonu; kesin hesapları denetlerken, aynı anda gelecek yılın bütçesini de görüşür. Bu nedenle Türkiye'de kesin hesapların Parlamento denetimi, etkin şekilde yapılamamaktadır. Öte yandan, Sayıştay'ın uygunluk vermediği kesin hesaplar konusunda Meclis; 5018 sayılı Kanun'a göre bakanlar ve Başbakan'ın hesap verme sorumluluklarını görüşmesi gerekmektedirken, bu sorumluluğunu yerine getirmemektedir²⁰⁰.

¹⁹⁷ McGEE ve WEHNER, *Financial Scrutiny*, aktaran: IPU, s.56-57.

¹⁹⁸ IPU, s.56.

¹⁹⁹ IPU, s.58.

²⁰⁰ Bkz. Emekli Sayıştay Daire Başkanı Dr. Hasan BAŞ'ın tartışmalar bölümündeki açıklamaları, *Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler*, XII Levha, İstanbul 2012, s.226-227.

Türkiye’de aynı Kanun kapsamında devam eden bir aykırılık, örtülü ödenek mefhumudur. Örtülü ödenek kapsamına giren harcamaların denetimi, yapılamamaktadır²⁰¹.

Parlamentonun, denetim sonuçlarının incelenmesi konusunda uzmanlığından yararlanabileceği bir diğer kesim; sivil toplum örgütleridir. Hükümetin işleyişi ve bundan çıkan raporların takibinde olduğu gibi, denetim sonuçlarının incelenmesi ile yozlaşma ve aşırımların ortaya çıkartılması konusunda da sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapılmalı; onların sundukları karşılıksız uzmanlık bilgi ve analizlerden faydalanılmalıdır. Bu sürecin verimli işlemesi için, parlamentoya ulaşan ve parlamentodan çıkan tüm bilginin örgütlere açık olması ve örgütlerin, finans komisyonları ile diyalog halinde bulunması gerekir.

Denetim sonuçları üzerine parlamenter komisyonun yazdığı rapor, denetim sürecini noktalamamalıdır. Bazı ülkelerde komisyon raporlarını; hükümetin, bu raporlara vereceği resmi cevap aşaması izler. Buna karşılık adı geçen raporlar, ancak hükümetin bunlara gerçek bir cevap sunduğu ve komisyonun önerilerini uygulamaya koyduğu zaman faydalıdır. Almanya gibi bazı ülkelerde denetim birimi, bu konuda bir resmi rapor da yazar. Bu doküman, rapor önerilerine ne ölçüde uyulduğunu gösterir. Bazı denetçiler; ayrı bir izleme raporu yerine, yıllık denetim raporlarında her idare düzeyinde önerilere uyuma ilişkin bir başlık açarlar. Öte yandan en önemli konular için parlamento, hükümetin mümkün olan en kısa zaman içerisinde gerekli önlemleri almasını sağlamak için aşama raporları talep edebilir. Bu rapor, ilgili sorumlular tarafından periyodik bir sunum biçimi alabilir²⁰².

Hükümetin cevap vermeme durumuna karşı Güney Afrika’da uygulanan yenilikçi bir solüsyonun başarısı, parlamenter denetimin sivil toplumca desteklenerek tamamlanabileceğine örnek oluşturmuştur. Güney Afrika’da, Kamu Sektörü Hesap Verebilirlik Gözlemcisi; bağımsız bir girişimdir. Girişim; ilgili idareler nezdinde, hakkında yozlaşma ve kötüye kullanım sinyalleri olan vakalara ilişkin bir takip gerçekleştirir. Vaka

²⁰¹ YILMAZ/ TOSUN, s.13.

²⁰² IPU, s.58.

hakkında tüm bilgiler toplandıktan sonra kuruluş; ilgili servisin şefine, ekinde düzenlemelere aykırı olabilecek diğer hususları içeren listesi ile bir özet gönderir. Bir ay sonunda, disiplin önlemlerini alıp almadığını öğrenmek için, hizmetin şefiyle iletişim kurulur. Cevabına ilişkin yapılan telefon görüşmesi, kayda alınır ve yazılı ve işitsel olarak internet üzerinden yayınlanır. Şef cevap vermezse, kuruluş; bilgi edinme hakkı çerçevesinde yeniden bilgi sorar²⁰³.

1.1.1.2.3. Sürekli Denetim

Parlamentar denetimi, bütçenin onaylanması ve denetim sonuçlarının incelenmesi işi ile sınırlanamamak; bilakis, sürekli bir kontrol ile parlamentonun etkinliğini arttırmak gerekir. Bütçesel etaplara bir süreklilik arz ettiklerinden ve birbirlerine bağlı olduklarından, bütçenin hazırlanması; bir olaydan ziyade, bir süreçtir. İlgili tüm meselelerden haberdar olmak için parlamentolar, sürecin tamamını izlemelidirler. Yasakoyucular bütçe meselelerini takip ettikçe, bu konudaki deneyim ve becerileri de artacaktır. Örneğin pek çok ülkede parlamenter komisyonlar, parlamentoya sunulmadan evvel bütçenin yazım aşamasının ilerleyiş durumu hakkında bilgilendirilme istemeye yetkilidirler. Parlamentolar, bütçenin yazımında temel teşkil eden bazı dokümanları talep edebilirler. Hükümetler, parlamentolara düzenli rapor vermeli; bütçenin uygulanma safhasında parlamento, gerçek gelir ve giderlere ilişkin verileri devamlı olarak inceleyebilmelidirler. Bu şekilde, bütçenin onaylandığı şekilde uygulanması konusundaki ilerlemeler takip edilebilir. Bu sayede, onaylanan bütçe ve gerçek gelir ve giderler arasında önemli sapmalar olmadan; sorunlara erken müdahale etme imkanı bulunur²⁰⁴. Türkiye’de ise böyle bir denetim, mevcut değildir.

1.1.1.3. Bağımsız Üst Denetim Kurumları

Bağımsız üst denetim örgütü, hükümetin gelir ve harcamalarının denetiminden sorumlu ulusal merciidir. Mali alanda uzmanlaşan bu kişiler; uzmanlıklarını kullanarak, bilgi ve rakamlar yığınınından ibaret olan kamu

²⁰³ IPU, s.59.

²⁰⁴ IPU, s.59.

hesaplarını parlamentonun ve halkın anlayabileceği şekilde şeffaflaştırma ve yine uzmanlıklarını kullanarak, bu hesapların hukuka uygunluğunun analizini yapma misyonunu yüklenmişlerdir. Parlamentonun a posteriori denetimi de, çoğunlukla bu denetim örgütünün denetim sonuç raporları üzerinden gerçekleştirilir. Bu denetim organlarının yetkileri, parlamentoya aralarındaki raporlama ilişkisi ve etkililiği; ülkeden ülkeye değişmektedir.

Sayıştay modelinde sayıştay, hem yargısal hem de idari yetkiye sahiptir. Yasama ve yürütmeden bağımsızdır. Hükümetin yasa ve yönetmeliklere uyumuyla ilgili kararlar vererek ve kamu kaynaklarının iyi kullanımını denetleyerek, yargının bütünleyici parçasını oluşturur. Sayıştay; bakanlıklar, idareler, birimler, bakanlıklarla ilişkili ticari ve endüstriyel işletmeler ve sosyal güvenlik organlarının hesapları da dahil tüm kamu hesaplarını denetler. Bu model, Latin Avrupa ülkelerinde (İspanya, Fransa, İtalya, Portekiz ve diğerleri), Türkiye’de ve Latin Amerika ve frankofon Afrika ülkelerinin çoğunda uygulanmaktadır²⁰⁵. Genel denetçi modelinde ise genel denetim ofisi; parlamentoya karşı sorumlu, bağımsız bir organdır. Muhasebe uzmanları ve profesyonel teknisyenlerden oluşan bu kurum, kamusal örgütlerin hesap ve faaliyetleri ile ilgili periyodik raporlar sunar. Yargısal fonksiyonu yoktur; ancak ulaştığı sonuçlar, gerekli hallerde yargılama konusu olabilir. Bu model Avusturalya, Kanada, Hindistan ve Birleşik Krallık gibi pek çok İngiliz Milletler Topluluğu ülkesinde olduğu gibi; Karayip, Pasifik ve Güney Doğu Asya’nın ve anglofon Güney Sahra Afrika’nın pek çok ülkesinde de öngörölmüş modeldir²⁰⁶. Denetçi kurulu modeli de; kurulun yürütmeden bağımsız olması ve parlamentoya görevini ifa etmekte yardımcı olması bakımından, genel denetçi modeline benzer. Denetçi kurulu, karar makamı olan bir denetim komisyonu ve yürütme fonksiyonlarıyla görevli bir yürütme bürosundan oluşur. Kurulun başkanı, de facto genel denetçidir. Kurulun birinci görevi, kamu harcama ve gelirlerini analiz etmek

²⁰⁵ STAPENHURST, Rick/ TITSWORTH, Jack: “Features and Functions of Supreme Audit Institutions”, Premnotes Public Sector No:59, The World Bank, Washington 2011, s.1, <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>.

²⁰⁶ STAPENHURST/ TITSWORTH, s.1.

ve parlamentoya bir rapor hazırlamaktır. Bu model; Asya'da özellikle Endonezya, Japonya ve Kore Cumhuriyeti'nde öngörülmüştür²⁰⁷.

Bağımsız üst denetim örgütlerinin gerçekleştirdiği denetim tipleri; mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimidir. Mali denetimde, tüm kamu organlarının hesapları ve bu hesapların samimiyeti doğrulanır. Uygunluk denetimi süresince ise, kamu gelir ve giderlerinin onaylanmış gelir ve giderler olup olmadıkları ve onaylanmış amaçlar için kullanılıp kullanılmadıkları ve hizmet ve idarelerin yürürlükteki yasa ve yönetmeliklere uygun işleyip işlemedikleri ortaya konulur. Performans (randıman, verimlilik) denetimi (value for money) ise, üç alanlı bir denetimdir: ekonomiklik, etkililik ve etkinlik. Ekonomiklik, girdilerin (personel, taşınmaz gibi) maliyetinin en aza indirilmesi kaygısını taşır. Etkililik, bir çıktının (mal ya da hizmet) bir girdiler bütününden elde edilmesi anlamına gelir. Etkinlik ise; çıktıların, kendilerinden beklenen sonuçları (toplum üzerindeki etkisi) vermesidir. Performans denetimi; özetle daha az harcama, daha iyi harcama ve akıllıca harcama anlamına gelir²⁰⁸.

Denetim raporları en uygun sürelerde yazılmalı ve parlamentoya sunulmalıdır. Bu konudaki gecikmeler, şeffaflığı zedeleyicidir; çünkü kamu parasının ziyanından sorumlu olanlar, bu zaman içerisinde olay incelenmeden görev değiştirebilirler ya da emekli olabilirler. Bununla beraber bu tür gecikmeler, disiplin önlemleri alınmasını da erteler ve engellerler. Ayrıca unutmamak gerekir ki kamu, aktüel meselelere daha fazla ilgi duymakta; mesele güncelliğini kaybedince, halkın bu meseleye ilgisi de azalmaktadır. Denetim raporlarının uygun zamanda parlamentoya sunulabilmesi için idareler ve servisler de, kendilerine verilen süreler içerisinde hesaplarını denetim kurumuna sunmalıdırlar. Genellikle hesapların denetimine ve mali yönetime ilişkin yasalar, söz konusu süreleri ve gerekli bilginin ilgili birimlerce denetçilere sunulma biçimini belirlerler. Bu süreç verimli bir şekilde yürütüldüğü takdirde, denetçinin çıkarttığı sonuçlar ışığında yapılan öneriler; ileriki senelerin bütçelerinde göz önünde

²⁰⁷ STAPENHURST/ TITSWORTH, s.1-2.

²⁰⁸ STAPENHURST/ TITSWORTH, s.2.

bulundurulur. Bu, harcamaların ve kamu kaynaklarının yönetiminde iyileşmeyi sağlayabilir.

Kamu Mali Denetim Üst Kurumları Uluslararası Örgütü (The International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI)²⁰⁹ tarafından geliştirilen Üst Denetim Kurumları Uluslararası Standartları, ulusal düzeyde kamu sektörü denetimine ilişkin temel ilkeleri üretir. Denetim Kurumlarının örgütsel yapısına ilişkin geliştirilen ilkelere göre, kurum personelinin; etik, yasal ve düzenleyici şartlara ve profesyonel standartlara uygun olması gerekmektedir. ISSAI (The International Standards of Supreme Audit Institutions, Üst Denetim Kurumları Uluslararası Standartları) 30 (Etik Yasası)²¹⁰, ISSAI 10 (Üst Denetim Kurumları Bağımsızlığı Üzerine Meksika Bildirisi)²¹¹ ve ISSAI 40 (Üst Denetim Kurumları İçin Kalite Kontrolü)²¹², bu konuda rehberlik edicidir. Denetçinin tutumu, profesyonel kuşkuculuk ve profesyonel yargı ile karakterize olmalıdır. Kurum, profesyonel gelişmeyi sürekli kılacak şekilde etkin eğitim faaliyetleri yürütmeli; denetçiler, kendi bilgi ve tecrübeleri konusunda paylaşımcı olmalı; kurum içinde sağlanamayan uzmanlık bilgisi için gerekli dış kuruluşlara başvuru imkanı tesis edilmeli ve INTOSAI tercümanları vasıtasıyla uluslararası karşılıklılık ve değişim kolaylaştırılmalıdır. Denetimin, beklenen hedefe uygun gerçekleştirilebilmesi için üst denetim kurulunun ve personelinin **bağımsız** olması ve bu bağımsızlığın, Anayasa ve Anayasa Mahkemesi'nce garantilenmiş olması gerekir. Bağımsızlıktan anlaşılan, **denetlenen kurumların her türlü müdahalesinden arılık ve yeterli olanaklardır**. Kamu denetçisine ilişkin bu ilkeler, mali denetim konusunda ulusal standartlar geliştirmenin ön koşuludurlar. Bu önkoşullar gerçekleştirildikten sonra **bir denetimin etkinliği; tüm kamu hesaplarının denetime açıklığına, denetçinin denetimle ilgili tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmesine ve hükümetin,**

²⁰⁹ Web sitesi için bkz. <http://www.intosai.org>.

²¹⁰ INTOSAI, Code of Ethics, http://www.issai.org/media/12926/issai_30_e.pdf.

²¹¹ INTOSAI, Mexico Declaration on SAI Independence, http://www.issai.org/media/12922/issai_10_e.pdf.

²¹² INTOSAI, Quality Control for SAIs, [http://www.issai.org/media/12938/issai_40_e .pdf](http://www.issai.org/media/12938/issai_40_e.pdf).

tüm işlemlerinden ve ihmal ettiği şeylerden tam sorumluluğuna, bu konuda herhangi bir bağımsızlıktan yararlanamamasına bağlıdır²¹³.

Türkiye’de yüksek denetim organları, sınırlı bir bağımsızlığa sahiptirler. Türkiye’de yargıda görevli yargıç ve savcılarının tayin, terfi ve özlük işlerini üstlenen Kurul, iktidar partilerinin etkisi altındadır²¹⁴. Yargı, görevini yerine getirmek için yeterli personel ve bütçeye de sahip değildir²¹⁵. Buna karşılık yargıç özniteliğini/ yeterliliğini kazanmış bir yargıç- hiçbir teminatı olmasa da- tarih boyunca özgürlükçü bir düzenin teminatı olmuştur. Buna karşılık Türkiye’de yüksek denetleme kuruluşları; hangi denetimleri yapacaklarına karar vermek açısından, sınırlı bir takdir yetkisi kullanmaktadırlar. Bu sınırlılık; mali yönetim açısından, kamu harcamalarının önemli bir kısmının denetim dışı kalması ile sonuçlanmaktadır.

Mali denetim ve uygunluk denetimi yapan Türk Sayıştay’ına, 1996 yılında Sayıştay Kanunu’nda yapılan bir değişiklikte, performans denetimi yapma görevi de verilmiştir. Ancak denetim; performans denetimini mümkün kılacak şekilde harcamacı idarelere stratejik plan yapma ve hedef belirleme yükümlülüğünün getirilmemiş olması nedeniyle, uygulamaya geçirilememiştir. Buna rağmen, Sayıştay’ın bugüne kadar 15 ayrı konuda yayınladığı performans denetimi raporu²¹⁶ ve performans denetimi bilgisini sağlamak için Sayıştay Başkanlığı’nca bastırılmış yayın ve çeviri kitaplar bulunmaktadır. KMYKK, Sayıştay’ın hukuka uygunluk denetimi görevi yanında performans denetimi görevini ve yetkisini tekrarlar; harcamacı kuruluşlara da stratejik plan yapma yükümlülüğünü getirmiştir²¹⁷. Ancak yeni mali yönetim anlayışının dış denetim ayağını düzenleyecek Sayıştay Kanunu ile performans denetimi, idarelerce belirlenen hedeflerin ölçülmesinden ibaret kılınmaya çalışılmıştır. Evrensel olarak “verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik ölçümü” şeklinde tanımlanan performans denetimi;

²¹³ INTOSAI, Fundamental Principles of Public-Sector Auditing (ISSAI 100), paragraf 34-39, <http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf> ve INTOSAI, The Lima Declaration (ISSAI 1), http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf.

²¹⁴ Bkz. TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.449-454.

²¹⁵ Bkz. aşağıda Adalet Harcamaları başlığı altında verilen rakamlar.

²¹⁶ Bu denetimlere <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/PerformansRapor.asp> sitesinden ulaşılabilir.

²¹⁷ MUTLUER/ÖNER/KESİK, Kamu Maliyesi, s.140

hükümetçe, "bunun bir yerindelik denetimi olacağı" gerekçesiyle Sayıştay Kanunu tasarısından çıkartılmış ve Kanun, 2'nci maddesinde performans denetimini "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" şeklinde tanımladığı haliyle ve aynı tanım, 36'ncı maddesinde de tekrarlanarak kabul edilmiştir. Bu doğrultuda, örneğin bir belediyenin- kaldırım yapmak için belirlediği hedef ve bu hedefin gerçekleştirilmesi için belirlenen kamu parası sınırında kalmak koşuluyla- ihtiyaç olmamasına rağmen kaldırımları her sene yenilemesi veya bu işe daha az kamu parası harcamak mümkünken bunu yapmaması; Kanun'a göre performans kriterini ihlal teşkil etmeyecektir. Buna karşılık, aynı Kanun'un 35/1/a-b ve 7/2 ile KMYKK'nun 9 ve 68/2'nci maddeleri göz önünde bulundurulduğunda; performans denetiminin, performans ölçümünden ibaret olmayıp uluslararası normlara uygun olarak verimlilik, etkililik ve tutumluluk yönlerinden bir değerlendirme yapmayı da kapsadığı görülmektedir²¹⁸.

Daha sonra 2012 tarihli Kanun²¹⁹ ile Sayıştay'ın ve Parlamento'nun denetim yetkilerini sınırlayacak şekilde Sayıştay Kanunu'nda çeşitli değişiklikler yapılmış; bu değişiklikler, Türkiye'de bütçe hakkı adına bir kriz doğurmuştur. Sayıştay'ın hazırladığı 2011 bütçe denetim raporunu Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu, bahsi geçen kanun değişikliği ile Sayıştay'ın denetim yetkisinin kısıtlandığı gerekçesiyle Meclis bütçe görüşmelerine göndermemiş²²⁰; ana muhalefet partisi milletvekili Akif Hamzaçebi'nin bilgi edinme hakkı kapsamında raporlara ilişkin bilgi talebi ise, Sayıştay Başkanlığı'nca reddedilmiştir²²¹. Ana muhalefet partisi milletvekilleri, söz konusu Kanun'un ilgili maddelerine ilişkin Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davası açmışlardır. Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi; **mali doğruluk denetimi** ile **mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin denetimini**

²¹⁸ Bkz. AMK, E.2012/102, K.2012/207, 27.12.2012, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130402M1-4.htm>.

²¹⁹ Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, No:6353, R.G:12.7.2012- 28351, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120712-11.htm>.

²²⁰ Hamzaçebi, Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulu'nun söz konusu idari nitelikteki kararına karşı idare mahkemesinde iptal davası açmıştır.

²²¹TBMM Genel Kurul Tutanağı, 23.Dönem, 5.Yasama Yılı, 23.Birleşim, 30.11.2010, s.81, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=20783&P5=H&page1=81&page2=81.

Sayıştay denetimi kapsamı dışına çıkartan düzenlemeleri, Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Yine Anayasa Mahkemesi; **Sayıştay ile denetlenen idare arasında düzenlilik denetiminin kapsamıyla ilgili ortaya çıkan görüş ayrılığının ne şekilde giderileceğinin yönetmelikle düzenleneceğini** öngören değişikliğin, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı olduğuna hükmetmiştir. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi, söz konusu Kanun'un 35'inci maddesine eklenen 2 numaralı fıkranın a bendinin ikinci ve üçüncü cümlelerini Anayasa'nın 2'nci, 7'nci ve 160'ınci maddelerine aykırılıktan iptal etmiştir. **Yetkili mercii ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan işlerin yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, etkililiği, ekonomikliği, verimliliği yolunda değerlendirme, görüş ve öneride bulunamayacağı**nı düzenleyerek Sayıştay'ın performans denetimi yetkisini, dolayısıyla Parlamento'nun ve halkın bütçe hakkını kısıtlayan değişiklik ise; Anayasa Mahkemesi'nce "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığı denetiminden kaçmak amacı"nı taşıdığı ve "uluslararası denetim standartları gereği TBMM'ye yapılması gereken bir raporlamanın, yerindelik denetimi olarak nitelendirilemeyeceği" gerekçeleriyle Anayasa'nın 2 ve 160'ınci maddelerine aykırı bulunarak, iptal edilmiştir. Söz konusu Kanun ile yapılan bir diğer değişiklik; **denetçinin, kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşlere aykırı rapor düzenlemesini yasaklayan düzenlemedir**. Sayıştay'ın, denetim faaliyeti kapsamına giren bir hususta yürütmenin müdahalesine maruz kalması; yargının bağımsızlığı ilkesine aykırıdır. İlgili düzenleme Anayasa Mahkemesi'nce 2 ve 160'ınci maddelere aykırılıktan iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen bir diğer düzenleme; **denetçinin, Sayıştay yargılama dairesince hukuka uygun bulunan mali iş ve işlemler hakkında mevzuata aykırılık gerekçesiyle denetim raporu düzenlemesini yasaklayan düzenlemedir**. Hatalı içtihatların gözden geçirilmesini ve dolayısıyla hukukun gelişmesini engelleyecek şekilde Sayıştay bağımsızlığına karşı yapılan böyle bir müdahale, Anayasa'nın 2 ve 160'ınci maddelerine aykırılıktan iptal edilmiştir²²². Sayıştay'ın daha sonra

²²²AMK,

E.2012/102,

K.2012/207,

27.12.2012,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130402M1-4.htm>.

yayınladığı 2011 yılına ait raporunda, Maliye Bakanlığı'na bağlı Merkezi Uzlaştırma Kurulu'nun, 87 büyük holdinge uzlaşma yoluyla %95'lere varan oranda indirim uyguladığı; ancak, bunun hangi şirketlere yapıldığının belli olmadığı, ticari sır gerekçesiyle şirket bilgilerinin Maliye Bakanlığı'nca verilmediği belirtilmiştir. 2012'de ise Sayıştay'a bilgi vermedikleri için denetlenemeyen kurumlar; Başbakanlık, Milli İstihbarat Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, GAP, Gelir İdaresi Başkanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Kalkınma ve Maliye Bakanlıkları, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı olmuştur²²³.

İptal kararının ardından iktidar partisi milletvekilleri; iptale konu kısımlar dışında kalan hükümlere dair, Sayıştay'ı meclis iktidar grubuna bağlayarak Sayıştay denetiminin bağımsızlığını ve ulusun bütçe hakkını baskılayacak yeni bir teklifi²²⁴ Meclis'e sunmuşlardır. Teklifte, 2010 yılı yeni Sayıştay Kanunu düzenlemesinden beri TBMM'ye gönderilen denetim raporlarının geçeceği kurul olan ve üyelerinin Sayıştay üyelerince kendi aralarından seçildiği Rapor Değerlendirme Kurulu'nun sekiz üyesinin TBMM'ce seçileceği öngörülmüştür. Üyelerinin, yürütmeyi oluşturan iktidar partisinin hakim olduğu parlamento çoğunluğu tarafından seçilmesi; kurulun, yürütmenin kontrolüne geçmesi anlamına gelmektedir. Genişletilen yetkileri ile Sayıştay'ın her birimini etkiler konuma getirilmiş Kurul'un, itimat edilebilir ve işinin ehli kişilerden oluşması gerekirken; bu düzenleme ile Kurul, teknik bir kurul olmaktan çıkartılarak siyasi bir kurul haline dönüştürülmek istenmektedir. Bir başka düzenleme, Sayıştay denetçileri ile

²²³ Sayıştay Raporu'nda, Maliye Bakanlığı'na ilişkin "(...) görüş vermemize esas temel mali tabloları üretecek olan Maliye Bakanlığı'nca kurulan muhasebe sistemi (Say2000i), genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için kurumsal bazda Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu'nu doğru bir şekilde üretmemektedir. Maliye Bakanlığı, Sayıştay denetimine esas olacak tüm mali tabloların oluşturulabilmesine imkan verecek yevmiye kayıtlarının, kurumsal bazda, 2013 yılı itibarıyla kaydedilmesine başlanacağını beyan etmiştir" ifadeleri kullanılmıştır, Dicle BAŞTÜRK'ün "Devlet Tamamen Kontrolden Çıktı" başlıklı haberi, Taraf Gazetesi, 3.10.2013, <http://www.taraf.com.tr/haber/devlet-tamamen-kontrolden-cikti.htm>.

²²⁴ [Sayıştay Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, Dönemi ve Yasama Yılı: 24/3, Esas No:2/1439, Başkanlığa Geliş Tarihi:18.4.2013, http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-1439.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d24/2/2-1439.pdf).

Sayıştay yargılama daireleri arasındaki bağı koparılmasına ilişkindir. Buna göre, Sayıştay denetçilerinin denetim raporlarının yargıya intikaline, Sayıştay Başsavcısı karar verecektir. Oysa Sayıştay savcılığı, hükümetin kontrolünde bir kurumdur. Sayıştay savcıları, Maliye Bakanlığı'nın teklifi ile ve Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın ortak imzasıyla atanırlar. "Diğer adli ve idari yargı mercilerinden farklı olarak Sayıştay başsavcı ve savcıları, Sayıştay'da hazine temsilcisi olarak bulunmaktadır. Sayıştay'da savcılık, denetçiler tarafından düzenlenen yargılamaya esas raporlar hakkında Hazine adına görüş bildirmek ve Sayıştay'ca verilen beraat kararlarını Hazine yararları doğrultusunda temyiz etmekten ibaret idari bir temsilciliktir. Yoksa savcılık, kesinlikle Sayıştay'ın asli bir unsuru değildir." Nitekim Anayasa'nın yüksek mahkemelerle ilgili maddelerinin tümünde başsavcı ve savcılardan bahsedildiği halde, Sayıştay'a ilişkin maddede başsavcı ve savcının adı geçmez. "Teklife göre, kendilerine intikal eden yargılamaya esas raporlar hakkında savcılıkça "uygundur", "düzeltilmelidir" veya "yargılamaya gerek bulunmamaktadır" şeklinde kararlar verilebilecektir. Bu kararlara itiraz edilebilecek; ancak başsavcı tarafından verilen kararlar, kesin olacaktırlar. Bu demektir ki, sadece savcıların uygun gördüğü meseleler yargı konusu olabilecektir." Getirilmek istenen düzenleme ile, hükümetin atadığı kişilerce denetçi ve yargı dairelerinin yetkileri sınırlanarak, ulusun bütçe hakkı kısıtlanmaktadır²²⁵. Teklifte öngörülen bir diğer değişiklik; denetçiliği kariyer meslek olmaktan çıkartarak, dışarıdan denetçi alımının öngörülmesidir. Teklifte yer alan ve Parlamento'nun bütçe denetimindeki etkinliğini zedeleyecek diğer bir değişiklik; Sayıştay'ın TBMM'ye her kurum ile ilgili ayrı ayrı ve kapsamlı denetim raporları göndermek yerine, her kurumu kapsayacak tek bir özet rapor göndermesi düzenlemesidir. Bu Kanun teklifinin ardından, ana muhalefet partisi de; kendi kanun teklifini Meclis başkanlığına sunmuştur.

KMYKK'nun diğer bir aksak yönü, muhasebe yetkililerinin hesap vermesini ve hesap vermemesini sessiz geçmiş olmasıdır. Oysa Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 13'üncü faslını bu konuya ayırmıştı. İlgili fasılda saymanların, her yılın bitiminde hesaplarını Sayıştay'a vermekle yükümlü

²²⁵ Hasan BAŞ'ın "Sayıştay'a Yazık Ediliyor" başlıklı yazısı, Cumhuriyet Gazetesi, 10.5.2013, <http://www.sayder.org.tr/sayistaya-yazik-ediliyor-1781h.htm>.

oldukları; mali yılın bitiminden önce görevden ayrılan saymanın, hesabını yerine gelene devredeceği; ölen veya hesap verme imkanı kalmayan saymanın hesabının yerine gelene devrinin, Maliye Bakanlığı'nca oluşturulacak bir heyet tarafından yapılacağı; yönetim dönemi hesaplarının, mali yılın bitiminden itibaren yedi ay içinde Sayıştay'a gönderilmemesi halinde Sayıştay'ca maaşının yarısına kadar para cezasıyla cezalandırılacağı; hesabın denetlenmesi sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde genel hükümlere göre takibat yapılmak üzere dairesine gönderileceği düzenlenmişti²²⁶.

2013 İzmir İktisat Kongresi'nde, KMYKK ve uygulamasına ilişkin eleştiriler sıklıkla dile getirilmiştir. "Türkiye'de 2013 yılında halen Maliye Bakanlığı'nın yayımladığı mali raporlar, devletin tüm mali bilgilerini içermemekte; Sayıştay, hükümetin mali raporlarında açıkladığı bilgilerin ne derece tam ve güvenilir olduğu konusunda Meclis'e ve millete bir denetim görüşü verememektedir. (...) Devletin en karanlık tarafı ise, varlıklarıdır; özellikle milli emlak. Devlet; bir taraftan mevcut varlıklarını satmakta, diğer taraftan yeni varlıklar edinmektedir. (...) Ancak bu işlemlerin hesapları ve varlıkların değerleri, kamuoyunca izlenememektedir. Milli Emlak'ı ekonomiye kazandırmakla görevli Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın (TOKİ) bilançosu da; (ikinci bölümde belirtileceği üzere) karartma altındadır. (...) Devlet'in mali işlemlerini denetleyip, mali raporlarının ne derece doğru ve güvenilir olduğunu Meclis'e ve millete raporlamaktan sorumlu Sayıştay da; yukarıda bahsedildiği gibi, bu sorumluluğunu yerine getirememektedir/ (getirmemektedir). (Üstelik, yine yukarıda belirtildiği gibi Sayıştay'ın yaptığı kısıtlı bir denetimin sonuçları dahi; kamuoyundan gizlenmeye çalışılmaktadır). (...) Böyle bir durumda, erkler ayrılığı olan bir hukuk devletinde öncelikle Sayıştay Başkanı; Meclis'e, Sayıştay'ın yasal sorumluluklarını neden yerine getirmediğinin hesabını verir ve sonra, Maliye Bakanı'nı hesap vermeye davet eder." Ancak Sayıştay denetim raporu krizinin, Sayıştay'ın Maliye Bakanlığı ile ilgili yazdığı rapordan kaynaklandığı ve raporun, Meclis ve kamuoyu gündemine gelmesinin engellendiği

²²⁶ BAYAR, Doğan: "Mali Sorumluluk Nedir", Maliye Dergisi, S.154, Ocak-Haziran, Ankara 2008, s.23-24.

düşünüldüğünde; hukuki sürecin Maliye Bakanlığı işbirliği ile yürütülmesi olanağını düşünmenin, gerçekçi olmadığı anlaşılır²²⁷.

1.1.1.4. Devlet Dışı Kurum ve Kuruluşlar

Bütçe hakkının kullanım sürecine, teknik bilgisi ile süreci şeffaflaştırma, meseleleri analiz etme, kamu hesaplarına kamuoyunun dikkatini çekme ve çoğulcu ve katılımcı demokrasiyi gerçekleştirme girişimleri ile sivil toplum kuruluşları ve medya; bağış ve kredi kullandırma için koştuıkları şartlar ile de uluslararası finans kuruluşları ve gönüllü/ bağışçı örgütler de katılırlar.

1.1.1.4.1. Sivil Toplum Örgütleri

Sivil toplum örgütleri; orijinal bir bakış açısıyla, bağımsız analizler gerçekleştirebilirler. Buna güzel bir örnek; bütçenin toplumun en kırılgan, en kolay zarar görebilir kesimleri üzerindeki etkisinin, ilk defa sivil toplum kuruluşlarının yaptığı analizler ile ortaya konulmuş olmasıdır. Parlatmentonun analiz kapasitesinin zayıf olduğu bazı ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının çalışması, parlatmentonun bütçe sürecine katılımını arttırmıştır. Yine sivil toplum; topluma yönelik olarak hazırladığı analizleri ve bütçe kılavuzlarını yayınlamaya ve formasyon stajları ile, bütçesel meselelere ilişkin farkındalığı yaratmıştır²²⁸. Türkiye’de hak temelli çalışan çeşitli uzman sivil toplum kuruluşlarından oluşan Kamu Harcamalarını İzleme Platformu²²⁹, 2010’dan beri kendi ifadeleriyle “teknik bilginin iktidarını şeffaflık ve anlaşılabilirlik ile zayıflatmak için” hazırladıkları raporları milletvekillerine yollamakta ve kamuoyu ile paylaşmaktadır. Prof. Dr. Nurhan Yentürk başkanlığında İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi²³⁰ de, STK’lar ve kamuoyu için Kamu Harcamalarını Okuma Yazma kılavuzları hazırlamaktadır. Meksika’da ise sivil toplum, uzun zamandır kamu idaresinin içine battığı yozlaşmışlıkla mücadele etmektedir. Demokratikleşme hareketine uygun olarak kamu görüşü, daha fazla şeffaflık

²²⁷ SAYIN, Şerif: “Mali Saydamlık”, Radikal, 9.11.2013, http://www.radikal.com.tr/yorum/mali_saydamlık_zurnanın_zirt_dedigi_yer-1159840.

²²⁸ İPU, s.29.

²²⁹ Web sitesi için bkz. <http://www.kahip.org/>.

²³⁰ Web sitesi için bkz. <http://stk.bilgi.edu.tr/>.

için hükümete baskı uygulamaktadır. Bu noktada sivil toplum; özellikle başkanın "gizli fonları" gibi dosyalar konusunda harekete geçerek, daha açık bir bütçe süreci için önemli adımlar atmıştır. Buna karşılık, onları haklı çıkaran bir yargısal girişim ve gizli fonlarla ilgili yapılan onca habere rağmen talep edilen bilgiler; temin edilememişlerdir. Detaylı bütçe bilgilerinin en sonunda elde edilebilmesi, demokratikleşme güdüsüne sahip bazı vekillerin girişimi ile gerçekleşebilmiştir. Sivil toplum kuruluşlarının yaptığı çalışmalar sonucu ortaya çıkmıştır ki 1983'te 47 Milyon Dolar olan gizli fonlar, 1994'te 191 Milyon Dolar'a fırlamıştır. Yine ortaya çıkmıştır ki bazı kamu görevlilerinin muamele ve primleri ne düzenlenmiş, ne de vergilendirilmiştir. İdarelerin keyfi harcamaları da, yine gün yüzüne çıkmıştır. **Baskılar karşısında gizli fon düzenlemesi kaldırılmıştır**²³¹.

Sivil toplumun, parlamentonun çalışmalarına katkısı; komisyon ve alt komisyon çalışmalarının kamuya açık yürütüldüğü, yasama bilgisine ulaşılabilirliğin olduğu ve komisyonların STK'larla toplantılar düzenlediği ve yasalar ve bütçeler üzerine raporlar topladığı hallerde destekleniyor demektir. Pek çok ülkede gerçekleştirilen yasal reformlar, sivil toplumun katılımını kolaylaştırmıştır²³².

1.1.1.4.2. Medya

Medya; kolektif ve sürekli bir ihtiyacı karşılaması ve kolluk kuvveti denetiminin de ötesinde²³³ idarenin denetimine tabi olması yönleriyle, bir kamu hizmetidir. Özel televizyonlar; bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını belirlerken esas alınan bu niteliklerin ötesinde, bir kamusal mal olan atmosfer, yani frekanslardan yararlanma özelliğini de gösterirler²³⁴.

Medya, önemlidir; çünkü- bağımsız ise- toplumun bütçe aşamalarında ortaya çıkan temel sorunsalları anlamasını sağlayabilir.

²³¹ International Budget Project: "A Taste of Success: Examples of the Budget Work of NGOs", Washington 2000, s.5-7, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Taste-of-Success-Examples-of-the-Budget-Work-of-NGOs.pdf>.

²³² IPU, s.29.

²³³ ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.1, İstanbul 1966, s.46; GÜLAN, Aydın: "Kamu Hizmeti Kavramı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan, Özel Sayı, S.1-3, İstanbul 1988, s.153.

²³⁴ ÖZAY, İlhan: Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul 1986, s.247.

Gazetecilerin bütünüyle parlamentoya ve komisyonlarına erişebilir olmaları şarttır. Tüm dokümanlar, onların kullanımına bırakılmalıdır. Bu sürece dair bir eğitim, kaliteli haber ve köşe yazılarının ortaya çıkabilmesini sağlayacaktır. Bazı medya kuruluşları ve sivil toplum örgütleri, bu tip stajlar sunmaktadırlar²³⁵.

Türkiye’de medya bağımsızlığı ve kamunun haber alma hakkı önünde birtakım fiili engeller vardır. Bunlardan ilki; büyük medya gruplarının, birkaç elde toplanmış olması ve pek çok zaman hükümetlere yakın çevrelere ait medya gruplarında haberciliğin, bir hükümet propagandası aracı olarak kullanılabilmesidir. Bir başka mesele, medya gruplarının; gazetecilerce değil, ama farklı alanlarda da ekonomi içerisinde aktif, büyük yatırımları (kazançları ve riskleri) bulunan kişilerce işletilmesidir. Bu kişilerin, kamu ihalelerini alabilmek ya da rekabette avantaj sağlamak için, hükümetle iyi geçinmekten faydaları vardır²³⁶. Öte yandan kayıt dışı ekonominin %30 oranlarında seyrettiği Türkiye’de medya patronlarının işletmelerine yönelik vergi denetimi, eşitliğe aykırı şekilde cezalandırmak amaçlı kullanılabilmekte; kişiye özel çıkartılan vergi afları ve uzlaşma kurumu da, yine siyasi araç olarak kullanılabilir.

Türkiye’deki medya holdinglerinin mimarı, medya patronlarının taleplerini karşılayan DSP-ANAP-MHP Koalisyonu olmuştur. 7.6.2001’de Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun’da²³⁷ Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun²³⁸ ile yapılan değişiklikler- haber alma ve haber verme özgürlüğü aleyhine getirdiği diğer düzenlemelerin yanı sıra- **özel radyo ve televizyon sahiplerinin kamu ihalelerine girmelerini, Borsa’da işlem**

²³⁵ İPU, s.30.

²³⁶ Yürütme organı bünyesinde yetkili kişilerin, bağlı takdir yetkilerini kamu yararı dışında kişisel saiklerle kullanma örnekleri için bkz. TEPE, Veysel: “Kamusal Yetkinin Kullanılmasında Sorumluluk ve Rücu Hakkı”, Sayıştay Dergisi, S.30 (Özel Sayı), Temmuz-Eylül, Ankara 1998, s.131 vd.

²³⁷ No: 3984, R.G: 20.4.1994- 21911, http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=8e56c98d-e0fd-4c25-a9c4-1c615a431b71.

²³⁸ No: 4676, Cumhurbaşkanınca geri gönderilmiştir, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_ss.durumu?kanun_no=4676.

yapmalarını ve medya kuruluşlarından yeni hisseler edinmelerini²³⁹ **serbest bırakmıştır.** Cumhurbaşkanı ve Anayasa Mahkemesi eski başkanı Ahmet Necdet Sezer, medya kuruluşlarının hisselerinin sahipliği konusunda sınırlama getiren kotaların kaldırılmasının, bu kuruluşların birkaç elde birikmiş sermayenin sahiplerince tekelleştirilmelerine yol açacağı; basın özgürlüğü alanında getirilen ölçsüz cezalar sonucu televizyon ve radyo kuruluşlarının, ancak bu cezaları göğüsleyebilecek büyük sermaye gruplarının elinde kalacağı; Devletle ticari ilişkilere giren medya sahiplerinin siyasal iktidar lehine yayın yaparak ya da tam tersine baskı oluşturarak kamu ihalelerini alma avantajını sağlayabileceği kuşkusunu bertaraf etmek için, medyanın kamu ihaleleriyle Devlete karşı taahhüde girememesi gerektiği; Kanun'da yapılmak istenen bu değişikliklerle bir kamu hizmeti olan medyanın, ticari nitelik kazanarak bireysel çıkarlara dönük bir faaliyet alanı haline gelmesi önündeki tüm engellerin kaldırılmış olduğu; RTÜK üyelerinin TBMM'ce seçiminin, bu Kurul'u siyasallaştıracağı; özerk ve yansız bir tüzel kişi olan RTÜK'ün Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetlenmesinin Kurul'un tarafsızlık niteliği ile bağdaşmayacağı, bu denetimin Sayıştay'ca yapılması gerektiği gerekçeleriyle Meclis'e iade etmişti²⁴⁰. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu (DİBK) da; mevcut yasal düzenlemeye dayanan ve 18.11.2001 günü Resmi Gazete'de yayınlanan kararında²⁴¹, **radyo ve televizyon kuruluşlarında %10'dan fazla hissesi olanların**, kamu kesiminden doğrudan ya da dolaylı taahhüt almak

²³⁹ Söz konusu Yasa'nın 13. maddesiyle değiştirilen Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun madde 29/d'de, yıllık ortalama izlenme ya da dinlenme oranı %20'yi geçen bir televizyon ya da radyo kuruluşunda bir gerçek ya da tüzel kişinin ya da bir sermaye grubunun sermaye payının %50'yi geçemeyeceği düzenlenmiştir. Böylelikle, sahip oldukları televizyon kanalları ya da radyoların yıllık ortalama izlenme ve dinlenme oranı %20'yi geçmemek koşuluyla bu kişi ya da grupların; bir ya da birden fazla televizyon ya da radyo kuruluşunun tümüne ya da bir kısmına sahip olabilmelerinin önü açılmıştır. "Yapılan araştırmalar, Türkiye'de en yüksek izlenme oranının %14-16 dolayında olduğunu ve bu orana da yalnızca bir yayın kuruluşunun ulaştığını ortaya koymaktadır. Ölçümleme güçlükleri de göz önünde bulundurulduğunda, getirilen sınırın uygulanabilir olmadığı açıkça anlaşılacaktır. Bu nedendir ki, Batılı ülkelerde, yayının ulaştığı kişi sayısı ölçü olarak alınmış ya da bir kişinin sahip olacağı kanal sayısı sınırlandırılmıştır. Yayın izleme oranını ölçü alan ülkelerde ise bu oran çok düşük tutulmuştur. Uygulamacılar, "izlenme payı"nın, "izlenme oranı"ndan daha gerçekçi bir ölçümleme ölçütü olduğunu belirtmektedirler. Bu durumda düzenlemede "izlenme payı" ölçütünün esas alınmasının ve izlenme yüzdesinin düşürülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.", T.C. Cumhurbaşkanlığı B.01.0.KKB.01, KAN.KAR:39-18/A-1-2001-427,18.6.2001, <http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdets-zezer-basin-aciklamalari/494/58133/rtuk-yasasi.html>.

²⁴⁰ T.C. Cumhurbaşkanlığı B.01.0.KKB.01, KAN.KAR:39-18/A-1-2001-427,18.6.2001, <http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdets-zezer-basin-aciklamalari/494/58133/rtuk-yasasi.html>.

²⁴¹ DİBK, E.2001/1, K.2001/4, 10.4.2001, Danıştay Kararlar Dergisi, S.2, s.83.

konusunda yasal olanaklarının bulunmadığına ve bu kişilerin **kamu kesimiyle çıkar ilişkisi kurmalarının, basın özgürlüğünün kötüye kullanılmasına yol açacağına** hükmetmiştir. Ancak Meclis Genel Kurulu; Cumhurbaşkanı'nın geri gönderdiği Yasa'yı²⁴², muhalefet partilerinin Meclis gruplarının itirazlarına²⁴³ rağmen, DİBK'nun kararındaki çekinceleri de dikkate almayarak yeniden aynen- Kanun'un sadece sayısı değiştirilerek- kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin, Yasa'nın bazı hükümlerini iptal etmesinin²⁴⁴ ardından DSP-ANAP-MHP hükümetini takiben görev alan ve eski hükümet döneminde muhalefette olan AKP hükümeti döneminde yeni düzenleme yapılmadığı için doğan boşlukta Türkiye'deki mevcut büyük medya; Doğan Grubu, Çalık Grubu, Doğuş Grubu ve Ciner Grubu'nun elinde toplanmış bulunmaktadır. Hükümete yakın medya sahibi Çalık Grubu'nun belediye ve şehircilik hizmetlerinden aldığı ihaleler, yıllar geçtikçe artmıştır²⁴⁵.

1.1.1.4.3.Uluslararası Finans Kuruluşları ve Bağışçı Örgütler

İhtiyaç duyulan borçlar ve yaşanan ekonomik krizlerin küresel bir ekonomide ve insan haklarının geldiği noktada kazandığı boyut; bütçe hakkının kullanımı sürecine, uluslararası kredi ve bağış kurumlarını katmıştır. Bu kurumlar, ya doğrudan hükümete ya da doğrudan kamu kurumlarına finansal destek sağlayabilmektedirler. Uluslararası finans kurumları ve bağışçılar; borcun geri dönüşünü ve bağış ya da borcun amacına ulaşmasını garantilemek için, devletlere sıkı koşullar altında finansal destek sağlamaktadırlar. Küresel kalkınma stratejilerine destek amacıyla yapılan borç yardımları, avantajlı ödünç vermeler ve çift taraflı yardımlarda bulunan uluslararası finans kuruluşları ve bağışçılar da; bu yardımların yapılması için Yoksullukla Mücadele Strateji Belgelerinin

²⁴² Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, No: 4756, R.G: 21.5.2002- 24761.

²⁴³ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 21.Dönem, 4.Yasama Yılı, 99.Birleşim, 14.5.2002, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=7778&P5=b&PAGE1=32&PAGE2=153, s.32 vd.

²⁴⁴ AMK, E.2002/100, K.2004/109, 21.9.2004, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, S.42, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2007, s.93-210.

²⁴⁵ SÖZERİ, Ceren: "Türkiye'de Medya Sahipliği ve Getirileri", <http://t24.com.tr/haber/turkiyede-medya-sahipligi-ve-getirileri/244181>. Ayrıca bkz. KURBAN, Dilek/ SÖZERİ, Ceren: İktidarın Çarkında Medya: Türkiye'de Medya Bağımsızlığı ve Özgürlüğü Önündeki Siyasi, Yasal ve Ekonomik Engeller, Demokratikleşme Programı Medya Raporları Serisi:3, TESEV Yayınları, İstanbul 2012.

(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) hazırlanmasını şart koşmaktadırlar. Yoksullukla Mücadele Stratejisi Belgeleri, Ağır Borç Yükleri Altındaki Fakir Ülkeler (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) inisiyatifi kapsamında bir ülkenin borç yardımına hak kazanabilmesi için IMF ve Dünya Bankası tarafından hazırlanması talep edilen belgelerdir. Bu belgeler; düşük gelirli ülkelere yapılan yardımlarda, büyük bağışçıların çoğu tarafından da talep edilmektedirler. PRSP, ülkeleri yoksulluğa odaklı politika üretmek konusunda teşvik etmektedir. Buna karşılık belgeler; üzerine oturdukları politikanın, sadece piyasaya dayalı işi konu alarak diğer bütün çalışma biçimlerini göz ardı ettiği; oysa gelişmekte olan pek çok ülkede çalışmanın, ücreti ödenmeyen emek şeklinde gerçekleştiği nedeniyle eleştirilmektedirler. Bir başka mesele; yoksulların, dış faktörlere de maruz kalmasıdır. Bu faktörlerin en önemlisi, Dünya Ticaret Örgütü düzenlemeleri ve diğer ticari anlaşmalardır. Zengin ülkelere ihracat yapmak isteyen gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülkelere nazaran dört kat daha yüksek ticari engellerle karşı karşıya kalması söz konusudur. Bu ülkelerin ihracatı, onlara 100Milyar dolara mal olmaktadır ki bu rakam, aldıkları kalkınma yardımının iki katı kadardır. **Gelişmekte olan ülkelerin piyasaya ulaşımı lehine alınacak aksiyon, yoksulluğu hızlı bir şekilde giderebilecektir.** Öte yandan PRSP, temel hizmetlerin özelleştirilmesi gibi politikalar içerirken; Dünya Ticaret Örgütü, fakir ülkeleri büyük uluslararası şirketlere açılmaya mecbur etmektedir²⁴⁶.

Uluslararası borçlanma ve bağış alma hallerinde- finansal desteğe hak kazanabilmek için- parlamentolara, borç verenler ve yürütme arasındaki ilk ilişkileri kuracak bütçeyi, tartışmadan onaylamak dışında bir seçenek kalmamaktadır. Buna karşılık ideal olan; yoksulların, kadınların, erkeklerin, sivil toplum kuruluşlarının ve finansman desteğinden etkilenecek diğer aktörlerin de dahil olacağı katılımcı bir usul ile uluslararası desteğe hak kazanma şartlarının ve yoksullukla mücadele hedeflerinin belirlenmesidir. İyi bütçe uygulaması için borç verenlerin ve bağışçıların yaptığı finansman,

²⁴⁶ IPU, s.24-25.

şeffaf ve öngörülebilir olmalı ve buna ilişkin tüm bilgi, bütçeye işlenmelidir²⁴⁷.

1.1.2. Bütçe Hakkının Kullanımında Yetkilerin Ardılı Sorumluluklar

Devlet görevlilerinin, kendilerini hukukla bağlı hissedip hissetmemeleri; o toplumun uygarlık düzeyi ile doğru orantılıdır. Ancak tabii ki demokrasiler; yasama, yürütme, yargı ya da diplomasi faaliyetlerinin gereği gibi işlememesinden kamu görevlilerini sorumlu tutmak için, onların kendilerini hukukla bağlı hissetmelerini beklemezler. Çünkü **demokrasi; her şeyden önce yöneten- yönetilen farklılaşmasının²⁴⁸, yani kişi ve gruplara tanınan ayrıcalıkların tasfiyesi ile yönetime ortak katılıma dayalı yönetim biçimidir.** Hukuk devletini temel alan bir tartışmada, kamusal yetkiyi kullananlarca zarara uğratılmış kişilerin, insan haklarına uygun olarak zararlarının tazmini meselesi üzerinde durulur²⁴⁹. Demokrasiyi temel alan bir tartışma ise; kamusal yetkiyi kullananların, kusurlarından sorumlu tutulup tutulmadığı meselesini esas alır. Yetki kullanan herkes; gerçekleştirdiği iş ve kararın (işlemin) hesabını vermek ve attığı imzanın sorumluluğunu üstlenmek durumundadır²⁵⁰. Modern hukuk sistemlerinde yükümlülük ile sorumluluk kavramları, birbirlerine bağlanmışlardır: Yükümlülüğünü yerine getirmeyen, sorumlu olmaktadır²⁵¹. Bu sorumluluk, yetkiyle doğru orantılı olarak artmaktadır: Her yetki, sorumluluk da doğurmalı²⁵² ve **kendisine tanınmış hukuki yetki oranında, kişinin hukuki sorumluluğu ağırlaşmalıdır²⁵³.** Buna karşılık tarih; kamusal yetkileri ellerinde bulunduran vatandaşların, norm koyma veya denetleme

²⁴⁷ IPU, s.23.

²⁴⁸ DOEHRING, s.47.

²⁴⁹ Bu kapsamdaki hukuki gelişmelerle sorumluluk sistemi, bugün üç tipli bir yapı arz eder: kusurdan sorumluluk, riskten sorumluluk, kamu yükümlülükleri karşısında doğan eşitsizlikleri giderme zorunluluğu, (FROMONT, Michel: “La Responsabilité de l’Etat en Droit Français”, A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Auditorio da Torre do Tombo, Lizbon 8-9 Mart 2001, s.1, <http://www.dgpi.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/anexos/sections/informacao-e-eventos/anexos/prof-michel-fromont/downloadFile/file/pmf.pdf?nocache=1210675906.12>).

²⁵⁰ BAYAR, s.20.

²⁵¹ GÜRİZ, Adnan: Hukuk Felsefesi, AÜHFY No:480, Ankara 1985, s.135, naklen SABAN, s.15.

²⁵² AYDINALP, , Sezai: Hakimlerin Hukuki Sorumluluğu, Dayınlarlı, Ankara 1997, s.16.

²⁵³ Hukuk devleti ile ilgili bir çalışma olarak bkz. SEZER, Abdullah/ KIRIT, Emrah/ BOYAR, Oya: Hukuk Devleti, Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı, İstanbul 2003.

yetkilerini kötüye kullanarak kendilerini "sorumsuz" ilan etmelerine veya kusurları sonucu doğan zararları kamusal hizmetler için toplanan varlıklardan ödeyerek, kusurlarının mali sorumluluğunu halka yüklemelerine tanık olmuş ve olmaya devam etmektedir. Türkiye, bu konuda açık bir örnek ihtiva etmektedir. Örneğin, Türkiye'de 1980 darbesini yapanlar; Anayasa'ya madde ekleyerek ve kanun çıkartarak kendilerini cezai, hukuki ve mali her türlü sorumluluktan bağışık ilan etmişlerdir²⁵⁴. Aynı dönemde, kamu faaliyetlerinde halk yararı yerine yönetenlerin otorite ve itibarını güçlendirme amacının güdülebilmesi için kamu personeli; hukuki ve cezai açıdan sorumsuzluğa yaklaşan bir statüye kavuşturulmuştur. Böylece, kamu personelinin; hukuka uygun olarak halka hizmet etmesinden ziyade, üstlerinin keyfi ve kanunsuz emirlerine göre ya da onlara yaranmak için sorumsuzca davranmasının yolu açılmıştır²⁵⁵. Bu konuda başka bir belirgin örnek, siyasal iktidarların yargıçlara hükmetme girişimleridir. Tutuk adalet anlayışından bağımsız adalet anlayışına geçişin ilk aşamasında siyasal iktidarların, yargı organlarından beklediği; onların, her şeyden önce mevcut düzeni korumalarıdır. Örneğin hukuk devletinin gereği olarak devletin en etkin organı olan idarenin, özel bir yargı sistemince (idari yargı) sıkı bir biçimde denetlenmesi gerekmektedir. Oysa Danıştay; kurulduğu ilk dönemlerde ve hatta 1924 Anayasası'nda bile, daha çok yürütmeye yardımcı olacak bağımsız bir organ olarak ele alınmıştır. 1960'lara gelinceye dek-

²⁵⁴ 1980 Darbesi'nin ardından 1982 Anayasası'na geçici 15'inci madde ile "12 Eylül 1980 tarihinden (...) TBMM Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan (...) Milli Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, (...) Danışma Meclisi'nin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezai, mali ve hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz. Bu karar ve tasarrufların idarece veya yetkili kılınmış organ, merci ve görevlilerce uygulanmasından dolayı; karar alanlar, tasarruflarda bulunanlar ve uygulayanlar hakkında da (...) fıkra hükümleri uygulanır." hükmü girmiştir. Aralık 1983'te Milli Güvenlik Kurulu; son çıkardığı kanunlardan biriyle, "(...) TBMM toplanıp yeni Bakanlar Kurulu kuruluncaya kadar geçen süre içinde görev alan Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanların personel atanmasına, yer değiştirmeye, geçici yetki vermeye, görevlendirmeye, görevden uzaklaştırmaya, göreve son vermeye ilişkin işlemleri ile ilgili karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezai, mali veya hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla haklarında herhangi bir yargı merciine başvurulamaz." şeklinde ek bir yargı bağışıklığı düzenlemesi daha getirmeye ihtiyaç duymuştur, (DURAN, Lütfi: "Türk Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, C.17, S.2, Sevinç Matbaası, Ankara 1984, s.18).

²⁵⁵ DURAN, s.10-13.

doktrine rağmen²⁵⁶- yargıdan bağışık bir "hükümet tasarrufu" ilkesinin Danıştay'ca benimsenmiş olması; bu anlayışın doğal sonucudur²⁵⁷.

Hukuki sorumluluk, esas olarak ikiye ayrılır: sivil sorumluluk ve cezai sorumluluk. Sivil sorumluluk (**malvarlığı sorumluluğu**), bir yükümlülüğe ya da bir diğerine olan ödeve aykırılığı telafi etmeye dönüktür. Zarar görenin zararının ödenmesi söz konusudur. **Cezai sorumluluk**ta ise, bir kuralın ihlalinden dolayı Devlet'e hesap verilir. Sonucunda, para cezası ya da hürriyeti bağlayıcı ceza söz konusu olur.

Kamu görevini ifa edenlerin görevleriyle ilgili sorumluluğu, bunların maddi eylem veya hukuki işlemlerinden doğar. Maddi eylemler; idarenin, hukuki sonuç doğurmaya yönelmeyen kamu hukuku alanındaki her türlü faaliyeti ve hareketsiz kalmasıdır²⁵⁸. "Zarar yaratan idari eylem"den bahsedilirken, kural olarak bir karara dayanmayan eylemler dikkate alınır; çünkü bir kişinin tutuklanması durumunda olduğu gibi karara dayanan eylemlerde, eylemin dayanağı karar değerlendirilir²⁵⁹.

Hemen belirtmek gerekir ki ister yasama fonksiyonu, ister yürütme fonksiyonu, isterse de yargı fonksiyonundan doğmuş olsun; sorumluluk doğuran bir işlem, bir "organ" tarafından kararlaştırılmaz. Bir "organ", eninde sonunda sadece insanlardan oluşur ve ancak bu durumuyla karar ve işlem yeteneğine sahip olur²⁶⁰. Daha çok otoriter rejimlerde yayılmasına çalışılan "gökten zembille inmiş devlet yönetimi" anlayışı, bürokratik "üstün ve tarafsız hakem" görüntüsü; sosyal gerçeklikten uzak, aldatıcı bir varsayımdır. Halk kitlelerinin gözünde yaratılmak istenen "Devlet Baba" imajına kapılmamak, gerçekçi olmak gerekir. Devlet organlarını, onlar adına

²⁵⁶ Doktrine göre bir hukuk devletinde, hükümet tasarrufu adı altında yargı denetiminden bağışık idari faaliyet kabul edilemez (ONAR, s.470). Nitekim 1961 Anayasası ile idarenin her türlü eylem ve işlemine yargısal denetim açılarak, hükümet tasarrufu anlayışı terk edilmiştir.

²⁵⁷ ÜNSAL, Artun: Siyaset ve Anayasa Mahkemesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:443, Ankara 1980, s.127, <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/135.pdf>.

²⁵⁸ Akylmaz'a göre idare, idari işlem ve eylemlerle hareket eder. Bu nedenle idarenin hareketsiz kalması, olumsuz idari işlem ve eylem niteliğindedir. Olumsuz idari işlemler de- olumlu idari işlem ve eylemler gibi- hukuka uygun ya da aykırı olabilirler. Yargıtay ise hareketsizliği, bir idari eylem ya da işlem olarak kabul etmez (AKYILMAZ, Bahtiyar: "Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XI, S.1-2, Ankara 2007, s.458,463).

²⁵⁹ FROMONT, s.2.

²⁶⁰ DOEHRING, s.55.

hareket eden insanlardan ayrı düşünmek; mümkün değildir. Devlet düzeninden bahsedildiğinde o düzeni kuranlar, devlet kanunlarından bahsedildiğinde o kanunları yazanlar ve çıkartanlar, devletin yargı kararlarından bahsedildiğinde o kararları verenler; hep insanlardır²⁶¹. Ve bu insanların, toplumun çıkarından ayrı bir çıkarı vardır. Bunu göz önünde bulundurmamak, siyasal olanı mistikleştirir. Dolayısıyla **zarar, kusurdan ileri gelmiş ise; organ görüntüsünün ardında, kusurun sahibi insanlar bulunur**. Zararın malvarlığı sorumlusu- cezai sorumlulukta olduğu gibi- kusurlu insanlar olmalıdır.

Bununla uyumsuz olarak yaratılan "hizmet kusuru" kurumu ile özel kişilerin istihdam ettikleri çalışanlardan farklı olarak kamu kişilerinin istihdam ettikleri çalışanlar; kendi kusurlarından doğan mali sorumluluğu, millete yükleyebilmektedirler. Bu noktada, hizmet kusuru kurumu ile çalıştırmanın sorumluluğu kurumunu karşılaştırmak gerekmektedir. Türk Borçlar Kanunu'nun²⁶² 66'ncı maddesine göre adam çalıştıran; zararın doğmaması için çalıştırdığı kişiyi seçerken, talimat verirken ve denetleme yükümlülüğünü yerine getirirken tüm dikkat ve özeni gösterdiğini ispat ederse sorumluluktan kurtulur. Adam çalıştıran; ödediği tazminat için zarar veren çalışana, ancak onun bizzat sorumlu olduğu ölçüde rücu hakkına sahiptir. Hizmet kusuru kabul edilen hallerde ise dava, ileride açıklanacak mevzuata göre zorunlu olarak doğrudan Devlet ve devlet kurumlarına yöneltilmelidir. Tazminata hükmedilmesi halinde Devlet ya da ilgili idare, kusuru oranında devlet görevlisine rücu edecektir. İdarenin çalışanı seçerken, talimat verirken ve denetlerken gösterdiği ihmal ise; idare bütçesinin, yani son tahlilde milletin üzerinde kalacaktır. Oysa **idari teşkilatta çalışanı seçerken, ona talimat verirken ve onu denetlerken ihmal gösterenler; diğer kamu görevlileridir. Kusurları sonucu doğan zararı da, kendileri üstlenmelidir**. Örneğin zarar, bakanların kusurundan kaynaklanıyorsa; o bakanları atama ve denetleme yetkilerine sahip olan Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin ilgili üyeleri, bakanların kusuru dışında seçimlerindeki özensizlik ve denetlenmelerindeki ihmal neticesinde doğan zararlardan sorumlu tutulmalıdırlar. Keza yargıçların, mesleki

²⁶¹ KAPANİ, s.47.

²⁶² No: 6098, R.G: 4.2.2011- 27836, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110204-1.htm>.

yeterlilikleri yerine siyasi çıkar beklentileriyle seçilmeleri veya seçimlerinde gerekli dikkat ve özenin gösterilmemesi hallerinde verdikleri hukuka aykırı kararlardan sorumlulukları, ileride açıklanacağı üzere Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda (HMK)²⁶³ sayılan ağır kusur hallerinde rücu ilişkisi ile kendilerindeyken; zararın kalanı, seçimleri ve denetimlerinde gerekli özeni göstermemiş bulunan hatta yetkilerini kötüye kullanmış olan kişilere yüklenmelidir. Milletvekillerinin, milletin menfaatine ve iradesine uygun olarak iş görmesine rağmen bu iş görmeden başarılı bir sonuç elde edilememesi halinde ise zarar; seçimler gizli oy ile yapıldığından, milletin tümü üstünde kalacaktır. Yöneten- yönetilen farklılaşmasını ve imtiyazlı grupları reddeden, yetki ile paralel olarak sorumluluğun da yükseldiği demokrasi anlayışı ve herkesin hukukla bağlı olduğu hukuk devleti ilkesi- her şeyden önce iyi yönetim için- kimsenin kusuru ile verdiği zarardan, kendisini sorumsuz ilan edememesini gerektirir.

Fransız mali sorumluluk (malvarlığı ile sorumluluk kavramı yerine idare hukukunda mali sorumluluk kavramı kullanılmamıştır) sisteminde hizmet kusuru; kamu görevlilerinin, gördükleri hizmet kapsamında ama beceriksizce hareket etmeleri durumunda söz konusudur. Görevden tamamen ayrılamayan kişisel kusurda ise; devlet görevlisinin hizmet görürken özel bir amaçla ya da kabul edilemez şekilde (fiziksel ya da sözel şiddet, önemli ihtiyatsızlık) davranması veya idarenin kendisine bıraktığı ve düzenli olarak elinde bulundurduğu araçları (silah, motorlu araç) kullanırken zarar vermesi söz konusudur. Bu sınıflandırmanın sonucu şudur: Zarar, hizmet kusuru olarak adlandırılan beceriksizlikten kaynaklanıyorsa; sadece idarenin mali sorumluluğu söz konusudur. Zarar, görevden ayrılamaz kişisel kusurdan kaynaklanıyorsa; zarar gören, kusurlu kamu görevlisine adli yargıda ya da idareye idari yargıda davasını yöneltebilir. Ancak zarar görenin, davasını idareye yöneltme seçeneğini kullanması ve idare aleyhine tazminata hükmedilmesi halinde; idare, rücu ile kusurlu devlet görevlisine dönebilir. Yani kişisel kusurun, görevden ayrılamaz nitelikte olması hallerinde; mağdurun önce kusurlu kamu görevlisine dava açma ve bundan sonuç alamazsa idareye yönelme zorunluluğu yoktur. Kamu görevlisinin

²⁶³ No: 6100, R.G: 4.2.2011- 27836.

göreviyle ilgisi olmayan kusurlarından dolayı ise, sadece kendisinin sorumlu tutulacağı; bu sorumluluğun da, özel hukuk kurallarına göre işleyeceği açıktır²⁶⁴.

Türkiye’de kamu yetkisi kullanılırken verilen zararlardan ötürü tazminat davalarının kime yöneltileceğine ilişkin hükümler; T.C. Anayasası’nın 129’uncu, Devlet Memurları Kanunu’nun (DMK)²⁶⁵ 13’üncü ve İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun (İYUK)²⁶⁶ 28’inci maddelerinde mevcuttur. İlgili mevzuatta; yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan dolayı doğrudan memurlar ve diğer kamu görevlilerine dava açılmaması, davaların idareye yöneltilmesi²⁶⁷, tazminatın ilgiliye idare tarafından ödenmesi, idarenin sonradan görevliye kişisel kusuru oranında Borçlar Kanunu haksız fiil hükümlerine göre²⁶⁸ rücu etmesi tercihinde bulunulmuştur. Buradaki kamu görevlisi ifadesi, kamu hukukuna göre görev yapan²⁶⁹ tüm personeli kapsar. ***Kamu personelinin bilerek ve isteyerek yetkisini kötüye kullanması veya mevzuatta açık ve kesin olarak belirtilen görev ve yetki konusunu ve sınırlarını aşması ya da İdare’nin işlev alanı dışına çıkması; şahsi fiil ve kusurdur ve kişisel sorumluluğunu doğurur.*** Yani kişisel kusurda karakter zayıflıkları,

²⁶⁴ FROMONT, s.1-3.

²⁶⁵ No: 657, R.G: 23.7.1965- 12056.

²⁶⁶ No: 2577, R.G: 20.1.1982- 17580.

²⁶⁷ Davanın idareye yöneltilmesinin; devlet görevlisini koruduğu gibi, mağduru da koruduğu çünkü böylece tazminata, ödeme gücü her zaman olan bir tüzel kişi aleyhine hükmedildiği DMK’nun 13’üncü maddesinin gerekçesinde ifade edilmektedir. Oysa icra makamlarının tahsile yetkili olduğu tazminat miktarlarının idareden tahsili, kolay değildir. İYUK’un 28’inci maddesinde zikredilen genel hükümler, İcra ve İflas Kanunu (No: 2004, R.G: 19.6.1932- 2128) hükümleridir. Bu kanunun iflas kuralları, Devlet kişisine ve kamu tüzel kişilerine uygulanamamaktadır. İcra ve İflas Kanunu’nun 82/1’inci maddesine göre Devlet malları ile özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar, haczedilemezler. Bu kural, genel hükümlere göre alacağın tahsilini engellememektedir. Nitekim Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün, bedel artırımı davası sonunda verilen kararın yerine getirmesi için icra dairesine başvurulmuş; borçlu idarenin mallarının haczinin mümkün olmaması nedeniyle mahkeme kararının uygulanamaması üzerine konu, Anayasa Mahkemesi’ne iletilmiştir. Dava konusu olayda, ilamın icraya konulmasından itibaren üç yıl gibi bir süre geçmesine rağmen idarenin borcunu ödememesi veya alacağın tahsil edilememesi; sorunun boyutunu ortaya koymaktadır (YILDIRIM, Turan: “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, <http://www.insanbilimleri.com/>, s.3).

²⁶⁸ DMK’nun 13’üncü maddesinde geçen “genel hükümlere göre personele rücu” ifadesindeki genel hükümlerden, Borçlar Kanunu’nun haksız fiilden doğan borçlar ve çalışanların sorumluluğu ile ilgili hükümleri anlaşılır (TEPE, s.140).

²⁶⁹ DMK’nun 13’üncü maddesinin gerekçesinde, özel hukuka tabi hizmetlerde çalışan personelin; hukuki sorumluluk bakımından- cezai sorumluluktan farklı olarak-özel hukuk kurallarına göre sorumlu olacağı belirtilmiştir.

tutkuları ve dikkatsizlikleri ile insan kişiliği ön plana çıkar²⁷⁰. Başka bir deyişle kişisel kusur; "(...)bir insanın her bakımdan eksiklik ve zayıflığını, hissiyatına ait kuvvetli bir durumu veya basiretsizliğini gösteren şeydir."²⁷¹ "(...)zararlı tasarruf şahsi değilse, az çok yanılması tabii olan bir idareciye, bir devlet temsilcisine ilişkin ise; bu, bir hizmet kusurudur. Tersine, zaafı ile, ihtirasları ile, ihtiyatsızlıkları ile beliren bir kimseye ilişkin ise; (...) bu, bir şahsi kusurdur."²⁷² Doktrin ve içtihatla "fiili yol" diye adlandırılan hallerde ise hem kamu görevlisi, hem de idarenin tazminat sorumluluğu; özel hukuk hükümlerine göre adli yargıda gerçekleştirilecektir.

İdarenin; Anayasa, ilgili yasa ve her şeyden önce demokratik hukuk devleti ilkelerine göre zararı kusuru oranında kamu görevlisine rücu etmek konusunda takdir yetkisi bulunamaz²⁷³. Aksi halde rücu edecek kamu kurumunun kamu parası üzerinde dilediği gibi tasarrufta bulunabilen üst yetkilileri karşısında, "milletin/ halkın egemenliği"nden bahsedilemeyeceği gibi; kamu görevlileri, hukuk karşısında eşitlik ilkesi ihlal edilerek, işçilere ve diğer çalışanlara nazaran imtiyazlı bir sınıf haline gelirler. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, memurların sosyal güvenlik hakları bakımından Türkiye'de işçilere nazaran avantajlı durumda olmaları, onları imtiyazlı kılmaz; işçilerin sosyal güvenlik haklarının yetersizliğini ortaya koyar. Oysa rücu konusunda bahsedilen avantajlı durum, bir insan hakkına dayandırılmaz.

Ancak Türkiye uygulamasında, rücu mekanizması işletilmemektedir²⁷⁴. Bu **hukuka aykırı tutum**, kamu harcamalarının hukuka uygunluğunu denetlemek konusunda yetkili **Sayıştay'ca gerçekleştirilen incelemeler sonucu** TBMM için düzenlenecek raporlar ile **ortaya çıkacağından**; Sayıştay'ın, incelemeleri esnasında konu üzerinde

²⁷⁰ Bu, Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 1877'de verdiği kararda kanun sözcüsü Leferrière'in görev kusuru-kişisel kusur ayrımında aldığı ölçüttür (DELCROS/ Xavier; DELCROS/ Bertrand: Fransız Hukuk Sisteminde İdari Sorumluluk Rejimi, Fransa ve İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu (çeviren: Turgut Candan), Ankara 1984, s.89, aktaran: AYDINALP, s.42).

²⁷¹ Bu, 1878 yılında Feutry davasında kanun sözcüsü Teissier'in, meslektaşı Laferrière'in tanımlamasını genişleterek yaptığı tanımdır (AYDINALP, s.43).

²⁷² LEMOTHE, A.L.G. Dutheillet: İdarenin Haksız Fiil Dolayısıyla Mesuliyeti Karşısında Fransız Kamu Hukukundaki Gelişmeler, AÜHF M S.XVIII/1-4, Ankara 1960 (çeviren: Süheyp Derbil), s.116, aktaran: AYDINALP, s.43.

²⁷³ TEPE, s.139-140.

²⁷⁴ YILDIRIM, s.4.

durması önemlidir. Hukuka aykırı işlemde bulunan kamu görevlisinin bakan olması durumunda Sayıştay'ın demokrasi adına bulunduğu konum, ayrıca önem kazanır. Şöyle ki, rücu edecek kamu kurumu; tazminat ödeyerek bizzat zarara uğrayan kamu kurumu, dolayısıyla kurum adına üst yöneticiler ve görevleri icabı zarardan haberdar olan harcama yetkilisi gibi görevlilerdir. Rücu edilecek kişi veya kişiler, bazı durumlarda mevcut bilgi ve belge üzerinden tespit edilebilecekken; bazı durumlarda bu tespit, idari kovuşturmayı gerektirir. Tespit edilen kamu zararının; öncelikle rızaen ödemeye, bunun gerçekleşmemesi halinde yargı yoluyla ödettirilmesinin sağlanması gerekir. Hatalı eylem ve işlem sonucu oluşan kamu zararının, kamu üzerinde kalmamasını sağlamak hem T.C. Anayasası'nın ve DMK'nın, hem de basiretli davranmanın gereğidir. Tazminat, ilama bağlı borç olarak idarenin kasasından ödense de; tahakkuk memuru ile ödemeyi yapan saymanın, sorumlulara rücu edilip edilmediğini araştırmaları gerekir. Özellikle eylem ve işlemi tesis ederek zarar veren ve zararı kovuşturmakla görevli olan kişinin, aynı kişi olması olasılığına karşı tahakkuk memuru ve saymanın; mutlaka sorumlulara rücu hakkının kullanılması hususunda araştırma yapmaları ve bu araştırmadan sorumlu tutulmaları gerekir²⁷⁵. Ancak bakanlıkta hesap işlerinden sorumlu kişilerin amirleri olan Bakan'a rücu işlemini başlatması, Türkiye gibi dürüst ve profesyonel yönetim ve hukuk devleti anlayışının yerleşmemiş olduğu ülkelerde fiilen çok güçtür (çünkü kişinin işine son verilmesi ve başkaca baskılar ile sonuçlanır); meğer ki söz konusu bakan, kendisini hukukla bağlı hissetsin. Bu durumlarda bakan ya da üst düzey yöneticilerin, kusurları sonucu verdikleri zararı millet üzerinde bırakma girişimleri; Sayıştay'ın incelemeleri sonucu gün yüzüne çıkacaktır. İncelemeleri esnasında idare aleyhine hükmedilen tazminat ve tazminat mahiyetindeki ödemelerden dolayı eylem ve işlemleri gerçekleştirenlere bizzat ödettirme, bizzat ödettirmenin mevzuata göre mümkün olmaması halinde ise rücu hakkının kullanılıp kullanılmadığının araştırılması; Sayıştay'ın görevleri arasında yer almaktadır²⁷⁶.

Hukuka aykırı olarak rücu mekanizmasının işletilmemesinin önüne geçebilmek için, yargı içtihadıyla bir istisna oluşturulmuştur: Türkiye'de

²⁷⁵ TEPE, s.141.

²⁷⁶ TEPE, s.142-143.

özellikle üst düzey yöneticilerin, zarar verme kastıyla ve siyasal çıkar saikleriyle hareket etme alışkanlıkları vardır. Mahkeme kararlarını yerine getirmekle yükümlü olan bakanlar ve üst düzey yöneticiler; kişisel ve siyasal çıkar saikleriyle, üstelik devlet (millet/ halk) bütçesinden- ve DMK'nun 13'üncü maddesi çerçevesinde rücu kararını vermeye yetkili kendileri olduğundan, sonradan kendilerine rücu mekanizmasını da keyfi olarak işletmeyecek ve kendi kusurlarından kaynaklanan sorumluluğu milletin hazinesine yıkmaya cüret edecek şekilde- tazminat ödemeyi göze alarak, yargı kararlarını uygulamamışlardır²⁷⁷. Bu uygulama; Bakanlar Kurulu'nun, özelleştirmelerle ilgili yargı kararlarının uygulanmamasına dair ilke kararı almasına kadar uzamıştır²⁷⁸. Son olarak AKP iktidarı; Anayasa'ya ve hukuk devletinin temeli erkler ayrılığı ilkesine aykırı bir kanun çıkartarak, Bakanlar Kurulu'na "**mahkeme kararlarına uymama**" yetkisi (!) vermiştir²⁷⁹. Bu, Türkiye'de hak arama özgürlüğünün mevcut olmadığını gösterir. Çünkü hak arama özgürlüğü için hak arama yollarının açık olması yeterli değildir, bunların etkili olması da gerekir. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne (İHAM) göre ihlal iddiasının götürüleceği mercii; işin esasını inceleme ve iddianın doğruluğunu saptaması halinde, ihlali düzeltici ve uygulama yeteneği olan karar alma yetkisine sahip olmalıdır²⁸⁰. Hükümetin, Yargı'nın yetki alanına tecavüz etmesi ve bu tecavüzün, hak ve özgürlükleri tehdidi karşısında anayasal sistemi korumakla görevli yargıç; Türkiye mevzuatının kendisine tanıdığı olanaklar sınırında ne yapabilir? Bu hukuka aykırı fiili durumun önüne geçebilmek için yargıç, devlet görevlisinin yargı kararını uygulamama

²⁷⁷ AKYILMAZ, s.450,458.

²⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/ TAN, Turgut: İdari Yargılama Hukuku, C.2, Ankara 1999, s.582. Türkiye'de ihale süreçleri çok kez kanuna ve hukuka aykırı biçimde gerçekleştirilmektedir. Danıştay, hukuka aykırı bu özelleştirme işlemleri hakkında yürütmeyi durdurma kararı vermektedir. Ancak bu kararlar fiilen uygulanmamakta, özelleştirme süreci tamamlandıktan sonra çıkan iptal kararları ise ne ileri ne de geriye doğru uygulanabilmektedir (AZRAK, Ali Ülkü: "Türkiye'de İdari Yargının Bağımsızlığı", Anayasa Yargısı Dergisi, C.25, Ankara 2008, s.223).

²⁷⁹ Anayasa Mahkemesi; Ankara milletvekili Emine Ülker Tarhan ve İstanbul milletvekili M. Akif Hamzaçebi ile birlikte 119 milletvekilinin başvurusu ile, bu yetkiyi tanıyan Kanun maddesinin ilgili bölümünü iptal etmiştir, <http://www.anayasa.gov.tr/Gundem/Detay/510/>.

²⁸⁰ K. Klauss ve Diğerleri & Almanya (6.9.1978), Silver ve Diğerleri & Birleşik Krallık (25.3.1983), GÖLCÜKLÜ, F/ GÖZÜBÜYÜK, Ş: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Ankara 1994, s.299, aktaran: KABOĞLU, Özgürlükler, s.163.

yetkisi olmadığı²⁸¹ ve bu nedenle görev ile zarar arasındaki nedensellik bağının kesildiği gerekçesine dayanarak; yargı kararlarının uygulanmaması gibi idari işleme yabancı ve çoğu kez suç teşkil eden tutumu, kişisel kusur olarak değerlendirmiştir²⁸². Bu niteleme, yukarıda yapılan kişisel kusur tanımı ile de uyum içerisindedir. Yargıtay'ın konu ile ilgili önemli ilk ilke kararı, 1970 tarihlidir. Buna göre, "Davalılardan Başbakan, (...) Danıştay'ca verilen yürütmenin durdurulması kararını (...) Anayasa'nın 132. maddesi buyruğuna aykırı olarak yerine getirmemekle, yerine getirmemekte direnmekle (...) kişisel kusuru kapsayan bir davranışta bulunmuştur." Doktrince de genel olarak bu içtihat benimsenmiştir. Daha sonra yürürlüğe giren İYUK da, içtihatla yaratılan düzene uygun hüküm içermiştir. İYUK'un 28/5'inci maddesi "Mahkeme kararlarının otuz gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde ilgili, idare aleyhine dava açabileceği gibi; kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir" şeklindedir²⁸³.

İYUK'un söz konusu bu hükmü, T.C. Anayasası'nın 129/5'inci maddesine aykırılık gerekçesiyle Yargıtay 4. Hukuk Dairesi'nce Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin kararı, şu şekilde olmuştur:

"Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. Hukukun ve adaletin en somut yansıması olan mahkeme kararlarının

²⁸¹ Yargı kararlarının uygulanması, anayasal normdur. Burada idare açısından takdir yetkisi değil, bağlı yetki söz konusudur. Yargıtay; bağlı yetkinin söz konusu olduğu hallerde, yetkiyi bağlayan norma aykırı davranışı; idari faaliyet olarak kabul etmemektedir.

²⁸² Bkz. Y4HD, 13.5.1986, E. 86/1995, K. 86/4064, Yargıtay Kararları Dergisi, C.12, S.9, s.287-290.

²⁸³ Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun yorumuna göre bu son fıkra, "(...) genel hükümler çerçevesinde uygulanması olanaksız bulunan iptal kararlarına göre işlem ya da eylem yapılmaması halinde tam yargı davası açılabileceğini açıklamak üzere kanuna konulmuştur. Yerleşik Danıştay içtihatlarında da açıkça belirtildiği üzere maddenin son fıkrası hükmü; idareye ilam icaplarına göre işlem yapmama olanağını tanımamakta, aksine maddi veya hukuki herhangi bir imkansızlıkla ilam hükümlerine uygun işlem veya eylem yapılamaması halinde dahi ilgilinin hukukunun korunmasını" sağlamaktadır (YILDIRIM, s.2).

uygulanması, hukuk devleti ilkesi ve onun vazgeçilmez koşullarından biri olan hukuka bağlı idare anlayışının gereğidir.

Anayasa'nın 138. Maddesinin dördüncü fıkrasında, "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." denilmektedir. Bu hükme göre, kamu görevlileri de mahkeme kararlarını yerine getirmek zorunda olup, bu konuda seçim hakları bulunmamaktadır. Kaldı ki, mahkeme kararlarını kasten yerine getirmeyen memur ve diğer kamu görevlilerinin eylemleri suç oluşturmaktadır. Bu bağlamda Anayasa'nın 138. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca mahkeme kararlarını uygulayıp uygulamama konusunda seçim hakkı bulunmayan kamu görevlilerinin, yargı kararlarını kasten yerine getirmeme eylemleri, Anayasa'nın 129. maddesinin beşinci fıkrası kapsamında değildir. (...) İptal isteminin reddi gerekir."

Danıştay 5. Dairesi'nin geliştirdiği ve daha önce de etkili şekilde uygulanmış²⁸⁴ bir başka çözüm; yargı kararını uygulamayan kamu görevlisini yargı eliyle tespit ederek, rücu sürecini yine yargı eliyle başlatmak olmuştur.

Buna karşılık bakanlar; idarelerine emanet edilmiş kamusal yetkilerin gücü ile, yargı eliyle başlatılan rücu mekanizmasını da etkisizleştirebilmektedirler. Nitekim ilk derece mahkemesi uygulamalarında, yargı kararını uygulamayan görevlinin belirlenemediği ya da kamu görevlilerinin kişisel sorumluluğunun bulunmadığı yolunda kararlar çıkmaktadır. Bir kararında ise yine Yargıtay 4. Hukuk Dairesi; yargı kararının idareye tebliğinden itibaren 30 gün içinde uygulanmamasını yeterli görmemiş, davalının uygulamama kastının açıklığa kavuşturulmasını istemiştir. Karara göre kamu görevlisinin kastı, uygulama isteğinin kendisine ulaştırılması ile belirginliğe kavuşur. Halbuki yargı kararlarının idareye tebliği

²⁸⁴ ULER, Yıldırım: İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:281, Ankara 1970, s.133vd.

ile uygulama süreci başlamakta, ayrıca ilgilinin uygulama talebinde bulunması gerekmemektedir²⁸⁵.

Kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı davranmış olması; hukuki sorumluluk yanında- fiil, Ceza Kanunu'nda ayrı bir suç tanımına uyduğu haller dışında (örneğin rüşvet suçu)- görevi kötüye kullanma suçu bakımından cezai sorumluluk doğurur²⁸⁶. Türk Ceza Kanunu²⁸⁷ ile keyfi muamele, görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçları ayrımı kaldırılarak söz konusu fiiller; Görevi Kötüye Kullanma suçu kapsamına girmişlerdir²⁸⁸. Suçun gerçekleşmiş sayılması için kamu görevlisi; görevinin gereklerine aykırı hareket etmek ya da görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstermek suretiyle kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olmuş veya kişilere haksız menfaat sağlamış olmalıdır. Kamunun zararına neden olmak; madde gerekçesinde, ekonomik bakımdan kamunun zararına sebebiyet vermek şeklinde açıklanmıştır. KMYKK'nun 71'inci maddesine göre kamu zararı, kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. Kişilerin mağduriyetinin ise, ekonomik bir çıkar ihlaline dayanması gerekmemektedir; burada söz konusu olan, kişinin hakkının ihlal edilmesidir. Kişilere sağlanan haksız menfaat de; ekonomik anlamda bir çıkar olabileceği gibi, ekonomik bir karşılıkla ölçülemeyecek diğer herhangi bir fayda da olabilir. Örneğin, açılması gereken bir davanın kamu görevlisi tarafından açılmamış olması; haksız bir menfaatin sağlanması kapsamında değerlendirilmelidir²⁸⁹. Görevi kötüye kullanma suçunun oluşumu için, maddeye göre failin kasten (bilerek)²⁹⁰ görevinin gereğine aykırı hareket etmesi yeterlidir; ayrıca bir kişiye haksız menfaat sağlamak veya başkaca

²⁸⁵ YILDIRIM, s.4 ve dipnotundaki kararlar.

²⁸⁶ ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2000, s.325 vd.

²⁸⁷ No: 5237, R.G: 12.10.2004- 25611.

²⁸⁸ ÜZÜLMEZ, İlhan: "Görevi Kötüye Kullanma Suçu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XVI, S.1, Ankara 2012, s. 193; TEZCAN, Durmuş/ ERDEM, Mustafa Ruhan/ ÖNOK, R. Murat: Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010, s.809.

²⁸⁹ ÜZÜLMEZ, s.202.

²⁹⁰ İş yoğunluğu nedeniyle bir kamu görevinin yerine getirilememesinde kasıttan bahsedilemeyeceğinden, görevi ihmal suçu oluşmaz (YCGK, 2.3.2010, E.2009-204, K.2010-39, aktaran: ÜZÜLMEZ, s.206). Algılama yeteneği ve irade yeteneğinin bulunmaması hallerinde de kişiye isnat edilebilecek bir kusur olmayacağından, cezai sorumluluk söz konusu olmaz (ÜZÜLMEZ, s.210).

bir saik taşıması aranmamıştır²⁹¹. Kanun'un 6'ncı maddesine göre "Ceza kanunlarının uygulanmasında (...) kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi" anlaşılır. Madde gerekçesinde "Kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak yegane ölçüt, gördüğü işin kamusal bir faaliyet olmasıdır" açıklaması yer alır. Kamusal faaliyet, mevzuatla belirlenmiş usul ve esaslara göre kamu adına gerçekleştiriliyor sayılan her türlü hizmettir. Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının yerine getirilmesi kapsamında faaliyette bulunan organlara atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi başka bir şekilde sürekli, süreli veya geçici görevde bulunmak üzere gelen herkes; kamu görevlisidir²⁹². Başka bir ifadeyle, toplumdaki bütün fertler adına yürütülen bir faaliyete kamu hukuku usulüne göre (T.C. Anayasası'nın 128'inci maddesinin ifadesiyle "genel idare esaslarına göre") katılan herkes, kamu görevlisidir²⁹³. Kamu görevlisinin "görevinin gereklerine aykırı davranmış" sayılıp sayılmayacağı, söz konusu kamu görevlisinin görevinin ne olduğunun tespit edilmesini gerektirir. Görevin, mutlaka bir yazılı hukuk kuralıyla kamu görevlisine verilmiş olması şart değildir²⁹⁴. Fiil, kamu görevlisinin görev alanıyla ilgili değilse; başka suçlar veya kabahatler kapsamına girer²⁹⁵. Görevi kötüye kullanma, kanuni tanımda görevin gereklerinin ne şekilde kötüye kullanılarak işleneceği belirtilmediğinden, serbest hareketli bir suçtur²⁹⁶; yani, görevin gereklerine aykırılık oluşturan her türlü davranışla suçun işlenebilmesi mümkündür²⁹⁷. Görevi kötüye kullanma suçunun mağduru, toplumu oluşturan herkeştir. Suçun belli kişi ya da kişilere

²⁹¹ ARTUK, Mehmet Emin/ GÖKÇEN, Ahmet/ YENİDÜNYA, Ahmet Caner: Ceza Hukuku Özel Hükümler, 10.Baskı, Ankara 2010, s.947.

²⁹² SOYASLAN, Doğan: Ceza Hukuku Özel Hükümler, 8. Baskı, Ankara 2010, s.647-648.

²⁹³ ÖZGENÇ, İzzet: Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 6. Baskı, Ankara 2011, s.541.

²⁹⁴ ÜZÜLMEZ, s.195,197.

²⁹⁵ ÖZGENÇ, İzzet/ ŞAHİN, Cumhur: "Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.VI, S.1-2, Ankara 2003, s.196.

²⁹⁶ ÖZBEK, Veli Özer/ KANBUR, Nihat/ DOĞAN, Koray/ BACAĞSIZ, Pınar/ TEPE, İlker: Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, Ankara 2010, s.1028.

²⁹⁷ ÜZÜLMEZ, s.197.

özellikle zararı dokunmuşsa, bunlar da ayrıca suçun mağduru olurlar²⁹⁸. Görevi ihmal suçu müstakil olarak ya da müştereken işlenebilir.

Kamu görevlilerinin cezai sorumluluğuna ilişkin düzenlemeye rağmen Türkiye’de ne Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun²⁹⁹ hükümleri, ne de bakanların Yüce Divan’a gönderilmeleri süreci; demokratik hukuk güvenliğini sağlayabilmektedir. Söz konusu Kanun’un 2’nci maddesine göre “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar”dan dolayı yargılanabilmeleri için Kanun’da belirtilen idari makamların izni gerekmektedir. Devlet görevlisinin, hukuk kurallarının kendisine verdiği görevi yerine getirmemesi durumunda olduğu gibi yetki alanının dışına çıktığı haller; “görev sebebiyle işlenmiş suç” olarak değerlendirilmemeli ve savcılar, yürürlükteki düzenlemeye göre dahi doğrudan dava açabilmelilerdir. Ancak esas olması gereken, cezai olarak da devlet görevlilerini imtiyazlı bir sınıfa dahil eden idari izin sisteminin kaldırılmasıdır. Demokratik hukuk devletinin olmazsa olmazı sorumluluk kurumu, Yüce Divan yargılamasının etkinliği yönünden ele alındığında ise; yukarıda aynı zamanda bir suç olarak değinilen yargı kararını uygulamadığı için bugüne kadar Yüce Divan’da yargılanan bakan olmamıştır³⁰⁰.

Bugün kamu görevlilerinin sorumluluğu noktasında esas olarak üzerinde durulan konu; idarenin maddi eylemleri nedeniyle oluşan zarardan ziyade, **idari işlemler de bir yana, yasamanın, yargının ve hatta diplomasinin işlemlerinden doğan sorumluluklardır**.³⁰¹ Devletin bu temel fonksiyonlarının işlemlerinin insan hakları ihlalleri, anayasa

²⁹⁸ ÖZBEK/KANBUR/DOĞAN/BACAKSIZ/TEPE, s.1027. Bu ayırım, zincirleme suç hükümlerinin uygulanması bakımından önem taşımaktadır (ÜZÜLMEZ, s.196). Yeni Ceza Kanunu’nun hazırlanmasında esas alınan suç teorisinde suçun maddi unsurları arasında yer alan mağdur, ancak gerçek bir kişi olabilecek; tüzel kişilerin suçtan zarar görmeleri olanaklı ise de bunlar mağdur sayılmayacaklar, suçtan zarar gören kişi olarak adlandırılacaklardır. Görevi kötüye kullanma gibi bazı suçlarda mağdur, belirli bir kişi olmayıp; toplumu oluşturan herkestir (YCGK, 2.3.2010, E. 2009/9-259, K. 2010/47 ve orada geçen kaynaklar, <http://www.yargidunyasi.com.tr/bilgi.asp?id=213>). O halde görevi kötüye kullanma suçunda mağdur, ülkeye vatandaşlık bağı ile bağlı olan insanların oluşturduğu bütün olan milletin tüzel kişiliği (devlet) değil; ama o milleti oluşturan gerçek kişilerin tek tek hepsidir.

²⁹⁹ No: 4483, R.G: 4.12.1999- 23896.

³⁰⁰ YILDIRIM, s.4,6,7.

³⁰¹ FROMONT, s.1.

mahkemelerince özellikle bireysel başvuru yolu ile denetlenebilmektedir. Anayasa Mahkemesi; yasakoyucunun çıkarttığı yasaların, yürütmenin kararlarının ve mahkemelerin kararlarının Anayasa'ya uygunluğu konusunda son ve kesin karar verme yetkisine sahip olan kurumdur³⁰².

Hukuki işlemlerden doğan sorumluluk meselesi, üç sebepten dolayı idari eylemden doğan sorumluluk meselesinden farklılık arz etmektedir: İlk olarak, hukuki işlem; kamu otoritelerince istenmiştir. Bu nedenle popülist siyasetin işleyebildiği ülkelerde, kamu yetkililerinin kusurlu işlemleri; siyasi iktidar ve milletin özdeşleştirildiği³⁰³ ve kusurluları siyasi olarak sorumluluktan kurtaracak bir ifade biçimi ile "millet iradesi" olarak lanse edilebilir. Yasakoyucu; buna dayanarak, sorumluluk alanında pozitif mevzuatta kendisine ayrıcalıklı bir yer tahsis edebilir. Yargı bağımsızlığının sağlanamadığı ülkelerde, siyasi etkiye maruz kalan yargı görevlileri de; hukuk kurallarına dayanarak devlet görevlisinin kusurlu işleminden sorumluluğu müessesesini işletmekte zorlanabilirler. İkinci olarak, idari işlemlerde zararı giderim yükümlülüğünü şahsileştirilebilir bir kusura değil, ama işlemin hukuk düzenine uyumsuzluğuna bağlamak gibi bir ezber oluşmuştur. Üçüncü olarak ise, bazı devlet işlemlerinin hedefi, bir takım kişilere bir fedakârlık ya da görev yüklemektir ki; burada zaten bir zarar değil, eşitlik ilkesine uyum meselesi gündeme gelmektedir³⁰⁴.

Fransa'da ***hukuki işlemlerden doğan sorumluluk*** noktasında çoğunlukla Fransız yargıcı tarafından, kimi zaman da yasa ile oluşturulan çözümler; ya ***hukuka aykırılığın, kusura eş olduğuna*** ya da ***kişilerin kamu yükümlülükleri karşısında eşitliği prensibinin-*** hukuka aykırı olsun ya da olmasın- işleme dayalı anormal zararları karşılamak gereğine dayanır. Ne olursa olsun ve söz konusu işlem, devletin hangi fonksiyonundan kaynaklanırsa kaynaklansın; bu iki sorumluluk anlayışı, beraber varlıklarını sürdürürler. Buna karşılık, aralarındaki sınırlar sürekli hareket halindedirler. Bu nedenle, hukuki işlemlerden doğan sorumluluk meselesini; bu iki tip sorumluluk üst başlığı altında ikiye ayırarak değil,

³⁰² DOEHRING, s.231.

³⁰³ DOEHRING, s.174.

³⁰⁴ FROMONT, s.5.

devletin üç fonksiyonu (işlevi) bakımından üçe ayırarak işlemek makuldür³⁰⁵.

Kamu mali yönetiminde reform yapma iddiasıyla kanunlaşan KMYKK'nun, reform ayaklarından ikisini teşkil eden mali saydamlık ve performans esaslı bütçeleme bakımlarından ne düzenleme bakımından, ne de uygulamada bir iyileşme yaratmadığı; yukarıda açıklandı. Kanun'un reform iddiasının diğer ayağı, hesap verme sorumluluğudur. Hesap verme sorumluluğu; kişinin, kendisine tahsis edilen yetki ve kaynağı ne kadar iyi kullandığını- yargıya konu olmaya gerek kalmadan- sergileme sorumluluğudur. Hükümetlerin, geniş yetkiler ve sorumsuzluklarla donandırılarak yasama ve yargının önünde bir güç teşkil etmesi istenen Türkiye 1980 sonrası yönetimi gibi otoriter yönetime sahip³⁰⁶ ülkelerde hesap verme sorumluluğu; hukuki, cezai ve idari yaptırım süreçlerini başlatması yönünden ayrıca önemlidir. İdarenin faaliyetlerinin Sayıştay/ Parlamento/ Kamuoyu denetimine kapatılması yönünde iktidar partisi AKP Grubu milletvekillerinin çabaları ve bunlarla ilgili Anayasa Mahkemesi kararı, yukarıda verilmişti. Mevcut durum, aşağıda ele alınacaktır.

Mali hukuk alanındaki hukuki sorumluluklar (malvarlığı ile sorumluluk ve cezai sorumluluk), iki düzeyde incelenebilir: anayasal düzey ve KMYKK düzeyi. Anayasal düzeyde anayasal ilkeler, yani insan hakları ve demokrasi gerekleri bulunur. Mali hukukun insan hakları boyutu, ikinci bölümde bütçe hakkını sınırlayan insan hakları çalışılırken ele alınacaktır. **Anayasal düzey sorumluluğu, bütçe kanununun ve** vergi kanunları genellikle yılı bütçe ile çıkartılmadıklarından (Bütçe kanunu, vergi hukukunun kaynaklarından olmamakla birlikte; vergi kanunlarının her mali yıl içinde uygulanabilmesi için bunların, gelir getirici kanunların yer aldığı C cetvelinde gösterilmeleri gerekir.)³⁰⁷- **vergi kanunlarının onaylanma**

³⁰⁵ FROMONT, s.5-6.

³⁰⁶ "1982 Anayasası'nın, 1961 ve 1924 Anayasalarına karşı güçlü devlet ve otoriter idare kavramlarına daha fazla önem verdiği ve özellikle yürütmeyi, yasama ve yargı karşısında daha da güçlendirdiği tartışmasızdır.", YHGK, E.1980/4-1714, K.1983/80, 14.9.1983, Yargıtay Kararları Dergisi, C.9, S.11, Ankara 1983, s.1577-1582.

³⁰⁷ YERLİKAYA, s.44-51. Bütçe kanununun C cetvelinde o mali yıl için bulunmayan herhangi bir vergi, kalkmış sayılmaz. Sadece o bütçe yılı için uygulamadan kaldırılmış ya da ertelenmiş olur. Örneğin Dış Seyahat Harcamaları Vergisi Kanunu; 1974, 1975 ve 1976 yılı Bütçe Kanunları ile bu yıllar için

aşamasına ait sorumluluktur. KMYKK düzeyindeki sorumluluk ise, bütçenin kabulü ile ödeneklerin belli olmasından sonraki sürece aittir; harcamacı idarelerin, kendilerine tahsis edilen kamu kaynağını hukuka uygun, etkili, ekonomik ve verimli kullanmaları yükümlülüğünden doğan sorumluluktur. Mali hukukun demokrasi ve insan hakları boyutunda son sözü söylemeye yetkili olanlar, Meclis ve Anayasa Mahkemesi başta olmak üzere yüksek mahkemelerdir. KMYKK düzeyindeki sorumluluk ise- konumuz sınırında (yani yetkisi dahilinde insan hakları ve demokrasiye değme sınırında)- bakanlar, üst yöneticiler ve harcama yetkililerine aittir. Çünkü Parlamento'nun yürütme organına verdiği

uygulanmamıştır. Verginin yasallığı ilkesi gereği vergi konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması; ancak hem şeklen hem de maddi olarak kanun niteliğindeki düzenlemeler ile yapılabilir. Bütçe ise, sadece şekli bir kanundur. Anayasa Mahkemesi, bütçe kanununa eklenen vergi hukukuna ilişkin maddeleri iptal etmektedir. Bir vergi kanununda yer alan süreyi uzatmaya ilişkin bütçe kanunu maddesini iptal ederken Anayasa Mahkemesi "Anayasa'nın 87.maddesinde genel olarak TBMM'nin yasa koyma, değiştirme ve kaldırma görev ve yetkisinden söz edildikten sonra; bütçe yasa tasarısını görüşme ve kabul etmesine, özel olarak yer verilmiştir. Yasa tasarısı ve tekliflerinin TBMM'nde görüşülme usul ve esasları ile yayımlanması, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenmiş; bütçe yasalarının görüşülme usul ve esasları ise, 162. maddede ayrıca kurala bağlanmıştır. Buna göre, bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş; Genel Kurul'da üyelerin gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89.maddesinde de diğer yasalardan farklı olarak Cumhurbaşkanı'na, bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde, bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları da düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi tanınmamıştır. Anayasa'nın 161.maddesinin son fıkrasında, "Bütçe yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmektedir. Yasa konusu olacak bir kuralı kapsamaması koşuluyla, "bütçe ile ilgili hükümler" ifadesi, bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir. Bir kuralın, bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasını gerektirmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların, bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse; bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de, bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri; bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçeninkinden tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" ifadesine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek; Anayasa'nın 88. ve 89.maddelerini, bu tür yasalar bakımından uygulanmaz duruma düşürür. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek ve böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutmak ve kendi yapısı içinde bütünleştirmek olduğundan; Bütçe Yasası ile bir yasa ya da KHK'nin herhangi bir kuralı değiştirilemeyeceği gibi, bütçe ile ilgili olmayan yeni bir kural da konulamaz." belirlenmesinde bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi; pek çok kararında bir hükmün "bütçe ile ilgili" sayılabileceğini, "(...)bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte bulunması(...)" şartına bağlamaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, "(...)bütçe ile ilgili hükümler deyimini, mali nitelikte hüküm anlamında değil; bütçenin uygulanmasıyla ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı veya kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu altında açıklayıcı nitelikte hükümler olarak düşünmek zorunluluğu vardır." Anayasa Mahkemesi'ne göre, aksi halde tüm vergi kanunlarının bütçe ile ilgili sayılarak değiştirilmeleri veya kaldırılmaları için bütçe kanunlarına birer madde konulmasına gidilebilir (YERLİKAYA, s.46 vd.).

gelir toplama yetkileri ile gider yapma izinlerinin kullanılması görevi ve yetkisi, **Bakanlar ve onlara izafeten imza atan yüksek yöneticilere** aittir³⁰⁸. Emir ve talimatlarıyla yönetmek ve yönlendirmek durumunda olduğu memurlar eliyle kamu hizmetini yürüten ve karşılığı bütçe giderini ödeden yönetici olarak **harcama yetkilisi** de, yetkisi dahilinde hak ve özgürlüklere değen konumdadır. Bu üç grup yetkili; ödenekleri sınırında, kıt kamu kaynağının hangi önceliklere yönlendirileceği konusunda karar verme yetkisini kullanmaktadırlar.

1.1.2.1. Yürütme Fonksiyonu İşlemlerinden Doğan Sorumluluklar

Devlet, yürütme organının işlemlerinin yol açtığı zararlardan sorumlu tutulabilir. Bu sorumluluk iki halde gerçekleşir: Ya işlem kusurlu, yani hukuka aykırı bir işlemdir ya da kamu yükümlülükleri karşısında eşitlik ihlal edilmiştir³⁰⁹.

Maddi yönden olsun, usul yönünden olsun her hukuka aykırılık; bir kusur teşkil eder. Devletin sorumluluğu, maddi olarak hukuka aykırılıktan iptal edilmiş işlemlere ilişkindir; çünkü usule aykırılıktan iptal edilmiş işlemlerle zarar arasında nedensellik bağı eksiktir. Bu alanda sorumluluk için, kural olarak hafif kusur yeterlidir. Bu, sadece bireysel idari işlemler için değil; aynı zamanda düzenleyici idari işlemler için de geçerlidir: Kanuna, uluslararası bir sözleşmeye ya da topluluk hukukunun bir kuralına aykırı her düzenleme; devletin sorumluluğuna gidebilmeye elverişli bir kusur meydana getirir. Buna karşılık, söz konusu aktivitenin özel zorluk arz ettiği durumlarda, özellikle vergi idaresinin vergi yükümlüsünün durumu ile ilgili bir değerlendirmede bulunması halinde ya da bir kamu biriminin kamusal ya da özel farklı kurumlar üzerinde denetim yaptığı durumlarda yargıç; hala ağır kusur delili aramaktadır³¹⁰.

Cezai sorumluluk bakımından ise; idari kamu görevlisinin işleminin, işlemin unsurlarından biri yönünden hukuka aykırı olması halinde görevi

³⁰⁸ BAYAR, s.12.

³⁰⁹ FROMONT, s.5.

³¹⁰ FROMONT, s.5.

kötüye kullanma suçu bağlamında “görevin gereklerine aykırı bir davranış” söz konusudur³¹¹.

Devlet görevlilerinin sorumluluğu bakımından T.C. Anayasası ve DMK karşısında özel hükümler ihtiva edebilecek olan 5018 sayılı Kanun; sorumluluklar ve sorumlular konusunda net hükümler içermeyecek şekilde düzenlenmiş ve kabul edilmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında kimin, neyle ilgili, kime hesap vereceği; kimin, neden, hangi yaptırımla sorumlu tutulacağını saptamak olanaksızdır³¹². Kanun yapma sürecini yürüten bakanlar ve milletvekillerinin, hazırladıkları kanunlarda kendilerini sorumsuz kılmaları; devlet görevlisinin, toplum çıkarından başka bir kişisel çıkarı olduğu düşüncesine uygundur. Bu noktada doktrine ve her şeyden önce Yargı’ya, önemli görev düşmektedir. Sayıştay Genel Kurulu; 2007’de verdiği karar³¹³ ile, Kanun’un sorumluluk konusunda sustuğu yerlere ilişkin tereddütleri gidermeye çalışmıştır. Aşağıda KMYKK kapsamında sorumluluklar, bu kararda geçen belirlemeleri de içerir şekilde ele alınacaktır.

KMYKK’ndan önce yürürlükte olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu, bakanları ve bakan adına hareket eden yüksek dereceli memurları “birinci derece ita amiri” olarak isimlendirmiştir. Bunlar; başında buldukları kamu idareleri emrine tahsis olunan kamu kaynaklarının, belirlenen hükümet politikaları ve kurumun stratejik amaç ve hedefleri doğrultusunda kullanmak ve elde ettikleri sonuçlar hakkında Parlamento’ya hesap vermekle yükümlüdürler. KMYKK’nda ita amiri sıfatı kullanılmaksızın, doğrudan bakanlar ve üst yöneticilerden bahsedilmiştir. Bakanlıklarda müsteşarın, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin (Milli Savunma Bakanlığı’nda Bakan, üniversitelerde rektör, bağımsız bütçeli idarelerde müsteşar, başkan veya genel müdür, illerde ve il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı), idarenin üst yöneticisi olacağı açıklanmıştır. Bu tanımlama, özel sektördeki CEO (Chief Executive of Organization) postuna karşılık gelmektedir. Üst yöneticiler; bağlı oldukları bakan ile birlikte, parlamentoya

³¹¹ ÖZBEK/KANBUR/DOĞAN/BACAKSIZ/TEPE, s.1028 vd.

³¹² BAKTIR, Muzaffer: “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Sorumlular, Sorumluluklar ve Yaptırımlar”, Mali Kılavuz Dergisi, S:32, Nisan-Haziran, Ankara 2006, aktaran: SÖYLER, Sayıştay, s.68.

³¹³ SGKK, K. 5189/1, 14.6.2007, <http://www.sayistay.gov.tr/karar/SGKK/Sgkk3.asp?GKID=41194>.

hesap verirler ve sorumluluklarının tayini de, parlamentoya/(iktidar partisine) aittir. Görüldüğü üzere bu noktada üst yöneticilerin ve bakanların, siyasi sorumluluğundan bahsedilmektedir. KMYKK; bu şekilde, bakanları ve üst yöneticileri gelir, gider ve mal işlemleri dolayısıyla hukuken sorumsuz kılmış³¹⁴; bu kişiler için sorumluluk üstlenme uygulamasını bile öngörmemiştir. Kural bu olmakla birlikte, bakan ve üst yöneticilerin verdikleri kararlar ve talimatlar, düzenleyici işlem veya prensip kararı niteliğinde değil de- idarelerin teşkilat kanunları, personel kanunları, İhale Kanunu ve bazı kanunların özel düzenlemeleri dolayısıyla harcama sürecine dahil olma niteliğindeyse, harcama yetkilisi gibi Sayıştay'a (Hukuk'a/ bireylere ve topluma) karşı da hesap verme yükümlülüğü altında sorumlu tutulmaları da mümkün ve tabiidir. Bu doğrultuda bunlar; harcama talimatlarına ve uygulama sürecindeki işlemlere imza atmış olmaları halinde, doğrudan sorumlu tutulacaklardır. Ayrıca Sayıştay Genel Kurulu'nun bahsi geçen kararında "Sayıştay yargılaması sırasında bakanın sorumluluğu ile ilgili bir hususa rastlanması durumunda bu hususun, ilgili mercilere bildirilmesi mümkün bulunmaktadır." ve "Üst yöneticiler; işlerin gidişatından, harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmeleri ve raporları ile bilgi sahibi olmaktadır. Bununla birlikte, üst yöneticilerin özel kanunlardan doğan Sayıştay'a karşı mali sorumlulukları olabileceği gibi; münferit bir olayda sorumluluklarına hükmedilmesi de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur. Dolayısıyla, bu aşamada bir genelleme yaparak; üst yöneticilerin, işlemlerin hukuka uygun olarak yürütülmesinden sorumlu olacakları ya da olmayacakları yönünde bir görüş belirtilmesi uygun bulunmamaktadır." hükmedilmiştir. İdarelerin bütçe yetkisi ve yönetimi; bazen idarenin başındaki tek bir kişiye değil, yönetim kurulu, yönetim komitesi, icra komitesi, encümen gibi adlar altında oluşturulan organlara verilmektedir. Bu takdirde üst yönetici sıfatının, bu organa ait olacağı ve üyelerinin, kolektif sorumluluğunun esas alınacağı tabiidir. Bazı ihalelerde ihale yetkilisi de; doğrudan harcama emri vermesi halinde, harcama yetkililerinin genel sorumluluğuna tabidir. Harcama yetkilisi, başında bulunduğu idari birim (hizmet birimi) adına bütçede ödenek tahsis edilmiş bulunan ve bu

³¹⁴ TBMM'nin yukarıda bahsedilen denetleme araçlarını kullanma yetkisi, saklıdır.

ödenekleri kullanmak suretiyle, idarelerine yüklenmiş bulunan kamu hizmetlerinin kendilerine düşen kısımlarını yerine getirecek olan yöneticilerdir. Başka bir deyişle harcama yetkilisi, emir ve talimatlarıyla yönetmek ve yönlendirmek durumunda oldukları memurlar eliyle kamu hizmetini yürüten ve karşılığı bütçe giderini ödeten yöneticidir. Anılan birim yöneticilerine, sadece bütçe ile harcama yetkisi verilmemektedir; daha önceden yönetimlerine verilmiş personel/ teşkilat ve malzeme kadroları da bulunur. Harcama yetkililiği, bir kadro ünvanı değildir; bütçeyle veya ödenek gönderme belgesi ile ödenek tahsis edilen birimin en üst yöneticisi, bu sıfatı da taşır ve yetkiyi kullanır. Amiri bulunduğu birimin icraatından sorumlu olan kişi, sarfiyatından da sorumludur. Harcama yetkilisinin emir ve talimatı olmadan hiçbir bütçe gideri ödenemez ve ondan başka hiç kimse, harcama sürecini yönetemez, yönlendiremez. Kanun, harcama yetkisini kime vermişse; harcama yetkilisi de, odur. Bu yetki, kanunda belirtilen hallerde ve sadece üst yönetim kademesinde birleştirilebilir. Görev bölüşümü veya hizmet akarımı şartıyla diğer hizmet birimlerinin en üst yönetim kademesine devredilebilmesi veya birleştirilmesi de mümkündür. Bu konuya ilişkin düzenlemeler ise, Maliye Bakanlığı'nca yapılabilecektir. Kural olarak harcama yetkilileri, yardımcılara ve alt kademe yöneticilere yetki devri yapamazlar. Bu tür bir görevlendirme olursa bunu; yetki devri olarak değil, imza yetkisi verme olarak anlamak gerekir. Birim amirinin yetki devretmesi halinde, yetki devredilen yardımcı da kendisi ile birlikte sorumlu olur. KMYKK'na göre harcama yetkilileri, tüm mali sürece ilişkin iş ve işlemlerinden sorumludurlar³¹⁵.

Mali yönetim sürecinin konumuz açısından sorumluları ortaya konduktan sonra, bu kişilerin sorumluluk türlerini ve yaptırımlarını ele almak gerekmektedir. Performans sorumluluğu; yukarıda açıklandığı üzere kamusal imkan ve kaynakların iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasından ve elde edilen sonuçların kamuya ve yetkili mercilere açıklanmasından sorumluluktur. Hukuki yaptırımı yoktur. Gözetim sorumluluğu; amirin, mevzuattaki görevlerini zamanında ve eksiksiz yaptırmaktan sorumluluğudur. Hukuki yaptırımı yoktur. Hukuka

³¹⁵ BAYAR, s.15-17,20-21.

uygun olmayan işlemden sorumluluğa gelince; her idari işlem, bir yasal dayanağa sahip olmak ve kamu yararı amacı gütmek zorundadır³¹⁶. Hesap denetimi ve yargısı esas itibariyle mali hususlarla ilgili olduğundan Sayıştay denetiminde mali kanunlarda öngörülen miktar, had ve oranlar ile mali kurallara ağırlık verilmekte; yasalara aykırı diğer hususlar, idaresine ya da mahkemelere intikal ettirilmektedir. Yani **Sayıştay denetiminde, esas olarak hesaplar üzerinden tespit edilen kamu zararına odaklanılır. Kamu zararı, mali süreçte görev alanların temel sorumluluk konusudur.** Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye sebep olunmasıdır. Zararı kim vermişse, onun tazmin etmesi esastır. Mevzuata uymayan işlemlerden kaynaklanan kamu zararının, ilgililere ödettilmesi gerekeceği tabiidir. Ödenek aşımından sorumlulukta ise, bugüne kadar her ödenek aşımının kesin hesap kanunlarında kabul edilmiş ve Parlamento'ca icat edilen "tamamlayıcı ödenek" kurumu ile kapatılmış olduğu; yukarıda ifade edilmişti. Ödenek üstü harcamalarda Sayıştay'ca yaptırıma hükmedilebilmesi için, uygulamanın bir kamu zararına yol açıp açmadığının ortaya konulmuş olması gerekmektedir. Ödeneksiz harcama yapılması veya mevcut ödeneğin, tahsis amacı dışında kullanılması da ciddi kural ihlalleri olmakla birlikte; kamu zararına yol açtıkları ortaya konulmadığı takdirde bunların da mali yaptırımları yoktur. Buna karşılık bu tür durumlarda, cezai ve diğer yaptırımlar söz konusu olabilecektir³¹⁷.

Kamu hesaplarının denetimine özel bu açıklamaların ardından, konumuz kapsamında gündeme gelebilecek ve ekonomik sistemin gerekleri veya hukuk-siyaset sınırı irdelemelerine başvurmadan değerlendirilebilecek hukuka aykırılık örnekleri üzerinde duralım. T.C. Anayasası'nın 73'üncü maddesi ile vergilerin temel öğelerinin; ancak kanunla konulabileceği, değiştirilebileceği ve kaldırılabilceği hükme bağlanmıştır. Ancak aynı maddenin dördüncü fıkrasına göre muafiyet, istisna, indirim ve oranlarda sınırlı değişiklik yapma yetkisi; Bakanlar Kurulu'na verilebilecektir. Bu son fıkraya dayanılarak, vakıflara vergi muafiyeti tanınması hususunda Bakanlar

³¹⁶ TEPE, s.131 vd.

³¹⁷ BAYAR, s.22,25-27.

Kurulu'na yetki verilmektedir. Ayrıca Maliye Bakanlığı'na da, uygulamanın usul ve esasını düzenleme yetkisi tanınmaktadır. Maliye Bakanlığı da; çıkardığı genel tebliğlerle, çeşitli düzenlemeler yapmıştır³¹⁸. Yine Bakanlar Kurulu'nun; derneklerin, mali avantajlardan faydalanmak için kazanmaları gereken "kamu yararına çalışan dernek" statüsüne karar verme yetkisi bulunur. Kültür ve Turizm Bakanlığı Değerlendirme Komisyonu, hangi özel tiyatro projelerinin devlet yardımı alacağına karar verme yetkisine sahiptir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 31. maddesi ile ita amirine, ihaleyi onaylamak veya iptal etmek yetkisi verilmiştir. Bu gibi durumlarda, bakanların, kurulların ve diğer yetkililerin; takdir yetkisi bulunur. Ancak ***hukuki işlemlerin sebep unsuru, bağlıdır; o da, kamu yararadır.*** Bakanların, Bakanlar Kurulu'nun ya da Bakanlıklar içerisindeki kurulların özel çıkarlar için, yani kamu yararı olmaksızın ya da kişisel amaçlarla ya da siyasal çıkarlarının gerçekleştirilmesi için takdir yetkisi kullanmaları hallerinde takdir yetkisinin hukuka aykırı olarak kötüye kullanılması söz konusu olur. Takdir yetkisinin hukuka aykırı kullanılması sonucu, iki halde mali sorumluluğu gündeme getirecek kamu zararı ortaya çıkar: tesis edilen işlem sonucu idarenin; istifade etmekte olduğu bir gelir, hizmet veya maldan mahrum kalması ve idarenin, tazminat mahiyetinde veya benzer ödeme yapma yükümlülüğü altına girmesi. Yukarıda verilen örneklerle devam edildiğinde, örneğin ita amirinin, tüm safhaları mevzuata uygun olarak yürütülmüş bir ihaleyi, tenzilat oranını yeterli bulmayarak onaylamamış ve yeniden çıkılan ihalede aynı işin, ilk ihaledeki orana yakın bir tenzilatla başka bir firmaya ihale edilmiş olduğu durumda; ilk ihale üzerinde kalan istekli, yargıya müracaat etmiş ve idare aleyhine tazminata hükmedilmiştir. Olayda ita amirinin kendisine tanınan takdir yetkisini, kayırma ya da çıkar beklentileri ile kötüye kullanması söz konusudur. Olaydaki kamu zararı, ihale işleminden doğan masraflar ile idare aleyhine hükmedilen tazminat tutarıdır. Burada ita amirinin hizmet kusuru söz konusu yapılmıştır. Malvarlığı sorumluluğu bakımından idare; kusurlu ita

³¹⁸ Bu alanda yürütme organınca kullanılan yetki, yetkinin şartlarının yasa ile belirlenmemiş olması nedeniyle Anayasa'da bulunan verginin yasallığı ilkesine aykırılığından dolayı eleştirilmektedir (YALTI, Billur: "Taxation of Charities in Turkey", National report, The European Association of Tax Law Professors, Congress 2012, Rotterdam 2012, taslak hali dn.35, <http://eatlp.org/uploads/public/Reports%20Rotterdam/National%20report%20Turkey.pdf>).

amirine, üçüncü kişiye ödediği tazminat için kusuru oranında rücu etmelidir³¹⁹. Ancak burada, ita amirinin kişisel sorumluluğu da söz konusu yapılabildi. Yukarıda açıklandığı üzere görev ile hiçbir ilgisi olmayan şahsi kusurlar dışında, zarar verenin kastından ve kötü niyetinden doğan kusur, kamu yararı dışında bir çıkar güdülmesinden doğan kusur ve bağışlanabilir veya hoş görülebilir nitelikte olmayan kusur da; kişisel kusur olarak değerlendirilmektedir³²⁰. Bu doğrultuda, söz konusu olaydaki ita amirinin kamu yararı dışında başka bir çıkar güden ya da zarar vermek kastı taşıyan işlemi; kişisel kusur kapsamında değerlendirilmesi gereken bir kusurdur. Cezai sorumluluk bakımından ise olay, ayrıca kovuşturulmalıdır.

Peki idari yetkisini hukuka aykırı olarak kullananın, yukarıdaki örneklerde olduğu gibi bir bakan ya da bakanlar kurulu ya da başkaca kurul ve komisyonlar olması halinde; hukuki sorumluluğa (malvarlığı sorumluluğu ve cezai sorumluluk) ilişkin getirilmiş farklı ulusal düzenlemeler var mıdır? Türk İdare Hukuku'nda baskın ve yaygın görüşe göre, kamu görevlisi kavramı; iki unsuru içerir: görevlinin bir kamu hizmeti yüklenmesi ve bu görev karşılığı maaş, ücret, ödenek gibi her ne nam altında olursa olsun Devlet bütçesinden görevliye tahsis edilen bir meblağ. Bakanların bu iki unsuru taşımaları, kamu görevlisi olarak kabullerinin açık bir kanıtını oluşturmaktadır³²¹. Bu nedenle başbakan ya da bakan; T.C. Anayasası'nın 40'inci ve 129'uncu maddeleri doğrultusunda, sorumluluklarını ortadan kaldıramayacaklardır. Bu doğrultuda, kamu görevlileri için farklı hukuki düzenlemelerde kullanılan "diğer kamu görevlileri", "resmi görevliler" gibi kavramların üzerinde durmanın; pratik bir faydası yoktur. Anayasa; (ister seçilen olsun, isterse atanan) kamu görevlilerinin haksız işlemlerinden zarar gören herkesin, zararının tazminini Devlet'ten isteyebileceğini öngörmektedir³²². Zarar gören, T.C. Anayasası'nın 129'unu maddesi uyarınca bakanlığa karşı dava açacak; bakanlık, bakanın kusurundan dolayı ödemek zorunda kaldığı tazminatı adliye mahkemesinde bakana rücu

³¹⁹ TEPE, s.135.

³²⁰ ÖZGÜLDÜR, Serdar: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları, Ankara 1996, s.120, aktaran: AYDINALP s.45.

³²¹ YHGK, E.4-1714, K.803, 14.9.1983, Yargıtay Kararları Dergisi, S.11, Ankara 1983, s.1587-1606, aktaran: AYDINALP, s.26.

³²² AYDINALP, s.26-27.

edecektir³²³. Ancak yukarıda belirtildiği üzere bakanlıkta hesap işlerinden sorumlu kişinin, amiri olan Bakan'a rücu işlemi başlatması, Türkiye gibi profesyonel yönetim ve hukuk devleti anlayışının yerleşmemiş olduğu ülkelerde fiilen çok güçtür; meğer ki söz konusu bakan, kendisini hukukla bağlı hissetsin. Bu nedenle, yine yukarıda ifade edildiği gibi Yargı; bakanın kusuru nispetinde rücu işlemi kendisi başlatarak, bakanın kusurunun millete yıkıldığı bu antidemokratik durumu telafi etmeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda, davacının x Valiliğinde göreve başlatılmasına ilişkin 17.7.1995 günlü bakanlık oluru ile kendisinin x Valiliğinden y Valiliğine atanmasına ilişkin 24.7.1995 günlü Bakanlar Kurulu kararının aynı günde davacıya tebliğ edilmesi, kısa bir süre sonra davacının y Valiliğinde göreve başladığı gün kendisine tebliğ edilen Bakanlar Kurulu kararı ile de tekrar merkez valiliğine atanması ve böylece ilgilinin Danıştay kararına karşı eylemli valilik yapmasının engellenmesi durumunda Danıştay;

“(...)İdare adına verilen kararlarla ortaya çıkan ve yukarıda idarenin ağır hizmet kusuru olarak nitelendirilen “yargı kararını uygulamama” eyleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu açıktır. Çünkü **bir hukuk devletinde, Anayasa ve yasaların açık hükmüne karşın, hiç bir hukuki veya maddi sebep gösterilmeden bilinçli olarak sergilenen keyfi bir davranışın idareden kaynaklandığını kabul etmek olanaksızdır.** (...) Bu hükümler karşısında, inha makamı olan İçişleri Bakanının harekete geçmemesi halinde Bakanlar Kurulu'nun kendiliğinden karar alamayacağı da dikkate alındığında (...) Bakanlar Kurulu kararında inhada bulunan İçişleri Bakanı'nın kişisel kusuru bulunduğu açık olduğundan, hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, sorumluluğu saptanan ilgili kişi veya kişilere yasal yollar çerçevesinde rücu etmesi Anayasa hükmü gereği bulunmaktadır. Anayasanın sözü edilen maddesindeki (kendilerine rücu edilmek kaydıyla) ibaresi; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda

³²³ TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.363.

tazminata hükmedilmesi halinde, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etme zorunluluğunu ifade etmekte ve bu Anayasal zorunluluk nedeniyle bu gibi hallerde davacıların dava dilekçelerinde ayrıca ve mutlaka rücu talebinde bulunmaları gerekmektedir (...) Açıklanan nedenlerle, davalı idarece olayda kişisel kusuru bulunan kişi veya kişilere rücu edilmek kaydıyla davacının manevi tazminat isteminin kabulüyle (...) Olayda kişisel kusuru bulunan kişi veya kişilere rücu edilmek için kararın bir örneğinin Maliye Bakanlığı'na tebliğine”

hükmetmiştir. Karşı oy yazısında davacının talebi olmaksızın Anayasa'nın 129. maddesi geniş yorumlanarak rücu konusunda karar verilmesi, ilgili kamu görevlisinin hasım mevkiine alınarak savunmasının alınmaması, vali atamasının Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmasına rağmen sadece bir üyesi hakkında rücu kararı verilmesi eleştirilmiştir.³²⁴

Bakanın veya Bakanlar Kurulu'nun, devlet yönetimi alanında kendilerini güçlü ve sürekli kılmak amacıyla büyüyerek piyasa, kültür ya da eğitim alanına hakim olmalarını hedefledikleri STK'lara veya kültürel kuruluşlara devlet parasını aktarmaları ve muhalif ya da hükümet icraatlarını protesto edenleri ise bu destekten yoksun bırakmaları da; kişisel kusur kapsamında değerlendirilmesi gereken işlemlerdir. “Çünkü bir hukuk devletinde, Anayasa ve yasaların açık hükmüne karşın, hiç bir hukuki veya maddi sebep gösterilmeden bilinçli olarak sergilenen keyfi bir davranışın idareden kaynaklandığını kabul etmek olanaksızdır.”

O halde, bakanlara kusurlarının sorumluluğunu yükletecek olan; ya rücu mekanizmasını işletecek olan idare mahkemesi, ya da bakanı kişisel kusuru ile verdiği zararı tazmine mahkum edecek hukuk mahkemesidir. Bu noktada ise başka bir fiili engelle karşılaşılır: Türkiye'de hakimlik teminatının yetersizliği. Hakimlik teminatı; demokrasi ve insan haklarını konu alan bir çalışmada, üzerinde durulmadan geçilemeyecek bir konudur. Çünkü siyasal iktidarların keyfî faaliyetleri karşısında insan haklarının korunması, bağımsız yargı ve dolayısıyla hakimlik teminatı ile mümkün olabilir. T.C. Anayasası'nın

³²⁴ E.1995/3611, naklen YILDIRIM, s.5.

hakimlik (ve savcılık) teminatını düzenleyen 139'uncu maddesine göre hakimlerin (ve savcılarının) görevlerine son verilemez. Kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekli edilemezler. Bir mahkemenin ya da kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamazlar. Ancak Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca meslekte kalmalarının uygun olmadığına karar verilenler ve sayılan diğerleri, bu güvencenin dışındadır. Yargıçların görevden alınamayacaklarına ve özlük haklarına ilişkin bu anayasal güvenceler önemlidir, ancak yeterli değildir. Eğer Yürütme ya da Yasama organları, görevden alma dışında yükseltmeleri, yer değiştirilmeleri ve maaşları gibi³²⁵ çeşitli yollardan yargıçların mesleki hayatı ve özlük hakları üzerinde etkili olabiliyorlarsa; hakimlik teminatı, etkinliğini kaybeder. Bu noktada hakimlik teminatının fiilen anlam kazanabilmesi için can alıcı nokta; hakimlerin atama, yer değiştirme, yükseltme, denetim ve disiplin gibi özlük işlerini yapacak olan organ veya kurulun kimliğidir³²⁶. T.C. Anayasası'nın yürürlük tarihi olan

³²⁵ 1961 Anayasası ve güncel olan Anayasa; bu konuların, yargı bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre yasalar ile düzenleneceğini öngörmüşlerdir.

³²⁶ TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.449; 1961 Anayasası, hakimlerin bütün özlük işlerinde karar vermek üzere bir Yüksek Hakimler Kurulu oluşturmuştu. Kurul, 18 asıl ve 5 yedek üyeden oluşuyordu. Kurul üyelerinin 6'sı Yargıtay Genel Kurulu'nca, 6'sı birinci sınıfa ayrılmış hakimlerce kendi aralarından seçiliyordu. Meclis ve Cumhuriyet Senatosu da, yüksek mahkemelerde hakimlik etmiş veya bunlara üye olma şartlarını kazanmış kişiler arasından 3'er üye seçiyordu. 1971 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle, Kurul'un üye sayısı 11 asıl 3 yedek üyeye düşürülmüştür. Kurul'un bütün üyelerinin Yargıtay Genel Kurulu'nca kendi üyeleri arasında seçilmesi öngörülmüştü. 1982 Anayasası'nda ise, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) düzenlenmiş; Adalet Bakanı Kurul'un başkanı, Adalet Bakanlığı müsteşarı ise Kurul'un tabii üyesi yapılmıştır. Kurul'un 3 asıl ve 3 yedek üyesi Yargıtay Genel Kurulu'nun, 2 asıl ve 2 yedek üyesi Danıştay Genel Kurulu'nun kendi üyeleri arasından her üyelik için gösterecekleri 3'er aday içinden Cumhurbaşkanınca dört yıl için seçilecektir. Süresi biten üyeler, yeniden seçilebilirler. Kurul, seçimle gelen asıl üyeleri arasından bir başkan vekili seçer. HSYK; adli ve idari yargı hakim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükseltme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar. Adalet Bakanlığı'nın bir mahkemenin veya bir hakimin veya bir savcının kadrosunun kaldırılması veya bir mahkemenin yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karar bağlar. Ayrıca Anayasa ve kanunlarda verilen diğer görevleri yerine getirir. 1982 Anayasası yürürlüğe girdiğinden bu yana en çok eleştirilen kurum, HSYK'dır. Kurul'un oluşumunda Adalet Bakanı'nın Kurul'un başkanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı'nın Kurul'un doğal üyesi olması, Kurul'un 5 hakim üyesinin nihai belirleyicisinin Cumhurbaşkanı olması; Kurul üzerinde yürütme organının etkisini doğurur. Ancak yargı bağımsızlığı açısından esas sorun, uygulamadadır. Çünkü Kurul'un çalışma biçimi, yapısından doğan sakıncaları arttırmaktadır. Ayrı bir örgütü, özerk bütçesi, binası, hatta sekreteryası bile bulunmayan ve işleri, Adalet Bakanlığı memurlarınca görülen Kurul'un; Bakanlık merkez örgütünün herhangi bir biriminden pek farkı bulunmamaktadır. Üstelik HSYK'nın 5 hakim üyesinin Kurul'daki varlıklarının "ek görev" niteliğinde olması, bunların Yargıtay veya Danıştay'daki asıl görevlerini sürdürmeleri; Kurul'un çalışma düzeni ile ilgili bir başka olumsuzluktur. Hakim üyelerin asıl görevleri nedeniyle Kurul dosyalarını incelemeye, bilmeye, kararların oluşumuna katılmaya ne zamanları ne de olanakları vardır. Kurul'un karar taslakları ve bunlara dayanak olan bilgiler, Bakanlık görevlilerince hazırlanmakta; hakim üyelere de, "şekli onay

1982'den beri hakimlerin mesleki hayatlarına ilişkin bu işlemleri yapmaya yetkili organ, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'dur. HSYK'ya, Adalet Bakanı başkanlık eder. Adalet Bakanlığı Müsteşarı, Kurul'un doğal üyesidir. Meslekten çıkarma cezası hariç, HSYK kararları; yargı denetimine kapalıdır. Kamu yetkisini elinde bulunduranların, verdiği zararlardan ötürü kendilerini sorumsuz kılmak konusundaki kararlılıkları sürdüğü müddetçe demokrasi ve hukuk devleti adına güvенеbileceğimiz yegane kimseler; baskı ve kişisel kayıplara göğüs gelecek, demokrasi ve özgürlüklerimizin teminatı yargıçlardır³²⁷.

Cezai sorumluluk konusunda ise bakanların imtiyazlı konumu, anayasal düzeyde belirlenmiştir. Bakanların görevleriyle ilgili her türlü

makamı" rolünden başkası düşmemektedir. Kurul'un çalışmalarında açıklık ve saydamlık da yoktur. Batı demokrasilerindeki benzerlerinden farklı olarak HSYK, faaliyetlerini gizlilik perdesi arkasında yürütmektedir. Bütün bunlardan daha vahim olanı, Anayasa'ya göre Kurul kararlarına karşı Yargı yoluna başvurulamamasıdır. Oysa HSYK'nın, hakimlerin özlük hakları konusunda yetkili bir idari organ ve Kurul kararlarının da, idari karar niteliğinde olduklarından; ne öğretide, ne de içtihatı hukukta hiçbir kuşku yoktur. Nitekim, 1961 Anayasası'na 1971 değişiklikleri ile getirilen benzer bir hüküm; insan hakları ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. HSYK'ya Anayasa ve kanunlarla verilen başkaca görevler de vardır. Bunlardan Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi'ne üye seçmek; Anayasa ile verilen en önemli görevlerdendir. 1982 Anayasası ile hakim ve savcılarının denetimi; Hakimler Kurulu'na bağlı müfettişlerden alınarak, Adalet Bakanlığı'na bağlı müfettişlere verilmiştir. Yapılan denetim ve soruşturma sonunda her türlü disiplin cezası HSYK tarafından verilecektir. Ancak soruşturma sonucunun, verilebilecek olan kararı etkilemesi doğal olduğundan; soruşturmanın, siyasi bir makam olan Adalet Bakanlığı tarafından başlatılması ve ona bağlı müfettişlerce yapılması hakim bağımsızlığı ve teminatı ilkelerine uygun değildir. Hakimlerin idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığı'na bağlı sayımları da, kendilerini sürekli tedirgin edici niteliktedir. Ayrıca, hakim ve savcılarının Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda bir göreve atanmalarında ilgilinin rızası gerekliyse de; bu güvencenin kayırma biçiminde işlemesi ve bundan da hakim bağımsızlığının zarar görmesi olasılığı vardır. HSYK'nın hakimleri savcı sınıfına geçirme, Adalet Bakanı'nın hakim ve savcılarını geçici yetki ile görevlendirme olanağına sahip bulunmaları da; hakim bağımsızlığını ve güvencesini olumsuz etkilemektedir. Hakimlerin bölgesel güvence ve kürsü güvencelerinin bulunmaması da, bu olumsuzluklara eklenmektedir (TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.450-454). 2010 Anayasa değişiklikleri ve yürürlüğe giren Hakimler ve Savcılar Yüksek Kanunu ile Kurul'un üye sayısı, 22 asıl ve 12 yedek olarak arttırılmıştır. Genel Kurul ve üç daire şeklinde çalışması benimsenmiştir. 22 üyeden oluşan bu Genel Kurul'un başkanı, Adalet Bakanı olmaya; müsteşar da Kurul'un tabii üyesi olmaya devam etmektedir. Değişikliklere göre Genel Kurul üyelerinden 4'ü, doğrudan Cumhurbaşkanı'nca seçilecektir. Kurul'un diğer üyeleri; ilk derece adli yargı hakim ve savcılarının kendi aralarından seçtikleri 7, ilk derece idari yargı hakim ve savcılarının kendi aralarından seçtikleri 3, Yargıtay Genel Kurulu'nun kendi üyeleri arasından seçtiği 3, Danıştay Genel Kurulu'nun kendi üyeleri arasından seçtiği 2 ve Adalet Bakanlığı'na bağlı ve başkanı da Adalet Bakanı tarafından atanan bir kurum olan Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulu'nun kendi üyeleri arasından seçtiği 1 üyeden oluşmaktadır. Hakim ve savcılarının denetlenmesi yetkisi, Kurul'a verilmiştir. Kurul'un, sadece meslekten çıkarma cezalarına ilişkin kararları yargı denetimine açılmıştır. Kurul'un sekreteryaya hizmetleri için bir genel sekreterlik kurulmuş; genel sekreteri nihai seçme yetkisi, Adalet Bakanı'na verilmiştir (HSYK hakkında kendi sitesinde yer alan açıklamalar, <http://www.hsyk.gov.tr/hsyk-hakkinda.html>).

³²⁷ "Hakim; cebir, zulüm ve tehditlere göğüs gelecek; terfi ve tefeyyüz, çıkar gibi dünya nimetlerini reddedecek, bir an olsun bunları düşünmeyecektir." (AYDINALP, s.6).

suçtan sorumluluğu, Meclis soruşturması yoluyla ilgili bakanın TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği Yüce Divan'a sevk kararı ile sağlanır. Bu usul, eski bakanlar için de geçerlidir. Yüce Divan sıfatıyla yargılama yetkisi, Anayasa Mahkemesi'ne aittir³²⁸. Bu husus, bakanlarla ilgili ceza hukuku alanında kalan bir keyfiyettir.

Kamu yükümlülükleri karşısında eşitlik ihlalinden doğan sorumluluk konusuna gelince, bir hukuki işlem; pekâlâ bir özel şahsa hukuka uygun olarak zarar verebilir, kolluğun önleme faaliyetleri kapsamında bir kişinin bir şeyi yapmasını yasaklaması ya da izni vermemesinde olduğu gibi. Buna karşılık idari yargıç; idari işlemin hukuka uygunluğuna karar vermekle birlikte idareyi, karar mağdurunun zararını karşılamakla yükümlü kılabilir. Bu tazminat yükümlülüğü ilk olarak; fabrikayı işgal eden grev işçilerinin ya da kira parasını ödemeyen kiracıların mekândan çıkartılması benzeri durumlarda, ilgili kararların kolluk zoruyla icrasının kışkırtacağı huzursuzluklar nedeniyle, lehine karar verilmiş kişinin kolluk gücü talebinin reddedildiği bireysel işlemler bakımından kabul edilmiştir. Daha sonra bu tazmin biçimi, trafikle ilgili idari düzenlemeler nedeniyle tüm değerlerini kaybeden ticari işletmelerle ilgili olarak da uygulanmaya başlanmıştır³²⁹.

1.1.2.2. Yargı Fonksiyonu İşlemlerinden Doğan Sorumluluklar

Fransız yasal düzenlemesi; iki yargısal işlem türünden bahseder: mahkemelerin işlemleri ve adli kolluğun işlemleri. Fransa Adli Örgütlenme Kanunu'na göre- savcı ve sorgu yargıcıninkiler başta olmak üzere, mahkemelerin faaliyetlerine doğrudan bağlı işlemleri de içerir biçimde- mahkemelerin faaliyetleri; (Ceza Usul Kanunu'ndaki önleyici tutuklulukla ilgili istisna hali dışında)³³⁰ ancak adalet hizmetinin kusurlu işleyişinin ağır kusurdan ya da ihkak-ı haktan imtinadan (deni de justice) kaynaklanması halinde Devlet'in sorumluluğunu doğurur. Örneğin Fransa Yargıtay'ı; Adalet

³²⁸ TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.362.

³²⁹ FROMONT, s.5.

³³⁰ Aleyhinde önleyici tutukluluk uygulanmış olanların; daha sonradan bu kararın yerinde olmadığına ya da saliverilmelerine ya da beraatlarına karar verilmesi halinde, tazminat talep etme hakları vardır. Tazminat; maddi zarar gibi, manevi zararı da karşılamalıdır. Bu halde ağır kusur aranmaz, şüphelerin doğrulanamamış olması yeterlidir (FROMONT, s.7).

Bakan'ın, savcılarını Avrupa Topluluğu Adalet Mahkemesi kararına uymayan ithalatçılara dava açmaya davet eden bir sirküler yayınlamasında, ağır kusur bulunduğuna hükmetmiştir. Deni de justice ise; yargıçça, makul sürede yargılamamayı da içerecek şekilde geniş yorumlanmıştır³³¹. Bu şekilde Devlet aleyhine açılan davada tazminata hükmedilmesi halinde pek tabiidir ki Devlet, kusurlu hakime rücu edecektir³³².

Türkiye'de uzun dönem, yargıcın yargı faaliyetleriyle ilgili sorumluluğu konusunda Devlet'in sorumluluğu kabul edilmemiştir. Bunun nedeni; yargısal görevlerinde herhangi bir hiyerarşik bağlantı içinde bulunmadıklarından "amir", "emir", "emrin yerine getirilmesi" ya da "hizmet kusuru" gibi kavramların, yargıçlara yabancı kavramlar olmasıdır. Ayrıca yargıcın; sorumluluk hallerinin sayıldığı ve her biri ceza hukuku kapsamında suç teşkil eden fiilleri işlemiş olması halinde, kastından ya da ağır ihmalden söz edilecektir. Bu şekilde yetkilerinin dışına çıkarak haksız fiili ile davanın tarafına zarar veren yargıcın sorumluluğunun kaynağı da, Borçlar Kanunu'nun haksız fiile ilişkin hükümleridir³³³.

Buna karşılık HMK; bu sistemi terk ederek, genelde dünyada uygulama bulan Devlet'in Sorumluluğu sistemini getirmiştir. Devletin Sorumluluğu ve Rücu başlıklı 46'ncı maddesinde HMK- diğerleri yanında- **farklı bir anlam yüklenemeyecek kadar açık ve kesin bir kanun hükmüne aykırı karar verilmiş olması** hali ile hakkın yerine getirilmesinden kaçınılmış olması halini, hakimlerin yargılama faaliyetinden dolayı Devlet (Hazine)³³⁴ aleyhine tazminat davası açılması sebeplerinden saymıştır. Hakimlerin sorumluluğu; maddede sayılan haller incelendiğinde, kasit ve ağır kusura dayanmaktadır. Burada geçen kanun sözcüğü, teknik anlamıyla kullanılmamıştır. Zira hakim, bir uyumsuzluğu sadece kanuna göre

³³¹ FROMONT, s.7.

³³² CAPPELETTI, Mauro: Le Pouvoir des Juges, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Paris/Aix-en-Provence 1990, s.154.

³³³ KURU, Baki: Hukuk Muhakemeleri Usulü, C.4, Ankara 1984, s.3946; DOĞANAY, İsmail: "Yargıtay Başkan ve Üyeleri Hakkında Doğrudan Doğruya Hukuki Sorumluluk Davası Açılmaz mı?", Prof. Dr. Ernst E. Hirsch'in Hatırasına Armağan, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 1986, s.689.

³³⁴ Yargıçların idari faaliyetlerinden dolayı ise- yukarıda diğer idari devlet görevlilerinin sorumluluğu konusunda açıklandığı gibi- hizmet kusuru söz konusu ise tam yargı davası hükümlerine göre Adalet Bakanlığı'na, kişisel kusur söz konusu ise genel hükümlere göre doğrudan yargıcın kendisine davanın yöneltileceği açıktır.

çözmemekte; normlar hiyerarşisine göre sırasıyla lafzı ve ruhuyla anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik hükümlerine ve bu arada içtihadı birleştirme kurul kararları ve yüklenilen uluslararası insan hakları sözleşmelerine göre karar vermektedir³³⁵. Yargıç; tereddütlü hukuki sorunlarda istikrar bulmuş araçları incelemeyi, incelemekten kaçınır ve bunun sonucu olarak önemli noktaları gözden kaçıracak olursa, yükümlülüklerine aykırı davranmış olur³³⁶. Yargıcın, yargılama vazifesini ifa etmesine mani bilgisizliği ve yeteneksizliğini gösteren her kusuru; ağır kusurdur³³⁷. Hakkın yerine getirilmesinden kaçınma ise, makul sürede yargılamamayı da içerir³³⁸.

Maddenin 2. fıkrasında; tazminat davasının açılmasının, hakime karşı bir ceza soruşturmasının yapılması yahut mahkumiyet şartına bağlanamayacağı kayıt altına alınmıştır. Bu noktada, bu hükmün konuluş fikrini açıklamak gerekir. Yukarıda pek çok defa kamusal yetkiyi elinde bulunduranların, kamu çıkarından başka bir kişisel çıkarları olduğu; bu kişilerin, kamu çıkarının gerçekleştirilmesi için kendilerine emanet edilmiş bu yetkileri, kişisel çıkarlarını gerçekleştirmek için kullanabildikleri ifade edildi. İşte Yargıtay da; Anayasa ve Yasa'nın pozitif normlarına ve ayrıca hukuk devleti, demokrasi ve sorumluluk hukuku prensiplerine aykırı olarak, Yargıtay üyeleri ile ilgili önüne gelen tazminat davalarında- 1984 tarihli davada Yargıtay üyesi İsmail DOĞANAY'ın ve 1987 tarihli diğer bir davada Yargıtay üyesi Çetin AŞÇIOĞLU'nun tek karşı oylarıyla- Yargıtay üyelerini, verdikleri zararlardan ötürü fiilen sorumsuz kılacak kararlar³³⁹ vermiştir³⁴⁰.

³³⁵ AYDINALP, s.115,131.

³³⁶ SCHAFFER, Kar: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Ein führungsgesetz und Neben gesetzen, Berlin 1986, aktaran: AYDINALP, s.119.

³³⁷ BELGESAY, Emcet: Türk Hukukunda Hakimin Hukuki Mesuliyeti, AÜHFD, C.12, S.3-4, Ankara 1955, s.291.

³³⁸ AYDINALP, s.137.

³³⁹ 1730 ve 2797 sayılı Yargıtay kanunlarında Yargıtay başkan ve üyeleri ile hukuken onlarla aynı durumda olan kişiler aleyhine açılacak hukuki sorumluluk davalarında görevli mercii Yargıtay Hukuk Genel Kurulu (YHGK) olarak belirlidir. Buna rağmen YHGK, Yargıtay üyeleri hakkında kendisine dava yöneltilmesini, Anayasa Mahkemesi tarafından haklarında verilmiş bir ceza hükmünün mevcudiyeti şartına bağlamıştır. Kararlar ve karşı oy gerekçeleriyle ilgili bkz. AYDINALP, s.181 vd.

³⁴⁰ KURU, s.3961; BİLGE, Necip/ ÖNEN, Ergun: Medeni Yargılama Hukuku Dersleri, Ankara 1978, s.108; DOĞANAY, s.709; KILIÇOĞLU, Ahmet: "Hakimlerin Hukuki Sorumluluğu", AÜHFD, C.XXX, S.1-4, Ankara 1973, s.256; KIRATLI, Metin: "Yargının Sorumluluğu", İHMD, C.III, S.3, s.7; AYDINALP, s.194-200; TERCAN, Erdal: "Hakimlerin Hukuki Sorumluluğuna İlişkin Hükümlerin (HUMK 573-576) "Hakim" Kavramı Açısından Uygulama Alanı", AÜHFD, C.44, S.1-4, Ankara 1995, s.245-249.

HMK'daki madde; Yargıtay yargıçlarının, kendi sorumlulukları söz konusu olduğunda verebildikleri keyfi kararların önünü kesmiştir. Yasakoyucunun; aynı ölçüde sorumluluk da getirmeyen bir yetkinin söz konusu edilemeyeceği demokrasilerde Yargıtay yargıçları ile ilgili gösterdiği hassasiyeti, kendisi için de göstermesi beklenmelidir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise Devlet'in; ödediği tazminat nedeniyle sorumlu yargıca, ödeme tarihinden itibaren bir yıl içinde rücu edeceği düzenlenmiştir. Kanun'un 47'nci maddesine göre ilk derece ve bölge adliye mahkemesi hakimleriyle ilgili dava, Yargıtay ilgili hukuk dairesinde; Yargıtay başkan ve üyeleri ile kanunen onlarla aynı konumda olan hakimlerle ilgili dava, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nda açılır. Yargıçların tek tek sayılması yerine, kanunda "kanunen onlarla aynı konumda olan hakimler" ifadesinin kullanılması; gelecekte yargı yeri tür ve statülerinde yaşanabilecek değişiklikleri de hesaba katmak anlamına gelir³⁴¹.

Toplu mahkemeler ile yüksek yargı organları, kurul halinde görev yaparlar. **Zarar doğuran karara esastan karşı oy kullanan hakimin, sorumluluğu söz konusu olmaz**³⁴².

Yargıcın, kusurundan ötürü ceza ve disiplin sorumluluğu ise; ayrıca incelenir. Mali sorumluluğun doğması için zarar şart iken; bu iki tür sorumlulukta zarar şartının aranmayacağı, tabiidir.

1.1.2.3. Yasama Fonksiyonu İşlemlerinden Doğan Sorumluluklar

Yasakoyucuların, gördükleri kamu görevinden dolayı sorumlulukları; uzun süre kabul edilmemiştir. Bu doğaldır. Çünkü sorumluluğun hukuki dayanağı olan yasalar, yasakoyucu tarafından yapılmaktadırlar. Yukarıda açıklanan Yargıtay üyeleri durumunda olduğu gibi, toplumsal ve ulusal çıkardan farklı bir çıkara sahip olan milletvekili; kusurlu işlemi sonucu doğan zarardan, kendisini sorumsuz ilan etmiştir. Bu sorumsuzluk; milletin,

³⁴¹ AYDINALP, s.175.

³⁴² AYDINALP, s.172.

vekilleri olarak seçtiği milletvekillerinin çıkarttığı yasaların, milletin genel iradesinin ifadesi olduğu söylemine dayanılarak meşrulaştırılmış ve yasama organına millet egemenliğinden yansıma bir "kutsallık" atfedilmiştir. Bu varsayımda, Alman Parlamentosu'nun 1933 yılında çıkarttığı ve Adolf Hitler'in dilediği vakit Devletler Hukukuna aykırı saldırı savaşı açmasını olanaklı kılan Yetki Yasası; genel irade olarak karşımıza çıkar³⁴³. Peki, durum gerçekten böyle midir? Parlamentolu sistemlerde,

"halkın değil, siyasal partilerin iktidara erişmesine uğraşılır. Bu da siyasal amaçlı ve objektif olmayan bir personel rejiminin geniş ölçüde uygulanmasına yol açar, yüksek dereceli yargıların atanmalarında olduğu gibi. Hükümet ekseriya amatörlerden oluşturulur; çünkü, çoğu kez görüldüğü gibi, bakanlar konudaki uzmanlık ve bilgilerine göre değil, siyasal bakımdan işe yararlıklarına göre atanırlar. Parlamentodaki konuşmalar basit ve bayağı derecelere kaymaya eğilimlidir; çünkü amaç, parlamento içinde inandırıcı ve düşünceleri etkileyici davranışlarda bulunmak değil, demagojiye yönelmektir. Aynı nedenlerle parlamento içi ilişki kalıplarında bir düşme (parlamento adabının kalite yitirmesi) saptanabilir veya parlamento üyelerinin toplam olarak düzeylerinde bir alçalma görülebilir. Objektif bakımdan milletvekillerinin büyük bir çoğunluğu aynı düşünce çevresinde birleşmiş olsalar bile; bir grup gene engelleme yollarına başvurur, başka bir deyişle o milletvekilleri siyasal rakipleri ile aynı düşüncede olsalar bile gene mücadeleyi sürdürürler. Çok dikkate değer bir husus ise- milletvekillerinin salt kişisel çıkarları için- her türlü haddi aşan ve onursuzluğun neredeyse sınırına gelinecek biçimde, ödeneklerini kendi istekleri doğrultusunda artırmaları ve dokunulmazlık ile başka ayrıcalıklar için aynı tarz uygulamaları sürdürmeleridir. Parlamentoların asıl etkinlikleri asla genel kurulda yapılmaz; komisyonlarda veya parti liderinin isteği üzerine kapalı kapılar ardında toplanan gruplarda alınan ön kararlar, asıl genel kurulda belirmesi gerekli esas halk iradesine yer bırakmaz. Bundan dolayı şu son soruyu sormak gereklidir: Parlamento;

³⁴³ Kullanılan örneğe ilişkin bilgi, DOEHRING, s.55'ten alınmıştır.

siyasetçilerin, ekonominin, basının, partilerin, sermayenin ve diğer çıkar gruplarının, arkasında cirit attığı bir bina cephesi değil midir?”³⁴⁴

Yasakoyucuların, kişisel çıkarlarına yönelerek kendilerine imtiyazlar tanıdıkları ve bu şekilde, demokrasi ve hukuk devleti ilkelerine dayanmayan çağlardaki egemenleri çağrıştırdıkları hallerde bağımsız yargıçlar; hukuk devleti adına, hukuka aykırılığı tespit edebilmelidirler. Çünkü bir hukuk düzeni; ancak vakıalar karşısında eğilmez de, onları gerektiğinde hukuka aykırı ilan ederse bir anlam kazanır³⁴⁵.

Mevcut duruma bakıldığında İtalya, Portekiz, Danimarka ve Almanya gibi ülkelerde doktrin; üst norma aykırı yasadan dolayı kusurlu olan yasakoyucunun sorumluluğunun tanınması gerektiği konusunda hemfikirdir. Buna karşılık mesele, yargıç önünde elle tutulur bir karşılık bulamamaktadır. İspanya veya Belçika gibi ülkelerde ise yasakoyucunun sorumluluğu, yargıç tarafından tanınmıştır; ancak bu ülkelerde de doktrinden bir kısım yazar, bu kararlara karşı sert eleştiriler getirebilmektedir. Polonya’da ise yasakoyucunun Anayasa’ya aykırı işlemlerinden dolayı verdiği her türlü zarardan tazmin sorumluluğu kararları, yerleşik içtihat halini almış bulunmaktadır. Her hal ve şartta, **anayasal temel haklara aykırı ve bu nedenle yasakoyucunun kusurunun söz konusu olduğu yasaların sorumluluk doğurması konusunda tereddüt olmamalıdır**. Nitekim Topluluk Hukuku, her hukuka aykırılığın kusur teşkil edeceğini kabul etmiş³⁴⁶ ve Avrupa Adalet Mahkemesi; üye ülkelere, topluluk hukukuna aykırılıkların etkin şekilde yaptırıma bağlanabilmesini sağlayacak şekilde Devletin sorumluluğu doktrinini düzenlemeleri yükümlülüğünü getirmiştir³⁴⁷.

³⁴⁴ SCHMITT, Carl: Parlatenter Demokrasinin Krizi, Dost Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2010 (çeviren: A. Emre Zeybekoğlu), aktaran: DOEHRING, s.172-173.

³⁴⁵ DOEHRING, s.13.

³⁴⁶ DISANT, Mathieu: “La Responsabilité de l’Etat du Fait de la Loi Inconstitutionnelle”, RFDA 2011, s.1181 vd, <http://www.dalloz.fr/documentation/lien?famille=revues&doctype=RFDA/CHRON/2011/0272#>.

³⁴⁷ VAN OMMESLAGHE, Pierre/ VERBIST, Johan: “Responsabilité de l’Etat pour les Actes du Législateur” (Avis), Chambre des Représentants de Belgique, 19 Eylül 2008, 3. Session de la 52. Législature, s.23, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/1627/52K1627001.pdf>.

Fransa'da yasama organının zarar oluşturan maddi eylemleri ile ilgili mali sorumluluk konusunda, idarenin maddi eylemlerine uygulanan kurallar uygulanır. Yasaların (işlemlerin) mali sorumluluk doğurması ise, yasanın üst norma (yani, anayasa ve uluslararası sözleşmelere) aykırı ya da kamu yükleri karşısında eşitliği bozar nitelikte olduğuna hükmedildiği hallerde mümkündür. Yasanın üst norma aykırı olması konusunda, Topluluk Hukuku'na aykırı yasanın uygulanmasından ötürü uğranılan zararın tazminine ilişkin kendisine yapılan başvuruda Fransız Danıştay'ı; Devlet'i tazminata mahkûm ettiği 1992 tarihli kararını, yasanın Topluluk Hukukuna aykırılığına dayandırmak yerine, uygulama yönetmeliğinin Topluluk Hukuku'na aykırılığına dayandırma kolaylığını seçmiştir. Buna karşılık, aynı sene Paris İdari İstinaf Mahkemesi; tazminat hükmünü, doğrudan bir topluluk direktifini ihlal eden yasakoyucunun kusuru üzerine kurmuştur. Bir yasanın anayasaya aykırılığı meselesi ise; Anayasa Mahkemesi'nin varlığından ve ön denetiminden dolayı, Fransız hukukunda pek gündeme gelmemiştir. Güncel anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra çıkan bir yasa söz konusu olduğunda, yasanın Anayasa'ya aykırılığını denetleme yetkisinin Anayasa Mahkemesi'nin tekelinde olduğunu düşünerek bu denetimi yapmaya yeltenmeyen olağan yargıç (adli, cezai ya da idari yargıç); ya yasanın bulanık olduğu hallerde anayasal hükmü yasa yerine uygulamakla ya da yasayı anayasaya uygun şekilde yorumlamakla yetinmiştir. Anayasadan önce yürürlüğe girmiş bir yasa söz konusu olduğunda ise, anayasaya uygunluk denetimi yapılabilir olsa da olağan yargıçlar; buna cesaret edememişlerdir. Çünkü "yasanın egemenliği" fikri tam anlamıyla aşılabilmiş değildir. Buna karşılık, yasanın bir insan hakkı ihlal etmesi durumunda kolaylıkla işletilebilecek bir yol bulunmaktadır: zararın tazmini talebini; ister uygulama yönetmeliğinin, ister yasanın kendisinin İHAS'ı ihlal ettiği üzerine kurmak³⁴⁸. Fransa'da 2010'da yürürlüğe giren Öncelikli Anayasal Soru mekanizması, a posteriori anayasallık denetimi imkanını getirmiştir. Buna göre, bakılmakta olan bir davada davaya taraf olan şahıslar; Anayasa'ya aykırı bir yasanın iptali talebiyle Anayasa Konseyi'ne başvurabileceklerdir. A posteriori anayasallık denetimi; Anayasa'ca güvence altına alınmış temel haklarını ihlal eden yasama işleminden dolayı davacının,

³⁴⁸ FROMONT, s.8.

yasama organının sorumluluğuna gidebilmesinin teknik şartlarını oluşturmuştur. Danıştay da, Öncelikli Anayasal Soru mekanizması işletilerek Anayasa'ya aykırılığı tespit edilmiş bir yasa hükmünden dolayı yasakoyucunun kusurundan sorumluluğuna ilişkin davayı kabul etmiştir. Fransa'da Meclis'in ayrı bir tüzel kişiliği olmadığından tazminat davaları, Devlet'e yöneltilmek durumundadır. Uyuşmazlık Mahkemesi; yasama faaliyetinden dolayı sorumluluğa hükmetme yetkisini, idari yargıca hasretmiştir³⁴⁹.

Belçika doktrin ve içtihatında da yaygın olarak kabul gören görüşe göre, yasanın anayasaya aykırılığını kontrol etme yetkisi; Anayasa Mahkemesi'nin tekelindedir. Anayasa'ya açık aykırılık halleri dışında yasakoyucunun hatasından, ancak Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırılık tespit etmesi halinde bahsedilebilecektir³⁵⁰. Yani idare mahkemesi, ancak Anayasa'ya açık aykırılık halinde Anayasa Mahkemesi'nin kararına ihtiyaç duymadan tazminata hükmedebilecek; diğer hallerde tazminat kararını Anayasa'ya aykırılığa dayandırabilmek için, Anayasa Mahkemesi'nin aykırılık kararına ihtiyaç duyacaktır.

Türkiye'de de doktrinde yasama organının kanun çıkartarak neden olduğu tüm zararı karşılamakla yükümlü olduğunu savunan yazarlar olmakla birlikte³⁵¹, bugüne kadar uygulamada Meclis'e ve milletvekiline karşı böyle bir sorumluluk mekanizması işletilmemiştir.

Fransa'da Devlet'in, üst norma aykırı yasadan sorumluluğu; temel olarak yasanın sebep olmuş olduğu zararı telafi amacına yöneliktir. Almanya'da ise bu sorumluluk, temel hakların korunmasına yönelik bir girişim olarak ele alınır. Belçika Yargıtay'ı da aşağıda ele alınacak kararını "(...) Bu şekilde yargıç, yasama yetkisine müdahale etmiş olmaz; bilakis, görevini yerine getirmiş olur ki o da, kişilerin Anayasa'da gösterilmiş temel haklarının korunmasını garantilemektir." esası üzerine kurmuştur. Gerçekten bu sorumluluk; yasakoyucuyu, Anayasal buyruklara riayet etmeye ve aksi

³⁴⁹ DISANT, a.g.m.

³⁵⁰ VAN OMMESLAGHE/ VERBIST, s.31,42.

³⁵¹ Bkz. AYDINALP, s.255; DERBİL, Süheyp: İdare Hukuku, Ankara 1959, s.215-216 ve BİLGEN, Pertev: İdare Hukuku Ders Notları. İdari Yargıya Giriş, İstanbul 1995, s.360-361, aktaran: AYDINALP, s.255.

halde, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına uygun olarak hızla harekette bulunmaya teşvik edecektir. Sorumluluğun, aynı zamanda eğitsel bir yönü de bulunmaktadır: Yasayı iptal etmenin bir bedeli vardır ve meşru olmayan yasal tercihlerde bulunanlar üzerinde ekonomik sonuçlar doğururken, bu tercihlere maruz kalanlara somut getirisi olacaktır. Ayrıca yaptırım tekniklerinin farklılaşması ve zenginleşmesi, anayasallık denetimini etkinleştirmektedir³⁵².

Yasama organının, çıkarttığı hukuka aykırı yasalar dışında, yasa çıkartmak konusundaki hareketsizliğinin de sorumluluğunu doğurabileceği; Belçika'da kabul edilmektedir. Nasıl ki yürütme organı, yapması gereken bir düzenlemeyi yapmadığında sorumlu tutulmaktadır; Belçika Medeni Kanunu'nun 1382 ve 1383'üncü maddeleri hareketi ve hareketsizliği aynı yaptırıma tabi tuttuğuna göre, yasakoyucunun da bir yasa çıkartmak konusunda hatalı hareketsizliğinden ötürü- aynen hatalı ve zarar verici niteliğe sahip bir yasayı çıkartması durumunda olduğu gibi- sorumlu tutulamaması için hiç bir neden yoktur³⁵³. Artık yargıcın; yasakoyucunun işlem yapmak konusundaki hareketsizliğinin hukuka aykırılığını tespit ettiğinde, politika alanına girerek yetkisini aştığı ve fonksiyonlar ayrılığı (erkler ayrılığı) ilkesini deldiği savunulamayacaktır.³⁵⁴ Yasama organının eylemsizliği ya da eksik düzenlemesiyle ilgili durumlarda Federal Almanya Anayasa Mahkemesi de, yasamanın Anayasa'dan doğan yasama yükümlülüklerine işaret etmekte ve bu tutumun, Anayasa'ya aykırılık halini yarattığını tespit etmektedir³⁵⁵.

Sıklıkla ihmale konu olmaları bakımından bu konu, sosyal hakları ayrıca ilgilendirmektedir. İkinci bölümde açıklanacağı üzere

³⁵² DISANT, a.g.m.

³⁵³ UYTENDAELE, M: Précis de Droit Constitutionnel Belge. Regards sur un Systeme Institutionnel Paradoxal, Bruylant, 3. Baskı, Bruxelles 2005, s.696, naklen GOSSELIN, Frédéric: "Peut-on Parler de Concurrence entre le Juge et le Parlementaire?", s.2, http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_2/contributions/GOSSELIN-2-20070425.pdf.

³⁵⁴ J. F. LECLERCQ'in 28 Eylül 2006 tarihli Yargıtay kararı üzerine değerlendirmeleri, Rapport Annuel de la Cour de Cassation de Belgique 2006, s.48, http://justice.belgium.be/fr/binaries/cass2006fr_tcm421-210504.pdf.

³⁵⁵ ABADAN, Yavuz/ AKSOY, Muammer/ BALTA, B. Tahsin/ TALAS, Cahit/ KAPANİ, Münci: Türkiye'de İnsan Hakları, A.Ü. Huk. Fak. Yayınları No: 236, Eskişehir 1970, s.237, (tartışmalar), aktaran: TANÖR, s.377.

İHAM; çalışma hakkı, aile hakları ve sosyal yardım hakları gibi sosyal hakları, temel sivil haklar kapsamında değerlendirerek koruması altına almıştır. Yine ikinci bölümde açıklanacağı üzere en son 2012 tarihli bir kararı ile Fransa Danıştay Başkanı Bernard STIRN; acil barınma hakkını, İdari Yargı Kanunu'nun 521/2'nci maddesi kapsamında yargının yetkisi dahilindeki temel özgürlükler içine dahil etmiştir. Fransa Danıştay'ı; daha önceki kararlarıyla sosyal haklardan grev hakkını, çalışma özgürlüğünü, sendika özgürlüğünü ve engelli çocuğun öğrenim hakkını da talep hakkı sağlayan temel hürriyetler arasına dahil etmiştir. Lüks konut yapımını teşvik eden bir yasal düzenleme örneğinde olduğu gibi, yasama organının sosyal devlet ilkesi yönünden aktif hareketi sonucu, yani işlemde bulunarak Anayasa ya da yüklenilmiş uluslararası sözleşmelere aykırı düzenlemelerinin de; Anayasa'nın devlete yüklediği ödevlere ve tanıdığı önceliklere aykırı düşeceği için, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmeleri gerektiği açıktır³⁵⁶. Aynı doğrultuda, "Sosyal güvenlik hakkının gerektirdiği hizmetlerin yerine getirilmesi için ayrı bir bakanlık kurulduğu halde, bu bakanlığın 1976 yılı bütçesine sadece 32 milyon lira, yani genel bütçenin beş binde biri kadar bir pay ayıran yasama organının işlemi (Bütçe Kanunu) de; anti-sosyal bir niteliğe bürünmüş olur" ve Anayasa'ya aykırılık teşkil eder³⁵⁷. Bu ve bunlar gibi ihmalen ya da düzenlemede bulunarak anayasal sisteme açıkça aykırı sonuçlardan ortaya çıkan zararlar, demokratik hukuk devletlerinde tazmin edilmelidirler.

Demokrasi ve hukuk devleti çağında yasakoyucunun, hukuka aykırı yasalar çıkartmak ya da hukuka aykırı olarak yasama işlemi yapmak konusunda hareketsiz kalmak konusunda fiilî inisiyatif yetkisi savunulamaz. Doktrin ve içtihatça benimsenen yaygın görüşe³⁵⁸ göre, ***bir üst normun yüklediği yükümlülüklerle-*** bu norm; yasama organına, gerçekleştirilmesi için hangi araçların kullanılacağına dönük bir takdir alanı tanıyorsa dahi- ***devletin uyumunu sağlamak için yargının; yasama organının uygun ya da yeterli şekilde yasama***

³⁵⁶ ABADAN/ AKSOY/ BALTA/ TALAS/ KAPANİ, s.237, (tartışmalar), aktaran: TANÖR, s.377.

³⁵⁷ TANÖR, s.377-388.

³⁵⁸ OEVELEN, A. Van: "De aansprakelijkheid van de Staat voor fouten van het Parlement: wel in de uitoefening van de wetgevende activiteit, maar niet voor de werkzaamheden van een parlementaire onderzoekscommissie", R.W. 2006-2007, n° 6, s. 223, naklen VAN OMMESLAGHE/VERBIST, s.4.

görevini ifa edip etmediğini denetleme yetkisi vardır. Çünkü Anayasa; her şeyden önce tüm sivil hakları, yargı erkinin korumasına almıştır. Devlet (organları çalışanları) de, tüm yurttaşlar gibi- ve hele ki kişilerin meşru çıkarlarına ve haklarına hatalı şekilde hanel getirmeleri halinde- sebep oldukları zararı karşılamak konusunda hukuk kurallarına tabidirler. Devletin farklı fonksiyonları arasında denge sağlamayı hedefleyen erkler ayrılığı ilkesi, yasama fonksiyonunun icrasında hata ile bir başkasına verilen zararın tazmin edilmesi yükümlülüğünden kaçınabilmeye imkan vermez. Yargı, yasama faaliyetinden kaynaklanan hatayı tespit edip tazminata hükmederken yasama yetkisi alanına girmiş olmaz; ama, sivil hakları korumak olan görevini yerine getirmiş olur. Sonuç olarak Hukuk; bir yasakoyucudan beklenecek olağan ihtiyacı göstermez şekilde hareket eden yasakoyucuyu, hatasından ötürü yaptırıma bağlayabilir. Bu yönde kararlarını³⁵⁹ gerekçelendiren **Belçika Yargıtay'ı; yargısal kamu hizmetini etkin şekilde görme ve özellikle makul sürede yargılama hakkını garantileme imkanlarını adli teşkilata vermeyen yasakoyucununun hatasını tespit etmiş ve yaptırıma bağlamıştır. İHAM da, Belçika'yı pek çok sefer aynı gerekçelerle tazminata mahkum etmiştir.** İHAS'ni ihlal gerekçesiyle Devlet'in maruz kaldığı bu tazminat yükümlülüğü, yasakoyucunun hatasından ileri gelmektedir.³⁶⁰

Böylelikle modern toplumların eski imtiyazlıları olan yürütme ve yargı faaliyetlerini icra edenlerden sonra, yasama faaliyetini icra edenlerin de sözleşme dışı/ haksız fiil sorumluluğu kabul edilmiş olmaktadır. Dünyadaki bu evrim; varlığını, tüm dış baskılara rağmen yargıçların, dava araçlarını ve idari sorumluluk alanını mükemmelleştirme ve eksiklerini tamamlama konusundaki gönüllü girişimine borçludur³⁶¹. Bu girişim, toplumsal taban ve ilişkilerden de destek almaktadır. 2. Dünya Savaşı'ndan

³⁵⁹ Belçika Yargıtayı Kararı, 28.9.2006, No:C.02.0570.F, http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_2/jurisprudence/jurisprudence_theme_2_cassation_28092006.pdf; Belçika Yargıtayı Kararı, 1.6.2006, No:C.05.0494.N, http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20060601-9.

³⁶⁰ LECLERCQ, s.48.

³⁶¹ DISANT, a.g.m.

beri ve 90'larda kazandığı ivme ile eskiden aile içi kuralların veya din kurallarının belirlediği alanlar, hukukileşmiştir. Öte yandan temsilcilerin, vatandaşın bakış açısını siyasi alanda duymak ve duyurmak konusundaki yetersizlikleri; onu, yargıca yönlendirmiştir. Bununla birlikte demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri ile iktidar ve egemenlik kavramlarında esastan yaşanan dönüşüm sonucu bugün bir iktidar ya da egemenden bahsedilecekse bu, insan haklarına dayanan hukukun iktidarı ve egemenliğidir. Bu hukukla ilgili son sözü söyleme yetkisi ise, yargıca aittir. İyi yönetim amacına dönük yeni yönetim anlayışı ve şekli olan "yönetişim" de; içinde yargıcın da bulunduğu bazı aktörlere, yeni siyasi roller vermiştir. Yargıçların güncel demokrasilerde gittikçe artan bu önemi, onları ulusal ve uluslararası düzeyde kendi aralarında paylaşımlara yöneltmiş; bu da, insan hakları ve demokrasi adına yargı kalitesini yükseltmiştir³⁶².

Hemen belirtmek gerekir ki Belçika Yargıtayı'nın kararının ardından, milletvekillerinin hukuka aykırı işlem yapabilme keyfiyetini ve bu keyfiyetten ortaya çıkacak zararlardan sorumsuzluklarını kaybetmelerinden endişe eden Meclis Başkanlığı; hukuka aykırı yasama işlemini "egemenlik" ile özdeşleştirmiş ve yasama erkinin "egemenliğini muhafaza edebilmesi için" bu karar karşısında nasıl bir yol izlemek gerektiği konusunda Yargıtay avukatlarının görüşlerine başvurmuştur. Talep üzerine verilen görüşün sonunda yargının, kendisinden beklenen dikkat ve hızı göstermeyen milletvekili aleyhine genel hükümlere göre yaptırıma hükmedip hükmedemeyeceği tartışılmış; hükümet programı ve bütçesel kısıtlar nedeniyle yasaların birer uzlaşma metni olduğu, bu uzlaşmanın da, siyasal alanda tezahür etmesi gerektiği iddia edilmiştir³⁶³.

Kamu yükümlülükleri karşısında eşitliği ihlal eden yasalara ilişkin mali sorumluluk içtihadı ise, Fransa'da 1938'e kadar geriye gitmektedir. Buna karşılık olağan yargıç; yasanın, parasal telafi yolunu tamamen kapalı tuttuğu hallerde- yasa sadece küçük bir insan grubuna yönelmiş olsa da ve tartışmasız ayrılıkçı bir hukuki rejim kurarak açıkça bir takım insanlardan bir

³⁶² ALLARD, Julie/ VAN WAEYENBERGE, Arnaud: "De la Bouche a l'Oreille? Quelques Réflexions Autour du Dialogue des Juges et de la Montée en Puissance de la Fonction de Juger", Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques, C.61, S.2, Brüksel 2008, s.109-112.

³⁶³ Bkz. VAN OMMESLAGHE/VERBIST, s.43.

takım özveriler istiyor olsa da- egemen olarak kabul ettiği ayrılıkçı yasa önünde eğilmekte ve uğranılan zararın tazmini talebini reddetmektedir. Tazminata; ancak söz konusu yasanın tüm tazminat taleplerini dışlamadığı hallerde, yasa- bir fabrikanın kapatılması ya da Kuzey Afrika'da görev yapan askerlerin ailelerinin lojmanlardan çıkartılmalarının yasaklanması durumlarında olduğu gibi- sınırlı bir insan kategorisi yararına çıkartılmışsa ve bazı insanlar için ağır bir zarar oluşturmuşsa hükmedilebilmektedir³⁶⁴.

1.2. Bütçe Sürecinin (İyi Yönetişim) Araçlarına Başvuru Yönünden Demokratik Uygunluk

Yasama, yürütme ve yargı faaliyetleri, yalnızca ideal ekonomik ve hukuki kuralların belirlediği bir düzlemde mekanik bir şekilde yürümektedir. Çünkü her şeyden önce yasamasıyla, yürütmesiyle, yargısıyla kamu faaliyetlerini yürütecek olanlar; yetersizlikleri, hırsları ve zaaflarıyla insanlardır. Bu insanların, ait oldukları toplumun ve insanlığın çıkarından başka bir çıkarı vardır. Bu çıkar, bazen doğrudan yetkiyi elinde bulundurmanın verdiği hazdır; bazen de bu yetki sayesinde ulaşabildikleri başka tatmin araçlarıdır. Bu nedenle kamusal yetkiyi, ellerinden kaybetmeyecek ve ellerinde bulundurdukları süre boyunca kişisel menfaatlerini gerçekleştirecek biçimde kullanabilirler³⁶⁵.

İnsanlık tarihi boyunca yürümüş özgürlük ve demokrasi mücadeleleri; toplumları yönetme yetkilerini ele geçirmiş bulunanlara karşı, bu yetkilerini sınırlamak ve toplumsal faydadan yararlanmak amacıyla yürütülmüşlerdir. Bütçe hakkının tarihi süreçte oluşumu verilirken ifade edildiği üzere siyasi yetkiler, önceleri sınırsız bir egemenlik; ardından, yasalar ile sınırlı bir güç görüntüsü vermişlerdir. İnsan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti anlayışı; bir yandan evrensel ölçü kazanmış insan haklarını hukuk ile korurken, bir yandan da insan haklarının gerçekleşmesi için en uygun siyasal rejimi hayata geçirme hedefindedir. Siyasi yetkilerin kötü kullanılması ve/ veya kötüye kullanılması riskini bertaraf etme

³⁶⁴ FROMONT, s.9.

³⁶⁵ SAVAŞ, Vural: "Anayasada Ekonomik Hak ve Özgürlükler", Anayasa Yargısı, Ankara 1989, s.178 vd; DİKMEN CANIKLIOĞLU, Meltem: "Liberal İktisadın Anayasa Tasarımına Bir Bakış ve Anayasacılık Açısından Bir Değerlendirme", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, Özel S.2009, İzmir 2010, s.1500-1501,1505.

noktasında bugün kabul edilen ideal sistem, katılımcı ve çoğulcu demokrasidir. Siyasete herkesin katılabileceği ve her bir katılanın, siyasi tabloda kendi katkısını görebileceği bir devlet mekanizması için; tek elde ya da bir grup elinde toplanmış siyasi yetkileri, mümkün olduğunca azaltmak gerekmektedir. **Tek elde (merkez(ler)de) toplanmış yetkileri azaltmak; bu yetkilerin bir kısmını sivil alana ya da daha küçük merkezlere terk ederek (desantralizasyon) ya da merkez(ler)deki yetkinin yoğunluğunu düşürerek (fren ve denge mekanizmaları) sağlanır.** Bu demokratik hedef; kamu hizmetinin iyileştirilmesi ayağı ile sosyal devlet anlayışından ve ekonomik istikrar, yoksullukla mücadele, refah düzeyini arttırma gibi beklenen olumlu çıktılarıyla ekonomi biliminden de kendine destek bulmaktadır. Zaten demokrasi; daha egemenlik sorunları ortaya çıkmamışken, daha iyi yönetim arayışlarında kullanılmış bir kavramdır³⁶⁶. Bu görüşler çerçevesinde gelişmiş ülkeler ve ardından gelişmekte olan ülkeler, otuzu aşkın senedir mali yönetim konusunda önemli reformlar içine girmişlerdir. Mali sistemin reformu, basit teknik ayarlamalardan ibaret değildir; ama demokrasinin yaşadığı reformun kaynağıdır.

Aşağıda iyi yönetişimin iki ayaklı usulî yapısı- Bir Sosyal Demokrasi Aracı Olarak Mali Desantralizasyon ve Bir Sosyal Hukuk Devleti Aracı Olarak Fren ve Denge Mekanizmaları- ele alınacaktır. Bu sisteme "sosyal" karakterini veren, kamu kurumlarının etkinliğini arttırması (kamu mal ve hizmetinden faydalananın tercihine uygun üretim ve sunum ve kamu yetkilisinin çıkar beklentisi ya da mesleki yetersizlikleri sonucu kamusal zenginlikleri yanlış yönlendirmesinin önüne geçilmesi) beklentisidir.

³⁶⁶ KABOĞLU, Anayasa Hukuku, s.175.

1.2.1. Bir Sosyal Demokrasi Aracı Olarak Mali Desantralizasyon³⁶⁷

Dünya Bankası; desantralizasyonu, kamu sektörünün kapsamlı bir yeniden yapılanması olarak tanımlamaktadır: Desantralizasyon, merkezi hükümette toplanmış ve yoğunlaşmış siyasi karar alma ve hizmet sunumu yetkilerinin ara ya da yerel ya da özerk birimler ve özel sektöre aktarılması ya da onlar ile birlikte kullanılmasıdır.

Desantralizasyon, vatandaşların- yani her birinin temsil ettiği ideolojinin- siyasete katılımını ve siyasetteki etki gücünü arttırmayı hedefler. Bu anlamda, bir demokrasi aracıdır. Demokrasinin görüntüsü olan çoğulcu siyasal ve toplumsal yapıyı desteklemesi beklenir. Desantralizasyondan beklenti, demokrasinin sadece katılım ve çoğulculuk üst yapısına değil; sosyal altyapısına da olumlu katkıdır. Desantralizasyonun, ekonomik gelişmeyi sağlayacağı düşünülmektedir.

1.2.1.1. Mali Yetkileri Özel Hukuk Alanına Terk Etme

Kamusal mali yetkilerden vazgeçilmesi, bu yetki alanlarında özel hukuk kişilerinin faaliyet göstermesi şeklinde sonuçlanır. Özel hukuk alanında şirketler ve gönüllü kuruluşlar bulunur. Mali alanda vazgeçilen yetkiler, devletin harcama yapma ve gelir toplama ile ekonomik faaliyetlere ilişkin düzenleyici işlem yapma yetkileridir.

1.2.1.1.1. Bütçeyi Küçültme

Bütçeyi küçültmek; kamu sektörünü küçültmek, yani kamu bütçesindeki harcama kalemlerini azaltmak demektir. Bu, özelleştirmeler³⁶⁸

³⁶⁷ Bağışçı kuruluşlar, desantralizasyonu desteklemektedirler. Bu destekten faydalandırma sürecinde her bağışçı kuruluş, kendi desantralizasyon tanımını geliştirmiştir. Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Gelişme Programı ve Fransız İşbirliği'nin tanımlarına toplu bir bakış için bkz. BOSSUYT, Jean/ HAUCK, Volker/ KEIJZER, Niels: Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries, European Commission, İtalya 2007, s.14.

³⁶⁸ OECD üyesi ülkelerdeki bazı kamu kurum ve kuruluşlarının statüsü değiştirilmiş ya da özelleştirmeye gidilmiştir. Örneğin Finlandiya'dak altı temel kamu kuruluşunun statüsü değiştirilmiştir. Bunlar; Posta ve Telekomünikasyon Kurumu, Devlet Demiryolları, Ulusal Matbaa Kurumu, Ulusal Coğrafya Enstitüsü, Kamu Yemek Hizmeti Kurumu ve Ulusal Veri İşleme Merkezi'dir. Bu şekilde 1989-1990 arasında %10'luk bir kamu personeli kadrosu da iptal edilmiştir (BİLGİN, Kamil Ufuk: "Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık: "Performans Yönetimi"", Sayıştay Dergisi 65, s.53).

ya da kamu personel sayısını düşürmek³⁶⁹ ile sağlanır. Bütçeyi küçültmek, merkez(ler)in mali yetkisini daraltan bir uygulamadır.

1.2.1.1.2. Deregülasyon

Regülasyon; kamu organlarının, dış şartlara ya da elde edilmek istenen bir hedefe uyum için, bir etkinliğin işleyişi ya da işleyiş biçimine ilişkin yetki alanlarında gerçekleştirdikleri düzenleyici işlemlerdir. Bunun tersi olarak deregülasyon, etkinliğin işleyişinin tabi olduğu kuralları kaldırma anlamına gelmektedir. Devletin tekelindeki işlem yapma ve hizmet görme yetkilerinin özel sektöre açılması ya da devri, deregülasyon örnekleridir. Deregülasyon, merkezlerin karar alanını daraltıcı sonuç verir.

1.2.1.2. Mali Yetkileri Kamu Hukuku Alanında Farklı Kişilere Devretme

Mali yetkilerin tek merkezden kamu hukuku alanında farklı kişilere doğru dağıtılması, yerel yönetimlere, kurum içi kişi ve birimlere ya da özek kuruluşlara yetki ve paralelinde sorumluluk aktarılması şeklinde gerçekleşir.

1.2.1.2.1. Yerel Yönetimlerin Mali Yetki ve Sorumluluklarını Arttırma ve Hizmette İhtiyaca Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi

Adem-i merkeziyetçilik, her yerde mali krizden çıkışın aracı olarak düşünülmüştür. Merkez, bir takım harcamalarını yerele devretmeye başlamıştır. Bu, merkezin yetkisinin yerele transferi şeklinde gerçekleşmiştir. Bu hareket; yerel yönetimlerin vatandaşlara daha yakın olduğu, onların ihtiyaçlarını daha iyi bildiği ve savurganlığın bu şekilde engellenebileceği düşüncesinden kaynaklanır.

Fransa'da yönetsel ve mali özerklik, anayasal düzeyde tanınmıştır (Anayasa³⁷⁰ m.72/3 ve 72-2/1). Yerel yönetimler; merkezi bütçeden bir bütün halinde transfer edilen kaynağın ne şekilde kullanılacağına karar

³⁶⁹ Bazı ülkelerde belirli bir program dahilinde kamu hizmetine tanımlı bazı iş ve görevler kaldırılmıştır. Örneğin Almanya'da 1993 yılından bu yana yıllık %1 ila 1,5 oranına denk düşecek şekilde toplam 17.000 kadro/pozisyon iptal edilmiştir. Kore'de de bu yöntemle 2001 yılı sonuna kadar polis ve öğretmenler dışındaki kamu personeli kadrolarından toplam 26.000 adedi iptal edilmiştir (BİLGİN, s. 53).

³⁷⁰ 4 Ekim 1958 tarihli Fransa Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>.

verme ve kendi yetki alanlarındaki vergilerin matrah ve oranlarını belirlemeye³⁷¹ varan yetkilere sahiptirler. Mali özerklik, tek tek yerel idarelere değil; ama yerel idarelerin ait olduğu kategoriye tanınmış bir yetki alanıdır. Yerel idarelerin işlemlerinin a posteriori denetiminin sağlanacağı bir sistem kuruludur. Yerel yönetimlerin gelirleri 2009'da yaklaşık 213,5milyar Avro olarak gerçekleşmiştir. **Bu gelirin yaklaşık yarısını, yerel yönetimlerin vergi ve benzeri öz kaynakları oluşturur**³⁷². 2009 için oylanan devlet bütçesinde öngörülen genel bütçe net gelirin yaklaşık **267milyar Avro** olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetimler; mali açıdan önemli bir konumdadırlar³⁷³.

Türkiye'de ise 2010 yılı örnek olarak alındığında merkezi yönetimden mahalli idarelere yapılan gelir transferi, yaklaşık **29,5milyar TL**'dir. Bu gelirin toplam mahalli idareler gelirleri içindeki payı, **%62**'dir³⁷⁴. **Bu oran; merkezi yönetimden mahalli idarelere kaynak transfer edilmediği takdirde, mahalli idarelerin faaliyetlerini icra edemeyecekleri anlamına gelir.** O halde bu kaynağın **sürekliliğinin** ve tahsisinde

³⁷¹ Code Générale des Collectivités Territoriales m.LO1114-2/1, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=1879433EA54122761F6A385EEE367990.tpdjo04v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006164469&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20131202.

³⁷² Yerel yönetimlerin dolaylı vergi gelirleri; şehircilik vergisi, gayrimenkul alım vergisi ve makineli tırmanma vergisidir. Doğrudan vergiler ise temel olarak; mesken vergisi, inşa edilmiş gayrimenkul üzerinden alınan vergi, inşa edilmemiş gayrimenkul üzerinden alınan vergi ve 2009'a kadar uygulanmış mesleki vergidir. 2010'dan itibaren bu verginin yerini; girişimlerin arazi katılım vergisi, girişimlerin katma değer katılım vergisi ve ağ girişimlerinin götürü vergisi almıştır. Mesleki verginin kaldırılışını; yerel yönetim katmanı içerisinde yerel vergiler transferleri, daha önce merkezi idarece toplanan vergilerin bu katmana transferi ve kaynak garantisi takip etmiştir. Yerel yönetimlerin merkezi bütçeden aldıkları paylar da bulunur. Yerel idarelerin bir diğer gelir kaynağı ise, borçlanmadır. Yerel yönetimler, sadece yatırım harcamalarını finanse etmek üzere borçlanabilirler. 2009 yılında yerel yönetimlerin toplam borç miktarı, 118,3milyar Avro'dur (Ministère de l'Économie et des Finances, Le Forum de la Performance, "Impôts, dotations de l'État et emprunt: les ressources des collectivités territoriales, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-enjeux-des-finances-publiques/le-financement-des-collectivites-territoriales/lessentiel/impots-dotations-de-letat-et-emprunt-les-ressources-des-collectivites-territoriales.html>).

³⁷³ Ministère de l'Économie et des Finances, Le portail de l'Économie et des Finances, "Où trouver les chiffres clés du budget de l'État?", <http://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budget-etat>.

³⁷⁴ T.C. Anayasa Mahkemesi; yakın tarihli bir kararında, Anayasa'nın 73'üncü maddesinde öngörülen vergilendirmeye ilişkin hükümlerin, mahalli idareler yönünden yerel yönetimlerin özerkliğini öngören 127'nci madde ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği; bu özerkliğin, mali özerkliği de kapsadığı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün, kanunun koyduğu sınırlar dahilinde oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanmasını düzenlediği gerekçeleriyle ilgili Kanun'da geçen ve iptali istenen, harç miktarıyla ilgili "Belediyenin belirlemiş olduğu" ibaresini içeren düzenlemeyi Anayasa'ya uygun bulmuştur (AYMK, E.2012/158, K.2013/55, R.G: 18.1.2014- 28886).

objektifliğin güvence altında bulunması, demokrasi adına vazgeçilmezdir. Bütçede gerçekleşen gelir kalemleri incelendiğinde “Faizler, paylar ve cezalar- kişi ve kurumlardan alınan paylar” kısmında yer alan pay, belirli bir standart formüle göre hesaplandığından; bu pay bakımından merkezi idarenin herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu pay bakımından merkezi idarenin belli bir belediyeye daha fazla veya daha az pay aktarma konusunda tercihi ve takdiri söz konusu değildir. “Merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlar” payı ise; merkezi idarenin, siyasi çıkar ve tercihlerine göre kamu parasını yönetme inisiyatifini kullanmasını mümkün kılan alandır. Bu kalemin 2010 yılı gerçekleşme miktarı 4,5milyar TL’dir ve bu rakamın hangi mahalli idarelere hangi kriterlere göre tahsis edildiğine ilişkin bir veri bulunmamaktadır³⁷⁵.

Yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devri kapsamında üzerinde durulan bir ilke, hizmette ihtiyacın doğduğu yer ve kişilere yakınlıktır. Bu ilke, desantralizasyonun fonksiyonel boyutuna vurgu yapar: Kim, neyi yapmak için en iyi konuma sahiptir? Bu kapsamda dünyada planlama ve idari sorumluluk veya diğer kamusal fonksiyonların- yerel yönetimler dışında- sözleşmeler ile gönüllülere, özel sektöre ya da hükümet-dışı kurumlara devredildiği görülmektedir. Yani yerel yönetimler; devletin değişen rolüne adapte olma yeterliliklerini, hizmet sunumunda hükümetle işbirliği içerisindeki çok aktörlü bir ortam içerisinde ortaya koymak durumunda kalmaktadırlar. Sosyal politikanın temeli olan bu ilke, Almanya’da son yüzyıldaki sosyal refahın finansmanı sisteminin belirleyicisi olmuştur. Bu sisteme göre bir ihtiyaç, ihtiyaç sahiplerinin içinde bulunduğu topluluk (aile, komşular gibi) tarafından ele alınmalıdır. Bu topluluk, söz konusu ihtiyacın giderilmesi konusunda imkan ya da nitelik sahibi değil ise; ihtiyaç, aynı topluluğun örgütü, yani STK’sı tarafından ele alınmalıdır. Yerel idare ancak ihtiyaç, örgütlü olmayan topluluğun gayretleri ile giderilmeye çalışılıyor ise bu konuda hizmet sunabilir. Yerel düzeyde karşılanmayan ihtiyaçlar için bölgesel, daha sonra ulusal ve sonunda federal düzeyde sistem kurulmalıdır. Yerellik ilkesine göre işleyen bir sosyal politika sisteminde genellikle hizmetin tamamı, yıllık olarak belirlenen bütçeler ile

³⁷⁵ ARSLAN, Ahmet: “Mahalli idarelerin harcamaları nasıl finanse ediliyor?”, Dünya, 18.6.2011, <http://www.dunya.com/mahalli-idarelerin-harcamaları-nasıl-finanse-ediliyor-125043h.htm>.

finanse edilir. Bu ilke, Avrupa Birliği'nin (AB) de genel olarak kabul edilmiş ilkelerinden bir tanesidir³⁷⁶.

1.2.1.2.2. Kurum İçi Kişi ve Birimlerin Mali Yetki ve Sorumluluklarını Arttırma

Yönetim organı içerisindeki yetki dağılımı, yönetim organı içi demokrasi anlamına gelir. Bu biçim; siyasette olduğu gibi, herkesin kendi farklılığı ve kendi kapasitesi ile yönetime katkıda bulunabilmesine imkan verir. Kamu yönetimindeki bu yetki ve sorumluluk artışı ve dağılımı, Anglosakson sistemdeki işletmeyi model alır. Buna göre işletme, sözleşmesel ilişkilerin kurulduğu bir yerdir. Yönetici ile işçi arasındaki sözleşme, işletmenin işleyişinin temelidir. İşçi, ajan niteliği ile belirtilir. Ajan; bir hedefi, bir sonucu gerçekleştirmesi amacıyla işe alınmış ve bu hedefi gerçekleştirmek için belirli bir yetki ile donatılmıştır. Bunun sonucu olarak ajan, göreceli olarak özerktir. Gerçekleştireceği sonuçlara göre ya ödüllendirilecek ya da ceza alacaktır. Yöneticinin bu konudaki görevi; bir kere ajan ile sözleşmeyi imzaladıktan sonra, artık ajanın sözleşmesel yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaktır. Yönetici, ajanı teşvik ve denetimden sorumludur. Keza iç denetçiler, doğrudan üst yöneticiye bağlı çalışmakta; raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunmaktadırlar. Yetki ve sorumluluklar zinciri diye adlandırılan temel üzerinde gerçekleştirilen bu yönetim modelinin önemli bir halkasını, ödeneklerin takas edilebilirliği oluşturur. Yöneticiler; kendilerine tahsis edilen ödeneği, kendileri için tayin edilen sonuçlara ulaşmak için belirli sınırlar altında uygun gördükleri şekilde yönlendirebilirler. Örneğin, işletme ödeneği adı altında yapılan bir ödenek; yatırım harcamalarına yönlendirilebilir. Buradaki bir sınırlama; işletme ya da yatırım ödeneklerinin, personelin maaşının arttırılması için kullanıma yasağıdır. Bakanlıklarda her program nezdinde, bakan tarafından belirlenen ve program ödeneklerinin emrine tahsis edildiği bir program sorumlusu bulunur. Bunlar, her sene parlamentoya sunulacak bir yıllık performans projesi oluştururlar. Program sorumlusu görevli; programını, operasyonel

³⁷⁶ BULLAIN, Nilda/ TOFTISOVA, Radost: "A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation", The International Journal of Not-for-Profit Law, C.7-4, International Center or Not-For-Profit Law, Washington 2008, http://www.icnl.org/research/journal/vol7iss4/art_1.htm#_edn69.

program bütçelerine bölebilir ve her bütçe için bir sorumlu belirleyebilir. Operasyonel program bütçesi sorumlusu da kendi bütçesini, birden çok operasyonel program ünitesine bölme ve her bir ünite için ünite sorumlusu belirleme olanağına sahiptir. Sorumlular; kendilerine bırakılan ödenekleri, kendileri için belirlenen hedeflere ulaşmak amacıyla özgürce yönetebilirler. Bu hedefler ve hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini ölçecek endikatörler, sorumlular ile onların bir altındaki sorumlular arasında belirlenir. Bu belirleme, işletmelerce uygulanan yönetim diyalogu çerçevesinde gerçekleşir. Bakanlığın politikasından, bakan; bu politikanın uygulamaya konulmasından ise program sorumluları sorumludurlar. Devlet kademesinde bir sorumluluk zincirinin oluşturulması, diyalog ve ortak çalışma kültürleri; Fransa'da bu şekilde kamuda alışılmış hiyerarşik sistemin yerine geçmektedir³⁷⁷. Türkiye için de Program Bazlı Performans Bütçe Önerisi kapsamında böyle bir sistem önerilmiştir³⁷⁸.

1.2.1.2.3. Özerk Kuruluşlar

Yürütme organı bünyesindeki hiyerarşik yapılanma; üstün astı, astın üstü kollaması şeklinde hak ve özgürlükler alanının kabul edemeyeceği bir amatörce çalışma biçiminin yerleşmesine vesile olmuştur. Bu durum; 1970'lerden itibaren, kamu yönetimi içinde, ama hiyerarşik yapı dışında yeni birimlerin oluşmasına yol açmıştır. Bu birimler, özerklik ve uzmanlık ölçütlerine dayanırlar. Varlık nedenleri, birey hak ve özgürlüklerinin korunması ve kamu hizmetinin iyileştirilmesidir. Organik ve işlevsel bağımsızlıkları, kendilerine verilen düzenleme ve koruma öz-görevlerini daha iyi şekilde yerine getirmelerini sağlar. İlgili oldukları sektöre ilişkin meslek ahlak ilkeleri koymak, oyunun kurallarını belirlemek, arabuluculuk yapmak, kurallara saygıyı sağlamak ve aksi halde yaptırım uygulamak; başlıca görevleri arasındadır. Bütün bu görevlerinde ilk ve başlıca kaygı, ilgili

³⁷⁷ Bkz. Bütçe Yönetimi ve Kamu Muhasebesine dair 7.11.2012 tarih ve 2012-1246 sayılı Kararname madde 70, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026597003&dateTexte=&categorieLien=id>.

³⁷⁸ Bkz. IŞIK, Hüseyin ve Diğerleri: "Program Bazlı Performans Bütçe: Model Önerisi", V. Strateji Geliştirme Birim Yöneticileri Toplantısı, 9-10.5.2013, Gazelle Resort SPA, Bolu 2013, <http://www.itu.edu.tr/DataFiles/Dosya/2013/Program%20Bazlı%20Performans%20Bütçe%20Önerisi.pdf>.

faaliyet alanında kullanılan özgürlükleri korumaktır. Söz konusu uzman ve özerk birimler; görevlerini yerine getirebilmek için tüm devlet organlarına bilgi verme, onlardan bilgi alma, onlarla ilgili gözlem yapma, görüş bildirme, öneri getirme tavsiyede bulunma, direktif verme gibi yetkilere sahiptirler. Bu doğrultuda özerk kuruluşlar, hukukun oluşumuna da katkıda bulunurlar. İdari yargı ile karşılaştırıldığında bu makamlar daha ulaşılabilir ve sonuca ulaşmak açısından daha hızlı bir koruma sağlarlar³⁷⁹.

Özerk kurumların temel düzenleme ve denetim alanları; iletişim ve enformasyon kesimi, pazar ekonomisi kesimi, kamu yönetimi sektörü ve doğrudan insan hakları alanıdır. Demokrasinin temeli olan iletişim ve bilgi sektörü üzerinde siyasal iktidarın baskı kullanma eğilimi ve teknik ilerlemelerden kaynaklanan riskleri bertaraf etmek için kurulan kurumlara örnek olarak Basının Saydamlığı ve Çoğulculuğu Komisyonu ile Bilişim ve Özgürlükler Komisyonu örnek olarak verilebilir. Kamu yönetimi sektöründe kurulan özerk kuruma ise Ombudsman (Kamu Denetçisi) ya da Arabulucu adı verilmektedir. Görevi, her düzeyde kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemektir. Genel yetkili olup yansız ve bağımsız bir statüden yararlanan Ombudsman; araştırma, inceleme, tavsiyede bulunma, buyurma ve suçlama yetkilerine sahiptir. Son olarak tek görevi insan haklarını korumak olan birimlere örnek olarak Halkın Avukatı Kurumu, İdari Belgelere Giriş Komisyonu ya da Azınlık Hakları Komisyonu örnek olarak verilebilir. Pazar ekonomisi sektörünün başlıca komisyonları ise Borsa İşlemleri Komisyonu, Rekabet Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Sigorta Denetim Komisyonudur³⁸⁰. AB, kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerin rekabete açılmasını desteklemektedir. Bu noktada mal ve hizmeti sunan "işletici"- ki bu, kamu hukuku statüsüne sahip bir teşebbüs de olabilir- ile oyunun kurallarını koyan ve uygulanmasını denetleyen "düzenleyici" ayrımının yapılmasının AB'ce üye devletlerden istenmesi, Pazar ekonomisi sektöründeki özerk kuruluşların çoğalmasını teşvik etmiştir³⁸¹.

³⁷⁹ KABOĞLU, Özgürlükler, s.133-134,138-139,141-143.

³⁸⁰ KABOĞLU, Özgürlükler, s.139-141.

³⁸¹ ULUSOY, A: "Kamu Hizmeti Anlayışındaki Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmetine Etkileri", Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.2, Ankara 1998, s.21, aktaran: TAN, s.14.

Türk kanunkoyucu ise- Tabiat ve Kültür Varlıklarını Koruma Kurulu örneğinde olduğu gibi³⁸²- bu sektörlerde Yasama ve Yürütme'den bağımsız olmak yerine müdahaleye açık biçimde bu iki organ içinde, siyasi ya da danışma niteliğinde ve çoğunlukla kurul şeklinde örgütlenmiş birimler tercihinde bulunmuştur³⁸³. Buna karşılık iletişim ve pazar ekonomisi alanlarında özerk kurumlar da bulunmaktadır. Türkiye mevzuatında "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" kavramı ile ifade edilen özerk kuruluşların ilki 1981'de kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'dur. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu; Türkiye'deki diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlardır. Ekonomide rekabet ve etkinliğin artırılması hedefiyle kapitalist ekonomik sistemi sürdürülebilir kılmaya dönük özerk kuruluşlar; diğer yandan, merkezlerin karar yetkilerini ve müdahale alanlarını daraltmaktadırlar. Ancak bu hedefin gerçekleşmesi, her şeyden önce bu kuruluşların gerçekten özerk olmalarına bağlıdır. Kuruluşların profesyonel çalışmasını garantileyecek en önemli hususlar; kuruluşların karar organı olan kurulların üyelerinin görev süresini uzun tutmak, yeniden seçilme olanağı tanınmamak ve görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını çok sıkı koşullara bağlayıp bu koşulların varlığını saptamayı, atamaya yetkili organın mutlak takdirine bırakmamaktır. Türkiye uygulamasında, kurul üyelerinin yeniden seçimi olanağı açık tutulmuştur. Bu yol kapatılmış olsaydı dahi, bu kurullarda görevin gerekleri yerine hükümetin talimatlarına göre iş gören kimseler; görev sürelerinin sonlarında başkaca talep gören makamlara yerleştirilebilirlerdi. Bu konuda en yeni örnek, ana muhalefet partisi milletvekili Aykut Erdoğan tarafından Sayıştay raporlarına dayanılarak 2.12.2013 tarihli Meclis konuşmasında açıklanan görevlendirmedir: Erdoğan'nun açıklamalarına göre, temel fonksiyonu çiftçiyi finanse etmek iken, döneminde bir alışveriş merkezine- Banka'nın sonradan aynı tarih ve sayıyla değiştirilen olumsuz istihbarat raporuna

³⁸² TAN, s.15.

³⁸³ KABOĞLU, Özgürlükler, s.143.

rağmen- Cumhuriyet tarihinin en büyük batık kredisini (670trilyon TL) kullandıran Ziraat Bankası'nın genel müdürü; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na üye yapılmıştır. Bu şekilde eski genel müdür, çalıştığı Ziraat Bankası'nı denetleyecek şekilde görevlendirilmiştir. 1988'de Özal hükümeti döneminde çıkarılan bir KHK ile Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) üyelerinin görev süreleri indirilerek, üç ay içerisinde Kurul'a yeni üyelerin atanması sağlanmıştır. Benzer bir müdahale 2001'de DSP-ANAP-MHP Koalisyonu hükümeti döneminde BDDK'ya yapılmıştır³⁸⁴.

1.2.2. Bir Sosyal Hukuk Devleti Aracı Olarak Fren ve Denge Mekanizmaları

Tek elde toplanmış anayasal yetkileri, seçmen düzeyine yaklaşacak şekilde dağıtmak anlamına gelen desantralizasyondan farklı olarak fren ve denge mekanizmaları; ister merkeziyetçi ister desantralize bir yapı olsun, merkezlerde toplanmış yetkilerin yoğunluğunu azaltmaktadırlar.³⁸⁵ Bir hukuk devletinde, kişilerin ellerindeki kamusal yetkileri kötü ya da kötüye kullanmaları riski; onların karakter ve yeterliliklerine bırakılamaz. Bu risk, hukuk kuralları ile bertaraf edilmeye çalışılır. Bu doğrultuda her devlet işlem ve eyleminin yargısal denetime tabi olması, demokratik hukuk devletinin asgari şartlarındandır. Bu konu, yukarıda Bütçe Hakkının Kullanımında Yetkilerin Ardılı Sorumluluklar başlığı altında irdelenmişti. Demokrasi kültürü ve tecrübesi; bir yandan temel ulusal bağımsız denetim kurumlarının yetkilerini genişletmekte, bir yandan da denetim mekanizmasına başkaca dengeleyici ve frenleyici kurumları eklemektedir.

1.2.2.1. Liyakat Denetimi: Performans Ölçümü

³⁸⁴ TAN, s.25.

³⁸⁵ Bu noktada dekonsantrasyon kavramı kullanılabilir. Ancak dekonsantrasyon kavramı; "bir çalışma ofisinin ya da bir resmi görevlinin ya da bir merkezi departmanın ya da bir bakanlığın karar almak ya da faaliyetleri yönetmek konusunda bir ölçüde yetki devraldığı kamu idaresi süreci" tanımıyla, idari desantralizasyonun bir biçimi olarak literatüre yerleşmiştir. Ofis ya da resmi görevli, aldığı kararlarla ilgili merkezi departman ya da bakanlığa hesap verir. Türkçede bu kavrama karşılık olarak, "yetki genişliği" kavramı kullanılmaktadır. Yetki genişliği; yerel birimlerin, merkezi hükümetin yerel temsilcileri gibi hareket ettiği, personeli idare ettiği, kendilerine merkezi hükümetçe tahsis edilen kaynakları harcadığı ve hiyerarşide daha üst kademelere karşı hesap vermekle sorumlu olduğu hallerde söz konusudur, bkz. BOSSUYT/ HAUCK/ KEIJZER, s.17.

Performans (randıman); yeterlilik, uzmanlık ve dürüst çalışma gerektirir. Performans değerlendirmesinin; niteliği ve başarıyı görünür kılmak ve teşvik etmek, eğitim ve görev yeri değişikliği ihtiyaçlarını belirlemek ya da kaliteli işgücünü istihdam etmek gibi etkileri olabilir. Performans denetimi, personelin performansını ve idari birimlerin (dolayısıyla idari birimlerin yöneticilerinin ve en üst yönetici olan bakanın) performansını ölçmek için kullanılır. Bu şekilde- ve ancak iş güvencesinin garanti altında olduğu bir devlette- üretim için kullanılan kısıtlı ve ortak kaynaklardan en verimli şekilde faydalanma sağlanabilir. Öte yandan, subjektif değerlendirmeye yer bırakmayan performans denetimi; amirin yetkilerini daraltarak, bu yetkileri kötü ya da kötüye kullanmasını da engelleyebilir.

Bu noktada öncelikle iş güvencesi meselesine değinmek gerekir. İster kamu sektöründe ister özel sektörde olsun her çalışan ve her işveren, diğeri ile bir iş görme ilişkisi içerisindedir. Bu ilişkide çalışan tarafı hizmet edim borcunu, işveren tarafı para edim borcunu yüklenmiştir. Kamu sektörü ilişkisinde işveren tarafı devlet tüzel kişiliği, yani millettir/ halktır³⁸⁶. Bu ilişkilerde işveren tarafı, liberal devrimin kazanımı mülkiyet hakkını; çalışan tarafı, sendikal mücadelelerin kazanımı çalışma hakkını temsil eder. Bu iki hakkın birbirlerini sınırlama ölçüsünü; uluslararası insan hakları sözleşmeleri,

³⁸⁶ Bu açıdan kamu sektörü ilişkisinde işgören tarafını, kamu kurumlarında çalışan herkes- milletvekili, cumhurbaşkanı, başbakan, bakan, belediye başkanı, belediye meclis üyesi, il genel meclisi üyesi, muhtar, köy ihtiyar meclisi üyesi, memur, idari hizmet sözleşmesi ile çalışan sözleşmeli personel, özel hukuk iş sözleşmesi ile çalışan işçi ve maaşı devletçe ödenen diğeri tüm görevliler- oluşturur. Türkiye kamu personel rejimi, yoğunluklu olarak memur statüsü üzerine kurulmuştur. Memur; göreve halk seçimi ya da sözleşme ile değil, ama atama yoluyla gelir. Memurun göreve sözleşme ile gelmemesi, onun iş ilişkisinin kuruluş ve devamı aşamalarında pazarlık yapamaması sonucunu doğurur. Yasama organı; milleti temsilen, kamu kurumlarına alınacak memur sayı ve niteliğine ve bunların tabi olacağı hukuki rejime karar verir. İdare, bu kadrolara göre memur alımı olacağını ilan eder. Aranacak koşulları taşıyan ve memur olmak isteyen kişiler başvurur. Aralarından inceleme ya da sınav sonucu bazıları atanır. Atamanın sözleşmeden farkı, atanmanın olumlu beyanına ihtiyaç duymaksızın hukuken sonuç doğurmasıdır. Buna karşılık memur vazgeçerek atama işlemini reddederse, işlem geçmişe etkili olarak ortadan kalkar. Yani aslında pratikte atama işlemi ile kurulan ilişki de, sözleşme ile kurulan ilişki gibi karşılıklı rızaya dayalıdır. İş ilişkisinde memurların tabi olacağı iş rejiminin (memurluğa giriş, hak, yükümlülük ve sorumluluklar) genel, soyut ve kişilik dışı şekilde mevzuat ile belirlenmiş olması durumu; memurun, bir statü hukukuna tabi olduğu şeklinde ifade edilir. Bu şekilde kamu işinin kayırmacı değil, liyakate dayalı usulle sürdürülmesi sağlanabilir (GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1467, 3. Baskı, Eskişehir 2005, s.273 vd.).

anayasalar ve yasalar³⁸⁷ çizer³⁸⁸. Türkiye’de işin sürekliliği açısından çalışma hakkı; iş sözleşmesinin feshinin geçerli bir nedene dayandırılması zorunluluğu³⁸⁹, geçerli sebebi ispat yükünün işverene ait olması, geçersiz feshin işe iade ve tazminat ödeme sonucunu doğurması gibi hükümlerle tesis edilmeye çalışılmaktadır. İşçinin performansı ve işletmenin gereklerinden kaynaklanan nedenler- örneğin ekonomik nedenler- işçinin iş sözleşmesinin işverence feshinin geçerli nedenlerindendirler. Türkiye’de

³⁸⁷ Özel hukuk iş görme sözleşmelerinden olan hizmet (iş) sözleşmelerinden doğan ilişki, sosyal devletlerde sadece sözleşme serbestisinin hakim olduğu liberal Borçlar Kanununun genel kuralları ile düzenlenmez. İşçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumlulukları, İş Kanunları ile ayrı özel bir düzenleme alanı gerektirir. İşverenin mülkiyet ve girişim hakkı ile işçinin çalışma hakkı çakıştığında iş ilişkisinin sürekliliğini sağlamak, İş Hukuku’nun en önemli konusu ve sorunudur. İşçinin iş güvencesi kapsamında iş ilişkisinin sürekliliğini sağlamak için, işverenin fesih hakkı sınırlanır. Bu noktada, bir hakkın sınırlandırılması konusundaki anayasal güvenceler ve uluslararası rekabet ortamında sermayeyi ülkede tutma ve ülkeye çekme gereği de gündemdedir.

³⁸⁸ Türkiye’de yakın bir geçmişe kadar iş sözleşmelerinde sözleşme ve feshetme serbestisi geçerli idi. İşçinin anayasal çalışma hakkı, hakkın kötüye kullanılması yasağı ile sağlanmaya çalışılıyordu. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Konferansı’nda 1982’de kabul edilen Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 sayılı Sözleşme’nin Türkiye tarafından 1994’te onaylanması ile bu Sözleşme’ye uyum sağlamak üzere iş güvencesine ilişkin yasal değişiklikler yapılması zorunluluğu doğmuştur. Bu amaçla kamuoyunda İş Güvencesi Yasası olarak bilinen İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştırılanlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (No:4773, R.G: 15.8.2002- 24847) ancak 2002’de çıkartılmıştır. Yasa ile iş sürekliliği noktasında işçinin çalışma hakkı gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Buna karşılık Türk iş güvencesi düzenlemesi, Sözleşme hükümlerinin tüm ekonomik faaliyet alanlarına ve iş sözleşmesi ile çalıştırılan tüm işçilere uygulanacağına ilişkin ILO Sözleşmesi’nin 2. maddesiyle uyumsuzdur.

³⁸⁹ İşçinin performansı, davranışları ve işin, işyerinin, işletmenin gereklerinden kaynaklanan nedenler; iş sözleşmesinin işverence feshinin geçerli nedenlerindendirler. “İşletmeyi veya işyerini etkileyen objektif nedenlerle ortaya çıkan işgücü fazlalığı sonucunda, işçinin işyerinde çalışma olanağı ortadan kalkmış ise fesih için geçerli bir sebebin varlığından söz edilir. İşveren, amaç ve içeriğini belirlemekte serbest olduğu işletmesel kararlar alabilir. Ancak işletmesel karar sonucunda tedbir olarak düşünülen feshin, zorunlu hale gelmiş olması gerekir(...) İşletmesel kararlar varılmak istenen hedefe fesihten başka bir yolla ulaşmak mümkün ise fesih için geçerli bir nedenden söz edilemez. Fazla çalışmalar kaldırılarak, işçinin rızası ile esnek çalışma biçimleri getirilerek, işçiyi başka işte çalıştırarak ya da meslek içi eğitime tabi tutarak amaca ulaşma olanağı var iken feshe başvurulmaması gerekir. Kısaca “fesih son çare olmalıdır” (ultima ratio) ilkesi gözetilmelidir.” (Y9HD, E.2006/4878, K.2006/8253, 3.4.2006, www.calismatoplum.org). Performans konusunda ise İş Kanunu’nun (No: 4857, R.G: 10.6.2003- 25134) gerekçesinde hangi hallerin işçinin yetersizliği nedeniyle geçerli fesih hakkından sayılacağı örnek olarak sınırlayıcı olmayacak şekilde sayılmıştır. Bunlar; ortalama olarak benzer işi görenlerden daha az verimli çalışma, gösterdiği niteliklerden beklenenden daha düşük performansa sahip olma, işe yoğunlaşmasında giderek azalma, işe yatkın olmama, öğrenme ve kendini yetiştirme yetersizliği, sık sık hastalanma, çalışamaz duruma getirmemekle birlikte işini gerektiği şekilde yapmasını devamlı olarak etkileyen hastalık, uyum yetersizliği halleridir. Bu yetersizlik sayılma nedenleri dışında işçiyle yapılan iş sözleşmesi, işyeri personel yönetmeliği, kurumsal çalışma ilkeleri veya işyerine özgü performans değerlendirme kriterlerinde yer alan işçinin verimliliğiyle ilgili beklentilerin karşılanmaması halinde de geçerli sebeple fesih uygulanabilir. Ancak feshin geçerli bir nedene dayanıyor sayılabilmesi için işin gerektirdiği bilgi, beceri, deneyim gibi yetkinlikler, işyerine uygun davranışlar ve çalışandan gerçekleştirmesi beklenen iş ve kişisel gelişim hedeflerinin ölçülmesinde önceden saptanmış ve işçiye tebliğ edilmiş objektif, gerçekçi, makul ve işyerine özgü ölçütler kullanılmalıdır. Düşük ya da düşme eğilimli sonuçların süreklilik göstermesi gerekmektedir. Performans ve verimliliğin yükseltilmesine dönük hedeflere ulaşılamaması, tek başına geçerli neden değildir (Y9HD, E.2009/23840, K.2010/20703, 28.6.2010, Kazancı Bilgi Bankası).

kamu personel yönetimi sistemi ise, ağırlıklı olarak memur sınıfı üzerine kuruludur³⁹⁰. Memurların görevine de, DMK'nun 18'inci maddesine göre ancak kanunda yazılı hallerde son verilebilir. Ancak bu nedenler arasında, kamu ekonomisi gerekleri bulunmaz. Bu nedenle bütçe tedbirleri, mali politikalarda değişiklik, hatta memura ihtiyacın kalmaması hali dahi³⁹¹; memurun işine son verilmesinin geçerli nedeni değildir. Öncelikle bu nedenle, memurlar; iş güvencesi açısından işçilerden avantajlı konumdadırlar. Bir kadronun kanunla kaldırılması mümkündür; ancak, DMK'nun 91'inci maddesi bu durumda kaldırılan kadroda çalışan memurun kendi kurumunda veya bir başka kurumda eş değerde bir kadroya atanmasını öngörmektedir. Performans konusunda ise memurların değerlendirilmesi konusu, DMK'nın Siciller başlığı altında düzenlenmiştir. Memurun yetersizliği, memuriyetine son verilmesi nedenlerindedir³⁹². Ancak pratikte, bu şekilde işine son verilen memur; yok denecek kadar azdır.

İdari birimlerin performans denetimi ise, bütçe tercihlerinin rasyonalizasyonu kapsamında Planlayıcı Programlayıcı Bütçe Sistemi (PPBS) şeklinde adlandırılan sistem ile gündeme gelmiştir. Bu sistemin bileşenleri, program bütçe tekniği ve politika analizidir. Program bütçe tekniği; kullanılan kamusal kaynak sonucu vaat edilen ve ardından gerçekleştirilen kamu hizmeti ya da idari görev miktarını ortaya koyduğu gibi, idari faaliyetin 1'den çok sene için planlanmasını da sağlar. Politika analizi ise; maliyet-fayda gibi çalışmalarla, güdülen hedefe ulaşmanın en iyi çözümlerini ortaya koymanın aracıdır. Politika analizinin temel faydası ise;

³⁹⁰ Kamu personel yönetimi, DMK'da dört temel istihdam türü üzerine kuruludur: memur, sözleşmeli personel, işçi, geçici personel. İşçiler, iş güvencesi açısından İş Kanunu'na tabidirler. DMK dışında kendi özel yasaları ile çalışan kamu görevlileri; TSK personeli, hakim ve savcılar ve üniversite öğretim üyeleridir.

³⁹¹ Türkiye'de kamu kesiminde kadro çoğaltma, işsizlikle mücadele yöntemi olarak kullanılmıştır. Bu siyasi amaç doğrultusunda kadrolara yerleştirilen memurlar, "görünmez işsizlik" kavramını doğurmuşlardır (BOZKURT, Ömer: Memurlar: Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 187, Ankara 1980, s.106).

³⁹² Memurun siciline yansıyan yetersizliği, uyarı olması bakımından DMK'nun 117'nci maddesine göre kendisine gizli bir yazı ile ve atamaya yetkili sicil amirince bildirilir. DMK m. 120'ye göre iki defa üst üste olumsuz sicil alan memur; başka bir sicil amirinin emrine atanır. Burada da olumsuz sicil alması halinde memuriyetle ilişkisi kesilir. Bu kişi hakkında T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun emeklilikle ilgili hükümleri uygulanır. Memur, olumsuz sicil notuna karşı idari yargıda iptal davası açabilir. Olumsuz kanaatin dayanağının somut olay ve belgelerle kanıtlanamaması halinde olumsuz sicil verilmesi işlemi, hukuka aykırıdır.

hedeflere ulaşmak konusunda elverişli araçları ortaya koymaktan ziyade, ulaşılacak hedeflerin keşfedilmesindedir. Böylelikle analiz; karar merkezlerinin inisiyatif alanını daraltarak, yetkili kişiler üzerinde bu yetkilerini kamu yararına dönük kullanması konusunda baskı yaratmaktadır. Başkan Johnson; PPBS'ni Federal Hükümet'in tamamında uygulamaya karar verdiğinde sistemin,

1. Amerika ulusunun hedeflerini net ve süregelen biçimde belirlemeyi,
2. Bu hedefler arasından en acillerini seçmeyi,
3. Bu hedeflere en düşük fiyat ve en faydalı şekilde ulaşmanın alternatif araçlarını aramayı,
4. Programların sadece mevcut seneyi değil ama ilerleyen seneleri de içerecek şekilde fiyatlarını belirlemeyi,
5. Her doların bilerek harcandığından emin olmak için gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarını (performansını) ölçmeyi

mümkün kılması gerektiğini ifade etmiştir. Bu doğrultuda idari birimler; hizmetlerini rakamlarla ifade olunan hedefler şeklinde sunmak, kararlarını ve yaptıkları seçimlerin nedenlerini ortaya koymak ve finansal belgelerini hazırlamakla yükümlendirilmişlerdir³⁹³.

Bu yeni anlayışa göre her programa, belirli amaçlar; bu amaçlara, bir ya da birden çok performans/ sonuç ölçücüler (endikatörler) ve her endikatöre de, belirli bir zaman diliminde ulaşılacak somut hedef özgülenmiştir. Bu yöntem ile gerçekçi ve anlaşılır olacak şekilde ve ancak sınırlı sayıda hedef seçilebilir. Bu şekilde eskiden yüzlerce madde halinde ifade edilen bütçeler; çok daha kısa, sistematik ve böylece anlaşılıp değerlendirilebilir bir format kazanmışlardır. Programın stratejisi; program sorumlusu tarafından, bakanın politikası ile uyum içerisinde tanımlanır. Bakanlıklar arası bir komite, endikatörlerin uygunluğunu ve güvenilirliğini denetler. Bu denetim, mali müfettişler gibi teftiş ya da denetim birimleri görevlilerince gerçekleştirilir. Bu hedefler ve endikatörler Fransa'da Finans Yasası tasarısı ekinde parlamentoya sunulur. Bu dokümanın adı, yıllık

³⁹³ GODARD, M. Jean- Charles: La Rationalisation des Choix Budgétaires (La Méthode R.C.B.), Service du Premier Ministre Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics, 1970, s.1-5.

performans projesidir³⁹⁴. Örneğin Fransa’da “Güvenlik” misyonunun iki programı vardır: Ulusal Polis (Program 176) ve Ulusal Jandarma (Program 152). 1 Ağustos 2001 tarihli Finans Yasalarına İlişkin Organik Yasa (LOLF) madde 54-4’te öngörüldüğü üzere Kesin Hesap Kanunu Tasarısı’na ek olarak hazırlanan 2012 Yıllık Performans Raporu’nun Güvenlik Misyonu kısmında sırasıyla; yıllık performans raporunun stratejik bilançosu, performans hedef ve endikatörleri, vergi ve benzeri ödenek ve harcamaların sunumu, harcanan her bir Avro’nun gerekçesi, operatörler ve program ve aksiyonların maliyet analizi verilmiştir. Ulusal Polis programının endikatörlerinden biri, Polis bölgesinde gerçekleşen kaza, ölüm ve yaralanma sayısıdır. 2012 ortası için ölüm sayısı, 1106 olarak öngörülmüş; gerçekleşme sayısı, 1040 olmuştur. 2010 gerçekleşme rakamlarından başlatılan Rapor’da bu sayının seneler arası gelişimi yüzdelik oranlarla da verilmektedir³⁹⁵.

Türkiye’de 1973 yılında hükümet, PPBS’ne geçişi öngörmüş, ancak uygulamamıştır. Daha sonra 1996 yılında performans denetimi³⁹⁶ öngörülmüş; ancak idarelerin bütçeleri bu denetime uygun hazırlanmadıkları için, bugüne kadar Türkiye’de “**kamu idarelerinin doğru şeyler yapıp yapmadıkları, doğru şeyleri de en az maliyetle yapıp yapmadıkları**”³⁹⁷ ne denetim kurumlarınca ne de kamuoyunca denetlenebilmiştir.

³⁹⁴ Ministère de l’Economie et des Finances, Le Forum de la Performance, “La performance de l’action publique”, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/lessentiel/dune-logique-de-moyens-a-une-logique-de-resultats/strategie-objectifs-et-indicateurs-de-performance.html>.

³⁹⁵ Bkz. République Française, Mission Ministérielle, Rapports Annuels de Performances, Annexe au Projet de Loi de Réglement des Comptes et Rapport de Gestion pour Sécurité 2012, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/2014/DOFP/DOFP_TOME_2.pdf.

³⁹⁶ Çalışmalarda çoğunlukla Planlayıcı Programlayıcı Bütçe Sistemi ile Performans Esaslı Bütçe Sistemi’nin farkı, anlaşamadığı için açıkça ortaya konamamaktadır. Program bütçe, geleceği planlamaya dönüktür. Hükümet faaliyetlerinin bir projeksiyonudur. Alternatif faaliyetler arasından seçilmesi gereken en iyiyi gösterir ve performansı ölçer. Performans bütçeleme ise geçmiş üzerine kuruludur, gerçekleştirilenlere dayanır. Program bütçelemesinde belirgin olan; her birim için kurulu olan fonksiyonlar, programlar ve onların alt ayrımlarıdır ve bunlar, doğru ve anlamlı data ile ilişkilendirilmişlerdir. Performans bütçelemede ise öne çıkan; birim maliyetleri, çalışma süresi hesabı ve performans standartları gibi yönetim araçlarıdır, bkz. GUPTA, J.R: Public Economics in India, Atlantic Publishers & Dist, Delhi 2007, s.126 vd.

³⁹⁷ MUTLUER/ ÖNER/ KESİK, s.119.

1.2.2.2. Kalkınma Politikalarının Belirlenme ve Yönetiminin Denetlenme Aşamalarında Parlamento ve STK'ların Dahiliyeti

Vatandaşların, ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığına ilişkin gelişen hassasiyetini gören parlamenterler, daha geniş bir inisiyatif ve bütçenin uygulanmasını denetleme yetkisi ile mali yetkilerinin artmasını talep etmişlerdir. Yeni kamu yönetimi anlayışındaki orijinallik; yukarıda açıklandığı üzere parlamentonun, ödenekleri idareye eskiden olduğu gibi hedef belirlemeden değil, ama gerçekleştirilecek hedefleri/sonuçları belirleyerek ve daha sonra bu gerçekleşmeyi sınavacağı şekilde tahsis etmesindedir. Eskiden parlamentolar, hizmetleri ve hizmetler için ayrılan ödeneği toptan oylamakta; bu şekilde bütçelerin önemli bir bölümü, otomatik olarak hükümetin hazırladığı şekilde Parlamento'dan geçmekteydi. Talep edilen ve harcanan her Avro'yu gerekçelendiren bu yeni sistemi kullanan ülkelerde parlamentolar, bütçenin tamamı üzerinde gerçekten söz sahibi olabilmektedirler. Bu sayede parlamentolar, ödeneklerin programlar arası hükümetlerce öngörölmüş dağılımında değişiklik yapabilmektedirler. Bu şekilde, parlamentoların araştırma yetkileri de güçlenmiştir: Artık idareci, mali karar yönünden dahi profesyonel sır perdesi arkasına sığınamayacaktır. Tabi ki parlamentoyu basit bir tasdik kurumu olmaktan kurtaracak bu düzenleme, milletvekillerinin ve özellikle iktidar grubu milletvekillerinin kendilerine emanet edilmiş yetkileri milletvekili sorumluluğuna uygun kullanma ve aldıkları yüksek maaş kalitesinde hizmet sunabilmeleri ile pratikte farklılık yaratabilir³⁹⁸.

Sivil toplumun parlamentonun çalışmalarına katkısı ise; komisyon ve alt komisyon çalışmalarının kamuya açık yürütüldüğü, yasama bilgisine ulaşılabilirliğin olduğu ve komisyonların STK'larla toplantılar düzenlediği ve yasalar ve bütçeler üzerine raporlar topladığı hallerde destekleniyor demektir. Pek çok ülkede gerçekleştirilen yasal reformlar, sivil toplumun katılımını kolaylaştırmıştır.

³⁹⁸ Bkz. KABOĞLU, Özgürlükler, s.157 vd.

1.2.2.3. Ulusal ve Uluslararası Bağımsız Denetim Kurumları

Kamu parasının ve mali yetkilerin, Anayasa ve uluslararası sözleşmeler ile garanti altına alınmış insan hakları güvencelerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını denetleyecek olan ulusal ve uluslararası bağımsız denetim kuruluşları; hukuki yaptırıma hükmetme yetkileri bakımından, denetim yapacak parlamento, gönüllü kuruluşlar ve kamuoyundan farklılaşır.

2. ULUSAL ZENGİNLİĞİMİZİN KULLANIM ESASININ DEMOKRATİKLİK ANALİZİ

Ulusal zenginliğin kullanım esasının demokrasiye uygunluğunun analizi; toplumun ürettiği milli gelirin, o toplum içerisinde parasal (materyal) bakımdan adil paylaşılıp paylaşılmadığının analizidir. Adil paylaşım bakımından ölçü, insan haklarıdır. Bütçe hakkının çeşitli insan haklarıyla karşılaşması sırasında, bu iki hak arasındaki uzlaşmanın (birbirini sınırlamanın) nasıl yapıldığı; bütçe hakkı ile karşılaşan söz konusu haktan öncelikle faydalanan toplumsal sınıfın, milli gelirden aldığı payı yansıtacaktır. Kişilerin milli gelirden aldıkları pay, iki aşamada ortaya çıkar. Bunlardan ilki, kişinin kamusal harcamalara katılım yükü; ikincisi, kendisine dönük yapılan kamusal harcamalardır. Ulusal zenginliğin paylaşımı, toplum içerisindeki kişilerin siyasal eşitler olup olmadıklarını ortaya koyacaktır.

Milli zenginliğin maddi kullanımını çalışırken ikinci olarak ele alınması gereken konu, demokrasiye yatırımdır. Demokrasinin özü, siyasette aktif ve toleranslı bireydir. Bu nitelikteki bireyin ise; karşılanması gereken eğitim hakkından, sosyal güvenlik ve adil yargılanma hakkına değin nitelik yanında niceliksel, yani parasal bir karşılığı vardır. Demokrasinin vatandaşını oluşturmaya yönelik kamu harcamaları üzerinden siyasi iktidarın demokrasiyi gerçekleştirmek konusundaki istek ve kararlılığı ölçülebilir.

2.1.Ulusal Zenginliğin Adil Paylaşımı Bakımından Demokratik Uygunluk

Toplumun belirli kesimlerinde (hükümdar, din adamları, toprak ağaları, silahlı kuvvetler) toplanmış imtiyazlar (zenginlik, hak ve yetkiler) bütününden kendisini kurtaran ilk sınıf; burjuvalar olmuştur. 1789 Devrimi; eşitlik söylemi ile zenginliğe, silaha, dine, geleneğe dayandırılan imtiyazları herkesin sırtından kaldırmıştır. Artık vergi, hem herkesten toplanacak; hem de toplanmasına karar verilen vergi, parlamentonun onayına sunulacaktır. Ancak parlamentonun oluşumu için seçme ve seçilme hakkı, yalnızca mülk sahibi erkeklere tanınmıştır. Sendikal örgütlenme yasaktır. Yani burjuva sınıfının kurduğu demokrasi öncülü liberal siyasal örgüt; siyasal ve ekonomik rekabeti, sadece kendi sınıfına tanımıştır. Örgütlü hareket ettiği

takdirde tüm üretimi durdurma gücüne sahip kalabalık işçi sınıfının kolektif mücadelesi; ekonomik ve siyasal rekabete, sunduğu hizmet unsuru ile katılmasını ve toplumsal zenginlik ve özgürlüklerden pay almasını sağlamıştır³⁹⁹. Kurulu düzeni (statükoyu) korumak isteyen egemen sermaye sınıfı; hukuk sistemine yeni hakların eklenmesi konusunda işçi sınıfı ile uzlaşarak, kapitalist ekonomik sistemi muhafaza etmeyi başarmıştır⁴⁰⁰. Liberal Anayasacılık hareketinin böylece dönüşümü ile ortaya çıkan Sosyal Anayasacılık; hem ulusal düzenlemelerde, hem uluslararası sözleşmelerde ikinci kuşak hakları yaratmıştır. Ancak, ekonomik güç ya da sayısal kalabalığı olmayan gruplar, siyasal iradede temsil bulamamaya devam etmektedirler: azınlıklar, göçmenler, eşcinsellerin yanı sıra başkalarının haklarını savunan gönüllüler- bu kapsamda insan hakları savunucuları, pasifistler, feministler, çevre hakkı savunucuları, hayvan hakları savunucuları- ve hatta ortak yaşam felsefesi ile hayvanlar, doğa ve gelecek kuşaklar. Öte yandan, ulus devlet içinde paylaşacak bir zenginliği ve dolayısıyla özgürlüğü kalmamış toplumlar vardır: sömürge olmaktan yeni çıkmış toplumlar. İşte demokrasi ve insan hakları anlayışının, toplumun hatta yerkürenin tüm toplumlarının her bireyini içine alacak şekilde evrimleşmesi; üçüncü kuşak insan hakları dönemini başlatmıştır. Yukarıda sayılan sosyal azınlık gruplarının siyasal mücadeleye katılabilmeleri için- özellikle demokrasi kültürü yerleşmemiş coğrafyalarda- küresel aktörlerin desteği önemlidir. Öte yandan çevre hakkı, barış hakkı, kalkınma hakkı ve insanlığın ortak malvarlığına saygı hakkı gibi haklar; tek bir ulus devletinin tanıması ile gerçekleştirilebilecek haklar değildir. Üçüncü kuşak hakların, dayanışma hakları olarak adlandırılmasının nedeni; bir anlam kazanabilmelerinin, ulus devlet sınırları ötesinde insanlık ailesinin bütün üyelerinin çabalarını birleştirmesini gerekli kılmalarıdır⁴⁰¹.

İnsanlık tarihinin tecrübe ve adalet anlayışının manzumesi olan bu hakların; toplumsal yaşamda herkesin yararlanabileceği şekilde birlikte

³⁹⁹ YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: Anayasa ve Ekonomi, Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, XII Levha, İstanbul 2012, s.33-34.

⁴⁰⁰ TANÖR, s.121.

⁴⁰¹ KABOĞLU, Özgürlükler, s.530.

varlıklarının sağlanması⁴⁰² ve kötüye kullanımlarının önlenmesi⁴⁰³, sınırlanarak kendi aralarında uzlaştırılmalarını gerektirir. Bu doğrultuda hak ve özgürlükler, ancak demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olması halinde ve ölçüsünde sınırlanabilirler. Uzlaştırma görevi yasakoyucu ile idare ve çoğu zaman yargıç tarafından yerine getirilir. Özgürlükler çatışmasını uzlaştırmaya dönüştürürken hak ve özgürlüklerin kullanıldığı ortam ve koşulların göz önüne alınmasıyla "öncelik taşıyan" özgürlük- "ikinci derecede" özgürlük ayrımı yapılabilir. Birbiriyle yarışma ya da çatışma halindeki hak ve özgürlüklerin niteliklerine göre farklı ölçütler⁴⁰⁴ geliştirilir⁴⁰⁵.

T.C. Anayasası'nda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının sınırları (ölçüleri, güvenceleri), olağan haller bakımından⁴⁰⁶ 13'üncü maddede düzenlenmiştir. 2001 Anayasa değişiklikleri sonrası bu madde "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz." şeklini almıştır. Temel hakların özüne dokunma yasağı Türkiye mevzuatına ilk olarak 1961 Anayasası ile ve Bonn Anayasası'ndan

⁴⁰² Toplumsal yaşamda hak ve özgürlüklerin sınırsız kullanımı mümkün değildir; çünkü birinin hakkının kullanım alanı, bir diğersinin ile çakışabilir. Böyle bir durumda her iki hakka da kullanım alanı tanımak, her iki hakkın da sınırlanarak aralarında uzlaştırılmasını gerektirir. Birbiriyle çakışan haklara örnek olarak mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğü karşısında çevre hakkı, gelişim hakkı, barış hakkı, çalışma ve iş güvencesi hakkı verilebilir. Bu açıklama, Giriş bölümündekinin tekrarıdır.

⁴⁰³ Hakkın kötüye kullanıma yasağı, evrensel hukuk ilkesidir. Bir hakkın amaç dışı kullanımı da, hakkın kötüye kullanılması olabilir. Yine hak ve özgürlüğün başkasının hak ve özgürlüğünü yok edecek şekilde kullanımı da, hakkın kötüye kullanımınıdır. Hakkın kötüye kullanımına örnek olarak, eğitim-öğretim etkinliği görünümü altında ticari faaliyette bulunulması ve din özgürlüğünün siyasi amaçlarla kullanılması verilebilir (KABOĞLU, Anayasa Hukuku, s.244).

⁴⁰⁴ Bu ölçütler; kişi, zaman ve mekânı esas alırlar. Örneğin ifade özgürlüğüne ilişkin olarak İHAS, bu özgürlüğün görev ve sorumlulukları da içerdiğini belirterek ifade özgürlüğüne, diğer hak ve özgürlükler için öngörmediği özgül bir sınır koymuştur. Bu sınır, kitlelere hitap etme ve kitleleri etkileme olanaklarına sahip siyasetçiler gibi bir takım kişi ve meslek mensuplarına öncelikle hitap etmektedir. Aynı örnekten hareketle, ifade hürriyetinin zaman ve mekân olarak geniş çevrelere hitap edecek şekilde kullanıldığı her durumda özgül sınırı yoğunlukla gündeme gelecektir (KABOĞLU, Anayasa Hukuku, s.246).

⁴⁰⁵ KABOĞLU, Özgürlükler, s. 88.

⁴⁰⁶ Olağanüstü hallere ilişkin insan hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılma rejimi İHAS ve T.C. Anayasası'nın 15'inci maddeleri ile düzenlenmiştir. Buna karşılık T.C. Anayasası'nın olağanüstü yönetimlere ilişkin 119-122'nci maddelerindeki düzenlemeler, İHAS ve T.C. Anayasası'nın 15'inci maddelerinde öngörülmüş sınırlama ölçütlerine (sınırlarına) ve hukuk devleti ilkesine aykırılık göstermektedirler. Çünkü olağanüstü durumlarda TBMM, devre dışı bırakılmaktadır; olağanüstü hal kanun hükmünde kararname, Anayasa Mahkemesi denetimine tabi değildir; olağanüstü hal yönetim bölgelerinde ve dönemlerinde yetkili sivil veya askeri makamların işlem ve kararları üzerinde yargı denetimi, ya çok kısıtlı olarak yerine getirilebilmekte veya hiç yapılamamaktadır (KABOĞLU, Anayasa, s.248-249).

alınarak girmiştir. Hakkın varlığını anlamsız kılan, varlık amacını ortadan kaldıran, varlığı ile öznesine sağladığı temel güvenlik alanını yok eden, kullanımını imkansızlaştıran ya da çok zorlaştıran müdahaleler; hakkın özüne dokunurlar. Taşınmazı satmadan ödenemeyecek yükseklikte bir emlak vergisi, emlak ya da taşıt almayı engelleyecek yükseklikte bir emlak alım ya da taşıt alım vergisi, miras hakkını ortadan kaldıracak ölçüde yüksek oranlı bir veraset vergisi, seyahat etmeyi engelleyici boyutta bir pasaport harcı, haberleşmeyi engelleyecek boyutta PTT hizmetlerinden alınacak bir vergi, açıklamaya imkan vermeyen hayat standardı uygulaması gibi mesleği terk etmeye neden olacak bir vergi, kişilerin evlenme/ evlenmeme tercihlerini değiştirmeye varacak mali düzenlemeler⁴⁰⁷; hakların özlerine dokunur düzenlemelerdir.

T.C. Anayasası'nın 90. maddesi ile Türkiye iç hukukunun bir parçası olan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin (İHAS) sınırlamaya ilişkin ölçütleri (sınırları) de; sınırlamanın yasa ile öngörülmesi⁴⁰⁸, meşru bir amaç izlemesi (sözleşmede yer alan nedenlerden birinin varlığı) ve sınırlamanın demokratik toplumda zorunlu olmasıdır⁴⁰⁹. Bu zorunluluk, "zorlayıcı bir toplumsal ihtiyacın varlığı" şeklinde anlaşılmalıdır. Böyle bir meşru amaç çerçevesinde yapılan müdahale zorunlu olsa da, ölçülü kalmalıdır. Alınan önlemin izlenen meşru amaçla sınırlı olması ile ifade edilen ölçülülük ilkesi, Mahkeme tarafından demokratik bir rejimin dayandığı değerler ve onun belirgin özellikleri (çoğulcu, hoşgörülü, hukuka ve bireysel özgürlüklere- özellikle azınlık haklarına- saygılı) öne çıkarılarak titiz ve derinleştirilmiş bir denetime tabi tutulmaktadır⁴¹⁰.

Aşağıda bütçe hakkı ile çatışan temel haklar, çatışmaların uzlaştırılması esnasındaki sınırlamaların hukuka uygunluğu ve demokratik

⁴⁰⁷ SONSUZOĞLU, Elif: "Temel Hak ve Özgürlükler ile Vergi İlişkisi", Çeşitli Ülkelerde Anayasal İlkeler ve Türk Vergi Sisteminin Bu Açından Değerlendirilmesi, Anayasal Mali Düzen, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul 2000, s.243-244.

⁴⁰⁸ İHAM yasallık ölçütünü denetlerken yasanın niteliğini de göz önüne alır. Yasa, ulaşılabilir ve açık olmalıdır. Yasa, bireye davranışını yönlendirme olanağı verecek şekilde öngörülebilir olmalı; idari makamlara veya yargıca aşırı takdir yetkisi tanıyacak belirsizlikte olmamalıdır (KABOĞLU, Özgürlükler, s.90). Özgürlüklerin ancak yasayla sınırlanabilmesi ilkesinin sağladığı güvence için bkz. yukarıda Parlatonun Demokratik Değeri başlığı altında yapılan açıklamalar.

⁴⁰⁹ KABOĞLU, Özgürlükler, s. 89.

⁴¹⁰ KABOĞLU, Özgürlükler, s.92-93.

karşılıkları yönleriyle ele alınacaklardır. Böylelikle ulusal zenginliğin, insan hakları kategorilerinden yararlanmalarına göre sınıflandırılmış toplumsal gruplar arasında nasıl paylaştırıldığı ortaya konarak; bu gruplara ait kişilerin, Türkiye siyasal yaşamında siyasal eşitler olup olmadıkları tespit edilecektir.

2.1.1.Bütçe Hakkının Hukuk Devleti Sınırı

2.1.1.1.Ayrımcılığa Uğramama Hakkı

Ayrımcılık yasağı, İHAS'nin 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir: "Bu sözleşmede beyan edilen hak ve özgürlüklerin kullanılması cins, ırk, renk, dil, din, siyasal veya başka bir inanç, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa mensup olma, mülkiyet, doğum veya başka bir statü gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmaksızın güvence altına alınır." Ayrımcılık yasağını mali hukuk alanında değerlendirdiğimizde; bir mali düzenleme, yaşama hakkı ya da mülkiyet hakkı gibi Sözleşme ile korunan hakların kullanımı bakımından ayrımcı bir muameleye neden oluyorsa, Sözleşme'nin 14'üncü maddesi ihlal edilmiş olacaktır. Ayrımcılık yasağı, benzer durumlardakilerin aynı muameleye tabi tutulmasını gerektirir. Benzer durumdakilerin farklı muameleye tabi tutulmalarında haklı bir neden varsa ve gerçekleştirilmek istenen hedef ile kullanılan yol arasında mantıklı bir orantılılık ilişkisi varsa, ayrımcılık söz konusu olmaz⁴¹¹. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda ise ayrımcılık yasağı ve yasa önünde eşitlik ilkesi, 10. maddede düzenlenmiştir: "Herkes dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir." Anayasa Mahkemesi de eşitliği; aynı hukuksal durumda olanların aynı kurallara, farklı hukuksal durumda olanların farklı hukuksal kurallara tabi tutulması olarak tanımlar. Aynı hukuksal durumda olanların haklı bir nedenle farklı kurallara tabi tutulması, eşitlik ilkesinin ihlali sayılmaz. Haklı neden; anlaşılabilir, amaçla ilgili ve makul ve adil olmalıdır⁴¹². Ancak dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din

⁴¹¹ YALTI, s. 185.

⁴¹² İNCEOĞLU

ve mezhep ayrılığı; hiçbir şekilde eşitsiz muamelenin haklı nedeni olamaz⁴¹³. Almanya, Avusturya ve İtalya Anayasa Mahkemeleri, eşitlik ilkesini "aynı durumları aynı işleme tabi tutma gereği" ile sınırlamayıp; eşitlik ilkesinin "farklı durumları farklı işleme tabi tutma"yı da içerdiğini kararlarında ayrıca belirtirler⁴¹⁴.

Aşağıda ayrımcılığa uğramama hakkının, mali hukuk alanındaki iki görüntüsü ele alınacaktır: kamusal katılım yükünün toplum içerisinde dağılımı yönünden ayrımcılığa uğramama hakkı ve kamu harcamaları yönünden ayrımcılığa uğramama hakkı.

2.1.1.1.1.Kamusal Katılım Yükünün Toplum İçerisinde Dağılımı Yönünden: "Mali Güç" Ölçüsü

Yukarıda açıklandığı üzere hem İHAM, hem de T.C. Anayasa Mahkemesi; eşitlik ilkesini, benzer durumdakilerin aynı muameleye tabi tutulması olarak yorumlarlar. Benzer durumdakilerin farklı muameleye tabi tutulması, ancak haklı bir nedenin varlığı halinde eşitlik ilkesini ihlal etmez. Ancak dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrılığı ve benzeri statüler; hiçbir şekilde eşitsiz muamelenin haklı nedeni olamaz. Bu doğrultuda İHAM; Karlheinz Schmidt & Almanya Davası'nda⁴¹⁵ yerel zorunlu itfaiye hizmeti vermeyen erkeklerin ödediği katkı payını, sadece erkekler tarafından ödendiği için ayrımcılık yasağının ihlali olarak değerlendirmiştir⁴¹⁶. Yine İHAM; P.M. & Birleşik Krallık Davası'nda⁴¹⁷ çocuğun annesi ile evli olmayan ancak birlikte yaşayan bir babanın, çocuğun annesi ile evli bir baba ile aynı hukuki durumda olduğunu çünkü evli baba gibi çocuğuna baktığını ifade ederek yardım nafakasını vergiden indirmek konusunda evli babanın eşit muamele görme hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir⁴¹⁸. Askerlik hizmeti, maliye teorisi açısından bir aynı vergi türüdür. Türkiye'de zorunlu askerlik yükümlülüğü; Avrupa ülkelerinin aksine, devam

⁴¹³ YALTI SOYDAN, Vergi Adaleti, s.85.

⁴¹⁴ KABOĞLU, Anayasa, s.372.

⁴¹⁵ Karlheinz Schmidt & Almanya, No: 13580/88, 18.7.1994, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57880#{"itemid":\["001-57880"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57880#{).

⁴¹⁶ YALTI, s.186-187.

⁴¹⁷ P.M. & Birleşik Krallık, No: 6683/03, 19.7.2005, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69754#{"itemid":\["001-69754"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69754#{).

⁴¹⁸ YALTI, s.188.

etmektedir. Ancak bu yükümlülük, sadece erkeklere getirilmiştir. Savunmanın- hele teknolojik ilerlemelerle artık cephede karşı karşıya gelmekten farklı anlam ifade ettiği günümüzde- Türkiye’de zorunlu askerlik; inanç hürriyetine aykırılığının yanı sıra, kişinin cinsiyetinden ötürü ayrımcılığa uğramama hakkını da ihlal etmektedir.

T.C. Anayasası’nın 73’üncü maddesinde kamusal harcamalara katılım bakımından hukuki durumun aynılığının ölçüsü, “mali güç” olarak belirlenmiştir⁴¹⁹. Vergi Hukuku; kişilerin mali gücünü, elde ettikleri gelir, sahip oldukları servet ve yaptıkları harcamalar üzerinden tespit etmektedir. Mali gücü olan herkes, vergi yükümlüsü olmalı ve ayırım gözetilmeksizin gelir, servet veya harcamaları üzerinden mali gücü oranında vergi ödemelidir⁴²⁰.

Dolaysız vergiler, mükellefin mali gücüne ulaşmak açısından dolaylı vergilere nazaran daha etkin vergiler olarak kabul edilirler. Çünkü bunlar; artan oranlı tarifeler ve istisna, muafiyet ve indirimlerle mali güce göre şahsileştirilebilir vergilerdirler⁴²¹. Oysa bir mal ya da hizmet için, örneğin bir buzdolabı satın alırken dar gelirli kişinin de, yüksek gelir grubundan bir kişinin de ödeyeceği KDV ve/ veya ÖTV; aynıdır. Bu nedenle Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi gibi gelir vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı için %60, servet vergileri için %10 ve harcama vergileri için %30 oranları savunulmaktadır. Gelişmiş ülkelerde dolaysız vergiler, vergi gelirlerinin yaklaşık %60’ını oluşturmaktadırlar. Türkiye’de 1980’den itibaren dolaysız vergilerin, toplam vergi gelirleri içerisindeki oranı düşürülerek; 2008 yılı itibariyle %37 oranına kadar gerilemesine neden olunmuştur⁴²². Böylelikle Türkiye’de, vergi gelirlerinin %63’üne dar gelirli yurttaş ile yüksek gelirli yurttaşın aynı oranda katılacağı bir sistem kurulmuştur. Türkiye’de dolaylı

⁴¹⁹ YALTI SOYDAN, s.86; SABAN

⁴²⁰ AMK, 23.6.2004, E.2004/14, K.2004/84, R.G:22.10.2005, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/10/20051022-15.htm>.

⁴²¹ Kaldor ise; bir “Genel Harcama Vergisi”nin uygulamaya geçirilebileceğini, bu verginin aynen gelir vergisinde olduğu gibi yıllık harcamalar üzerinden beyannameye dayanılarak alınabileceğini, toplam harcama tutarına artan oranlı tarife uygulaması ve getirilecek muafiyet ve istisnalar ile verginin pekâlâ şahsileştirilebileceğini savunmuştur (MUTLUER, M. Kamil/ ÖNER, Erdoğan/ KESİK, Ahmet: Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:185 Hukuk:11, 2.Baskı, İstanbul 2010 (atıf şekli: Kamu Maliyesi), s.204-205).

⁴²² MUTLUER/ ÖNER/ KESİK, Kamu Maliyesi, s.295.

vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payının yüksekliği; temel olarak, dolaysız vergilerin payının düşüklüğünden kaynaklanmaktadır. Üstelik yoğun kayıt dışılık ve eksik gösterilen matrah sorunları, Türkiye’de gerçek mali güce ulaşmayı engellemektedir.

Dolaylı vergilerin vergide eşitlik ilkesini, dolayısıyla kişilerin ayrımcılığa uğramama hakkını ihlal eden karakteri; lüks tüketimin yüksek oranlarda vergilendirilmesi⁴²³ gibi tedbirlerle mali güce göre vergilendirme sistemine uyumlulaştırılmaya çalışılmaktadır. Türkiye’deki duruma bakıldığında, Türkiye’de Katma Değer Vergisi (KDV) oranı; Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 28’inci maddesinde %10 olarak belirlenmiş, Bakanlar Kurulu’na bu oranı 4 katına kadar artırma ve %1’e kadar indirme yetkisi verilmiştir. Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Karar⁴²⁴ ile Bakanlar Kurulu; (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan teslim ve işlemler hariç olmak üzere KDV oranını, %18 olarak belirlemiştir. KDV oranı; (I) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %1, (II) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %8 olarak belirlenmiştir. Vergiden istisna edilen mal ve hizmetler ise, Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 11 ve devamı maddelerinde sayılmışlardır. Tüketim üzerindeki genel vergi niteliğindeki KDV yanında, mal ve hizmetler üzerinde özel vergi niteliğinde KDV’ye ek bir Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) mevcuttur. Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 1 ve 2’nci maddelerine göre, Kanun’a ekli dört listede yer alan ve Türk Gümrük Tarife Cetveli’nde tanımları verilmiş mallar; bir defaya mahsus olmak üzere ÖTV’ye tabi tutulmuşlardır. Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 12’nci maddesine göre ÖTV, Yasa’ya ekli listelerde yer alan malların karşılarında gösterilen tutarlarda ve/ veya oranlarda alınır. Aynı madde, Bakanlar Kurulu’na belirli sınırlar dahilinde bu miktar ve oranları değiştirme yetkisi vermiştir. KDV ve ÖTV’nin güncel oranlarına, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın web sitesinden ulaşmak mümkündür.

⁴²³ Üst gelir gruplarının tükettiği mal ve hizmetlere salınan vergiler; gelir dağılımını düzeltici etkilerinin yanı sıra, tüketim kalıplarını etkileyici fayda da doğururlar.

⁴²⁴ No: 2007/13033, R.G: 30.12.2007. Bu Kararname; 2008/13234, 2008/13426, 2008/13902, 2008/14092, 2009/14812, 2011/1673, 2011/2466, 2011/2604, 2012/2697, 2012/2931, 2012/3594, 2012/4116, 2013/4345, 2013/5595 sayılı kararnameler ile değişikliklere uğramıştır. Güncel KDV oranlarına, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın web sitesinden (<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=830>) ulaşmak mümkündür.

Türk harcama vergisi sistemine temel teşkil eden bu iki vergi bakımından lüks tüketimin vergilendirmesi incelendiğinde, Türkiye’de pırlanta, zümrüt, inci gibi değerli taşlar ve değerli kağıtlar; Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 17/4’üncü maddesi ile 2004’te KDV’den istisna edilmişlerdir. Özel Tüketim Vergisi Kanunu’na ek (II) sayılı liste ile üst gelir gruplarına hitap eden mallardan otobüsün ÖTV’si %1, midibüsün ÖTV’si %4, golf ve benzeri taşıtların ÖTV’si %6,7, uçak ve helikopter gibi hava taşıtlarının ÖTV’si %0,5, yolcu ve gezinti gemilerinin ÖTV’si %6,7, yatlar ve diğer eğlence ve spor teknelerinin ÖTV’si %8 iken; aynı Kanun’a ekli (IV) sayılı listede lüks marka-model ayrımı yapılmadan zorunlu tüketim malları olan beyaz eşyalar ile elektrikli küçük ev aletlerinin ÖTV’si %6,7 olarak belirlenmiştir.

Artan oranlı tarifeler ile istisna, muafiyet ve indirimlerle şahsileştirilebilir niteliklerinden ötürü mali güce göre vergilendirmeyi sağlayabilen dolaysız vergiler, yani gelir ve servet üzerinden alınan vergiler açısından da Türkiye’deki durumu tahlil etmek gerekmektedir. Çünkü bir verginin dolaysız vergi olması, onu doğrudan vergilemede eşitlik ilkesine uygun kılmaz; bunun için dolaysız verginin mali güce göre şahsileştirilebilme özelliği, yasakoyucu tarafından kullanılmış olmalıdır.

Herkesin mali gücüne göre kamu harcamalarına katılım yükümlülüğü; her şeyden önce, mali gücü olmayanların bir hukuk devletinde kamu harcamalarına katılma yükümlülüklerinin olmamasını gerektirir⁴²⁵. Nitekim Fransa’da Devrim’den beridir, geliri ancak birincil derecede harcamalarını karşılamaya yeten bireylerin; kamusal katılım gücünün olmadığı kabul edilmektedir. Başka bir deyişle vergiye tabi olacak gelir, yaşamak için ihtiyacı aşan gelirdir⁴²⁶. Türkiye’de açlık ve yoksulluk sınırını 1987’den beri her ay düzenli olarak açıklayan tek kurum olan Türk-İş’in verileriyle, Temmuz 2013 için bir yetişkin erkeğin beslenme, konut (kira, elektrik, su, yakıt), sağlık, giyim, ulaşım ve diğer zorunlu harcamaları hesaplandığında bir çalışanın yaşama maliyeti; 1.134,12TL’dir. O halde mali güç, gelir vergisi bakımından bu meblağı aşan kısımdır. Oysa aynı ayda,

⁴²⁵ DİKMEN, Orhan: Maliye Dersleri, Sermet Matbaası, İstanbul 1964, s.240.

⁴²⁶ DE CONDORCET, Nicolas: “Sur l’Impôt Progressif”, *Mélanges d’Economie Politique*, C.1, Guillaumin, Paris 1847, s.567.

Türkiye’de asgari ücretli işçi çalışanın eline geçecek net ücret; 803,68TL’dir ve gelir vergisine tâbidir. Türkiye’deki bu yasal düzenleme; dar gelirliilerin ayrımcılığa uğramama hakkından başka, yaşama haklarını da ihlal ettiğinden, öncelikli olarak yaşama hakkı kapsamında ele alınmalıdır. Konu, aşağıda Yaşama Hakkı başlığı altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

Hukuk devleti ilkesi bakımından dolaysız vergiyi mali güce göre şahsileştirme tekniği; servet birikimine (dolayısıyla refaha/ daha yüksek mali güce) işaret eden gelirlerin, emek gelirlerine oranla daha yüksek vergilendirilmesidir. Mali güç açısından emek gelirlerini GVK’daki diğer gelir türlerinden ayıran başka bir özellik; emek geliri elde eden kişinin, zamanını fiilen çalışmaya hasretmesidir. Servet geliri elde eden kişi; bu geliri elde etmek için zamanını fiilen çalışmaya hasretmediğinden (üretim faaliyetine bizzat katılmadığından), kendisine kalan bu boş zamanda kendisine ek gelir yaratabilir. Servet birikimine işaret eden gelirler; kurum gelirleri, gayrimenkul sermaye iradı, menkul sermaye iradı, diğer kazanç ve iratlar, kısmi olarak ticari kazanç ve zirai kazanç⁴²⁷ ve istisnai olarak serbest meslek kazancıdır⁴²⁸. Mali güce göre vergilendirme yönünden Türk Gelir Vergisi Sistemi incelendiğinde, Türkiye’de ücretliler; vergiyi ödeme zamanı, vergiye tabi kazanç ve iratlar, vergi matrahına ulaşmak için gelirden indirilebilir giderler ve vergi teşvikleri açısından diğer gelir gruplarına nazaran dezavantajlı bırakılmışlardır. T.C. Anayasa Mahkemesi de; ücret geliri elde edenlerin Gelir Vergisi Kanunu’ndaki tarife üzerinden yasa ile vergilendirilmesi karşısında diğer gelir unsurlarını elde edenlerin yasanın Bakanlar Kurulu’na verdiği yetkiye dayanarak tek oranla ve sıfır oranla vergilendirilmesini, eşitlik ilkesine uygun bulmuştur. Bu şekilde Anayasa Mahkemesi; 100 Lira ücret geliri elde eden bir işçinin %15, 100 Lira menkul ya da gayrimenkul sermaye iradı elde eden bir kişinin %0 vergi ödemesinin

⁴²⁷ “Ticari kazanç ve zirai kazanç, teşebbüs gelirleridirler. Bu kategoride, kurulmuş bir teşebbüs çerçevesinde yürütülen faaliyet sonucu bir gelir elde edilmektedir. Yürütülüş biçimi itibarıyla bu faaliyette, sermaye unsuru ağırlıklıdır. Müteşebbis, kurduğu işletmeye bir sermaye tahsis eder; ayrıca kendi emeğini de, teşebbüsün faaliyeti çerçevesinde üretime katabilir. Bununla birlikte emek unsuru, bu faaliyet biçiminde ikincil planda kalmaktadır. Bir işletmenin varlığı ve süreklilik, bu faaliyetler ve bunlardan kaynaklanan gelir türleri bakımından asıldır.” (ÖNCEL/ KUMRULU/ ÇAĞAN, s.242-243).

⁴²⁸ Serbest meslek kazancı- ücret gibi- emek geliridir. Ücret, tamamen bağımlı emeğin karşılığı iken serbest meslek faaliyetinde belli koşullarda sermaye unsuru da üretime katılabilir. Ne var ki faaliyet, esas olarak emek ağırlıklı yürütülür (ÖNCEL/ KUMRULU/ ÇAĞAN, s.243).

önünü açmıştır⁴²⁹. Türkiye’de ücretliler, milli gelirden son derece az bir pay almalarına rağmen; bunların gelir vergisindeki payı, son derece yüksektir⁴³⁰.

Mali gücün en önemli göstergesi ise, servettir. Fransa’da, İstatistik ve Ekonomik Çalışmalar Ulusal Enstitüsü (L’Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE) kaynağına göre 2010’da hanelerin toplam net serveti; o senenin GSYH’sının 5,2 katına denk gelmektedir. 1996’da 3 olan bu oranının, 2010’da 5,2’ye yükselmesi⁴³¹; kapitalist ekonomik sistemin servet sahipleri lehine işleyen özelliğine ve servet sahiplerinin mevcut ekonomik sistemde sahip oldukları artan oranlı mali güce en güzel örnektir. 2003 verileriyle nüfusun en zengin %10’luk kesimi, sözü geçen toplam servetin %46’sına sahiptir⁴³². Birikmiş gelirlerden ya da gerçekleşmiş servet transferlerinden meydana gelen servetin vergilendirilmesi, servet mevcudunun ve servet artışının vergilendirilmesi şeklinde gerçekleşir. Servet mevcudunun vergilendirilmesi; uygulamada, tüm servetin (bir kişinin belirli bir zamanda sahip olduğu menkul ve gayrimenkul değerlerin tümünün) vergilendirildiği genel servet yasaları ve mevcudun bir kısmının vergilendirildiği- emlak vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, veraset ve intikal vergisi gibi- kısmî servet vergileri ile sağlanmaktadır. Kişilerin sahip olduğu tüm servetin, genel bir Servet Vergisi’ne tabi tutulması; vergi adaletini sağlamada önemlidir. Servet sahibinin mali gücünde yarattığı artan oranlı etki; servetin, eşitlik ilkesi gereğince artan oranlı vergi tarifesine tabi tutulmasını gerektirir. Bu kapsamda Fransa’da, Servet Üzerinden Dayanışma Vergisi adı altında, 2013 yılı için 800bin Avro’nun üstünden itibaren %0,5, 1.3milyon Avro’nun üstünden itibaren %0,7, 2.57milyon Avro’nun üstünden itibaren %1, 5milyon Avro’nun üstünden itibaren %1,25 ve 10milyon Avro’nun üstünden itibaren %1,5 oranlarında genel servet vergisi uygulanmaktadır⁴³³. Servet vergileri; seferberlik, savaş ve savaş sonrası imar dönemlerinde de istisnai

⁴²⁹ SABAN, s. 56-58

⁴³⁰ BAŞ, Hasan: “Vergisel Düzenin Sağlanmasında Anayasa Dışı Etkenler”, Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, XII Levha, İstanbul 2012, s.415-416.

⁴³¹ ALLEGRE/ PLANE/ TIMBEAU, s.234.

⁴³² ALLEGRE/ PLANE/ TIMBEAU, s.235.

⁴³³ Les Modalités Déclaratives Concernant l’Impôt de Solidarité sur la Fortune- ISF, s.4, http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_6632/fichedescriptive_6632.pdf.

şekillerde uygulanabilmektedir⁴³⁴. Türkiye’de 2. Dünya Savaşı dönemine ait 1942’de yürürlüğe giren, 1943’te yürürlükten kaldırılan olağanüstü Varlık Vergisi dışında bir genel servet yasası bulunmamaktadır. Fransa’da servet mevcuduna yönelik en önemli vergiler ise, servet mevcudunu kısmi olarak vergilendiren gayrimenkul vergileridir. Devletin yerel idareler için topladığı ve oranının yerel idarelerce belirlendiği inşa edilmiş mülk üzerinden gayrimenkul vergisi (Taxe foncière sur les propriétés bâties, TFPB) ve inşa edilmemiş mülk üzerinden gayrimenkul vergisinin (Taxe foncière sur les propriétés non bâties, TFPNB) matrahları, sırasıyla yerel kadastro değerindeki bu; malikin, gayrimenkulünü piyasa şartlarında kiralaması halinde o gayrimenkulünden elde edebileceği kiraya karşılık gelir- %50’si ve %80’idir⁴³⁵. Türkiye’de de vergi sisteminin en önemli servet vergisini, emlak vergisi oluşturur⁴³⁶. Emlak Vergisi Kanunu (EVK), Bina Vergisi ve Arazi Vergisi adı altında iki ayrı vergi düzenlemiştir. Her iki verginin de matrahı; EVK’nun 7 ve 17’nci maddelerine göre, gayrimenkulün vergi değeridir. Aynı Kanun’un 29’uncu maddesinde vergi değeri, arsa ve araziler için takdir komisyonlarınca takdir olunan birim değerlere göre binalar için metrekare normal inşaat maliyetleriyle arsa veya arsa payı değeri esas alınarak hesaplanan bedel olarak tanımlanmıştır. Aynı maddede, matrahın tayininde bu konuya ilişkin tüzük⁴³⁷ hükümlerinin de dikkate alınacağı ve yükümlülüğün başlangıç yılını izleyen yıllarda her yıl vergi matrahının, bir önceki yıl matrahının o yıl için saptanan yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar arttırılmasıyla bulunacağı düzenlenmiştir. Vergi oranları ise, Kanun’un 8 ve 18’inci maddelerinde düzenlenmişlerdir. Bina vergisinin oranı konutlarda binde 1, diğer binalarda binde 2’dir. Bu oranlar, büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %100 artırımlı uygulanır. Bakanlar Kurulu, vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar arttırmaya yetkilidir. Arazi vergisinin oranı ise binde 1’dir; ancak arazi vergisi kapsamındaki arsalar, binde 3 oranı üzerinden yükümlendirilirler. Büyükşehir sınırları içerisindeki artırımlı uygulama ve Bakanlar Kurulu’nun

⁴³⁴ TUNCER, s.162-163; TÜRK, s.337.

⁴³⁵ ALLEGRE/ PLANE/ TIMBEAU, s.248-250.

⁴³⁶ ÖNCEL/ KUMRULU/ ÇAĞAN, s.358.

⁴³⁷ Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük, R.G:15.3.1972, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.5.73995.pdf>.

söz konusu yetkisi, arazi vergileri için de geçerlidir. Türkiye’de servetin kısmi olarak, emlak vergisinde artan oransız şekilde ve çok düşük oranlarda vergilendirilmesi sonucu servet vergileri geliri; Türkiye’nin toplam vergi gelirlerinin 2008 yılı için yaklaşık %4’ünü oluşturmaktadır. Bu oran, Türkiye’nin GSYH’sının yaklaşık %0,8’ine denk gelmektedir ki aynı sene bu oran Fransa’da %8, İngiltere’de %13 olarak gerçekleşmiştir⁴³⁸. Bu noktada veraset hakkı üzerinde ayrıca durmak gerekir. Veraset hakkı, toplumdaki küçük bir grubun sahip olduğu servetin nesilden nesile belirli kişilerde artarak toplanması⁴³⁹ sonucunu doğurur. Bu ve başkaca nedenlerle Bentham ve Mill gibi düşünürler; servetin belirli bir sınırı aşan kısmının, veraset yoluyla aktarılamaması gerektiğini savunurlar.

Bu noktaya kadar yapılan “mali güce göre vergilendirme” analizinde varılan sonuç; Türk Vergi Sistemi’nin, vergiye konu matrah ve vergi oranları bakımından vergilendirmeyi mali güce göre yapmadığıdır. Vergi yasaları; düşük gelir grubuna dâhil olan vatandaşlar ile servet sahibi olmayan vatandaşların ayrımcılığa uğramama hakkını, yüksek gelir grubu mensubu ve servet sahibi vatandaşlar lehine ihlal etmektedirler.

Eşitlik ilkesi yönünden Türk Vergi Sistemi’nin incelenmesi gereken ikinci yönü, Kanun’da mali güce göre vergilendirmemenin haklı nedeni olarak kabul edilen hallerdir. Mali güce göre vergilendirmemenin haklı nedenini, çoğunlukla planlı kalkınma gerekleri oluşturur. Temel üretimin halka ait araçlarla gerçekleştirildiği ve zenginliğin halk arasında paylaşıldığı bir toplumsal düzende, milli gelirin yükseltilmesi ve milli gelirin adil paylaşımı hedefleri birbiriyle çatışmazlar. Ancak ekonomik büyüme hedefinin özel kişiler üzerinden yürütüldüğü kapitalist sistemde özel kişilerin; sermaye birikimine yönelik, toplumdan ayrı çıkarları vardır. Bu nedenle kapitalist sistemlerde rekabet ortamı içerisinde sermayeyi ülkeye çekmek ve yatırım beklentisiyle tasarruf ve sermaye oluşumu mali politikalarla desteklenmektedir. Tamamından yüksek gelirliilerin yararlandığı yatırımları

⁴³⁸ MUTLUER/ ÖNER/ KESİK, Kamu Maliyesi, s.307-308.

⁴³⁹ PEHLİVAN, Muhammed Seyid: Gelir Dağılımı Eşitsizliğine Devletin Müdahale Araçları: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Örneği, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara 2010, s.30-31.

ve ihracatı geliştirmek ve özendirmek amaçlı yatırım indirimi, gelir ve kurumlar vergisinde ihracat istisnası, hızlandırılmış amortismanlar, gümrük vergisinde muaflık ve istisnalar, ihracatta vergi iadesi ve turizm istisnaları; bu kapsamda kullanılan araçlara örnek verilebilir⁴⁴⁰. Mali güce göre vergilendirmemenin haklı nedeni, her vergi teşvik tedbiri bakımından Anayasa'ya uygunluk yönüyle ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Teşvikler konusundaki temel koşul; teşviklerin, aynı özellikleri gösteren tüm ekonomik faaliyetlere uygulanması ve teşviklerden sağlanan bireysel avantajların, toplumsal çıkarlara katkı düzeyinde kalmasıdır. Bu doğrultuda, inşaat sektöründe lüks konut inşaatını özendirici vergi kolaylıkları; hiçbir haklı nedene dayandırılmayacağından, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmelidirler⁴⁴¹. Keza, zaman içinde gelişmesi beklenen ve olağan koşullar altında kendiliğinden gerçekeşecek faaliyet dallarına teşvik verilmesi; vergi gelirlerinin gereksiz yere azalmasına yol açacaktır⁴⁴². Vergisel teşviklerden, milli geliri ve refahı daha çok arttırıcı niteliğe sahip riskli yatırımlar yerine tüm kurumların yararlandırılması da; anayasaya aykırılık teşkil edecektir. Objektif bir performans kriterine dayandırılmayan, sadece belli bir kesime aidiyet esasına göre verilen tüm teşvikler; belli kesimlerin siyasi desteklerini almak amacını taşırlar. Bu açıdan Türkiye'de tarım sektörüne uygulanan teşvikler, ilginç bir örnek oluştururlar. Vergi ödeme gücüne sahip olmayan ziraat erbabının vergi dışı bırakılmasını öngören küçük çiftçi muafiyeti (GVK m.10); yükümlülerin gerçek kazançlarının ve küçük çiftçi muafiyeti için öngörülen koşulları sağlayıp sağlayamadıklarının vergi yönetimince belirlenmesindeki zorluk neticesinde, muafiyet koşullarını taşımayanların da bu vergi kolaylığından yararlanması sonucunu doęurmaktadır⁴⁴³. Siyasi nedenlerle sınırları geniş tutulmuř⁴⁴⁴ ve hak sahiplerinin saptanması konusunda küçük çiftçi muafliğı ile aynı güçlükleri paylařan⁴⁴⁵ diğer bir

⁴⁴⁰ ÖNCEL, Mualla/ KUMRULU, Ahmet/ ÇAĞAN, Nami: Vergi Hukuku, Turhan Kitabevi, 17. Baskı, Ankara 2009, s.54.

⁴⁴¹ ÖNCEL/KUMRULU/ÇAĞAN, s.54,56.

⁴⁴² TUNCER, Selahattin: Vergi Hukuku ve Uygulaması, C.3, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2012 ("Vergi Hukuku" olarak kısaltılacaktır.), s.132.

⁴⁴³ TAŐ, Metin: "Anayasal Vergileme Normları Açısından Gelir Vergisi", Anayasal Mali Düzen, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul 2000, s.280.

⁴⁴⁴ TAŐ, s.280.

⁴⁴⁵ AKDOĞAN, Abdurrahman: Gelir Vergisi Açısından Vergi Adaletine Teknik Bir Yaklaşım, Ankara Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayınları:137, Ankara 1980, s.93.

muafiyet, esnaf muafiyetidir. Teşviklerle ilgili önemli bir demokrasi ihlali sorunu; siyasi iktidarların, kamu yükümlülüklerini önceden belirlenmiş bir düzeyde tutarak ekonomi üzerindeki kendi etki güçlerini sınırlamak yerine ayrıcalıklar mekanizması yoluyla ekonominin dizginlerini ellerinde tutmak yolunu tercih edebilmeleridir. Böyle bir yönetim anlayışının belirlendiği ülkelerde firmaların ve bireylerin hakları, kendilerine adeta siyasi iktidarın verdiği bir lütuf görüntüsüne büründürülmüştür. Buna ek olarak, özellikle yatırım ve ihracat teşviklerinde görüldüğü üzere teşvike hak kazanmanın subjektif koşullara bağlanması; antidemokratik santralizasyon (yetki yoğunlaşması, yetki temerküzü) ile her çeşit siyasi nüfuz kullanımı, rüşvet ve bir takım kişilere haksız kazanç sağlanması için uygun ortamı oluşturur⁴⁴⁶. Türkiye’de teşvik sistemine ilişkin diğer sorun, verilen teşviklerin izlenmemesi ve sonuçlarının değerlendirmeye tabi tutulmamasıdır⁴⁴⁷.

Kamusal katılım yükünün toplum içerisinde dağılımı bakımından ayrımcılık teşkil eden bir diğer uygulama, borçlanmadır. Borçlanma; günün faydasının maliyetini, gelecek kuşakların sırtına yüklemektir. Gelecek kuşaklar aleyhine gerçekleştirilen bu uygulamanın ayrımcı niteliği; alınan borçlar, eğitim veya ar-ge harcamaları gibi gelecek harcamalarına yönetilmediği takdirde daha da derinleşir. Her mali yönetim başarısızlığında, siyasi kayba neden olacak vergileme veya ülke öncelikleri bakımından gereksiz harcamaların kesilmesi yerine ağır bir şekilde borçlanmaya başvuran iktidarlar; siyasi haksız rekabet yaratmanın yanı sıra, kendilerinden sonra hükümete geleceklerin malî hareket alanını da sınırlamaktadırlar⁴⁴⁸. Türkiye tarihi boyunca çoğunlukla popülist siyaset izlenmiş; kötü mali yönetim, borçlanma ile devam ettirilmiştir⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ TÜRKKAN, s.48-50, 69-70. Teşviklerin kötü ve amaç dışı kullanımı şeklinde sonuçlanabilen bu tür uygulamalar; Türkiye ekonomisine hayali ihracat, hayali yatırım ve hayali üretim kavramlarını sokmuşlardır, TÜRKKAN, s.51.

⁴⁴⁷ TUNCER, Vergi Hukuku, s.132.

⁴⁴⁸ TÜRKKAN, 115.

⁴⁴⁹ Borçlanma konusunda hükümetlerin yetkilerini daraltacak uluslararası önlemler alınmaktadır. Borç konusunda karşılaştırmalı ve ulusal üstü hukuktaki mali kurallar; yurtiçi kaynaklardan ve Merkez Bankası’ndan borçlanmaya ve toplam borçlanmaya ilişkin sınırlar, borçlanma konusunda parlamentonun yetkisinin artırılması ve yerel yönetimlerin borçlanma yetki ve sınırlarının anayasada açıkça belirlenmesine dairdir. AB ülkelerinin Ekonomik ve Parasal Birlik oluşturulması konusunda aralarında

2.1.1.1.2.Kamu Harcamaları Yönünden

Kamu harcamaları bakımından ayrımcılığa uğramama hakkının bir devlet bünyesinde ihlal edilip edilmediği ortaya konulurken haneler, yararlanmaya öncelikle ihtiyaç duydukları kamu harcamalarına/ hak ve hürriyetlere göre gruplandırılabilirler. Daha sonra, ilgili kamu harcamasının/ hak ve özgürlüğün gerçekleştirilmesine tahsis edilen ulusal kaynak; o hak ve özgürlüğe tekabül eden kategorideki kişi sayısına bölünmelidir. Kamusal harcamalardan faydalanma yönünden en belirleyici özellik, hanelerin gelir durumudur. Kişilerin, kamu harcamalarından faydalanmada ayrımcılığa uğramama hakkı; Bütçe Hakkının Sosyal Devlet Sınırı başlığı altında çalışılacaktır. Burada, ulusal zenginliğin paylaşılması noktasında birkaç özellikli hali ele almakla yetinelim.

İşletmelere aktarılan sübvansiyonlar- bunlara tanınan vergi kolaylıkları gibi- kamu parasının sermaye sınıfına aktarılışdır. Yararlı mal üreten üreticilere teşvik amaçlı verilen üretim sübvansiyonu; tespit edilen fiyatlarla çiftçilerin ürünlerini satın alma, çiftçilere piyasa faiz haddinin altında bir faizle kredi verilmesi ve çiftçilerin faiz borçlarının affedilmesi şekillerinde uygulanan tarım sübvansiyonu ile ithalat ve ihracat

imzaladıkları ve 1993'te uygulamaya konulan Maastricht Anlaşması, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'ne üye olmak isteyen ülkeler için GSYH'nın azami %3'ü oranında bütçe açığı ve GSYH'nın azami %60'ı oranında brüt kamu borcu kriterlerini getirmiştir. Maastricht Anlaşması'ndan sonra 1999'da Avro'nun piyasaya sürülmesiyle, Avrupa Parasal Birliği'ne üye olmak isteyen ve hâlihazırda üye olan ülkelere yönelik İstikrar ve Büyüme Pakti yürürlüğe girmiştir. Son finansal ve ekonomik krizle birlikte Avro bölgesi ülkelerinin artan kamu borçları ve bütçe açıkları bakımından mali durumlarının bozulması, yeni önlemleri gündeme getirmiş ve Altılı Paket 2011'de yürürlüğe girmiştir. Cezaları da içeren bu düzenleme, İstikrar ve Büyüme Pakti'nda değişiklikler yapmıştır. Buna göre, ülkelerin kamu harcamalarındaki genişleme, potansiyel büyüme hızlarını geçmemeli ve borçlarının GSYH'ya oranı %60'ı aşan ülkeler, 3 yıl boyunca ve her sene aşan kısmı 1/20 oranında azaltılmalıdır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı: AB Ekonomik Yönetişim Sisteminde Yeni Dönem, Ankara 2011, s.2'deki tablo). T.C. Anayasası'nın 162'nci maddesiyle TBMM üyelerinin bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamayacakları düzenlenmiştir. 163'üncü maddesiyle ise, merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine ilişkin bütçelere hüküm konulamayacağı ve Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde ise, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi; zorunlu kılınmıştır. Merkez Bankası ve kamu bankalarından verilecek kredilere ilişkin sınırlamalar, borçlanma konusunda Türkiye'deki mali kurallara ilişkin diğer örneklerdir. 2010 yılında kamuoyuyla paylaşılan Mali Kural Kanun Tasarısı Taslağı da borçlanmaya ilişkin hedefler içermiş, ancak uygulaması aynı yıl süresiz olarak ertelenmiştir.

desteklerinden oluşan dış ticaret sübvansiyonu başlıca sübvansiyon örnekleridir⁴⁵⁰. Bunlara; kuruluş yeri tahsisi, ucuz enerji sunma, teknik yardım-proje hazırlama ve aynı-nakdi ve hizmet olarak her türlü kamusal aktarım eklenebilir⁴⁵¹.

Sermaye kesimi lehine dolaylı sübvansiyon olarak adlandırılabilen bir başka aktarım; temel demokratik haklardan olan sendika-toplu sözleşme-grev haklarının kullanımını, akit serbestisine aykırı olarak engelleyen düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler; özel ekonomide sermaye-emek arası gelir dağılımına devlet müdahalesidirler. Sermaye- emek arası gelir dağılımını birincisi lehine düzenleyen bu müdahaleler; toplumda korunmaya muhtaç birey sayısını ve dolayısıyla kamu harcamalarını artırarak, kamusal zarar ortaya çıkartırlar. Benzer durum, borçlanma konusunda da söz konusu olur. Kamu borçlanması; faizleri yükselterek, sermayenin değerini arttırır. Faizlerin yükselerek sermayenin fiyatının yükselmesi, yatırımlara da sekte vurur⁴⁵². Asgari ücret uygulaması, faiz oranlarının belirlenmesi, taban ve tavan fiyat uygulamaları ile kamu şirketleri ise; gelir dağılımını düzeltici etki yapan uygulamalardır⁴⁵³.

2.1.1.2.Yaşama Hakkı

Anayasa'nın 17'nci maddesine göre herkes; yaşama, maddi (bedenî) ve manevi varlığını geliştirme hakkına sahiptir. Temel haklar sisteminin üzerinde şekillendiği insan onuru anlayışı; insanı bedenî, psikolojik ve entelektüel bir bütün olarak ele alır⁴⁵⁴. Yaşam hakkının ihlali, insanın bedensel varlığının birden ortadan kaldırılması şeklinde cereyan etmeyebilir. Yaşamı çekilmez bir duruma getirerek, yaşamı anlamsızlaştırarak, olağan yaşam süresini doğrudan müdahalelere başvurmaksızın dolaylı yollardan sınırlayarak ve kişisel, siyasal, ekonomik ve sosyal bakımlardan eşitsizlikler

⁴⁵⁰ MUTLUER/ ÖNER/ KESİK, Kamu Maliyesi, s.117-118.

⁴⁵¹ TUNCER, Vergi Hukuku, s.129.

⁴⁵² İPU, s.14.

⁴⁵³ PEHLİVAN, s.31-32.

⁴⁵⁴ SAVCI, Bahri: Yaşam Hakkı ve Boyutları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:449, İnsan Hakları Merkezi Yayınları No:1, Ankara 1980, s.79.

yaratarak da insanın doğal ömrü kısaltılabilir⁴⁵⁵. T.C. Anayasası'nın 5'inci maddesinin gerekçesinde "Devlet, ferdin hayat mücadelesini kolaylaştıracaktır. Ferdin insan haysiyetine uygun bir ortam içinde yaşamasını gerçekleştirecektir." denmiştir. Yani, yaşama hakkı; devlete "öldürmeme" pasif pozisyon yükümlüğü vermenin yanında, ona aktif görevler de yükler: Devlet, bireyin insan onuruna yaraşır standartta yaşamını sürdürmesi için gerekli ortamı yaratmalı ve bu ortamın sürmesini sağlamalıdır⁴⁵⁶. Bu doğrultuda devlete düşen aktif görevler; bireyin beden sağlığı içinde yeryüzüne gelmesini, bireye üç yönlü (bedenî, psikolojik, entelektüel) gelişme yetenekleri içinde yaşamını sürdürme olanaklarını ve bireyin sefalet, gereksinme ve iktisadi açıdan geleceğin korkularından kurtulmasını sağlamaktır⁴⁵⁷.

Görüldüğü üzere, T.C. Anayasası'nın 60'ıncı maddesinde düzenlenen sosyal güvenlik hakkı; kişinin yaşamını sürdürebilmesi için vazgeçilmez haktır⁴⁵⁸. Anayasa Mahkemesi "(...) bireyin doğuştan sahip olduğu onurlu bir yaşam sürdürme, maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisinin kullanılmasına Devletin, sosyal adalet gereklerince olanak sağlamak yükümlülüğü" bulunduğunu belirtmiştir⁴⁵⁹. Anayasa'nın 65. maddesinde ise devletin; sosyal ve ekonomik alanlarda belirtilen görevlerini, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği öngörülmüştür. O halde mali kaynakların yetersizliği gerekçesi ile bütçe hakkı kullanılarak kişinin onurlu bir yaşam sürmesi hakkı sınırlanabilir mi?

Yaşam hakkı, bedenî, psikolojik ve entelektüel yönleriyle bir bütün teşkil eden insan onuruna dayanan özden ibaret bir haktır; bölünme kabul etmez. Yani yaşam hakkının özü ve içeriği aynıdır. Bu yaygın bütünlüğün bir kenarına bir küçük sınır getirilmesi, kişiyi yaşam hakkından mahrum

⁴⁵⁵ TALAS, Cahit: "Yaşam Hakkı ve Toplumsal Haklar", İnsan Hakları Yıllığı, C.12, TODAİE Yayınları, Ankara 1990, s.84-85.

⁴⁵⁶ SAVCI, s.81.

⁴⁵⁷ SAVCI, s.84 vd.

⁴⁵⁸ KABOĞLU, İbrahim Ö: "Anayasa'da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları", Anayasal Sosyal Haklar, Legal, İstanbul 2012, s.41.

⁴⁵⁹ AMK, E.1989/6, K.1989/42, 7.11.1989, RG: 6.4.1990- 20484.

bırakır⁴⁶⁰. Bu nedenle sosyal güvenlik hakkının yaşam hakkını içerir kapsamına, bütçe hakkıyla mali kaynak yetersizliği gerekçesi ile sınırlama getirilemez; bu noktada hukuken dayanışma zorunluluğu vardır⁴⁶¹.

Bu dayanışma zorunluluğunun, bütçe hakkının iki ayağı olan vergileme ve kamu harcamalarını belirleme haklarını ne şekilde sınırladığı; aşağıda ele alınacaktır.

2.1.1.2.1.Vergi Koyma Hakkının Sınırı Olarak Yaşama Hakkı

Vergi Hukuku alanından baktığımızda, yaşama hakkı; mükellefin insan onuruna yaraşır biçimde yaşamasını sağlayacak gelir dilimidir. Bütçe hakkı kullanılarak bu öze dokunur şekilde yapılacak bir sınırlama, yaşama hakkının ihlali sayılacaktır⁴⁶².

Kamu giderleri kural olarak vergi ile karşılanırlar ve hukuk devleti gereği herkes, vergi ödemekle yükümlüdür. O halde devlet; aktif davranarak, geliri ancak insan onuruna yaraşır yaşam sürmesini sağlayan kişi üzerindeki "kamu harcamalarına vergi ödeyerek katılma yükümlülüğü"nü kaldırmalıdır. Bu, vergi ödevini düzenleyen Anayasa'nın 73. maddesindeki "Herkes (...) mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür." hükmüyle de uyum içerisindedir: Mali gücü olmayan; geliri, ancak yaşamsal giderlerini karşılamaya yeten kişiler vergi ödemekle yükümlü olmamalıdır. Nitekim Fransa'da Devrim'den beridir, geliri ancak birincil derecede harcamalarını karşılamaya yeten bireylerin; kamusal katılım gücünün olmadığı kabul edilmektedir. Başka bir deyişle vergiye tabi olacak gelir, yaşamak için ihtiyacı aşan gelirdir⁴⁶³.

⁴⁶⁰ SAVCI, s. 13.

⁴⁶¹ "(...)Devlet ekonomik ve sosyal alandaki görevlerini yerine getirirken yapacağı düzenlemelerde "yaşama hakkı"nı ortadan kaldıran ya da kısıtlayan kurallar getiremeyecektir. Bu nedenle sağlık yardımlarının yataklı tedavi kurumlarında 6 ayı geçemeyeceğine ilişkin itiraz konusu kural, Anayasa'nın 65. maddesi kapsamında değerlendirilemez." (E.1996/17, K.1996/38, 16.10.1996, AMKD, S:33, C:1, s.157).

⁴⁶² SABAN, s.22.

⁴⁶³ DE CONDORCET, Nicolas: "Sur l'Impôt Progressif", Mélanges d'Economie Politique, C.1, Guillaumin, Paris 1847, s.567.

Vergilendirmenin insan hakları sınırı yönünden Türkiye’de asgari ücretliler örneği, sıklıkla verilir. Asgari ücretin vergilendirilmesi, yaşama hakkına hukuksuz müdahaledir⁴⁶⁴. Şöyle ki; Temmuz 2013 için bir yetişkin erkeğin beslenebilmesi için yapması gereken en az harcama, 284,66 YTL’dir⁴⁶⁵. Aynı kişinin konut (kira, elektrik, su, yakıt), sağlık, giyim, ulaşım ve diğer zorunlu harcamalarını⁴⁶⁶ bu tutara eklediğimizde; verili ayda bir çalışanın yaşama maliyeti 1.134,12 YTL’dir. İnsanların temel ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için yapmaları gereken en az harcama tutarı, yoksulluk sınırını oluşturur⁴⁶⁷. Aynı ayda, bu kişinin asgari ücretle işçi çalışan olması halinde, eline geçecek net ücret ise 803,68 YTL’dir. Bu rakam; Asgari Ücret Tespit Komisyonu’nca Temmuz 2013 için açıklanan aylık 1.021,50 YTL brüt asgari ücretten sosyal sigorta primi, işsizlik sigorta primi, gelir vergisi ve damga vergisi olmak üzere dört kesintinin çıkartılması ile elde edilen net asgari ücrete 2013 için hesaplanan 73,40 YTL bekar asgari geçim indirimi tutarının eklenmesi ile kolayca bulunur.

Bu noktada asgari ücret ve asgari geçim indirimi kavramlarını açıklamak gerekir. Asgari ücret; kanun hükmünde olan ve uygulaması cezai ya da farklı yaptırımlarla güvence altına alınmış, ücret biçimi ve çalışanın kalifikasyonu ne olursa olsun ne hukuken ne de pratikte altına düşülemeyecek ücret seviyesidir⁴⁶⁸. Asgari geçim indirimi ise, kişinin gelirin ancak onun geçimine yeten kısmının vergiye tabi tutulmaması

⁴⁶⁴ SABAN, s.22.

⁴⁶⁵ Bu tutar; yetişkin bir erkek bireyin sağlığını koruyabilmesi için alması gereken kalori, protein, yağ ve karbonhidrat miktarları göz önünde bulundurularak Hacettepe Üniversitesi Sağlık Teknolojisi Yüksek Okulu’nca hazırlanan beslenme kalıbını temel alan gıda maddelerinin piyasadan, market ve semt pazarları sürekli ve düzenli dolaşarak tespit edilen fiyatları üzerinden hesaplanmıştır (Türk-İş Temmuz 2013 Açlık ve Yoksulluk Sınırına ilişkin rapor, <http://www.turkis.org.tr/?wapp=52521E5F-FCA5-4BDD-940D-A284DA6F151D>).

⁴⁶⁶ Gıda dışındaki zorunlu harcamaların tutarını ayrıntılı olarak ve tek tek hesaplamak için kullanılabilir beslenme kalıbı benzeri bir bilimsel ve objektif yöntem mevcut değildir. Bu tutarın hesaplanmasında genellikle aile bütçesi yöntemi kullanılmaktadır. TÜİK, aile bütçesine yönelik anket çalışmaları yapmaktadır. TÜİK’in Hanehalkı Tüketim Harcamaları Anketi’ne göre hane gıda harcamalarının hane toplam tüketim harcamaları içindeki payı 2012 için 25,1’dir. Hane yoksulluk sınırı tutarı hesaplamalarında bu oran esas alınmaktadır (Türk-İş Temmuz 2013 Açlık ve Yoksulluk Sınırına ilişkin rapor, <http://www.turkis.org.tr/?wapp=52521E5F-FCA5-4BDD-940D-A284DA6F151D>).

⁴⁶⁷ Türkiye’de açlık ve yoksulluk sınırını her ay düzenli olarak açıklayan tek kurum, Türk-İş’tir. Bu çalışmasını 1987’den beri sürdürmektedir.

⁴⁶⁸ Asgari ücretin belirlenmesine ilişkin 131 sayılı Sözleşme m.2, http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131; Salaires Minima, Conférence International du Travail 79e Session, Bureau Internationale de Travail, Genève 1992, s.12.

anlamına gelen bir şahsi indirimdir. Vergilendirilecek gelir, yani mali gücü gösteren matrah hesaplanırken kullanılan uluslararası formül; (gelirin elde edilmesi için yapılan harcamalar (objektif harcamalar) gelirden indirildikten sonra elde kalan net gelir (-) vergi mükellefinin (asgari geçim harcamaları gibi) önemli harcamalarını kapsayan kişisel indirimler (kişinin yaşar kalması için yapması gereken harcamalar)) şeklindedir⁴⁶⁹. Alman Anayasa Mahkemesi'ne göre çocukların varlıklarını sürdürebilmeleri için gerekli asgari geçim harcamaları da, vergi dışı bırakılmalıdır⁴⁷⁰. Asgari geçim indirimine konu olan asgari yaşamsal giderler toplamı, asgari ücret belirlenirken hukuken taban olarak alınması gereken kısımdır. Asgari ücretin hangi miktarda tespit edileceğine ilişkin bundan sonraki süreç ise, daha çok siyaset bilimi ve ekonomi bilimi alanlarında cereyan eder: Kapitalist ekonomik sistemde, ekonomik büyüme amacını karşılayabilecek ölçüde ve ücretlilerin siyasi gücü oranında taban olarak belirlenmiş rakam yükselerek; belirli süre için sabitlenecektir.

Buna karşılık Türkiye'de asgari ücret, Asgari Ücret Tespit Komisyonu'nun işçi temsilcileri tarafının şerhine rağmen, işveren ve devlet temsilcileri taraflarının uzlaşması ile bireyin temel yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayabileceği sınırın altında belirlenmektedir. Asgari geçim indirimi adı altında yapılan uygulama kapsamında, asgari geçim tutarı ise; halihazırda asgari geçim tutarının altında belirlenmiş bu asgari ücretin dahi hemen hemen yarısı kadar belirlenmektedir. Bunu, GVK'da gelir vergisinin uygulanacağı matrah belirlenirken brüt ücretten yapılacak indirim şeklinde değil, ama bir kere gelir vergisi hesaplandıktan sonra bu tutardan indirim şeklinde düzenlenmiş asgari geçim indiriminin, bekar ücretlinin gelir vergisinden mahsup edildikten sonra geriye mahsuptan önceki tutarın ödenecek ortalama %44'lük bir kısmının kalmasından anlayabiliriz. Bu oran, medeni durum ve çocuk sayısına göre değişmektedir.

Asgari yaşam harcamalarını vergi dışı tutmaya yönelik bu uygulama sayesinde asgari ücretlilerin zaten çok az vergi ödediği ya da eşi çalışmayan

⁴⁶⁹ LANG, s.15.

⁴⁷⁰ LANG, s. 27.

dört çocuklu birey söz konusu olduğunda bazen hiç vergi ödemediği kimi zaman dillendirilmektedir. Oysa buradaki mesele; Türkiye’de asgari ücretin, asgari geçim indirimine konu olabilecek bir düzeyde belirlenmemesidir. Temmuz 2013 rakamlarını örnek olarak aldığımızda, asgari ücretle (yani kanunen çalıştırılabileceği en az gelire) çalışan işçinin Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) primi ve işsizlik sigorta fonunu brüt asgari ücretinden düşerek ulaştığımız 868,27 YTL gelir vergisi matrahı; bu bireyin zorunlu yaşamsal harcamalarının 265,85 YTL altındadır. Asgari geçim harcamalarının gerçek değerinin %23,44 altında belirlenen asgari ücrete, belirlenen bu asgari ücretin de %56’sına tekabül eden bir asgari geçim harcaması tutarı tespit edilmesi; asgari geçim indirimi adı altında uygulanan düzenlemenin, karşılaştırmalı hukuktaki asgari geçim indiriminin şekilden ibaret ve sadece gelir türlerinden sadece ücret geliri elde edenlere tanınmış sembolik bir taklidi olduğunu gösterir. Öte yandan, asgari ücretlinin asgari geçim indirimi nedeniyle zaten vergi ödemediği ya da çok az vergi ödediği söylemi; anayasal eşitlik ilkesine de aykırı ve onur kırıcıdır. Çünkü asgari yaşamsal giderleri kapsamayan asgari geçim indirimi adı altındaki düzenleme, yüksek ve düşük ücret geliri ayrımı yapmadan herkesin faydalandığı bir kolaylıktır. Burada, sosyal devlet ya da vergide eşitlik ilkesi gereği (yani mali güce göre vergilendirme ilkesi gereği) sadece asgari ücretlilere tanınmış bir indirim söz konusu değildir. Dolayısıyla Türkiye’de asgari ücret ve asgari geçim indirimi uygulaması, sosyal devletin gelir dağılımında adalet ve vergilendirmede eşitlik kavramlarıyla değil; hukuk devletinin mülkiyet hakkının da ötesinde yaşam hakkı ile ilgili tartışılması gereken bir meseledir.

O halde, Temmuz 2013 için hesaplanan rakamlarla devam edildiğinde, bekar çalışan için aylık 1.134,12 YTL ve altı bir ücretin vergilendirilmesi; bütçe hakkı kullanılarak yaşama hakkının (özünün) hukuka aykırı olarak sınırlandırılmasıdır. Bu rakam; ücretin, asgari geçim indirimi müessesesi kapsamında vergi dışı bırakılması gereken miktarıdır⁴⁷¹.

Sosyo- kültürel asgari yaşam haddi, dolaylı vergiler bakımından da vergi dışı bırakılmalıdır. Yani, yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli olan

⁴⁷¹ SONSUZOĞLU, s.235.

ihtiyaçlar için yapılan harcamalar üzerinden alınan muamele vergisinin; gelir vergisi hükümlerine benzer şekilde tazmin edilmelidir. Böyle bir düzenleme, 1920 değişikliğinden önce 1919 tarihli Alman Muamele Vergisi Kanunu'nda bulunmaktaydı. Popitz'e göre ilgili tazmin düzenlemesinin kaldırılma nedeni, bu tazminin onur kırıcı bir sadaka olması; Neumark'a göre ise uygulanmasındaki zorluktur⁴⁷².

2.1.1.2.2.Kamu Harcamalarını Belirleme Hakkının Sınırı Olarak Yaşama Hakkı

Sosyal devlet, her vatandaşına asgari yaşımsal geliri sunmakla ykmldr⁴⁷³. Asgari cret ile asgari gelir politikasını birbirine karıştırmamak gerekir. Asgari cret, özel kişinin- ya da kamu çalışanı bakımından ulusun- mülkiyet hakkı ile ücretlinin adil ücret hakkı çatıştığında; bu iki hakkın uzlaştırıldığı sınırdır. Asgari gelir hakkında ise ulusun mülkiyet hakkı ile bireyin yaşama hakkı karşı karşıya gelir. Yaşama hakkı, zden ibaret bir hak olduğu için sınırlanamayacağından; ulus – alışsın ya da çalışmasın- her vatandaşına ve yabancılara⁴⁷⁴ sağlanacak asgari yaşımsal gelir sınırında mülkiyet hakkına müdahaleye katlanmak zorundadır.

⁴⁷² LANG, s.25

⁴⁷³ LANG, s.18.

⁴⁷⁴ Anayasa'nın başlangıç kısmında "Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak (...) onurlu bir hayat sürdürme, maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu" ifadesi yer alır. Anayasa'nın 16. maddesine göre "Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir." Sosyal haklarda, klasik haklardan ve özellikle siyasi haklardaki durumdan farklı olarak ulusal kökene göre bir ayırım yapılmamalıdır. Bir ülkede çalışanlar, uyrukları ne olursa olsun her türlü sosyal haklardan o ülke vatandaşlarıyla eşit şekilde yararlanabilmelilerdir. nk sosyal hak sahibi olmanın gerekçesi, belli bir ulusal toplumun yesi olmak değil, doğrudan doğruya belli bir sosyal kategoriye giriyor olmaktır. Avrupa Sosyal Haklar Temel Yasası, sosyal haklardan yararlanmada ulusal kökene dayalı bir ayırım yapılmayacağını bildirmek suretiyle bu gerçeği ortaya koymuştur. ILO'nun 118 sayılı Sözleşmesi de sosyal güvenlik hakkının vatandaş olmayanları da içine alması gerektiğine işaret eder (TANÖR, s.295). Türkiye tarafından imzalanmış ve onaylanmış Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi; ulusal orijine dayalı ayrımcılığı yasaklamışlardır. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi de ayrımcılık yasağını içerir ve 23. maddesinde "Taraf Devletler, lkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, sosyal yardım ve iane konularında vatandaşlarına uyguladıkları muamelenin aynısını uygulayacaklardır." hükmünü içerir. Aynı sözleşmenin 24. maddesi, mültecilere iş hukuku ve sosyal güvenlik hukukundan doğan hakları bakımından ayrımcılık yasağını düzenler. Avrupa Sosyal şartı ve İHAS da, ayrımcılık yasağını içerirler.

Asgari yaşamsal gelir politikası, sosyal güvenlik rejimi ile yerine getirilir. Temel Haklar Şartı'nın 34'üncü maddesinde belirtildiği üzere sosyal güvenlik rejimi; analık, hastalık, iş kazası, muhtaçlık, yaşlılık ve iş kaybı hallerinde sosyal geri ödemeler ile sosyal hizmetlere ulaşım haklarının yanı sıra yeterli kaynağa sahip olmayan herkese, haysiyetli bir varoluşu garantilemeye yönelik sosyal yardım ve lojman yardımı haklarını içerir.

Sosyal güvenlik hakkı, T.C. Anayasası'nın 60 ve 61'inci maddelerinde düzenlenmiştir. 60. madde, sigorta esasına dayanan sosyal geri ödemeler ile hizmetleri; 61. madde ise toplumun sosyal yardımlar ile özel olarak korunması gereken kesiminin sosyal güvenliğini içerir⁴⁷⁵.

Yaşama hakkı sınırında ekonomik analizin optimal teorileri uygulanamaz.

2.1.1.3.Mülkiyet Hakkı

2.1.1.3.1.Özel Mülkiyete Müdahale Yönünden

Vergi; özel mülkiyete konu zenginliğin kamusallaştırılması olarak, mülkiyet hakkına müdahaledir.

T.C. Anayasası'nda vergi; siyasi hak ve ödevler bölümünde, "ödev" başlığı altında düzenlenmiştir. Düzenleme, lafzı ve yeri itibariyle arkaik bir devlet ve insan hakları anlayışını temsil eder⁴⁷⁶. İHAS'nin 1. Protokolü'nün mülkiyet hakkını düzenleyen 1'inci maddesinde vergi ve diğer yükümlülükler, mülkiyet hakkının sınırı olarak sayılmışlardır. İHAS düzenlemeleri arasında vergi kavramının açıkça geçtiği yegâne madde, ilgili maddedir⁴⁷⁷.

Mülkiyet hakkı ile ilgili T.C. Anayasası'nın 35'inci maddesi, hakkın ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabileceğini hükme bağlar.

⁴⁷⁵ KABOĞLU, Özgürlükler, s.468.

⁴⁷⁶ SABAN, s.61-62.

⁴⁷⁷ YALTI, s. 43.

Yukarıda hakların sınırlandırılması konusundaki genel güvence şartları ile birlikte ele alındığında mülkiyet hakkına vergilendirme ile yapılan müdahale; hakkın özüne dokunmadığı, vergilendirmede yasallık ilkesi⁴⁷⁸ ihlal edilmediği, vergilendirme yetkisi kamu yararına dayalı kullanıldığı, hukuka aykırı olmadığı, ölçülülük ilkesine uyulduğu ve sınırlama ile hedeflenen amaca başka türlü ulaşmanın mümkün olmadığı hallerde mülkiyet hakkının ihlali sayılmaz.

Vergi ile mülkiyet hakkına ne kadarlık bir müdahalenin hakkın özüne dokunmuş olacağına ilişkin değerlendirme, T.C. Anayasa Mahkemesi'nce ölçülülük ilkesiyle birlikte yürütülmektedir. İHAM; kaçakçılığa konu verginin 10 katı kadar kesilen ve müştereken sorumlu olunan diğer cezalarla toplamda 5 milyon Avro'ya yakın bir tutarı bulan vergi cezasının, mülkiyet hakkını ihlal edip etmediğini değerlendirmiştir. Mahkeme, 5 milyon Avro vergi cezasının- ulusal şartlar ne denli önleyici tedbirler gerektiriyorsa gerektirsin- çok büyük işletmeler için bile ölçsüz ve finansal durumu temelden sarsıcı olduğuna; bu nedenle kesilen cezanın, mülkiyet hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir⁴⁷⁹. Fransa Anayasa Konseyi; bütçe açığını kapatmak için yılda 1 milyon Avro ve üstü mesleki gelir elde edenler için öngörülen %75'lik vergi oranını ölçsüz olduğu ve mülkiyet hakkının özüne dokunduğu için değil, ancak söz konusu verginin hesaplanma tekniği⁴⁸⁰ kamusal yükler karşısında eşitliği ihlal ettiği için Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Eşitlik ilkesine böylece aykırılığı saptandığından, toplam vergiyi

⁴⁷⁸ T.C. Anayasası madde 73/3 ve 4'e göre "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir." Anayasa Mahkemesi'ne göre bir verginin yasa ile konulmuş sayılması için konu, matrah, oran, tarh, tahakkuk, zamanaşımı gibi verginin kurucu öğelerinin yasa ile belirlenmiş olması gerekir. İHAM'nin ayrıca bir düzenlemenin hukuken öngörülmüş sayılması için şart koştuğu niteliksel özellikler (ulaşılabilirlik ve öngörülebilirlik) bulunur (YALTI s.64 vd).

⁴⁷⁹ Mamidakis&Yunanistan, No: 35533/ 04, 11.1.2007,

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["mamidakis"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-78976"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

⁴⁸⁰ Konsey; gerekçesinde, ilgili verginin her gerçek kişinin geliri üzerinden hesaplandığı, böyle olunca 1 milyon Avro kazanan tek bir kişi %75'lik vergi dilimine girerken, iki gerçek kişinin de 1 milyon Avronun biraz altında kazandığı bir ailenin hali hazırdaki en yüksek dilim olan %45'lik vergi dilimine tabi olmaya devam edeceği, bu şekilde de vergide eşitlik ilkesinin ihlal edilmiş olacağını belirtmiştir. Hükümet, Konsey'in hesaplama ile ilgili teknik gerekçesini göz önünde bulunduran yeni bir vergi yasası hazırlığındadır.

%75 oranına yükselten ek istisnai dayanışma vergisinin; mülkiyete el atar nitelikte olup olmadığı incelenmemiştir⁴⁸¹.

Mülkiyet hakkının uzantısı olan miras hakkı, bir kapitalist ekonomik sistemin yarattığı fırsat ve zenginlik dağılımı yönünden ayrıca incelenmeyi gerektirir. Miras hakkı ile kişi, kendi üretmediği bir zenginliğe aniden sahip olur. Bu şekilde miras hakkı; mevcut üretim ve ekonomik sisteme göre belirlenen ve sınırlı olan fırsat ve zenginliklere ulaşmada, kişiler arasında eşitsizlik yaratmaktadır. Oysa varlıklı bir ailenin mensubu birey; zaten sırf bu sayede ulaşma imkanı bulduğu iyi eğitim, iyi sağlık hizmeti, sosyo-ekonomik olarak güçlü arkadaşlar ve kişisel bilgiler ile diğerlerine nazaran eşitsiz donanımla hayata başlamaktadır⁴⁸². Bu nedenle demokratik sosyal hukuk devleti; vergilendirilmiş gelirlerin birikimi olan mirası, yüksek oranlarda vergilemelidir. Veraset ve intikal vergileri, kısmi servet vergileridirler. Ülke düzenlemelerine bakıldığında, Fransa'da veraset ve intikal vergi oranları alt ve üst soy ile eşler ya da paks anlaşmalılar arasındaki servet intikallerinde %5 ile %45 arasında; kardeşler arasında %35 ile %45 arasında; diğer kişiler arasında %55 ile %60 arasında uygulanmaktadır. Örnek vermek gerekirse, her çocuk için 100bin Avro istisna edilecek şekilde alt ve üst soy arasında intikal eden 16bin Avro, %20; 553bin Avro %30; 903bin Avro %40; 1.806bin Avro ve üstü %45 oranında vergilendirilecektir⁴⁸³. Türkiye'de ise 2013 için veraset vergisi; alt soy ve eşten her biri için 141bin, alt soy bulunmaması halinde eş için 282bin istisna edilecek şekilde 190bin TL'ye kadar %1, sonra gelen 430bin TL için %3, sonra gelen 940bin TL için %5, sonra gelen 1.800bin için %7, matrahın 3.360bini aşan bölümü için %10 gibi düşük rakamlarda uygulanmaktadır⁴⁸⁴.

⁴⁸¹Karar No: 2012-662 DC, 29.12.2012, paragraf 73, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-662-dc/decision-n-2012-662-dc-du-29-decembre-2012.135500.html>.

⁴⁸² MILANOVIC, Branko: "Global Income Inequality by the Numbers: In History and Now", Policy Research Working Paper:6259, The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team, Kasım 2012, s.25-26, <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-6259>.

⁴⁸³ Le site officiel de l'administration française, "Barème des droits de succession et de donation", <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F456.xhtml>. (Küsurat atılmış ya da tamamlanmıştır.)

⁴⁸⁴ 44 Seri No'lu Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu Genel Tebliği, R.G: 31.12.2012- 28514 (4. Mükerrer), <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1079&uid=3Y5HeGGFXUpnp6JG&type=teblig>. (Küsurat atılmıştır ya da tamamlanmıştır.)

Emlak, motorlu taşıtlar ve veraset gibi servetin bir kısmını temsil eden zenginlik üzerinden alınan kısmi servet vergilerinin yanı sıra, genel servet vergisi üzerinde de durmak gerekir. Fransa'da, Servet Üzerinden Dayanışma Vergisi adı altında, 2013 yılı için 800bin Avro'nun üstünden itibaren %0,5, 1.3milyon Avro'nun üstünden itibaren %0,7, 2.57milyon Avro'nun üstünden itibaren %1, 5milyon Avro'nun üstünden itibaren %1,25 ve 10milyon Avro'nun üstünden itibaren %1,5 oranlarında genel servet vergisi uygulanmaktadır⁴⁸⁵. Mülkiyet hakkının özüne dokunarak mülkiyete bir el atmaya dönüşmemesi için bu verginin tavanı, mükellefin gelirleri göz önünde bulundurularak hesaplanır. Böylelikle servet sahibinin; serveti üzerinden hesaplanan verginin gelirlerinin tamamı ya da fazlası miktarına denk gelmesi durumunda, gelirin tamamından mahrum bırakılmasının önüne geçilmiş olur. Buna karşılık; 2007 öncesi senelerde bu tavan uygulamasının etkisi çok yüksek servet sahipleri bakımından sınırlanmış ve bu mükellefler, yıllık gelirlerinin birkaç katı oranında Dayanışma Vergisi ödemişlerdir⁴⁸⁶.

2.1.1.3.2.Kamusal Mülkiyete Müdahale Yönünden

Mülkiyet hakkı; sahibine mal üzerinde kullanma, semerelerinden yararlanma ve tüketme yetkilerini veren haktır. İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi'nin (İHEB) 17'nci maddesi, herkesin tek başına veya başkalarıyla birlikte mal edinme hakkına sahip olduğunu; İHAS 1 sayılı Protokol'ün 1'inci maddesi de, her gerçek ve tüzel kişinin mallarına saygı gösterilmesini isteme hakkının olduğunu öngörür. T.C. Anayasası'nın mülkiyet hakkını düzenleyen 35'inci maddesi, bu hakkın öznesini "herkes" olarak belirlemiştir. Anayasa Mahkemesi kararları ile de "herkes" in, kamu tüzel kişilerini de tabii olarak içerir şekilde tüm gerçek ve tüzel kişiler olduğu tekrarlanmıştır.

Mülkiyet hakkı ulusa ait olan zenginliklerin, yerli ya da yabancı özel kişi ya da kişilere bir karşılıkla ya da karşılıksız olarak devredilmesi ya da

⁴⁸⁵ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F138.xhtml>

⁴⁸⁶ DE LA MARDIERE, Christophe: Droit Fiscal Général, Flammarion, Paris 2012, s.156,159.

işletim ya da kullanma haklarının devredilmesine özelleştirme⁴⁸⁷ denmektedir. T.C. Anayasası'nın 47'nci maddesinde düzenlenmiştir⁴⁸⁸. Kamu varlıklarının özelleştirilmelerine ilişkin esaslar 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Özelleştirme Kanunu'nun 1. maddesinde özelleştirme konusu varlıklar sayılmış; bunların özelleştirme yöntemi olarak da Kanun'un 3/c maddesinde satış, kiralama, mülkiyet dışındaki aynı hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruf belirlenmiştir⁴⁸⁹. T.C. Anayasası'nın ilgili maddesinin son fıkrası ve Yasa'nın 15'inci maddesinde özelleştirmenin; sadece kamusal

⁴⁸⁷ Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun'da (No: 2983, R.G: 29.2.1984- 18344) özelleştirme ifadesine yer verilmemekle birlikte, ilk defa KİT'ler ve kamu alt yapı tesislerinin gelirlerine ortak olmayı sağlayacak gelir ortaklığı senedi ve hisse senedi çıkarılması ve KİT'lerin belirli süreler için özel kişilerce işletilebilmesini olanaklı kılan sistem; bu Kanun ile kurulmuştur. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (No: 233, R.G: 18.6.1984- 18435 (Mük.)) de; özelleştirme ifadesini içermese de, "teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimlerinin ve iştiraklerinin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilme kararı Koordinasyon Kurulu tarafından yürütülür." maddesiyle, özelleştirme ile ilgili düzenleme içermiştir. 3291 Kanun (No: 3291, R.G: 3.6.1986- 19126), özelleştirme ile ilgili ilk ifade ve daha kapsamlı düzenlemeyi içermiştir. Kanun'un özelleştirme ile ilgili hükümlerinin bir kısmı, önce bir KHK (No: 531, R.G: 6.6.1994- 21952) ile değiştirilmiş ve ardından Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; geri kalan kısmı ise, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un (No: 4046, R.G: 27.11.1994- 22124) 42'nci maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Düzenlemenin hukuki ve maddi yetersizliklerini aşmak için, Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun'a (No: 3987, R.G: 11.5.1994- 21931 (Mük.)) dayanarak beş adet KHK çıkartılmıştır. Anayasa'ya aykırı yetki kanununun, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi üzerine; buna dayanan KHK'ler de iptal olmuşlardır. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, özelleştirme ile ilgili hususları tek bir yasal metinde toplayan ilk özel ve kapsamlı düzenlemedir. KİT'lerin hizmet veya üretim sektöründe faaliyet gösterdikleri alana göre yetkili Kurul, Bakanlık veya Müsteşarlık gibi çok elden yürütülen özelleştirme faaliyetleri; tek elde toplanmıştır. Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (No: 4971, R.G: 23.1.2003- 25002), özelleştirme uygulamalarının hızlandırılmasına ilişkin hükümler getirilmiştir. Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (No: 5398, R.G: 21.7.2005- 25882) ile, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'da bazı değişiklikler yapılmıştır.

⁴⁸⁸ T.C. Anayasası'nın 47'nci maddesi "Devletleştirme ve özelleştirme" başlığını taşır. 1999 değişikliğinden önce bu maddenin başlığı "Devletleştirme" idi. 1999'a kadar özelleştirmenin Anayasa'da düzenlenmiş olmamasını Anayasa Mahkemesi, özelleştirmenin yasak olduğu şeklinde yorumlamamıştır. Ancak hükümetlerin, "İmtiyaz Sözleşmesi"nin tüm koşullarını taşımasına rağmen imtiyazlı alanlarda "Özel Hukuk Sözleşmesi" niteliğini taşıyan Uygulama Anlaşmaları imzalama ve bu şekilde idari yargı denetimi dışında tahkim usulü getirerek bu sözleşmeler üzerindeki Danıştay ön denetimini kaldırma yasal çabalarının Anayasa Mahkemesi'nden sürekli dönmesi üzerine; 1999'da ilgili maddeye özelleştirme ile ilgili düzenleme eklenmiştir (Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu) Hakkında Özet Bilgi, Sayıştay Dergisi, Ocak Mart 2004, S.52, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2004 (Sayıştay Enerji Raporu), s.170-171). Buna göre, kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile özel kişilere yaptırılabilceği ya da devredilebileceği kanunla düzenlenecektir.

⁴⁸⁹ Gelir ortaklığı modeli, Tasarrufların Teşviki Hakkında Kanun'da tanımlanmış bir modeldir. İşin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ise; idareye, Özelleştirme Kanunu'nda tanımlanan yöntemler dışında yöntemlerin uygulanması konusunda yetki vermektedir (ATİYAS, İzak/ ODER, Burak: Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, Tepav, Ankara 2008, s.59).

varlık satışını değil, ama kamusal olarak sunulan mal ve hizmetlerin özel kişilerce sunulmasını amaçlayan veya buna izin veren tüm sözleşmeleri içerdiği de açıkça ifade edilmiştir. Devletin mülkiyetinde bulunan tabii servet ve kaynakların aranması ve işletilmesi hakkının Anayasa'nın 168'inci maddesine uygun olarak özel kişilere bırakılması, mülkiyet devredilmeksizin gerçekleştirilen işletme veya kullanma hakkına örnektir. Bu düzenlemeler, özel mülkiyette bulunan taşınmaz mallar üzerinde mülkiyet hakkı geçirilmeksizin idari irtifak⁴⁹⁰ kurma hakkını kamulaştırma olarak açıkça düzenleyen Anayasa'nın 46'ncı maddesi ve Kamulaştırma Kanunu'na⁴⁹¹ paraleldir.

Ulusun (devletin) mülkiyet hakkına yasakoyucu⁴⁹² tarafından yapılan bir müdahale, kamu mülkiyetine getirilen bir sınırlama olarak özelleştirme; mülkiyet hakkının sınırlanma ölçütlerine tabidir. Yani özelleştirme- İHAM ve Anayasa'nın öngördüğü genel güvence şartları ve mülkiyet hakkını düzenleyen Anayasa madde 35 göz önünde bulundurularak- kamu mülkiyetinin özüne dokunmayacak şekilde, kamu yararı için, demokratik bir toplumda zorunlu olduğu ölçüde ve ancak kanunla yapılabilir⁴⁹³.

Bu doğrultuda, özelleştirilecek her teşebbüs veya teşebbüs grubu için ayrı bir yasa çıkarılmalıdır⁴⁹⁴. Özelleştirmenin kanunla yapılmış sayılabilmesi için; satış yönteminde uygulanacak esaslar, kamu varlığının değerini belirleme biçimi ve ihale yöntemleri gibi özelleştirmenin kurucu

⁴⁹⁰ İrtifak hakkı, hakkın konusu olan taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkından doğan kullanma ve/veya yararlanma ile ilgili yetkilerin bir kısmını veya tümünü hak sahibine sağlayan veya taşınmaz malikinin mülkiyetten doğan yetkilerinden bazılarını kullanmasını hak sahibi yararına yasaklayan sınırlı bir ayni haktır (GÜNDAY, s.120).

⁴⁹¹ No: 2942, R.G: 8.11.1983- 18215.

⁴⁹² Başta özelleştirme olmak üzere, kamu mülkiyetinin sona erdirilmesinde yetki; yasama organının (AMK, E.2001/24, K.2001/356, 5.12.2001, R.G: 13.4.2002- 24725).

⁴⁹³ "Anayasa'nın 35'inci maddesindeki mülkiyet hakkıyla ilgili korumanın, kamu mülkiyeti için de özel mülkiyetle eşit biçimde değerlendirilip düzenlenmesi kaçınılmazdır" (AMK, E.1995/38, K.1996/7, 28.2.1996, R.G: 24.5.1996- 22645). T.C. Emekli Sandığı'nın varlıklarının satılması, kamu mülkiyetine getirilen bir sınırlamadır. Bu satışa ilişkin usul ve esasların yasa ile düzenlenmesi, Anayasa'nın 35'inci maddesinin gereğidir. Hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin anayasal sınırlar (ölçütler, güvenceler) malik sıfatı ile devlet için de geçerlidir. Mülkiyet hakkı, KHK'ler ile sınırlandırılmaz (AMK, E.1997/36, K.1997/52, 20.5.1997, R.G: 27.6.1998- 23385; AMK E.1996/64, K.1996/47, 12.12.1996, R.G: 24.4.1998- 23322). "(...) 35. maddenin birinci fıkrası yanında ikinci ve üçüncü fıkralarındaki, bu hakkın ancak yasayla sınırlanabileceği ve kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı hususları kamu mülkiyetini de kapsamaktadır. (...) Kamu mülkiyeti de kamu yararı amacıyla sınırlanabilir ve toplum yararına aykırı biçimde kullanılamaz." (AMK, E.1994/49, K.1994/45-2, 7.7.1994, R.G: 10.9.1994- 22047).

⁴⁹⁴ AYDINALP, s.22.

öğelerinin ayrı ayrı ve açık şekilde kanun ile belirlenmiş olması gerekmektedir⁴⁹⁵. Tabii servet ve kaynakların özelleştirilmesi ise Anayasa'nın 168'inci maddesine göre ancak belirli bir süre için, ancak bunların arama ve işletilme haklarının devri şeklinde ve ancak kanunun hangi tabii servet ve kaynağın devletle ortak ya da sadece özel kişilerce aranabileceği ve işletilebileceğini belirlemiş olması halinde yapılabilir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarına konu teşkil ettiği üzere⁴⁹⁶ doğal servet ve kaynaklardan yararlanarak kamu hizmeti üreten KİT ya da buna bağlı kuruluşlar ile diğer kamu tüzelkişilerin varlıklarının özelleştirilmesinde, bunların yararlandıkları doğal servet ve kaynakların mülkiyetinin özel kişilere devri olanaksızdır. Dolayısıyla bu tür KİT'lerin satış yöntemiyle özelleştirilmeleri durumunda, mülkiyet hakkının içerdiği işletme hakkının da süresiz olarak satın alanlara geçmesi durumu; doğal servet ve kaynakları kapsamayacaktır.

Türkiye'de özelleştirmelere ilişkin yasaların Anayasa Mahkemesi'nce iptali, pek çok sefer mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında kamu yararı şartına aykırılığa dayanır. Esasen siyasi bir kavram olan ve tespit edilme yetkisi parlamentolarda olan kamu yararı kavramı, hukuki metinlere girerek bir hukuki asgari standart kazanmıştır. Yasaların üstünde, yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve anayasa olduğunu belirten Anayasa Mahkemesi; yasa koyucunun yetkilerini, hukuk devleti ilkesi ile sınırlar. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi; yasa koyucunun, özel çıkarlar için düzenleme yapıp yapmadığını veya koşulların değişmesiyle kamu yararını karşılayamaz hale gelen kanunları denetleme yetkisinin, Anayasa Mahkemelerinde olduğunu ifade eder⁴⁹⁷.

Danıştay da pek çok seferinde özelleştirme işlemi, idari işlemlerde kamu yararı şartına aykırılık nedeniyle iptal etmiştir. İptal davası; İYUK'un

⁴⁹⁵ AMK, E.1994/49, K.1994/45-2, 7.7.1994, R.G: 10.9.1994- 22047.

⁴⁹⁶ "TEK'in doğal zenginlik ve kaynaklardan yararlanarak elektrik üreten teşekkül ve birimlerinin özelleştirilmesinin, bunların yararlandıkları doğal zenginlik ve kaynakların işletme hakkının belli süreyle devri biçiminde olması zorunludur. Bunların işletme hakkının süresiz devri biçiminde özelleştirilmeleri Anayasa'nın 168. maddesine aykırı düşer." (AMK, E.1994/43, K.1994/42-2, AMKD, S.31, C.1, s.298).

⁴⁹⁷ Bkz. AMK, E:2002/132, K:2003/48, 04.06.2003; AMK, E:2003/36, K:2003/91, 15.10.2003; AMK, E:1972/14, K:1972/34, 22.06.1972, aktaran: AKILLIOĞLU, Tekin: "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", AİD, Haziran 1991,s.13.

2'nci maddesine göre, "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan" davalardır. İdari işlemin maksat unsuru, kamu yararadır. İdari işlemin bu unsuru bakımından, idareye takdir yetkisi⁴⁹⁸ tanınmaz. Danıştay; idarenin takdirine bırakılmış alanlarda, bu takdir yetkisinin kamu yararına uygun kullanılıp kullanılmadığını denetler⁴⁹⁹. İdari işlemlerde kamu yararına uygunluk; işlemin, siyasal ya da kişisel çıkarların gerçekleştirilmesine yönelik olmamasını gerektirir. Bu doğrultuda kapitalizasyon değeri 51,2milyon ABD Dolar'ı olan SEKA Balıkesir İşletmesi'nin, büyük bir medya gücünü elinde bulunduran ve iktidar yanlısı haber yapan bir gruba (Albayrak Grubu) 1,1milyon Dolar'a satış kararını iptal eden idare mahkemesi kararını Danıştay; "zarar eden, rantabl çalışması zor olan ve arsa/arazi değerleri yüksek olan firmalar için, tasfiye veya net aktif değer yöntemlerinin kullanılması" gerektiği, işletmenin tasfiye değerinin yaklaşık 4,7milyon ABD Dolar'ı olduğu, değerlemeden amacın "toplum refahının arttırılması" olduğu, özelleştirmenin toplumsal faydaya hizmet etmesi için "özelleştirme sonrası düzenlemelerinin iyi yapılması", "işletmenin satışında, karlı olan firmalar için uygun görülen indirgenmiş nakit akım yönteminin esas alınarak İşletme için bulunan eski değer referans alınması"nın Özelleştirme Kanunu'nun değerlendirme yöntemlerine ilişkin "satış konusu kuruluşların değerinin daha etkin ve sağlıklı bir şekilde belirlenmesi ve kamu mallarının, gerçek değerlerinin üzerinde özelleştirilmesinin sağlanması" gerekçesiyle bağdaşmadığı, bu nedenle kamu yararına ve özelleştirmenin amacına uygunluk bulunmadığı gerekçeleriyle onamıştır⁵⁰⁰.

Özelleştirmelerde, genel kamu yararı kriteri dışında özel olarak ayrıca incelenmesi gereken kamu yararı; Özelleştirme Uygulamaları

⁴⁹⁸ Takdir yetkisi; idareye, belli şart ve durumlarda belli kararları alıp almamak ya da kanunda öngörülmuş farklı çözümler arasında seçim yapmak ya da belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şartların ortaya çıkması gerektiğini tespit etmek konusunda tanınan serbestidir. Takdir yetkisi, işlemin ancak sebep ve konu unsurlarına ilişkin olarak tanınabilir. İdari işlemin yetki, şekil ve amaç unsurlarında takdir yetkisi kullanılamaz. Takdir yetkisinin kullanılacağı hallerde bile ancak nihai işlemin gerçekleşmesini mümkün ve gerekli kılacak bir nedenin varlığı halinde işlem yapılabilir (GÜNDAY, s.268).

⁴⁹⁹ GÜNDAY, s.268.

⁵⁰⁰ D13D, E.2005/1300, K2005/2986, 6.6.2005, <http://www.kararevi.com/karars/791911#.Urj0C9JdWAY>.

Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde belirtilmiştir: ekonomide verimlilik artışı ve aynı zamanda kamu harcamalarının azalması. Özelleştirilen kuruluşların etkinliklerinde, özelleştirme sonrası herhangi bir değişiklik olmadığı; bu nedenle verimliliğin artması için kamuya ait mülkiyetin özel kişilere geçirilmesinin, verimlilik artışı için yeterli ve gerekli olmadığı sonuçlarına ulaşılmıştır⁵⁰¹. Buna karşılık Petkim özelleştirilmesinde, "Petrokimya ürünlerine olan talebin sürekli arttığı ülkemizde, yapılan yatırımlarla üretim kapasitesi artan ve kâr eden büyük bir petrokimya kompleksi olan Petkim'in %51 oranındaki kamu hissesinin özelleştirilmesinde üstün kamu yararı" karşı oyuna rağmen, blok satış yöntemiyle özelleştirme işlemi; çoğunluk oyuyla hukuka uygun bulunmuştur⁵⁰². Danıştay'ın kararı 1980'lerde "kamu yatırımlarının ve hizmetlerinin hızlandırılması ve verimli hale getirilmesi" için başlayan ve kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması şeklinde uygulanan⁵⁰³ özelleştirme politikasını "yatırım ve hizmetlerin tamamen ya da kısmen özel sektöre devri" hedefine dönüştüren⁵⁰⁴ ve bunu da AB'ye tam üyelik programına bağlayan siyasilere, bu alanda hukuki denetimden arı bir alan yaratmıştır. Oysa Avrupa Birliği Komisyonu rekabet sorumlusu Karel van Miert, kamu hizmeti yürüten işletmelerin özel veya kamu sektörü mülkiyetinde olmalarının Komisyon için bir önemi bulunmadığını; asıl amaçlarının, bu hizmetin tekelci karakterini ortadan kaldırmak olduğunu ifade etmiştir⁵⁰⁵. Nitekim Avrupa Komisyonu'nun ekonomik reform gündemini; özelleştirme değil, serbestleşme (yani, rekabete kapalı

⁵⁰¹ Nursel Öztürk'ün notlarından, s.67, idak.gop.edu.tr/ugurkarakaya/ÖZELLEŞTİRME.doc.

⁵⁰² İDDK, E.2008/770, K.2008/2337, 25.12.2008, http://www.kararevi.com/karars/806174_danistay-e-2008-770-k-2008-2337#.UyFCrmJ_uAY.

⁵⁰³ KARABIYIK, İlyas: "Türkiye'de Özelleştirmenin Çalışma Hayatı Üzerine Etkileri", e-akademi, Nisan 2010-98, <http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=T%DCRK%DDYE%92DE%20%D6ZELLE%DET%DDRMEN%DDN%20%C7ALI%DEMA%20HAYATI%20%DCZER%DDNE%20ETK%DDLER%DD&kimlik=1271039619&url=makaleler/ikarabiyik-1.htm>.

⁵⁰⁴ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'ın (No: 2008/ 14481, R.G: 31.12.2008- 27097 (5. Mük.), <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>) Ekonomik Kriterler başlıklı bölümünde kamu bankalarından ulaşım, petro-kimya sanayiden otoyol/köprü işletmeciliğine, atık toplamandan telekomünikasyona, turizmden sağlığa, eğitimden savunmaya, doğalgaz piyasasından su şebekesine pek çok özelleştirme alanı öngörülmüştür.

⁵⁰⁵ ULUSOY, Ali: "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.2, Haziran 1998, Ankara 1998, s.35.

sektörlerin rekabete açılması ve rekabeti özendirerek hukuki altyapının kurulması) teşkil etmektedir. Dünya Bankası ve IMF’ce tasarlanan yeni ekonomik program doğrultusunda dış ticaretin serbestleştirilmesi ve kaynak dağılımında piyasa mekanizmasına temel rolün bırakılması ise, gelişmekte olan ülkelerde uygulanan “reform”dur⁵⁰⁶.

Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan varlıkların özelleştirilmesinde, bunların gerçek değerinin gözetilmesi gerekmektedir. Özelleştirme, devletleştirmenin tersi bir işlem olduğuna göre; yukarıda ifade edildiği gibi bu varlıkların satışında en az kaybı, en yararlı düzeyi sağlayacak biçimde rayiç değer aranarak gerçek değere en yakın olanın bulunması gerekir. Bu ölçüleri göz ardı eden bir yöntem ve uygulama; satın alan kişileri, öbür kişiler karşısında hakkı olmayan ayrıcalıklı bir konuma getirerek eşitlik ilkesine aykırılık oluşturur⁵⁰⁷. Kamu varlıklarının satışında gerçek değere ulaşmada ihale usul ve satış yöntemlerinin etkisi göz ardı edilemez⁵⁰⁸. Sayıştay’ın 2004’te TBMM’ye sunulan Enerji Raporu’nda, incelemeye alınan Yap İşlet Devret modeliyle yapılan 29 santralin ilana çıkmamış, bunlarla ilgili başka şirketlerden teklif alınmamış ve ihale yapılmamış olduğu tespit edilmiştir⁵⁰⁹.

Özelleştirme Kanunu’nda özelleştirmenin amacı olarak belirtilen iki kriter; özelleştirmede kamu yararı olup olmadığının ölçülmesinde kullanılmaları gerekmele birlikte, kamu yararının gerçekleşmiş sayılması için yeterli değildir. Her şeyden önce, özelleştirmenin temel amaçları arasında sayılan, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da özelleştirme amaçları arasında bulunan “sermayenin tabana yayılması” açısından özelleştirilme tipleri değerlendirilmelidir. Türkiye’de özelleştirme uygulamaları; hisse senetlerinin halka arzı şeklinde değil, büyük çoğunlukla yüksek sermaye sahiplerine hitap edecek şekilde blok satış (iktisadi birimin bir bütün olarak satışı) şeklinde gerçekleştirilmektedir.

⁵⁰⁶ ATİYAS/ODER, s.1.

⁵⁰⁷ AMK, E.1994/49, K.1994/45-2, 7.7.1994, R.G: 10.9.1994- 22047. Değerlendirme metotlarının kanunda yalnızca adlarının sayılması, duruma göre idareye birini seçme olanağının verilmesi; gerçek değere ulaşmak için yeterli değildir (Aynı karardan).

⁵⁰⁸ E.1996/57, K.1997/3, 23.1.1997, R.G: 11.10.2000- 24197.

⁵⁰⁹ Sayıştay Enerji Raporu, s.171.

Öte yandan, kamu mülkiyetinin özel kişilere devrinde aranan kamu yararı; kamu mülkiyetindeki kuruluşun sunduğu kamu hizmetinin, bundan böyle özel kişilerce sunulmasında da aranmalıdır. O nedenle, özelleştirme sonrasında kamu yararının korunmasına yönelik alınmış önlemler de; kamu yararı koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediği değerlendirmesinde ele alınmalıdır. Bu kapsamda, özelleştirmeye tabi kuruluşların sunacağı mal ve hizmetlere ilişkin rekabet ortamı, üretimin verimliliği, üretimin sürekliliği, istihdam⁵¹⁰, yatırım, evrensel hizmet,⁵¹¹ hizmet kalitesi ve denetim mekanizmalarına ilişkin belirlenmiş kural ve standartların da; kamu yararı şartı kapsamında yargı organlarınca değerlendirilmesi gerekmektedir.

Rekabet konusunda, T.C. Anayasası'nın 167'nci maddesine göre Devlet "para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." ve 172'nci maddesine göre "tüketicileri koruyucu" tedbirler alır. Fiyatların düşük, mal ve hizmet kalitesinin yüksek tutulması amacıyla rekabet koşulları oluşturulmalıdır. Elektrik, su, telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliği taşıyan hizmetleri sunan KİT'lerin özelleştirilmesi halinde ise, özel kişilerin uyacağı şartlar ve devletçe yapılacak gözetim ve denetimin ilke ve yöntemleri ile uygulanacak yaptırımların belirlenmesi zorunlu olmalıdır⁵¹².

⁵¹⁰ Bkz. KARABIYIK, a.g.m. ve dipnotundaki kaynaklar.

⁵¹¹ Avrupa Birliği hukukunda Fransız hukukundaki "kamu hizmeti" kavramı yerine, "evrensel hizmet" kavramı kullanılmaktadır. AB hukukunun etkisi ile olsa gerek, kavram; Türkiye mevzuatına da girmiştir (TAN, Turgut: "Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, C.35, S.2, Ankara 2002, dn.8). Evrensel hizmetin sağlanmasına ilişkin Kanun'da evrensel hizmet; coğrafi konumlarından bağımsız olarak Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan temel internet erişimi de dahil elektronik haberleşme hizmetleri olarak tanımlanmıştır. Kartal 3. Asliye Ceza Mahkemesi yargıcı Servet Kartal; kaçak elektrik kullandığı gerekçesiyle 5 yıla kadar hapis cezasıyla yargılanan kişi hakkında, 21. Yüzyıl'da kimsenin elektriksiz bırakılmayacağı, ebeveynin hatasını çocukların çekmemesi gerektiği, okul çağındaki çocukların elektriksiz bırakılarak eğitimlerinin engellenemeyeceği, uzun yol şoförlüğü yapan sanığın eşi ile çocuğunun karanlıkta kalmamak için elektrik kullanmayı sürdürdüğü, bu eylemin sayaçla oynanarak yapılan kaçak elektrik kullanma eylemiyle aynı kefeye konamayacağı gerekçeleriyle beraat kararı vermiştir. Hırsızlık davalarını karara bağlayan Yargıtay 6. Ceza Dairesi başkanı Mustafa Aydın; yerel mahkemenin gerekçesini, "hukuki olmayan gerekçe" olarak nitelendirmiştir (Yargıtay'dan "vicdani" ret, Sabah, 28.9.2008, <http://arsiv.sabah.com.tr/2008/09/28/haber,F6C932A22F794D82984A53E5E467EBF7.html>).

⁵¹² Bkz. AMKD, S.31, C.1, s.296 ve ve karşı oy yazısı.

Üretimin verimliliği konusunda, sözü geçen Sayıştay Enerji Raporu'nda incelenen santrallerin kurulacakları yerlerin arz- talep dengesi göz önüne alınarak Bakanlık tarafından belirlenmesi gerekirken, bu yerlerin seçiminin firmalara bırakıldığı; bunun sonucunda bazı bölgelerde talebin çok üzerinde enerji üretecek kapasitede santraller kurulduğu; üretilen enerjiye o bölgede ihtiyaç duyulmadığı için ilave yatırım yapılarak yeni iletim hatlarının tesis edilmek durumunda kaldığı ve bunların da, enerji maliyetlerinin yükselmesine ve kayıp-kaçak oranlarının artmasına yol açmış olduğu tespit edilmiştir. Aynı raporda şirketler tarafından ilgili yönetmelik hükümlerine aykırı olarak düzenlenen hatalı fizibilite raporlarına dayanılarak proje kabullerinin yapılmış, bağlı ve ilgili kuruluşların fizibilite raporlarına verdikleri olumsuz görüşlerin dikkate alınmamış olduğu ortaya konulmuştur. Raporda, firmaların belirledikleri yatırım tutarları ile özsermaye getiri oranlarının hiçbir araştırma ve analiz yapılmaksızın aynen kabulünün ve şirketlerle imzalanan sözleşmelere kamu aleyhine hükümler konulmasının sonucu olarak; toplam yatırım maliyetleri gerçeği yansıtmayan santrallerden yüksek tarifelerle enerji satın alınmasına ve bu sayede şirketlerin, söz konusu yatırımlarından Amerikan Doları bazında %85'lere varan yüksek oranlarda getiri elde etmelerine neden olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, firmalar, santralleri daha düşük bedellerle tamamladıkları halde; yatırım dönemi sonunda maliyetlerin yıllık %4,6 ile %5 arasında değişen oranlarda eşkâle edilmesine izin verilerek, toplam yatırım maliyetlerinin daha da yükselmesine sebep olunmuştur. Görevli şirketlerle imzalanan Uygulama/ İmtiyaz Sözleşmeleri defalarca değiştirilmiş ve her değişiklikte, projelerin toplam yatırım tutarları ve elektrik satış tarifeleri yükseltilmiş, işletme süreleri uzatılmış, erken üretim, eksik ve fazla üretim fiyatları değiştirilmiştir. Bu tür değişiklikler tamamen şirketlerin talepleri doğrultusunda ve firmaların lehine olmuş, kamu yararı açısından yapılması zorunlu olan değişiklikler yapılmamış, bu da kamu kesiminin riskinin artmasına yol açmıştır. Bu uygulamaların sonucunda santrallerin işletmede oldukları 4 yıllık süre içerisinde 2,3 milyar Amerikan Doları zarar ortaya çıkmıştır⁵¹³.

⁵¹³ Sayıştay Enerji Raporu, s.171-172.

Denetim konusunda ise; Danıştay'ın ön denetim ve idari yargı yetkisinden kurtulmak için 1993'ten itibaren girişimlerde bulunulmuş ve 1999 Anayasa değişikliği ile Danıştay denetimini engelleyici düzenlemeler, anayasal zemini de haiz olmuştur⁵¹⁴. Sözleşmeler üzerinde Danıştay öndenetiminin olmaması sonucu, riskin kamunun üzerinde kaldığı özelleştirme sözleşmeleri akdedilmiştir. Öte yandan sözleşmelerin tamamına konulan gizlilik yönünde hükümler sonucu, sözleşmelerin kamuoyu denetimi ve piyasadaki diğer aktörlerce denetimi de engellenmiştir. Bunların sonucu olarak yukarıda ifade edildiği üzere büyük kamu zararları doğmuştur⁵¹⁵.

Türkiye'de özelleştirme taraftarlarının dayandığı temel argüman; hesap verme/ sorma mekanizmalarının zayıf, saydamlığın eksik olduğu Türkiye gibi ülkelerde ekonomiye devlet müdahalesinin kamu yararını değil,

⁵¹⁴ Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının başladığı 1980'li yıllarda bu konudaki ilk yasal düzenleme olan Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun uyarınca imtiyazlı alan olarak belirlenmiş enerji alanında özel şirketlerle yapılan tüm anlaşmalar İmtiyaz Sözleşmesi olarak imzalanmış iken; 1993-1996 yılları arasında üç adet doğalgaz santrali özelleştirilmesi ile ilgili özel hukuk sözleşmesi niteliğinde sözleşmeler yapılarak, Danıştay'ın ön denetimi ve idari yargı denetiminden kurtulmaya çalışılmıştır. "Yap-İşlet-Devret modeli kapsamında görevli şirketlerle yapılan ve yapılacak anlaşmaların, imtiyaz sözleşmesi dışına çıkarılması yönündeki ilk yasal düzenleme, 22.2.1994 tarih ve 3974 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. Bu Kanunla 3291 sayılı eski Özelleştirme Kanununa getirilen ek 5'inci maddede, enerji alanında yapılan sözleşmelerin "özel hukuk hükümlerine tabi olduğu" ve "imtiyaz teşkil etmeyeceği" belirtilmiştir. Ancak bu düzenleme Anayasa Mahkemesinin 9.12.1994 tarih ve E:1994/43, K:1994/42-2 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Bunun üzerine 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun" çıkarılarak 5'inci maddesinde "Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir." şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme de Anayasa Mahkemesinin 28.6.1995 tarih ve E:1994/71, K:1995/23 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin, enerji alanında YİD modeli çerçevesinde görevli şirketlerle Bakanlık arasında imzalanan sözleşmelerin "imtiyaz sözleşmesi" niteliğinde olduğu ve "özel hukuk sözleşmesi" olarak imzalanamayacağı yönünde kararlar vermesi ve bu konuda iki ayrı kanunda yapılan değişiklikleri aynı gerekçelerle iptal etmesi üzerine, bu alanda "özel hukuk sözleşmesi" niteliğinde sözleşme yapılabilmesi ve "tahkim" usulünün uygulanabilmesi için yeni bir model arayışına girilmiştir. Bu kapsamda Yap-İşlet modeli geliştirilmiş ve 16.7.1997 tarih ve 4283 sayılı "Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun" çıkarılarak yasal alt yapı oluşturulmuştur. Bu Kanunda, enerji alanında bağitlanan sözleşmelerin "özel hukuk sözleşmesi olmadığı" yönündeki yargı kararları nedeniyle, Bakanlık tarafından yapılan tüm işlemlerin, şirket statüsünde olan TEAŞ tarafından yapılması öngörülmüş, böylece ticarî şirketler arasında bağitlandığı için bu sözleşmelerin "özel hukuk sözleşmesi" olmasına yasal imkân hazırlanmıştır. Daha sonra 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanunla Anayasanın 125 ve 155'inci maddeleri değiştirilmiştir. Bu değişikliğin ardından da 18.12.1999 tarih ve 4492 sayılı Kanunla Danıştay Kanunu değiştirilerek "tahkim" usulünün yolu açılmış, Danıştay'ın kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek görev ve yetkisi, düşünce bildirmeye dönüştürülerek idarî yargının ön denetimi kaldırılmış ve nihayet 21.01.2000 tarih ve 4501 sayılı Kanunla imtiyaz sözleşmelerinde tahkim ve uluslararası tahkim düzenlenmiştir" (Sayıştay Enerji Raporu, s.170-171).

⁵¹⁵ Sayıştay Enerji Raporu, s.171.

siyasetçilerin veya bürokratların kendi çıkarlarını koruyacak biçimde gerçekleşebilmesidir. Bu müdahalelere örnek olarak; niteliksiz kişilerin siyasi ya da kişisel ilişkiler nedeniyle üst düzey yönetici olarak atanması, işsizliği düşürmek için uzun vadeli girişimlerde bulunmak yerine kısa vadeli çözüm olan kadro tahsisi ile istihdam arttırma yöntemine başvurulması ve kurum bütçelerine yanlış ve gereksiz müdahalelerde bulunulması verilebilir. Nitekim Türkiye tarihi, bu tür örneklerle doludur. Bu örneklere, Demokrasi Sınırı Yönünden Türkiye Cumhuriyeti'nde Bütçe Politikası Kapsamında Gerçekleşmiş Temel İhlaller başlığı altında değinilecektir. Devlet ve siyaset mekanizmasının kendisinin, ne kadar kamu yararını korumaya yönelik çalıştığı; özelleştirme konusunun önemli tartışma alanlarından birisidir. Milletvekilleri ve bakanların, ekonomik kaynaklar üzerindeki kontrolünün tasfiye edilmesi sayesinde siyasetin; yolsuzluk ve yozlaşma şeklinde tezahür eden kişisel çıkar sağlama aracı olma özelliğinin kırılacağı belirtilmektedir. Oysa kamusal faaliyetlerin şeffaf biçimde yürütülmemesi, kamu görevlilerinin kendilerine tanıdıkları dokunulmazlıklar/ sorumsuzluklar, yetersiz denetim, eksik fren ve denge mekanizmaları, güdümlü medya ve bağımlı yargı, kısaca kamusal faaliyetlerin toplumsal denetimini imkansız kılan yapının olanaklı kıldığı ortamda kamusal yetkilerin kötüye kullanılması sorunu; demokratik hukuk devleti ilkesini ihlal eden bir siyasi tercihtir. Bu siyasi tercihi öne sürerek, başka bir siyasi tercih olan özelleştirmelerin meşrulaştırılması söz konusu olmaktadır. Öte yandan, yozlaşmış devlet yönetimi; özelleştirmeler ile de kişisel çıkar sağlama ve dağıtma niteliğini sürdürebilmektedir. Nitekim, özelleştirme ihalelerinden sonuç alabilmek için, siyasi iktidara yakın olmak gerektiği; ihaleye katılım şartlarının, kamu malının siyasi iktidara yakın olanlara devrini mümkün kılacak şekilde belirlendiği yönünde yaygın algı vardır. Bu durum; kamu yetkisinin, siyasi ve ekonomik haksız rekabet yaratacak şekilde kullanılması örneklerinden birisidir. Aynı durum; belirli çevreleri, siyasi iktidar partisine siyasi ve maddi destek vermeye yöneltir⁵¹⁶. Böylelikle siyasi tercih ile denetimin yetersiz bırakıldığı ülkelerde kamusal yetkiler; o yetkiyi kendi çıkarları için kullanacak siyasilerin elinde hem kamusal, hem özel zenginliklere ulaşma

⁵¹⁶ TÜRKKAN, s.54.

aracıdır. Bu şekilde siyasi güç yaratan partiler ve kişiler, iktidarın el değiştirmesi mekanizmasını baskı altında tutarlar.

Özelleştirme karşıtlarının dillendirdiği temel argümanlardan bir kısmı ise; özelleştirmeler sonucu ortaya çıkan işsizlik, sosyal güvencesizlik ve sendikasılaştırmalardır. Ekonomik olmayan istihdamın getireceği mali yükü taşımak istemeyen özel kişilerin, personel tasfiyesi yoluna gitmesi; işsizlik, sendikasılaştırma ve çalışma koşullarının ağırlaştırılmasına sebep olmaktadır. Ancak bu toplumsal riskler de, özelleştirmelerin doğrudan sonucu değil; ancak sosyal güvence ve sendikal haklara ilişkin demokratik sosyal devlet ilkesini ihlal eden siyasi tercihin doğrudan sonuçlarıdır. Özelleştirme karşıtlarının dayandığı diğer argümanlar arasında, özel sektörün yeterli sermaye sahibi olmaması; risk yüksekliği, kar azlığı ve geri getiri döneminin uzun olması nedeniyle kalkınma ve gelişme için zorunlu olan altyapı tesislerini kurmak, temel mal ve hizmet üretecek büyük projeleri gerçekleştirmek noktasında yetersizliği; enerji sektöründe olduğu gibi, petrol başta olmak üzere temel mal ve hizmetlerin üretim araçlarının büyük uluslararası sermaye grup ya da grupları elinde toplanmasının yaratacağı güvenlik ve sosyoekonomik bağımsızlık konusundaki çekinceler vardır.

Buraya kadar temel olarak kamu işletmeleri bakımından ve kamu yararı yönünden özelleştirmelerin, ulusun mülkiyet hakkına müdahalesinin hukuka uygunluk kriterleri incelendi. Buna karşılık, ulusun mülkiyet hakkına müdahale; sadece Özelleştirme Kanunu'nda sayılan şekillerde gerçekleşmez. Özel kişilere teşvik adı altında doğrudan ya da dolaylı olarak kamusal zenginliğin aktarılması, kamu arazisinde özel kişilere hak devrine uygun imar planı değişiklikleri ve özel kişilere milli parklarda turistik amaçlı tesis kurma izni verilmesi gibi haller de; kamu mülkiyetinden doğan hakların özel kişilere devri suretiyle kamu mülkiyetine müdahale teşkil ederler. Kamu mülkiyetine müdahalenin diğer halleri ise; mülkiyet hakkı yönünden bütçede doğrudan yansıma bulmadıklarından, konumuz dışında kalmaktadırlar. Ormanların küçülmemesinde veya diğer toprak servetlerinin

azalmamasında; tarih ve kültür değeri olan eser ve anıtların korunmasında kamu yararı bulunduğunu tespit etmekle yetinelim⁵¹⁷.

2.1.1.4. İnanç Hürriyeti

Din, bir psikolojik ve sosyal gerçektir ve dini inanç sistemleri- semavi dinler, semavi olmayan dinler, ateizm, agnostisizm, septisizm, kayıtsızlık- kişilerin kimliklerini ve yaşama bakış açılarını tamamlarlar⁵¹⁸. Vicdan hürriyeti; kimsenin, uhrevi ya da felsefi nitelikteki inanış ya da inançsızlığından ötürü açıklama yapmaya zorlanamaması, kınanamaması ve ayrımcı muameleye tabi tutulamamasını garantiler. Buna uygun olarak T.C. Anayasa Mahkemesi; çoğunluk ya da azınlık dinine, felsefi inançlara veya dünya görüşlerine mensup olup olmadıklarına bakılmaksızın din ve vicdan özgürlüğünün ayrımsız ve önkoşulsuz olarak herkese tanındığını belirtmiş⁵¹⁹; başka bir seferinde de, dinleri semavi-semavi olmayan diye ayırmanın Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir⁵²⁰. Devlet ise, inançlar karşısında tarafsız kalmalıdır. İHAM; garanti altına aldığı inanca dair belli derecede güç, ciddiyet, önem ve uyum yansıtan görüşler arar⁵²¹.

Hakkın içeriğini belirledikten sonra sınırlanma ölçüsüne geçerse, T.C. Anayasası'nın ve İHAM'nin belirlediği ve yukarıda sayılan tüm hak ve hürriyetler için genel sınırlama ölçütleri göz önünde bulundurularak İHAS ve T.C. Anayasası'nda doğrudan inanç hürriyetinin sınırlanmasına ilişkin maddelere baktığımızda; İHAS'nin 9/2'nci maddesine göre inanç hürriyeti "(...) demokratik bir toplumda ancak kamu güvenliğinin, kamu düzeninin, genel sağlığın veya genel ahlakın, yahut başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için zorunlu olan önlemlerle ve yasayla" sınırlanabilir. T.C.

⁵¹⁷ TUĞRUL, Saim: Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması, Kazancı, İstanbul 2004, s.76; YÜKSELTÜRK, İ. Mesut: "Kamu Malı Ormanlarımız", Sayıştay Dergisi, S.30 (Özel Sayı), Temmuz-Eylül, Ankara 1998, s.2-3.

⁵¹⁸ Kokkinakis & Yunanistan, No: 14307/88, 25.5.1993, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57827#{"itemid":\["001-57827"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57827#{).

⁵¹⁹ E.2008/1, K.2008/2, 30.7.2008, R.G: 24.10.2008- 27034.

⁵²⁰ KABOĞLU, Özgürlükler, s.365.

⁵²¹ Bayatyan & Ermenistan, No: 23459/03, 7.7.2011, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105611#{"itemid":\["001-105611"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105611#{); Leela Förderkreis e.V. ve Diğerleri & Almanya, No: 58911/00, 6.11.2008, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89420#{"itemid":\["001-89420"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89420#{); Jakóbski & Polonya, No: 18429/06, 7.12.2010, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102121#{"itemid":\["001-102121"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-102121#{).

Anayasası'nın 24/2'nci ve son maddelerine göre ise "14. madde hükümlerine aykırı olmamak şartıyla ibadet, dini ayin ve törenler serbesttir." "Kimse, devletin sosyal ekonomik, siyasi veya hukuki temel düzenini kısmen de olsa, din kurallarına dayandırma veya kişisel çıkar yahut nüfuz sağlama amacıyla her ne surette olursa olsun, dini veya din duygularını yahut dince kutsal sayılan şeyleri istismar edemez ve kötüye kullanamaz."

Mali hukuk alanına geldiğimizde, belli bir dine veya inanca mensup olanların vergi yüklerini arttıran veya azaltan⁵²² veya kamu zenginliklerini onlardan bir kısmına aktaran düzenleme ve uygulamalar; inanç hürriyetine aykırılık teşkil ederler. Ulusun bütçe hakkı ile kişilerin inanç hürriyeti karşılaştığında bu iki hakkın birbirlerini nasıl sınırlayarak uzlaştırıldığını inanç hürriyetinin iki ayağı olan kişinin inancından ötürü ayrımcılığa uğramama hakkı ve devletin dinler karşısında tarafsız kalma yükümlülüğü yönlerinden inceleyelim.

2.1.1.4.1. Kişinin İnancından Ötürü Ayrımcılığa Uğramama Hakkı Yönünden

Tarih ve bugün; inanç hürriyetinin, kötüye kullanılarak bireylerin korkularının ve diğer duygularının istismar edilmesine çok yatkın bir alanda tezahür ettiğini ortaya koymuş ve ülkeler, inanç hürriyeti alanında ek düzenlemeler yapmaya ihtiyaç duymuşlardır. Fransa'da insan haklarına ve temel özgürlüklere zarar veren sekter hareketlerin önlenmesi ve bastırılmasını desteklemeyi amaçlayan 2001 tarihli Yasa⁵²³; sekter için, "faaliyetlerine katılan kişilerin fiziksel ya da psikolojik tabiiyetini yaratmak, muhafaza etmek ya da sömürmek hedef ya da sonucuna yönelik faaliyetleri yürüten tüzel kişi" tanımını getirmiştir. 2002 tarihli Kararname⁵²⁴ ile kurulan MIVILUDES (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, Sekter Sapmalarla Mücadele ve Bu Konuda Uyanık Durma

⁵²² FURTUN, İdris Hakan: "Türk Vergi Sisteminin Laiklik Açısından İrdelenmesi: Türk Vergi Sistemi İçerisinde Yer Alan Çeşitli Yasalarda Farklı Din ve İnançlara Yaklaşım", Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan, Ankara Üniversitesi Yayınları No:243, Ankara 2009, s.1004.

⁵²³ No: 2001-504, 12.6.2001,
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000589924>.

⁵²⁴ No: 2002-1392, 28.11.2002,
<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000234077&fastPos=8&fastReqId=1324091570&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

Konusunda Bakanlıklar Arası Misyona) sekte sapmayı, "Kişilerin temel haklarına, güvenliğine veya bütünlüğüne, kamu düzenine, yasalara ve düzenlemelere zarar verecek şekilde; düşünce, fikir ya da din özgürlüğünün yolundan saptırılmasıdır. Örgütlü bir grup ya da tek bir birey tarafından; hedefi, psikolojik ve fiziksel tabiiyet yaratmak, bunu sürdürmek veya sömürmek olan; kişiyi, özgür iradesinin bir kısmından mahrum bırakarak, çevresi ve toplum için zararlı⁵²⁵ hale getirebilecek her türden baskı ve tekniğin ortaya konmasıdır." şeklinde tanımlar. Bu düzenlemeler, bu alanda yeni cezai ve diğer yaptırımların ihdasına izin vermektedirler.

Buna karşılık inanç hürriyeti; bütçe hakkı karşısında, diğer haklar karşısındaki durumuna nazaran daha geniş bir uygulama alanı bulur. 2013'ün ilk ayında İHAM; Fransa'yı dinî, hatta sekte derneklerin elden toplanan bağışlarının vergilendirilmesi konusunda 3 ayrı davada inanç hürriyetinin ihlalinden mahkum etmiştir. İkisinin Omizm adında yeni bir dini temel aldığı, diğerini Misyoner Evanjelik Kilise'nin teşkil ettiği bu üç derneğin "dini dernek"lere tanınmış vergi muafiyetinden yararlandırılmamaları; inanç

⁵²⁵ Bu konuda Türkiye; Sivas Katliamı (Temmuz 1993) diye anılan korkunç bir bireysel, toplumsal ve siyasal ıkelliğe tanık olmuştur. Pir Sultan Abdal etkinlikleri vesilesiyle Sivas'ta bulunan ve çoğunluğu alevi olan 35 kişi, Madımak Oteli etrafında toplanan binlerce kişilik kalabalık arasında otelin ateşe verilmesi sonucu hayatını kaybetmiştir. Katiller, inançsız olan ve Şeytan Ayetleri kitabının çevirmeni Aziz Nesin'e nefret sloganları ile örgütlenmişlerdir. Devlet güçleri, bu katliamı önleyici müdahalede bulunmamışlardır. Müdahil vekiller olayı, "Sivas Katliamı, Hizbullah'tan başlayıp Aczmençiler'e kadar uzanan çeşitli şeriatçı örgütler ile devlet içine yuvalanmış karanlık güçlerin bir Cephe halinde işbirliği içinde planlayıp uyguladıkları şeriatçı bir kalkışma" olarak tanımlarlar. Gazeteci Oral Çalışlar, konuyla ilgili şöyle yazmıştır: "Dönemin başbakan yardımcısı rahmetli Erdal İnönü'ye, "neden devlet güçleri 12 saat kuşatma altında olan bir otelin etrafındaki kalabalığı dağıtmadı ya da dağıtmadı? Her yere yetişen devlet, kocaman bir askeri alayın bulunduğu Sivas'ta şehir merkezindeki bir kuşatmayı kaldırıp katliamı engelleyemedi mi? Bunu hiç merak etmediniz mi?" sorusunu yöneltmiştim. Erdal Bey şöyle demişti: "Evet, ben de bu durumu merak ettim ve bir MİT yetkilisine sordum. Bana cevabı şu oldu: "Bazen bazı hareketlerin (İslami hareketi kastediyor) gazını almak için onlar serbest bırakılır. Yapılan budur."" Dönemin yetkili siyasetçileri de, katiller yerine Aziz Nesin'i suçlayan ifadelerde bulunmuşlardır. Bunlar arasında dönemin cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, içişleri bakanı Mehmet Gazioğlu, muhalefet lideri Mesut Yılmaz, BBP lideri Muhsin Yazıcıoğlu, eski cumhurbaşkanı Kenan Evren vardır. Dönemin Sivas Belediye Başkanı Temel Karamollaoğlu, Madımak Oteli'nin önündeki kitlenin yanına giderek "Şunların ruhuna el fatiha okuyalım." diye konuşmuştur. Gazeteci Cengiz Çandar, Aziz Nesin'i "inançlara dil uzatan ve bu ülkede kan dökülmesinin provokasyonunu yapan" şeklinde tanımladığı yazısı için "O yazıyı yazmış olmamın iç sıkıntısı beni hiç bırakmamıştı." diyerek 18 yıl sonra özür dilemiştir. Olayın 1 numaralı firari sanığı dönemin Refah Partili belediye meclis üyesi Cafer Erçakmak, 18 yıldır aranmasına ve yurtdışında olduğu bilgilerine rağmen, 2011'de Sivas'ta ölmüştür. TBMM İnsan Hakları Komisyonu'nda AKP milletvekili Oya Eronat'ın, katliamda yaşamını yitiren şair Metin Altıok'un kızına sorduğu soru; 1993'ten 2012'ye, öldürmeyi meşrulaştıran zihniyetin, başında "insan hakları" geçen bir komisyona dahi nüfuz edebildiğini gözler önüne sermiştir. Eronat, Altıok'a "Babamın ölümüne Aziz Nesin'in kışkırtıcı açıklamaları neden oldu diyor musunuz?" diye sormuştur. Eronat'ın cevabı, "Ben de bazen provoke oluyorum ama adam öldürmüyorum." olmuştur.

hürriyetinin ihlalidir. Çünkü bu derneklerin, dernek amaçlarını gerçekleştirebilmek için gelire ihtiyaçları vardır⁵²⁶.

Türkiye ise; uygulamanın yanı sıra, mali mevzuatı ile de inanç hürriyeti yönünden İHAS ile uyumlu değildir. Türkiye’de 1985’te 3239 sayılı Kanun ile cami yapım ve yardımları, vergi matrahından indirim konusu edilebilecek bağış kategorisine dahil edilerek; din ölçütü ve hatta sadece İslam dini ölçütü esas alınarak bağış indirimlerine başlanmıştır. Bu konudaki son değişiklik, 2012’de Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁵²⁷ ile Gelir Vergisi Kanunu’nun 89’uncu maddesi ve Kurumlar Vergisi Kanunu’nun 36 ve 10’uncu maddelerinde yapılan değişikliklerle ibadethaneler için yapılan her türlü bağış ve yardımı %100 oranında indirime konu edilebilecek masraflar arasına dahil eden düzenlemedir. Kanun, ibadethane demek suretiyle tarafsız terminoloji kullanmıştır; ama hukuk düzeninde bütün mevzuat⁵²⁸ ve uygulama⁵²⁹, burada sadece camileri işaret etmektedir. Dolayısıyla bu

⁵²⁶ Association des Chevaliers du Lotus d’Or & Fransa, No: 50615/07, 31.1.2013, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["association des chevaliers du lotus"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-116118"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{); Association Culturelle du Temple Pyramide & Fransa, No: 5047/07, 31.1.2013, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Association culturelle du temple pyramide"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-116117"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{); Eglise Evangélique Missionnaire ve Salaün, No: 25502/07, 31.1.2013, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Église évangélique missionnaire"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-116116"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).

⁵²⁷ No: 6322, R.G: 15.6.2012- 28324.

⁵²⁸ İmar mevzuatı, ibadethanenin içeriği hakkında açık bir düzenleme içermemektedir. İktidar partisi AKP sözcüleri, ibadethanenin ne olduğuna ilişkin meclis konuşmalarında Diyanet İşleri Başkanlığı’nın “Anayasanın “İnkılap Kanunlarının Korunması” başlıklı 174. maddesinin 3 numaralı bendinde zikredilen 677 sayılı “Tekke ve Zaviyelerle Türbelerin Seddine ve Türbedarlıklar ile Bir Takım Unvanların Men ve İlgasına Dair Kanun” değiştirilmeksizin, kaldırılan tekke ve zaviyelerin ihyası anlamına gelebilecek ayin-i cem icra etmek üzere Cemevi tesis edilmesi anılan kanuna uygun düşmemektedir. ... Dini, tarihi ve bilimsel kabule göre; İslamdan ayrı bir Alevilik-Bektaşilik Dini; cami ve mescitten gayri “Cemevi” adında bir İslam mabedi de bulunmamaktadır” kararına dayanmaktadır. Konuyla ilgili yakın tarihli TBMM Başkanlığı kararı da, bu yöndedir (YALTI, Billur: “İbadethane Bağışlarının Vergi Matrahından İndirimi: Vergide Eşitsizlik Örneği”, Türkiye’de Vatandaşlık Rejimi: Vergi Devleti ve Vatandaşlık Bağları, 14 Aralık 2012, Yıldız Teknik Üniversitesi Rektörlük Hünkar Dairesi, İstanbul 2012).

⁵²⁹ Dernek tüzüğünde cemevinin ibadethane olarak zikredilmesi nedeniyle açılan kapatma davasında, Ankara 16. Asliye Hukuk Mahkemesi’nin 2011’de verdiği ret kararı; 2012’de Yargıtay 7. Hukuk Dairesi’nce bozulmuştur. Daire, cami ve mescit dışında bir yerin ibadethane olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir (Alevi Bektaşî Federasyonu, Bir yargı ve iki ayrı meclis kararı, http://www.alevifederasyonu.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=956:bir-yargi-ve-iki-ayr-meclis-karar&catid=37:makaleler&Itemid=265 (12.12.2013) ve Cemevlerine “tekke ve zaviye” içtihadı, Radikal, 26.7.2012,

hüküm, ayrımcı bir düzenlemedir⁵³⁰. İbadethaneler içerisinde sadece cami ve mescit yapımına yapılan bağışların vergi matrahından indirilebilir olması, kişinin inancından ötürü ayrımcılığa uğramama hakkının ihlalidir.

Türkiye mevzuatında bir diğer ihlali; Gelir Vergisi Kanunu'nda, hangi hizmetlilerin ücretlerinin gelir vergisinden istisna edileceğini düzenleyen 23/5'inci maddede, din hizmetlilerinden yalnızca imamın sayılmış olması teşkil eder. Bu hüküm ile, din görevlilerinden bir kısmı kayırmakta ve bu kayırım, belli bir dine mensup olma esasına dayanmaktadır. Belirtmek gerekir ki ülkemizde, ahalisi Müslüman olmayan köyler bulunduğu gibi; farklı din ve inançta vatandaşların bir arada yaşadığı ve bunlara farklı dinlere mensup din görevlilerinin hizmet verdiği köyler de vardır⁵³¹.

Kişilerin, inançlarından ötürü mali alanda ayrımcılığa uğraması; sadece vergisel avantajlar yoluyla gerçekleşmez. Kamusal zenginliklerin sadece bir ya da birkaç inanç grubunun vecibelerinin yerine getirilmesine özgülenmesi de; geriye kalan inanç sistemlerine mensup kişilerin, inançlarından ötürü ayrımcı muamele görmeme hakkının ihlalidir. Türkiye'de inanç hürriyetine yönelik en önemli ihlaller, kamu harcamaları/ kamu hizmetleri alanında yaşanır⁵³².

Bu alanda ilk ihlali, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden karşılanan zorunlu din eğitimi oluşturur. Ortaöğretimde zorunlu din öğretimi, 1982 tarihli güncel T.C. Anayasası ile öngörülmüştür. T.C. Anayasası'nın 24/3'üncü maddesine göre "Din kültürü ve ahlak öğretimi ilk ve ortaöğretim kurumlarında okutulan zorunlu dersler arasında yer alır." Bu dersin bir genel kültür dersi olduğu savunulamaz. Çünkü öğretim; tarafsızlık, eleştirelilik ve çoğulculuk gereklerini karşılamamaktadır. Ders programlarında öncelik, diğer felsefe ve dinlere oranla İslam'a verilmektedir. Öğrencilerin Kuran-ı Kerim'den surelere çalışmaları ve ezberlemelerinin istenmesi, günlük ibadetin resimli biçimde okutulması ve bunlardan

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1095275&CategoryID=77>,

aktaran: YALTI, a.g.t).

⁵³⁰ YALTI, a.g.t.

⁵³¹ FURTUN, s.1005.

⁵³² KABOĞLU, s.369.

öğrencilerin yazılı testlerden geçirilmesi ile Türkiye’de bu zorunlu ders, tam anlamıyla bir dinin eğitimini konu almaktadır⁵³³.

Kamu harcamaları yoluyla gerçekleştirilen ikinci ihlal, İslam dini eğitimini Sünnilik kapsamında vererek vaiz yetiştiren imam-hatip okullardır. Yine Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden finanse edilen bu okullar, her geçen gün artmaktadır⁵³⁴.

Üçüncü olarak, Alevileri ve diğer dinsel ya da inançsal toplulukları ve inançsızları dışlayıcı bir yapıya sahip olan Diyanet İşleri Başkanlığı; devasa bütçesiyle kişilerin inançları nedeniyle ayrımcılığa uğramama hakkını ihlal etmektedir⁵³⁵.

E ve GR Avusturya’ya Karşı davasında⁵³⁶ Kilise Vergisi’nin inanç hürriyetini ihlalini değerlendiren Komisyon; kişinin, kiliseden ayrılarak söz konusu yükümlülükten kaçınabilme olanağının bulunduğu gerekçesiyle ihlalin söz konusu olmadığını belirtmiştir. Aynı kararında Komisyon, Kilise’nin bir kamu kurumu olmadığını; İHAM’a, ancak bir kamu kurumunun İHAS’ta tanınan hakları ihlal ettiği gerekçesiyle başvurulabileceğini ifade etmiştir. Türkiye’de ise İslam dinine ve Sünni mezhebine ait olmayan kişiler, bu gerekçeyle bu mezhebe uygun olarak sunulan din hizmetlerini vergileriyle finanse etmekten hiçbir şekilde kaçınamayacakları gibi; din hizmetlerinin kamusal finansmanına katıldıkları gerekçesiyle kendi inançlarının din hizmetini de, kamu hizmeti olarak alamamaktadırlar.

Maliye teorisine göre bir ayni vergi türü olan askerlik, Türkiye’de zorunlu yükümlülük olarak varlığını sürdürmektedir. İnancı, insan öldürmeyi reddeden pek çok kişi için zorunlu askerlik hizmeti yükümlülüğü; kişinin inancından ötürü ayrımcılığa uğramama hakkının ihlalidir. Bayatyan

⁵³³ Hasan ve Eylem Zengin & Türkiye, No: 1448/04, 9.10.2007, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["hasan zengin"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-82580"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

⁵³⁴ KABOĞLU, s.369.

⁵³⁵ KABOĞLU, s.369.

⁵³⁶ E. Ve G.R. & Avusturya, No: 9781/82, 14.5.1984, <http://www.strasbourgconsortium.org/common/document.view.php?docId=4741>.

Ermenistan'a Karşı davasında⁵³⁷ İHAM; düşünce, vicdan ve inanç özgürlüğü kapsamında, bireylerin vicdani ret haklarına saygı gösterilmesi gerektiğine hükmetmiştir.

Kişilerin inançlarından ötürü ayrımcı muameleye tabi tutulmasının tarihte de pek çok örneği vardır. İslam Hukuku'na göre Müslüman olmayanlardan kendi inançlarını muhafaza edebilmeleri için cizye alınması ya da nasyonal-sosyalist devlette Yahudilerin ayrımcı şekilde vergilendirilmesi; dönemlerinin "adil" kabul edilen düzenlemeleridir⁵³⁸.

2.1.1.4.2.Devletin Dinler Karşısında Tarafsız Kalma Yükümlülüğü Yönünden

İnanç hürriyeti, kişinin inancından ötürü ayrımcılığa uğramama hakkı ve devletin dinler karşısında tarafsız kalma yükümlülüğü olmak üzere iki başlık altında ele alınmış olsa da; kişinin inancından ötürü mali anlamda dezavantajlı bırakılması, devletin dinler karşısında tarafsız kalma yükümlülüğüne de aykırı bir mali düzenlemenin mevcudiyetini gösterir. Aynı şekilde, devletin dinler karşısında tarafsız kalma yükümlülüğüne aykırı bir mali düzenleme; kişinin inancından ötürü ayrımcılığa uğramama hakkına aykırılık teşkil eder. Başka bir ifadeyle devletin, bütçe hakkını kullanarak, ulusal zenginliği vergi harcamaları ve diğer kamu harcamaları yoluyla toplumun benimsediği inançlardan, dinlerden ya da mezheplerden sadece bir ya da birkaçının mensuplarına yönlendirmesi ve bu şekilde, geriye kalan inanç mensupları üzerine daha fazla vergisel yük bindirmesi veya onlara hizmet sunmayı reddetmesi; inanç hürriyetinin iki görünümüne de aykırıdır. Bu nedenle, yukarıda ele alınan ihlaller; bu başlık altında da ele alınabilirdi. Ancak bu başlık altında, sadece bu başlığa ait bir sorunun tartışılması tercih edildi: İnanç dünyası için kamusal zenginlikten pay ayırmak, devletin dinler karşısında tarafsız kalma yükümlülüğünü ihlal etmez mi? Yani devletin, bir ya da birkaç inanç mensubunu kayırdığı düzenlemeler bir üst başlıkta ele alınmış; topyekun devlet tarafından din hizmeti sunulması meselesinin inanç hürriyeti bakımından ele alınışı, bu başlığa bırakılmıştır.

⁵³⁷ Bayatyan & Ermenistan, No: 2345/03, 7.7.2011, <http://www.ihop.org.tr/dosya/ceviri/Bayatyan-Ermenistan-2011.pdf>.

⁵³⁸ LANG, s.6.

Din, bir sosyal gerçektir. Laiklik ilkesi gereğince dinin uygulanması, özgürlük hukuku tarafından korunan şahsi alana aittir. Bu şahsi alanda bireyler, devlet ve siyasetin etkilerinden bağımsız olarak manevi kişiliklerini geliştirme hakkına sahiptirler⁵³⁹. Buna karşılık insanların içindeki öbür dünya korkusu ve inanç sistemlerinin sorgusuz itaat gereği; bu alanı, istismara çok açık kılmaktadır. Nitekim insanların dini duyguları, tarih boyunca siyasi ve ekonomik güç elde etmek için sömürülmüşlerdir. Özgürlükler, toplumsal eşitlik ve toplumsal barış önündeki bu tehdit; devletlerin bu alanda önlemler almalarını gerektirmiştir. Peki devletin, inanç hürriyeti alanına- diğerleri yanı sıra- mali müdahililiği; hangi ölçüye kadar inanç hürriyetini ihlal etmeyecektir?

Fransa'da 1789 Devrimi'nden sonra Devlet, din ve Kilise üzerinde çok sıkı bir denetim ve baskı uygulamıştır. 1789'da ruhban sınıfının mallarının ulusallaştırılması/devletleştirilmesi ile ulus/devlet malı haline gelen kült binaları; devletin, il yönetiminin ya da bucak yönetiminin mülkiyetine tescil ettirilmişlerdir. Bu tarihten 1905'e kadar yapılan kült binaları ise, inananlarca finanse edilerek inşa edilmiş; ancak kamu arazisi üzerine yapıldıklarından, mülkiyetleri kamu üzerinde kalmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 1791 tarihli Anayasa ile güvence altına alınmış devlet- kilise ayrılığı, Avrupa'da ilk defa Fransa'da 1905 yılında çıkartılan Ayrılık Yasası ile gerçekleştirilmiştir. Buna göre, "Cumhuriyet hiçbir kültü tanımaz, istihdam etmez, sübvansız etmez." Yani devlet ya da yerel yönetimler dahil hiçbir kamu kurumu, hiçbir ibadeti, doğrudan ya da dolaylı olarak finansal olarak destekleyemez. Yasa'nın 2'nci maddesinde yer alan bu düzenleme, uzun dönem anayasal laiklik ilkesinin karşılığı olarak doktrin ve yargıca anayasal hüküm düzeyinde kabul edilmiştir. Ayrılık Yasası, kamu mülkiyetinde bulunan kült binalarının kült derneklerine tasfiyesini gerektirmiştir. Protestan ve Musevilerden farklı olarak Katolik Kilisesi, kült dernekleri kurmayı reddetmiş; bu nedenle 1905'ten önce inşa edilmiş olanlar kamuda kalmış, daha sonra inşa edilmiş olanlar ise çoğunlukla dernekler olmak üzere inşa edenlerin özel mülkiyetine geçmiştir. 1908 tarihli bir yasa ile Ayrılık Yasası'nda yapılan değişiklik; devlete ve idari birimlere,

⁵³⁹ Almanya Federal Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihadı bu yöndedir, LANG, s.6.

mülkiyetlerinde bulunan kült yapılarının muhafaza ve bakım masraflarını karşılama izni vermiştir. Bu harcamalar zorunlu olmasalar da, bakım noksanı nedeniyle binada gerçekleşecek bir kazada sorumlulukları doğmaması için kurumlar; çoğunlukla bu alana kaynak ayırmak durumunda kalmışlardır. Özel kişilerin mülkiyetine geçen kült binalarının sigorta dahil her türlü giderinden ise, söz konusu özel kişiler sorumludur. Ancak 1942 tarihli bir yasa ile yapılan başka bir değişiklik, kamu kurumlarına- tarihi eser sayılsın ya da sayılmasın- sadece var olan yapının muhafazası ile iştigal eden derneklerin özel mülkiyetinde bulunan bu kült yapılarının, binanın muhafazası için zorunlu tamir masraflarına katılma izni vermiştir. Ayrılık Yasası'nın mutlak kamusal finansman yasağı, 2000'li yıllarla birlikte tartışmalara konu olmuştur. Doktrin ve yargı; 1908 ve 1942 seneli yasalarla gelen istisnai düzenlemelerin kimi zaman neyin finanse edilemeyeceğinin belirlenmesi konusunda yarattığı güçlük, Katolik kültürüne mensup olanların tarihi gelişim içerisinde edindikleri bu finansman durumunun onları diğer inanç sistemleri mensupları karşısında avantajlı kılması ve özellikle sayıları hızla artan Müslüman kültürüne ait kimselerin ibadet yerlerinin yetersizliği ve bunun kamu düzenini bozan sokak ibadetlerine kadar ilerlemesi karşısında kamu kurumlarının toplumsal ihtiyaç ve gerçeklere adapte olması gerektiği düşüncesi nedenleriyle laiklik ilkesinin mutlak yasakçı karakterinin esnetilmesi gerektiği kanısındadırlar. Bu doğrultuda Danıştay; yerel kamusal fayda (böylece her kamu harcamasının yasallık şartı olan kamu yararı, kültü de içine alacak şekilde genişletilmiştir), kamu düzeni ve faydalanıcı kült derneğinin finansal katılımı şartlarının gerçekleşmesi halinde bir kültün Ayrılık Yasası'na uygun olarak kamusal finansmanına izin verilebileceğini belirtmiştir. Bu şartlara içtihat ile kültler karşısında tarafsızlık ve eşitlik ilkesi ile kamusal finansmanın bir külte bağış ve yardım haline getirilmesi yasağı eklenmiştir. Yerel kamusal faydanın ne olduğuna, yargıç karar verecektir. Kültürel ve eğitici yönü nedeniyle bir kült yapının içine org yerleştirmekte, ekonomik ve turistik gelişimi desteklemesi yönüyle bir bazilika içine asansör kurmakta ve kamu sağlığı amacıyla Kurban Bayramı için geçici mezbaha kurulmasında kamu yararı olduğuna hükmedilmiştir⁵⁴⁰.

⁵⁴⁰ ETANG-SALE, Aurélie: Le Financement Public des Cultes (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Université

Görüldüğü üzere Fransa'da dinin kamusal finansmanı; tarihi gelişim süreci içerisinde elde ettiği finansal avantajlar ile Katolik Kilisesi ve onun kültürünü yaşayan kimselerin, diğerleri karşısında ayrıcalıklı bir konum sergilemesi ve bunun da; devletin, herkesin dinini bireysel ya da topluca ifade etme özgürlüğü karşısındaki tarafsız görüntüsünü zedelediği gerekçesiyle ve pratik nedenlerle meşrulaştırılmaktadır. Çünkü din hizmeti, kural olarak kamu yararına bir faaliyet değildir. Nitekim Avrupa Birliği Vakıf Statüsü Hakkında Konsey Yönergesi Tasarısı'nda saymaca usulle belirlenmiş kamu yararına faaliyetler arasında, dini amaca yönelik faaliyetler bulunmamaktadır⁵⁴¹. Liberal ekonomik sistem ilkeleri de, dinin kamusal finansmanını dışlarlar. Bu nedenle, dinin kamusal finansmanını hukuki olarak gerekçelendirmek gerekmektedir. Fransa'da bu hukuki gerekçe, eşitlik ilkesi olmuştur.

Türkiye'de ise dinin finansmanı, tamamen farklı bir hukuki gerekçeye dayandırılmaktadır. Türkiye'de 1924'te kurulan Diyanet İşleri Başkanlığı, bugün hala anayasal varlığını sürdürmektedir. Anayasa Mahkemesi bu konuda verdiği kararda "Laiklik anlayışı (...) ilgili dinin özelliklerine göre farklılaşabilir. Batı toplumlarında ve Hristiyanlıkta devlet-din ayrılığı mümkün olabilmiş, kiliselerin bağımsızlığı devlet düzenini sarsmamıştır. Buna karşılık (...) toplumsal- kamusal yaşamı düzenleyen (bir din olarak) İslam dininin kötüye kullanılması, devletin ve laiklik ilkesinin de yok edilmesi demek olur. Bu nedenle Diyanet İşleri Başkanlığı'nın bir anayasal kurum yapılması tarihten ve ülke koşullarından süzülen bir zorunluluktur." gerekçesine dayanarak, din hizmetlerinin kamusal olarak sunulmasını- dolayısıyla kamusal olarak finanse edilmesini- anayasaya uygun bulmuştur. Bu noktada Türkiye tarihi ile ilgili şu saptamayı nakletmek gerekir. Batı toplumlarının geleneksel toplumdaki modern topluma geçişleri, yüzlerce yıl süren çıkar çatışmaları ve sınıf mücadeleleri ile aşamalı şekilde gerçekleşmiştir. Bunun sonucu olarak bu toplumlar, güçlü modern beşeri ve kurumsal yapıya sahiptirler. Oysa gelişmekte olan ülkeler bu süreci

de la Réunion Faculté de Droit et d'Economie, 2011-2012, s.5vd.

⁵⁴¹ European Commission, Proposal for a Council Regulation on the Statute for a European Foundation (FE), (Text with EEA relevance) {SWD(2012) 1 final} {SWD(2012) 2 final}, COM(2012) 35 final, 2012/0022 (APP) Brussels, 8.2.2012, aktaran: YALTI, a.g.t.

kısaltacak modernleşme programları uygulamak zorunda kalmışlardır. Bu noktada yönetici sınıf, gelişmekte olan ülkelerde tarih atlatma ve hızlandırma misyonunu yüklenmiştir⁵⁴². Yani Türkiye’de hak kazanımı; bu hakkın sahiplerinin mücadelesi ile değil, yönetici sınıfın öngörüsü ile ve yönetici sınıfın uygun gördüğü ölçüde gerçekleşmiştir. Kendisini çoğunlukla geleneksel aidiyetlerle tanımlayan bir toplumda dini inançlar, istismara açık bir alan oluşturduğundan; devlet eli ile sünni kurumsallaşma, eğitim ve ibadet laik düzenin ve inanç özgürlüğünün garantörü olarak kabul edilmişlerdir. Bugün ise toplumsal gelişmişlik, eğitim ve sağlık gibi öncelikli ihtiyaçlar ve iktidarda- bugün olduğu gibi- siyasi tabanını dini söylem ve politikalar ile konsolide eden bir siyasal partinin bulunma ihtimali göz önünde bulundurularak; kültün kamusal finansmanının Türkiye’ye özgü hukuki gerekçesinin sorgulanması gerekmektedir.

Bu noktada Türkiye’de kült için doğrudan harcanan toplam kamu kaynağını ele almak gerekmektedir. Diyanet İşleri Başkanlığı’nın harcamaları ve Milli Eğitim Bütçesi’nden karşılanan dini eğitim ve imam hatip okulları için yapılan harcamalar toplamı için 1980-2003 dönemi ele alındığında; 1980-1984 dönemi boyunca bu harcamaların GSYH’ya oranı, ortalama %0,17, toplam tutarı ise 100 milyon dolar civarındadır. ANAP hükümetleri döneminde bu harcamalar, GSYH’ya oranı itibariyle %0,13 düzeyine indirilmiş, Özal hükümetleri boyunca bu düzeyde sabit kalmışlardır. 1990’da Akbulut hükümeti, bu harcamaları GSYH’ya oranı bakımından ikiye katlamış ve din için ayrılan kaynaklar, toplamda 400 milyon Dolar’ı aşmışlardır. Bu yükselişin temel nedeni, din eğitimi için ayrılan bütçenin arttırılmasıdır. 1992’de DYP-SHP koalisyonu, din harcamalarını daha da arttırarak; GSYH’nın %0,31 dolaylarına ulaşmalarını sağlamıştır. Ancak 1994 krizi ile din harcamaları yeniden %0,2 düzeyine çekilmiştir. RP-DYP koalisyonu ile başlayan süreçte, bu sektöre yapılan harcamalar yeniden arttırılarak, 600 milyon Dolar düzeylerine vardırılmıştır. DSP-MHP-ANAP Koalisyonu döneminde tekrar %0,3’lerin altına düşürülen din harcamaları, AKP’nin

⁵⁴² MARDİN, Şerif: Türk Modernleşmesi, İletişim Yayınları, İstanbul 1992, s.341.

hükümete gelmesi ile katlanarak, dönemin en yüksek oranlarına ulaşmıştır⁵⁴³.

Bunlara ek olarak, dini vakıf ve derneklere bütçeden devlet yardımı adı altında yapılan doğrudan aktarımlar bulunur. İlk defa dini örgütlere doğrudan devlet yardımı, DYP-CHP koalisyonu döneminde 1996'da başlatılmıştır. Bu doğrultuda Ahmet Yesevi Vakfı 123.000 Dolar civarı yardıma hak kazanmıştır. RP-DYP koalisyonu döneminde dini örgütlere herhangi bir doğrudan aktarım gerçekleşmemiştir. ANAP-DSP Koalisyonu döneminde bu yardımlar yeniden başlatılmış ve hak kazananların sayısı da çoğalmıştır. Bu doğrultuda Ahmet Yesevi Vakfı, Anadolu Erenleri Kültür ve Sanat Vakfı, Hacı Bektaş Veli Anadolu Kültür Vakfı, Türkiye Dini Eğitim Vakfı ve Türkiye Dini Vakfı; doğrudan devlet yardımına hak kazanan dini örgütler olmuşlardır. 1998'de ANAP hükümeti döneminde sivil toplum kuruluşları için ayrılmış 1.8milyon Dolar ödeneğin %90'ını, Alevi vakıflarına yönlendirmiştir. 1999'da 393.000 Dolar civarı bir yardım, yardıma hak kazanan dört örgüt arasında paylaştırılmış; yardımların %85'i Alevi Vakıflarına aktarılmışlardır. 2000-2002 döneminde de ortalama 364.000 Dolar'ın büyük çoğunluğu Alevi vakıflarına aktarılmıştır⁵⁴⁴. Diğer yandan, Vakıflar Genel Müdürlüğü bütçesinden, faaliyetleri arasında cami yapımı veya onarımı bulunan dernekler ile camilerini yaptıracak veya onaracak köylere, yeni cami yapımı veya mevcut camilerin onarımı için ödenek dağıtımı yapılabilmekteyken; dernek tüzüğünde cemevinin ibadethane olarak zikredilmesi, kapatma davasına konu olabilmektedir. Nitekim bu nedenle bir dernek aleyhine açılan kapatma davasında, Ankara 16. Asliye Hukuk Mahkemesi'nin 2011'de verdiği ret kararı; 2012'de Yargıtay 7. Hukuk Dairesi'nce bozulmuştur. Daire; cami ve mescit dışında bir yerin, ibadethane olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir⁵⁴⁵. Dini örgütlere yapılan devlet yardımları, hükümet dışı örgütlere yapılan yardımlar kapsamında kalemlenmektedir. 2003'e kadar devlet yardımları kategorisinde her örgüt ayrı ayrı ismiyle yer aldığından, dini örgütler aralarından seçilip aldıkları yardım miktarı toplanabiliyordu. Ancak 2003 bütçesi ile bu yardımlar, sadece toplam bir

⁵⁴³ CANGÖZ, s.137.

⁵⁴⁴ CANGÖZ, s.138.

⁵⁴⁵ YALTI, a.g.t.

rakam olarak verildiklerinden; AKP hükümeti döneminde hangi dini örgütün ne kadar devlet yardımına hak kazandığını tespit etmek mümkün olamamaktadır⁵⁴⁶.

Bu harcamalara ek olarak Türkiye’de 2012’de 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklikle mabet yapım, bakım ve onarımı; belediye görev ve sorumlulukları arasına dahil edilmiştir⁵⁴⁷.

2.1.2.Bütçe Hakkının Sosyal Devlet Sınırı

T.C. Anayasası’nda sosyal devlet ilkesi, 2. ve 5. maddelerde kavramsal olarak geçmekte; ilkenin içeriğine ilişkin düzenlemeler ise, çoğunlukla Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlıklı üçüncü bölüm altında olmakla birlikte Anayasa’nın çeşitli maddelerinde yer almaktadır.

“Hukuk devleti ilkesi; liberal felsefeye dayalı olup, tipik burjuva karakterdedir. Hukuk devleti anlayışı ile sosyal devlet arasındaki fark, eşitlik noktasından yakalanabilir. Birincisinde eşitlik, sadece biçimseldir: yasa önünde eşitlik. İkincisinde ise sosyal durum ve koşullar, dolayısıyla toplumsal eşitsizlik dikkate alınır ve devlet müdahaleciliği ile azaltılmaya ((sosyalist-komünist sistemden farklı olarak) yok edilmeye değil) çalışılır. Hukuk devleti, bireyin özgürlük ve güvenliğini; sosyal devlet, toplumun korunmaya muhtaç çoğunluğunun yaşam koşullarını düzeltmeyi esas hedef belirler⁵⁴⁸.
(...)

Anayasa Mahkemesi; 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde vermiş olduğu kararlarda, sosyal devlet kavramının gereklerinden olmak üzere şunları saymıştır: kişi ile toplum arasında denge, emek ile sermaye arasında denge, çalışanların insanca yaşaması, çalışma

⁵⁴⁶ CANGÖZ, s.138.

⁵⁴⁷ YALTI, a.g.t.

⁵⁴⁸ HUBER, Ernst Rudolf: “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet” (çeviren: Tuğrul Ansay), Hukuk Devleti, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arşivi:4, AFA Yayınları, İstanbul 1998, s.57-81, aktaran: TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.102.

hayatının istikrar içinde gelişmesi, çalışanların korunması, işsizliğin önlenmesi ve milli gelirin daha adil dağılımı için çalışılması, sosyal adalet ve sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması, toplumsal kutuplaşmaların azalmasına özen gösterilmesi⁵⁴⁹.”

Servet ve gelir dağılımı eşitsizliğini ortadan kaldırmanın en kolay yolu; servetin özel mülkiyete konu olmaktan çıkartılarak, devletin (milletin, halkın) gelir getiren servetin sahibi olması ve ekonomik faaliyetlerin, bu tüzel kişiye bırakılmasıdır. Böyle bir sistem; ulusal zenginliğin büyük kısmını elinde tutan azınlık karşısında, toplumun korunmaya muhtaç çoğunluğu sorununu ortadan kaldıracaktır. Çünkü ortada, ekonomik menfaati olan tek kişi olacaktır: millet ya da halk. Yine böyle bir sistemde, kişilerin gelir elde etme imkânı sadece emek gelirleri ile sınırlanmış olacağından; gelir eşitsizliğinin tek sebebi, ücret farklılıkları olarak kalacaktır⁵⁵⁰. T.C. Anayasası, ekonomik bir sistem dayatmış değildir⁵⁵¹. Ancak Türkiye Cumhuriyeti Devleti, dünyada yaygın olarak uygulanan kapitalist ekonomik sistem üzerine kurulmuştur.

Kapitalizm, sermayeye dayanan ve kar amacı güden üretim düzenidir⁵⁵². Ekonomik bakımdan üstün durumun, tekelleşmenin ve piyasa oyunlarının kişiler arasında fırsat ve olanak eşitsizlikleri yaratması nedeniyle kapitalist sistemde çalışmaya ve başarıya bağlı servet ve servet geliri (kâr payı, net faiz, kira)⁵⁵³ dağılımı gerçekleşmemektedir⁵⁵⁴. Oysa adil rekabet, her şeyden önce girişimlerde fırsat eşitliğini gerekli kılar. Kapitalizmin, gelir dağılımında adaleti bozan ikinci etkisi; işçinin iş yerinde yarattığı değer

⁵⁴⁹E.1986/336, K.1967/29, 26-27.9.1967, AMKD, S.6, s.26-27; E.1984/9, K.1985/4, 18.2.1985, AMKD, S.21, s.59; E.1986/16, K.1986/25, 21.10.1986, AMKD, S.22, s.290-291 ve E.1988/19, K.1988/33, 26.10.1988, AMKD, S.24, s.451-452, aktaran: TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.103.

⁵⁵⁰ TÜRK, İsmail: Maliye Politikası, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, s.325.

⁵⁵¹ AMK, 8.12.1988, E.1988/2, K.1988/1, AMKD, S:24. Bu kararında Anayasa Mahkemesi; Sosyalist Parti'nin kapatılması istemli başvuruyu, Anayasa'da ekonominin karakterinin değiştirilemeyeceği yönünde bir kural bulunmadığı ve bu nedenle Sosyalist Parti'nin program ve tüzüğüne hukuka uygun olduğu gerekçesiyle reddetmiştir.

⁵⁵²Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.52631129d88625.09530800.

⁵⁵³ ALLEGRE, Guillaume/ PLANE, Mathieu/ TIMBEAU, Xavier: “Réformer la Fiscalité du Patrimoine?”, Réforme Fiscale, Débats et Politiques:122, OFCE, Paris 2012, s.238.

⁵⁵⁴ ÖNCEL, Mualla/KUMRULU, Ahmet/ÇAĞAN, Nami: Vergi Hukuku, Turhan Kitabevi, 17. Baskı, Ankara 2009, s.53.

oranında değil, emek gücünün emek piyasasında belirlenen fiyatına göre ücret almasıdır. Giriş bölümünde konu kapitalist sistemle sınırlanırken açıklandığı üzere, sosyalist sistemde temel büyük üretim ve mübadele araçları; toplumsallaştırılmıştır. Böyle olunca, değer tek yaratıcısı; çalışandır. Yarattığı değer bir kısmı, yeni kamusal yatırımlar ve diğer toplumsal harcamaların finansmanına aktarılır. Kalan kısmı ise, ücret olarak kendisine kalır. Kapitalist sistemde ise, yaratılan katma değer önemli bir kısmından çalışanlar (işçi ve memur statüsündeki kişiler) değil; kâr, rant ve faiz adları altında başka kişiler faydalanır. Bu nedenle, kapitalist sistemde servet ve servet gelirleri gibi üretim gelirleri de, çalışma ve üretkenlikle orantılı olarak gerçekleşmez.

Bu açıklama, her şeyden önce şu belirlemeyi yapmak için yapıldı: Kapitalist ekonomik sistemin mevcut olduğu hallerde daha yüksek servet ve gelirlilerden, daha düşük gelirlilere doğru devlet müdahalesi ile zenginlik aktarımı; kişisel etik ya da toplumsal bağlar kapsamına indirgenerek tartışılacak bir mesele değildir⁵⁵⁵. Mevcut ekonomik sistemin (kapitalizmin), servet ve gelir dağılımına küçük bir azınlık lehine eşitliği bozucu müdahalesini mali politikalarla bertaraf etmek; sosyal devlet ilkesi de bir yana, demokrasinin gereği ve sonucudur. Özellikle nüfusunun çoğunluğunun temel sağlık, barınma, eğitim ve kültür haklarından yararlanamadığı ve çocuk ölümlerinin sürdüğü ülkelerde halkın, küçük bir azınlık lehine işleyen bir ekonomik sistemi olduğu gibi kabul ettiği düşüncesi; yurtseverlik/ milliyetçilik duygusu⁵⁵⁶ ile veya refahını öbür dünyaya erteleyerek⁵⁵⁷ pasifize edilmiş⁵⁵⁸ olduğu kabul edilse dahi, insanın (aklî) doğasına aykırıdır.

⁵⁵⁵ Meseleyi etik ve toplumsal bağlar ile ilişkilendirerek ele alan bir çalışma olarak bkz. MONNIER, s.105-106.

⁵⁵⁶ Milliyetçi duygu, sınıf bilincini köreltmektedir. Fakat emperyalizme karşı mücadelenin yürütüldüğü her yerde sosyalizmle milliyetçiliğin ilişkisi, Çin ve Vietnam'ın bağımsızlık mücadelelerinde olduğu gibi başarılar getirmiştir (HARRIS/ KIERNAN/ MILIBAND, s.432,435).

⁵⁵⁷ "Marks'ın en ünlü sözleriyle din, kalpsiz bir dünyanın kalbiydi, acı çeken kitlelerin afyonu- veya ağrı kesicisi- idi." Mutluluklarını öbür dünyaya ertelemek zorunda bırakan yaşam şekliinden insanlar, kendilerini kurtarmalıdır (HARRIS/ KIERNAN/ MILIBAND, s.143).

⁵⁵⁸ Kurulu düzende ekonomik güç ve/veya saygınlığa sahip olan ayrıcalıklı sınıflar; bu düzenin değişmemesi için, özellikle egemenlikleri altında tutup sömürdükleri sınıfların bilincini zayıflatmaya çalışırlar. Devrimci partiler ise, mevcut düzende bağımlı ve sömürülen sınıfların bilincini geliştirmeye çalışırlar (DUVERGER, Maurice: Siyaset Sosyolojisi, Bilgi Dizisi:28, Varlık Yayınları:188, İstanbul (çeviren: Şirin Tekeli), s.157).

Kapitalist ekonomik sistemin refah dağılımında yarattığı dengesizliğe; vergi ve harcama politikaları, kamu şirketleri ve diğer düzenleyici işlemler yoluyla düşük gelir gruplarından yüksek servet ve gelir gruplarına zenginlik aktarımı yaparak müdahale edilebilir.

2.1.2.1.Kamusal Katılım Yükünün Toplum İçerisinde Dağılımı Yönünden

Yukarıda açıklandığı üzere kişilerin kamusal harcamalara katılım yükümlülüklerinin mali güçlerine göre belirlenmesi, hukuk devleti gereklerinden olan yasa önünde eşitlik ilkesinin ve ayrımcılık yasağının/ ayrımcılığa uğramama hakkının vergi hukuku alanındaki karşılığıdır⁵⁵⁹. Maliye politikasının sosyal amacı olarak belirlenen “vergi yükünün adaletli ve dengeli” dağıtımını yükümlülüğü ise, sosyal devlet ilkesini işaret eder gözükmektedir. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi; ilgili maddeyi “ “verginin mali güce göre ödenmesi”, (...) vergilendirmede adalet ve eşitlik ilkesine uygunluğunu gösterir ve sosyal devletin en etkin uygulama aracını oluşturur.” şeklinde yorumlayarak, hukuk devleti ilkesi ile sosyal devlet ilkesini birbirine geçirmiş⁵⁶⁰ ve 73’üncü maddenin birinci fıkrasından ayrı olarak düzenlenme gereği duyulmuş ikinci fıkrasını, hukuken işlevsiz bırakmıştır. Buna karşılık Cumhuriyetin niteliklerinden biri olarak sosyal devlet ilkesi, anayasal geçerliliğini sürdürmektedir.

Sosyal devlet ilkesine göre vergilendirmeyi sağlamak için kullanılan temel araçlar; artan ve hatta belirgin artan oranlı vergi tarifeleri (üzerinden vergi hesaplanan matrah arttıkça, matraha yükselen oranlarda vergi uygulanması), sosyal amaçlı vergi kolaylıkları ve dolaylı vergiler bakımından zorunlu ve stratejik mal ve hizmet harcamalarının vergilendirilmemesidir. GVK’nın 31’inci maddesinde düzenlenmiş olan engellilik indirimi, sosyal devlet ilkesine yönelik bir düzenlemedir; ancak tüm engellileri kapsamamaktadır. Bunun dışında, Gelir Vergisi’nden istisna edilmiş ücretler GVK’nın 23’üncü maddesinde; tazminat ve yardımlar ise 25’inci maddesinde

⁵⁵⁹ SABAN, s.52,55; YAVAŞLAR BAŞARAN, Funda: “Vergisel Düzenin ve Vergi Adaletinin Sağlanmasında Donanımlı Anayasa Dışında Gerekenler”, Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, XII Levha, İstanbul 2012, s.398.

⁵⁶⁰ “Verginin mali güçle orantılı olması ilkesi, sosyal devlet ilkesi kaynaklı sosyal vergi adaletini gerçekleştirme aracı değildir.” (BAŞARAN YAVAŞLAR, s.398, dn.2).

düzenlenmişlerdir. Türkiye’de ülke için çok önemli olan eğitim ve sağlık gibi alanlardaki mal ve hizmetler, yüksek oranlarda KDV’ye tabi tutulmaktadır⁵⁶¹. Yargı işlemlerini harca bağlayan Harçlar Kanunu⁵⁶², dar gelirli yurttaşların adalete ulaşma hakkını kısıtlamaktadır.

2.1.2.2.Kamu Harcamaları Yönünden: “Mali Kaynakların Yeterliliği” Ölçüsü/ Sınıfsal Ayrımcılık

Devlet, sosyal hakların gerçekleştirilmesi konusundaki yükümlülüğünü- aynı 1. Kuşak özgürlükler bakımından olduğu gibi- doğrudan uygulanabilir anayasal norm koyarak⁵⁶³ yasa çıkartarak ya da yasa yanında mali kaynak da ayırarak yerine getirecektir. Yani, nasıl ki 1. Kuşak Özgürlükler bakımından örneğin mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğü, güvenlik harcamalarını⁵⁶⁴ ya da seyahat özgürlüğü, ulaşım alanında yapılan harcamaları ya da girişim özgürlüğü, altyapı harcamalarını gerektirir; 2. Kuşak Haklar bakımından da örneğin eğitim hakkı, eğitim harcamalarını gerektirir. Buna karşılık, nasıl ki 1. Kuşak Özgürlüklerden örneğin toplu eylem özgürlükleri (dernek özgürlüğü; toplantı, yürüyüş ve gösteri özgürlükleri), ifade özgürlüğü ya da inanç özgürlüğü mali kaynak ayırmasına ihtiyaç duymaz; 2. Kuşak Haklardan toplu sosyal haklar (sendika özgürlüğü, grev özgürlüğü, toplu sözleşme özgürlüğü, yönetime katılma hakkı)⁵⁶⁵ ya da çalışma hakkının alt kategori hakları olan iş güvenliği hakkı, işyerlerinin çalışma ve sağlık koşullarına uygun olmasını isteme hakkı, çalışma sürelerinin uygun ölçülerde tutulmasını isteme hakkı, çalışan çocuk, kadın ya da gençlerin özel olarak korunmasıyla ilgili haklar, adil ücret hakkı, ücretli tatil hakkı, dinlenme hakkı, boş zaman bulabilme hakkı, yaşına, gücüne, cinsiyetine uygun işlerde çalıştırılma hakkı ve eşit işe eşit ücret hakkı da kamusal mali kaynak ayırmasına ihtiyaç duymaz. Başka bir deyişle,

⁵⁶¹ MUTLUER/ ÖNER/ KESİK, Kamu Maliyesi, s.306.

⁵⁶² No:492, R.G:17.7.1964- 11756, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.492.pdf>.

⁵⁶³ TANÖR, s.231-233.

⁵⁶⁴ İç ve dış güvenlik harcamaları, piyasa ekonomisinin işleyebilmesi için gerekli asgari kamu harcamalarıdır (BULUTOĞLU, Demokrasi, s.194).

⁵⁶⁵ Kolektif sosyal haklar; çalışma koşullarının düzeltilmesi, adil ücret, toplumsal güvenlik gibi somut kazanımların elde edilmesinde vazgeçilmez öneme sahip “araç” hak ve özgürlüklerdir. Bu hak ve özgürlükler, devletin mali kaynaklarına ihtiyaç duymayan “kendi kendine yardım” yollarıdır (SUR, Melda: “Sosyal Hakların Uluslararası Alanda Korunma Sistemleri”, İnsan Hakları Yıllığı, C.19-20, TODAİE Yayınları, Ankara 1997-1998, s.72).

insan olmaktan kaynaklanan 1. kuşağa ait örneğin inanç hürriyeti de, insan olmaktan kaynaklanan 2. kuşağa ait örneğin adil ücret hakkı da; toplumsal yaşamda gerçekleşebilmek için hukuki düzenleme yapmanın, yani kurallarının belirlenerek çelişik haklarla uzlaştırılmalarının yeterli olduğu haklardır. Mesela kimse, inanç hürriyetini öne sürerek toplumun bir kesimine- mesela eşcinsellere- hizmet vermekten kaçınmaz⁵⁶⁶. Aynı şekilde hiçbir işveren, mülkiyet hakkını öne sürerek çalışanına, özellikleri ve yaptığı iş bakımlarından asgari ücret olarak belirlenmiş tutarın altında ödeme yapamaz. Bu ve benzer alanların anayasa, yasa ya da içtihat ile netleştirilmesi gerekir. Buna karşılık yine insan olmaktan kaynaklanan 1. Kuşak Haklardan örneğin ulaşım hakkı ve insan olmaktan kaynaklanan 2. Kuşak Haklardan örneğin eğitim hakkı; gerçekleştirilmeleri, yasal düzenlemeye ek olarak mali kaynak tahsisine ihtiyaç duyan haklardır.

Kamu harcamalarını finanse edecek mali kaynak, demokrasilerde temel olarak vergilerdir. Yüksek servet ve gelir sahiplerinden düşük gelir gruplarına kamu harcamaları yoluyla zenginlik aktarımını gerçekleştiren bir vergi sistemi, kapitalist ekonomik sistemin refah dağılımında yarattığı dengesizliğe en etkin müdahale yoludur. Buna karşılık Türkiye’de vergi ile kamuya aktarılan zenginlik, son derece sınırlıdır. OECD’nin 2011 verileriyle Türkiye, 34 OECD ülkesi içerisinde %27,8 oranıyla GSYH’sına oranla vergi yükünün en düşük olduğu 6. ülkedir⁵⁶⁷. Bu ülkeler içerisinde en yüksek vergi yükü, yaklaşık %48 oranıyla Danimarka’ya aittir. OECD’nin, vergi yükü bakımından ülkeler arası karşılaştırma yapılabilmesine imkân sunan ve söz

⁵⁶⁶ İHAM, önüne gelen bir davada biri evlendirme memuru, diğeri cinsel ilişki danışmanı iki başvurusunun, Hristiyanlık inançlarından ötürü eşcinsellere hizmet vermeyi reddetmeleri sonucu işten çıkarılmalarının; inanç hürriyetinin ihlali kapsamında değerlendirilemeyeceği sonucuna varmıştır. Kararda bahsi geçen Islington İlçe İdaresi’nin Herkes İçin Haysiyet politikası kapsamında Konsey’in “önyargı, aymazlık, düşüncesizlik ve kalıplaşmış yargılar ile usandırma, mağdur etme ve zorbalık da dahil ayrımcılık anlamına gelen hiçbir işlem, tavır ve davranışa tolerans ” göstermeyeceği düzenlenmiştir. Bu karar, T.C. Adalet Bakanlığı tarafından Türkçeye çevrilmiştir (Eweida ve Diğerleri & Birleşik Krallık, No: 48420/10, 59842/10, 51671/10 ve 36516/10, 15.1.2013, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115881#{"itemid":\["001-115881"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115881#{)).

⁵⁶⁷ GSYH’sına oranla vergi yükünün en düşük olduğu OECD ülkeleri sırasıyla %19,7 ile Meksika, %21,2 ile Şili, %24 ile ABD, %25,9 ile Kore, %26,5 ile Avustralya’dır (OECD: Statistiques des Recettes Publiques 2013, Editions OECD, 2013 (atıf şekli: Recettes Publiques), s.57, http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/rev_stats-2013-en-fr).

konusu oranların aktarıldığı raporda vergiler, kamu idarelerinin paylarını kapsamayacak şekilde her türlü zorunlu aktarımları ifade etmektedir⁵⁶⁸.

Özel kesimden kamuya aktarılan sınırlı kaynaktan sosyal harcamalara ayrılan payı incelemek için, öncelikle sosyal harcamaların neler olduğunu belirlemek gerekir. Sosyal harcamalar, sosyal hakların gerçekleştirilmesine dönük harcamalar olarak tanımlandıklarında; çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, gelir hakkı, görev ve meslek alanında fırsat eşitliğine ilişkin haklar ve konut hakkının gerçekleştirilmesi için yapılan harcamalar, sosyal harcamaların kapsamını oluştururlar. Sosyal harcamalar, kamu harcamaları (kamusal olarak finanse edilen harcamalar) ve kamu yararına dönük harcamalar (ulusal ya da ulusal üstü düzeyde belirlenmiş "kamu yararı" kapsamında gerçekleştirilen harcamalar) kavramları; birbirleriyle özdeş değillerdir.

Görev ve meslek alanında fırsat eşitliği, eğitim harcamalarını da sosyal haklar kapsamında ele almayı gerektirir. Çünkü günümüz toplumunda yüksek gelir getiren meslek sahibi olabilmek için gereken vasıflar, ileri derecede eğitim görerek elde edilmektedirler. Bu nedenle, eğitimin temel bir kamusal hizmet olarak kabul edilip parasız hale getirilmesi ve az gelirli kişilere eğitim için yeterli miktarda burs verilmesi, yurt sağlanması gibi eğitimde fırsat eşitliğini sağlamaya yönelik tedbirler⁵⁶⁹; sosyal harcamalardır.

Bu alanlarda yapılan harcamalar; özellikle alt gelir gruplarının kullanım alanlarına yöneldiği ve toplumsal yaşamdaki risklere karşı bireyleri koruduğu ölçüde, sosyal harcama olarak nitelendirilebilirler.

T.C. Anayasası; 1. Kuşak Haklar bakımından getirmediği bir sınırı, 2. Kuşak Haklara getirmiştir: Anayasa'nın 65. maddesine göre Devlet'in sosyal haklar konusundaki yükümlülüğünün sınırı, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsüdür. Aynı maddede bu ölçüye ek olarak getirilmiş ekonomik istikrar ölçüsü, 2001 Anayasa değişiklikleri ile metinden çıkartılmıştır. Maddenin gerekçesi "Anayasada yer alan sosyal ve ekonomik hakların Devlet

⁵⁶⁸ OECD, Recettes Publiques, s.57.

⁵⁶⁹ PEHLİVAN, s.31-32.

tarafından gerçekleştirilmesi ancak malî kaynakların yeterliği ölçüsünde mümkündür. Malî kaynakların yeterliği, Devletin kaynaklarını zorlamadan tabii bir sınır teşkil eder. Bu kaynakların zorlanması halinde, ekonomik istikrarın bozulması mukadderdir. Ekonomik istikrarın bozulması ise, her şeyden önce Devletin ekonomik ve sosyal ödevlerinin aksaması sonucunu doğurur. Bundan ise, her şeyden önce bu haklardan yararlanacak olan şahıslar zarar görür. Madde; hiç kimseye, Devlet'ten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirilmesini isteme hakkı vermediğini, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğunu belirlemektedir.⁵⁷⁰ şeklindedir.

Oysa yukarıda değinildiği gibi her kuşak hak, devlete pozitif ve negatif yükümlülük yükler⁵⁷¹ ve devletin kaynak kullanması, sadece 2. Kuşak Haklara özgü bir gereklilik değildir. Dolayısıyla anayasa koyucuların, teorisyenler ya da uygulamacıların 2. Kuşak Haklar ile 1. Kuşak Haklar arasında yapacakları ayrımı "gerçekleştirilmeleri için kaynak gereksinimi" argümanı ile haklı kılma çabaları, gerçekçi değildir⁵⁷². BM de, 1993 tarihli Dünya İnsan Hakları Konferansı'nın sonucunda hazırlanan Viyana Bildirisi ve Eylem Programı ile 1. ve 2. Kuşak Haklar arasında bazı çevrelerce oluşturulmak istenen fark algısına ve ayrımcı muameleye son vermiştir⁵⁷³. İnsan hakları hukukuna ilişkin temel uluslararası belgeler, insan haklarının bölünemez ve birbirinden ayrılamaz olduklarını; ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan yararlanmada ayrımcılık yapılamayacağını düzenlerler. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi; ekonomik, sosyal ve kültürel hakların hukuki olarak bağlayıcı, uygulanabilir, başvuru yollarına tabi ve dava edilebilir olduklarını belirtir⁵⁷⁴.

⁵⁷⁰ https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli_1982_anayasasi.pdf

⁵⁷¹ DONNELLY, Jack: s.43 ve JHEELAN, s.147-151, aktaran: ŞAHİN, Adil: "Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik Sosyal ve Kültürel Hakların Niteliği Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme", AÜHFD, S.59-4, Ankara 2010, s.723.

⁵⁷² CRAVEN, Matthew C.R: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Clarendon Press, Oxford 2005, s.15 ve JHEELAN, Navish: "The Enforceability of Socio-Economic Rights", European Human Rights Law Review, s.151, aktaran: ŞAHİN, s.724-725.

⁵⁷³ TAYLOR, Prudence E: "From Environmental to Ecological Human Rights: A New Dynamic in International Law", Georgetown International Law Review, s.321-322, aktaran: ŞAHİN s.730.

⁵⁷⁴ ŞAHİN, s.730 ve dipnotundaki kaynaklar.

O halde mali kaynakların yetersizliği; 2. Kuşak Hakları sınırlandırmanın her hal ve karda haklı nedeni olarak kullanılamaz. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (ESKHS); mevcut kaynakların yetersizliği sonucu oluşan zorlukları da öngörerek, taraf devletler üzerinde derhal etki doğuran yükümlülükler getirmektedir. Bunlardan birincisi, hakların ayırım gözetilmeksizin gerçekleştirilmesini güvence altına alma; ikincisi, hakların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almadır. Bu tedbirler; üzerinde dikkatlice düşünülmüş ve planlı olmalı, somut olmalı ve Sözleşme yükümlülüklerini mümkün olduğunca açıkça ve tam olarak gerçekleştirme hedefine yönelik olmalılardır. Taraf devletlerin, herhangi bir hak ihlali durumunda kullanılmak üzere etkili başvuru mekanizmaları- bu arada ulusal hukuk sisteminde hak arama yolları- kurmaları yükümlülükleri bulunmaktadır. ESKHS'deki bazı hakların derhal, bazılarının ise tedrici olarak gerçekleştirilebileceğinin ifade edildiği Limburg Prensipleri'nde; insan haklarının tedrici olarak gerçekleştirilebilmesinin, uygulamayı geciktirme anlamına gelmediği ve taraf devletlerin, Sözleşme'deki bütün hakların gerçekleştirilebilmesi için derhal adım atmaları gerektiği ifade edilmiştir. Bu, devlet kaynaklarının en etkili şekilde kullanılması anlamına gelir. İnsan haklarının gerçekleştirilmesi için gerekli olan devlet kaynakları; sadece ulusal zenginliği değil, aynı zamanda uluslararası toplum ile işbirliğinden elde edilecek olan kaynakları da içerir şekilde kavranmalıdır. Maastricht Kuralları'na göre, taraf devletin ekonomik, sosyal ve kültürel haklar alanındaki temel gıda, temel sağlık hizmetleri, temel barınma ve temel eğitim gibi minimum çekirdek yükümlülüğünü yerine getirmesi konusunda kaynak yetersizliği savunması dikkate alınmaz. Eğer Sözleşme; böyle minimum bir yükümlülük getiren şekilde yorumlanmasaydı, amacını geniş ölçüde yitirmiş olurdu⁵⁷⁵.

Bu doğrultuda en son 2012 tarihli bir acil durum kararı⁵⁷⁶ ile Fransa Danıştay'ı başkanı Bernard STIRN; acil barınma hakkını, İdari Yargı

⁵⁷⁵ ŞAHİN, s.757-758 ve dipnotundaki kaynaklar.

⁵⁷⁶ Conseil d'Etat, Juge des Référés, S.356456, 10.2.2012, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000026352781&fastReqId=1330702048&fastPos=1&oldAction=rechJuriAdmin>. Kararla ve davada, evsiz davacının hak arama mekanizmasının işletilmesi ile ilgili bkz. JENKINSON, Marion: "Consécration de l'Hébergement d'Urgence

Kanunu'nun 521/2'nci maddesi⁵⁷⁷ kapsamında yargının yetkisi dahilindeki temel özgürlükler içine dahil etmiştir. Fransız idari yargı sisteminde acil durumlarda esas hakkında karar verilene kadar hızlı bir şekilde (aciliyet derecesine göre birkaç saat ya da gün içinde) önlem alınmasını sağlayan, hak ve özgürlüklerin korunmasına hasredilmiş acil durum yargıcı müessesesi bulunur⁵⁷⁸. Bu sıfatla STIRN, Karamoko adlı bir evsizin Dayanışma ve Toplumsal Bağlılık Bakanı'na karşı açtığı davada "(...) tıbbi, ruhi veya toplumsal sıkıntı içerisinde bulunan tüm evsizler için Yasa⁵⁷⁹ ile tanınmış acil barınma hakkını hayata geçirmek Devlet otoritelerinin sorumluluğundadır.(...) bu görevin yerine getirilmesi konusunda hareketsiz kalmak; ilgili için ağır sonuçlar doğurduğunda, bir temel hakka açıkça illegal şekilde ağır müdahale teşkil eder." hükmetmiştir. Fransız Danıştay'ı 2010 tarihli başka bir kararında⁵⁸⁰ da engelli çocuğun eğitim hakkını, talep edilebilir temel hak statüsüne taşımıştır. İHAM da; çalışma hakkı, aile hakları ve sosyal yardım hakları gibi sosyal hakları, temel sivil haklar kapsamında değerlendirmektedir⁵⁸¹.

O halde, sosyal hakların gerçekleştirilmesi konusu dört aşamalıdır: İlk olarak, bir sosyal hakkın mali kaynak ayırımına ihtiyaç duymaksızın yasa

et des Personnes Sans-abri en Situation de Détresse comme Liberté Fondamentale dans le cadre du Référé-liberté", Lettre "Actualités Droits-Libertés", Revue des Droits de l'Homme, Ocak 2012, Université Paris Ouest Nanterre La Défense Centre de Recherches et d'Etudes sur les Droits Fondamentaux, Paris 2012, <http://revdh.org/lettre-dl/lettres-adl-publiees/annee-2012/#janvier2012>.

⁵⁷⁷ İdari Yargılama Yasası m.L521-2'ye göre acil durum yargıcı; bir kamu hukuku tüzel kişisi ya da kamu hizmeti sunmakla görevli bir özel hukuk örgütünün yetkilerini ifa ederken bir temel hakka açıkça illegal ve ağır bir müdahalede bulunması halinde, bu hakkın korunması için gerekli tüm önlemlere hükmedebilir. Acil durum yargıcı, 48 saat içerisinde kararını vermelidir (Code de justice administrative, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=A632DBE3929EA999390A9D9BA94D2C81.tpdjo09v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006150399&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20131204).

⁵⁷⁸ 2000-597 sayılı, 30.6.2000 tarihli Yasa, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000204851&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁵⁷⁹ Code de l'Action Sociale et des Familles, m.L345-2-2, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=A4C45CF1BE56628FC95A5CD05842939D.tpdjo09v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000020459028&dateTexte=20131204&categorieLien=id#LEGIARTI000020459028.

⁵⁸⁰ Conseil d'Etat, Juge des Référés, S.344729, t.15.12.2010, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000023248217>.

⁵⁸¹ ÖZBEY, Özcan: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine Başvuru Yöntemleri, Adalet Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 2008, s.236, aktaran: DOĞRUSÖZ, Ezhan: "Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru ve Vergi ihtilaflarında Uygulama Alanı", <http://www.bumindogrusoaz.com/m.aspx?id=687>.

çıkartılarak gerçekleştirilebilir olması durumunda söz konusu hakkın gerçekleştirilmesi konusunda devletin sorumluluğu tamdır⁵⁸². Kaynak ayırımına ihtiyaç duymayan sendika özgürlüğü ve grev hakkı gibi hakların; sosyal haklar yerine, artık temel kişisel özgürlükler arasında sayılmaktadırlar⁵⁸³.

İkinci olarak, söz konusu sosyal hakkın gerçekleştirilmesi, hakkında yasal düzenleme yapılmasına ek olarak mali kaynak ayırımını da gerekli kılıyorsa; devletin, var olan mali kaynaklarını (yani kişilerin mülkiyet hakkının özü sınırından arta kalan ulusal zenginliği)⁵⁸⁴ hukuken hangi öncelikleri gözeterek kullanması gerektiği sorunu gündeme gelir. Yani Anayasa'nın 65. maddesi devlete, yetersiz kaynak toplayarak bütçe hakkını belirli gruplar lehine kullanma ya da belirli gruplar lehine kaynaklarını tüketme serbestisi tanımadığı gibi; bütçe hakkını kullanmakla yetkilendirilmiş kişi ve kurumların sosyal hakların gerçekleştirilmesi konusunda denetleme, planlanma, programlanma, düzenli ve sürekli biçimde somut sonuçlar alma ve ilerlemeler gerçekleştirme⁵⁸⁵ yükümlülüğünü de ortadan kaldırmaz. Örneğin, teşviklerden yararlandığı halde tesis kurmayan girişimcinin denetlenmediği, rant ekonomisinin önlenmediği, verginin ağırlıklı olarak ücretlilerden alındığı⁵⁸⁶, yolsuzlukların önüne geçilmediği⁵⁸⁷, kişilere özel vergi aflarının çıkartıldığı⁵⁸⁸, kayıt dışılığın

⁵⁸² SONSUZOĞLU, s.222.

⁵⁸³ Conseil d'Etat, S.262186, 9.12.2003, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008136455&fastReqId=1143622032&fastPos=3>; Conseil d'Etat, S.298293, 31.5.2007, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000018006369&fastReqId=2084305570&fastPos=1>. Ayrıca bkz. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/citoyennete/definition/droits-libertes/que-sont-libertes-droits-fondamentaux.html>.

⁵⁸⁴ Sadece sosyal adalet ilkesinin dikkate alındığı bir anayasal düzende, malları zenginlerden alıp yoksullara vererek bölüştürmek olanağı bulunabilir. Ancak biçimsel hukuk devletinde böyle bir bölüştürme; hukukun güvenilirliğini/ öngörülebilirliğini ortadan kaldırdığı için, mümkün değildir. Bu devlette mülkiyet konusu olan değerlerin yeniden dağıtımı için ya vergi artırımlarına gidilir, ya da gerekli durumlarda mülkiyet hakkı toptan kaldırılarak tam bir dengeleme sağlanır (DOEHRING, s.219).

⁵⁸⁵ GÜLMEZ, Mesut: "Emeğin Anayasadaki Adı Sosyal Haklardır", Türk-İş Dergisi, S.392, s.49.

⁵⁸⁶ TAŞKENT, Savaş: "Sosyal Devlet", Sosyal Devlet, Özçelik-İş Sendikası Seminerler Dizisi: 3, Ankara 1992, s.44.

⁵⁸⁷ ASLAN, Betül: Devletin Temel Amaç ve Ödevleri Işığında Öznel Gelişme Hakkı, Levha Yayınları, İstanbul 2009, s.146. Yakın tarihli TOKİ, Ziraat Bankası ve Halkbank yolsuzlukları ile yaratılan kamu zararı iddiaları için bkz. CHP İstanbul milletvekili ve eski KİT Komisyonu üyesi Aykut ERDOĞDU'nun Meclis konuşmaları.

önlenmediği ya da pide ile pırlantanın aynı vergi oranına tabi olduğu⁵⁸⁹ koşullarda devletin imkanlarının sınırlı olduğu gerekçesi öne sürülemez. Özgürlükler hukukunun böyle bir yapı ve özelliklere ilgisiz kalması düşünülemez⁵⁹⁰.

Üçüncü olarak, devlet, mali kaynaklarını hukuki gereklere göre tahsis etme yükümlülüğünü bir kere yerine getirmişse (yani, özellikle Devlet'in minimum çekirdek yükümlülükleri bakımından hakların özünü delen sınırlamalar gerekli mali kaynağın o alana tahsisi ile ortadan kaldırılmışsa); hukuktan arta kalan alan, artık siyasi ve ekonomiktir. Böyle bir durumda ülkedeki sosyal haklar da, devletin sosyal karakteri ve sosyal haklardan yararlanan toplumsal grupların siyasi gücü oranında var olan ekonomik düzenin kuralları göz önünde bulundurularak gerçekleştirilecektir.

Dördüncü ve son olarak, mali kaynakların sosyal haklar ve sosyal haklardan yararlanan kesimler arasında paylaşılmasında; anayasal öncelikler göz önünde bulundurulur. Örneğin T.C. Anayasası'nın 61'inci maddesinde özel olarak korunması gerekenleri (harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malul ve gaziler, sakatlar, yaşlılar, korunmaya muhtaç çocuklar) açıkça belirtmiştir. Ama bu öncelikler, ödevlerin niteliğine göre yorum yoluyla da belirlenebilir⁵⁹¹.

Buna karşılık Anayasa Mahkemesi; ne 1961 Anayasası döneminde, ne de 1982 Anayasası döneminde devletin kaynaklarının gerçekten yetersiz

⁵⁸⁸ 2008'de Bazı Kamu Alacaklarının Uzlaşma Usulüyle Tahsili Hakkında Kanun (No: 5736, R.G: 27.2.2008-26800) çıkartılmıştır. Yasaların genelliği ilkesine aykırı olarak bu Yasa'nın bazı özel kişiler için çıkartıldığı, muhalefet milletvekillerince dillendirilmiştir. Bu Kanun ile ilk defa Türkiye'de kesin hükmü verilmiş, ancak henüz mükellefe tebliği gerçekleşmemiş kamu alacakları affedilmiştir (HAMZAÇEBİ, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 17.1.2011, TBMM, s.204, http://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Kanun_Yapim_Sureci_Sempozyumu/sempozyum.pdf).

⁵⁸⁹ AKP hükümeti; 1.8.2004'te kıymetli taşlardan alınan ÖTV ve KDV olmak üzere toplamda %24,7 oranındaki vergiyi, bu taşları KDV'den istisna ederek %6,7'ye düşürmüştür (Erdoğan SAĞLAM, Pırlantada teşvik var, Milliyet, 12.2.2009, <http://ekonomi.milliyet.com.tr/-/erdogan-saglam/ekonomi/ekonomiyazardetay/13.02.2009/1059067/default.htm>).

⁵⁹⁰ KABOĞLU, Özgürlükler, s.464.

⁵⁹¹ SAĞLAM, Fazıl: "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin BM'de Kabulününün 60. Yıldönümünde Sosyal Haklar", Hepimiz İçin Onur ve Adalet Konferansı, T.C. Maltepe Üniversitesi İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi ve UNESCO Felsefe ve İnsan Hakları Kürsüsü, 6-7 Kasım 2008, İstanbul 2008.

olup olmadığını araştırmaya yönelik bir tavır içinde olmamıştır⁵⁹². Böyle bir incelemenin, yerindelik denetimi yoluyla yetki aşımı olacağı düşünülebilir mi? Böyle bir bakış açısıyla, anayasal düzeyde tanınmış bir insan hakları kategorisi, (yargının yetki alanına girmeyen) siyasi sorun düzeyine indirgenebilir mi⁵⁹³? Bu konuda Anayasa Mahkemesi; Devlet'in- yani hukuken bütçe hakkını kullanma yetkisine sahip olan yasama organının, fiilen de siyasi iktidarın- "sosyal edimlerini şu ya da bu ölçüde yerine getirme konusunda geniş bir takdir yetkisi sahibi" olduğunu belirtmiştir⁵⁹⁴. Sınırlı da olsa, Anayasa Mahkemesi'nin bir sosyal hakkın gerçekleşmesi için yasama organının aldığı tedbirlerin yeterliliğini incelediği kararları da vardır. Örneğin Gecekondu Kanunu ile ilgili 1971 tarihli kararında⁵⁹⁵ Anayasa Mahkemesi; Sosyal Sigorta Kurumu fonlarının bir kısmının gecekondu yapımına ayrılmasını, devletin sosyal güvenlik ödevleriyle çelişen bir düzenleme saymıştır. Mahkeme'ye göre bu tür bir tercih, devletin sosyal güvenlikle ilgili yükümlülüklerini gereğince yerine getirememesi sonucunu doğurur⁵⁹⁶. Anayasa Mahkemesi'nin; sosyal görevlerini savaştıran yasama organının "mali kaynakların yeterliliği" ölçüsüne dayanamayacağı yolundaki görüşünü, Yüksek Özel Okullarla ilgili kararında⁵⁹⁷ da uygulamış olduğu söylenebilir. Bu kararında Yüksek Mahkeme; yüksekokul açılması ihtiyacının devlet kaynaklarının yetersizliğinden değil, fakat bu kaynakların gerektiği yerde ve yolda kullanılmamış olmasından ileri geldiğini belirlemiştir⁵⁹⁸. Anayasa Mahkemesi, gerçekleştirilmeyen/ sınırlanan her sosyal hak için mali kaynakların yetersizliğini haklı neden olarak kabul etse de; yasama organı

⁵⁹² TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU, s.183.

⁵⁹³ Amerikan hukukunda parlamentonun bütün üstünlüğüne rağmen adalet, eninde sonunda Supreme Court'un kararı ile belirlendiğinde; yargı koruması hem maddi hukuk, hem de hukuk yaratmanın sürekliliği açısından çok büyük bir önem kazanmaktadır. Aynı özellik, Alman Federal Mahkemesi kararlarında da kendini göstermektedir. Supreme Court; mesele siyasi nitelikte bir sorun içeriyorsa (political question), karar vermektan kaçınabilir. Böyle bir kaçınmanın gerekçesi şudur: Sorun, yüksek derecede siyasi niteliktedir ve bu konuda bir kararla hükümete müdahale etmek, güçler ayrılığı ilkesinin temel düşüncesine de aykırıdır. Bir hukuksal işin, siyasi sorun niteliğinde olup olmadığına Supreme Court kendisi karar verir. Sistem bu noktada Büyük Britanya'daki act of state doktrinine benzer. Supreme Court, siyasi nitelikte bir karar vermediğinde; yürütmeye bir önemli devlet işlemi (tasarrufu) yetkisi tanımaktadır. Böyle bir durum, bundan önceki Alman hukukunda da üstün nitelikli devlet işlemlerinin yargı dışı bırakılması biçiminde yaşanmıştır. Ama 1949 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle, artık böyle bir olasılık kalmamıştır (DOEHRING, s.224).

⁵⁹⁴ E.1986/16, K.1986/25, 21.10.1986, AMKD, S.22, s.278.

⁵⁹⁵ E. 1971/19, K. 1971/61, 29.6.1971, AMKD, S.IX, s.564-565.

⁵⁹⁶ TANÖR, s.380-381.

⁵⁹⁷ E. 1963/31, K. 1971/3, 12.1.1971, AMKD, S.IX, s.131 vd.

⁵⁹⁸ TANÖR, s.381.

bir kere bir sosyal edimde bulunabileceğine karar vermişse, artık bunu aynı durumda olanlar arasında eşitliği bozacak biçimde düzenleyemeyecektir⁵⁹⁹. O halde Anayasa Mahkemesi; 1. Kuşak Hakların esas yararlanıcıları ile 2. Kuşak Hakların esas yararlanıcılarını, hukuki durumları farklı kişiler olarak tanımlamakta ve bu nedenle, 1. Kuşak Hakların esas yararlanıcıları lehine diğerlerini sınırlayan “kaynakların yeterliliği ölçüsü” mali düzenlemesini, eşitlik ilkesine ve dolayısıyla hukuka uygun bulmaktadır. Oysa düzenlemenin, insan haklarının bütünlüğü ilkesine ve hukuk önünde eşitlik ilkesine aykırılığı açıktır.

Anayasa Mahkemesi’nin, sosyal haklarla ilgili denetim yetkisini bu şekilde kendisine kapatması; sosyal hakların yararlanıcısı geniş kitleler için büyük bir kayıptır. Çünkü bir hakkın gerçekleştirilmesi için temel koşul, o hakkın ihlaline karşı koruma ve denetim yollarının bulunmasıdır. Ve dahi, anayasa yargısı başta olmak üzere içtihat; özgürlüklerin kaynaklarındandır. Anayasa ve hak bildirelerinin onur, eşitlik, özgürlük, adalet, demokrasi, hukuk devleti gibi değerle yüklü kavramlara yer vermesi; yargıca yaratıcı bir görev yüklemektedir. Bu doğrultuda karşılaştırmalı hukukta anayasa yargıçları, norm yaratma işlevlerini yerine getirmektedirler⁶⁰⁰. Örneğin, Alman Anayasa Mahkemesi; Anayasa Hukuku’nu anayasa metinleriyle sınırlı olarak yorumlamayıp, “yazılı olmayan anayasa hukuku”nu kabul etmektedir. Mahkeme’ye göre temel haklar, tek tek tanınan bir güvenceler dizisi olarak değil, insan onurunun korunması ve kişinin serbestçe gelişmesini amaçlayan tutarlı ve eksiksiz bir değer sistemi olarak yorumlanması gereken objektif bir hukuki düzen meydana getirir⁶⁰¹. Uluslararası örgütlerin çoğalmasında da; özellikle insan haklarının asgarisinin küresel düzeyde sağlanmasına dönük çalışmalar ve alınan kararlar ışığında yargıçlara, ulusal hukuk sistemlerinin evrimleştirilmesinde önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bir hukuk düzeni; ancak vakıalar karşısında eğilmez de, onları gerektiğinde hukuka aykırı ilan ederse bir anlam kazanır⁶⁰².

⁵⁹⁹ E. 1990/27, K. 1991/2, 17.1.1991, AMKD, S.27, s.103.

⁶⁰⁰ KABOĞLU, Özgürlükler, s.65-66.

⁶⁰¹ ÇAĞLAR, s.139,171,195, aktaran: Kaboğlu, Özgürlükler, s.67.

⁶⁰² DOEHRING, s.13.

Bu konuda Türk Yargıtay'ı ise; bir adım daha geriye giderek, mali kaynak ayırımına ihtiyaç duymayan, dolayısıyla gerçekleştirilmesi konusunda devletin tam yükümlülüğü bulunan toplu sözleşme hakkını dahi- Gaziantep Asliye Mahkemesi'nin direnme kararına rağmen- işlevsiz bırakmaya çalışmıştır⁶⁰³. Yine Yargıtay, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın iş

⁶⁰³ İHAM önüne gelen dava süreci, şöyle gerçekleşmiştir: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi belediye mensubu memurlarca kurulan Tüm Bel Sen sendikası; Gaziantep Belediyesiyle, Belediye çalışanlarının maaş, ödenek ve sosyal yardım gibi çalışma koşullarına ilişkin tüm hususları kapsayan bir toplu sözleşme yapmıştır. Gaziantep Belediyesi, özellikle finansal yükümlülükler olmak üzere sözleşme kapsamındaki belli yükümlülükleri yerine getiremediğinden; sendika başkanı, Gaziantep Asliye Hukuk Mahkemesi'nde Belediye aleyhine dava açmıştır. Mahkeme, Sendika lehine karar vermiştir. Belediye'nin temyize gitmesi üzerine Yargıtay, Asliye Hukuk Mahkemesi'nin kararını bozmuştur. Yargıtay; memurlar tarafından sendika kurulmasına karşı hukuki hiçbir engel olmamakla birlikte, mevcut mevzuat uyarınca memurların toplu sözleşme yapma hakkı bulunmadığına, Grev ve Lokavt hakkını düzenleyen yasanın kendilerine uygulanamayacağına hükmetmiştir. Bunu yaparken de memurların işinin niteliği ve kendilerine tanınan ayrıcalık ve teminatları dikkate almıştır. Gaziantep Asliye Hukuk Mahkemesi ise; Türk hukukunda memurların toplu sözleşme hakkı konusunda bir boşluk olmasına rağmen bu konuda bir ihtilaf iletilmesi halinde mahkemenin Medeni Kanun'un 1. maddesi kapsamında bu boşluğu doldurma ve davayı karara bağlama yükümlülüğünün bulunduğu, aynı yükümlülüğün Anayasa'da herkese mahkemeye erişim hakkının tanındığı 36. maddeden de kaynaklandığı, bu bağlamda spesifik ulusal yasaların yasama tarafından yürürlüğe konulmamış olmasına rağmen Türkiye tarafından imzalanmış olan ILO uluslararası iş sözleşmelerinin ilgili hükümlerinin bu davaya uygulanması gerektiği, buna göre başvuran sendikanın bu tür toplu sözleşmelere girme hakkı olduğu gerekçesiyle kararında direnmiştir. Söz konusu toplu sözleşmenin geçerliliğinin, yapıldığı tarihte bu konuyu düzenleyen bir mevzuat bulunmamasından etkilenip etkilenmediği konusunda ise Gaziantep Asliye Hukuk Mahkemesi; işveren-ücretli ilişkisiyle bağlantılı olmasından dolayı sözleşmenin bir özel hukuk kontratı olduğunu mütalaa etmiştir. Bu doğrultuda, Borçlar Kanunu'nun sınırları içinde; yani kanuni hükümlere, örf ve adet hukukuna ve ahlak ve kamu düzenine saygı göstermek koşuluyla tarafların bu toplu sözleşmenin içeriğini özgürce belirleme hakları bulunmaktadır. Söz konusu toplu sözleşmenin metninin incelenmesi sonucunda ise, bu gerekliliklerle herhangi bir çelişki ortaya konulmamıştır. Sonuç olarak, mahkeme, başvuran sendika ile Gaziantep Belediyesi arasındaki toplu sözleşmenin tarafları bağlayıcı niteliği olan geçerli yasal bir belge olduğunu tespit etmiştir. Ancak Yargıtay Hukuk Daireleri Genel Kurulu; sendika ve toplu sözleşme hakkıyla ilgili Anayasa maddesindeki "bu hakkın kullanılması mevzuatla düzenlenir" ifadesine dayanarak, bu hakların kullanılması için spesifik bir mevzuatın gerekli olduğu ve bir sendikaya dahil olma ve toplu iş sözleşmesi yapma haklarının bu olmadan kullanılamayacağı; dernek, sendika ve siyasi parti kurma özgürlüklerinin- Anayasa'da tanınmış olsalar dahi- bireylerin irade beyanı ile kullanılamayacakları gerekçesiyle Gaziantep Asliye Hukuk Mahkemesi'nin kararını bozmuştur. Bu noktada Anayasa Mahkemesi'nin de 1960 Anayasası döneminde verdiği "(...) Yasama organı, Anayasa'nın (...) kendisine verdiği yetkiye dayanarak 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nu çıkarmıştır. Bu kanun dışında kalanlar, yukarıda belirtildiği gibi, Anayasa'ya dayanarak sendikalar ve sendika birlikleri kurar." şeklinde kararı vardır. Buna karşı sendika temsilcilerinin karar düzeltme talebi de Yargıtay'ca reddedilmiştir. Sayıştay da; Gaziantep Belediyesi'nin hesaplarının incelenmesi sonucunda, memurların statüsünün kanunla belirlendiği, idare ile ilgili sendika arasında yapılan bir toplu sözleşmenin ancak Bakanlar Kurulu'nun onayıyla bağlayıcı hale geldiği, bu şartları taşımayan bir toplu sözleşmeye dayalı olarak kanunen tanınanın üzerinde ödeme yapan muhasiplerin, fazla olan meblağları Devlet bütçesine geri aktarmaları gerektiğine karar vermiştir. Sayıştay, bu ödemelerden sorumlu olan muhasiplere yönelik idari, mali ve adli takibatın devam etmemesini gerektiren 4688 no'lu Kanun'un 4. maddesini uygulamayı reddetmiştir. Bu hükmün toplu sözleşmeleri geçerli kılmadığını ve söz konusu muhasipleri, bu sözleşmeler gereği yapılan ödemeler sonucunda Devletin uğradığı zararı Devlete geri ödeme yükümlülüğünden kurtarmadığı kanısına varmıştır. Akabinde, söz konusu muhasipler; feshedilmiş toplu sözleşmelere dayalı ek ödemeler için memurlara rücu etmişlerdir. Dava, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi önüne gelmiştir. Davanın temel dayanağı olan İHAS'nin 11'inci maddesi, "1. Herkes asayışı bozmayan toplantılar yapmak, dernek

aktinin haksız feshine karşı korumayı düzenleyen 24. maddesinin uygulanması istemini reddetmiştir⁶⁰⁴.

Genel olarak Türk yargısındaki baskın kesimin, yasaları yorumlarken sözsel yorum tekniğinden başka yorum tekniği yokmuş gibi davrandığı;

kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahiptir. 2. Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlanabilir. Bu madde, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel değildir.” şeklindedir. Hükümet; ön itirazında, Türkiye’nin Avrupa Sosyal Şartı’nda çekince koyduğu maddelerin İHAS geniş yorumlanarak kendisine uygulanamayacağı ve başvuruların memur olması nedeniyle İHAS’nin 11’inci maddesi kapsamındaki sınırlama içinde kaldıklarını savunmuştur. Hükümet’in ilk iddiasına ilişkin İHAM; İHAS’ta kullanılan terim ve kalıpların belirlenmesinde aslen Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi’nin 31 ve 33’üncü maddelerinde yer alan yorum kurallarının kendisine kılavuzluk ettiğini, İHAS her şeyden önce insan haklarının korunmasına yönelik bir sistem olduğundan İHAM’ın İHAS’nda yer alan hakları teorik ve aldatıcı değil, uygulanabilir ve etkili kılacak şekilde yorumlaması ve uygulaması gerektiğini, İHAM’ın hiçbir zaman İHAS’ta tanınan hakların yorumlanmasında İHAS’ı tek başvuru kaynağı olarak almadığı ama olaya uygulanabilecek bütün uluslararası hukuk kural ve ilkelerini de dikkat alması gerektiğini, bu bağlamda savunmacı devletin ilgili davanın konusuna ilişkin olan belgelerin tümünü onaylamış olması gerekmediği, İHAM’nin belirli bir alanda modern toplumlarda ortak bir zemin olduğunu göstermesinin yeterli olduğu açıklamalarında bulunmuştur. Sendika adına başvurular; görüşler bölümünde, İçişleri Bakanlığı’nın görevi kötüye kullanma nedeniyle sendikalarla toplu sözleşme yapan belediye başkanlarına yönelik cezai ve adli soruşturma başlattığını ve bu soruşturmalar yakın tarihte kesilmiş olsalar da belediye yetkililerinde caydırıcı etki yaratmış olduklarını gözlemlediklerini ifade etmişlerdir. Bu şekilde Sendika’nın faaliyetleri, büyük ölçüde kısıtlanmış bulunmaktadır. Ayrıca Sayıştay’ın; Yargıtay kararını takiben Sendika tarafından imzalanmış tüm toplu sözleşmeleri geçersiz kıldığı ve feshedilmiş sözleşmeye göre elde edilmiş tüm ek ücret ve ödeneklerin geri ödenmek durumunda kaldığı ifade olunmuştur. Büyük Daire; Sözleşme’nin 11’inci maddesiyle ilgili açıkladığı genel ilkeleri somut olaya uyguladığında, üyelerinin çıkarlarını iyileştirmek konusunda faaliyette bulunan Tüm Bel Sen sendikasının Belediye ile imzaladığı toplu sözleşmenin, yasamanın Türkiye tarafından imzalanmış uluslararası çalışma sözleşmelerine uygun yasa çıkartmasında gecikmesi nedeniyle geçmişe dönük iptalinin 11’inci maddenin koruduğu sendika özgürlüğüne müdahale teşkil ettiğini tespit etmiştir. müdahalenin haklı olup olmadığı; kanunla öngörülme, meşru amaç izleme ve demokratik toplumda gereklilik üçlü şartı bakımından değerlendirilecektir. Müdahalenin kanunla öngörülmüş olduğu ve meşru amaç izlediği şartları Büyük Daire’ce gerçekleşmiş olabilir bulunmuştur. Hükümet, “demokratik toplumda gereklilik” şartının gerçekleştiğine ilişkin bir kanıt ortaya koymadığından ve başvuruların memur olduğu gerekçesini ortaya sürmekle yetindiğinden; demokratik toplumda gereklilikle ilgili İHAM, kendi incelemesini yürütmek durumunda kalmıştır. Bu doğrultuda İHAM, belediye memurları olan başvuruların toplu görüşme hakkını reddetmek konusunda “acil sosyal ihtiyaç” bulunmamaktadır. Çünkü öncelikle devlet memurlarının toplu görüşme hakkı, evrensel ve bölgesel düzeydeki hukuk belgelerinde tanınmakta ve ayrıca Avrupa’da söz konusu hak, üye devletlerin çoğunda tanınmaktadır. İkinci olarak 98 sayılı İLO (International Labour Organization, Uluslararası Çalışma Örgütü) Sözleşmesi’ni imzalayan Türkiye; başvuruların, Sözleşme’nin 6’ncı maddesinde öngörülen istisnalar kapsamına girdiğini gösteren hiçbir delil sunmamıştır. Olayda İHAS m. 11’in ihlali söz konusudur (Demir ve Baykara & Türkiye kararı, Yargı Mevzuatı Bülteni, S.441, T.C. Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, Yayın tarihi: 23.3.2010, www.edb.adalet.gov.tr/Ymb/doc/441.doc, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89555#{\"itemid\":\[\"001-89555\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89555#{\)).

⁶⁰⁴ ÖZVERİ, Murat: “Türk Hukukunda Sosyal Hakların Dava Yoluyla Gerçekleştirilmesi”, Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler, Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, 25-26 Ekim 2011, Petrol-İş Yayını, s.154,155.

tarihsel, amaçsal, sosyolojik yorum gibi hukukun çağın gelişimine ayak uydurmasını sağlayacak yorum tekniklerine başvurmadığı/ başvuramadığı görülmektedir. Bundan da daha geri olarak Türk yargısının baskın çoğunluğu; yasalar ile insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmeler çatıştığında, uluslararası sözleşmelerin esas alınacağını düzenleyen T.C. Anayasası'nın 90'ıncı maddesini uygulamamaktadır⁶⁰⁵. Bu şekilde Türk yargısı, Türk yasama organı ve Türk yürütme organı ile işbirliği içerisinde toplumun önemli bir kesimini hukuken ve sosyal olarak "görünmez"⁶⁰⁶ kılmakta ve toplumsal yaşamdan dışlamaktadır. Danıştay ise daha farklı bir noktada durmaktadır. Danıştay; kamu personelinin sendikalaşma hakkıyla ilgili "Temel hak ve özgürlük kapsamı içindeki bir hakkın sadece Anayasa'da yer almadığı gerekçesiyle kullanılması"nın engellenemeyeceğini vurgulayarak, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya İlişkin Avrupa Sözleşmesi'nin 11'inci maddesinde güvence altına alınmış olan ve 6366 sayılı Yasa ile onaylanan kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkının T.C. Anayasası'nın 90'ıncı maddesi gereğince iç hukuka intikal etmiş olduğunu belirtmiştir. Danıştay'ın verdiği kararlar, "bir hakkın kazanılmasında toplumsal etmenlerin yargı kararıyla norma dönüştürülme süreci"ni yansıtması bakımından kayda değer olumlu bir aşamadır⁶⁰⁷.

Kamu harcamaları yönünden bütçe hakkının sosyal devlet sınırı başlığı altında ele alınması gereke bir diğer husus, borçlanmadır. Kamu harcamalarının borçlanma ile finanse edilmesi halinde kamusal kaynakların

⁶⁰⁵ ÖZVERİ, s.156.

⁶⁰⁶ Karşılaştırmalı olarak bkz. LINDGAARD, Jade: La France Invisible, La Découverte Poche, Essai No:272, Paris 2008.

⁶⁰⁷ KABOĞLU, Özgürlükler, s.479. Hukukun iyileşmesi için, öncelikle yargıçların bireysel kültür dönüşümlerini gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, insan hakları projesi dahilinde insan hakları sözleşmeleri konusunda 225 yargıcın eğitildiğini, bu yargıçların, eğitim sonrası yapılan ankette, öğrendikleri bilgileri önlerindeki davalarda uygulayacaklarını beyan ettiklerini, anayasa değişikliğinden önce yapılan araştırmada, alt mahkemelerin (ceza-idare-hukuk mahkemesi) 135 kararda İHAS ve İHAM kararlarına atıf yaptığını, özellikle mülkiyet ve ifade özgürlüğüne ilişkin davalarda yargıçların İHAM testlerini uyguladıklarını açıklamıştır (ARIKAN, Ayşe Saadet, Barolar Birliği'nin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmelerinin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması başlıklı toplantısında sunulan tebliğ, İHAUM Yayını No:5, Ankara 2004, s.104, aktaran: YALTI, s.20). Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'nın görüşü, insan haklarına ilişkin uluslararası anlaşmaların yasa üstünde olduğu, diğerlerinin ise yasayla eşdeğer olduğu şeklindedir. Danıştay Başkanlığı ise insan haklarına ilişkin uluslararası anlaşmaların yasaların üstünde olduğunu ve bunların doğrudan uygulanacağını belirtmiştir (AYM Başkanı Mustafa Bumin ve Danıştay Başkanı Ender Çetinkaya'nın konuşmasından, Barolar Birliği'nin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmelerinin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması başlıklı toplantısı, İHAUM Yayını No:5, Ankara 2004, s.13,18, aktaran: YALTI, s.21).

önemli bir kısmı, borcun geri ödenmesine ayrılır. Geri ödemeye aktarılacak bu kamusal kaynak ise, ilk olarak hep sosyal güvenlik harcamalarından çalınır. Sosyal adalet üzerindeki bu sarsıntı, her zaman en yoğun şekilde en kırılgan toplumsal gruplar üzerinde hissedilir. Kadınlar örneğinden ilerlediğimizde, çocuk yardımları ya da sağlık harcamalarının düşürülmesi; kadınların ücreti ödenmemiş emeklerini çoğaltır. Çünkü özellikle ekonomik olarak kırılgan olan ülkelerde aile ile ilgilenen, esas olarak kadınlardır⁶⁰⁸.

Yukarıda, devletin, bütçe hakkını belirli gruplar lehine kullanma ya da yetkili kişi ve kurumların görevlerini savsaklama serbestisi olmadığı söylenerek; bütçe hakkının sahibi "devlet" (millet tüzel kişisi) ve bütçe hakkını kullanmakla "yetkilendirilmiş kişiler" ayrımı yapıldı. Bu ayrımın yapılmasının pratik gereği, hukuki sorumlulukların ortaya konulmasındadır. Halkın, doğrudan demokrasi yöntemini kullanarak belirlenmiş bir oylama sistemi ile kamu kaynaklarını belirli grupların haklarının aleyhine tahsisine karar verdiğini varsayarsak; anayasaya aykırı hak ihlalden sorumluluk vardır. Sorumlu, devlet (ulus) olduğundan; sorumluluk, devlet hazinesi ile olacaktır. İnsan hakları, denetim, ekonomi ve maliye alanlarında yetkilendirilmiş devlet görevlilerinin (milletvekilleri, yargıçlar, bakanlar, cumhurbaşkanı) ekonomik planlama, yolsuzluk denetimi, mali kaynakların sosyal adalet ilkesi doğrultusunda toplanması ve yeniden dağıtımını gibi konularda görevlerini savsaklamaları ya da çıkar beklentisiyle görev ve yetkiyi hukuka aykırı kullanmaları varsayımında ise her bir yetkili, millet (devlet) ile arasındaki iş ilişkisinden doğan yükümlülüğünü yerine getirmemekten ve kamusal yetkiyi kötüye kullanmaktan kişisel olarak sorumlu tutulmalıdır. Hakkı ihlal edilen ve bunu dava hakkı olan kişi ve gruplar açısından bakıldığında ise, bu kişilerin kayıplarını tazmin haklarının güvenceye alınması için devlet hazinesinden gecikilmeden ödeme yapılmalı ve ardından, sorumluya rücu edilmelidir. Milletvekillerinin hukuki gerekleri karşılamakla birlikte, siyasi serbesti alanında beklentileri karşılamayacak şekilde hareket etmeleri sonucu gelecek seçimlerde seçilememesine ise; siyasi sorumluluk adı verilmektedir. Bir hukuk devletinde bu sorumluluk türünün hukuki yaptırıma bağlanması söz konusu olamaz. Bir hukuk

⁶⁰⁸ IPU, s.14.

devletinde hukuki sorumluluğun yaptırıma tabi tutulmaması⁶⁰⁹ da söz konusu olamaz. Hukuk devletinde, yetki ve sorumluluk; birbirleriyle doğru orantılı olarak artarlar. O halde hukuk devletlerinde hukuki alanda yetki düzeyine paralel hukuki sorumluluk, bahsedilen siyasi alanda siyasi sorumluluk doğar/ doğmalıdır. Buna karşılık, Türkiye’de kamu yetkisini kullananların kişisel hukuki sorumluluğu tartışması bir yana; siyasi sorumluluk mekanizmasının işlediği bile söylenememektedir. Çünkü halk, genelde yapılan icraatı değerlendirememektedir. Yani halk, yapılan harcamaların parti programları ile yıllık eylem planlarına ve hukuka ve verimlilik ilkesine uygun kullanılıp kullanılmadığının değerlendirmesini yapamamaktadır. Kişilerin çoğunlukla değerlendirebildiği, kendi paylarına düşen kamusal katılım miktarıdır. Onun dışında seçimler, çoğunlukla bir spor kulübüne oy veriyormuş gibi gerçekleşir. Çünkü siyasi sorumluluk mekanizmasının işleyebilmesi için, her şeyden önce şeffaflık ve hesap verilebilirlik gerekir⁶¹⁰. Kamu Harcamalarını İzleme Platformu⁶¹¹, bu “teknik bilgi iktidarı”nı kırmak ve kamu parasının etkin kullanımı ile sosyal harcamaların arttırılmasını savunmak üzere kurulmuştur. STK’ların halk için bu yönelimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi’ni, kamu harcamalarını okumak- yazmak için STK’lara yönelik yazılı materyal oluşturmaya yöneltmiştir.

2.1.3.Bütçe Hakkının Dayanışmacı Devlet Sınırı

Bütçe hakkının hukuk devleti sınırı ve bütçe hakkının sosyal devlet sınırında; bütçe hakkının sahibi ulus, bütçe hakkını sınırlayan hakların sahibi ise tek tek bireyler ve hakkın kolektif kullanımı hallerinde bireylerin oluşturduğu gruplardı. Bunlardan tek istisnayı, kamu mülkiyetinin sınırlandırılması teşkil etmekteydi. Çünkü kamu mülkiyetinin sınırlandırılması noktasında karşı karşıya gelen iki hak da (bütçe hakkı ve kamu mülkiyeti hakkı), ulusa ait haklardı. İşte böyle durumlarda, demokrasinin temsilî yönü; daha da gerçek bir şekilde karşıya çıkmaktadır. Bütün devlet

⁶⁰⁹ ÖZVERİ, s.150.

⁶¹⁰ MUTLUER, M. Kamil/ ÖNER, Erdoğan/ KESİK, Ahmet: Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi (Kamu Maliyesi), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:185 Hukuk:11, 2.Baskı, İstanbul 2010, s.134.

⁶¹¹ Platformun web sitesi için bkz. <http://www.kahip.org/index.html>.

yetkilerinin kaynağı, halktır; ama halklar, temsili demokrasilerde somut durumlarda son kararı verebilecek bir biçimde donatılmamışlardır⁶¹². Bunun sonucu olarak ulus adına hak kullanımında yetkili kişiler; yetkilerini kullanarak, o ulusa ait diğer haklara müdahale edebilmektedirler. Dayanışma haklarında ise, ulusa ait ancak yetkili kişilerce kullanılan bütçe hakkının karşısında; ayrı ayrı tüm bireylere, uluslara, geçmiş ve gelecek kuşakları ile insanlığa ve hatta hayvanlara ve doğanın diğer bileşenlerine ait haklar bulunmaktadır. Bütçe hakkını kullanma yetkisini elinde bulunduranların, tüm hak ve özgürlüklere- yani yaşama- değer konumları ve bu noktada üstlendikleri tarihi sorumluluk; bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

2.1.3.1. Barış Hakkı

Barış hakkı; herkesin, insanlığa karşı suçlar ile barışa karşı suçlar karşısında korunması ve bu suçlara karşı çıkma hakkıdır. Bunun doğal sonucu olarak barış hakkı, kitle müdahale silahlarının yasaklanmasına yönelik silahsızlanma ve vicdani ret haklarını da içerir⁶¹³. İnsanlığa karşı suç, Türk Ceza Kanunu'nun 77'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre insanlığa karşı suç; kasten öldürme, kasten yaralama, işkence, eziyet veya köleleştirme ve kişi hürriyetinden yoksun kılma fiillerinin siyasal, felsefi, ırki veya dini saiklerle toplumun bir kesimine karşı bir plan doğrultusunda sistemli olarak işlenmesidir. İnsanlığa karşı suçun mağduru, savaşçı statüsüne sahip olmayan herkestir. İnsanlığa karşı suçun faili ise, herkes olabilir. Ancak, kamusal yetkileri ve kamusal donanımı haiz devlet görevlileri ile bu yetki ve donanımına sahip olmayan kimseler arasında suçun gerçekleştirme ve zarar doğurma yeteneği bakımından bir uçurum vardır. Barışa karşı suç ise; savaşın planlanması, hazırlanması ve icrasidir. Barışa karşı suçun faili, devlettir. Barış hakkı, Birleşmiş Milletler'in Halkların Barış Hakkı Bildirgesi'nde ve Afrika İnsan ve Halklar Hakları Şartı'nın 23'üncü maddesinde doğrudan ifade olmuştur.

Mali hukuk alanına geçildiğinde; barış hakkının karşısında, kamu güvenliği ve ulusal savunma harcamaları bulunur. Barış hakkının, önemli

⁶¹² DOEHRING, s.135.

⁶¹³ KABOĞLU, Özgürlükler, s.557-558.

kamusal yetki ve teçhizatla donanmış kişi ve kurumların, insan hakları karşısındaki en büyük tehdit olduğunun anlaşılması sonucu doğması; bu kişi ve kurumların yönetiminde dev güvenlik personel ve donanımının toplumsal faydasının sorgulanmasına neden olmuştur. Kamu görevlerinde bulunmak suretiyle kamusal yetkileri ellerinde bulunduran kişilerin devlet kadrolarında suçlu istihdam etmesi ya da hukuk dışına çıkarak iş yapmasının örnekleriyle genellikle kazalar yahut farklı grupların kendi içlerindeki iktidar mücadeleleri sonucu karşılaşılmaktadır. İspanya'da kiralık katilleri "Anti-terörist Özgürlük Grubu" adlı bir örgütte istihdam ederek 28 ETA üyesinin öldürülmek istendiği, bazılarının da öldüğü ortaya çıktığında, İçişleri Bakanı ve Devlet Güvenlik sekreteri de dahil olmak üzere 10 kişi; bu suçlardan yargılanarak hüküm giymiştir. IRA'ya karşı İngiltere'nin izlediği politikaların, üstü özenle örtülmüş bir yasa dışı faaliyet olduğu sık sık dile getirilmiştir. ABD'nin; bütün dünyada İran'a karşı silah ambargosu uygulanmasının öncülüğünü yaptığı dönemde, bu ülkeye silah satıp, bu parayla ABD Kongresi tarafından sınırlandırılmış olan Nikaragua'daki sosyalist iktidara karşı savaşan güçlere silah yardımı yaptığı bir uçak kazasıyla ortaya çıkmıştır. 1972 yılında İtalya'da bir arabanın bombalanma davası, yıllar sonra Gladio'yu ortaya çıkartmıştır. 1996'da Susurluk'ta gerçekleşen bir araba kazası, Türkiye'de polis-mafya-siyaset ilişkilerini ortaya çıkartmıştır. Darbe dönemlerindeki devlet faaliyetlerinde ise, derinleşerek gizlenme ihtiyacı; en az seviyede görülür. Zira yasama gücü silah gücüyle yönetime el koyanlara geçmiş, yargı denetimi ortadan kalkmış, toplumsal muhalefete karşı olağanüstü güvenlik ve yargılama yöntemleri benimsenmiş, siyasal muhalefete yaşam alanı tanıyacak basın özgürlüğü ve siyasal örgütlenme özgürlüğü gibi özgürlükler alabildiğine sınırlandırılmıştır. Yine de toplumsal taban, iktidarı dilediğini yapmakta serbest bırakmayıp da mücadele içine girmeye yatkınsa; çok sayıda insanın öldürülmesi söz konusu olabilmektedir. Bu, Arjantin ve Türkiye'de olduğu gibi pek çok insanın devlet kurumları gözetimindeyken "kaybedilmesi" biçiminde yapılmaktadır. Haklılaştırmaya gerek duymadan şiddet uygulamak gibi bir keyfiyetin söz konusu olduğu hallerde ise, devletin derinleşmesine lüzum kalmaz. GAL örneğinde olduğu gibi İspanya'daki sosyal demokrat hükümetin, kiralık katiller kullanmak yerine muhalifleri kendi çalışanlarına öldürttüğü ya da gerekçesiz biçimde yıllarca

hapsedebildiği; ABD örneğinde olduğu gibi devletin, terörist olduğu gerekçesiyle istediği insanı öldürme hakkını elinde tuttuğu, Guantanamo'daki insanları hakim önüne çıkarılmadan statüleri belirsiz biçimde yıllarca hapsedebildiği durumlarda devlet yetkilerini ellerinde bulunduran insanlar, meşruiyet kaygısının mahcubiyetinden bile uzaktırlar⁶¹⁴. Türkiye gibi tarihinde kamu güçlerinin bizzat açıkça ya da gizli olarak gerçekleştirdikleri ya da hareketsiz kalarak sebep oldukları Kürtlere yönelik Dersim katliamı(1937), Alevilere yönelik Maraş katliamı(1978), Alevilere yönelik Sivas katliamı(1993), aydınlara düzenlenen suikastler, devlet kurumları içerisinde terör örgütlenmeleri, zaman zaman karakol bahçelerinden cesetlerine ulaşılan binlerce faili meçhul, işçilere yönelik Kanlı 1 Mayıs, F tipi cezaevini protesto eden tutuklu ve hükümlülere yönelik Hayata Dönüş Operasyonu katliamı(2000), Kürtlere yönelik Uludere Katliamı ve kısa süre önce yaşanan çevreci gruplar ve hükümet karşıtlarına yönelik Haziran Direnişi müdahalesi olan bir ülkede; bu sorgulamanın geç başlamasına sebep olan temel engel, militarizmdir⁶¹⁵. Bu karanlık tarihi sorgulama iddiasıyla başlayan Ergenekon Davası süreci; derin devlet olarak elimize, bazı emekli askerler ve gazetecilerden oluşan ve en önemli

⁶¹⁴ SABUKTAY, Ayşegül: “Derin Devletin İzini Sürmek”, http://www.tr.boell.org/downloads/aysegul_sabuktay_1_sayi_tr.pdf ve oradaki kaynaklar.

⁶¹⁵ Militarizm ilk anlamıyla, orduya ilişkin her şeyin değerli kılınması; ikinci anlamıyla, her tür sorunu askeri yöntemlere yani şiddete başvurarak çözme eğilimidir (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, www.cnrtl.fr; Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>). Ülkeler; kaynaklarını yoğun olarak savunma ve asayişe ayırmalarını, farklı gerekçelerle meşrulaştırmaya çalışırlar. Buna karşılık, bu gerekçelendirmelerin çoğunlukla gerçek ile bağdaşmadığı; özellikle asker elitlerin gerçek bir gücü elinde bulundurdukları ülkelerde silah harcamalarının kaynağında, iç talebin olduğu tespit edilmiştir (BERTHELEMY, Jean-Claude/ McNAMARA, Robert S/ SEN, Somnath: Les Dividendes du Désarmement: Défis Pour La Politique de Développement, Cahier de Politique Economique No:8, OCDE, Paris 1994, s.9, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/519v8bq8xrvk.pdf?expires=1383883735&id=id&accname=guest&checksum=ED881A8B1EEBD9E524A3C8A95051D01E>). Militarizm; savaşın kaçınılmaz, barışın ise istisnai bir durum olarak beyinlere işlendiği ve sonraki nesillere taşındığı eğitim sistemleri ile pekiştirilir. Eğitim ve toplumsal çatışma alanında çalışan Lynn Davies; Irak'ın işgalinin Amerikan ve İngiliz kamuoyunda genel kabul görmesinde, bu eğitim sisteminin payı olduğunu dile getirir. Daha keskin bir örnek, Ruanda'dır. Yapılan çalışmalarda, Ruanda'da tarih eğitiminin; soykırımı hazırlayan propoganda araçlarından bir olduğu tespit edilmiş ve 2003 yılında yeni ders kitapları hazırlanana kadar, okullarda tarih öğretimi durdurulmuştur (Toplumsal ve Siyasal Çatışmaların Yaşandığı Toplumlarda Uzlaşma Aracı Olarak Eğitimin Rolü Projesi, Mega Basım, İstanbul 2010, s.1). Militarizmi besleyen bir başka olgu; askeri teknolojisini kurmuş ve dünyada tekelleşmiş büyük devlet ve şirketlerin, bu teknolojinin ürünlerini uluslararası pazarda satarak elde ettikleri kardan. Askeri teknoloji, pazara çıktığı anda talep yaratır; çünkü her ülke, diğerine göre dezavantajlı olma korkusu yaşar. Bir ülkenin, silahı karşılıksız edindiği hallerde dahi o silahın altyapısını yaratmak, eğitim programları ortaya koymak, tesisatı işletmek ve tesisatın bakımını gerçekleştirmek; iç harcamaları arttırmaktadır (BERTHELEMY/McNAMARA/SEN, s.9).

misyonu, 2001’de kurulan bir partiyi (AKP) hükümetten devirmek olan bir insan grubunu bırakmıştır⁶¹⁶. Yurt içinde ya da uluslararası düzeyde düşmanca ilişkiler kurma biçimini sergileyen ve her toplumsal ve siyasi meseleyi, ancak asayiş yönüyle değerlendirme kabiliyeti bulunan yönetimler; küresel anlamda da bir tehdit olduklarından, diğer yönetimlerin de askeri varlıklarını eritmeleri konusunda birer engeldirler.

Kamusal kaynakların, devlet görevlilerinin elindeki şiddet tekeline tahsis edilmesinin faydasının sorgulanmasına neden olan diğer mesele; eğitim, sağlık ve adalet hizmetleri alanında yatırım harcamalarına⁶¹⁷ ayrılmak yerine, dünyada güvenlik için ayrılan devasa kamu kaynaklarıdır. Demokratikleşme sürecinde geri kalmış ülkelerdeki militarizasyonun negatif etkilerini; başta kadınlar ve çocuklar olmak üzere, o toplumlardaki sosyo-ekonomik olarak en dezavantajlı gruplar yüklenmektedirler. Bu konuda 1980’lere dair alınmış verilerle Pakistan örneği verilmiştir. Pakistan; toprak nedeniyle karşı karşıya geldiği Hindistan’ın askeri harcamaları için ayırdığı toplam kaynağı esas alarak, savunma harcamalarını 80’lerde GSYH’sının %6-7’lerine çıkartmıştır. Bunun sonucu, Pakistan’da 1989’da ilköğretime kayıt yaşındaki çocukların ancak %38’i kayıt olabilmıştır. Orta öğrenimde bu oran, %20’ye gerilemektedir. 80’lerin ortasında Pakistan’da 4900 kişiye, 1 hekim düşmektedir. Oysa Sri Lanka, Çin ve Filipinler gibi Pakistan’a nazaran aynı seneler çok daha düşük milli gelire sahip ülkelerde ilköğretime kayıtlılık oranı %100’e yakındır; 1 hekime düşen hasta sayısı ise 450 ile 1600 arasında değişmektedir. Güney Sahra Afrika’da 1980’lerde gerçekleştirilen bir çalışma da, savunmaya ayrılan kaynakları; siyasal olarak en zayıf gruplara (kadınlar ve çocuklar) tahsis edilecek kaynaklardaki düşüşe karşılık göstermektedir⁶¹⁸.

Askeri harcamaların dünyadaki seyri ele alındığında, Soğuk Savaş; taraf ülkelerin, kendi ekonomik ve siyasal modellerinin zaferi için, önceki dönemlerinden farklı olarak devasa askeri yatırımlar yapmalarına neden olmuştur. Öyle ki, ABD’de askeri harcamalar GSYH’nın %10’unu aşmış;

⁶¹⁶ SABUKTAY, s.4.

⁶¹⁷ Bütçe kısıntılarının, öncelikle yatırım harcamalarını etkilediği; cari harcamalar ile transfer harcamalarının korunmaya gayret edildiği tespit edilmiştir (BERTHELEMY/ McNAMARA/ SEN, s.11).

⁶¹⁸ BERTHELEMY/McNAMARA/SEN, s.11-12.

Fransa ve Büyük Britanya’da ise, %5’i oranına yaklaşmışlardır. 1950’lerde, askeri harcamaları meşrulaştırmak adına, bu harcamaların temel hedefinin ekonomik dengeyi sağlamak olduğu tezi ortaya atılmıştır. Buna göre askeri harcamalar işsizliği azaltmakta, üretim faktörlerini kullanmaktadırlar. Buna karşılık pek çok araştırma, askeri harcamaların neden olduğu ekonomik dengesizliği ortaya koymuştur. Roos; askeri harcamalara has belirsizlik ve gelecek noksanlığı niteliklerinin, ekonomiyi tehlikeli bir alana sürüklediğini ifade eder: Mesele; silahlanma harcamalarını arttırmakta değil, silahlanmada azalma dönemlerinin sonucu yaşanacak zorluklardadır. 1960’da İngiliz dergisi The Economist ile Sovyet dergisi Literaturnaia Gazeta arasında bu konuda başlayan diyalog sonucunda; büyük askeri şirketlerce gerçekleştirilen kârın, silahsızlanmayı engellediği savunulur. Başkan Eisenhower dahi bir demecinde, askeri güvenlik için daha fazla harcamanın; ABD’yi bir garnizon devletine dönüştüreceğini ifade eder. Bu; ekonomik temelli değil, felsefi temelli bir açıklamadır ve kökenini toplumdaki almaktadır⁶¹⁹.

Soğuk Savaş, küresel ölçekte maliyetli bir silahlanma artışına neden olduğu gibi; doğrudan ya da dolaylı olarak Angola, Mozambik ve Nikaragua gibi gelişmekte olan ülkelerde bir takım iç ve bölgesel çatışmaların da nedeni olmuştur. Soğuk Savaş’ın bitişi; uluslararası topluma, militarizasyonun ve savaşların aşırı maliyetlerini azaltmak ve bu sayede ekonomik kalkınma için bir fırsat sunmuştur. 1990-1991 dönemi için, dünya askeri harcamalar toplamı; 950 Milyar Dolar’dır⁶²⁰. Bundan itibaren, ABD ve Avrupa ülkelerinde askeri harcamalar azaltılmıştır. Burada tek istisnayı; NATO üyesi olan, AB üyesi olmayan Türkiye teşkil etmektedir⁶²¹. Stockholm Barış Araştırmaları Uluslararası Enstitüsü (Stockholm International Peace

⁶¹⁹ MARANTZ, Marcel: “Dépenses d’armement et économie nationale. L’exemple américain”, Revue Française de Sociologie, Année 1961, Volume 2, p.54-65, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1961_num_2_2_5927 (16.01.2012)

⁶²⁰ BERTHELEMY/ McNAMARA/ SEN, s.5.

⁶²¹ MAURY, Jean-Pierre: “L’effort européen de défense et ses implications budgétaires”, Communication présentée au colloque organisé par l’Observatoire européen de stratégie Centre de relations internationales et stratégiques (OES-CRIS), 15 et 16 Juin 2001, Université Paris I- Panthéon Sorbonne, <http://mjp.univ-perp.fr/m/effort.pdf> (16.01.2012), s.12. Çalışmada askeri harcamalar konusunda ülkeler arası karşılaştırma ; NATO, SIPRI ve IISS (International Institute for Strategic Studies, Londra Stratejik Çalışmalar Uluslararası Enstitüsü) verileri kullanılarak yapılmıştır.

Research Institute, SIPRI) verileriyle 2012’de askeri harcamaların GSYH’ya oranı Avusturya için %0,8, Belçika için %1,1, Almanya için %1,4, Yunanistan için %2,5, İrlanda için %0,6, İtalya için %1,7, Lüksemburg için %0,6, Hollanda için %1,3, Norveç için %1,4, İspanya için %0,8, İsviçre için %0,8’dir. Askeri varlıklarını eriten bu ülkelerin aksine Fransa ve İngiltere, GSYH’nın Fransa için %2,3’ü ve İngiltere için %2,5’i oranında askeri varlıklarını muhafaza etmektedirler⁶²². Bu farklılığı, savaşçı devlet ile tacir devleti birbirinden ayıran model açıklar. Savunma harcamaları, verimsiz harcamalar olarak; rakiplerinden fazla askeri harcama yapan devletin, büyümesini frenler⁶²³. Ekonomik küreselleşme sonucu doğan uluslararası rekabet, ülkeleri bütçelerini küçültmeye ve vergi oranlarını düşürmeye zorlarken; güvenlik harcamaları, ilk el atılacak harcama kalemi olarak ortaya çıkmaktadır⁶²⁴.

Türkiye’de askeri harcamalar; bütçe dışı fonlar ve askeri vakıflar nedeniyle, bütçe ödenekleri ile sınırlı değildir⁶²⁵. Türkiye’de 1980’ler, Özal tarafından bütçe dışı fon uygulamasının başlatıldığı dönemdir⁶²⁶. Bütçe dışı Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve idari birimi olarak Savunma Sanayi Müsteşarlığı, ANAP hükümeti döneminde 1985’te kurulmuştur. Gelir, alkol, akaryakıt, sigara tüketimi ve mevduat faizi üzerine konan özel vergi gelirleri, bu fona aktarılmışlardır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndeki askeri duruma yönelik İçişleri Bakanlığı bütçesine ise 1988’de kaynak aktarılmaya başlanmıştır⁶²⁷.

Türkiye’de askeri harcamaların izlenmesi için şu yöntem takip edilmektedir: Merkezi yönetim kapsamındaki genel bütçeli idarelerden 3 kurumun toplam harcamaları alınır. Bunlar; Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı’dır. Genel bütçe

⁶²² SIPRI, Military Expenditure Database 2012, <http://milexdata.sipri.org>.

⁶²³ KENNEDY, Paul: Naissance et Déclin des Grandes Puissances. Transformations Economiques et Conflits militaires entre 1500 et 2000, Payot, Paris 1989, aktaran: MAURY, s.12.

⁶²⁴ MAURY, s.13. Avrupa ülkelerinde zorunlu askerliğin birer birer kaldırılmış olmasına rağmen, personel harcamalarını düşürmek zordur. Bu nedenle temel olarak teçhizat giderleri düşürülmektedir (MAURY, s.13).

⁶²⁵ ŞENESEN, Gülay Günlük: Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri: 1980-2001, TESEV, İstanbul 2002, aktaran: CANGÖZ, s.127.

⁶²⁶ TÜRKKAN, s.224.

⁶²⁷ CANGÖZ, s.127.

kapsamında yer alan bu üç idarenin harcamalarına, merkezi yönetim kapsamındaki özel bütçeli idarelerden Savunma Sanayi Müsteşarlığı (SSM) eklenir. Bütçe dışı fonlardan en önemlisi ise yukarıda adı geçen Savunma Sanayi Destekleme Fonu (SSDF)'dur. Bunlar dışında kısıtlı olarak izlenebilen askeri harcamalar vardır. Bu kısıt, veriye ulaşma konusundaki kısıtlardan ya da veriye ulaşılsa da harcamaların, iç güvenlik harcamalarından tam olarak ayrıştırılamamasından kaynaklanır. Bu harcamaların başında; Makine ve Kimya Endüstri Kurumu'na bütçeden yapılan transferler, köy korucularına yönelik harcamalar, örtülü ödenekten yapılan harcamalar ve askeri ARGE harcamaları bulunur⁶²⁸.

SIPRI karşılaştırmalı tablosuna göre, AKP hükümeti; 2002'de yaklaşık 20milyar Dolar ile aldığı askeri harcamaları, 2012'ye değin yaklaşık 18milyar Dolar'a düşürmüştür. Türkiye'de 2012 yılı itibariyle askeri harcamaların GSYH'ya oranı, %2,3'tür⁶²⁹. Kamu bütçesinden doğrudan kaynak almayan Türk Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakfı (TSKGV) harcamaları ile tez konusu kapsamında bir sosyal güvenlik harcaması olarak değerlendirilmesi gereken sivil ve askeri personele yönelik emeklilik ödemeleri toplam rakamdan çıkartıldığında; bu oran %2'ye düşmektedir. Bu harcamaların %75'ini, askeri personel için yapılan çeşitli harcamalar oluştururken, %25'ini modernizasyona yönelik mal ve hizmet alımı ve sermaye harcamaları oluşturmaktadır. 2012'de askeri harcamalardaki hızlı artış trendi, Gizli Hizmet Giderleri kalemindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Bu artışın, Suriye'ye yönelik harcamalardan kaynaklandığı düşünülmektedir⁶³⁰.

Nurhan Yentürk, "Türkiye'de Askeri Harcamalar: 2006-2013" adlı raporunu şöyle bitirmiştir:

"1,5milyon görelî yoksul haneye ayda 295,5TL düzenli gelir verilmesi için askeri harcamaların %5 azaltılması yeterli olacaktır.

⁶²⁸ YENTÜRK, Nurhan: Türkiye'de Askeri Harcamalar: 2006-2013, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Haziran 2012, <http://www.shudernegi.org/index.php/shuder/duyurular/48-tuerkiye-de-sosyal-koruma-harcamalar-2006-2013> (1.10.2013).

⁶²⁹ SIPRI Military Expenditure Database 2012, <http://milexdata.sipri.org>.

⁶³⁰ YENTÜRK, a.g.r.

Askeri harcamaların %20 azaltılması ile ise nüfusun %17'sinin sağlık sigortası primi devlet tarafından karşılanabilecek ve 1,5milyon yoksun haneye ayda 465,4TL düzenli gelir desteği verilebilecek ek kaynak yaratılabilir. Askeri harcamaların %75'inin personel maaşları ve personel ihtiyaçlarından kaynaklanan harcamalar olduğu dikkate alınır, askeri harcamalarda yapılacak tasarrufun teknolojik bir gerilemeye neden olmadan sağlanması mümkündür. Diğer yandan askeri harcamaların %20 azalması durumunda harcamaların GSYH'ya oranı %2,3'lerden %1,8'lere düşmektedir ki bu oran hala birçok NATO ülkesinin askeri harcamalarının GSYH'ya oranının üzerindedir.

2010 yılından beri bir türlü kesinleşmeyen Sayıştay'ın etkinlik ve denetimi konusu eğer diğer kamu harcamaları ve askeri harcamaların performans denetiminin yapılması lehine sonuçlanırsa, sağlanabilecek etkinlik artışı ve ciddi bir performans denetimi ile ek bir tasarrufun sağlanabilmesi mümkün olabilecektir.

Askeri harcamalarda son zamanlarda görülen sabitliğe rağmen, iç güvenlik harcamalarında bir artış gözlenmektedir. Bu nedenle iç güvenlik harcamalarının da, kendi içinde bir bütünlük gösterecek şekilde izlenmesi önemlidir.”

İç güvenlik harcamalarını izleme yöntemi ve kapsamına gelindiğinde; iç güvenlik harcamaları olarak Parlamentolar Arası Birlik (Inter-Parliamentary Union, IPU) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF) kaynaklarında polis, gizli servisler ve istihbarat servisleri harcamalarına yer verilir. Ayrıca, kamu idarelerinin güvenlik amacıyla özel güvenlik şirketlerine yaptıkları ödemelerin de dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir. Bu kapsamda, Merkezi Yönetim kapsamındaki genel bütçeli idarelerden 4 kurumun iç güvenlik ile ilgili kurumlar olduğu bilinmektedir. Bunlar; Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve 2010 yılından itibaren gerçekleşmiş harcamaları yayınlayan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'dır. Bu kurumlara ayrıca

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği de katılır. Askeri harcamalar ve iç güvenlik harcamaları kapsamına alınan genel ve özel bütçeli idareler dışında kalan kamu idarelerinin fonksiyonel sınıflandırmaya göre verilen harcamalarından "Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri" ve "Savunma Hizmetleri" harcamaları da eklenmektedir. Bu "Savunma Hizmetleri" harcamaları; askeri savunma harcamaları değil, sivil savunma harcamalarıdır. Askeri ve iç güvenlikle ilgili olmayan diğer kamu kurumları da "Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri" harcamaları yapmaktadır. Bunların başında, üniversiteler gibi birçok kamu kurumunun satın aldığı özel güvenlik hizmetleri gelmektedir⁶³¹.

2012 yılında Türkiye'de iç güvenlik harcamaları dönemsel olarak en üst düzeyine çıkmıştır. İç güvenlik harcamalarının GSYH'ya oranı 2012 başında %1,13 olarak kanunlaşmışken, 2012 sonunda %1,27 olarak gerçekleşmiştir. Bu fark, 1,1milyar Dolar'a karşılık gelmektedir. Harcamalardaki artış, İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün harcamalarındaki artışa bağlıdır. İçişleri Bakanlığı'nın 2011 yılı ve 2012 yılı gerçekleşmiş harcamaları ekonomik sınıflandırmanın alt kalemleri itibariyle incelendiğinde; en önemli artışın, sermaye transferi ve sermaye giderlerinde olduğu görülmektedir. Bunu, mal ve hizmet alımları ve personel giderleri izlemektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün harcamalarındaki artış ise en büyük olarak sermaye transferi kaleminde görülmektedir. Personel harcamaları ve mal ve hizmet alımı, aynı oranda büyümüştür. Bu artışlar içinden sermaye giderlerinin 2012 yılından itibaren TOKİ tarafından Güney Doğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgeleri illerine yapılan 250 adet karakol inşaatı nedeniyle, mal alımlarının ise biber gazı alımları ile ilgili olup olmadığını bilebileceğimiz bir kaynak bulunmamaktadır. Biber gazı alımı konusunda çeşitli milletvekilleri tarafından 2012 ve 2013 yıllarından verilen soru önergeleri, cevaplandırılmamışlardır⁶³².

⁶³¹ YENTÜRK, Nurhan: Türkiye'de İç Güvenlik Harcamaları: 2006-2013, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Haziran 2012, <http://www.shudernegi.org/index.php/shuder/duyurular/48-tuerkiye-de-sosyal-koruma-harcamalar-2006-2013> 'den ulaşılabilir (1.10.2013).

⁶³² YENTÜRK, a.g.r.

2.1.3.2. Gelişme Hakkı

Bağımsızlıklarına kavuşup, Birleşmiş Milletler Örgütü'ne üye olan yeni devletlerin karşılaştıkları ekonomik, ticari ve toplumsal sorunlar; yeni bir hak olan Gelişme Hakkı'nı ortaya çıkarmışlardır. Birleşmiş Milletler Genel Asamblesi'nin Mayıs 1974 bildirisi; barışçı ve adil bir dünya düzeninin, az gelişmişliğin ortadan kalkması ile mümkün olabileceğini belirler⁶³³. Bu hak; dünya kaynaklarının paylaşımını talep etme, yeni bir uluslararası ekonomik düzen oluşturma, eski sömürüleri telafi etme ve genel olarak Batı ideolojisini kınama aracı olarak kullanılmaktadır⁶³⁴. 1986 tarihli Gelişme Hakkı Bildirisi; hakkın gerçekleştirilmesi aşamaları ve uluslararası toplumun dayanışma ödevleri ile devletin sorumlulukları dengesini ortaya koyar⁶³⁵. Bildiri, silahsızlanma ve gelişme arasında ilişki kurar; devletlere, gelişmenin getirdiği faydanın tüm halk ve bireyler arasında adil bölüşümünün ve eğitim, sağlık, yiyecek, barınma, iş ve gelire ulaşmakta herkese eşit fırsatın sağlanması ve tüm alanlarda yaygın katılımın teşvik etmesi konularında görevler yükler⁶³⁶.

Gelişme, bir kendini tanıma ve gerçekleştirme (self-realization) sürecidir ve tek bir formül ya da hedefler listesiyle sınırlanamaz. Bilgi edinme ve katılım, gelişme sürecinin esaslı araçlarıdır. Bilgi edinme, eleştirel bilincin oluşmasını destekler. Katılım konusunda toplumun en savunmasız kesimlerine (çocuklar, köy halkı, çok fakirler gibi) yönelik destekler sağlanmalıdır⁶³⁷.

Gelişme hakkının mali hukuk alanındaki karşılığı; uluslararası düzeyde, gelişmiş ülke insanlarından devlet, devletler birliği ya da gönüllü kuruluşlar aracılığıyla az gelişmiş ülke insanlarına kaynak akışıdır. Yani gelişme hakkının, uluslararası norm olarak mali hukuk karşılığı küresel

⁶³³ KABOĞLU, Özgürlükler, s.542.

⁶³⁴ SHESTACK, Jerome J: "The Jurisprudence of Human Rights", Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues, Clarendon Press, Oxford 1989, s.100, aktaran: AKPINAR, Ayşenur: "Birleşmiş Milletler Gelişme Hakkı Bildirisi Işığında Gelişme Hakkı", Ankara Barosu Dergisi 1996-4, Ankara 1996, Ankara Barosu Başkanlığı, Ankara 1996, s.583.

⁶³⁵ KABOĞLU, Özgürlükler, s.542.

⁶³⁶ RICH, Roland: "The Right to Development: A Right of Peoples?", The Right of Peoples, Clarendon Press, Oxford 1988, s.50-53, aktaran: AKPINAR, s.584-585.

⁶³⁷ International Commission of Jurists: "Global Consultation on the Right to Development", The Review No:44, Haziran 1990, s.33, aktaran: AKPINAR, s.583.

yeniden dağıtımdır⁶³⁸. Gelişme hakkının ulusal düzeydeki mali karşılığı ise; yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere kaynak akışının yanı sıra, vergilendirme ve kamu kaynaklarından yararlandırma bakımından özellikle azınlıklara yönelik ayrımcı düzenleme ve uygulamada bulunulmamasıdır. Türkiye ulusu düzeyinde gelişme hakkı, çalışmanın farklı bölümlerinde ele alındığından; Bütçe Hakkının Dayanımcı Devlet Sınırı kapsamında Gelişme Hakkı, sadece uluslararası düzeyde ele alınacaktır. Uluslararası norm olarak gelişme hakkı, sadece gelişmiş ülke uluslarının bütçe hakkını sınırlamaktadır/ sınırlamalıdır.

Gelişme hakkının, farklılıklarıyla bireyi temel alan yapısı; hatalı gelişme politikalarını da- uluslararası düzeyde, kaynak aktarımlarının şarta bağlanması yoluyla- düzeltici işlev üstlenmektedir. Bu doğrultuda bireylerin kişi özgürlükleri ile sosyal ve kültürel hakları üzerinde baskı oluşturan silahlanma⁶³⁹, yerli halkın yerinden edilmesi, tarımla uğraşan halkın yerinden edilmesi veya makul olmayan ölçüde çevresel tahribe yol açan projeler; artık uluslararası örgütlerce yardım ya da tavizkar borçlanma olanakları yoluyla desteklenmeyeceklerdir⁶⁴⁰. Alınan yardımların nasıl harcılandığının izlenmesi, gelişme yardımı konusundaki ölçütleri özetleyen⁶⁴¹ "iyi yönetim" ile mümkün olacaktır. Bu şekilde yardım alan ülkelerde devletin davranışları; hesap verme yükümlülüğü, saydamlık, önceden tahmin edebilme yeteneği, insan haklarına saygı ve yönetilenlerin karar alma sürecine politik-demokratik katkıları gibi ölçütlere göre değerlendirilebilecektir. Gelişme hakkının uluslararası norm gücünün artırılması- bu sefer kaynak aktarımında bulunan tarafın politikalarını sınırlayıcı olarak- küresel kaynakların siyasi çıkara dayalı çarçurunu önler⁶⁴².

Birleşmiş Milletler 1995 Kopenhag Toplumsal Kalkınma Dünya Zirvesi'nde, gelişmiş devletlerin, milli gelirlerinin %0,7'sini resmi kalkınma

⁶³⁸ Bkz. MILANOVIC, s.26.

⁶³⁹ BERTHELEMY/McNAMARA/SEN, s.6-7.

⁶⁴⁰ RICH, s.54, aktaran: AKPINAR, s.585.

⁶⁴¹ Repnik, Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft, 1991, s.172, naklen HILL, Hermann: "Yönetimi Yeniden Düşünmek", Prof. Dr. Cemal Mıhçıoğlu'na Armağan, C.52, S.1-4, Aralık-Ocak 1997 (çeviren: Ayşegül Mengi), s.493.

⁶⁴² SIEGEL, Richard L: "A Policy Approach to Human Rights Law: The Right to Development", Human Rights Theory and Measurement, St. Martin's Press, New York 1988, s.81-82, aktaran: AKPINAR, s.588.

yardımı olarak az gelişmiş devletlere aktarmaları hedefi teyit edilmiş ve bu yardımların arttırılması taahhüt edilmiştir. Buna karşılık 1970'lerden beri kalkınma gündemini meşgul eden resmi kalkınma yardımı hedeflerinin uygulanması konusunda, başta Zirve'nin resmi kalkınma yardımı taahhütlerine çekince koyan ABD olmak üzere, gelişmiş ülkeler isteksiz davranmış; bu yardımlar, stratejik çıkarlara göre seçmecî biçimde yapılmışlardır. 1999'da Dünya Bankası (DB) başkanı tarafından açıklanan Kapsamlı Kalkınma Çerçevesi önerisinin ilk ilkesi olan yerellik doğrultusunda, her ülkenin ve yerel birimin sunduğu farklı fırsatlara göre yatırım yapılması ve kredi açılması söz konusu olacaktır. Ayrıca, yardımlar; bundan böyle doğrudan alt yapı, eğitim, sağlık gibi belirli sektörlerle aktarılabilir. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ise, az gelişmiş ülkelere teknik yardım vermeyi ve serbest ticaret için piyasa kapasitesini geliştirmeyi gündemine almıştır⁶⁴³. Ülkelere yapılan toplam yardım miktarı ile bu yardımın bağışçılar arasındaki dağılımına ilişkin bilgilere, OECD'nin Kalkınma Yardımları Komitesi'nin (Development Assistance Committee, DAC) resmi kalkınma yardımları (Official development assistance, ODA) adı altında yayınladığı verilerden ulaşılabilir. Türkiye'nin 2010 ve 2011 yıllarında aldığı toplam yardım, 1047 ve 839milyon Dolar'dır. İki yılın ortalaması alındığında bu yardımların 483milyon Dolar'ı Japonya'dan, 365milyon Dolar'ı AB kurumlarından, 212milyon Dolar'ı Fransa'dan, 145milyon Dolar'ı Almanya'dan, 32milyon Dolar'ı İspanya'dan, 30milyon Dolar'ı Avusturya'dan, 15milyon Dolar'ı ABD'den, 14milyon Dolar'ı Birleşik Arap Emirlikleri'nden, 14milyon Dolar'ı İsveç'ten, 6milyon Dolar'ı Kore'den yapılmıştır⁶⁴⁴. Gelişmiş ülkelerin resmi kalkınma yardımı olarak 2011 yılında milli gelirlerinden ayırdıkları paylara bakıldığında; İsveç (%1,02), Norveç (%1), Lüksemburg (%0,97), Danimarka (%0,85) ve Hollanda'nın (%0,75); uluslararası standart olan %0,7'nin üzerinde oranlarda gelişmekte olan

⁶⁴³ BM, DB ve DTÖ'nün kalkınma programları ve eleştirisi için bkz. ÖZDEK, Yasemin: "Küresel Yoksulluk ve Küresel Şiddet Kısacasında İnsan Hakları", Yoksulluk Şiddet ve İnsan Hakları, TODAİE, Ankara 2002. Makale, Tocqueville'e atıf yapan şu ifadelerle başlamaktadır: "Tarih de göstermektedir ki kitlesel yoksullaştırma süreçlerinde yoksulluk, bizzat yoksullaştırılanların söylemi olabilmektedir. 1789 Fransız Devrimi öncesinde olduğu gibi, bir yandan köylüleri yaygın biçimde mülksüzleştiren toplumun egemen sınıfları, diğer yandan yoksullara acıyan, hiç durmadan onlardan söz eden, onların hangi yöntemlerle rahatlatılabileceğini araştıran yoksullara karşı sevecen bir yeni üslubu benimseyebilmiştir."

⁶⁴⁴ OECD, "Aid Statistics, Recipient Aid at a glance", <http://www.oecd.org/dac/stats/recipientcharts.htm>.

ülkelere kaynak ayırdıkları görülür. Milli gelirinden geliştirmekte olan ülkelere en az kaynak ayıran ülkelerden biri, %0,2 oranıyla ABD'dir⁶⁴⁵.

Türkiye'nin önemli bağışçılarından biri olan AB kurumları yardımları ayrıca ele alındığında, Avrupa'nın; 1957'den beri süren gelişme yardımı hedeflerini 1992'de Maastricht Anlaşması belirlemiştir. Demokrasi, hukuk devleti ve insan hakları ve temel özgürlüklere saygıyı geliştirmek ve sağlamlaştırmak; yardıma hak kazanmanın şartlarıdır. Avrupa Konseyi, gerekli ölçüleri belirler ve Avrupa Bankası, uygulamaya katılır. Bu yardım, AB ülkelerinin GSMH'lerinin %0,31'i kadardır. AB ülkeleri 2010 için Brüt Milli Gelirlerinin %0,56'sını, 2015'te ise %0,7'sini gelişme için kamusal yardım olarak ayırmayı taahhüt ederler. 2008'de AB'nin bu gelişme yardımlarının toplamı, dünya toplam gelişme yardımlarının %60'ını temsil etmiştir. Lizbon Anlaşması ile bu yardımların temel amacı, yoksulluğu azaltmak ve yok etmek olmuştur. Bunlara ek olarak, Atlantik-Karayip-Pasifik (ACP) ülkeleri; ticari ve finansal destek anlamında daha özel avantajlardan yararlandırılmaktadırlar⁶⁴⁶. 2013 için Avrupa Konseyi'nin Türkiye'ye ayırdığı yardım ödeneği, 902,9milyon Avro'dur. Bu yardımın hukuk devleti ve insan hakları alanı başta olmak üzere adli sistemin önemli reformları; taşıma, tarım, gıda güvenliği, çevre, iklim değişikliği ve enerji konularında AB mevzuatına uyum; ekonomik ve sosyal rekabet ve gelişme; sivil toplum, kadın-erkek eşitliği, dezavantajlı ve savunmasız toplumsal gruplar ve komşularla iyi ilişkilerin geliştirilmesi için ayrıldığı bildirilmiştir⁶⁴⁷.

Küresel yeniden dağıtıma karşılık gelen kalkınma yardımlarının dünya genelinde toplamı, yıllık 100milyar Dolar'ın biraz üstündedir. Yani zengin ülkeler, fakir ülkelere yardım için fazla kaynak ayırmak

⁶⁴⁵ DAC Members Net Official Development Assistance in 2012, "[DAC Members' Net Official Development Assistance in 2009](#)".

⁶⁴⁶ Direction de l'information legale et administrative, "En quoi consiste la politique d'aide au développement de l'UE?", <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/politiques-communautaires/quoi-consiste-politique-aide-au-developpement-ue.html>.

⁶⁴⁷ Avrupa Komisyonu, "Aide financière à la Turquie", http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/turkey/index_fr.htm.

istememektedirler. Ancak Batı'da sürmekte olan ekonomik kriz, bu isteksizliği azaltmıştır⁶⁴⁸.

Gelişmiş ülkelere yapılan kalkınma yardımlarının gelecekte önemli miktarlara ulaşması halinde bu yardımın gelişme hakkının çıkış noktası olan "dünya kaynaklarının paylaşımında adalet" hedefine ulaşmadaki etkisi, küresel servet ve gelirin dağılımı ile ölçülebilir. Tarihe ve bugünkü rakamlara bakıldığında, 1960 ve 1980 yılları; ülkelerin GSYH oranları bakımından küresel gelir eşitsizliğinde ani yükselişlerin olduğu yıllardır. 1960-1980 döneminde, ülkelerin GSYH oranları bakımından küresel gelir dağılımı eşitsizliği sabit kalmıştır; yani, zengin ülkeler ve fakir ülkeler aynı oranda büyümüş ya da küçülmüşlerdir. Küreselleşmenin başladığı 1980 yılında ülkelerin GSYH oranları bakımından gelir dağılımı eşitsizliğindeki ani artışı, 2000 yılına kadar farklı oranlarda artışlar takip etmiştir. Yani- Çin ve Hindistan'ın ayrık durumları dışında- küreselleşme ile birlikte 1980 yılından başlayarak 2000 yılına kadar zengin ülkeler fakir ülkelere çok daha hızlı büyümüş; bu şekilde, ülkelerin GSYH oranları bakımından küresel gelir dağılımı eşitsizliği hızla artmıştır. 2000 yılından itibaren ise; ülkelerin GSYH oranları bakımından gelir dağılımı eşitsizliğinin azalarak, küreselleşme ile eşitsizliğin hızla artmaya başladığı 1980 yılındaki eşitsizlik oranına yaklaşıldığı izlenmektedir⁶⁴⁹.

Ulus-devletler düzeyinde yapılan bu karşılaştırma, bireyler düzeyine indirildiğinde ve bireyler arası küresel gelir eşitsizliği ölçülmek istendiğinde; hane halkı araştırması bulunmayan en fakir ülkeler haricinde dünya genelinde güvenilir bir ölçüm için başlangıç dönemi olarak, hane halkı araştırmalarının dünya geneline yayıldığı 1980'lerin ortaları alınabilir. Küresel eşitsizlik, dünya insanların alım gücü dikkate alınarak ölçüldüğünde; ulus-devletler düzeyindeki karşılaştırma ile ulaşılan gelir dağılımı eşitsizliğinin, bireyler düzeyinde çok daha vahim bir halde olduğu tespit edilir. Gelir dağılımı eşitsizliğini ölçmek için kullanılan ve 0 ile 1 arasında değişen rakamlarla ifade edilen GINI katsayısı, ulus-devletler bazındaki karşılaştırmada 1988 yılında 0,54 iken; karşılaştırma bireyler

⁶⁴⁸ MILANOVIC, s.26-27.

⁶⁴⁹ Bkz. MILANOVIC, s.6'da Figure 2.

düzeyine indirildiğinde, bu katsayı 0,68'lere çıkmaktadır. Hane halkı araştırması bulunmayan Afganistan ve Sudan gibi en fakir ülke bireyleri de bu ölçüme katılabilirlerdi, eşitsizlik katsayısı daha da yükselecektir. Dünya insanların alım gücü hesaba katılarak, onların gelirleri üzerinden yapılan bu karşılaştırma ve vahim boyutları itibariyle ortaya çıkan eşitsizlik; 2002'den, son ölçüm tarihi olan 2008'e kadar Sanayi Devrimi'nden itibaren ilk defa bir düşüş göstermiştir⁶⁵⁰.

Gelişme hakkının, uluslararası bir pozitif norm olarak sağlanması gereği; küresel gelir dağılımını ortaya koyan şu rakamlarla somutlaştırılabilir: Tüm dünyanın gelirlerinin yarısını, dünya nüfusunun %8'i almakta; geri kalan yarısı ise, %92 arasında paylaştırılmaktadır⁶⁵¹.

1789 Devrimi'ne yaklaşan dönemde Fransa'daki gelir dağılımına dönüldüğünde; toplumun üç sınıflı bir yapı sergilediği; ruhban sınıfı ile asiller sınıfından oluşan imtiyazlı sınıfın toplumun %2'sini temsil ettiği, buna karşılık Fransa'nın toplam gelirinin yarısını kullandığı; %98'lik nüfusun ise, kalan yarısını kullandığı hatırlanır⁶⁵². Gelir dağılımında adalet bakımından,

⁶⁵⁰ MILANOVIC, s.5,7-8,10 ve bkz. s.6'da Figure 2.

⁶⁵¹ MILANOVIC, s.8.

⁶⁵² 1789 Devrimi'ne yaklaşırken Fransa'daki toplumsal düzen (malvarlığı, gelir, vergi ve diğer kamusal yükümlülüklerin dağılımı) şu şekildedir: **Ruhban sınıfı**; 316 bin kişiden oluşur, serveti 8170 milyondur, 370 milyon geliri vardır, bu rakam senelik toplam net üretimin 1/6'sına eşdeğerdir, din adamlarına bu gelirden kişi başına 1200 Frank gelir düşmektedir. Bu gelirin 1/5'i arazi gelirlerinden, kalan 4/5 vergiler ve bağışlardan oluşur. Ruhban sınıfı tüm bunlar dışında üyelerinin kullandığı ya da kült için kullanılan 700 milyon binaya sahiptir. Bunların geliri ile ruhban sınıfının senelik geliri 35 milyon daha artmaktadır. Bu sınıf kamu harcamalarına, gelirin ortalama 1/14'ü oranında katılmaktadır. Bu şekilde ruhban sınıfı; asillerin ödediğinin yarısı kadar, komünün ödediğinin 5 katı kadar az vergi ödemektedir. Vergileri düşüldükten sonra din adamı başına 1100 Frank düşmekte; bu sınıfın geliri, tüm krallığın gelirlerinin 2/7'sine denk gelmektedir. **Asiller sınıfı**; 150 bin kişiden oluşur, üst bürokratik kadrolarda ve orduda önemli görevlerde bulunur, serveti 5720 milyondur, 386 milyon geliri vardır, bu da kişi başı 2580 Frank gelir yapmaktadır. Vergisi düşüldükten sonra asil başına 2170 Frank düşmektedir; bu miktar, din adamına düşenin iki katı, komün bireylerinin başına düşenin yüz katı kadardır. Asillerin geliri, toplam Krallık gelirinin 1/4'ünün çok üzerinde kalmaktadır. Yani **bu iki imtiyazlı sınıf toplamda** 466.000 kişi etmekte, 756 milyon gelire sahip bulunmakta (240 milyonu arazilerinden, 516 milyonu vergiler ve askeri, adli, sivil ve diğer görevlerden), adam başı 1825 Frank gelir elde etmekte, 28,6 milyon Frank arazi gelir vergisi (arazi gelirinin 1/9'u) ve 60 milyon Frank tüketim vergisi ödemektedirler. Ödedikleri toplam vergi, gelirlerinin 1/9'una denk gelmektedir; ellerinde adam başına 1430 Frank gelir kalmaktadır. Bu gelir, Fransa'da her sene üretilen zenginliğin yarısını önemli ölçüde aşmaktadır. Gelir ve vergi imtiyazlı bu sınıflar dışında kalan büyük burjuvazi ve küçük mal sahiplerinden oluşan komün sınıfı ise; 24 milyon kişiden oluşur, serveti 19200 milyondur, 1465 milyon geliri vardır (960 milyon arazi gelirleri ve 505 milyon sanat ve zanaat), bu da kişi başına senelik 61 Frank gelir yapmaktadır. Kamusal zenginliğin bu bölüşümüne mali yükümlülükler eklendiğinde, bu geniş kitlenin geliri; 22 Frank'a düşmektedir. Yani

“Özgürlük, Eşitlik, Kardeşlik Devrimi” evveli dönemden bugüne insanlık; fazla yol katedememiştir.

2.1.3.3.Hayvan Hakları

Hayvan haklarından kastedilen; hayvan sahiplerinin mülkiyet hakkı ve manevi varlığını geliştirme hakkı ile kuşakların dengeli bir çevrede yaşama hakkından bağımsız olarak, hissedebilen canlı varlık olarak hayvanın hukuken korunması gereken menfaattir. Unesco’da ilan edilen Hayvan Hakları Evrensel Bildirgesi, bütün hayvanların var olma ve saygı görme hakkından bahseder. Ulusal ve uluslararası metinler de hayvanların korunmasına yönelik farklı düzeylerde hukuki metinler kabul etmişlerdir. Buna karşılık hayvanların, hukuki korumadan birer özne olarak yararlanabilmeleri; hala hukuki çözüm bekleyen bir meseledir. Bunun teknik nedeni, hukuk düzeninin hayvanı eşya olarak nitelendirmesidir. Oysa hukuken hakkın sahibi, ancak bir hukuk kişisi olabilir. Hayvanların, hakkın öznesi olarak hukuki korunmadan yararlandırılmamasının esas nedeni ise; insan ahlakının ve dolayısıyla hukuk sisteminin insan merkezci (anthropocentric) yapısıdır⁶⁵³. Hayvanlar, insanlar için bir tatmin, ticari rant ve araştırma araçlarıdır.

dönem Fransası’nda üretici sınıf, tüm vergi yükünü çekmektedir (DE JONNES, Alexandre Moreau: “Etudes Statistiques sur l’Etat et les Progrès de la Société en France”, Journal des Travaux de la Société Française de Statistique, 4.cilt, La Société, 1834, s.105-108). Mevcut vergi sistemi, üretici sınıftan üretici olmayıp savaşı ve dua eden egemen sınıflara doğru bir kaynak akışı şeklinde gerçekleşmektedir (THERET, B: Croissance et Crises de l’Etat, C.1, IRIS Yayınları, Paris 1990, aktaran: MONNIER, s.100). Geçen dört asırda, sermaye birikimini sağlayan burjuvazi ile Sanayi Devrimi ile zenginleşen sanayiciler, (vergi) imtiyazlı sınıflar nedeniyle ekonomik güçleri ile orantılı toplumsal güce ulaşamamakta, mutlak monarşinin doğal sonucu olarak da iktidarı kontrol edememekteyler. Zamanla vergi başkaldırıları, sınıf mücadelesinin ifadesi haline dönüşmüştür (MONNIER, s.100).

⁶⁵³ İnsan merkezci ahlak ve hukuk anlayışı, ahlakın gelişme çizgisinde ilk aşamayı ifade eden benmerkezci (egocentric) anlayışı aşma çabasının ürünüdür. Benmerkezci anlayış, herkesin kendi çıkarlarını ve iyiliğini en çoğa çıkaracak biçimde eylemde bulunmasını savunan anlayıştır. Burada ölçü olarak alınan kişi ya da kişiler; belli bir durumda ilgi odağı olan, merkeze konan insan ya da insanlardır. Tarihte kadınların ve kölelerin uzun zaman **hak sahibi değil, hakkın konusu** olması; benmerkezci hukuk anlayışının en açık örneğidir. Benmerkezci ahlak ve hukuk anlayışının ve toplumdaki eşitsizliklerin aşılmasında “insanın, sırf insan olduğu için sahip olduğu değer”, “insanın, onu diğer canlı varlıklardan ayıran özel ve üstün nitelikleri” söylemleri; o günün temel sorunu olan insanlar arasındaki hukuksal eşitsizlikleri ortadan kaldırma davasında, toplumsal hafızanın oluşturulması sürecinde kullanılmıştır. Sonunda Rönesans ile benimsenen insancılık anlayışı merkeze “herkes”i koymuştur. Böylece hep “ben”i gözetken benmerkezçiliğin yerini, ahlakın ilgi alanını bütün insanları kapsayacak şekilde genişleten insan merkezçilik almıştır (ERTAN, Birol: “Canlı Hakları”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara 1998, s.5-10; JACOB, François: Canlının Mantığı, Payel Yayınları, İstanbul 1993, s.43). İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin “her insan” diyerek başlaması, Antik Çağ’dan bu yana kat edilmiş yolda bir

Bununla birlikte Türkiye’de ve dünyada hukukun hayvana bakış açısı, değişim sürecindedir. Hayvanların korunmalarını konu edinen hukuki düzenlemeler karşısında kimi görüşler, hayvanların bu noktadan sonra hukuk düzenince birer eşyadan ibaret görülmeye devam edilmesinin mümkün olmadığını savunmaktadır⁶⁵⁴. Kimi başka görüşler, yarının gerçeğinin hak sahibi hayvanlar olduğunu dile getirmekte⁶⁵⁵; hatta kimi görüşler hayvanın, hakkın bizzat sahibi olduğunu öne sürmektedirler⁶⁵⁶. İsviçre Medeni Kanunu 641/a maddesinde, hayvanın eşya olmadığını düzenler. Buna paralel olarak Kanun’un 651/a maddesinde, hayvanın ortak mülkiyetinin sona ereceği durumlarda hayvanın, kendisi için en iyi çözümü sunan tarafa bırakılacağı düzenlenmiştir. Kanun; aynı zamanda, eşya hukukuna ilişkin ayrıcalıklı kuralların geliştirilmesi konusunda İsviçre yargıçlarını yetkilendirmiştir⁶⁵⁷. Böylece İsviçre Medeni Kanunu; insanların istek ve çıkarlarından bağımsız olarak hayvanlar dünyasına var olma hakkını

yandan övülecek yanını oluştururken; “yalnızca insanlar” şeklinde düşünülmesi bir yandan zayıf noktasını oluşturmaktadır, SERRES, M: Doğayla Sözleşme, çev: Turhan Ilgaz, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1994, s. 49. Yalnızca hisseden varlıklar oldukları için hayvanların da hak sahibi kılınması, aynı tarihsel sürecin ve aynı adalet anlayışının ürünüdür. Tarihte erkekler için kadınların, beyazlar için siyahların, insanlar için hayvanların var olmadığı düşüncesi; gün gelecek çürütülecektir. İngiliz hukukçu ve filozof Bentham’ın meşhur ifadesi, günümüze kadar uzayan bu süreci en güzel şekilde ifade eder: “ Fransızlar; derinin siyahlığının, bir insanı çaresizce işkencecinin kaprislerine terk etmek için bir neden teşkil etmediğini anladılar. Gün gelecek bacak sayısının, derinin sık tüylülüğünün ya da kuyruk sokumu kemiğinin yapısının; hisli bir varlığı kaderine terk etmek için yeterli neden olmadığı kabul edilecek. Bu konuda üst sınırı çezecek ölçüt başka ne olabilir? Mantık yürütebilme kabiliyeti mi ya da belki konuşabilme yeteneği mi? Ama yetişkin bir at ya da köpeğin; 1 günlük, 1 haftalık, hatta 1 aylık bir çocuğa nazaran çok daha makul ve iletişim kurulabilir olduğu tartışma götürmez. Ancak farz edelim ki tersi; neyi değiştirir ki? Soru ne “Mantık yürütebilirler mi?”, ne de “Konuşabilirler mi?”; ama “Acı çekebilirler mi?” olmalı. Neden hukuk düzeni koruma kapsamına, hisleri olan her varlığı almayı reddetsin? Zaman gelecek ve insanlık; koruyucu örtüsünü, içine nefes alan her varlığı alacak şekilde genişletecek” (FRANCIONE, Gary L. : “Taking Sentience Seriously”, Journal of Animal Law & Ethics, Mayıs 2006). Benmerkezci anlayışı kırarak, insan merkezci hukuk düzenine geçen adalet anlayışı; geliştikçe, ortak yaşam felsefesine dayalı hukuku da yaratabilecektir. Bu, aynı zamanda bir demokrasi gereğidir de. Çünkü demokrasi; belli bir sınıf, zümre, cinsiyet ya da türe özgülenemez. Her türlü ayrımcılığa karşı durur. Geçmişindeki hümanist gelenek, onu her zaman “insansal” olandan yana tavır takınmaya zorlar. Bu nedenle ezilenin, horlananın, kadın ve çocuk haklarının, çevrenin, hayvan haklarının yanındadır. Jules Michelet’nin bir yüzyıldan fazla bir zaman önce söylediği şu sözler hep hatırlanmalıdır: “Hayvan Haklarının tanınıp korunmadığı bir toplumda, demokrasi olamaz.” (TANİLLİ, Server: Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz, Alkım Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 2007, s.30). İnsan; en zayıflarla ilgili, bilinç düzeyinin kendisine dayattığı sorumlu durumu sergileyebilmelidir.

⁶⁵⁴ MARGENAUD, Jean Pierre: L’Animal en Droit Privé, Doktora Tezi, Limoges 1987, Aktaran: François OST, La Nature Hors La Loi, La Découverte, Paris 2003, s. 234.

⁶⁵⁵ DAIGUEPERSE, C. : Gaz. Parl., 1981-1, Doctr., s. 160, Aktaran: OST, s. 234.

⁶⁵⁶ COURET, a: Note sous Civ., 8 Octobre 1980, D., 1981, s. 361, Aktaran: OST, s. 234.

⁶⁵⁷ Revue Semestrielle de Droit Animalier, RSDA 1/2011, s.44-45.

tanıyan Hayvanları Koruma Kanunu ile gelişmez ve insanların haklarının (örneğin mülkiyet hakkının) söz konusu olduğu her durumda hayvanları koruma mevzuatını etkisiz bırakmaz. 1978'lere uzanan bu anlayışı, Anayasa'nın "yaratılmış canlı varlığın onuruna saygı" hükmü temeller⁶⁵⁸. Aynı anayasal hüküm, İtalyan ve Alman anayasalarında da mevcuttur. Bugün İsviçre ve Avusturya başta olmak üzere pek çok Avrupa ülkesi; hayvanı eşya statüsünden çıkartmış, hayvanlara saygıyı anayasal statüye taşımış ve hayvan hakları mevzuatını ayrıntılandırmıştır⁶⁵⁹. Buna karşılık belirtmek gerekir ki anayasal düzeyde ifadesini bulmasa da, yaptırımları ceza kanunu kapsamında bulunmasa da, yaptırımları hürriyeti bağlayıcı cezalar olmasa da ve idari para cezaları çok düşük kalsa da Türkiye'de hayvan hakları; en ileri düzeydedir. Çünkü Türkiye'de hayvanların sokakta özgürce dolaşma hakkı, ellerinden alınmamıştır.

Hayvan hakları, ülkelerin mevzuatlarına göre çeşitli talep yetkileri doğurur. Bu talep yetkisini, onlar adına bireyler ya da örgütler kullanabilir. Türkiye'de hayvan hakları, Hayvanları Koruma Kanunu⁶⁶⁰ ve uygulama yönetmeliğince⁶⁶¹ düzenlenmiştir. Buna göre, geçici bakımevlerine getirilen hayvanların sahiplendirilmesi için belediye tarafından belediye ilân panoları ile belediyenin internet ortamında ve diğer tüm yayın organlarında duyuru yapılmakta ve sahiplendirilme teşvik edilmektedir. Geçici bakımevlerinde on gün süre ile gerekli duyurular yapıldığı halde sahiplendirilemeyen hayvanların; kontrolleri, aşıları ve tıbbî müdahaleler ile kısırlaştırılmaları yapıldıktan ve operasyon yaraları kapandıktan en az yedi gün sonra kayıt altına alınıp, müdahale görmüş olduklarını gösteren işaretleri üzerlerinde olacak şekilde veteriner hekimin onayı ile alındıkları ortama geri bırakması gereklidir. Hayvanların, ilgili belediye sınırları dışındaki bir ortama, ormanlık

⁶⁵⁸ MAHON/COLLETTE: "La Nouvelle Législation Fédérale sur la Protection des Animaux: Respect de la Dignité et du Bien-Etre Animal", Revue Semestrielle de Droit Animalier RSDA 1/2009, s.109 vd. . İsviçre halkının hayvan hakları konusundaki etik duruşu, daha 1800'lü yılların sonunda halk inisiyatifi ile federal Anayasa'ya konulan " Kesim hayvanlarını uyuşturmadan kesmek kesinlikle yasaktır." maddesi ile ölçülebilir, ibid s.110.

⁶⁵⁹ Rapport Sur Le Régime Juridique de l'Animal rédigé par Suzanne Antoine, s. 15vd. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000297/0000.pdf>.

⁶⁶⁰ No: 5199, R.G: 1.7.2004- 25509.

⁶⁶¹ Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği, R.G: 12.5.2006- 26166.

alana veya diğer yaban hayatı yaşam alanlarına bırakılması yasaktır.⁶⁶² Bu görevleri yerel yönetimler, veteriner hizmetlerine ayrılan bütçe ödeneği ve aynı ve nakdi bağışlarla yerine getirmektedirler.

2.2.Demokrasinin Finansmanına Aktarılan Kaynak Yönünden Demokratik Uygunluk

Demokrasinin, kamu işlerinin yürütümüne tüm yetişkinlerin eşit şekilde dahil olmasına dayalı yönetim biçimi şeklinde tanımlandığını; yukarıda belirtmiştik. Bu demektir ki demokrasi, demokrasinin vatandaşı üzerinden tanımlanan bir yönetim biçimidir ve vatandaşa, kamusal meselelere katılma ödevi yükler. Bu nedenle demokrasi; bir toplumda demokrasiyi gerçekleştirecek vatandaş düzeyi sağlanmadan, kurulamaz. Etkin ve uzun ömürlü bir demokrasi bütün vatandaşlardan kamusal meselelere katılma ödevi kapsamında bir takım nitelikler talep eder. Bu niteliklerden ikisi, olmazsa olmaz önemdedir. İlki, toplumun geneli ya da bir bölümünde bölgesel ya da ulusal düzeyde topluluğa dair meselelerde bir rol oynama kapasitesi ve isteği ve kendini bu topluluğa karşı sorumlu hissetmedir. İkincisi ise diğer vatandaşların haklarına saygı, onların eşit onurunu ve özellikle muhalif olduklarında onların fikir sahibi olma hakkını tanımadır. Yani demokrasinin esası kamu hayatında aktif ve tolerans gösterme yetisine sahip bireylerdir⁶⁶³.

Bir toplumsal düzende bireyin aktif ve toleranslı olabilmesinin (yani demokrasinin) ön şartları; bireyin, kendisi ya da ailesiyle ilgili yaşamsal kaygılarının olmaması ve bireyin, farklılıklara karşı korku ve öfke duymamasıdır. Birey düzeyinden başlayan demokrasi, finansal bir meseledir. Kişinin kendisi ya da ailesiyle ilgili yaşamsal kaygılar içerisinde, kendisini etkileyen meselelerin toplumsal boyutunu görmemesi, görememesi, bu boyutla ilgilenmemesi ya da ilgilenmekten çekinmesi ya da farklı hissedene, farklı düşünene tahammül edememesi; demokrasinin gerçekleşmesi önündeki temel engellerdir. Bireyler, bu engelleri ortadan kaldıracak bir yaşamsal standarda sahip kılınmalıdırlar. Bu yaşam

⁶⁶² Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı: Hayvan Hakları Hayvanların Korunması ve Refahı, Ankara 2011, s.10

⁶⁶³ BEETHAM, s.31,24.

standardını bireye sağlayan sosyal güvenlik harcamalarından, adalet harcamalarına, ulaşım harcamalarından, eğitim harcamalarına tüm kamusal harcamalar; devletin varlık nedeni olan insan haklarını gerçekleştirmeye yönelen demokrasi harcamalarıdır/ harcamaları olmalıdır. Çünkü demokrasilerde kamu harcamalarının, insan haklarını gerçekleştirme dışında başka bir meşruiyet dayanağı olamaz.

O halde bir devletin demokrasiye yönelimi ile ilgili yapılacak bir demokrasi analizi, doğal olarak mali hukuk alanından başlatılmalıdır. Çünkü demokrasi; demokratik anlama, kavrama ve buna uygun katılım ve hizmet görme anlamında bir nitelik meselesi olduğu kadar teknolojik, fiziksel ve personel sayısı bakımından bir niceliksel meseledir. Demokrasinin belki de en önemli kurumu olan denetim kurumları ve sorumluluk mekanizmalarını ele alalım. Demokrasi; bir yargıcın demokratik kavrayış, düşünüş ve buna uygun hizmet verme niteliksel kapasitesine bağlı olduğu kadar; o yargıcın önündeki meseleyi kavramak ve demokratik çözüm üretebilmek için gerekli araştırma, okuma, düşünme ve yazma imkanlarının da kendisine sağlanmış olmasını gerektirir. Gereklil araştırma, okuma, düşünme ve yazma imkanı; her Şeyden önce yargıcın, iyi bir hukuk eğitimi almış olmasını, gerekli kaynaklara ulaşabilmesini, insan hakları ve demokrasi konusunda yol almış kurumlardan çıkan metinleri aracısız tarayabilmesi için yabancı dil bilgisini ve davaya yeterince süre ayırabilmesi için önüne gelen dava sayısı ve niteliklerinin sınırlandırılmasını, yani dava sayısı ve nitelikleri ile orantılı toplam yargıç sayısını gerektirir. İşte bu niceliksel kapasite meselesi, parasal bir meseledir; btde harcamalar başlığında yer alacak ve ulusal kaynaklar ile karşılanacaktır.

Demokrasi; insanın doğasına, kültürüne ya da tarihine işlemiş bir düşünme ve yaşama biçimi değildir. İnsanlık tarihinin ürünü, ulaşılması hedeflenen adil bir örgütlenme ve yönetim biçimi düşüncesidir ve toplumsal dönüşümü gerektirir. Toplumsal dönüşüm ise; herkesten önce devlet görevlilerinin girişimini, yani siyasi girişimi gerektirir. Bu doğrultuda temsili demokrasilerde btce hakkını devlet/ ulus adına kullanmaya yetkili olanlar, demokrasinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli harcamaları ıkartacaklar ve yine aynı yetki ile bu harcamaları karşılayacak geliri temin edebileceklerdir.

Bu anlamda bütçe; yoksullukla mücadelede olduğu kadar, eşitlikçi demokratik yönetim politikalarının da belirlenip izlenebileceği ve sorumlulukları ortaya koyacak vazgeçilmez araçtır. Demokrasinin gerçekleştirilmesi konusundaki hukuki sorumluluklar; demokrasinin ulaşmaya çalıştığı hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmemesi üzerinden değil, bu hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli ön şartların sağlanma düzeyi üzerinden ölçülmelidir⁶⁶⁴.

Demokrasinin vatandaşının gerçekleştirilmesi için yapılması gereken harcamalar şunlardır: bireyin, kendisi ya da ailesiyle ilgili yaşamsal sorunlarında boğularak toplumsal meselelere alaka göstermemesi demokrasi tehdidini bertaraf edecek sosyal harcamalar; vatandaşı, toplumsal meseleleri anlamasını ve bu meselelere dair fikir üretebilmesini sağlayacak bilgi düzeyine kavuşturacak şüpheli ve yaratıcı eğitime yapılan harcamalar; vatandaşın, toplumsal meselelere dahil olmak noktasında çekingen kalma demokrasi riskini ortadan kaldıracak etkili kontrol ve sorumluluk mekanizmalarına aktarılan harcamalar. Bu kapsamda verilen hizmetlerin bir kısmı; devletçe finanse edilecek şekilde, devlet dışındaki kurum ve kuruluşlarca da sağlanmaktadır.

2.2.1.Devlet Bünyesinde Verilen Hizmetlerin Finansmanı

2.2.1.1.Sosyal Harcamalar

Kapitalizm (anamalcılık), anamala dayanan ve kar amacı güden üretim düzenidir⁶⁶⁵. Ekonomik bakımdan üstün durumun, tekelleşmenin ve piyasa oyunlarının kişiler arasında fırsat ve olanak eşitsizlikleri yaratması nedeniyle kapitalist sistemde çalışmaya ve başarıya bağlı servet ve servet geliri dağılımı gerçekleşmemektedir⁶⁶⁶. Kapitalizmin gelir dağılımında adaleti bozucu diğer etkisi; işçinin iş yerinde yarattığı zenginlik oranında

⁶⁶⁴BASSIOUNI, s.7,11,13.

⁶⁶⁵Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.52631129d88625.09530800

⁶⁶⁶ ÖNCEL/KUMRULU/ÇAĞAN, s.53.

değil, emek gücünün emek piyasasında belirlenen fiyatına göre ücret almasıdır. Sermayenin kıt, işgücünün bol olduğu üretim ortamında özel kişiler- üretim araçlarının mülkiyetine sahip olabiliyorlarsa- gelirin önemli kısmını kendileri alacaklar; üretimin kârı da -örneğin kamuya dönmek yerine- yine bu özel kişilerde kalacaktır. Herkesin asgari bir geliri olması ve dahası, ulusal zenginliğin paylaşımının dengeli olması amacına yönelik sosyal transferler; işte kapitalizmin bu fırsat eşitliğini ve gelir ve servet dağılımı dengesini bozucu etkilerini telafi etmeye yönelik harcamalardır.

Demokrasi, vatandaşların toplumsal meselelere alaka göstermesini gerektirir. Kendisi ya da ailesiyle ilgili yaşamsal kaygılar içinde boğulmuş kişinin, kendisini etkileyen durumun toplumsal yönünü görmesi ve bu durumla yine toplumsal mecrada mücadele etmesi beklenemeyebilir. Bu konuda Bertolt Brecht'in ünlü "önce ekmek, sonra ahlak" sloganında anlatıldığı üzere; bugününün ve geleceğinin ekonomik kaygıları içindeki yoksul insandan ne etik duruşuyla kolektif mücadeleye katkı, ne de onurlu duruş beklenebilir. Bu konuda Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin başlangıç kısmında şu ifade yer alır: "(...) korkudan ve yokluktan arınmış özgür insan ülküsüne ancak kişisel ve siyasal hakların yanı sıra herkesin ekonomik, toplumsal ve kültürel haklardan yararlanabileceği koşullar yaratıldığında ulaşılabileceğinin bilincinde bulunduğu (...)". Bu beşerî gerçek göz önüne alındığında, sosyal harcamalar; demokrasi harcamalarının ilki olarak karşımıza çıkarlar.

Sosyal harcamalar; ekonomik açıdan dezavantajlı insanlar lehine maddesel sonuçlar yaratan ve özellikle geçimini sağlamak için emeğini kiralamak zorunda olan bireylerin sömürülmesine karşı koymaya dönük ve daha adil bir toplum yaratmayı amaçlayan⁶⁶⁷ harcamalardır. Bu doğrultuda gerçekleştirilen ve gelir türleri arasındaki ve her türün kendi arasındaki dengesizliğini düzeltmeye yönelik her harcama, sosyal harcamadır. Bu harcamalar; doğrudan ele geçen para veya ekonomik faydalara yönelik olabileceği gibi, dolaylı ekonomik faydalar sağlamaya dönük de olabilir. Örneğin, sosyal amaçlı vergi avantajları, ekonomik faydayı doğrudan

⁶⁶⁷ TALAS, s.85.

sağlayan harcamalardır. Dolaylı ekonomik fayda ise; örneğin meslek edindirmeye yönelik eğitim harcamaları, toplumdaki her bireyi sağlık güvencesi içine alan sağlık harcamaları ile toplumdaki her bireyin barınma ihtiyacını karşılayacak konut hakkının sağlanması için yapılan harcamalar ile sağlanabilir. Bu harcamaların sosyal harcama olabilmesi için, alt gelir gruplarına ekonomik fayda sağlayacak ve onları eşit vatandaşlık hakkına kavuşturacak şekilde düzenlenmeleri gerekmektedir.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin gerçek bir tamamlayıcısı olan Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nda çalışma hakkı, sendika hakkı, toplu görüşme hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sosyal ve tıbbi yardım hakkı, ailenin hakkı, göçmen işçilerin hakları, görev ve meslek alanında fırsat eşitliği ve işlem eşitliğine ilişkin haklar, girişim içerisinde çalışanların bilgilendirme ve danışma hakları, çalışma koşullarının belirlenmesine ve çalışma ortamının iyileştirilmesine çalışanların katılma hakkı, yaşlı kişilerin sosyal korunma hakkı, iş ortamında onur hakkı, fakirliğe ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma hakkı ve konut hakkı; sosyal haklar olarak sayılmışlardır⁶⁶⁸. Yukarıda açıklandığı gibi her kuşak hak kategorisi, içinde sadece hukuki düzenleme yapılarak ya da bir düzenlemeye dahi ihtiyaç duymadan doğrudan anayasaya dayanarak gerçekleştirilebilecek haklar ve hukuki düzenlemenin yanı sıra maddi kaynak ayırımına da ihtiyaç duyan haklar içerir. Yukarıda sayılan sosyal haklardan, maddi kaynak ayırımına ihtiyaç duyanlar belirlenerek; hangi kamusal harcamaların, sosyal harcama kapsamına girdiği tespit edilebilir. O halde sosyal harcama; çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sosyal ve tıbbi yardım hakkı, ailenin hakkı, göçmen işçilerin hakları, görev ve meslek alanında fırsat eşitliğine ilişkin haklar, yaşlı kişilerin sosyal korunma hakkı, fakirliğe karşı korunma hakkı ve konut hakkının gerçekleşmesi için yapılan harcamalardır.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri; sosyal ve tıbbi yardımı, aile haklarını (yani çocuğun, sağlıklı ve eğitilmiş büyümesi için kamusal kaynak ayırma ve hizmet sunma yükümlülüğü), göçmen işçilerin haklarını, yaşlı kişilerin sosyal korunma hakkını, fakirliğe karşı korunma hakkını ve konut

⁶⁶⁸ KABOĞLU, Özgürlükler, s.461-462.

hakkını kapsamaktadırlar. Çalışma ile görev ve meslek alanında fırsat eşitliği haklarına gelince, T.C. Anayasası'nın 49'uncu maddesinde "Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, işsizliği önlemeye elverişli bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır." şeklindedir. 1961 Anayasası'nda ise devletin görevi, daha doğrudan ifade edilmiştir: "İşsizliği önleyici tedbirleri alır". Yasama organlarının, çalışma hakkının gerçekleşmesi konusunda çeşitli tedbirlere başvurdukları görülmektedir. Bizzat devletin işsizlere iş sağlama, kendi resmi iş ve işçi bulma ya da işe yerleştirme bürolarını iş arayanlarla işverenler arasındaki ilişkileri ayarlamakla görevlendirmesi, iş ve işçi bulmak isteyenlerin bu bürolardan geçmesini zorunlu hale getirmesi, belli durumlarda özel işyerlerini belli nitelikteki kimseleri (engelliler ve eski mahkumlar gibi) bir takım oranlar içinde işe almaya zorlayan yasalar çıkarması, işçilerin olur olmaz nedenlerle işten çıkarılmalarını önleyici düzenlemeler yapması, işsizlik sigortası kurması ve nihayet bütün yasama çalışmalarında tam istihdamı sağlayıcı bir çizgi izlemesi ve yürütmeyi de bu yönde çalışmaya zorlaması; bu alanda ilk akla gelen örneklerdir⁶⁶⁹. Aşağıda görülecek ki çalışma ve görevde fırsat eşitliği hakkından doğan kamu yükümlülüklerinin bir kısmı, sosyal güvenlik hakkı kapsamında korunurken; bir kısmı, eğitim hakkı kapsamında karşılanabilmektedir. Özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin kapsayıcılığının genişlemesi ile sosyal harcamalar başlığı altında, sosyal güvenlik harcamaları ele alınacak; uyumsuzluk ve eksiklikler ortaya konacaktır.

Sosyal güvenlik hakkı; kişinin sosyal risklere karşı korunmasını öngören temel ve devredilmez bir kişilik hakkıdır⁶⁷⁰. Yasama organının sosyal güvenlik hakkı alanındaki yükümlülüğü; sosyal güvenlik alanında devletin yapacakları ile özel kesimin yapacaklarını netleştirmek, sosyal sigortalarla ilgili kamusal ya da yarı-kamusal kurumları yaratmak ve bunların mali kaynakları ile ilgili düzenlemelerde bulunmaktır.

Sosyal güvenlik sistemleri; yaşlılık, hastalık, iş göremezlik, ailevi yükümlülükler, hamilelik, işsizlik, yoksulluk ve benzeri hallerde bireylere ve

⁶⁶⁹ TANÖR, s.364-365.

⁶⁷⁰ CANIKLIOĞLU, Nurşen: "Sosyal Güvenlik Reformu", Anayasal Sosyal Haklar ve Avrupa Sosyal Şartı, Marmara Üniversitesi Haydarpaşa Yerleşkesi 15-16 Ekim 2009.

ailelerine ekonomik güvence sağlarlar. Bu ekonomik güvence, günümüzde çoğunlukla üç ayaklı karma bir yapıda kurumsallaşmıştır:

1. Finansmanına, maaş üzerinden alınan katkı paylarının katıldığı ve gelir kaybına (işsizlik, hastalık, yaşlılık, iş kazası) karşı bu katkı paylarını ödeyen bireyleri koruyan sosyal sigorta,
2. Zorunlu olarak belirli risklere özgülenmemiş, ama yoksulluğun her biçimine karşı bireyler arasında bir dayanışma kurmayı hedefleyen ve dolayısıyla katkı payına dayanmayan; ancak, kaynak mevcudiyetine bağlı olarak yapılan ödemeler (geliri olmayan ya da düşük gelirli bireylere hane halkı hesaba katılarak yapılan dayanışma geliri ödemesi ve engelli yetişkinlere yapılan ödeme),
3. Belirli harcamaları tüm bireyler için kavrayan, dolayısıyla katılım payı ya da kaynak mevcudiyeti ön şartlarına bağlı olmayan genel koruma ödemeleri (çocuk ve konut için yapılan ödemeler ile diğer sosyal ödemeler)⁶⁷¹.

Bu doğrultuda katılıma dayalı "sosyal sigorta" ve kamusal olarak finanse edilen "sosyal yardım" başlıkları altında toplanan⁶⁷² sosyal güvenlik harcamaları; güvenlik altına alınan kişilere doğrudan nakit ödemeleri, bu kişilerin yaptıkları harcamaların geri ödenmesini ve bu kişilere mal ve hizmet yardımlarını içerir⁶⁷³.

Yukarıda açıklandığı gibi, bir harcamanın sosyal harcama olarak kabul edilebilmesi; alt gelir gruplarına yönelik ekonomik fayda sağlayarak, mevcut ekonomik sistemin yarattığı gelir adaletsizliğini telafi etmesine bağlıdır. Sosyal güvenlik sistemi harcamalarının ise büyük çoğunluğu; gelir düzeyine göre farklılaşmadan, genellikle nüfusun tamamını kapsamaya yönelik olan ve katılıma dayalı yaşlılık ve sağlık sigortası geri ödemelerinden

⁶⁷¹ Direction de l'information légale et administrative, "Qu'est-ce que la protection sociale?", <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/protection-sociale/definition/qu-est-ce-que-protection-sociale.html>.

⁶⁷² ALTUNTAŞ, Betül: "Sosyal Haklar ve Sosyal Adalet Bağlamında Türkiye'de Kurumsal Sosyal Hizmetler ve Yardımların Değerlendirilmesi", Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, 22-23 Ekim, Belediye-İş Sendikası Yayını, Ankara 2009, s.166, <http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/2009sosyalhaklar.pdf>.

⁶⁷³ YENTÜRK, Nurhan: Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu (atıf şekli: Sosyal Koruma Harcamaları), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2012, s.11.

oluşur. Yani bireyler çalışırken maaşlarının bir kısmına yasal olarak devletçe el konulmakta; yaşlılık ve hastalık risklerinin gerçekleşmesi ile el konulan bu payların da içinde bulunduğu kaynaktan, sigortalılara geri ödeme yapılmaktadır. Yaşlılık ve sağlık geri ödemeleri dışında kalan ve sosyal güvenlik sistemi kapsamında finanse edilen harcamalar (engelli ve malül yardımları, işsizlik yardımları, konut yardımları ve diğer sosyal yardımlar) ise, çoğunlukla ihtiyaç tespitine dayalı transferlerdir. Bu transferler, yoksullukla mücadelede en önemli araçtır. Sosyal güvenlik harcamalarına, konumuz kapsamında kamusal sosyal harcama niteliği kazandıran; esas olarak, yoksullukla mücadeleye yönelik bu harcamalardır. EUROSTAT⁶⁷⁴, ihtiyaç tespitine dayanan ve dayanmayan sosyal harcamaların GSYH'ya oranlarını; ayrı ayrı sunmaktadır⁶⁷⁵. Sosyal güvenlik harcamaları; özellikle bu harcamalar sayesinde ve genel olarak da, bir bütün olarak ele alındıklarında yoksulluğu azaltıcı ve demokrasinin vatandaşını ortaya çıkartıcı etkiye sahiptirler. Ancak ihtiyaç tespitine dayalı transferler dışında sosyal güvenlik sisteminin bir bütün olarak yoksullukla mücadele özelliği taşıması; finansmanının toplumsal dayanışma, yani yüksek gelir gruplarında düşük gelir gruplarına kaynak akışı şeklinde gerçekleşmesine bağlıdır. Sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında adil vergi düzeninin kurulduğu ülkelerde vergi ve benzeri gelirlerin oransal payının yüksekliği ve doğrudan sosyal güvenliğe tahsis edilmiş vergilerin üst gelir gruplarına yüklenmesi; sosyal güvenlik sistemine toplumsal dayanışma niteliği kazandırarak, kurulu sistemi yoksullukla mücadelede etkin kılar. Sosyal güvenliğin büyük ölçüde primler ile ve özellikle çalışan primleri ile finanse edilmesi ve özel sigortacılık gibi uygulamalar ise; sosyal güvenliği bireyselleştirerek, devlet şeklinde örgütlü var oluşun nedeni olan toplumsal dayanışmayı kırar.

⁶⁷⁴ Kamu sosyal harcamalarını karşılaştırmalı perspektifle incelemeye yardımcı olan üç ana metodoloji vardır: OECD'nin kullandığı SOCX, EUROSTAT'ın kullandığı ESSPROS ve ILO'nun kullandığı metot. Bu metodolojilerin arasındaki temel farklar; sosyal riskin tanımı, sosyal korumanın toplumun hangi kesimine yöneldiği, sosyal korumanın nasıl sağlandığı ve nüfusun tamamını mı yoksa bir bölümün mü kapsadığına ilişkindir (BUĞRA, Ayşe/ ADAR, Sinem: Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi, Sosyal Politika Forumu, İstanbul 2007, s.8-9, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h9_-F7AcGREJ:www.spf.boun.edu.tr/docs/SocialPolicyWatch_Rapor_TR.pdf+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr).

⁶⁷⁵ BUĞRA/ ADAR, s.26.

Ülkeler bazında sosyal güvenlik harcamalarını hesaplamak ve karşılaştırmak için kullanılan yöntemler bulunur. Bu yöntemler; hangi kurumların sosyal güvenliğe yönelik harcama yaptıklarını ve bu harcamalar içerisinden hangilerinin toplanarak o ülkedeki toplam sosyal güvenlik harcamasına ulaşılacağını belirlerken, doğru sonuca ulaşabilmek için bazı kurallara uyarlar. Bu doğrultuda Avrupa hesaplamalarında (ESSPROS yöntemi) bir devlet hastanesinde çalışan doktorun ve diğer personelin maaşı, sosyal harcamaya dahil edilirken; sağlık bakanının ve sağlık bakanlığının diğer personelinin maaşı, bu hesaba dahil edilmez. Çünkü birincisi, sağlık anlamında özel hizmet sunarken; ikincisi, genel hizmet sunmaktadır. OECD hesaplamalarında ise hiçbir idari harcama, sosyal harcama içine dahil edilmemektedir. Sosyal harcama hesabı yapılırken dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta, harcamalarda mükerrerlik yapılmamasıdır. Bir kurumun yaptığı sosyal güvenlik transferi, sosyal güvenlik yönünde hizmet sunan bir diğer kurumun bütçesine girmektedir. Bu nedenle toplam sosyal güvenlik harcaması hesaplanırken harcamanın finansmanını sağlayan kurumun değil, sosyal hizmeti sunan nihai kurumun harcaması; toplama dahil edilmelidir. Bu durumda örneğin T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sosyal koruma harcamaları, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan transferler hariç edilerek hesaplanmalı; T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun harcamaları ise, gelirlerinin nereden geldiğinden bağımsız olarak hesaba dahil edilmelidir⁶⁷⁶.

2009 verilerine göre Fransa'da sosyal güvenliğe ayrılan pay; GSYH'nın %33,1'ini, Almanya'da ise %31,4'ünü oluşturmuştur. Oturan başına ortalama sosyal güvenlik harcaması Fransa'da ortalama 8300 Avro, Almanya'da ise 8100 Avro'dur. Sosyal güvenlik harcamalarının artış seyrine paralel olarak bu rakamlar da, artmaya devam etmektedirler. Bu noktada belirtmek gerekir ki Almanya'da örneğin 2012 yılı için aylık brüt 4237,5 Avro'nun üzerinde bireysel gelir elde edenlerin (Almanya nüfusunun %11'i, yani 8,8 milyon kişi) hastalık sigortası bakımından kamusal rejime girme

⁶⁷⁶ YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.11-12.

zorunlulukları bulunmamaktadır; bu durum, Almanya'nın toplam sosyal güvenlik harcamalarını düşürücü etki yaratmaktadır⁶⁷⁷.

Fransa'da toplam sosyal güvenlik gelirlerinin 2008 verilerine göre %43,6'sını işveren katılım payı (primi), %21'ini çalışan katılım payı (primi), %21,9'unu doğrudan sosyal güvenlik harcamalarına özgülenmiş vergi ve benzeri gelirler, %10'unu devlet transferi (genel kamu gelirleri), %3,5'ini ise diğer gelirler oluşturur. Sosyal güvenlik harcamalarına özgülenmiş vergiler arasında, 1990'da getirilen ve katılım paylarının (primlerin) bir kısmının yerine geçen CSG'nin (Genel Sosyal Katılım Vergisi) payı; 2/3'tür. Bu kapsamdaki bir diğer vergi, 1996'da getirilen CRDS'dir (Sosyal Borca Katılım Vergisi). CSG ve CRDS, kaynakta kesim yöntemi ile tahsil edilen vergilerdir. Fransa'da olduğu gibi Almanya'da da sosyal güvenlik gelirlerindeki vergi ve benzeri gelirler (transfer edilen genel devlet gelirleri ve sosyal güvenlik harcamasına özgülenmiş vergiler) payının düşüklüğü, bu iki ülkenin Bismarck tipi katılımcı sosyal güvenlik modeli⁶⁷⁸ üzerine kurulu olmalarından kaynaklanır⁶⁷⁹.

Sosyal güvenlik harcamaları içerisindeki ağırlıklı payı hastalık ve yaşlılık riskleri için yapılan geri ödeme ve harcamalar oluşturur. Bu iki alana yapılan harcamalar, GSYH içerisinde yaklaşık %20'lik bir paya sahiptirler. Bunlardan sonraki paylar; önem sırasına göre Fransa ve Almanya'da aile/çocuk (%2,6 ve %3,2), iş göremezlik (%1,9 ve %2,4), geçim (%2 ve %2,2), işsizlik (%1,9)⁶⁸⁰, barınma (%0,8 ve %0,6) ve sosyal dışlanma⁶⁸¹ (%0,6 ve %0,2) harcamaları arasında dağılır⁶⁸².

⁶⁷⁷ BATARD, Pierre-Edouard/ DE LAGASNERIE, Grégoire/ FAVRAT, Adélaïde/ FREHAUT, Perrine/ GEAY, Charlotte/ LALANNE, Guy/ LE GOUGUEC, Anaïs/ MAGNIEN, Marie/ PRADY, Delphine/ RAMBERT, Laurence/ SAILLARD, Emmanuel/ YAZIDI, Kahina: Comparaison France- Allemagne des Systèmes de Protection Sociale, Documents de Travail de la DG Trésor No: 2012/02- Ağustos 2012, dn.1, s.7,35.

⁶⁷⁸ Sosyal güvenlik sistemleri, iki model üzerinde şekillenmişlerdir: Bismarck döneminde oluşturulan prime dayalı model ve prim şartına bağlı olmayan William Beveridge modeli. Son 30 senedir bu iki sistem, karma modellere doğru evrilmektedirler (BATARD/ DE LAGASNERIE/ FAVRAT/ FREHAUT/ GEAY/ LALANNE/ LE GOUGUEC/ MAGNIEN/ PRADY/ RAMBERT/ SAILLARD/ YAZIDI, s.4).

⁶⁷⁹ BATARD/ DE LAGASNERIE/ FAVRAT/ FREHAUT/ GEAY/ LALANNE/ LE GOUGUEC/ MAGNIEN/ PRADY/ RAMBERT/ SAILLARD/ YAZIDI, s.9,13.

⁶⁸⁰ İşsizlik riskine karşı sosyal güvenlik sistemi kapsamında yapılan harcamalar, işsizlik tazminatı ve gelir kaynağı olmayanlara yapılan sosyal minimum ödemeleridir. Sosyal minimum ödemeleri, Fransa ve Almanya'da yaklaşık 460 Avro'dur. Sosyal minimuma hak kazanmak; yaşlılık, hastalık ya da muhtaç kişilere bakım ödevi gibi toplumsal sorunlarla karşı karşıya bulunanlar haricindeki bireyler dışında,

Sosyal güvenlik sistemi harcamaları içerisindeki işveren-işçi prim payları oranı ele alındığında Fransa'da işverenlerin, çalışanların ödediği primin 2,1 katı prim ödeme yükümlülüğü altında bulunduğu; Avrupa ortalamasında ise bu oranın 1,8 olduğu gözlemlenir. Düşük ücretler üzerindeki prim yükü ise, mevzuat değişiklikleri yapılarak hafifletilmiştir. Örneğin Fransa'da asgari ücretin 1,6 katına kadar olan ücretlerde işveren katılım payı (primi) miktarı, kısmi olarak istisna edilmiş; böylece düşük ücretlerde işveren prim yükü ve işçi prim yükü birbirine yaklaşmıştır. Yüksek ücretler bakımından ise prim miktarlarına tavan sınırı getirilmiştir. OECD, ülke ücretleri üzerinden yaptığı karşılaştırmalara bu bilgileri dahil edemediğinden; karşılaştırmalar, yanıltıcı olmaktadır⁶⁸³.

Fransa'da (işsizlik ve emeklilik ödemeleri yapıldıktan sonra) %25,2 olan yoksulluk oranı⁶⁸⁴; sosyal güvenlik sisteminin mali ayağını oluşturan fiskal ve harcamaya ilişkin düzenlemelerin uygulanmasının ardından, %13,3'e düşmektedir⁶⁸⁵.

Sosyal güvenlik harcamalarının hesabında Avrupa'nın kullandığı ESSPROS yöntemi kullanılarak Türkiye'nin sosyal güvenlik harcaması ortaya konmak istendiğinde, bu hesaplama dahil edilecek kurumlar- yaptıkları

yapılan değişikliklerle iş arama ödevini yerine getirmek şartına bağlı kılınmıştır. Bu ödenekten yararlananların toplam nüfusa oranı, iki ülkede de %5,5 dolaylarındadır, BATARD/ DE LAGASNERIE/ FAVRAT/ FREHAUT/ GEAY/ LALANNE/ LE GOUGUEC/ MAGNIEN/ PRADY/ RAMBERT/ SAILLARD/ YAZIDI, s.73.

⁶⁸¹ Sosyal dışlanma; çok yönlü bir yoksulluk durumu yanında, mevcut kaynaklara erişememeyi, haklardan yararlanamamayı ve bunları talep etme yetersizliğini ifade eder (ALTUNTAŞ, s.165).

⁶⁸² EUROSTAT, naklen BATARD/ DE LAGASNERIE/ FAVRAT/ FREHAUT/ GEAY/ LALANNE/ LE GOUGUEC/ MAGNIEN/ PRADY/ RAMBERT/ SAILLARD/ YAZIDI, s.8.

⁶⁸³ BATARD/ DE LAGASNERIE/ FAVRAT/ FREHAUT/ GEAY/ LALANNE/ LE GOUGUEC/ MAGNIEN/ PRADY/ RAMBERT/ SAILLARD/ YAZIDI, s.10-11,17.

⁶⁸⁴ Yaşam seviyesi, nüfusun toplamının medyan yaşam seviyesinin %60'ının altında olan; yoksul sayılmaktadır. Yaşam seviyesi, hane kullanılabilir gelirinin tüketim birimleri karşılığıdır. Bu oran, yoksulluğun parasal göstergesidir. Yoksulluğun bir de yaşam şartları göstergesi mevcuttur. Buna göre birey, 9 göstergeli listeden 4 göstergeden fazlasından mahrum ise yoksuldur. Bu göstergelerden 5'i, finansal sıkıntılardır: beklenmeyen harcamalarla başa çıkamama, senede bir kere tatile çıkamama, kira ya da borçlarını ödeyememe, iki günde bir balık ya da et yiyememe, yaşadığı yeri ısıtamama. Diğer dördü, dayanıklı mallara erişime ilişkindir: renkli televizyon, telefon, araba, çamaşır makinesi (BATARD/ DE LAGASNERIE/ FAVRAT/ FREHAUT/ GEAY/ LALANNE/ LE GOUGUEC/ MAGNIEN/ PRADY/ RAMBERT/ SAILLARD/ YAZIDI, s.71).

⁶⁸⁵ BATARD/ DE LAGASNERIE/ FAVRAT/ FREHAUT/ GEAY/ LALANNE/ LE GOUGUEC/ MAGNIEN/ PRADY/ RAMBERT/ SAILLARD/ YAZIDI, s.68.

(kural olarak fonksiyonel bütçe sınıflandırmasından⁶⁸⁶ yararlanarak tespit edilen) sosyal koruma harcaması oranında ve harcamalarda mükerrerlik olmamasına dikkat edilecek şekilde- 5018 sayılı Kanun'a göre Merkezi Yönetim [Genel Bütçeli Kurumlar (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı⁶⁸⁷, Hazine Müsteşarlığı⁶⁸⁸, Maliye Bakanlığı⁶⁸⁹, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı⁶⁹⁰, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, SODES, Sağlık Bakanlığı⁶⁹¹) ve Özel Bütçeli Kurumlar (Vakıflar Genel Müdürlüğü, GAP

⁶⁸⁶ İdarelerin bütçelerinin fonksiyonel sınıflandırması; Merkezi Yönetim Bütçesini "Genel Kamu Hizmetleri", "Savunma Hizmetleri", "Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri", "Ekonomik İşler ve Hizmetler", "Çevre Koruma Hizmetleri", "İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri", "Sağlık Hizmetleri", "Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri", "Eğitim Hizmetleri", "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" başlıkları altında vermektedir. Her yıl için genel ve özel bütçeli idareler temelinde, gerçekleşmiş harcamaların ekonomik ve fonksiyonel dağılımları; Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanıp yayınlanmaktadır. Türkiye'de merkezi yönetim sosyal koruma harcamasının hesaplanması için, fonksiyonel bütçelemenin kullanılabilir kalemleri; "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" ve "Sağlık Hizmetleri" kalemleridir (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.15).

⁶⁸⁷ Bakanlığın, sosyal koruma ile ilgili Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bulunmaktadır. 2012 yılından itibaren sağlık "reformu" kapsamında yeşil kartlar iptal edilip, eski yeşil kartlıların da SGK şemsiyesi altına girerek prim ödemeleri gerekmiştir. 2012 yılının başında yapılan gelir tespiti sonrasında geliri, asgari ücretin üçte birinden az olanların sağlık primleri; devlet tarafından SGK'ya yatırılacaktır. Daha önceki yıllarda yeşil kart harcamaları için Sağlık Bakanlığı'nın bütçesine ödenek konulurken, bu ödenek; artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine alınmıştır. SGK'ya aktarılarak SGK'nın sağlık harcamaları içerisinde yer alan ve SYDTF'na yardım olarak aktarılarak Fon'dan harcanacak miktarlar, mükerrerlik olmaması adına tek sefer hesaba katılmalıdır (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.18-20).

⁶⁸⁸ İşsizlik Sigortasına yapılan bütçe katkısı, Hazine Müsteşarlığı bütçesinden yapılmaktadır. Hazine Müsteşarlığı'nın fonksiyonel bütçelemesinde "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" başlığı altında gözüken bu miktar; Fon'dan yapılan harcamalar içinde tekrar gözüktüğünden, mükerrerlik olmaması için sosyal koruma harcaması hesabına dahil edilmez. Fakir Ailelere Kömür Yardımı Yapılmasına İlişkin Karar'a (27.12.2007 ve 2007/13048 sayılı Bakanlar Kurulu kararı) göre, kömür yardımına ihtiyacı olan aileler il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca belirlenecek; il içerisindeki dağıtım organizasyonu ise, valiliklerce yapılacaktır. Kömürler, Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) tarafından valiliklere teslim edilecek; kömür bedelleri, Hazine Müsteşarlığı'nın bütçesine konulacak ödenekten "görev zararı" olarak TKİ'ye ödenecektir. Hazine Müsteşarlığı için bu bir "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" harcaması değil, KİT'lerin görev zararını kapamak üzere yapılan bir harcama olduğu için; bu harcama, fonksiyonel sınıflandırmada "ekonomik işler ve hizmetler" başlığı altında verilmekte olsa da, sosyal koruma harcamaları hesabı içine dahil edilmelidir (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.22).

⁶⁸⁹ Maliye Bakanlığı'nın fonksiyonel sınıflandırmaya göre "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" başlığı altında yer alan harcamaları, SGK'ya yapılan transferleri içerdiğinden; bunlar, mükerrerlik olmaması için sosyal koruma harcamaları içinde hesaba katılmazlar (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.23).

⁶⁹⁰ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" başlığı altındaki harcamaları da; SGK'ya yapılan transferleri içerdiğinden, mükerrerlik olmaması adına sosyal koruma harcamaları hesabına dahil edilmezler (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.22).

⁶⁹¹ Sosyal koruma harcaması hesaplanırken, fonksiyonel bütçe sınıflandırmasına göre idarelerin "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" ve "Sağlık Hizmetleri" kalemlerinin hesapta esas alınması gerektiği belirtilmişti. Merkezi idarelerin fonksiyonel bütçe tablolarında "sağlık hizmetleri" harcama kalemi altında

İdaresi İnsani ve Sosyal Gelişme Genel Koordinatörlüğü⁶⁹², Yükseköğretim Kurumları)], Sosyal Güvenlik Kurumu⁶⁹³, Mahalli İdareler⁶⁹⁴, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)⁶⁹⁵ ve İşsizlik Sigortası Fonudur⁶⁹⁶. Döner sermayeli kuruluşlardan da, sosyal koruma harcaması

yer alan miktarın çok önemli bir kısmının, Sağlık Bakanlığı'na ait olduğu gözükmektedir. Bu nedenle genel bütçeli idareler arasında sadece Sağlık Bakanlığı sayıldı. Özel bütçeli idareler arasında ise üniversitelerin, önemli sağlık harcamaları bulunmaktadır. Bu harcamalar, üniversite hastanelerinin harcamalarıdır. Tıp Fakülteleri ve sağlık bilimlerinin harcamaları ise fonksiyonel sınıflandırmaya göre "eğitim harcamaları" içinde bulunmaktadır (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.26).

⁶⁹² Görevleri arasında dezavantajlı konumda bulunan kesimlere yönelik projeler ve toplumsal katılım ve örgütlenmeyi geliştirme yönünde çalışmalar sayıldığından, Koordinatörlük'ün harcamaları; "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" sınıfı altında sayılmamış olsa da, sosyal koruma harcamalarına dahil edilmelidir (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.25).

⁶⁹³ SGK; Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağkur'un aynı çatı altında toplandığı kuruma verilen isimdir. Sosyal Güvenlik Kurumları ya da Kuruluşları dendiğinde kastedilen, SGK ve İş Kurumudur (İŞKUR). Kurum'un giderlerini; sigorta giderleri, sağlık giderleri ve diğer harcamalar başlıkları altında gruplandırılmış şekilde bulmak mümkündür. Kalkınma Bakanlığı bünyesine dahil olan DPT tarafından yayınlanan yıllık programlar ve BÜMKO tarafından yayınlanan bütçe gerekçeleri; bu konuda veriler sunmaktadır (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.28).

⁶⁹⁴ Mahalli idareler harcamaları; il özel idareleri, büyükşehir ve diğer tüm belediyeler ve bağlı idarelerin harcamalarını kapsamaktadır. Mahalli idarelerin "sosyal güvenlik ve sosyal yardım" ile "sağlık hizmetleri" harcamaları toplandığında, çok düşük bir rakam ortaya çıkmaktadır (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.54-55).

⁶⁹⁵ Fon'da toplanan kaynak, Fon Kurulu kararları ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle ülke genelinde kurulu 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'na aktarılmakta; vakıfların kendi gelirleri de buna eklenerek, ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara ayni ve nakdi yardımlar ulaştırılmaktadır. Fon'un diğer giderleri, kamu kurumlarına transferler ve diğer harcamalardır. Fonun gelirleri, esas olarak vergi gelirlerinden ayrılan paylar (gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının yüzde 2,8'i), kanun ve kararnemelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan bakanlar kurulu kararıyla yapılacak olan aktarmalardan, trafik cezalarının yüzde 50'si, RTÜK gelirlerinin yüzde 15'i, bütçeye konulacak ödeneklerden ve diğer bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. SYDTF 2010 Faaliyet Raporu'na göre gelirinin yüzde 77'si vergilerden gelir payı, yüzde 8'i ise trafik cezalarından gelmektedir. Fon'un gelirinin yüzde 10'u alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. 2010 yılı öncesinde ise Fon'un gelirleri arasında bağış ve yardımlar çok küçük bir yer tutmakta ve gelirin yüzde 90'ı vergilerden alınan gelir paylarından oluşmaktadır (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.31-34).

⁶⁹⁶ İşsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenler için, bu kişilerin uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önlemek amacıyla kurulmuş, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. İşsizlik Sigortası Fonu'nun harcamalarının başında, işsizlere verilen ödenekler gelmektedir. Fon'un aktif iş gücü piyasası dahilindeki harcamaları ("sigortalı işsizler ve İŞKUR'a kayıtlı diğer işsizlere iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilir ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları) da, Fon'dan karşılanır; bu harcamalar, İşsizlik Sigortası Primi olarak fona aktarılan devlet payının %30'unu geçemez. İŞKUR, Dünya Bankası ve AB fonlarını kullanarak da aktif işgücü piyasası kapsamında faaliyetler gerçekleştirmektedir. İşsizlik sigortası giderlerinin içine yeni eklenen giderlerden biri de, "İstihdam Paketi" olarak bilinen 5763 sayılı İş Kanunu ile belirlenmiştir. Buna göre, 18-29 yaş arasında olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınların, işyerinin mevcut istihdam sayısına ek olarak yeni istihdam şeklinde işe alınmaları halinde; bu kişilere ait işveren primleri, yıllar itibarıyla çeşitli oranlarda İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanarak SGK'ya aktarılacaktır. 5763 sayılı Kanun ile İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen bir diğer harcama kalemi; sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tâbi olarak çalıştıran işverenin iflas ve benzeri nedenleriyle ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere oluşturulan ücret garanti fonundan çeşitli ödemeler yapılabilmesidir. 5763 sayılı İş Kanunu uyarınca, GAP projesi kapsamındaki

yapanlar bulunmaktadır. Bunlar esas olarak Sağlık Bakanlığı ya da üniversiteler gibi kamu kurumlarının "sağlık hizmeti" harcaması yapan işletmeleridir⁶⁹⁷. Bu kamu işletmeleri tarafından sunulan hizmetler, özel olarak finanse edildiklerinden; döner sermayeli kuruluşların sağlık harcamaları, kamu sosyal harcamaları içine katılmayabilir⁶⁹⁸. Türkiye özelinde üzerinde durulması gereken bir diğer harcama birimi, TOKİ'dir. TOKİ'ye Merkezi Yönetim Bütçesi'nden ve sosyal konut inşaatı olarak SYDTF'ndan kaynak aktarıldığı görülmektedir. Ayrıca TOKİ'nin sosyal konut ve gelir getirici konut projelerine Hazine, kamuya ait araziye bedelsiz olarak vermektedir. Tüm bu kamusal kaynağa karşı TOKİ'nin, yoksullara yönelik konutlar için yaptığı harcamalara (yoksullara yönelik konut amaçlı ve hastane gibi diğer sosyal güvenlik amaçlı üretilen binalar) ilişkin verilere ulaşamamaktadır. YENTÜRK; sosyal koruma harcamalarına ilişkin hazırladığı kılavuzda, TOKİ'nin sosyal güvenlik harcaması içine dahil edilecek yoksullara yönelik harcamalarını tahmin yoluyla yaklaşık 872milyon TL olarak belirlemiştir. Bu miktar, TOKİ'nin toplam harcaması içerisinde düşük bir orana karşılık gelmektedir. Sosyal güvenlik harcamalarının tespitinde ele alınması gereken bir diğer mesele, yurtdışı yardımlarıdır. Yurtdışında yerleşik olanlara yönelik yurtdışı yardımları, kamusal sosyal harcamalara dahil edilmez. Örneğin son yıllarda çokça kullanılan Dünya Bankası fonları ile ülke içindeki yerleşiklere yapılan şartlı transferler, Türkiye'nin sosyal güvenlik harcamalarını yükseltecek şekilde hesaplamalara dahil edilemezler⁶⁹⁹.

yatırımlarda kullanılmak üzere Fon'un faiz gelirinin devlet katkısı payına tekabül eden kısmı; İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Merkezi Yönetim bütçesine aktarılmaktadır. GAP için Merkezi Bütçe'ye yapılan transfer; Fon'un, örneğin 2009 yılındaki harcamasının %47'sini oluşturmaktadır. GAP için Merkezi Bütçe'ye yapılan transferin, bölgede sosyal koruma harcaması kapsamında olan harcamalarda kullanılması önemlidir. Ancak GAP'a yapılan bu transferlerin kullanıldığı alanların ayrıntıları hakkında yazılı bir kaynağa ulaşamamaktadır. İşsizlik sigortasının uygulanmasına ilişkin olarak primlerin ve cezaların toplanması ve İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılmasından SGK; diğer her türlü işlemlerin yapılmasından da Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) yetkili, görevli ve sorumlu tutulmuşlardır. Fon'un gelirleri, prim gelirleri, bütçe katkısı ve faiz gelirlerinden oluşmaktadır (YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.30-31).

⁶⁹⁷ YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.12-13.

⁶⁹⁸ Bkz. BUĞRA/ ADAR, s.40.

⁶⁹⁹ YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.12-13,56-60.

Bu doğrultuda günümüzde⁷⁰⁰ Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının GSYH’ya oranı, yaklaşık %13’tür. En son yayınlanmış Eurostat verilerine göre AB(27) ülkelerinin sosyal koruma harcamalarının 2009 yılında GSYH’larına oranı, %29,5’tur. Türkiye, kişi başına milli gelirinin daha yüksek olduğu Bulgaristan ve Romanya gibi ülkelerin sosyal korumaya ayırdıkları payın (%18) dahi çok altında bir pay ile sosyal güvenlik harcaması cimrisi bir ülkedir⁷⁰¹. Sosyal güvenlik harcamaları içerisinde yaşlılık ve sağlık harcamaları dışında kalan harcamaların, toplam sosyal güvenlik harcamaları içindeki örneğin 2004 yılı için %7,2’lik Avrupa ortalamasına karşılık %1,3’ün altında payı ise; yoksul Türkiye’nin yoksulluk ve sosyal dışlanmışlık ile mücadeleye neredeyse hiç kaynak ayırmadığını ortaya koymaktadır⁷⁰². 2012 yılı için sosyal hizmet ve sosyal yardıma yapılan harcamalara, yeşil kart hakkının geri alınmasının ardından sağlık harcamaları içerisinde devletçe ödenen primler eklendiğinde; yoksullara yapılan harcamaların GSYH’ya oranı yaklaşık %1,21 olarak hesaplanır⁷⁰³. 2006’da yoksullara yönelik harcamalar içinde bulunan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYDGM) fonlarının amaç dışı ve keyfi kullanımları, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Raporu’na yansımıştır⁷⁰⁴. Yani yoksullukla mücadeleye ayrılmış bu azıkcık kaynak dahi, amaç dışı ve keyfi kullanım ile eritilmektedir. İş mevzuatının pek çok çalışanı sosyal güvenlik kapsamına almamış olması, Devlet’in denetim görevini ihmal etmesi sonucu dev bir yüzdeyle ifade olunan kayıt dışı istihdam veya asgari gelir düzeyinde gösterilen ücretler, sosyal güvenliğe ayrılan kısıtlı kaynağın önemli bir kısmını teşkil eden sağlık harcamalarının koruyucu sağlık hizmetine ayrılmaması sonucu bu kaynağın ilaç gibi yüksek maliyetli tedavi

⁷⁰⁰ Türkiye’de resmi verilerle ilgili sorunlar; karşılaştırmalı bir analiz yapmak, özellikle 2004 öncesi sosyal harcamaları sonraki yıllarla karşılaştırmak konusunda zorluklar içermektedir (BUĞRA/ ADAR, s.23). Bu zorluklara rağmen yıllar arası kabaca karşılaştırma yapmak için OECD’nin SOCX (sosyal harcamalar) veri tabanına bakıldığında, 1980’de Türkiye’nin sosyal koruma harcamasının GSYH’na oranı %3,2; 1985’te %3,1; 1990’da %5,7; 1995’te %5,6; 2005’te %9,9; 2009’da %12,8 olarak görülmektedir, 2011’de Van Depremi, 2012’de ise Suriye’li mültecilere yönelik insani yardım harcamaları; merkezi yönetim kapsamında yapılan sosyal harcamalarda artış meydana getirmiştir (YENTÜRK, Nurhan: “Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları:2006-2013. Harcama İzleme Güncelleme Notu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Haziran 2012, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/bilginotusosyalkorumasoneylul.pdf>).

⁷⁰¹ YENTÜRK, Sosyal Koruma Harcamaları, s.7-8.

⁷⁰² BUĞRA/ADAR, s.26,41,50.

⁷⁰³ YENTÜRK, a.g.n.

⁷⁰⁴ BUĞRA/ ADAR, s.21.

hizmetlerine harcanması⁷⁰⁵ sorunları ile dayanışma desteklerinin, eşit vatandaşlık hakkından doğan ve objektif ve şeffaf kriterlere dayanan bir hak olarak insan onurunu kırmadan vatandaşlara ulaştırılması gereği önündeki zihniyet sorunu; sosyal harcamaların kişi başına sağladığı faydayı, harcamadan beklenecek faydanın daha da aşağısına çekmektedir. Sistemin finansmanı ise, sadece primlerden sağlanmaktadır. Yeşil kartların iptal edilerek prime dayalı genel sağlık sigortasına geçilmesi ile geliri asgari ücretin 1/3'ünden az olan bireylerin prim payını, devletin ödeyeceği düzenlenmiştir. Bu miktarın, yaklaşık 300TL olduğunun altını çizelim. Sadece işsizlik sigortası bakımından İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre devlet, %1'lik katkı primi ödeyecektir.

Hala iki haneli rakamlarla ifade olunan işsizlik ise, Türkiye açısından ayrıca üzerinde durmayı gerektiren bir meseledir. Yukarıda çalışma hakkı konusunda yasama organının her işleminde tam istihdam hedefi gütmesi ve yürütmeyi de bu hedefe yönelik faaliyette bulunmaya zorlaması gerektiği ifade olunmuştur. Buna karşılık kamunun ve özel sektörün meslek mensubu talebi ile arzı arasında çarpıcı bir uyumsuzluk vardır. Bu noktada en belirgin örneği, Milli Eğitim Bakanlığı'nın öğretmen talebi ve öğretmen arzı (eğitim fakültelerinin öğrenci ve mezunları) arasındaki fark oluşturur. Türkiye'de çok sayıda diplomalı işsiz bulunmaktadır. Bu; kamu kaynaklarının, yanlış yönlendirmeler sonucu israf edildiğinin açık örneğidir. Öğretmen İstihdam Projeksiyonları Stratejileri ve Sistemlerinin Geliştirilmesi Projesi (İKOP); 2002-2011 dönemi boyunca eğitim fakültesi kontenjanlarının YÖK tarafından düzenli şekilde artırılması sonucu meydana gelmiş bu uyumsuzluğun hızla giderilmesi için, eğitim fakültesi kontenjanlarının öğretmen istihdamı projeksiyonları ile uyumlu biçimde azaltılması gerektiğinin altını çizmektedir⁷⁰⁶. Bu konu, eğitim harcamaları bölümünde tekrardan ele alınmayacaktır.

Türkiye'de yakın tarihte IMF ile stand-by anlaşmasının imzalanması için şart koşulan sosyal güvenlik reformu gerçekleştirilmiştir. Reform, eşitlik ve sosyal güvenlik gibi anayasal hükümlere dayandırılmış olsa da; gerçek

⁷⁰⁵ YENTÜRK, a.g.n.

⁷⁰⁶ Eğitim Reformu Girişimi: Eğitim İzleme Raporu 2012, İstanbul 2013 (atıf şekli: ERG), s.84 vd.

amacı, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun mali yapısını düzeltmek ve bütçe açıklarını kapatmak olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin dengesini bozan kayıt dışı istihdamı⁷⁰⁷ önlemek, prim tahsilatını güvence altına almak ve hükümetlerin Kurum bütçesine gereksiz müdahalelerle Kurum'un mali amacını bozmalarını⁷⁰⁸ (örneğin Anayasal düzeyde) engellemek yerine Sosyal Güvenlik Reformu; emeklilik yaşının yükseltilmesi, yeşil kart hakkının geri alınması, vergilerle finanse edilen ve devlet tarafından yürütülen Avrupa tipi sağlık hizmetleri modeli yerine kabul ettiği Güneydoğu Asya ve Latin Amerika ülkelerinin Dünya Bankası önderliğinde geçmeye çalıştıkları prime dayalı sağlık hizmetleri modeli⁷⁰⁹, prim oranlarında düşürülen işveren payına karşılık yükseltelen işçi payı ve özel sigorta programlarının⁷¹⁰ teşviki ile daha çok prim ve daha az ödemede⁷¹¹ somutlaşmıştır⁷¹². Aralarında hiçbir sosyal

⁷⁰⁷ GÜZEL, Ali: "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?", Çalışma ve Toplum, S.4, DİSK/ Birleşik Metal, İstanbul 2005, s.73

⁷⁰⁸ Siyasi iktidarlar; teorik olarak özerk bir statüye sahip olan SSK'da birikmiş kaynakları amaç dışı kullanarak, Kurum'un aktüeryal dengelerini bozmuşlardır. Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarının gelir gider dengelerindeki önemli bozulmaların nedenleri için bkz. YILMAZ, Volkan: "Türkiye'de sosyal Güvenlik Harcamalarına Tarihsel Bir Bakış", İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/sosyal-guvenlik-harcamaları-değerlendirme-notu-07-05-2013.pdf>. Bu açıkları kapatmak için bütçeden yapılan transferler, sosyal güvenlik harcaması olarak değerlendirilemezler (BUĞRA/ ADAR, s.38).

⁷⁰⁹ YENTÜRK, Sosyal Korunma Harcamaları, s.44.

⁷¹⁰ Özel sigortacılık, toplumsal riskleri bireyselleştirir. Bu nedenle özel sigorta sistemleri, devlet sigorta sistemlerinin kural olarak taşıması beklenen toplumsal dayanışma niteliğini taşımazlar. Polonya, Macaristan ve kısmen de Çek Cumhuriyeti'nde Dünya Bankası ve IMF girişimi ile uygulanan sosyal güvenlik reformunun bir ayağını karşılayan özel emeklilik programları; kamu finansman dengesinin bozulması ve özel emeklilik şirketlerinin iflası ile sonuçlanmıştır (GÜZEL, s.75).

⁷¹¹ MUTLUER/ ÖNER/ KESİK, Kamu Maliyesi, s.102.

⁷¹² Sosyal güvenlik sistemindeki reform süreci, IMF'nin sosyal güvenlik sistemindeki açıkların azaltılması suretiyle kamu harcamalarının kontrol altına alınması yönündeki baskısı ile hükümetin gündemine taşınmıştır. Bu çerçevede reform paketinin emeklilik ile ilgili en önemli ayağı, katkı payı süresinin uzatılması suretiyle emeklilik yaşının yükseltilmesi olmuştur. Reform paketi aynı zamanda sağlık hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünün artırılması bakımından da önem arz etmiştir. İdari yönden ise SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na (ÇSGB) bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) altında toplanması, sistemin çok parçalı yapısına son vermiştir (BUĞRA/ ADAR, s.30-31). Reform, formel sosyal güvenlik sisteminin kapsamadığı nüfusa yönelik getirilmiş olan yeşil kart hakkına son vermiş; eski yeşil kartlılar, prim esasına dayalı şekilde SGK kapsamına alınmıştır. Geliri, asgari ücretin 1/3'ünün (yaklaşık 300TL) altında olanların primleri ise; Devlet'çe ödenecektir. Bu kapsamda 2012 bütçesinde yoksul kesime dönük sağlık harcamalarının, yaklaşık 1milyar TL azaltılması planlanmıştır (YENTÜRK, Sosyal Korunma Harcamaları, s.19). Genel Sağlık Sigortası; 18 yaşın altındaki nüfusun tamamını, ebeveynlerinin katkı payı yatırıp yatırmadığına bakmaksızın sistem içine almayı hedeflemiştir. Yani reform kapsamında sağlık sigortasına katkı payı zorunlu kılınmış ve ihtiyaç tespitine dayalı yardım mekanizmaları kurulmuştur. Reform paketinin yoksullukla ve sosyal dışlamayla mücadele bakımından bir diğer önemli ayağı, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı taslağı olmuştur. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu; 2006'da Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek, tekrar tartışılmak üzere Meclis'e geri gönderilmiştir. Meclis'te aynen kabul edilmesini takiben, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Ancak, reform paketinin sosyal yardımlar ayağı;

güvenlik hukukçusunun, hatta hiçbir hukukçunun olmadığı ekonomistlerden oluşan kurullara hazırlattırılan bir reform taslağından, sosyal devlet ilkesine yönelmiş bir program; zaten beklenemezdi⁷¹³. Oysa insan hakları ve demokrasi ile doğrudan ilişkili bir mesele olarak sosyal güvenlik sistemi, salt teknisyenlere bırakılamaz bir konudur. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi; Türkiye'ye ilişkin çeşitli yıllarda yazılmış gözlem sonuçları raporlarında istatistiki veri eksikliğinden, yardımların bir hak olarak düzenlenmemiş olmasına, yürürlükteki sosyal yardım ve hizmetlerin yetersizliğinden kurumlar arası koordinasyon eksikliğine, genel bir sosyal hizmetler sisteminin yokluğundan, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede ulusal bir stratejinin eksikliğine kadar çeşitli eleştirilere yer vermektedir⁷¹⁴.

60'ıncı maddesi ile "herkes"e sosyal güvenlik hakkını tanıyan T.C. Anayasası; bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alma ve teşkilatı kurma görevini, Devlet'e amir hükümle vermektedir. 61'inci madde ise, sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken kategorileri belirlemiştir. Bunlar; harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malul ve gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklardır. Bu madde de Devlet'e, hepsinin özel olarak korunması amacıyla gerekli teşkilat ve

bu gelişmelerden çok önce rafa kaldırılmıştır. Bu da; hem Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT, günümüzde Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüştür.) hem de SYDGM'den sorumlu Devlet Bakanı'nın, sosyal yardımlar alanındaki siyasi iradenin ÇSGB'ye devrine karşı gösterdikleri tepkinin yansımasıdır. Bu tepki, hem mevcut zihniyetin hem de mevcut çıkar kaygılarının bir göstergesidir. Buradaki zihniyet sorunu; sosyal yardım alanının, hak yerine hayırseverlik üzerinden konumlandırılması ile ilgilidir. Aynı zihniyetin izdüşümlerini, SYDGM'nin kurumsal oluşumunda ve işleyişinde görmek de mümkündür. Benzer şekilde sözü edilen zihniyet sorunu, SYDGM'nin keyfi kontrolünde olan kaynaklar çerçevesinde oluşan çıkar kaygılarına da işaret etmektedir. Ana muhalefet partisi, işçi sendikaları, meslek odaları ve Anayasa Mahkemesi, mevcut hakların korunması üzerinde durmuşlar; reformun, yoksullukla mücadele konusundaki yetersizliği konusu atlanmıştır. Benzer şekilde, genel sağlık sigortası ile ilgili eleştiriler sağlık hizmetinin özelleştirilmesi ve metalaştırılmasına yönelik kaygılar üzerinde yoğunlaşmış; sistemin finansmanı meselesinin tartışılması atlanmıştır. Yüksek yoksulluk oranları ve genel olarak enformel (kayıt dışı, Kurum'a bildirilmemiş) bir işgücü piyasasının var olduğu bir ortamda, primlere dayanan sağlık sisteminin doğurması muhtemel sorun ve sonuçlar; yeterince tartışılmamıştır. Primlerin nasıl toplanacağı ve ihtiyaç tespiti işlemlerinin, sosyal güvencesi olmayanları sağlık sisteminin dışına atmadan gerçekleştirilmesinin nasıl mümkün olacağı; güçlü bir biçimde dile getirilmemiştir. Böylece Türkiye'de sosyal politika alanında gerçek bir reform sürecini başlatma fırsatı kaçırılmıştır (BUĞRA/ ADAR, s.31-36). Geçici istihdam, düşük ücret, mevsimlik ve düzensiz gelir, tarımda kendi hesabına çalışma nedeniyle prim ödemeyen kadın ve gençlerin ya da geliri olmamasına rağmen değersiz gayrimenkul ve tarla sahibi olma nedeniyle primi devlet tarafından karşılanmayanların prim ödeyememe nedeniyle prime dayalı sağlık hizmetinden yararlanamamaları; önümüzdeki dönemde daha önemli bir sosyal sorun olabilecektir (YENTÜRK, Sosyal Korunma Harcamaları, s.44).

⁷¹³ CANIKLIOĞLU, a.g.t.

⁷¹⁴ YENTÜRK, Sosyal Korunma Harcamaları, s.41.

tesisleri kurma veya kurdurma görevini yükler. Devletin ne yapması gerektiğini açık ve doğrudan öngören Anayasa'nın bu hükümleri karşısında 65. maddenin- özellikle 2001 değişikliğinden sonra sınırlayıcı etkisinden söz etmek güçleşmiştir⁷¹⁵. Bu doğrultuda, görevini savsaklayan kamu kurumları karşısında Yargı'ya; yine önemli rol düşmektedir.

2.2.1.2.Eğitim Harcamaları

Demokrasi, oluşturucu birimini "sivil toplumun yönetimine düşünüp taşınarak ve eleştirel bir tutumla katılma gücüne sahip"⁷¹⁶ vatandaşların teşkil ettiği bir yönetim biçimidir⁷¹⁷. Bu yönetime herkes; yaşının, cinsiyetinin, dahil olduğu gelir grubunun ve ideolojisinin belirlediği menfaat ve savları ile katılabilmelidir.

Milli Eğitim Temel Kanunu'na⁷¹⁸ göre Türkiye'de eğitim sistemi, örgün ve yaygın eğitim bölümlerinden oluşmaktadır. Örgün eğitim; okul öncesi, ilköğretim, orta öğretim ve yükseköğretim safhalarından oluşur. 1997 tarihli düzenleme ile Türkiye'de tek müfredata tabi zorunlu temel eğitim olan ilköğretim, 5 yıldan 8 yıla çıkartılmıştır. Türkiye'nin eğitim düzeninde AB uyum süreci kapsamında yapılmaya başlanan program değişikliklerinin başlangıcını, 1998'de Avusturya'nın Graz kentinde yapılan "Orta ve Doğu Avrupa'da Barış, İstikrar ve Demokrasi için Eğitimde İşbirliği" başlıklı toplantı oluşturmuştur. 12 yıllık zorunlu temel eğitime dayalı toplantının hedefi, "etkin demokratik yurttaş yetiştirme" olarak belirlenmiştir. Graz'daki toplantıyla başlatılan bu işbirliği sürecinin ikinci toplantısı; temel eğitim ile ilgili Sofya'da, yükseköğretimle ilgili Bologna'da yapılan toplantılarla sürdürülmüştür. Türkiye'de bu doğrultuda temel eğitimde program değişikliklerine ilişkin düzenleme ve uygulamalar, 2004 yılı itibariyle başlatılmıştır. Daha sonra 2012'de, AKP grubu tarafından hazırlanmış ve kamuoyunda 4+4+4 olarak bilinen düzenlemeye ilişkin ilk yasa teklifi sunulmuştur. Yasa teklifinde ilköğretim, 4'er yıllık iki kademeye

⁷¹⁵ KABOĞLU, Özgürlükler, s.

⁷¹⁶ Politika, 1275 b. 20, aktaran: KUÇURADİ, s.23.

⁷¹⁷ KUÇURADİ, s.23.

⁷¹⁸ No: 1739, R.G: 24.6.1973- 14574.

ayrılmıştır. Teklifte, "etkin demokratik yurttaş yetiştirme" hedefine aykırı olarak hem zorunlu eğitimin, hem de temel eğitimin 4 yıla indirilmesi öngörülmüştür. Okullulaşma ve özellikle kız çocuklarının okullulaşması ve çocuk işçiliği konusunda çok ciddi sorunları olan Türkiye'de bu teklif, STK'ların ve üniversiteler ile sendikalar gibi demokrasinin diğer bileşenlerinin büyük tepkisine yol açmıştır. Kamuoyu yaratmak konusunda medyanın da desteğiyle, 6287 sayılı yasalaşan düzenleme; "açık öğretim ve çıraklık" düzenlemesinden vazgeçerek, ilköğretimin ikinci kademesini de zorunlu örgün eğitim içinde bırakmak durumunda kalmıştır. Yine teklifin ilk halinde ortaöğretimi zorunlu hale getirmek konusunda Bakanlar Kurulu'na verilmek istenen yetkiden vazgeçilmiştir. Ancak yasa teklifinin, ilköğretimi iki kademeye bölerek ikinci kademedede farklı okul ve program türleri sunacak ve ortaöğretim zorunluluğunun, açık öğretim yoluyla gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak ilgili maddeler korunmuştur. Okulöncesi eğitimin zorunlu ve/veya ücretsiz hale getirilmesine yönelik üniversitelerden ve STK'lardan gelen talepler ise karşılanmamışlardır. Yasalaşma aşamasında yapılan son dakika değişiklikleri ile ilköğretim kademeleri "ilkokul" ve "ortaokul" olarak adlandırılmış, imam-hatip ortaokullarının yeniden kurulması ve "Kur'an-ı Kerim" ve "Hz. Peygamber'in Hayatı" derslerinin ortaokullarda "isteğe bağlı seçmeli ders" olarak sunulması da Kanun'a girmiştir. Genel liselerin ortaöğretimdeki payı, Anadolu liselerine dönüştürülmeleri veya mesleki ve teknik ortaöğretime devredilmeleri ile azalmaya devam etmektedir. Özel mesleki ve teknik liselere sunulan teşvikler, bunların sayısını da hızla artırmaktadır⁷¹⁹.

Merkezi Yönetim kapsamında genel bütçeli ve özel bütçeli kurumların 3. düzey fonksiyonel sınıflandırmasının eğitim hizmetleri alt kalemlerinde okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim hizmetlerine yönelik harcamalar; ayrı ayrı görülebilmektedir. Bu bilgiler ışığında toplam eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı 2008 yılında %3,25 iken; bu oran, 2012 yılında %3,75'e yükselmiştir⁷²⁰.

⁷¹⁹ ERG, s.32-35,170-171.

⁷²⁰ YENTÜRK, Nurhan/ KURTARAN, Yörük/ YILMAZ, Volkan: Gençlerin Güçlendirilmesine Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2014, s.69.

Eğitim harcamaları ele alınırken üzerinde durulması gereken diğer harcama kalemleri; eğitimi ulaşılabilir kılan barınma, ulaşım, kitap parası ve öğrencilerin benzeri zorunlu giderlerini karşılamaya yönelik kamusal harcamalardır. Bunların başında, Gençlik ve Spor Bakanlığı bağlı kuruluğu olan YURTKUR harcamaları gelir. Kuruluğu için Merkezi Yönetim bütçesinden yapılan transferler; Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğu, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu (YURTKUR) faaliyet raporları ve cari yıl için Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğu (BÜMKO) verilerinden yararlanarak tespit edilebilmektedir. YURTKUR'un toplam harcamasının %45'ini, üniversite bittikten 2 sene gibi kısa bir süre sonra geri alınmak üzere öğrencilere verilen krediler oluşturur. Geri kalan harcamanın yarısı burslara, yarısı ise yurt işletmeleri ve idari işlere ayrılmaktadır. Öğrenim kredisi; ülke içerisinde yükseköğrenim gören T.C. vatandaşı öğrencilere, devam ettikleri yükseköğrenim kurumlarının normal öğretim süresince borç olarak verilir. Katkı kredisi ise; Devlet'in yükseköğrenim kurumu öğrencilerinden aldığı katkı payına karşılık olarak, öğrenci adına borç kaydedilerek kurumuna ödenen paradır. Yurt ve burslar için ayrılan kaynağın, karşılıksız olduğu düşünülebilir; ancak yurtlar için yapılan harcamaların bir kısmı, öğrencilerden yatak ücreti (standart yurtlarda 2012 yılı için 111TL ve depozito olarak 175TL) olarak geri alınmaktadır. Kurum tarafından verilen burs (2012 için 348.904TL) ve krediler (2012 için öğrenim kredisi olarak 667.359TL, katkı kredisi olarak 509.801TL), öğrencilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için oldukça düşüktürler. YURTKUR yurtlarının yatak kapasitesi ise (267.046), örgün yükseköğretime devam eden toplam öğrenci sayısına (2011-2012 akademik yılı için 3.310.291) oranla çok düřüktür⁷²¹.

Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) altındaki Bilim İnsanı Destekleme Daire Başkanlığı (BİDEB) tarafından da ilköğretim, ortaöğretim, üniversite lisans ve lisansüstü öğrencileri ile doktora sonrası düzeyde araştırma yapan araştırmacılara yönelik karşılıksız eğitim bursları verilmektedir. Harcama verilerine, TÜBİTAK faaliyet raporlarından ulaşılabilmektedir.

⁷²¹ YENTÜRK/ KURTARAN/ YILMAZ, s.24-33.

Yerel yönetimler düzeyinde uygulanan toplu taşıma indirim hakkı da, eğitim hakkını ulaşılabilir kılan kamusal transferler içinde sayılabilir.

Toplumun demokrasiye katılmak isteyen diğer kesimleri gibi, gençleri de potansiyel suçlu olarak gören anlayış sonucu son dönemlerde sayıları çarpıcı bir şekilde artmış olan tutuklu ve hükümlü gençlerin eğitim hakkı; açık öğretim okullarına devam eden gençlerin kayıt, harç ve sınav giderlerinin bu yıl içinde sonlanacak olan geçici bir protokol ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu üzerinden karşılanması ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu kaynak aktarımının, öğrencilerin sınavlara girebilmeleri için yapmaları gereken yol masraflarını da kapsayacak şekilde kapsamlı ve sürekli hale getirilmesi gerekmektedir⁷²².

Niteliksiz ve geçici işlerde çalışan ve bu nedenle yoksulluğu devam eden kişilere ikinci bir eğitim ve nitelik kazandırma olanağı sağladığı ölçüde İŞKUR'ca sağlanan yaygın mesleki eğitim harcamaları da, eğitim harcamaları konusu dahilinde değerlendirilmelidir. Bu kapsamda 2012 yılı için yapılan toplam harcama miktarı, hibe sağlayan uluslararası kurumların katkısı dışında yaklaşık 265milyon TL'dir. Keza AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı (Ulusal Ajans) Hayatboyu Öğrenme ve Gençlik Programları ile ilgili harcamalar da (Türkiye'nin AB bütçesine ödediği katkı), bu kapsamda değerlendirilir. 2012 için bu harcamanın miktarı, AB katkısı dışında 115milyon TL'dir. Ulusal Ajans verilerine, Resmi Gazete'den ulaşmak mümkündür⁷²³.

Yine SODES (Sosyal Destek Programı) kapsamında gerçekleştirilen kültür ve sanat projeleri harcamaları da, eğitim harcamaları çalışılırken ele alınması gereken bir kalemdir. Projeler ve bütçeleri, 2010 yılına kadar Kalkınma Bakanlığı internet sitesinde yayınlanmışlardır.

⁷²² YENTÜRK/ KURTARAN/ YILMAZ, s.55

⁷²³ YENTÜRK/ KURTARAN/ YILMAZ, s.34-35,40-42

Eğitim hakkı; kamu yetkililerine, herkesi eğit ve kaliteli eğitim hizmetinden yararlandırma görevi yükler. Eğitlik; sosyoekonomik dezavantajın, eğitim hakkına ilişkin düzenleme ve hizmetler ile kırılmasını gerektirir. Bu doğrultuda ilköğretim ve İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁷²⁴ ile artık orta ğretim, herkes için zorunludur; mesleki ve teknik eğitimden, herkes faydalanabilmelidir; yükseköğretim, yeteneklerine göre herkese açık olmalıdır; özel durumları nedeniyle özellikli eğitime ihtiyaç duyanlara gerekli hizmet sunulmalıdır⁷²⁵. Buna karşılık Türkiye’de, mesleki eğitim hakkı teminat altına alınmamıřtır⁷²⁶. Eğitim düzeyi, okullulaşma (eğitime ulaşım) ve cinsiyete dayalı okullulaşma açılarından ise Türkiye’de bölgeler arası uçurum vardır. Örneğin 2012-2013 eğitim-ğretim yılında ortaöğretim bakımından en düşük okullulaşma oranına sahip Ağrı’da oğlanların okullaşma oranı %39,1 iken, kızlarınkı %30,59 olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan özel okullar ve ortaokul düzeyindeki imam hatiplerin sınıf nüfuslarının diğer okullara göre çok düşük olması; bu okullardaki eğitim hizmetinden faydalanan öğrenciler karşısında diğer okullar öğrencilerini, dezavantajlı kılmaktadır⁷²⁷.

Eğitimin kalitesi ise; bu hizmetten faydalanan kişide kendine, içinde yaşadığı topluma ve dünyaya yönelik merak yaratması⁷²⁸, kişinin yaratıcılığını arttırması, kişiyi şüpheci ve sorgulayıcı kılmaması, kişiyi doğru bilgiye nasıl ve nereden ulaşacağını bilir ve bilgi üretim sürecine katılabilir⁷²⁹ kılması ve kişiyi önüne gelen sorunu çözebilecek mesleki ve teknik bilgi ve beceri ile donatması nitelikleri üzerinden ölçülebilir. Uluslararası bir değerlendirme olan Matematik ve Fen Eğilimleri Araştırması (Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS) 2011’de çıkan önemli

⁷²⁴ No: 6287, R.G: 11.4.2012- 28261.

⁷²⁵ KABOğLU, zgrlkler, s.490-491.

⁷²⁶ Avrupa Konseyi, Türkiye ve Avrupa Sosyal şartı, s.3, http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/gostergeler/ESC_FactSheet_Turkey_tr.pdf.

⁷²⁷ ERG, s.26,189.

⁷²⁸ YENTÜRK/ KURTARAN/ YILMAZ, s.69.

⁷²⁹ ERG, s.14,171.

bulgulardan biri; Türkiye’de hem 4, hem de 8. sınıf öğrencilerinin yaklaşık 1/4’ünün, temel düzeyde yeterliliklere dahi sahip olmadıkları yönündedir⁷³⁰.

Eğitime tahsis edilen kaynak göstermektedir ki Türkiye’de eğitim, bütçede görünmezdir. Bütçede görünmez olan bir şey daha vardır: eğitim harcamalarının yoğunlukla kendilerine yöneldiği çıkar grupları olarak çocuklar ve gençler. Avrupa Konseyi ve Avrupa’daki çatı sivil gençlik kuruluşları tarafından oluşturulan Avrupa Gençlik Forumu’nun gençlik politikalarının omurgasını oluşturan anlayışa göre insan yaşamının çocukluk ve gençlik evreleri; “geçici” ve “önemsiz”, “yetişkinliğe hazırlık” evreleri değildir. Çocuklar ve gençlerin; bireysel çıkarları dışında, çocuk ve genç sınıflarına ait olmaktan doğan ortak çıkarları mevcuttur. Demokrasi; herkesin, kendi farklılığı ve kendi çıkarları ile siyasi karar alım sürecine dahiliyetini öngören ve her birey ve siyasi sınıfa, siyasette kendi yansımasını görme hakkını güvenceleyen bir yönetim biçimidir. Buna karşılık Türkiye’de çocuk ve gençlere ayrılan mali kaynak, onların özerk ve eşit bireyler olarak var olabilmelerini ve demokrasilerde güvencelenen hakları kullanımlarını engellemektedir⁷³¹.

2.2.1.3.Kontrol ve Sorumluluk Mekanizması (Adalet) Harcamaları

Adalet harcamaları hesaplanırken ele alınacak kurum ve kalemler; merkezi yönetim bütçesi içerisinde genel bütçede Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Adalet Bakanlığı, HSYK, Maliye Bakanlığı’ndan barolara gönderilen adli yardım (hukuk davaları için) ve CMK (ceza davaları için) ödeneği ve İHAM tazminat ödemeleri ile özel bütçeli Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı ve Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu’dur.

Türkiye’nin adalet harcamaları, 2010’da GSYH’sının %0,42’si olarak gerçekleşmiştir. Sadece Adalet Bakanlığı harcamalarının GSYH’ya oranı ise,

⁷³⁰ ERG, s.150 vd.

⁷³¹ Bkz. YENTÜRK/ KURTARAN/ YILMAZ, s.40-50.

aynı sene %0,36'dır. Adalet Bakanlığı harcamalarının kendi içindeki dağılımına bakıldığında ise, bunlardan sadece %58'inin; mahkemeler harcamaları olduğu görülür. %38 gibi önemli bir oran, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü ve Ceza ve İnfaz Kurumları, Tutukevleri ve Eğitim Merkezleri'ne harcanmaktadır. Tutuklu ve hükümlü başına yapılan harcama, aylık 985TL olarak gözükmetedir. Türkiye'de 2002'de 59.429 olan tutuklu ve hükümlü sayısı, 2010'da 119.447'ye fırlatılmış ve binli sayılarla artırılmaya devam edilmektedir. Bu doğrultuda 2010 yılı için hakkında verilmiş 278 mahkumiyet kararı ile Türkiye; insan haklarına aykırı adalet hizmeti sunumunda 217 ihlal kararı bulunan Rusya'yı açık bir fark ile geçerek, birinciliğe oturmuştur. Söz konusu 278 ihlal kararından 83'ü, makul sürede yargılamamaya ilişkindir. Yani Türkiye'nin, insan hakları ihlallerinden birinci sıraya oturmasının nedeni insan hakları hukuku bilgisi yetersiz yargıçlardan ibaret değildir; yargı teşkilatına, insan haklarına uygun yargılama yapmak için kaynak ayırmayan bütçe yapıcının da sorumluluğu söz konusudur. Durumu, uluslararası karşılaştırmalar ile somutlaştırdığımızda; 2008 yılında ülke sakini başına mahkemeler, savcılık ve adli yardıma tahsis edilen bütçe Fransa'da 52,8Avro, İtalya'da 69,9Avro, Yunanistan'da 31,9Avro, Bulgaristan'da 24,7Avro, Romanya'da 25,1Avro iken Türkiye'de 10,3Avro'dur. Bu ülkelerden örneğin Romanya'da, adalet hizmetine ayrılan kaynağın %86'sı maaş ödemeleri iken; bu oran Türkiye'de %67'ye düşmektedir⁷³². Buna karşılık Türkiye'de 2006 yılında hakim başına düşen dava sayısı 834 iken; Fransa'da bu sayı 277, Almanya'da 175'tir. Türkiye'de bir hakim, yılda yaklaşık 476 davayı karara bağlamakta; kalan davalar ise ileriki senelere doğru birikim yapmaktadırlar⁷³³.

Demokrasi ile ilgili bir çalışmada adli yardım, adalet harcamaları içerisinde ayrıca üzerinde durulması gereken bir konudur. Avrupa Konseyi Etkin Yargı Komisyonu'na göre adli yardım bütçesi; bir ülkenin hukuk sistemini, erişilebilir hale getirme çabasının ölçüsüdür. Türkiye Barolar Birliği

⁷³² Bkz. ÖZHABEŞ, Hande: Türkiye'de Adalet Harcamaları ve Uluslararası Karşılaştırmalar, Kamu Harcamaları İzleme Platformu, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>'den ulaşılabilir.

⁷³³ DEYNELİ, Fatih: Türkiye'de Adalet Ekonomisinin Karşılaştırmalı Analizi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/405, Ankara 2010, s.74-75.

Adli Yardım Yönetmeliği'nin⁷³⁴ 1'inci maddesine göre adli yardımın amacı, "bireylerin hak arama özgürlüklerinin önündeki engelleri aşmak ve hak arama özgürlüğünün kullanımında eşitliği sağlamak üzere, avukatlık ücretini ve yargılama giderlerini karşılama olanağı bulunmayanların avukatlık hizmetlerinden yararlandırılmasıdır." Kamu bütçesinden, dava başına ayrılan adli yardımın ortalama miktarı; Fransa'da 353Avro, Bulgaristan'da 113Avro iken Türkiye'de sadece 8Avro'dur⁷³⁵.

2.2.2.Devlet Bünyesi Dışında Verilen Hizmetlerin Finansmanı Bakımından

2.2.2.1.Siyasal Partiler

Siyasal partiler bir zamanlar demokrasinin kurumları, yani halkın kurumları olarak ortaya çıkmışlardır. Bugün ise çeşitli ülkelerde yapılan araştırmalarda siyasi partiler rejiminin, demokrasinin gerçekleştirilmesi önündeki birincil engel olduğu ortaya konmaktadır⁷³⁶. Siyasi partilerin demokrasi önünde birer tehdit olarak tartışıldığı bugüne, iki sebepten ötürü gelinmiştir. Bunlardan ilki, siyasetçilerin anayasal yetkilerini etik olarak kötüye kullanmaları; ikincisi ise, siyasetçilerin suça bulaşmış olmalarıdır.

Siyasi partilerin görevi; toplumdaki menfaatleri rasyonalize etmek, yani bu menfaatleri demokratik bir toplumda talep edilebilir şekilde formüle etmektir⁷³⁷. Bunun için halk ile sürekli temasta bulunmak, sivil toplumla işbirliği içerisinde partileri siyasi fikirlerin üretildiği bir laboratuvar olarak kurgulamak ve bu şekilde, halkı da bir yandan siyasi anlamda eğitmek vazifelerini üstlenirler. Bugün ise siyasi partiler, siyaseti ve partililiği sürekli bir gelirin yanı sıra statü de sağlayıcı bir meslek gibi algılayan siyasi profesyonellerce yönetilmekte; bu durum, mevcut konumun muhafazası için

⁷³⁴ R.G: 30.3.2004- 25418.

⁷³⁵ ÖZHABEŞ, a.g.ç.

⁷³⁶ BRUSIS, Martin: "L'importance des partis politiques pour la démocratie", COE, s. 79 vd. grafikler.

⁷³⁷ ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 16, Ankara 1999, s.105 vd.

etkisiz popülist tavır, devletçilik ve hiyerarşi şeklinde tezahür etmektedir⁷³⁸. Siyasi partilerde fikirler yerine liderler ön plana çıkartılmakta, meseleler kişiselleştirilmekte, medyadaki görüntüye odaklanılmakta; bu şekilde demagoji ve popülizm, siyasi alanı işgal etmektedir⁷³⁹. Siyaset, ticari prensiplere uygun olarak pazarlanarak sonucunda güç elde edilecek bir alan gibi kullanılmaya başlanmış; demokrasiyi bayağılaştıran siyasi partiler, taraftarlarca seçilen futbol kulüpleri, liderler de televizyon yıldızlarına benzer bir hale düşmüşlerdir. Bu şekilde siyasi partiler; siyasi alanı ve vatandaşları demokrasi adına evriltmek bir yana, köreltmektedirler⁷⁴⁰.

Siyasi yozlaşmışlık tartışmalarına konu olan ikinci alan, siyaset ve para arasındaki ilişkidir. Bugün siyasal aktivitelerin finansmanına organize suçlar bulaşmıştır⁷⁴¹. Bu finansman desteği ile siyasetçilerin gayri meşru kişisel zenginleşmelerinden ya da partiye ve bir takım insanlara hukuksuz çıkar sağlamalarından da toplumsal açıdan daha vahim olanı, siyasal partilerin bağımsızlıklarını yitirmeleridir. Son senelerde parti yardımları, Avrupa Konseyi pek çok ülkede çeşitli skandallara yol açmış; bu da, siyasal alanın meşruiyeti krizini ortaya çıkartmıştır⁷⁴². Türkiye’de Kayıp Trilyon Davası adıyla medyada yer bulan dava; Refah Partisi’ne yapılan devlet yardımının, özel evrakta sahtecilik suçu işlenerek kaçırılmasına ilişkindir.

Gelişmekte olan ülkelerde siyasal partiler sistemi demokrasi adına başka bir tehdidi daha ihtiva eder: siyasal partilerin özgürlüğü sorunu. Gelişmekte olan ülkelerde kamu güçleri; medya, bölgeler ve sivil toplum

⁷³⁸ ALİEFENDİOĞLU, s.108-109.

⁷³⁹ Siyasete olumsuz bakış açısında, onu egomanyaklarca oynanan seyre sunulan bir spor gibi gösteren medyanın da rolü vardır. Medya; bunu, halkın ilgisini çekerek satışını arttırmak amacıyla yapmaktadır. Le Monde’un karşı karşıya olduğu finansal güçlük, gençlerin geleneksel gazete okuma eğiliminin git gide azaldığını göstermektedir. Okuyucu seviyesini muhafaza etmek için gazeteciler; okuyucuyu etkileyeceği düşüncesi ile siyasal yaşamı kişiselleştirerek sunmakta, farklı politikaları analiz etmek yerine siyasal yöneticiler arasındaki geçimsizlik ve rekabeti tartışmaktadırlar (Peter FERDINAND’ın sunumu, COE, s.109,113).

⁷⁴⁰ Andreas GROSS’un sunumu, COE, s.75-76; “Interaction entre les partis politiques et d’autres acteurs du processus démocratique” oturumunda Florence FAUCHER-KING’in sunumu, COE, s.99,104; BRUSIS, s.83.

⁷⁴¹ ÇELEN, Mustafa: Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi, İSMMMO, İstanbul 2007, s. 279; BRUSIS, s.79-80.

⁷⁴² BIEZEN, Ingrid van: Financement des Partis Politiques et des Campagnes Electorales, Conseil de l’Europe, Strazburg 2003, s.9.

örgütlenmeleri üzerinde olduğu gibi, siyasal partiler üzerinde de baskıcı bir kontrol uygulamaktadırlar. Bunun sonucu olarak anayasal düzende partiler sistemi kabul edilmiş olmakla beraber, bu sistem hayata bir demokratik çeşitlilik olarak yansımamaktadır. Bu da, özellikle azınlıkta kalan grupların sisteme güvenini sarsmakta ve onları, baskıcı yöntemler ile siyasi alanın dışına atmaktadır.

Tüm bu nedenlerle siyasetçilere karşı sevgisizlik ve umutsuzluk, toplumun siyasal partilere olan güveni ve desteği ile partilere katılımını azaltmakta; buna karşılık siyasal partiler anayasal olarak demokrasinin kurumları olarak varlıklarını sürdürmekte olunca, aslında toplumun demokrasiye olan güveni ve desteği tehlikeye düşmektedir⁷⁴³.

Ancak bu duygu durum, bugün Avrupa'da siyasi ilgisizliğin yanı sıra demokrasi önünde başka bir tehdit daha yaratmaktadır: milliyetçilik. Tabiatın, boşluktan korktuğu ve siyasi ilgisizliğin yarattığı boşluğun bazı zamanlar hiç masum olmayan fikirlerce hemen doldurulmaya başlandığı gözlemlenmektedir. Milliyetçilik, popülizm, zenofobi (yabancı düşmanlığı), dini tahammülsüzlük, mizantropinin (insanlara kin gütmeye) farklı biçimleri; bugün Avrupa'yı tehdit eden hakikatlerdir⁷⁴⁴.

Bugün yeni bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde temsili demokrasinin alternatifi yeni biçimlerin tartışıldığı bir dönemde bulunmaktayız. Buna karşılık bugün hala çoğunlukla siyasal partiler aracılığıyla katılım ve yine siyasal partiler aracılığıyla ya da arası rekabetin, sürdürülebilir demokrasi için vazgeçilmez olduğu düşünülmektedir. Siyasal partileri, diğer siyasal örgütlerden, sivil toplum kuruluşlarından ayıran ve demokrasi için vazgeçilmez kılan; onların hukuken sorumlu olmalarıdır⁷⁴⁵.

⁷⁴³ Ingrid van BIEZEN'in sunumu, COE, s. 135-136; Résolution 1546 (2007) de l'Assemblée Parlementaire sur un code de bonne conduite des partis politiques madde 7, COE, s.165.

⁷⁴⁴ ROSENBERG, Dominique: "La lutte contre le racisme et la xénophobie dans l'Union européenne", Revue Trimestrielle de droit européen, Haziran 1999, s. 201 vd; KOLAKOWSKI, Leszek: "Demokratik Bir Çağın Belirsizlikleri", Demokrasinin Küresel Yükselişi, Yetkin, Ankara 1995, s. 390- 391. Burada bahsedilen milliyetçilik, agresif ve ırk merkezci olandır. "Milliyetçilik; milli değerler, her şeyden önce milleti oluşturan kişilerin haklarıyla çatıştığında milli değerlerin mutlak üstünlüğüne putperestçesine bir inancı barındırıyorsa, kötücül ve medeniyet düşmanıdır.", KOLAKOWSKI, s.391.

⁷⁴⁵ Vladimir LUKIN'in sunumu, COE, s.120.

Günümüzde siyasal partiler, kendilerine atfedilmiş demokratik önem sayesinde anayasal statüden istifade ederler; yetki ve kamusal finansal hak⁷⁴⁶ ile donatılmışlardır; demokrasinin kurulmasından, bu oranda sorumlu olmalıdırlar. Çünkü hukuk devletinin bir gereği de, yetki ve sorumluluğun birbirine paralel olarak artmasıdır. Bu nedenle Alman Federal Anayasa Mahkemesi, siyasal partilerin- birer devlet organı olmasalar da- devlet organıymış gibi dava edilebilir ve sorumlu tutulabilir olmaları konusunda duraksamamıştır⁷⁴⁷. O halde siyasi partiler sistemini iyileştirmenin yolu, siyasi partilerin varlık nedenini hatırlayıp siyasi partileri bu neden doğrultusunda nitelikli aktif olarak faaliyette bulunmaya zorlayacak düzenlemelerin yapılmasıdır. Bu nedenle siyasi partileri demokrasi rollerine uygun siyaset yapmaya zorlayıcı tedbirler ile parti üyelerinin demokratik yeterliliklerini arttırıcı formasyon ve kalifikasyon programları üzerinde durulmaktadır. Bu konuda Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) somut adımlar atmaktadırlar.

Demokrasi ile siyasal partilerin hem olumlu hem olumsuz olarak ilişkili olduğunu tespit ettik. O halde devletin yasama ve yargı organları aracılığıyla mali politika kapsamında siyasal partilerin finansmanı meselesine müdahil olması meşrudur. Şimdi bu müdahalenin demokratik uygunluğunu, Türkiye'deki düzenleme açısından ortaya koyalım.

2.2.2.1.1. Siyasal Partilere Devlet Yardımının (Demokrasi) Gerekçesi

“Demokrasilerde konuşma özgürlüğü vardır; ancak konuştuğunuz zaman sesinizi duyurmak istiyorsanız, bunun bir bedeli vardır.” Bu bedel, profesyonel destek ve kitle iletişim araçlarının kullanımı ile çok

⁷⁴⁶ Yukarıda da açıklandığı üzere, siyasi parti yardımları; yeniden dağıtımına konu ulusal zenginliğimizden ve bunun esaslı kısmını oluşturan vergilerimizden karşılanır. Anayasa'nın 73. maddesine göre vergiler, kamu giderlerini karşılamak üzere ödenirler. Siyasal partilerin yapacakları harcamalar, kamu gideri olarak kabul edilmektedirler. Aşağıda “Siyasal Partilerin Kamusal Finansmanının (Demokrasi) Gerekçesi” başlığı altında açıklanacağı şekilde, bu harcamalara aktarılan devlet parası, ölçülü ve dengeli ise; siyasal partilerce, demokratik işlevlerini bağımsız olarak yerine getirmek amacıyla kullanılıyor ise ve siyaseti belirleme yarışında küçük ve güçsüz partileri büyükler karşısında destekliyor ise; bu harcamaların kamu gideri, yani demokrasi gideri sayılmaları meşruiyet kazanır, bu konuda bkz. AMK, E.1968/26, K.1969/14, 18-19.2.1969, R.G. 25.02.1970- 13430.

⁷⁴⁷ DOEHRING, s.49-50.

yükselmiştir⁷⁴⁸. Böyle olunca varlıklı bir kimsenin partisi ya da varlıklı kişilerden destek alan partiler; tanıtım reklam ve kampanyaları sayesinde toplumun kararsız ya da apolitize kesiminin oylarını kendilerine çekerek, büyük bir çoğunlukla iktidara yerleşebileceklerdir. Bu nedenle, demokrasinin gereklerinden olarak sayılan serbest ve yarışmacı seçimler; ancak partiler ve adaylar, seçmenle yeterli düzeyde iletişim kurma imkanına sahip oldukları takdirde anlam kazanacaklardır⁷⁴⁹.

Siyasal partilere devlet yardımı, işte bu noktada gündeme gelir. Partilere devlet yardımı yapılmasının nedeni, partiler arasındaki siyasi rekabet gücü eşitliğini sağlamaktır. Bu yardım esas olarak; mevcut statükoda refah içinde yaşayan insanların desteklediği siyasi partiler/ programlar karşısında yerleşik menfaatlerin pek de hoşuna gitmeyecek siyasi programlara sahip küçük siyasi partiler ile menfaat örgütleri ile hiçbir ilişkisi bulunmayan yeni partileri, çoğulcu ve özgürlükçü demokrasi adına desteklemeye yöneliktir. Yeni demokrasilerde, özellikle postkomünist dönemde komünist parti ardılı partilerin materyal ve finansal avantajlı konumları karşısında yeni partileri desteklemek noktasında ayrıca önem arz etmiştir⁷⁵⁰. Bu sayede siyasetin; Berlusconi ve Thaksin Shinawatra gibi medya kaynakları ve kişisel servetleri sayesinde başarı elde edebilmiş medya zenginlerinin tekeline girmesi engellenir⁷⁵¹. Buna karşılık bu gerek, kamu menfaati gereği siyasi partilerin finansman ve medya ile ilişkileri konusunda gidilecek sınırlayıcı düzenlemeler ile de yerine getirilebilir ve siyasi partilere aktarılan dev kaynaklar, siyasi tercihe göre başka önceliklere yöneltilebilir.

⁷⁴⁸ KIRBAŞ, Sadık: Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Yolsuzluk Siyasetin Finansmanı, Phoenix, Ankara 2012, s.163-164; Türkiye’de 2002’de yapılan meclis seçimlerinde bir parti örgütlenmesine, ülke sorunlarına ilişkin net bir ideolojiye ve iyi hazırlanmış bir parti programına sahip olmayan ve genel başkanı ve bir türkücü üyesi dışında partinin hiçbir üyesi ve yöneticisinin de tanınmadığı Genç Parti’nin, 3 aylık kampanya sürecinin sonunda 2.3 milyon oy alarak %7.25 gibi bir oy oranını yakalaması; apolitize bir toplumda, siyasette paranın gücüne güzel bir örnektir (UZUN, Cem Duran: Siyasi Partilerin Finansmanı, Adalet Yayınevi, Ankara 2010, s.18-19).

⁷⁴⁹ GENÇKAYA, Ömer Faruk: “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması”, Siyasi Partilerde Reform, TESEV Yayınları, İstanbul 2000, s.140.

⁷⁵⁰ BIEZEN, s.38.

⁷⁵¹ FERDINAND, s.106.

Ancak burada en önemli nokta, bu yardımların; var olan partilerin pozisyonunu sağlamlaştırmak için kullanılmaması gereğidir. Siyasal sahnenin, eşit koşullar altında yeni partilere açık olması gerekir. Öte halde bu aktarım; siyasal varoluş ve rekabet üzerinde finansal baskı uygulamak ve kişileri, siyasi görüşlerine zıt parti ve programları desteklemeye zorlamak olarak, partiler sisteminin demokratik meşruiyetini temelden yıkmak anlamına gelecektir.

2.2.2.1.2.Siyasal Partilerin Kamusal Finansmanında Demokrasi Şartları

Siyasetin ve konumuz özelinde siyasal partilerin finansmanının karşılaması gereken bir takım prensipler vardır. Bu prensipleri Balmelli; tabiiyet, rekabet, şeffaflık, yozlaşma konusunda önleyici tedbirler ve seçimlerin haysiyeti olarak sayar. Tabiiyet, siyasal partilerin vatandaşlar karşısındaki durumuna işaret eder. Siyasi partilerin devleti tekelleştirmelerini önlemek için tabi olduklarına, yani vatandaşlara hesap vermeleri gerekmektedir. Rekabet, demokrasinin iki temel kavramına atıf yapar: eşitlik ve özgürlük. Seçim rekabeti, isteyen herkesin seçimlere katılabilmesini ve herkesin eşit koşullarda katılmasını gerektirir. Şeffaflık; insanlar, usuller ve kurumlara dairdir. Partizan eylemlerin gün yüzüne çıkmasını sağlar. Bu doğrultuda seçmen, bir partinin kararları üzerinde kimin potansiyel olarak etki edebileceğini öğrenme hakkına sahiptir. Aynı zamanda seçmen, ilan edilen siyasal programlar ile finansal destekle ilgili parti üzerinde etki kurmaya çalışanların tutumu arasındaki bağlantıyı değerlendirebilmelidir. Yozlaşmanın önlenmesi, yasal düzenlemeler ve anayasalar üzerinde etkisini gösterecek küresel bir strateji ile gerçekleştirilmeli; bu konuda bir kültür yaratılmalıdır. Bu noktada örneğin yozlaşmadan suçlu bulunmuş kimselerin yeniden seçilemez kılınması gerekmektedir. Seçimlerin haysiyeti, her şeyden önce seçim kampanyalarının masraflı bir siyasal pazarlama operasyonuna dönüşmemesi konusunda yasal düzenlemeler ile gerekli tedbirlerin alınmasını gerektirir⁷⁵².

⁷⁵² BALMELLI, Tiziano: Le Financement Des Partis Politiques et Des Campagnes Electorales, Editions Universitaires Frisbourg, Fribourg 2001, s.348-374.

Bu prensipler ışığında, siyasal partilerin kamusal finansmanında demokrasi şartları, aşağıda iki başlık altında derlenerek sunulacaklardır: siyasal partilere ulusal zenginlikten aktarılan pay ve bu payın partiler ve bağımsız adaylar arasında pay edilişi ve sürdürülebilir bir demokrasi için finansal şeffaflık.

2.2.2.1.2.1. Siyasal Partilere Ulusal Zenginlikten Verilen Pay ve Bu Payın Partiler Arasında Paylaştırılışı Bakımından

Siyasi partilerin ortaya çıkışı 18. yüzyıla rastlar. Özel kurumlar şeklinde örgütlenen siyasi partileri hukuk düzeni uzun süre tanımamış, genel ve bireysel menfaate aykırı oldukları düşünülmüştür. İlerleyen zamanda siyasi partiler dernekler kanunları kapsamında hukuki düzenlemeye kavuşmuş, 2. Dünya Savaşı sonrası İtalya ve Federal Alman Cumhuriyeti'nde demokrasinin yeniden inşası ile temsili demokrasilerde daha olumlu bir imaj ve ardından yaygın biçimde anayasal statü kazanmışlardır⁷⁵³.

Batı Avrupa ülkelerinde siyasal partiler geleneksel olarak faaliyetlerini özel katkılar ile finanse etmişlerdir. Sosyalist ve sosyal demokrat partiler üye aidatları ve bağlı sendikaların bağışlarından, liberal ve muhafazakar partiler ise varlıklı kimselerin katkıları ve özel sektör bağışlarından faydalanmışlardır. Siyasal partilerin kamusal finansmanı ise dolaylı şekilde vergi harcamaları ile, yani istisna ve muafiyetler ile vazgeçilen devlet gelirlerinden gerçekleştirilmiştir⁷⁵⁴.

Almanya Federal Cumhuriyeti Batı Avrupa'da siyasal partilere doğrudan devlet yardımını öngören ilk devlettir. 1959'dan itibaren küçük bir bütçe kredisi açılmış, 1967'de ise siyasal partilere önemli oranlarda devlet yardımlarının yasal temelleri kabul edilmiştir. Pek çok ülke Almanya örneğini takip etmiş ve önce sadece parlamentodaki gruplara, daha sonraları ise partilerin merkez örgütlerine de devlet yardımları öngörmüşlerdir.

⁷⁵³ YÜKSEL, s. 11-12; LARRIEU, Peggy: " Les partis politiques, en marge du droit?", Revue du Droit Public, 1.1.2011 No:1, s. 179; UZUN, s.40.

⁷⁵⁴ BIEZEN, s.35.

Avrupa'nın güneyi ya da doğu Avrupa gibi erken demokrasiler de demokrasiye geçiş ile siyasal partilere devlet yardımlarını, siyasi rekabet gücünü eşitleyerek ve yeni partilerin sisteme dahil olmasını kolaylaştırarak çoğulculuğu sağlayabilmek için yüksek oranlarda öngörmüşlerdir⁷⁵⁵.

İsviçre, siyasal parti örgütlerinin ya da seçim kampanyalarının federal düzeyde hiçbir devlet yardımından faydalandırılmadığı tek Batı Avrupa demokrasisidir. İrlanda ve Birleşik Krallık'ta ise sadece parlamenter grup devlet finansmanından faydalandırılmaktadır. Birleşik Krallık'ta sadece muhalefet partilerinin yararlanabildiği özel kurallar içeren yardımın amacı; muhalefet partilerinin parlamentodaki fonksiyonlarını, özellikle mevcut hükümeti kontrol etme fonksiyonlarını yerine getirmelerinde onlara destek olmaktır. Bu aktarım; muhalefet sorumlularının araştırmalarını, muhalif parlamento grubunun hizmetlerini ve muhalefet liderinin sekreteryasını finanse etmek için kullanılır. Birleşik Krallık'ta siyasal partiler, seçimler ve referandumlar ile ilgili yasa hazırlanırken siyasal partilere devlet yardımı meselesi uzunca tartışılmış ve sonunda reddedilmiştir. Sadece yıllık 2 milyon sterlin kadar bir rakam "gelişme sübvansiyonu" başlığı ile, partilerin siyasal araştırma çalışmalarının finansman karşılığı olarak öngörülmüştür⁷⁵⁶. Ermenistan, Güney Kıbrıs, Moldova, Letonya, Malta, Ukrayna, Venezüella, ABD ve Yeni Zelanda; siyasal partilerin doğrudan devlet yardımından yararlandırılmadığı diğer ülke örneklerindedir⁷⁵⁷. ABD'de, beyannamelerini doldururlarken ödeyecekleri vergiden siyasi partilere dolaylı kamusal katkı yapılıp yapılmayacağına; vergi yükümlülükleri karar vermektedirler⁷⁵⁸. Siyasal partilere devlet yardımı karşısındaki en önemli argüman, vatandaşın, siyasal hassasiyeti ile bağdaşmaz siyasal partileri/ programları finansal olarak desteklemeye zorlanamayacağı; bunun, temel özgürlüklere aykırı olduğudur⁷⁵⁹.

Siyasal partilerin kamusal finansmanı; partilerin operasyonel finansmanı, seçim kampanyalarının finansmanı ve parlamenter grupların

⁷⁵⁵ BIEZEN. s.35.

⁷⁵⁶ BIEZEN, s.34-35.

⁷⁵⁷ TJERNSTRÖM, Maja: "Matrix on Political Finance Law and Regulations" Funding of Political Parties and Election Campaigns, International IDEA, Trydells Tryckeri AB, İsveç, s.209-213.

⁷⁵⁸ GENÇKAYA, s.143.

⁷⁵⁹ BIEZEN, s.34-35.

finansmanı şeklinde üç alanda doğrudan ya da devlet kanallarında ücretsiz yayın süresi tanıma, parlamenter gruplara araştırma, kırtasiye ya da danışman yardımı adları altında yapılan ödemeler, araştırma ya da eğitim derneklerinin finansmanı, siyasal partilere tanınmış muafiyetler ile üyelik ücretleri ve özel bağışları teşvik edici vergisel avantajlar ile dolaylı olarak gerçekleştirilir⁷⁶⁰.

Siyasal partilerin, doğrudan kamusal yardımdan yararlanabilmeleri için, belirli bir halk desteğini kazanmış olmaları gerekmektedir. Yoksa, salt ulusal zenginlikten istifade etmek amacıyla partiler kurulabilir⁷⁶¹ ve bu partiler, kamusal paradan istifade edebilirlerdi. Buna karşılık, kamusal yardımdan istifade için getirilecek yüksek bir eşik; siyasal partilere devlet yardımının yukarıda açıklanan varlık/ demokrasi gerekçesini ortadan kaldıracaktır. Avusturya'da parlamentoda en az beş sandalye ile temsil edilen ya da seçimde %1'in üstünde oy almış partiler, devlet parasından istifade edebilmektedirler. Portekiz'de ise devlet yardımından yararlanabilmek için toplamda 50.000 oy almış olmak gerekmektedir ki bu da seçmenin %0,6'sına denk gelir. Dil azınlıklarının partileri ya da listeleri ise kimi zaman böyle bir asgari oy eşiğine tabi tutulmamışlar, onların her halükarda devlet yardımlarından istifadesi sağlanmıştır. İspanya'da seçim harcamaları için öngörülen %3'lük asgari oy eşiği çok yüksek bulunmakta, bu şekilde ülkedeki hali hazırdaki dengesiz seçim sistemi ile azınlıklar için adaletsiz bir durum yarattığı savunulmaktadır⁷⁶². Türkiye'de ise devlet yardımına hak kazanma eşiği %7'dir⁷⁶³.

Siyasal parti ya da adaylara aktarılacak para ya götürü bir rakam olarak eşit şekilde ya da toplam oy ya da sandalyeye göre hesaplanarak pay edilir. Devletler genelde bu iki yöntemin kombine edildiği bir sistemi benimserler. Kamusal finansman sisteminin, yeni ve küçük partilerin daha fazla kaynağa sahip büyük partiler ile rekabet gücünü arttırıcı ve yeni partilerin siyasal hayata girişini kolaylaştırıcı ölçüsünü belirleyen; devlet yardımlarının tahsis yöntemidir. Bu yardımlar; demokratik varlık amaçlarını

⁷⁶⁰ GENÇKAYA, s. 145-153; UZUN, s.46 vd.

⁷⁶¹ LARRIEU, s. 187.

⁷⁶² BIEZEN, s.49-50.

⁷⁶³ Siyasal Partiler Kanunu (No: 2820, R.G: 24.4.1983- 18027) Ek madde 1/4.

gerçekleştirmek için, salt partilerin seçimlerde aldığı desteğe endekslenmemelilerdir. Macaristan'da organizasyonel faaliyetlerin yürütümü için devlet parasının %25'i eşit olarak mecliste koltuğa sahip partilere dağıtmakta, kalan %75 ise oy oranına göre dağıtılmaktadır. Çek Cumhuriyeti'nde devlet yardımlarından faydalanabilmek için bir partinin oyların en az %3'ünü almış olması gerekmektedir. Daha sonra bu yardım oy oranına göre %0,1, %3 ve %5'lik dilimlerle dağıtılmaktadır. Bunun dışında sandalye başına da senelik sabit bir yardım öngörülmüştür. Almanya ilk dört milyonluk oy için 0,85 Avro, sonrakiler için 0,7 Avro yardım öngörür⁷⁶⁴. Rusya Federasyonu, Azerbaycan ve Taylan'da devlet yardımlarının tamamı, siyasi partilere eşit olarak dağıtılmaktadır⁷⁶⁵. Siyasal partilere devlet yardımının, seçimlerde yüksek halk desteği alan partileri ödüllendirmek gibi bir işlevi yoktur. Bu nedenle devlet yardımı ile ilgili düzenlemeler; seçimde etkili olabilecek her parti ve adaya, seçim çalışmalarında gerekli olan temel kaynakların eşit ve adil biçimde dağıtılmasını öngörmelidirler⁷⁶⁶. Küçük partileri, dolayısıyla toplumun azınlıkta kalan kesimlerini yok edencesine büyük partiler lehine adaletsiz seçim sistemlerinde, yardımların mecliste temsil edilen sandalyeye göre belirlendiği her ülke; seçim sisteminin dengesizliğini, mali olarak da destekliyor demektir⁷⁶⁷. Türkiye'de, hiç bir demokratik ülkede benzerine rastlanmamış %10'luk ulusal seçim barajı; aynı zamanda siyasi partilerin- kendileri için bütçeye konulan ve bütçe gelirlerinin 1/2500'üne tekabül eden- hazine yardımından yararlanma şartıdır⁷⁶⁸.

Partilerin, kendilerine hak olarak tanınmış bu yardımlara güvenerek, siyasi taban ile temasa önem vermeyi de keserek merkezileşmeleri tehlikesine karşı; siyasal partilere devlet yardımı, hem dengeli hem de ölçülü olmalıdır⁷⁶⁹. Fransa'da devlet yardımının üst limiti 73milyon Avro'dur,

⁷⁶⁴ BIEZEN, s.47-48.

⁷⁶⁵ TJERNSTRÖM, s.209-213.

⁷⁶⁶ GENÇKAYA, s.140.

⁷⁶⁷ BIEZEN, s.48

⁷⁶⁸ Siyasal Partiler Kanunu Ek madde 1/1.

⁷⁶⁹ Bu ilke, siyasi partilerin kamusal finansmanına ilişkin uluslararası standartlara uygun şekilde T.C. Anayasası'nın 68'inci maddesinin son fıkrasında da "yeterli düzeyde ve hakça" kavramları ile karşılır. Buna karşılık uygulama, Anayasa'ya aykırı yasal düzenlemeler ile sürdürülmektedir. Yeterli düzeyde mali yardım; küçük ve güçsüz siyasal oluşumları destekleyecek ve siyasal partilerin- siyaset üretmek ve

2007 bütçe gelirlerinin yaklaşık 1/3200'üne tekabül etmektedir⁷⁷⁰ ve **50'nin üzerinde** parti ve siyasi oluşum arasında paylaştırılmaktadır⁷⁷¹. Yaşam standardının görece olarak daha düşük olması ve katılımcı demokrasinin yine görece daha kısa süredir deneyimlenmesi nedenleriyle parti üyeliğinin yüksek oranlarda seyretmediği ve bu yapısıyla Türkiye'ye daha benzer bir örnek olarak Portekiz'de siyasi partilere senelik yardım, asgari ücretle ilişkilendirilmiştir. Son meclis seçimlerinde elde edilmiş her oya karşılık siyasi partiler asgari ücretin 1/225'i kadar yardım almaktadırlar. Bu miktarın %20'si seçime katılan siyasi parti ve adaylar arasında eşit olarak, kalan %80'i ise seçim sonuçlarına göre pay edilir⁷⁷². Türkiye'de genel bütçe gelirlerinin 1/2500'ü %10'luk seçim barajını aşmış (ve son ulusal seçimlere

seçmene ulaşmak amaçlarını yerine getirmek için ihtiyaçları olan finansal desteği sağlamak konusunda- özel bağışçılara bağlı kılınmasının önüne geçecek düzeyi ifade eder. Siyasi partilerin tüm harcamalarının kamusal destek ile karşılanması söz konusu değildir; çünkü siyasi partiler, devlet organı değildir. Demokratik varlık amaçlarına uygun olarak da özel hukuk kişisi olarak kalmaya devam etmelidirler. Bu nedenle kimse, siyasi partileri tümüyle finanse etmeye zorlanamaz. Küçük partilere siyasi yarışta gerçekçi bir şans vermek adına eşit oranda aktarılacak minimum bir desteğe ek olarak partilerin operasyonel varlıklarını sürdürebilmeleri için büyüklüklerine orantılı olarak hesap edilecek tutarda bir yardım; makuldür (NASSMACHER, Karl- Heinz: "Political Parties, Funding and Democracy", Funding of Political Parties and Election Campaigns, International IDEA, Trydells Tryckeri AB, Sweden, s. 14). Yoksa siyasi partiler, temel olarak halktan aldıkları güç ile ayakta kalmalıdır. Bu durum, siyasi partileri finansal açıdan halka muhtaç kılacağından; demokratik varlık amaçlarına uygun olarak halkı politize etmek konusunda onları teşvik edecektir. Kamusal desteğin partiler arasında hakça dağılımı da yukarıdaki iki ölçü göz önünde bulundurularak belirlenmelidir. Türkiye'de ise bir kaç siyasi partinin faydalanacağı şekilde düzenlenen dev kamusal yardımlar, bazı partilerin gelirlerinin neredeyse tamamını oluşturmaktadır. Bu konuda AKP, çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. AKP'nin aldığı kamu parasının, toplam gelirlerine oranı; % 90'a ulaşır. Kalan % 10'luk dilim de yine önemli ölçüde kamu parası ile oluşan birikimler sayesinde elde edilmiş parti mal varlığı gelirlerinden oluşur, bkz. Ak Parti Genel Merkezinin 1.1.2013- 30.11.2013 tarihleri arası gelir gider cetveli, <http://www.akparti.org.tr/site/akparti/gelir-gider>. Anti demokratik kamusal finansal sisteminin bir sonucu olarak AKP; yüksek oy oranı sayesinde, tamamına yakını devlet yardımı, önceki yıldan devreden nakit mevcudu ve banka mevduat gelirlerinden oluşan 151milyonluk bütçesi ve vazgeçilen devlet gelirlerinden kendisine sağlanan dolaylı yardım ile finansal anlamda tam bir devlet kurumuna dönüşmüştür. Siyasi partilere devlet yardımı müessesesi; kamu parasının keyfi (yani, kurumun demokratik gerekçesinden bağımsız) kullanımı ile, siyasi partilere faiz geliri dahi sağlamaktadır. Böyle olunca, kamu parası ile zenginleşen siyasi partiler; siyasi propagandalarını, çok pahalı olan yazılı ve görsel basın aracılığıyla gerçekleştirmektedirler (UZUN, s.185). Bu durum, seçim kampanyalarını masraflı bir siyasi pazarlama operasyonu haline getirerek; seçimleri haysiyetsizleştirmektedir, bkz. yukarıda " Siyasi Partilerin Kamusal Finansmanında Demokrasi Şartları" başlığı altında Balmelli'nin seçimlerin haysiyetine ilişkin belirlemesi. Öte yandan aynı durum, pahalı reklamları karşılama gücü bulunmayan daha küçük siyasi oluşumlar için ciddi bir siyasi rekabet dezavantajı yaratarak; onların, siyasi ifade özgürlüklerini işlevsiz hale getirmektedir. Türkiye'de bu konudaki yasal düzenleme, sonuç bölümünde ele alınacağı üzere ne uluslararası demokrasi standartlarına, ne de kendi anayasal ölçüsüne uygunluk göstermektedir. Bu konularda ayrıca bkz. TBB Anayasa Önerisi 45/5,6,7 ve gerekçeleri, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:131, 4. Baskı, Ankara, s.96 vd.

⁷⁷⁰

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLR2011/PLR2011.pdf>, s.15.

⁷⁷¹ Sénat, "Le financement de la vie politique", http://www.senat.fr/role/fiche/financ_vie_pol.html.

⁷⁷² BIEZEN, s.51-52.

katılma hakkı bulunan) partiler arasında paylaşılır. Bu yardım, ulusal seçim dönemlerinde 3, yerel seçim dönemlerinde 2 katına çıkartılır. Bu ödenek miktarına ek olarak, genel seçimlerde oyların %7'sinden fazlasını alan siyasi partilere de yardım yapılmak üzere bütçeye ödenek konulur⁷⁷³. Bağımsız siyasi faaliyette bulunan adaylar ise, seslerini duyurmak noktasında bu yardımlardan yararlanamazlar⁷⁷⁴. Bu ölçsüz yardım miktarı ve dengesiz tahsis biçimi ile 2007'den beri Türkiye'de siyasal partiler için bütçeye konulan ödenek, 3 parti arasında paylaşılmaktadır. Sadece 2011 ve 2012'de ve sadece doğrudan devlet yardımı olarak bu 3 siyasal parti (AKP, CHP, MHP) kasasına cebimizden aktardığımız toplam rakam 456milyon TL'dir.

Yardım miktarlarının bir yasa ile sabitlenmiş olması önemlidir, yoksa iktidardaki partilerce bu alan kötüye kullanılabilir. Örneğin Avusturya'da 1975'te 4 Milyon Avusturya Şilini yardım, 1985'te 14milyon'a zıplamış, 1987'de Yeşil Parti'nin 8 milletvekili ile Meclis'e girmesi ile yeniden 3milyon'a düşürülmüştür⁷⁷⁵. Türkiye'de de bu yardımlar 1991'de çıkarılan geçici yasa ile bütçe gelirlerine oranı bakımından iki katına çıkartılarak bütçe gelirlerinin 1/2500'i olarak ayarlanmış ve bu uygulamaya, devamında süreklilik kazandırılmıştır⁷⁷⁶.

Siyasal partiler, hak kazandıkları yardımları bir an önce kasalarına geçirecek şekilde yasal süre düzenlemeleri yapmışlardır. SPK'ya göre bu yardımlar, ilgili yıl genel bütçe kanunumuzun yürürlüğe girmesini takiben 10 gün içerisinde yapılır. Seçim yıllarında yapılacak katlı ödemeler, YSK'nın seçim takvimine dair kararının ilanını izleyen 10 gün içerisinde yapılır⁷⁷⁷.

Demokratik uygulamalarda partilerin ve adayların yapacakları harcamalar, nicel ve nitel olarak yasalarla sınırlanmışlardır. Bu doğrultuda

⁷⁷³ Siyasal Partiler Kanunu Ek madde 1.

⁷⁷⁴ T.C. Anayasası'nın 67'inci maddesinde düzenlenen "seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkı", vatandaşların siyasi hakkının tek başına veya bir siyasi partide faaliyette bulunmak olduğunu düzenler. Buna karşılık bazı vatandaşların bağımsız milletvekili olduklarında karşılarında devlet desteği alan parti adaylarının bulunması, Anayasa'nın 67'nci maddesine aykırılık teşkil eder (ÜÇİŞİK, H. Fehim: "Parti İçi Demokrasi Açısından Yasa Değişikliği Gereği", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 16, 1999, s. 357).

⁷⁷⁵ BIEZEN, s.48.

⁷⁷⁶ YÜKSEL, Nahit: Siyasetin Kamusal Finansmanı, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/373, Ankara 2007, s.95, 97.

⁷⁷⁷ Siyasal Partiler Kanunu Ek madde 1/2 ve 5.

Avrupa'nın pek çok ülkesinde, seçim harcamaları kapsamında hangi harcamaların yapılabileceği ilgili yasada tek tek sayılmış; ayrıca, parlamento ve senato, belediye meclisleri ve Avrupa Parlamentosu seçimleri için yapılacak harcamanın üst limiti, çoğunlukla bölgedeki kayıtlı seçmen sayısı ile orantılı olarak ayrı ayrı belirlenmiştir⁷⁷⁸. Türkiye'de ise siyasal partilerin harcamalarının, amaçlarına uygun olması genel ifadesi dışında bu konuda bir sınırlama getirilmemiştir. Ayrıca adayların gelir ve harcamaları ile partilerin aynı ve hizmet gelir ve harcamaları da denetim dışındadır⁷⁷⁹. GRECO (Group of States against corruption, Yozlaşmışlığa Karşı Devletler Grubu); Türkiye yasama organına, siyasal partilerin özellikle kampanya harcama sınırları konusunda yasal düzenleme getirmesini tavsiye etmiştir⁷⁸⁰. Türkiye'de yapılan bir araştırma da halkın; %91,8 çoğunlukla, seçim kampanyası gider kalemlerinin açık ve net bir şekilde belirlenmesi gereğinde birleştiğini ortaya koymaktadır. Aynı araştırmada halkın, yine büyük çoğunluklarla parti ve aday seçim harcamalarının nakitle değil, denetim açısından sadece çekle yapılması ve seçim harcamalarının sınırlandırılması konusunda hemfikir olduğu görülmektedir⁷⁸¹.

Batı Avrupa ülkelerinde partilerin araştırma ve eğitim kuruluşları ile kadın ve gençlik örgütlerine doğrudan yapılan mali destek, bazen parti merkezlerine aktarılan miktarı aşabiliyor iken⁷⁸², bu yardımlar yine ülkemiz uygulamasında doğrudan parti genel merkezlerine yapılmaktadırlar. Yerel teşkilata ve partilerin eğitim ve araştırma faaliyetlerini yürüten yan kuruluşlarına bu yardımdan ne miktarlarda aktarım yapılacağına salt merkezin inisiyatifinde olması; partilerin merkezleşmelerini, parti içi anti demokrasiyi teşvik etmektedir⁷⁸³.

⁷⁷⁸ Bu konuda bkz. Direction de l'Initiative Parlementaire et des Délégations tarafından hazırlanmış Note sur La Limitation des Dépenses Electorales et les Comptes de Campagne, Aralık 2010, <http://www.senat.fr/lc/lc212/lc212.pdf> ve UZUN, s.76-79.

⁷⁷⁹ KIRBAŞ, s.188,207.

⁷⁸⁰ GRECO'nun Parti Finansmanında Şeffaflık Hakkında Türkiye Değerlendirme Raporu (atıf şekli: GRECO), Strazburg 22-26 Mart 2010 s.18, http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/uluslararası%C4%B1_isbirligi/uluslararası_organizasyonlar/greco_turkiye_raporlar/TEMA%20II%20-%20greco_siyasi_partiler.pdf.

⁷⁸¹ SUSMUŞ, s. 11.

⁷⁸² GENÇKAYA, s. 148.

⁷⁸³ UZUN, s.182-183.

Siyasal partilere dolaylı kamusal yardıma geçildiğinde, siyasal partilere özel bağışları teşvik etmek için yaygın olarak kullanılan araç; kamu hazinesi aleyhine bu bağışları vergi dışında bırakmak ya da bu bağışları vergiden düşürülebilir kılmaktır. Bu vergi avantajı sisteminin, siyasal partiler yanında zengin bağışçıları da destekler bir hale gelmemesi ve bu şekilde, siyasal partiler arası şans eşitliği konusunda bu sistemin bir engele dönüşmemesi için, vergisel avantajlar; küçük ve orta önemdeki bağışlarla sınırlanmalıdır. Bu şekilde, 1958 tarihi itibarıyla Alman Anayasa Mahkemesi, tüm partiler ve tüm bağışçılar için eşit vergisel avantajın, anayasaya aykırı olduğuna hükmetmiştir; çünkü, yüksek gelirliler ve bu seçmen grubunun türevi partiler, eşit oranlarda uygulanan vergi avantajlarından diğerlerine göre daha fazla faydalanmaktadırlar. Pek çok ülkede bağış ve üyelik aidatları, hiçbir vergi indiriminin konusu değildirler. Burada, siyasal partilere her türlü kamu yardımının reddedilme gerekçesi ile Birleşik Krallık örneğini verebiliriz⁷⁸⁴.

Siyasal partilere başka bir dolaylı yardım, ilk bakışta özel yardım niteliğindeki gibi gözükse, vekillerin partilerine ödedikleri ücretlerdir ki bu yardımlar, bazen "parti vergileri" diye de adlandırılmaktadırlar. Vekiller; milletvekili olarak aldıkları ödeneklerin belirli bir kısmını, temsil ettikleri partiye aktarırlar. Bu sistem, çoğunlukla parti tüzüklerinde öngörülür. İsteğe bağlı ya da zorunlu olabilir. Bazen bu "parti vergileri", sadece vekiller ile de sınırlı kalmaz; mevcut durumlarını söz konusu siyasal partiye borçlu olan yüksek kamu görevlileri ve yargıçları da kapsar. Bugün parlamenterlerin çoğu, seçilmiş statüdeki yüzlerce parti üyesi, danışman kurumların üyeleri ve binlerce yerel danışman; "parti vergileri" ödemektedirler. Bu uygulama yaygınlık kazandıkça, artık kamu hazinesi aleyhinde bir dolaylı kamusal yardım niteliğine dönüşecektir; çünkü, parlamenterler maaşlarını belirlerken ödeyecekleri "parti vergileri"ni de hesaba katacaklardır. Üstelik bu yardımlar, parlamenter vekaletinin özgürce uygulanması konusunda anayasaya aykırılık sorununu da gündeme getirebilirler. Bu yardımlar bazı ülkelerin yasal şartları ile de uyumsuzluk gösterebilirler. Örneğin Almanya'nın Temel Yasası, milletvekillerinin bağımsızlığının adil bir ödenek miktarı ile

⁷⁸⁴ BIEZEN, s.44-45.

garantilenmesini öngörür. Milletvekilleri, maaşlarının önemli bir kısmını partilerine aktarıyorlarsa; bu, ya ödeneklerinin adil miktarının altına düşürüldüğü ya da kendilerine tahsis edilen miktarın açıkça gerekenden yüksek olduğunu gösterir⁷⁸⁵.

2.2.2.1.2.2. Finansal Şeffaflık Bakımından

Demokrasi, yani bireylerin siyasal yaşama her kademedede müdahil olduğu bir yönetim biçimi, siyasal, yani devlet yönetimine ilişkin her işlem ve eylemde şeffaflık gerektirir. Çünkü şeffaf olmayan işlem ve eylemler anlaşılabilir, anlaşılabilirliği için sorgulanamaz, kamuoyu denetimi ya da kurumsal denetimi yapılamaz ve demokrasinin aksine bireyin ve hukukun siyasal meselelere dahil olamadığı antidemokratik bir alan ya da yönetim oluşur.

Bu nedenle, kamu yönetimine her bireyin eşit şekilde katıldığı yönetim biçimi olarak tanımlanan demokrasi için en temel mesele; seçilmiş yöneticiler değil, devlet yönetiminin açık ve sorumlu olarak yürütülmesidir⁷⁸⁶.

Finansal şeffaflığı bir demokrasi şartı kılan diğer husus; insanın zayıf, egoist ve sahtekar tarafıdır⁷⁸⁷. Bu alanların yasal düzenleme kapsamına alınması ile siyasetçilere sorumluluk bilinci kazandırmak ve yozlaşma risklerini azaltmak hedeflenmektedir. Özellikle partilerin kamusal yardımlardan yararlandırıldığı ülkelerde, büyük ölçüde halkların vergileri ile finanse edilen siyasal partilerin bu yardımları siyasi sorumluluk içinde demokrasi amacına uygun kullanıp kullanmadığının kamusal denetimi noktasında bu yasal düzenlemeler özellikle bulunmaktadır. Buna karşılık demokrasi açısından siyasal partilerin özel finansmanının şeffaflığı da büyük önem arz eder; çeşitli menfaat beklentileri ile yapılan uygunsuz bağışları engeller, siyasal partilerin özellikle büyük bağışçılarının menfaatlerine uygun siyaset yaparak siyasi bağımsızlıklarından, dolayısıyla demokrasiden ödün

⁷⁸⁵ BIEZEN, s.45-46.

⁷⁸⁶ "Mise en place et consolidation des institutions démocratiques" oturumunda Adrian Severin'in sunumu, COE, s.144.

⁷⁸⁷ Yolsuzlukla mücadele stratejisi konusunda bkz. KLITGAARD, Robert: " Reform Stratejileri", Demokrasinin Küresel Yükselişi, Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s.283-298.

verme ve yozlaşma riskini azaltır. Eğer bir gerçek ya da tüzel kişi bir siyasal partiye büyük bir parasal yardım yapar ve bunu takiben devletin lehine kararlarından yararlanır ya da enteresan bir kamusal pazar elde ederse; bağış bilgilerini kamu ile paylaşmak zorunluluğu bu şüpheli aktarımları daha kolay aydınlatmayı sağlayacaktır. Bunun yanı sıra, partilerin finansal destek formları ve kaynakları; o partinin izlediği politikalar, eylemler ve politik duruşu ile ilgili seçmene bilgi verir, seçmenin doğru siyasal tercihte bulunmasına katkıda bulunur⁷⁸⁸. Partilere yönelik genel bir tepkinin ve parti karşıtı eğilimlerin artmasının nedenlerinden biri, partilerin kaynak ve harcamalarında saydamlığın sağlanmıyor olmasıdır. Bu doğrultuda örneğin İtalya'da partilere devlet yardımını düzenleyen 1974 tarihli yasa, 1993'te halkın vetosu ile kaldırılmıştır⁷⁸⁹.

Siyasal finansmanın şeffaflığı, asgari dört alanda düzenleme yapmayı gerektirir. Bu alanlar; partilerin finansal durumlarına ilişkin tedarik etmeleri gerekli bilgiler (partilerin her düzeyine ilişkin gelir ve harcama, aktif ve pasif, bağışçı ve bağış miktarı bilgileri), bu bilgiler ile finansal durumun (kamuoyu denetimi ve kurumsal denetime) takdim biçimi, partilerin hesap vermek yükümlülüğü altında oldukları özerk makamlar, yasal düzenlemelerin ihlali halinde uygulanacak yaptırımlar ve sorumluluk mekanizmalarıdır.

Bahsi geçen alanlar, kamu hukuku içinde düzenlenmeli ve iyi uygulanabilirlik için karmaşadan uzak, sade ve net bir biçimde tek bir yasada toplanmalıdırlar⁷⁹⁰. Almanya, partilerin mali hesap verme yükümlülüğünü anayasal düzeyde ayrıca tanımıştır⁷⁹¹.

⁷⁸⁸ BIEZEN, s.60-61.

⁷⁸⁹ GENÇKAYA, s.145.

⁷⁹⁰ GENÇKAYA, s. 15.

⁷⁹¹ Almanya Federal Cumhuriyeti İçin Temel Yasa, madde 21/1, http://www.bundestag.de/htdocs/f/documents/cadre/loi_fondamentale.pdf.

2.2.2.1.2.2.1. Partilerin Finansal Durumlarına İlişkin Tedarik Etmeleri Gereken Bilgiler

Siyasal partilerin mali durumlarını, gelir düzeylerini, bağışçıların kimliklerini ve harcamalarını açıklamaları konusunda zorlayıcı yasal düzenlemeler bulunmalıdır. Bu yasal düzenlemeler; ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de ve her bağlı kuruluş ya da birim ya da özerk enstitü düzeyinde de olmak üzere, siyasal partinin örgütlenme şemasının her düzeyine uygulanmalı ve bu, yasada da açık biçimde belirtilmelidir⁷⁹².

Siyasal partilere yardım yapan özel bağışçıların kimliklerinin açıklanması noktasında karşı karşıya gelen iki hak vardır: demokrasinin kurumları olan siyasal partilerin bağımsız siyaset yapıp yapmadığını sorgulayabilmek için kendilerine yapılan özel bağışlar konusunda kamunun siyasal partilerin destek kaynaklarını bilme ve uygunluğunu takdir etme hakkı karşısında politik tercihlerinin gizli kalmasını isteyen özel bağışçının özel yaşamın gizliliği hakkı. Pek çok ülke, kamunun şeffaflık hakkını bireysel gizlilik hakkına oranla daha geniş uygulamakla birlikte; küçük bağışlara ilişkin olarak bağışçiyı, kimlik açıklama zorunluluğunun dışında tutmaktadır. Bu noktada çok yüksek bir eşik; şeffaflık, sorumluluk ya da yersiz yardımların parti üzerindeki etkilerini sınırlamak bakımından elverişsizdir. Ancak eşiğin çok düşük belirlenmesi de finansal raporları çok kalabalıklaştırarak yine şeffaflık ve ulaşılabilirliği engelleyebilir. Örneğin ABD'deki sisteme yöneltilen eleştiriler; siyasal eylem komitelerinin kamuya açıklamak zorunda olduğu 200 dolar üstündeki tüm bağışçıların isim, adres, meslek ve işveren bilgileri ile uygulamada içine dahil olunamaz bir kalabalık yaratmasına ilişkindir. Dolayısıyla, bilgilerin tamamını paylaşmak yükümlülüğü; hem siyasal partiler üzerinde idari bir yük oluşturur, hem de bu idari yük aslında şeffaflık ve sorumluluk ereklerine katkıda bulunmaz⁷⁹³.

⁷⁹² Bu doğrultuda Almanya, anayasal hükmüne uygun olarak gelir kaynaklarını, tüm bütçesini ve parti oluşumunun her düzeyine ilişkin harcamalarını ayrıntılı olarak tutarak; hesap komiserine doğrulattığı raporlarını kamuoyuna denetimine sunulmak üzere Bundestag (Almanya Federal Meclisi) başkanına teslim eder (SCPC (Service central de prévention de la corruption) tarafından hazırlanmış Rapport 2005 (atıf şekli: SCPC), La Documentation Française, Kasım 2006, s.180-181).

⁷⁹³ BIEZEN, s.60-63.

Bağışçılara da bir takım yükümlülükler getirilmiştir. İngiltere’de 200 sterlini aşan her bağış için makbuz muhafaza edilmelidir. Ayrıca, 200 sterlinin altında bağışlar yaparak yayın yükümlülüğünü dolaşma riskini bertaraf etmek için de bağışçılar; yaptıkları toplam bağış miktarı 5000 sterlini aştığında, seçim komisyonuna beyanda bulunma yükümlülüğü altındadırlar. Özel şirketler tarafından yapılan 200 sterlini aşan bağışlar, idari konsey raporunda açıklanmalıdırlar⁷⁹⁴.

Nakit operasyonlar, gerçekleştirildikten sonra kontrol edilemez olduklarından; önemli doğrudan ya da dolaylı yardımların banka hesapları aracılığıyla yapılması zorunluluğu bulunmalıdır. Bu şekilde, yasal limitin altında birden çok bağış yaparak ya da aynı işverene bağlı birden çok çalışan tarafından bağış yapılarak yasayı dolanmaya çalışan kişilerin de önü kesilebilecektir⁷⁹⁵.

Türkiye hukukunda ise Vergi Usul Kanunu’ndaki tüzel kişilerin harcamalarını vergi mercilerine beyan etmeleri genel düzenlemesi dışında bağış sahipleri için belirli bir kayıt zorunluluğu bulunmamaktadır⁷⁹⁶.

2.2.2.1.2.2.2. Partilerin Finansal Durumlarına İlişkin Raporların Yayınlanma ve Kamuoyu Denetimine Sunulma Biçimi

Finansal raporlar uygun zamanlarda senelik olarak yayınlanmalı, detaylı ve tam olmalı ve herkes tarafından ulaşılabilir ve anlaşılabilir.

Ulusal düzeyde, uluslararası düzeyde ve tarih içerisinde partiler arası karşılaştırma ve şeffaflığı mümkün kılacak şekilde parti kitaplarının ve hesaplarının sunum şekilleri; yasanın öngöreceği biçimde standartlaşmalıdır. Almanya, parti kitapları ve hesapları için 1984’ten beridir örnek teşkil

⁷⁹⁴ BIEZEN, s. 63.

⁷⁹⁵ GRECO; Türkiye yasama makamına, siyasi partilere bütün nakit aktarımlar için bankacılık sisteminin zorunlu kılınmasını önermiştir, bkz. GRECO, s. 18.

⁷⁹⁶ GRECO, s. 11. Bu konuda Türkiye’de uygulanan muhasebe kayıt sistemi için bkz. SUSMUŞ, Türker: “Türkiye’de Siyasi Partilerin Muhasebe Sisteminin Bir Kamuoyu Eğilim Araştırması Çerçevesinde Denetim ve Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi”, Mali Çözüm Dergisi, S. 60, <http://www.istanbulsmmmodasi.org.tr/yayinlar.asp?Gid=1&Yid=60>.

edebilecek bir sunum şekli kabul etmiştir. Kamu yardımları, üye aidatları, partilerin sahip buldukları şirket ya da gayrimenkullerden elde edilen faydalar, banka kredileri, çeşitli hizmetlerden sağlanan faydalar gibi gelirler ayrı kategorilerde sunulmalı; özel bağışlar bakımından da özel kişilerin katkısı, tüzel kişilerin katkısı ve anonim katkılar ayrı ayrı kaydedilmeli, bunlar arasında bir farklılaşma yapılarak bağışlar, standartlaştırılmış kategoriler altında hesaplanmalı ve sunulmalıdır. Özel bağışların tek bir sütun altında ilan edilmesi, şeffaflık ilkesine uygun değildir. Gelir ve harcama bilgileri arasında bir ayırım öngörülmelidir. Bilgilerin ortaya konuş biçimlerini düzenleyen yasalar, süregelen faaliyetlerin finansmanı ile seçimlerin finansmanı arasında fark yaratmalılardır⁷⁹⁷.

Partilerin finansal durumları uzman ve özerk bir hesap doğrulama kurumuna doğrulatılmalı ve senelik olarak yayınlanmalıdır. Siyasal yaşamın finansmanına dair pek çok siyasi skandala sahne olmuş İsveç istisnası dışında Avrupalı tüm devletler, siyasal partilerinin mali raporlarının zorunlu olarak senede bir kere yayınlanmasını öngörmüşlerdir. Partiler ya da yetkili makamlara; mali durumlarına ilişkin, biri detaylı ve tam, diğeri özet olmak üzere 2 rapor yayınlama yükümü getirilmelidir. Belçika'da finansal raporların özeti, resmi gazetede yayınlanmalıdır; tam raporlar ise, meclis dosyalarında yer alırlar. Fransa'da partilerin banka hesaplarına dair raporları tam olarak Resmi Gazete'de yayınlanırken; seçim kampanyaları harcamaları, sadeleştirilmiş hali ile Kampanya Hesapları ve Siyasal Mali İşler Ulusal Komisyonu'nca yayınlanmaktadır. İtalya'da parti raporları yine tam olarak resmi gazetede yayınlanırken, raporların tam ya da sadeleştirilmiş haliyle bir tanesi ulusal düzeyde basılan iki günlük gazetede yayınlanması gerekmektedir⁷⁹⁸. İtalya'da ulaşılabilirlik ilkesi, yasa ile ayrıca tanınmış; hesapların ulaşılabilirlik ilkesine uygun olarak yayınlanmış kabul edilmesi için halk ve medya tarafından rahatlıkla ulaşılabilir, anlaşılabilir ve değerlendirilebilir olması koşulu getirilmiştir. Bu konuya olumsuz bir örnek, Çek Cumhuriyeti'ndeki düzenlemedir; Çek Cumhuriyeti'nde parti raporları

⁷⁹⁷ BIEZEN, s. 62.

⁷⁹⁸ SCPC, s. 180-181.

meclis bürolarına bırakılmaktadır ki; başkentte oturmayan vatandaş ve hatta başkentte oturan vatandaş için bile bu, yıldırıcı bir uygulamadır⁷⁹⁹.

Bunun yanı sıra her siyasal parti ve her aday, seçim kampanyaları için yapılan doğrudan ve dolaylı harcamalara ilişkin özgül raporlar da sunmalıdırlar. Bu özel raporların yayınlanma tarihi, seçimden yeteri kadar zaman önce olmalıdır ki; muhalefet kurumlar ve kamu, seçimler öncesi şüpheli transferleri soruşturup, değerlendirebilsinler. Seçimlere olan ilgi dağıldıktan sonra yayınlanacak raporlar, amaçlarına uygun olmayacaklardır. ABD'nin bu konudaki yasası, sıkı kurallar içerir. Buna göre, siyasal partiler 3 aylık aralıklarla yayınladıkları finansal raporlara ek olarak hesaplarını; seçimden 20 gün önce ve seçimden en geç 30 gün sonra olmak üzere ayrıca yayınlamalıdırlar. Siyasal partilerin seçimden 20 gün önceki mali durumları ile seçimden 20 gün sonraya kadar olan mali durumları bir olmalıdır⁸⁰⁰.

Türkiye'de ise siyasi partilerin ve bağımsız adayların seçim kampanyalarının finansmanı hakkında ayrıca defter tutma yükümlülüğü bulunmamaktadır. GRECO; Türkiye'deki siyasal parti hesaplarının, partilerin ve adayların kampanyalarının finansmanının cumhurbaşkanlığı, parlamenter ya da mahalli seçimler sırasında ve sonrasında özel olarak ayrıca izlenmesi ile finansal denetimin güçlendirilmesini tavsiye etmektedir. Siyasi partiler mali kayıtlarını yayınlamak zorunda da değildirler. Sadece, denetleme organı olan Anayasa Mahkemesi'nin mali denetim kararlarının resmi gazetede yayınlanması gerekmektedir. Bu durum, bir yandan kamunun bilgiye ulaşabilmesi açısından; diğer yandan, Anayasa Mahkemesi'nin etkin olmayan denetimi açısından şeffaflık noktasında anti demokratik bir tablo çizer. GRECO; Türkiye yasama organına, siyasi partilerin yıllık hesaplarının, siyasi parti temsilci ve adaylarının yaptığı ve mevcut sistemde kayıt dışı kalan bireysel gelir ve harcamaları ile siyasi partilerle ilişkili teşekküllerin hesaplarını da içerecek şekilde düzenleme yapmasını tavsiye etmiştir. Aynı raporda GRECO, siyasi partilerin yıllık raporlarının, şeffaflığı sağlayacak şekilde ayrıntılandırılması ve sunum şekillerinin standartlaştırılması tavsiyesinde bulunmuştur. Yine GRECO; siyasi parti ve adayların, belirli bir

⁷⁹⁹ BIEZEN, s.69.

⁸⁰⁰ BIEZEN, s.67.

değerin üzerinde aldıkları nakdi ve gayri nakdi tüm bireysel bağışların, bağış sahibinin kimliği ile açıklanmasını zorunlu kılan yasal düzenlemenin gereğine işaret etmiştir. Parti hesaplarının doğrulanması, yani siyasi partilerin iç mali denetimi noktasında ise lisanslı uzmanlar tarafından yapılacak bağımsız bir denetimin; mali disiplini güçlendirerek, yolsuzlukları azaltacağı düşünülmektedir.⁸⁰¹ Türkiye’de yapılan bir araştırmada da halkın; %93,2’lik bir oranla, saydamlığın sağlanması açısından siyasi partilerin kayıtlarının, en fazla satılan iki ulusal gazete, resmi gazete ve internette yayınlanarak kamuya duyurulması görüşüne katıldığı ortaya konulmuştur. Aynı araştırmada halk; %94,4’lük bir oranla, partilere yapılan bağışların denetlenebilmeleri amacıyla, sadece bankalar aracılığıyla yapılması gereğine katılmıştır. Yine halk; %93,9’luk bir oranla, partilerin il ve ilçe teşkilatlarında gelir ve gider kayıtlarının muhasebe uzmanlarınca tutularak, bir öndenetime tabi olması gereğini savunmuştur⁸⁰².

2.2.2.1.2.2.3. Denetim Organının Sahip Olması Gereken Nitelikler

Parti hesaplarının bağımsız bir kuruluş tarafından incelenmesini ve denetlenmesini öngören düzenlemeler aracılığıyla hesapların doğrulanması gerekmektedir. Ancak özerk bir kurumun yapacağı bir denetim, amaca uygun olabilir. Pratikte her türlü partizan bakış açısından arı bir komisyon düşüncesi, gerçekçi değildir. Bağımsızlık konusunda yapılması gereken, gerçekçi bir bakış açısıyla insandan kaynaklı riskleri minimize edecek şartları ortaya koymak ve uygulamaktır.

Bu tür komisyonlarda azınlık partilerinin temsilcilerinin bulunması önemlidir. Denetçiler başka bir görevde bulunamamalıdır. Hayat boyu denetçi olan ya da bir kereliğe mahsus denetçilik yapabilenlerin partizan çıkarlardan daha az etkileneceği aşıkardır. İtalya’da denetçiler tüm yasama dönemi için görevlendirilirler. Birleşik Krallık’ta seçim komisyonu üyeleri, on seneye varabilen bir dönem için, görev uzatımı olanağı ile görevlendirilirler. Görevden çıkarma, ancak görevden çıkarma nedenlerinden en az birisinin

⁸⁰¹ GRECO, s.11-12, 21.

⁸⁰² SUSMUŞ, s.5 vd.

gerçekleşmesi halinde Avam Kamarası'nın bu yöndeki bir talebi ile gerçekleştirilebilir. Denetçiler görevlerinde ne kadar uzun kalırlarsa, denetim kurumunun pozisyonu o kadar güçlenir. Buna karşılık, görece olarak daha az dinamik bir Sayıştay'a bağlı ve siyasal partiler karşısında hiçbir özerkliği olmayan bir denetçilik kurumunun mevcut olduğu hallerde, uzun görevlilik süreleri denetim sürecinin tümünden şeffaflık ve bağımsızlığını zedeleyebilir. Ayrıca denetçiler, hükümeti ya da ülkedeki büyük partiyi eleştirdiklerinde bütçesel bir takım engellemeler ya da caydırıcı düzenlemeler ile karşı karşıya kalmayacak şekilde yasal güvence altında bulunmalıdırlar. Yine komisyon, siyasal baskıya maruz kalmadan görevini yerine getirebilmeli ve denetçi personelin belirlenmesinde partinin müdahalesi olmamalıdır. Bunun zıttı olarak çarpıcı bir olumsuz örnek, ABD'dir. Başkanlık kampanyaları haricinde kampanya raporları sadece, eğer Komisyon imzalı ve noterli bir şikayet alırsa ve eğer 4 komiser soruşturmanın yürütülmesi ile ilgili oy kullanırsa denetlenir. Komisyonun üç demokrat ve üç cumhuriyetçiden oluştuğu öngörüldüğünde gerekli dört oyun sağlanması imkansızdır. Bu kuruluşların yetkileri ve özerklikleri arttıkça, süreçten de o kadar amaca uygun fayda alınacaktır. Bu organizmayla ilgili olarak ilgili kanun; organizmanın üyelerinin seçiliş biçimini, yetkilerini ve bağımsızlıklarını korumalarını sağlayacak tedbirleri belirlemelidir. Aynı kanun; üyelerin yetkilerini, eylemlerini, yorumu, parti hesaplarının doğrulama ve yayını, finansal raporların yayını, yasanın şüpheli ihlalleri üzerinde yapılacak soruşturmaları ya da yaptırımların uygulanışını düzenlemelidir. Yaptırıma konu ihlaller ve ihlaller sonucu uygulanacak yaptırımlar ile makamın kararlarına karşı kanun yolları öngörülmelidir. Devletler, siyasal partilerin ve seçim kampanyalarının kanunsuz finansmanı ile mücadele için, personelin uzmanlaşmasını teşvik etmelidirler⁸⁰³.

Etkililik açısından düzenleyici organizma, ihlalleri ortaya koymak için aynı zamanda özerk bir soruşturma kapasitesi (soruşturma yetkisi, kaynak vb.) ile donatılmış olmalıdır. ABD Federal Seçim Komisyonu bu konuda bir karşı örnek oluşturur, çünkü kendisine doğrudan bağlı soruşturma elemanları yoktur. İspanya ve Portekiz'de de birebir bir durum vardır; bu

⁸⁰³ BIEZEN, s. 70-73.

ülkelerde de hesap denetleyicilerinin parti hesaplarını soruşturma olanakları yoktur ve partilerin kendilerinin vermek istediği bilgilerle hemen hemen yetinmek durumundadırlar. Bugün en geniş soruşturma yetkisi ile Birleşik Krallık'ta seçim komisyonu görevlerinden birinin ya da diğerinin gerçekleşmesini kolaylaştırmak ya da desteklemek amacıyla (para almak dışında) her şeyi yapmaya yetkilidir. Memurların; adli yetki, kolluk yetkisi ya da diğer yetkili otoritelerin yetkileri ile donatılması; siyasal partilerin illegal finansmanıyla mücadeleyi çok kolaylaştıracaktır. Tüm soruşturmalar, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nde tanınan gizlilik prensiplerine uygun işletilmelidir⁸⁰⁴.

Uluslararası işbirliğinin kuvvetlendirilmesi ve bilgi paylaşımları da; sermayenin sınırlar arası hareketini şeffaf kılmak ve soruşturmacılara, kaynakların izlerini takip etmek ve parti ve adayların gelirlerini tespit etmek noktasında gereklidir.

GRECO, Türkiye'de siyasetin finansmanına ilişkin raporunda " (...) sunulan raporlar, partilerin veya adayların sağladıkları bilginin ötesinde incelenmemektedir. Örneğin, bir seçim kampanyasının açıklanmamış bir mali kaynaktan desteklenip desteklenmediğine ilişkin hiçbir inceleme yapılmamaktadır. GET tarafından elde edilen bilgi, yasal sınırı aşan bağışlar ve sık sık uygunsuz biçimde kaydedilen aynı bağışlar (örneğin, kişisel hediye ya da bedava ulaşım veya reklam gibi hizmetler şeklindeki bağışlar) konusunda yeterli incelemenin olmadığını açıkça göstermektedir. Ayrıca, gözlemcilerin bazıları partinin ihtiyaçları ve faaliyetleri ile sınırlandırılan kamu finansmanının derinlemesine izlenmediği kanaatindedir. GET, ayrıca SPK tarafından öngörülen partilerin merkez ve yerel teşkilatlarında inceleme yapabilme imkanının hiçbir zaman kullanılmadığı⁸⁰⁵ ve Mahkeme ve kolluk

⁸⁰⁴ BIEZEN, s. 72-73.

⁸⁰⁵ Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin denetim kararlarının il örgütlerine ilişkin bölümünde genellikle "gelirlerin/giderlerin Merkez Karar ve Yönetim Kurulu kararıyla doğruluğunun onaylandığı görülerek, 2820 sayılı yasaya uygun olduğu sonucuna varılmıştır" denilmektedir. Başka bir ifade ile, Mahkeme partilerin il örgütleri hesaplarını incelememekte ve merkez karar organının onayına dayanarak bunların yasaya uygunluğunu doğrulamaktadır. Nitekim AYM'nin eski başkanlarından Ahmet Boyacıoğlu, il örgütlerinin hesaplarının denetlenmeden onaylanmasını ve tetkik edilmeyen bir belgeden dolayı partinin sorumlu veya sorumsuz görülmesinin olanaksız olduğunu belirtip bu denetimi durdurduğunu belirtmiştir (Anayasa Yargısı 8, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 1991, s.470-471, aktaran: UZUN, Cem Duran:

kuvvetleri arasındaki işbirliğinin yetersiz olduğu konusunda bilgilendirilmiştir. Mahkeme, tespit edilen cezai suçları savcılığa bildirmek zorundadır, ancak usuller konusunda bilgilendirilmemekte ve etkin işbirliği veya bilgi alışverişi için hiçbir kılavuz ya da protokol bulunmamaktadır. Bu nedenlerle, mevcut izleme mekanizması parti hesaplarının kazanılan ve harcanan parayı doğru şekilde yansıttığı garantisini vermemektedir. Ek olarak, parti hesaplarının denetimi, sık sık hesap döneminden sonra birkaç yılı bulabilen önemli gecikmelerle tamamlanmaktadır. Bu bağlamda, siyasetin finansmanının denetimi için ayrılmış özel bir bütçenin olmaması ve bu denetimden sorumlu ekibin, pek çok muhatabın (Mahkeme temsilcileri böyle düşünmese de) Türkiye gibi büyük bir ülke için yetersiz olduğunu düşündükleri altı denetçi ve üç idari personelden oluştuğunu duymak GET (GRECO evaluation team, GRECO değerlendirme ekibi) için kaygı vericidir.” tespitlerinde bulunmuştur⁸⁰⁶.

2.2.2.1.2.2.4. Yasanın İhlali Halinde Uygulanacak Yaptırımlar ve Sorumluluk

Partiler finansmanına ilişkin düzenlemelere riayet edilmesini garantilemeye yönelik ve yasanın ihlalleri halinde yaptırım öngören bir yaptırımlar sistemi oluşturan yasal düzenlemelerin bulunması gerekmektedir. Gerçek ceza ve ceza uygulamaları; partileri ve parti sorumlularını, kamusal sorumluluk ve şeffaflık kurallarını pas geçme eğilimlerinde caydırıcı rol oynamaktadır. Buna karşılık, bilgi paylaşımı ve finansal raporların sunumuna ilişkin kurallar ve denetim ve kontrol düzenlemeleri yok sayılırlarsa ve ihlaller ortaya çıkartılarak cezalandırılmazlarsa; sistem üzerinde hiçbir etki gösteremezler.

Siyasal partilerin finansmanına ilişkin yasalar; çoğunlukla “ölü mektup” olarak kalırlar, önemsizler, ihmal edilirler. Bazı hallerde, siyasi partiler ve adaylar arasında birtakım gayri resmi “birbirine sataşmama” anlaşmaları yapılır; misilleme korkusu ile hiç biri, bir diğerinin hukuksal takibinde rol oynamak istemez. Siyasetçilerin, bu şekilde yasal

“Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.94, Ankara 2011 Mayıs- Haziran, s.252).

⁸⁰⁶ GRECO, s.22.

bozukluklara gözlerini kapatma eğilimleri vardır. Geleneksel tutumları değiştirmek kuşkusuz zordur. Bu nedenle partilerin finansmanını düzenleyen mevzuatın, yasaya saygıyı teşvik eden bir çerçeve çizmesi gerekir. Bunun için her şeyden önce etkili bir yaptırım sistemi kurmak gerekir. Mevzuat, farklı ihlal çeşitlerini ve bu ihlallerden kimlerin sorumlu tutulacağını ve her ihlal için hangi cezanın uygulanacağını belirlemelidir. Sık rastlanan yasa ihlalleri; bağışlar konusunda yasal tavanlara riayet edilmemesi, seçim harcamalarına ilişkin tavanın aşılması ve finansal raporların takdimi konusunda kural ihlalleridir. Yasa ihlalleri; bir partinin adının veya ambleminin kullanılışı, aday kayıtlarıyla ilgili kurallar ile seçmenlerin, partilerin ve adayların yozlaşmışlığı ile ilgili de gündeme gelebilir. Bu yasa ihlalleri ile ilgili mümkün yaptırımlar; ilgili bağışlara el konulması, idari cezalar, devlet yardımının kesilmesi gibi görece daha hafif yaptırımlardan; yasa ve diğer düzenlemelerin ağır ihlali halinde meclisteki sandalyenin kaybedilmesi, seçim yasağı, kamuda çalışma yasağı, partinin kapatılması, hapis cezası ile sonuçlanan adli cezai takiplere çeşitlilik gösterir. Burada önemli olan nokta, cezaların orantılılığıdır. Hafif ihlaller, siyasi ya da sivil hakların kaybedilmesi gibi ağır yaptırımlarla cezalandırılmamalı; yasanın ağır ihlalleri için de hafif yaptırımlar öngörülmemelidir. Çok ağır yaptırımlar ile ilgili problem, yasayı nasıl dolanacaklarını bilen eski partiler karşısında yeni ve tecrübesiz aday ve partileri boğabilme riskidir. Yeni adayların siyasal sahneye katılmaları konusunda da teşvik kırılcı olabilirler. İlegal hareketler, seçim sonuçlarının geçerliliği ile ilgili şüphe yaratmakta ise; seçimler iptal edilebilir⁸⁰⁷.

Yasanın ihlallerinden kimin sorumlu tutulacağını belirlemek her zaman kolay ya da mümkün değildir. Örneğin, illegal faaliyetler; açık izinleri olmadan bir aday ya da bir parti adına yürütülmüş olabilir. Partinin en üst makamı; alt düzeylerde gerçekleşen her türlü illegal faaliyetten sorumlu tutulursa, pratikte çok az kontrolünden geçmiş faaliyetlerden cezalandırılmış olacaktır. Öte yandan esas olarak sorumlu olan, adaylar ya da partiler ise; "yüksekteki" siyaset adamları hiçbir sonuçla karşılaşmasınlar diye sorumlulukları nakletme eğilimi büyük olacaktır. Dolayısıyla yaptırım sistemi

⁸⁰⁷ BIEZEN, s.73-76.

açık bir şekilde farklı yasa ihlallerinden kimin sorumlu tutulacağını belirlemelidir⁸⁰⁸.

Kimi hallerde seçilmiş temsilcilerin yararlandığı dokunulmazlık hakkı, yaptırımların etkililiğini zedeleyebilir. Bir Avrupa Konseyi kurumu olan GRECO, pek çok değerlendirme raporunda ülkelere dokunulmazlıktan yararlanan kamusal sorumlular kategorilerini azaltmalarını ve/ veya dokunulmazlığın kapsamını daraltmalarını tavsiye etmiştir. Genel kural olarak dokunulmazlık bir istisna olmalı ve yersiz bir avantaj elde etmek için kişinin dokunulmazlığından ya da resmi statüsünden faydalanma şüphesi halinde işletilmemeli ve savunulmamalıdır. Dokunulmazlık hakkı, kişisel bir ayrıcalık değildir; demokrasi görevine bağlıdır⁸⁰⁹.

GRECO; Türkiye ile ilgili raporunda, siyasi parti ve adayların seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili henüz oluşturulmamış(!) düzenlemelerin ihlalleri ile ilgili olarak etkin, orantılı ve caydırıcı yaptırımların getirilmesi gereğine işaret etmiştir. Yine GRECO; Türkiye ile ilgili raporlarında, Türkiye'deki mevcut parlamenter dokunulmazlık sistemini ve uygulanışını, yolsuzluk bağlamındaki kaygı verici sorunlu alanlardan biri olarak belirlemiştir⁸¹⁰.

2.2.2.2.Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil kelimesi, dilimize Fransızcadan girmiştir; askerî olandan, hükümet/hükümdar ile ilgili olandan, dinî olandan, yani tarihî üç hegemonik örgütten özgür ve ayrı bir yapıyı işaret etmek üzere kullanılagelmiştir⁸¹¹. Sivil alan; her bireyin özerkliği, yaşam ve davranış tercihini serbestçe belirleyebildiği özgürlük alanıdır. Sivil toplum kavramı da ordunun, hükümetin/ hükümdarın ya da din adamlarının kendi menfaatleri ya da sınırlı dünya görüşlerine göre ortak bir menfaat belirleyerek; bunu tüm topluma dayatmaları fikrine karşı doğmuştur. Bir kamu menfaati var ise; o da her bireyin, toplumsal menfaatlere özgürce karar verebilmesidir. Yani

⁸⁰⁸ BIEZEN, s.76-77.

⁸⁰⁹ BIEZEN, s.74.

⁸¹⁰ GRECO, s.24.

⁸¹¹ Sivil sıfatının; tamladığı ismi askerî, dinî ve hükümetle ilgili olandan ayırıştırma örnekleri için bkz. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, <http://www.cnrtl.fr/definition/civile>.

sivil alan, "bireysel kendini belirleme" olarak "soyut" insanın özgürlükleri ile sınırlı olmayıp; kişiler arası ilişkileri, toplumsal ilişkileri de kapsamına alır⁸¹². Bireylerin, toplumsal menfaat gördükleri konularda özgürce örgütlenebilmeleri ve örgütlü çalışmada bulunabilmeleri fikri; sivil toplum kuruluşlarını doğurur. İşte sivil toplum; bir kavramdan öte, bir takım modern değerlere karşılık gelir: bireyin özerkliği (hukukla bağlı özgür birey) ve bireyin toplumsal sorumluluk hissi⁸¹³. Temsil ettikleri bu değerler ile sivil

⁸¹² KABOĞLU, Özgürlükler, s.268.

⁸¹³ G. Mairet, laik devletin oluşumunu ortaya koyarken, sivil toplum kelimesinin Marsile de Padoue'da 14. Yüzyılda, yani devlet kavramından önce ortaya çıkmıştır. Sivil toplum kavramını başka bir kavramın (doğa hali) karşısına koyarak farklılaştıran; Hobbes'tur. Hobbes ve ondan sonraki tüm 17. Yüzyıl yazarları için sivil toplum, devlet demektir. Antin Yunan sitesinden farklı olarak sivil toplum; doğal bir toplum değildir, ama tersine bir yaratımdan, istikrarlı ve barışçıl bir siyasal düzen kurmayı amaçlayan bireylerin iradî kararından teşekkül etmiştir. Bundan otuz sene sonra Pufendorf sivil toplumu, sadece "herkesin herkese karşı savaşı" olan doğa halinin değil, doğal topluluklar olan ailenin de karşısına koyar. Ayrıca sivil toplum, kökeninin de işaret ettiği üzere vatandaşların toplumdur, Hristiyanların (Kilisenin) toplumu değil. Yine sivil toplum, toplumdaki da farklıdır; ortak bir güç kurmayı hedefleyen kolektif bir anlaşmaya dayalıdır. Devamında Locke'un sivil toplum tanımı; son hedef olarak barış ve güvenliğin tesisini değil, mülkiyetin korunmasını belirler. Yani Hobbes'un salt politik tanımı, Locke'ta ekonomik bir içerik kazanır ve özellikle doğa halinin karşıtı olarak konumlandırılmaz; bilakis doğa halinde insanların sahip olduğu hakların muhafazası amacını güder. Böylece Locke, sivil toplum kavramına ayrı bir derinlik kazandırır: Sivil toplum; vatandaşların güvenliğini garantilemekle görevli bir siyasal toplumun yanı sıra bireysel hakları koruyan bir hukuki düzendir. Burada devlet, siyasal kurum ve sivil toplum, ekonomik örgütlenme arasında belirlemeye başlayan ayrımı görürüz. Bu ayrım, Rousseau ile devam eder. Sivil toplum, bir yandan da uygarlaşma düşüncesine bağlıdır; sivil toplum, medeni insanın bünyesinde yaşadığı ve bilim ve sanatın yine bünyesinde geliştiği medeni toplumdur. Buna karşılık Rousseau, Aydınlanma Çağı filozoflarından farklı olarak ticaret ile medenileşmiş bir toplumsal ilerlemede erdemli bir yan bulamaz; sivil toplumun materyal anlamında ilerlemesi insanın ahlaki ilerlemesi anlamına gelmemektedir. Mandeville 1714'te Fable des abeilles adlı eserinde özel çıkarların takip edilmesinin toplumsal çöküşün aksine toplumsal bir mutluluğa katkı sağlayacağı fikrini savunur. Böylelikle Mandeville, ihtiyaçların ve faydaların mekanı sivil toplumun modern algısının kurucusu olur; sivil toplum, yavaş yavaş devletin her türlü müdahalesinden arı olarak bireylerin ürettiği ve tükettiği alan olarak algılanmaya başlamıştır. Smith'in sivil toplum yerine kullandığı ulus kavramı, devrim sürecinde sivil toplum kavramının kullanım alanını kaplar. Kant ile sivil toplum kavramı yeniden doğar, ancak bu sefer hem kamusal hem özel hukukun alanı olarak. Sivil toplum bu şekilde 18. Yüzyıl ekonomistlerinin gölgelediği hukuki tanımına kavuşur ve Medeni Kanun'da kendi hukuku ile yönetilen toplum olarak yerini bulur. Toplum, hukuk ile medenileşir: 19. Yüzyılın ürünü medeniyet kavramı, güç ilişkilerinde hukukun üstünlüğü anlamına gelir. Diğerleri yanında Constant'ın çalışmalarında liberalizm, temelinde sivil toplumun devletten ayrılması ilkesinin bulunduğu bir doktrine dönüşür. Bireysel bağımsızlığın huzurlu tasarrufu olan sivil özgürlük; yazara göre medeniyetin, ticaretin ve iletişimin sonucudur. Bu gelişmeler sivil toplum içerisindeki bireylerin aralarındaki ilişki ağını zenginleştirmiştir. Sivil toplum bundan böyle bir iletişim toplumu, bireyler arası iletişim ağıdır. Devamında Hegel, ekonomik derinliğini ifade etmek için sivil toplumu burjuva toplum olarak adlandırır. Bu ifadesini şu şekilde açıklar: " Hukukta, konu kişidir; ailede, aile üyesi. Sivil toplumda ise konu, burjuvadır." Burjuva sosyete ile Hegel, Marx'ın daha ileride yapacağı gibi tarihsel olarak yerleşmiş ve burjuva sınıfın egemen olduğu bir toplumu değil; ama aile ile devlet arasındaki bir sürecin bir parçasını kasteder: Aileden özgürleştikçe insan, çalışması sayesinde ihtiyaçlarını karşılayan bir burjuvaya dönüşür. Yabancı kavramlara çok seyrek başvuran Hegel; Fransızca burjuva kelimesini, onu vatandaştan iyi ayırmak için kullanır. Genel menfaate göre hareket eden vatandaştan farklı olarak burjuva, özel ya da kolektif menfaate yönelmiştir. Dolayısıyla Hegel'in burjuva ile kastettiği sadece tacir ya da sanayiçi değil, ama sadece güvenliği ve özel mülkiyeti ile ilgilenen herkeştir. Evliliğin kutsallığı ve meslekî onur, sivil

toplum örgütlerinin, katılımcılığı ve çoğulculuğu yaratacakları beklenir. Bu doğrultuda adı dernek, vakıf, oda, sendika olsa da etkileşmeye kapalı ve kendi içinde değişmeye izin vermeyen tekdüze topluluklar; sivil toplumun değerleri ile çatışmalar, demokrasinin kurumları değildirler, konumuz dışında kalırlar. Yine sivil toplum kuruluşları, duyguların hakim olduğu aile ve benzeri yakın ilişkilere dayalı topluluklardan ve özel menfaatin hakim olduğu özel sektör kuruluşlarından farklıdır.

Devletlerin demokratik değeri; bugün büyük ölçüde örgütlenme özgürlüğü, yani ülke sivil toplum kuruluşları uygulamaları üzerinden ölçülmektedir. Demokrasi ölçümünde veri alınan bu uygulamaları, üç kalemde toplamak mümkündür. Bunlardan ilki, STK'ların tescili ve denetimi noktalarında mevzuat ve kurumsal mekanizmaların sivil toplumu ne kadar teşvik edici ya da yıldıracı nitelik taşıdığıdır. İkincisi, ulusal ve yerel düzeyde STK'ların doğrudan ve dolaylı finansmanı metotlarıdır. Üçüncüsü ise kamu ile sivil toplum sektörleri arasındaki koordinasyon ve bilgi akışı ve karar alım

toplumun iki eksenidir. Sivil toplum ancak çatışmaları uzlaştıran bir devlet düzeni içerisinde doğup gelişebilir. Dolayısıyla sivil toplum, her şeyden önce devlettir; ancak, bağıllığı olmayan devlet ve hatta gerilimlerin ve ayrılıkların devleti. Marx ise Hegelvari sivil toplum anlayışına, devletin özgürlüklerin ve genel menfaatin gerçekleşmesi olmadığı ve sivil toplumun sadece devlete bağlı olmadığı tespitleri ile karşı çıkar. Gramsci, sivil toplumu kilise, okul, sendikalar gibi baskın ideolojiyi yaymaya hizmet eden özel kurumlar alanı olarak görür. Bu doğrultuda sivil toplum, devleti önceleyen bir alan ya da kapitalist üretim biçimi değil; devletin temeli, etik içeriğidir, kültürel ve siyasal hegemonya işlevinin yürütüldüğü alandır. Althusser, devletin ideolojik aygıtları tezini işte bu sivil toplum anlayışı üzerine kurar. 20. Yüzyılda sivil toplum kavramının kayboluşu, sivil toplumu devletin karşısında konumlandıran temelin tartışılmaya açılmasına bağlanabilir: Güç ilişkileri; devleti olduğu kadar, sivil toplumu da sarıp sarmalamıştır. O halde ister devlet kurumu olsun, ister sivil toplum kurumu; önemli olan kamusal sorunlara çözüm üretebilmedir. 20. Yüzyılda sivil toplum kavramının kayboluşunu açıklayan başka bir tez de, hukuk devleti kavramının canlanmasıdır: Hukukun düzenlediği toplum, yani modern toplum; devletsiz olamaz. Buna karşılık sivil toplumu yutan ve özerkliğini reddeden devletler olarak analiz edilen totaliter devletler, sivil toplumun değerini yeniden gündeme getirmiş ve kötüyü temsil eden devlet karşısında iyiyi temsil eden sivil toplum algısı yaratmıştır. De Gaulle'cülerin devlete atfettikleri mistik değerden vazgeçmeleri ile, sağcılarda da solcularda olduğu gibi devletçi ideoloji gerilemiştir. Fransa'da sosyologlar; sivil toplumun yeniden doğumunu, derneklerin çoğalması, desantralizasyon ve yetki ve sorumlulukların toplumsal vücuda yayılması, sosyal ekonomi sektörünün gelişimi ile ilan etmektedirler. Bu çok formlu sivil toplum; yaratıcılık, özgürlük ve spontanelik (provoke edilmeden kendiliğinden olma) değerleri ile bezenmiştir. Bu modern anlamıyla sivil toplum; bir kavramdan önce, özerklik ve bireysel ve toplumsal sorumluluk gibi olumlu değerlerin ifadesidir. Kolektif derinliği ile bireyciliğin tehlikelerinden sıyrılır ve dayanışmacı toplum yapısını, oto-organizasyonu (kendiliğinden örgütlenme) teşvik eder. Sivil derinliği ile bir yandan devletçi söylemden, bir yandan da sadece duyguların egemen olduğu aile ve benzeri yakın ilişkilere özgürleşir. Böylelikle sivil toplum, devletçilik kavramı altında toplanan değerlerin karşıtıdır. Bugün sivil toplum, günümüz devletlerinin uygulamalarını ölçmek için kullanılan temel değerdir (RANGEON, s. 12-31).

süreçlerine STK'ların müdahilliğinin güvence altında olup olmadığıdır⁸¹⁴. Çalışma özelinde bu kalemlerden sadece, STK'ların kamusal finansmanı meselesi ele alınacaktır.

2.2.2.2.1. STK'ların Kamusal Finansmanı Adı Altında Finanse Edilen Demokrasi Hizmeti

STK'ların kamusal finansmanı incelendiğinde, iki temel STK yapısı ile karşılaşılır: hükümetin görevi dahilindeki kamusal hizmetleri sunan STK'lar ve fikir savunucusu STK'lar.

2.2.2.2.1.1. Sunumunda Hükümetin Görevlendirildiği Hizmetler

Kamusal finansmandan faydalanan ilk grup STK, hükümetin görevi kapsamındaki hizmetleri sunan STK'lardır. Kamusal olarak finanse edilen, bu hizmetlerdir. STK'ların, hizmet sunumu ve toplumsal iyinin belirlenmesi konusunda hükümetin/ hükümdarın, askerinin ve dinî örgüt ve kurumların tekeline kırmaları; yönetsel yetkileri ve bu yetkilerin sağladığı toplumsal gücü, tüm farklılıkları ile halkın kendisine doğru dağıtmak yönünden desantralizasyon sürecinin önemli ayağıdır. Öte yandan STK'lar; toplumsal ihtiyaca yakınlıkları oranında, hizmet sunumunda etkinliği sağlama niteliğini haizdirler. STK'ların toplumsal ihtiyaca yakınlığı ile kastedilen; o ihtiyacın

⁸¹⁴ Sivil toplum üzerinden yapılacak bir Türkiye demokrasi ölçümünde; STK'ların kamusal finansmanı dışında, yukarıda sıralanan diğer kalemler de kullanılır. Bu konuda yürütülecek çalışmalar için başlangıç noktası teşkil etmek üzere şu bilgiler verilebilir: Türkiye'de ilk defa bir üniversite bünyesinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde, 2003'te Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi kurulmuştur. Birim; STK'ların bütçeyi, yasama ve karar alma süreçlerini izleyebilmelerini eğitim, yayın, kütüphane oluşturma ve toplantılar aracılığıyla sağlayarak insan hakları, çok kültürlülük, katılım ve etik gibi ilkelerin bu süreçlerde ne kadar yer aldığını analiz edebilmelerini mümkün kılmak gibi çok önemli bir amaç gütmektedir, <http://stk.bilgi.edu.tr/> web sitesidir. Sivil toplum alanında diğer bir önemli aktör TÜSEV'dir; 1993 yılında 23 STK tarafından üçüncü sektörün yasal, mali ve işlevsel altyapısını geliştirmek amacıyla kurulmuştur, <http://www.tusev.org.tr/> web sitesidir. 2011 tarihli Sivil Toplum İzleme Raporu'nda Tüsev; Dernekler Kanunu, Vakıflar Kanunu, Yardım Toplama Kanunu ve Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun örgütlenme hakkı önünde engeller yarattıkları hususunu tekrarlamıştır. Aynı Raporda yurtdışından fon alan STK'ların, ilerleyen sayfalarda tanımlanacağı üzere menfaatlerin aydınlatılması/ toplumsal dönüşüm amaçlı çalışan STK'ların, Kürt nüfusun yoğun olduğu Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde faaliyet gösteren STK'ların ve LGBTT STK'larının daha sık denetlendiği, adli uygulamalara maruz bırakıldığı ve idari konularda bu STK'lara zorluk yaşatıldığı tespit edilmiştir. Yargının bu noktadaki düzeyi ise; bir LGBTT derneği hakkında yerel mahkemece verilen kapatma kararının, Yargıtay'ca bozulma gerekçesi ile verilmiştir: "Dernek, eşcinselliği teşvik etmemektedir." Yine Raporda açıklandığı üzere, Türkiye'de Kamu-STK işbirliğinin çerçevesini belirleyen herhangi bir politika ya da mekanizma mevcut değildir.

doğduğu topluluğun bireylerine olan yakınlık dolayısıyla o ihtiyacı tanıma ve karşılanmasına ilişkin gerekli bilgi ve teknik ile donanmış değildir. Yani hükümetin görev tanımına giren hizmetlerin STK'larca sunulmasının, demokratik ve iyi/yönetimi destekleyeceği beklenmektedir.

Pek çok Avrupa ülkesinde, hükümetin sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin, ister hükümet ister özel hukuk kuruluşlarınca sağlanmış olsun, finanse edileceğine ilişkin yasal düzenleme mevcuttur. Hükümetin, kamu hizmetleri içerisinde hangilerini sunmakla yükümlü olduğu; yasalarla düzenlenir. Macaristan'da 1989'da sosyalizmden liberal ekonomiye geçiş ile şirketler, devlet çalışanları için mevcut pansiyonlarını kapatmışlardır. Bunun sonucu olarak binlerce kişi bir anda evsiz kalmış ve devletin bu kadar evsize hizmet etmek için hazırlığı olmadığından, ekonomik sistem değişikliğinin ilk senesinin kışı; sabit meskeni olmayan binlerce insanın, donarak ölmesi ile sonuçlanmıştır. Bu süreçte bazı STK'lar, sığınaklar ile sokaktaki insanlara hizmet sağlamışlardır. Parlamento; evsiz kişiler için sığınak sağlamayı, yerel yönetimler için bir yükümlülük haline getirmesi. Pek çok STK, aynı zamanda sığınak olarak hizmet verdiği için; yerel yönetimler, evsizlere sığınak tesisi yükümlülüğüne karşılık kendilerine aktarılan bütçe parasını bu STK'lara geçirmek ile yetinmişlerdir. Bugün de Macaristan'daki hemen tüm sığınaklar, STK'lar tarafından işletilmekte ve yerel yönetim bütçesinden finanse edilmektedirler. Yaşlılar için evde bakım hizmeti de, bazı ülkelerde yerel yönetimler için bir yükümlülük haline gelmiştir⁸¹⁵.

Hükümetin yasal yükümlülüğü altında olmayan kamu hizmetlerinin kamusal finansmanı ise, merkezi ve yerel idarenin bu konuda yapacağı düzenlemelere bağlıdır. Bugün Avrupa'nın pek çok ülkesinde her bakanlık, ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik politikalar bakımından kendi önceliklerini belirlemişlerdir. Bu şekilde, örneğin bir bölgedeki işsiz Roman sayısını azaltmak ya da engelli istihdamını arttırmak ya da kadınların kısmi süreli istihdamının arttırılması öncelikleri bulunan bir çalışma bakanlığı; bu politikalara yönelik programlar izleyen STK'lar için bir ödenek çıkartmaya karar verebilmektedir. Buna karşılık belirtmek gerekir ki, bugün Avrupa'da, AB'nin de baskısıyla, merkezi ya da yerel düzeyde hükümetin önceliği olarak

⁸¹⁵ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

kabul edilmeyen bir kamu hizmeti bulmak; hemen hemen mümkün değildir⁸¹⁶.

Peki hükümet için yasal yükümlülük olan yahut merkezi ya da yerel idare tarafından öncelikli politikalar kapsamındaki bir hizmeti üretmeye karar veren her STK, ürettiği hizmet için talep ettiği kadar finansal destek mi görecektir? Bu konuda ülkelerce getirilmiş prensipler bulunmaktadır.

STK'ların kamusal finansman politikasında, AB Hukukunun temel ilkelerinden biri olan ve demokratik ve ekonomik yönetişimi hedefleyen yerellik ilkesine (subsidiarity principle) göre, topluluk içerisinde doğan bir ihtiyaç; bu ihtiyaca en yakın olanlarca ele alınmalıdır. Sosyal politikanın temeli olan bu ilke, Almanya'da son yüzyıldaki sosyal refahın finansmanı sisteminin belirleyicisi olmuştur. Bu sisteme göre bir ihtiyaç, ihtiyaç sahiplerinin içinde bulunduğu topluluk (aile, komşular vb.) tarafından ele alınmalıdır. Bu topluluk, söz konusu ihtiyacın giderilmesi konusunda imkan ya da nitelik sahibi değil ise; ihtiyaç, aynı topluluğun örgütü, yani STK'sı tarafından ele alınmalıdır. Yerel idare; ancak ihtiyaç, örgütlü olmayan topluluğun gayretleri ile giderilmeye çalışılıyor ise bu konuda hizmet sunabilir. Yerel düzeyde karşılanmayan ihtiyaçlar için bölgesel, daha sonra ulusal ve sonunda federal düzeyde sistem kurulmalıdır. Yerellik ilkesine göre işleyen bir sosyal politika sisteminde, genellikle hizmetin tamamı; yıllık olarak belirlenen bütçeler ile finanse edilir⁸¹⁷.

Macaristan'da kabul edilmiş normatif sisteme göre ise, hükümetin görev alanına dahil bir hizmet sunan her türlü kuruluş (ister yerel yönetim olsun, ister bir STK ya da bir özel şirket); eğer kuruluş belli kriterleri karşılıyorsa, hizmet sunduğu müşteri sayısına göre hükümet desteği görecektir. Özel şirketler; hizmetle ilgili harcamaların bir kısmı kamusal olarak finanse edildiğinden, bu kamusal destek üzerinden kar yapamazlar ve müşterilerden alınan her türlü ücret de, yeniden hizmete yatırılmalıdır. Yerel idareler genellikle sadece operasyonel maliyetleri karşıladıklarından,

⁸¹⁶ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸¹⁷ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

STK'lar; yerel idareler ile rekabet edebilmek için, kendilerine fon bulmalıdırlar. Bu sistem, yerellik ilkesi ile birlikte uygulanabilir⁸¹⁸.

Hizmet sunumunda resmi bir tercih olarak üçüncü sektöre ayrıcalık tanınan ülkelerde STK'ların, hükümetin görevindeki kamu hizmetlerinin sunumu için fiyat teklifi verme hakları vardır. Birleşik Krallık, Polonya ve Macaristan'da olduğu gibi STK'lara böyle bir ayrıcalık tanınmadığı ülkelerde ise, önce kamu menfaati faaliyetlerinin listesi çıkartılır. Hükümet; bu listedeki hizmetlerden birini sunmak istediğinde, bu hizmet için ihale açar. STK'lar ve yerel idare kurumları ve Birleşik Krallık örneğinde özel şirketler, en iyi fiyatlı hizmeti sunarak sözleşmeyi kazanmak için yarışır⁸¹⁹.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki genel problem; idarenin, geleneksel olarak tüm kamu hizmetlerini tedarik etmiş olmasıdır. Mevcut hükümet kurumları, çalışanları için istikrarlı bir geliri sağlamak istemektedirler ve "nereden geldikleri belli olmayan" STK'ların gelip de "idarenin rollerini" elinden almaları fikrini tehdit edici bulmaktadırlar. Bu nedenle yerel idareler; toplumsal hedeflerin gerçekleştirilmesinde STK'ları ortak olarak değil, rakip olarak görmektedirler.⁸²⁰

2.2.2.2.1.2. Bireysel ve Toplumsal Menfaatleri Aydınlatma/ Toplumsal Dönüşüm Hizmeti

İkinci grup STK'lar ise, fikir savunucusu STK'lardır. Bireysel ve toplumsal menfaatlerin aydınlatılması ile toplumsal dönüşümü desteklerler. Kamusal olarak finanse edilen hizmet, STK'ların demokratikleşmeye sunduğu bu doğrudan katkıdır. Fikir savunucusu STK'ların yaptığı; çoğunlukla, devlet politikalarının doğruluğunu tartışmak, planlanan yasalara karşı çıkmak ya da hükümet faaliyetlerine karşı eyleme geçmektir. Yani STK'nın temel demokratik değeri, muhalefettir. Bu nedenle fikir savunucusu STK'ların kamusal finansmanı; bir ülkede yaşayan bireylerin, aydınlatılmış bireysel ve toplumsal menfaatlerinin finansmanıdır⁸²¹. Devlet organlarının

⁸¹⁸ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸¹⁹ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸²⁰ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸²¹ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

çalışanları, yani savcılar, yargıçlar, milletvekilleri başbakan, bakanlar ve cumhurbaşkanı; buldukları görev itibarıyla tüm özgürlüklere temas eder konumdadırlar. Bu nedenle bu insanların duygusal tutumlarının; yani eleştiriye kapalılıklarının, kırılabilirliklerinin, iltifat duyma ihtiyaçlarının kamusal alanda yeri yoktur⁸²². Kamusal alanda yeri olan, devlet faaliyetlerinin eleştirisi; çünkü ancak eleştiri ve muhalefet, yeni fikirlerin ortaya çıkmasına ve ortaya çıkan fikirsiz zenginlik arasından bireylerin kendilerine uygun olanları benimseyerek geliştirmelerine olanak tanır. Yani eleştiri, bireysel ve toplumsal menfaatleri aydınlatılmış bireyler yaratır. Demokrasiyi kuracak olan, bu bireylerdir.

Öte yandan siyasal iktidar da sosyal diyaloga dayalı bir yönetimi benimsediği oranda, toplumda kendi politikalarına yönelik memnuniyetsizlikleri takip etmek ve dahası, STK'nın ucuz ve yüksek kaliteli siyasal danışmanlığından faydalanabilmek olanaklarına kavuşacaktır. Çünkü kendilerine yasal düzenlemeler ve devlet politikalarında ilerici bir değişim yaratma misyonu biçmiş olan fikir STK'ları, çalıştıkları alanlarda genellikle çok yüksek düzeyde bilgi ve tecrübeye sahiptirler; personelleri, kamu sektörü ve özel sektör uzmanlarından çok daha donanımlıdır. Örneğin, sıklıkla uluslararası bağlantıları sayesinde STK'lar; yeni teknoloji uzmanlığına sahiptirler. STK'ları destekleyerek devlet, politikalarında uluslararası standartlar ya da en iyi uygulama kuralları ile sabit yüksek profesyonel kaliteyi yansıtabilecektir. Buna karşılık Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bazı hükümetlerin; STK'ları, mevcut politikalarını desteklemek ya da kendilerine yeni müşteri/ seçmen yaratmak amacıyla destekledikleri görülmektedir⁸²³.

Fikir savunucusu STK'lar iki tipli bir yapı gösterirler: kamu yararı örgütleri ve ortak menfaat örgütleri. Bir STK'nın bu iki tipten hangisi içine girdiği, yürüttüğü faaliyet veya faaliyetlerinin hedef kitlesi ile belirlenebilir. Örneğin, birincil amacı lobicilik olan bir mesleki menfaat örgütü; ortak menfaat örgütüdür, zorunlu olarak kamusal iyi için değil, örgüt mensuplarının çıkarlarını gerçekleştirmek için çalışır ve kamusal destekten

⁸²² Yani devlet çalışanları, görevlerinin doğası gereği "Marifet, iltifata tabidir." gibi nazlı bir söylem geliştiremezler.

⁸²³ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

istifade edemez. Buna karşılık, birincil amacı yine lobicilik olan bir engelli kişiler federasyonu; toplumsal yaşamın ve ekonomik sistemin dışladığı gruplar için fırsat eşitliği yaratma çabası ile kamusal iyiye destek verdiği için, bu dolaylı kamusal aktarımdan yararlanabilecektir. Demokratik yönetim, insan haklarının iyileştirilmesi ya da yolsuzluk gibi konuları izleyen STK'lar da, kamu yararı örgütleri olarak kamusal finansmandan yararlanabileceklerdir⁸²⁴.

2.2.2.2.2. STK'ların Kamusal Finansman Biçimleri

STK'ların kamusal finansmanı esas olarak iki şekilde gerçekleşir: doğrudan kamusal finansman ve dolaylı kamusal finansman. Kamu parasının merkezi ya da yerel düzeyde kamu bütçesinden doğrudan STK'ya aktarıldığı doğrudan kamusal finansman tipinde bu aktarım, verili mali yıl bütçesinde bir harcama kalemi teşkil edecektir. Bu, kamu parasının Devlet Hazinesinden doğrudan ilgili STK'nın banka hesabına aktarılması şeklinde gerçekleşmeyebilir; sıklıkla bu para bakanlıklar, kamu vakıfları ve fonlar üzerinden STK'lara aktarılır. STK'ların dolaylı kamusal finansmanına örnek ise STK'lara ve yardımseverliğe tanınan vergi avantajlarıdır.

Burada önemli olan; bir STK'nın kamusal destekten faydalanıp faydalanmayacağına karar mekanizmalarının, politik çevrelerden bağımsız işler niteliğidir. Bu; merkezi idari teşkilat içerisinde, örneğin bir bakanlıkta yarı özerk ya da QUANGO şeklinde bir karar birimi oluşturmak ile mümkün olabilir. Bu tür birimler, çoğunlukla bağımsız uzmanlardan ve her partinin temsilcilerinden oluşurlar. STK'ların kamusal finansmanının demokrasiye hizmet etmesi için gerekli şartlar, ulusal mevzuatlarda belirlenmişlerdir. Bunlar; STK'ların bağımsızlığı, kamusal finansman sürecinin şeffaflığı, başvurular arasından önceden belirlenmiş nesnel kriterlere göre tarafsızca seçim yapılması, STK'lar arası serbest ve adil rekabet, kamu parasından istifade eden STK'ların hesap verebilirliği, kamu finansmanında hedef odaklılık ve başvuru ve denetim prosedürlerinin aktarılan kamu parasıyla orantılılığına ilişkin düzenlemelerdir⁸²⁵.

⁸²⁴ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸²⁵ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

Türkiye’de STK’lar kamu fonlarından, genellikle IPA bütçesinden desteklenen proje ya da hibe tahsisleri yoluyla yararlanmaktadırlar. Bunun yanı sıra az sayıda bakanlığın kendi bütçelerinden fonlanan projeler de bulunmaktadır. Bakanlıkların verdikleri mali destekleri düzenleyen yönetmelikler bulunsa da, mali ilişkilerin düzenlenmesine dair boşluk; ilişkilerin, tek taraflı olarak bakanlığın inisiyatifinde olmasına neden olmaktadır. Proje başvuruları ve seçim kriterleri hakkında sınırlı bilgi bulunması ve paylaşılan bilgilerin başvuru yapacak kuruluşları yönlendirme niteliğinin bulunmamasına ek olarak mali destek almaya hak kazanan projelere yönelik izleme değerlendirme süreçlerinin kamuya açık olmaması; bu süreçlerin şeffaflık ve tarafsızlık açısından soru işaretleri içermesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak kamusal destek alan STK yelpazesi sınırlanmaktadır. AB standartlarında başvuruların kabul edildiği ve değerlendirildiği IPA bütçesinden gerçekleşen mali destekler ise; şeffaflık, hesap verebilirlik ve başvuru sahiplerine eşit mesafede olma açısından daha demokratik bir çizgi yansıtmaktadır. Kamu kaynakları, STK’ların gelirleri arasında %6 gibi düşük bir orana sahiptir⁸²⁶.

2.2.2.2.1.STK’ların Doğrudan Kamusal Finansmanı

STK’ların doğrudan kamusal finansmanı, üç ana tipte toplanabilir: çoğunlukla sübvansiyon, hibe ya da yüzdeli vergi ayrımı adı altında gerçekleştirilen ve STK’ların operasyonel faaliyetlerinin desteklenmesi adına önem arz eden kamusal destek; çoğunlukla hizmet sözleşmeleri ile gerçekleştirilen tedarik ve kişi başına ücretlendirmeler; kuponlu sistemin oluşturduğu üçüncü sektör ödemeleri.

Türkiye’de STK’lara yönelik kamu fonları, yeterince şeffaf ve kurallara dayalı değildir. Fonlar, STK’lara bakanlıklar ve proje ortaklığı mekanizmaları aracılığıyla tahsis edilmekte olup; nadiren hibe ya da hizmet sözleşmeleri aracılığıyla sağlanmaktadır⁸²⁷. STK’lara yapılan transferler, merkezi yönetim bütçe harcamalarında Cari Transferler arasında Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler başlığı altında ayrı bir kalem

⁸²⁶ ERSEN/ KAPLICA/ KAYA/ VARON, s.50vd.

⁸²⁷ 2013 İlerleme Raporu, s.12.

olarak gözükmektedir. “Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara” şeklinde ifade bulmuş kalem (Bin TL) olarak; 2006’da 13.460, 2007’de 94.715, 2008’de 139.839, 2009’da 230.446, 2010’da 261.281, 2010’da 265.180, 2011’de 435.937 olarak gözükmektedir⁸²⁸. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına aktarılan kamusal zenginlik- bu vakıflar, özel hukuk tüzel kişisi olarak kabul edilmiş olsalar da- STK olarak kabul edilemezler; çünkü kuruluş, mütevelli heyetleri ve finansmanları bakımından hükümetten bağımsızlık şartlarını karşılamazlar. Bunun ötesinde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nun⁸²⁹ siyasal iktidarlara bütçe ve diğer yasal sınırlamalardan bağımsız keyfi tasarrufta bulunma imkanı sağladığı ve Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonunun- sosyal adaleti sağlayıcı tedbirler almak yerine- bütçe açıklarını kapatmak, piyasa ekonomisini desteklemek, savunma sanayiine ek kaynak aktarmak, memur maaşlarını ödemek ve seçim dönemlerinde seçmeni yönlendirmek için kullanıldığı Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerinden Bilal Sarı tarafından ortaya konmuştur⁸³⁰.

2.2.2.2.1.1. Örgütü Destekleme

“Yüzdeli vergi ayırımı sistemi”; vergi yükümlülerinin, ödeyecekleri verginin bir kısmını belirli bir örgüte aktarmalarına izin veren kamusal destekleme yöntemidir. İlk olarak Macaristan’da 1996 yılında yürürlüğe girmiştir. Sistemin temel hedefi, STK’lar için parti-bağımsız bir destekleme oluşturmaktır. Macaristan’daki sistemde gerçek kişi vergi yükümlüleri; ödedikleri gelir vergisinin %1’ini, belirlenmiş listede yer alan STK’lardan birine hasredebilirler. STK’ya aktarımı, vergi idaresi yapacak; aktarımı talep eden vergi yükümlüsü, anonim kalacaktır. Macaristan’ın yürürlüğe soktuğu bu sistem; Litvanya, Polonya, Slovakya ve Romanya tarafından da

828 Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Ekod4,
https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Web%20icerikleri/KHB_Yeni/TR/B%C3%BCt%C3%A7e%20%C4%B0statistikleri/Merkezi%20Y%C3%B6netim%20B%C3%BCt%C3%A7esi/2006%20-%202012%20Merkezi%20Y%C3%B6netim%20Konsolide%20B%C3%BCt%C3%A7e%20%C4%B0statistikleri/B%C3%BCt%C3%A7e%20Gider%20Tablolar%C4%B1/.

829 No: 3294, R.G: 14.6.1986- 19134.

830 AKYÜZ, İsmail: Türkiye’de Muhafazakar Yardım Kuruluşları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 2008, s. 52.

benimsenmiştir. Bu sistemin demokratik katkıları; yerel ve daha küçük STK'lar için önemli bir gelir kaynağı olmuş olması, STK'ların profesyonelleşmesini teşvik etmiş olması, STK'ların hükümetin ilgili departmanı yerine halkla temasa yoğunlaşmalarına imkan vermiş olması ile desantralizasyon ve depolitizasyon etkileridir⁸³¹. Türkiye'de böyle bir sistem bulunmamaktadır.

“Sübvansiyon (Fonlama)” adı verilen kamusal destek ise; belirli bir projeye hasredilmemiş, STK'nın- işletme harcamaları dahil- faaliyetlerini genel olarak destekleyen ve başvuru her STK özelinde hak ediş yönünden ayrı ayrı değerlendirilen kamu parası aktarımlarıdır. Bu desteğin temel özelliği; hak edişin, merkezi ya da yerel hükümet memurunun bireysel idari kararı ile ya da parlamentoca her STK özelinde ayrı ayrı belirlenmesidir. Aktarım, STK'nın faaliyetlerini genel olarak desteklemesi bakımından çok avantajlıdır ve özellikle finansal sürdürülebilirliğini henüz sağlayamamış STK'ları sektöre kazandırmak bakımından faydalıdır. Buna karşılık açık ve şeffaf, çoğulcu ve katılımcı yönetimin ve bağımsız ve etkin denetimin sağlanamadığı ülkelerde son raddede bir kişi ya da kurulun yetkisine bırakılan her karar; taraflı bir sonuç çıkartma demokrasi riskini içerir. İşte sübvansiyon desteğini demokratik anlamda tartışmalı bir konuma taşıyan, içerdiği bu yanlışlık riskidir⁸³². Bu riski bertaraf edebilmek için çeşitli formüller düşünülmüştür. Örneğin Macaristan'da yüzdeli vergi aktarımı sistemini destekleyecek şekilde Ulusal Sivil Fon kurulmuş; fonun idaresi ise Parlamento Sivil Toplum Komitesi'nin 2, Bakanlık'ın 3 ve sivil toplumun seçilmiş 12 temsilcisinden oluşan Konsey ve üyelerinin çoğunluğu STK temsilcilerinden oluşan bölgesel heyetlere bırakılmıştır. Ulusal Fon'un ilk uygulama yılında 28 Milyon Avro, operasyonel faaliyetlere yönelik olarak 3500 örgüt arasında paylaştırılmıştır⁸³³.

⁸³¹ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸³² BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸³³ HADZI-MICEVA, Katerina: “Legal and Institutional Mechanisms for NGO- Government Cooperation in Croatia, Estonia and Hungary, The International Journal of Not-for-Profit Law, C.10-4, Ağustos 2008, International Center for Not-for-Profit Law, http://www.icnl.org/research/journal/vol10iss4/art_1.htm.

Türkiye’de STK’lara doğrudan kamusal aktarım, partizan ya da taraflı uygulama riski bertaraf edilmeyecek şekilde düzenleme ve uygulaması olan merkeziyetçi bir sübvansiyon sistemi ile gerçekleştirilmektedir. Türkiye’de STK’lara sağlanan sübvansiyon desteklerinden birisi, STK’ların Türkiye’yi tanıtıcı faaliyetlerinin desteklendiği Başbakanlık Tanıtma Fonu aktarımlardır. Bakanlıklar ve diğer kamu kurumları tarafından yürütülen ve nasıl kullanılacağına ilişkin kısıtlı bilginin bulunduğu fon, şeffaflık ilkesini haiz değildir. Bunun sonucu olarak da STK’ların sık başvurdukları bir finansal destek değildir. Türkiye’de bir başka sübvansiyon desteği, Kalkınma Bakanlığı bünyesindeki Sosyal Destek Programıdır. Güneydoğu Kalkınma Programı kapsamında bölgedeki sosyal gereksinimleri karşılamak amacı taşır. Proje tekliflerinin en az %25’inin karşılanması esasına dayanır. Bölgedeki STK’lar 2008-2010 yılları arasında toplam 516 proje ile 64.686.785TL mali destek almışlardır. Valiliklerin hem başvuruların ön eleme ve seçim süresinde, hem de destek almaya hak kazanan STK’ların mal alımlarında yetkili olmaları; sürecin, tarafsız ve şeffaf yürümesi için gerekli usul şartlarını haiz olmadığını göstermektedir. Buna ek olarak, ödüllü projeler hariç destek almaya hak kazanan projelerin izleme ve değerlendirmeleri ile ilgili bilgi paylaşılmaması; program dahilinde desteklenen projelerin bölgeye katkısının ve STK’ların çalışmalarına etkisinin değerlendirilememesine neden olmaktadır. STK’lara sağlanan bir başka sübvansiyon desteği, İçişleri Bakanlığı bütçesinden gerçekleştirilir. İçişleri Bakanlığı, derneklerle ilişkilerini Dernekler Dairesi aracılığıyla yürütmektedirler. Seçim kriterleri, proje başvuru formu ve projelere aktarılan kamusal destek tutarlarının Dernekler Dairesi internet sitesinde bulunmaması ve Seçici Kurulun tamamının kamu çalışanlarından oluşması; bu sübvansiyon desteğini de şeffaflık ve diğer demokratik şartlardan yoksun bırakmaktadır. Kültür ve Turizm Bakanlığı’ndan STK’lara yapılan mali destek ise; Kültür ve Turizm Bakanlığı’nca Yerel Yönetimlerin, Derneklerin, Vakıfların ve Özel Tiyatroların Projelerine Yapılacak Yardımlara İlişkin Yönetmelik⁸³⁴ ile belirlenmiştir. Bu kapsamda kültür, sanat ve turizm değerlerini tanıtan ve geliştiren yerel, ulusal ve uluslararası nitelikteki

⁸³⁴ 9.2.2012 tarih ve 28199 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan yönetmelik değişikliği ile özel tiyatrolar, kapsamdan çıkartılmıştır. Yönetmeliğin geçici 3’üncü maddesinde, özel tiyatrolara ilişkin yönetmelik yürürlüğe girinceye kadar eski Yönetmelik hükümlerinin geçerli olacağı düzenlenmiştir.

şenlik, gösteri, panel ve benzeri etkinliklere ilişkin projeler ile dernek statüsündeki özel tiyatrolar desteklenir. Sunulan projeler, Bakanlık çalışanlarından oluşan bir komisyonca değerlendirilir. Özel tiyatroların projeleri ise, kararların salt çoğunlukla alındığı ve çoğunluk üyelerinin Bakanlık çalışanlarından oluşturulmuş olduğu bir komisyonca değerlendirilir. Proje bilgileri, Bakanlığın internet sitesinde paylaşılmamaktadır. TÜSEV, bilgi edinme hakkını kullanarak yaptığı başvuru sonucunda da yine mali destek almaya hak kazanan vakıf ve derneklerin listesine ulaşamamıştır. Gezi Parkı direnişine açıkça destek veren özel tiyatroların, bu destekleri nedeniyle 2013 senesi kamusal yardım başvurularının Değerlendirme Komisyonu'nca olumsuz sonuçlandırıldığı iddia edilmiştir⁸³⁵. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü kapsamında yürütülen ve kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelere maddi ve teknik destek sağlayarak onların üretime katılmalarını hedefleyen Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP)'nin istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimi bileşenine de STK'lar, başvuru yapabilmektedirler. STK'lar için başvuru süreci ya da yürütülen projeler hakkında paylaşılan bilgi bulunmaması, bu konularda belirsizlik yaratmaktadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde ise Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Programı Koordinasyon ve Uygulama Merkezi, IPA Bölgesel Rekabet Edilebilirlik bileşeni kapsamında finansal destek verilen projeler ile ilgili çalışmalarını yürüten birimdir. Program kapsamında belirtilen illerde faaliyet gösteren vakıf ve dernekler; sanayi altyapısının geliştirilmesi, AR-GE inovasyon teknoloji ve bilgi işlem teknolojilerinin altyapısının geliştirilmesi gibi öncelikler doğrultusunda proje başvuruları yapabilmektedir. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı kapsamında yapılacak mali destekler ise, IPARD (Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development) Kırsal Kalkınma Destekleri kapsamında yürütülecek; vakıfların kurduğu iktisadi işletme, şirket veya ortağı olduğu şirketler, tüzel kişilik sahibi olmak

⁸³⁵ Özel Tiyatrolara Yardım Değerlendirme Komisyonu'nun tiyatrocü üyelerine bu konuda yapılan eleştirilere karşı Prof. Dr. Semih Çelenk, bir basın açıklamasında bulunmuştur. Komisyon'un, aritmetik yapısından anlaşılacağı üzere Bakanlık'ın istediğini yapabilmesine imkan verecek biçimde oluşturulmuş olduğunu ve muhalif tiyatroları cezalandırmak amacını güttüğünü düşündüğü bu karara karşı tepkilerin, Komisyon'un tiyatrocü üyeleri yerine Bakanlık ve Hükümet'e yöneltilmesi gerektiğini söz konusu açıklamasında ifade etmiştir, basın açıklamasının tam metni için bkz. Tiyatro Portal, 20.11.2013, <http://www.tiyatroportal.com/prof-dr-semih-celenkten-aciklama/>.

kaydıyla destek başvurusu yapabileceklerdir. Bölgesel kalkınma ajansları üzerinden de STK'lara kaynak aktarımı yapılmaktadır. Bölgesel kalkınma ajansları, AB yardımlarından en fazla payı alacak geri kalmış bölgelerin belirlendiği NUTS (Nomenclature of Territoriales Statistiques) 2 sınıflandırmasına göre belirlenen bölgelerin sosyoekonomik kalkınma düzeyleri arasındaki farkı azaltmak ve uzun vadede ortadan kaldırmak için kurulmuşlardır. Ulusal koordinasyonu Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (yeni adıyla Kalkınma Bakanlığı) tarafından yürütülen 26 kalkınma ajansı, bölgesel önceliklerine göre teknik ve mali destek programları yürütmektedir. Kalkınma ajansları tarafından verilen mali desteğin çerçevesi ve kuralları, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Kar amacı güden veya kar amacı gütmeyen kuruluşlar statülerine göre başvuruların yapıldığı programların, bu iki gruba verdiği destek oranı; değişiklik göstermektedir. Bu ayrıma göre STK'lar; kamu kuruluşları, üniversiteler ve meslek kuruluşları ile birlikte kar amacı gütmeyen kuruluşlar statüsünde başvurularını yapmaktadırlar. Bu sınıflandırmada yer alan diğer kuruluşların kurumsal kapasitelerinin STK'lara göre yüksek olması, mali destek almaya hak kazanan proje yürütücülerinin çoğunlukla kamu kurumları arasından olması beklentisini yaratmaktadır. Çukurova Kalkınma Ajansı'nın 2008 yılı kazanan projeler dağılımı da bu beklentiyi doğrular niteliktedir. Buna göre, kar amacı gütmeyen kuruluşlar göz önünde bulundurulduğunda 2008 yılında Çukurova Kalkınma Ajansı'ndan 24 kamu kurumu, 6 kamu kurumu niteliğinde mesleki kuruluş, 5 vakıf, 5 hukuk tüzel kişisi, 3 dernek ve 2 birlik; mali destek almıştır. Kalkınma ajansı mali desteklerinden yararlanan vakıfların büyük bir kısmını, kamu kuruluşu özellikleri taşıyan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları oluşturmaktadır⁸³⁶.

STK'lara kamusal destek bakımından üçüncü bir yöntem ise; hibe adı verilen ve çoğunlukla çeşitli projelerin hayata geçirilebilmesi için STK'lara aktarılan para, mal, hizmet ya da kıymetli herhangi bir şey anlamına gelen kamusal aktarımlardır. Örneğin hedef, sivil toplum gelişimini bütünsel olarak desteklemekse; STK'ları etkileyen vergi

⁸³⁶ ERSEN/ KAPLICA/ KAYA/ VARON, s.50-56.

mevzuatının reformu üzerine bir çalışma projesi, kamusal destekten faydalanabilir. Kamusal finansman için gençlik aktivizmi, hayvan hakları, bilim, engelli istihdamı gibi daha özel hedefler de belirlenebilir⁸³⁷. STK'lar, bu hedef alanlarında projeler sunmaları için davet edileceklerdir. Sübvansiyon adı verilen aktarımlardan farklı olarak hibe adı verilen kamusal aktarımlarda hak ediş; merkezi ya da yerel hükümet memurunun bireysel idari kararı ya da parlamentoca ya da yarı özerk kurullarca değil, ama açık fiyat teklifi verme usulüyle belirlenir. Hangi STK'ların fiyat vermeye ehil olduğu tespit edilirken ölçülen kriterler; örgütün geçmiş faaliyetleri, üyelik geçmişi, referansları, örgütün kamusal finansmanının meşruiyetini kıracak geçmişi, önerinin teknik kalitesi, profesyonellik, başvurunun daha önce ilgili projeleri kamusal destek kazanmış ise bu projelerin durumu, güvenilirlik, yönetimsel ve finansal yetkinlik, maliyetin paylaşılacağı başka bir finansal destek olasılığı, karşılıklı faydaya dayalı gelecek bir ortaklık kurulma olasılığı, ilanda kesin bir tarih verilmemişse uygulama için zaman sınırıdır. Her kamusal işlem süreci gibi hibe finansmanına hak kazanma süreci de, tam şeffaflıkla yürütülmelidir. Bu doğrultuda, mevcut fonlar ve hak edişle ilgili kriterlerin ilanı ve tanıtımında uygun prosedürler izlenmeli; adil ve açık bir seçim usulü için kazanılan ödenek halka duyurulmalı; karar, eleştiriye açılmalı ve karara karşı yasal yollar bulunmalıdır⁸³⁸.

2.2.2.2.2.1.2. Örgütten Tedarik Etme

STK tarafından dağıtılan mal ve hizmet satın alımı da, STK'nın kamusal finansmanı biçimlerinden birisidir. Toplumsal hizmet tedarikinde Almanya gibi bazı ülkeler STK'lara öncelik tanırken; Birleşik Krallık gibi bazı ülkelerde STK'lar, kar amacı güden kuruluşlar ve kamu sektörü kurumları ile eşit koşullarda rekabet ederler. STK'ların sundukları hizmetin bu şekilde finansmanında karşılaştıkları güçlük; tedarike açık projelerin çoğunluğunun, pahalı projeler olması ve STK'ların başvuru için getirilen şartlar açısından özel şirket ya da kamu kurumları ile rekabet gücünün olmamasıdır. Macaristan, hizmet sunumunda STK'lar için şeffaf yasal bir biçim üreterek

⁸³⁷ HADZI-MICEVA, a.g.m.

⁸³⁸ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

sivil toplum ile hükümet işbirliği adına önemli bir sistem geliştirmiştir: kamu yararı sözleşmesi. Macaristan mevzuatına göre iki tür kamu yararı statüsü vardır: kamu yararı örgütü ve seçkin kamu yararı örgütü. Seçkin kamu yararı örgütü kategorisi, bir devlet birimi ile sosyal hizmet sunumuna ilişkin özel bir anlaşması bulunan STK'lara ilişkindir. Bu STK'lar, kamu yararı STK'larına tanınan vergi avantajlarına ek avantajlara sahiptirler⁸³⁹.

2.2.2.2.1.3. Örgüte Geri Ödeme Yapma

STK'nın verdiği hizmetin geri ödemesinin yapılması da, STK'nın kamusal finansman yöntemlerinden birisidir. Burada gerçek kişi, hizmet sağlayıcısını seçme hakkına sahiptir; STK'nın sosyal hizmetinden faydalanmayı seçmesi halinde STK'nın sunduğu bu hizmetin bedeli, STK'ya geri ödenecektir. Kural olarak normatif finansman olarak adlandırılan bu finansman desteği, ilgili STK'nın kamusal finansmana ulaşım hakkını düzenleyen bir kamusal sözleşmeye dayanır. Örneğin Macaristan'daki normatif finansman sisteminde bir STK, ilgili bakanlık ile sözleşmeli olarak bir sosyal servis kurumu kurabilir. STK'nın faydalanacağı kamusal finansman, aynı faaliyet alanında devlet tarafından işletilen kuruma bütçeden ayrılan ödenek miktarı ile sınırlıdır. Hırvatistan'da da benzer bir sistem mevcuttur. Kamu hizmetinin sunumunda modernleşme ve piyasa yönelimliliğin yansıması olarak kabul edilen ve özellikle İskandinav ülkelerinde başarı ile uygulanmış kupon sisteminde ise hükümet, vatandaşlara hükümetin görev alanına dahil hizmetler için kupon dağıtır ve vatandaşlar, bu hizmeti almak için hangi kuruma başvuracaklarını seçmekte özgürdürler. Kuponlu sistem; hizmet sağlayıcının seçiminde vatandaşa seçenek vererek, en iyi hizmet sunucu kuruma karar vermek konusundaki tartışmayı ortadan kaldırır. Bu sistem, hizmetten faydalanacak olana seçme özgürlüğü vermek ve rekabet aracılığıyla hizmet kalitesini yükseltmek amaçlarına yöneliktir. Süreç; potansiyel hizmet kullanıcısının, sosyal birime başvurusu ile başlar. Bu başvuru sonucunda kendisine, talep etmeye yetkisi olan hizmetlere dair bir kupon verilir. Bu kupon ile ihtiyaç sahibi kişi,

⁸³⁹ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

kendisine verilen listeden istediği hizmet sağlayıcısını seçme hakkına sahiptir. Belediye tarafından sunulan hizmetten faydalanmayı da seçebilir⁸⁴⁰.

2.2.2.2.2.STK'ların Dolaylı Kamusal Finansmanı

STK'lar arasında, kamu yararına hizmet edenler ve ortak menfaate hizmet edenler şeklinde ikili bir ayırım olduğu ve bu ayırımın, STK'ların dolaylı kamusal finansmana hak kazanımlarında belirleyici olduğu; yukarıda ifade edilmişti. Bir STK, kamu yararı statüsü kazanmış olup olmamasına ya da gördüğü faaliyetin kamu yararına hizmet derecesine göre pek çok dolaylı destekten faydalanabilmektedir. Ortak menfaat örgütlerine ise, demokrasiyi teşvik adına daha düşük düzeylerde destekler sağlanabilmektedir; çünkü ekonomik menfaatin aydınlatılması da, katılımı tesis edecek bir demokratik katkıdır.

Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde çıkartılan kamu menfaati kanunları, hangi koşullarda bir STK'nın kamu yararı statüsü kazanacağı ve bu sayede çeşitli vergi avantajlarından faydalanacağını öngörürler. Hangi eylemlerin kamu yararına yönelik kabul edildiği; genelde "eğitim", "çevre koruma" gibi maddeler halinde tek tek belirtilmiştir. Kamu yararına yönelik bu faaliyetleri sağlayan STK'nın dolaylı kamusal destekten faydalanabilmesi, onun ayrıca kamu parasını uygun harcamasının denetlenebilmesi için yüksek düzeyde şeffaflık ve hesap verebilirlik niteliklerini haiz olmasını da gerektirir. STK'ların yıllık yayınlayacakları raporlar ve kuracakları bir denetleme kurulu, bu amaçla yapılacak uygulamalardandır. Türkiye'de Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun, vakıf ve dernekler için muhasebe standartları getirebilme yetkisi vardır. Ancak ne söz konusu Kurum'un, ne de Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün "dernek ve vakıfların uluslararası muhasebe standartlarına göre mali tablolarını düzenlemeleri" konusunda bilinen bir çalışması vardır⁸⁴¹.

⁸⁴⁰ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸⁴¹ Bu konuda bkz. ŞAHİN, Hayati: "66 Soruda Yeni TTK'da Muhasebe Standartları, Denetim, Denetçi, Raporlama, İlan, Ortaklarla İlişkiler, Şirketler", 14.9.2012, http://www.tusev.org.tr/usrfiles/files/66_SORUDA_YENI_TTK.pdf.

2.2.2.2.2.1. STK'lara Kamu Malının Bedelsiz ya da Düşük Bedele Kullandırılması

STK'lara dolaylı kamusal aktarım olarak kamu malının bedelsiz kullandırılması, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde sıkça uygulanır. STK'ların yasal faaliyetleri için ofis alanı, toplantı salonu, spor tesisi gibi kamu mallarını, daha da sıklıkla belediye mallarını kullanmaları sağlanır. Bu kamusal aktarımlar, çoğunlukla bir yasaya bağlı olarak ve belirli kriterlerin karşılanması halinde yapılırlar⁸⁴².

2.2.2.2.2.2. (Örgüt Tipi ve Gelir Kategorisine Göre) STK'lara Tanınan Muafiyet ve İstisnalar

Bazı ülke yasalarında sadece dernek ve vakıflar için değil, ama tüm kar amacı gütmeyen yasal yapılara muafiyet ve istisnalar tanınmıştır. Diğer ülkelerde ise muafiyet ve istisnalardan yararlanmak için STK'nın ağırlıklı olarak yahut yalnızca kamu yararı faaliyetlerinde bulunması gerekir. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Letonya, Litvanya, Slovakya gibi bazı ülkelerde sadece kamu menfaati örgütü statüsü kazanmış STK'lar değil, ama genel olarak tüm STK'lar vergi muafiyetinden faydalanırken; Bulgaristan ve Slovenya gibi bazı başka ülkelerde sadece kamu yararı STK'ları bu muafiyetten yararlanabilir⁸⁴³. Türkiye'de Kurumlar Vergisi Kanunu madde 1 ve 2'ye göre dernek ve vakıflar, kurumlar vergisi mükellefi değildirler; ancak iktisadi işletmeleri olan dernek ve vakıfların bu işletmeleri, kurumlar vergisi mükellefidirler. Bir vakfın veya derneğin faaliyetlerinin iktisadi işletme oluşturmasının belirlenmesinde devamlılık, ticari organizasyon gerektirme gibi bazı ölçüler vardır. KVK'na göre sadece maliyeti karşılayacak kadar gelir elde edilmesi, kâr edilmemesi veya kârın, kuruluş amaçlarına tahsis edilmesi; bunların iktisadi niteliğini değiştirmez. Kurumlar Vergisi mükellefi olan iktisadi işletmelerin, kar amacı güden ticari kuruluşlarla aynı şekilde vergilendirilmesi; ekonomik faaliyetlerini sosyal fayda yaratma amacıyla yürüten STK'lar için ağır yükler getirmektedir. Dernekler; malvarlıklarının işletilmesinden elde ettikleri gelirler bakımından ise, gerçek kişilerle aynı

⁸⁴² BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸⁴³ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

şartlarda gelir vergisi mükellefidirler⁸⁴⁴. KVK'nun uygulanmasında sendikalar dernek, cemaatler ise vakıf sayılır.

Gelir kategorisine göre ise, STK'ların süreklilik gösterir mal ve hizmet satımı gibi ekonomik faaliyetleri dışındaki bağış, aidat ve diğer gelirleri; sıklıkla vergiye tabi tutulmamaktadır. Slovenya'da STK'ların tüm gelirleri, vergiye tabidir. Estonya ve Letonya'da sadece örgütün kamu yararı hedefine yönelik faaliyet gelirleri, vergiye tabi değildir. Almanya ve Polonya'da sadece örgütün bundan sonraki kamu yararı faaliyetlerini finanse eden gelirleri, vergiye tabi değildir. Litvanya, tüm kar amacı gütmeyen kuruluşları kazanç vergisinden muaf tutmuştur; buna karşılık Litvanya'da her kar amacı gütmeyen kuruluşun, ekonomik faaliyetlerde bulunma hakkı yoktur⁸⁴⁵. Türkiye'de hangi gelir kategorilerinin hangi vergilere tabi olduğu, üst paragrafta belirtilmiştir.

2.2.2.2.2.3. Yardımseverlik İçin Vergi Teşvikleri

Bağışçılara tanınan vergi avantajları; genellikle bir yandan örgütlü eylemi desteklemek, bir yandan da bireysel yardımseverliği teşvik etmek amacını taşırlar. Bağışın, vergi avantajı sağlaması; yöneldiği STK'nın kamu menfaatine yönelik faaliyetler içerisinde olmasını gerektirir. Geleneksel olarak vergi indirimleri ve vergi kredileri biçimlerini haizdirler. Hayırsever bağışları üzerinden vergi indirimleri ile bağışçılar; vergi matrahlarından, STK'ya aktardıkları paranın tamamını ya da bir kısmını düşebileceklerdir⁸⁴⁶. Türkiye'de vakıflara "vergi muafiyeti", vakıflara ise "kamu yararı" statüleri tanınabilmektedir. Bu statülerin dernek ve vakıflara sağladığı avantaj; bağışçıların kendilerine yaptıkları bağışları, vergi matrahlarından belli oranda indirebilmelerine olanak sağlamasıdır⁸⁴⁷. Aralık 2012 verileriyle Türkiye'de vergiden muaf statüdeki vakıfların tüm vakıflar içindeki payı %0,5'tir (249/4603). Kamu yararına sahip statülü derneklerin tüm faal dernekler içindeki oranı ise %0,04'tür (406/93.599). Bordrolu olarak çalışan

⁸⁴⁴ ŞAHİN, Hayati: Bireysel ve Kurumsal Bağışçılar İçin Yasal ve Vergisel Düzenlemeler Rehberi, TÜSEV, Şubat 2013, <http://panel.stgm.org.tr/vera/app/var/files/v/e/vergiselkonularrehberi-web-29-08-13.pdf>, s.8.

⁸⁴⁵ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸⁴⁶ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸⁴⁷ ŞAHİN, s.8.

gerçek kişiler tarafından yapılan bağışlarda, vergi indirimi yoktur. Tüzel kişilerin, vergi muafiyeti olan vakıflara ve kamu yararı statüsü bulunan derneklere yaptıkları bağışlarda uygulanan vergi indirimi; Avrupa ortalamasında %10 iken, Türkiye’de %5 oranıyla sınırlıdır⁸⁴⁸. Özel bir kanunla kurulmuş vakıf veya derneklere ve bazı özel alanlarda faaliyet gösteren vakıf ve derneklere yapılan bağışlarda, vergi öncesi kâr tutarına kadar sınırsız indirim vardır⁸⁴⁹. Hayırsever bağışlar için vergi kredileri ile ise bağışçılar, bağış miktarının bir kısmını vergi yüklerinden düşebilirler. Başka bir deyişle vergi kredisi, toplam vergi borcunu azaltırken; vergi indirimi, vergiye konu olacak geliri azaltmaktadır. Estonya’da özel kişi bağışçılar için düşürülebilecek maksimum tutar, vergiye tabi gelirin %5’i; tüzel kişiler için ise %3’üdür⁸⁵⁰.

Bütün vakıf ve dernekler, amaçlarını gerçekleştirmek için izin almadan bağış alabilirler. İzne tabi olan- Yardım Toplama Kanunu kapsamı dışında kalan haller dışında- bir yardım toplama kampanyası programı çerçevesinde belli bir proje için yardım toplanmasıdır⁸⁵¹. Yardım Toplama Kanunu; yardım toplama kampanyalarını bir dizi şarta bağlayarak, süreci zorlaştırmış ve uzatmıştır. Bu, özellikle doğal afetler gibi hızlı harekete geçmeyi gerektiren durumlarda, bağış toplanmasını aksatmaktadır⁸⁵².

2.2.2.3. Uluslararası Demokratik İşbirliği ve Sorumluluk Kuruluşları

Demokratik devletler, diğer demokratik devletler ve demokrasi ve insan hakları için çalışan devlet dışı aktörler ile işbirliği halinde olmalı ve gayri demokratik rejimlerce temel hakları ihlal edilen mağdurlarla dayanışmalıdır.

⁸⁴⁸ EKMEKÇİ/ DOĞAN YÜCEER/ ŞAHİN/ ÇOKSÖYLER/ MISIRLIOĞLU/ VARON/ LERMİOĞLU YILMAZ/ KARAMAN/ KILIÇALP IACONANTONIO/ ERSEN, s.45.

⁸⁴⁹ ŞAHİN, s.8.

⁸⁵⁰ BULLAIN/ TOFTISOVA, a.g.m.

⁸⁵¹ ŞAHİN, s.8.

⁸⁵² EKMEKÇİ/ DOĞAN YÜCEER/ ŞAHİN/ ÇOKSÖYLER/ MISIRLIOĞLU/ VARON/ LERMİOĞLU YILMAZ/ KARAMAN/ KILIÇALP IACONANTONIO/ ERSEN, s.47-48.

Bir devletin yetkili organları, gayri demokratik duruş ve faaliyetlerini ülke sınırları içinde gerçekleştirebilecekleri gibi; demokrasisi ile ulusal barışını sağlamış bir ülke, uluslararası ilişkilerde aynı demokratik ve barışçıl tutum sergileyemebilmektedir. Özellikle uluslararası alanda hala güç ve ekonomik çıkarlar doğrultusunda hareket edilmektedir.

Demokratik ve barışçıl bir dünya düzeni kurularak insan hak ve özgürlüklerinin garanti altına alınması için uluslararası cezai adalet sisteminin güçlendirilmesi önemlidir. Ülke içi demokrasi gibi uluslararası demokrasi de insanın onur ve değeri ve tüm bireylerin ve halkların eşitliği üzerine kuruludur. Uluslararası Adalet Divanı'nın otoritesinin gün geçtikçe artması ve eski Yugoslavya ve Ruanda için kurulan iki özel uluslararası mahkeme, umutlandırıcı gelişmelerdir. Öngörüldüğü şekilde sürekli bir uluslararası ceza mahkemesinin kurulması ve saldırı, soykırım, insanlığa karşı suçlar ya da savaş suçları gibi uluslararası suçların sorumlularını izlemekle yükümlü kılınacak olması; daha da umutlandırıcı bir gelişmedir.

SONUÇ

Çalışma, ulusal zenginliğimizin demokratik kullanılıp kullanılmadığını tespitiye yöneliktir. Demokrasi; kamu işlerinin karar ve yürütümüne, herkesin eşit şekilde katılma ve kendi düşün ve çıkar farklılığı ile katkıda bulunma hakkına dayalı yönetim biçimidir. Temsili demokrasilerde bu hak, iki hakta somutlaşır: siyasal eşitlik hakkı ve toplumsal denetim hakkı. Türkiye'nin ulusal kaynak ve zenginliklerinin, siyasal eşitlik hakkı ve toplumsal denetim hakkı çerçevesinde kullanılması konusundaki siyasi irade(sizlik); usul ve esas bakımlarından incelenmiştir. Bu şekilde bütçe hakkının aktörlerinin, siyasal eşitler olup olmadıkları ve bütçe süreçlerinin, denetime ne kadar imkan tanıdığı ortaya konulmuştur.

Bütçe hakkının ilk aktörü, hakkın sahibi olan halk ya da ulustur. Halk/ ulus, çıkarları ve adalet anlayışları birbirinden farklı farklı insanları bir araya getirmiş bir kavramdır. O nedenle, insanlık tarihinin adalet manzumesi olan İnsan Hakları; ulus dahilindeki her bireyin kullanabilmesi için, bütçe hakkını sınırlar. Yaşamda, bütçe hakkı ile karşılaşan ve bir arada var olabilmek için bütçe hakkını sınırlayan ve/veya sınırlanan haklar; yaşama hakkı, mülkiyet özgürlüğü, inanç hürriyeti, ayrımcılığa uğramama hakkı, mali kaynak ayırımına ihtiyaç duyan tüm sosyal haklar, barış hakkı, gelişme hakkı ve hayvanların haklarıdır.

Kişinin, insan onuruna yaraşır bir halde yaşar kalmasına ancak yeten gelir dilimi; vergilendirilmemelidir. Türkiye'de karmaşık bir usulle belirlenen ve mevzuatta asgari geçim indirimi adı altında geçen düzenleme; asgari yaşamsal harcamalar tutarını, asgari ücretin yaklaşık yarısı olarak hesaplamıştır. Türkiye'de 16 yaşını doldurmuş işçiler için net asgari ücret, yaklaşık 804TL'dir; bir bekar çalışanın yaşamını idame ettirebilmesi için gerekli tutar ise, yaklaşık 1.135TL. Türkiye'de bütçe hakkı kullanılarak vergilendirme yoluyla dar gelirli insanların yaşama hakkına hukuka aykırı müdahale mevcuttur. Asgari yaşamsal gelir politikası ise, sosyal güvenlik rejimi ile yerine getirilir. Temel besin, sağlık, konut, giyim, gelir, eğitim ve ulaşım ihtiyaçları karşılanmadığı ölçüde kişilerin; bütçe hakkı kullanılarak bu

sefer harcama yoluyla yaşama haklarına hukuka aykırı müdahale söz konusu olur. Bu hukuksuz müdahalenin mağduru, yine dar gelirli insanlardır.

Oysa bireylerin, devlet şeklinde örgütlü bir yapı içerisinde bulunmalarının ve bu örgütlü yapının kurallarına uymalarının nedeni, iyi yaşamsal koşullara sahip olmaktır. İyi yaşamsal koşulların, parasal bir karşılığı vardır. Bu parasal karşılık; kamusal harcamalara katılım yükü, yani vergidir. 15. Yüzyıl'da günümüzün devleti ile verginin, aynı anda tarih sahnesine çıkmalarının ve birbirlerine dayanak olmalarının nedeni; budur. Ardından 18. Yüzyıl'da gerçekleşen devrimler, bu parasal paylaşımın temel ilkelerini belirlemişlerdir. Bunlardan biri, herkesin mali gücüne göre vergi ödeme hak ve yükümlülüğünü belirleyen ilkedir. Herkesin mali gücüne göre vergi ödemesi, eşitlik ilkesinin/ ayrımcılığa uğramama hakkının; vergi hukuku alanındaki izdüşümüdür. Bununla beraber mali güç; sadece eşit vergilendirmenin değil, eşit kamu harcamasının da ölçüsüdür. Kişilerin mali güçleri değiştikçe, faydalanmaya öncelikle ihtiyaç duydukları kamu harcamaları da farklılaşır. Varlıklı bir kişi için güvenlik ve karayolu ile ulaşım harcamaları öncelikli olabilecekken; dar gelirli bir kişi için vazgeçilmez olan, sosyal harcamalardır. Türkiye'deki durum incelendiğinde, dolaysız vergilerin düşüklüğü ve kayıt dışılık nedeniyle dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki yüksek payı sonucu vergi gelirlerinin %63'üne yüksek servet ve/ veya gelir sahibi ile düşük gelirlinin aynı oranda katıldığı bir yapı karşımıza çıkar. Dolaysız vergiler sistemi ise; servete işaret eden gelir unsurları yerine, ağırlıklı ücreti vergilendirir. Türkiye'de ücretliler; vergiyi ödeme zamanı, vergiye tabi kazanç ve iratlar, vergi matrahına ulaşmak için gelirden indirilebilir giderler ve vergi teşvikleri açısından diğer gelir gruplarına nazaran dezavantajlı bırakılmışlardır. Mali gücün en önemli göstergesi olan servet ise, Türkiye'de çok düşük oranlarda vergilendirilmektedir. Buna karşılık, genellikle düşük gelir grubuna ait emek kesiminin ayrımcılığa uğramama hakkı; temel olarak harcamalar yoluyla ihlal edilmektedir. Çünkü Anayasa; kaynak ayrımı konusunda 1. kuşak haklar için getirmediği bir sınırlamayı, orta ve özellikle düşük gelir grupları için vazgeçilmez olan Sosyal Haklar için getirmiştir. T.C. Anayasası'nın 65'inci maddesine göre Devlet'in sosyal haklar konusundaki yükümlülüğü, "mali kaynaklarının yeterliliği" ölçüsü ile sınırlıdır. En çok faydayı yüksek gelir gruplarına sağlayan mülkiyet, ticaret

ve girişim haklarının ihtiyaç duyduğu güvenlik ve alt yapı harcamaları için mali kaynak yeterliliği sınırını getirmeyen Anayasa; sağlık hakkı, eğitim hakkı, insan onuruna uygun yaşam standardı sağlayan bir gelir hakkı, barınma hakkı ve gıda hakkını sınırlamıştır. T.C. Anayasa Mahkemesi de; sosyal hakların, hakkı ihlal edilenlere hakkını talep hakkını tanımadığını kabul etmektedir. O halde Anayasa Mahkemesi; 1. Kuşak Hakların esas yararlanıcıları ile 2. Kuşak Hakların esas yararlanıcılarını, hukuki durumları farklı kişiler olarak tanımlamakta ve bu nedenle 1. Kuşak Hakların esas yararlanıcıları lehine diğerlerini sınırlayan "kaynakların yeterliliği ölçüsü" mali düzenlemesini, eşitlik ilkesine ve dolayısıyla hukuka uygun bulmaktadır. Türkiye'de düşük gelir gruplarının vergilendirmede ve kamu harcamalarından faydalanmada ayrımcılığa uğramama hakkı, yüksek gelir gruplarının faydasına ihlal edilmektedir.

Devlet yaşamında bütçe hakkı ile karşılaşan ve ulusal zenginliğin toplumsal paylaşımındaki demokrasi açığını tespit ederken ele alınması gerekli bir diğer hak, mülkiyet hakkıdır. Özel mülkiyet hakkının üretim araçlarını da içerir şekilde tanındığı ülkelerde, kimsenin mülkiyet hakkına finansal durumunu temelden sarsacak oranda bir vergi getirilemez. Söz konusu, özelleştirme yoluyla ulusun mülkiyet hakkına müdahale olduğunda; hakkın sınırlama güvencelerinden "müdahalenin, kamu yararı açısından zorunluluğu", sıklıkla gündeme gelir. İdari işlemlerde kamu yararına uygunluk; işlemin, siyasal ya da kişisel çıkarların gerçekleştirilmesine yönelik olmamasını gerektirir. Bu doğrultuda kapitalizasyon değeri 51,2milyon ABD Dolar'ı olan SEKA Balıkesir İşletmesi'nin, büyük bir medya gücünü elinde tutan ve iktidar yanlısı bir gruba 1,1milyon Dolar'a satış kararını iptal eden idare mahkemesi kararını Danıştay; "zarar eden, rantabl çalışması zor olan ve arsa/arazi değerleri yüksek olan firmalar için, tasfiye veya net aktif değer yöntemlerinin kullanılması" gerektiği, işletmenin tasfiye değerinin yaklaşık 4,7milyon ABD Dolar'ı olduğu, değerlemeden amacın "toplum refahının arttırılması" olduğu, özelleştirmenin toplumsal faydaya hizmet etmesi için "özelleştirme sonrası düzenlemelerinin iyi yapılması", "işletmenin satışında, karlı olan firmalar için uygun görülen indirgenmiş nakit akım yönteminin esas alınarak İşletme için bulunan eski değer referans alınması'nın Özelleştirme Kanunu'nun değerlendirme yöntemlerine

ilişkin "satış konusu kuruluşların değerinin daha etkin ve sağlıklı bir şekilde belirlenmesi ve kamu mallarının, gerçek değerlerinin üzerinde özelleştirilmesinin sağlanması" gerekçesiyle bağdaşmadığı, bu nedenle kamu yararına ve özelleştirmenin amacına uygunluk bulunmadığı gerekçeleriyle onamıştır. Diğer yandan Türkiye'de özelleştirmeler; sermayenin tabana yayılması hedefini gözeterek hisse senetlerinin halka arzı şeklinde değil, büyük çoğunlukla yüksek sermayedarlara hitap edecek şekilde blok satış yöntemiyle yapılmaktadırlar. Sayıştay'ın 2004'te TBMM'ye sunduğu Enerji Raporu'nda incelemeye alınan Yap İşlet Devret modeliyle yapılan 29 santralin ilana çıkmamış, bunlarla ilgili başka şirketlerden teklif alınmamış ve ihale yapılmamış olduğu tespit edilmiştir. Buna ek olarak Sayıştay raporları; şirketlerle imzalanan sözleşmelere kamu aleyhine hükümler konduğunu ve şirketlerin, maliyetlerini yüksek göstererek %85'lere varan oranlarda kar elde ettiklerini göstermektedirler. Bunun sonucu olarak, incelemeye konu santrallerin işletmede oldukları 4 yıllık süre içerisinde 2,3milyar Amerikan Dolar'ı zarar meydana gelmiştir. O halde, bütçe hakkı kullanılarak özelleştirmeler yoluyla ulusun mülkiyetine müdahale; büyük sermayedarlar lehine ve özellikle de hükümete yakın büyük sermayedarlar lehine, düşük ve orta gelirli aleyhine hukuka aykırı olarak gerçekleştirilebilmektedir.

Bütçe hakkının devlet yaşamında karşılaştığı ve aralarında uzlaştırıldıkları bir diğer özgürlük, inanç hürriyetidir. Fransa'da dinin kamusal finansmanı; tarihi gelişim süreci içerisinde elde ettiği finansal avantajlar ile Katolik Kilisesi ve onun kültürünü yaşayan kimselerin, diğerleri karşısında ayrıcalıklı bir konum sergilemesi ve bunun da; devletin, herkesin dinini bireysel ya da topluca ifade etme özgürlüğü karşısındaki tarafsız görüntüsünü zedelediği gerekçesiyle ve pratik nedenlerle meşrulaştırılmaktadır. Çünkü din hizmeti, kural olarak kamu yararına bir faaliyet değildir. Nitekim Avrupa Birliği Vakıf Statüsü Hakkında Konsey Yönergesi Tasarısı'nda saymaca usulle belirlenmiş kamu yararına faaliyetler arasında, dini amaca yönelik faaliyetler bulunmamaktadır. Liberal ekonomik sistem ilkeleri de, dinin kamusal finansmanını dışlarlar. Bu nedenle, dinin kamusal finansmanını hukuki olarak gerekçelendirmek gerekmektedir. Fransa'da bu hukuki gerekçe, eşitlik ilkesi olmuştur. Türkiye'de ise dinin

finansmanı, tamamen farklı bir hukuki gerekçeye dayandırılmaktadır. Kendisini çoğunlukla geleneksel aidiyetlerle tanımlayan bir toplumda dini inançlar, istismara açık bir alan oluşturduğundan; devlet eli ile sünni kurumsallaşma, eğitim ve ibadet, laik düzenin ve inanç özgürlüğünün garantörü olarak kabul edilmişlerdir. Bugün ise eğitim, sağlık, konut ve insan onuruna yaraşır bir gelir düzeyi başta olmak üzere öncelikli ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak; kültün kamusal finansmanının Türkiye'ye özgü hukuki gerekçesi, yeniden sorgulanmalıdır. 2004 yılında dini vakıf ve derneklere bütçeden ayrılan pay dışında din sektörüne ayrılan ulusal kaynak, yoksullukla mücadeleye ayrılan ulusal kaynağın yaklaşık 1/3'üne denk gelmektedir.

Öte yandan devletin, bütçe hakkını kullanarak ulusal zenginliği vergi harcamaları ve diğer kamu harcamaları yoluyla toplumun benimsediği inançlardan, dinlerden ya da mezheplerden sadece bir ya da birkaçının mensuplarına yönlendirmesi ve bu şekilde, geriye kalan inanç mensupları üzerine daha fazla vergisel yük bindirmesi veya onlara hizmet sunmayı reddetmesi; bütçe hakkı kullanılarak inanç hürriyetine hukuka aykırı müdahaledir. Türkiye'de din ölçütü ve hatta sadece İslam dininin tek bir mezhebi ölçütü esas alınarak, ibadethanelerden sadece cami ve mescit için yapılan her türlü bağış ve yardıma %100 oranında vergi indirimi uygulanmaya başlanmıştır. Buna ek olarak Türkiye'de din görevlilerinden sadece imamların ücretleri, gelir vergisinden istisna edilmiştir. Vergisel avantajlar bir yana, Türkiye'de inanç hürriyetine yönelik en önemli ihlaller; kamu harcamaları/hizmetleri alanında yaşanır. Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden karşılanan zorunlu din eğitimi, tam anlamıyla tek bir dinin eğitimini konu almaktadır. Yine Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden finanse edilen imam-hatip okulları, İslam dini eğitimini Sünnilik kapsamında vererek vaiz yetiştirmektedirler. Diyanet İşleri Başkanlığı da, Alevileri ve diğer dinsel ya da inançsal toplulukları ve inançsızları dışlayıcı bir yapıdadır. Kilise Vergisi uygulamalarından farklı olarak Türkiye'de İslam dinine ve Sünni mezhebine ait olmayan kişiler, bu gerekçeyle bu mezhebe uygun olarak sunulan din hizmetlerini vergileriyle finanse etmekten hiçbir şekilde kaçınamayacakları gibi; din hizmetlerinin kamusal finansmanına katıldıkları gerekçesiyle kendi inançlarının din hizmetini de, kamu hizmeti olarak alamamaktadırlar.

İnancından ötürü ayrımcılığa uğramama hakkı kapsamında ele alınması gereken diğer toplumsal grup, inancından ötürü bir aynı vergi türü olan askerliği reddeden vicdani retçilerdir. Türkiye’de askerlik zorunludur ve askerliğe alternatif bir sivil kamu hizmeti, mevcut değildir. Sadece erkekler için getirilmiş bu yük, kişinin inancından ötürü ayrımcılığa uğramama hürriyetinin yanı sıra; savunmanın, teknolojik ilerlemelerle artık cephede karşı karşıya gelmek anlamına gelmediği bir günümüzde, kişinin cinsiyetinden ötürü ayrımcılığa uğramama hakkının da ihlalidir.

Bütçe hakkı ile karşılaşan diğer hak kategorisi, üçüncü kuşak haklardır. Dayanışma hakları adı verilen üçüncü kuşak haklarda ulusun bütçe hakkının karşısında ayrı ayrı tüm bireylere, uluslara, geçmiş ve gelecek kuşakları ile insanlığa ve hatta hayvanlara ve doğanın diğer bileşenlerine ait haklar bulunmaktadır.

Dayanışma Hakları’ndan Barış Hakkı’na bütçe hakkı kullanılarak yapılan müdahale, kamu güvenliği ve ulusal savunma harcamaları ile gerçekleşir. Yurt içinde ya da uluslararası düzeyde düşmanca ilişkiler kurma biçimini sergileyen ve her toplumsal ve siyasi meseleyi, ancak asayiş yönüyle değerlendirme kabiliyeti bulunan yönetimler; küresel anlamda da bir tehdit olduklarından, diğer yönetimlerin de askeri varlıklarını eritmeleri konusunda birer engeldirler. Bu doğrultuda Soğuk Savaş, küresel ölçekte maliyetli bir silahlanma artışına neden olduğu gibi; doğrudan ya da dolaylı olarak Angola, Mozambik ve Nikaragua gibi gelişmekte olan ülkelerde bir takım iç ve bölgesel çatışmaların da nedeni olmuştur. Soğuk Savaş’ın ardından ABD ve Avrupa ülkelerinde askeri harcamalar azaltılmıştır. Burada tek istisnayı; NATO üyesi olan, AB üyesi olmayan Türkiye teşkil etmektedir. 2012 verileriyle Türkiye, GSYH’sının %2,3’ünü askeri harcamalara ayırmıştır. Demokratikleşme sürecinde geri kalmış ülkelerdeki militarizasyonun negatif etkilerini; başta kadınlar ve çocuklar olmak üzere, o toplumlardaki sosyo-ekonomik olarak en dezavantajlı gruplar yüklenmektedirler. YENTÜRK, 1,5milyon görelî yoksul haneye ayda 295,5TL düzenli gelir verilmesi için askeri harcamaların %5 azaltılmasının yeterli olduğunu hesaplamıştır. Askeri harcamalarda AKP hükümeti ile görülen gerilemeye rağmen, iç güvenlik harcamalarında artış gözlenmektedir.

Gelişme hakkının ise, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde karşılığı bulunur. Gelişme hakkının ulusal düzeydeki mali karşılığı; yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere kaynak akışının yanı sıra, vergilendirme ve kamu kaynaklarından yararlandırma bakımından özellikle azınlıklara yönelik ayrımcı düzenleme ve uygulamada bulunulmamasıdır. Gelişme hakkının uluslararası düzeyde karşılığı ise; gelişmiş ülke insanlarından devlet, devletler birliği ya da gönüllü kuruluşlar aracılığıyla az gelişmiş ülke insanlarına kaynak akışıdır. Yani gelişme hakkının, uluslararası norm olarak mali hukuk karşılığı küresel yeniden dağıtımdır. Uluslararası kaynak aktarımlarının şarta bağlanması, hatalı gelişme politikalarını da düzeltici olabilmektedir. Bu doğrultuda bireylerin kişi özgürlükleri ile sosyal ve kültürel hakları üzerinde baskı oluşturan silahlanma, yerli halkın yerinden edilmesi, tarımla uğraşan halkın yerinden edilmesi veya makul olmayan ölçüde çevresel tahribe yol açan projeler; artık uluslararası örgütlerce yardım ya da tavizkar borçlanma olanakları yoluyla desteklenmeyeceklerdir. Birleşmiş Milletler 1995 Kopenhag Toplumsal Kalkınma Dünya Zirvesi'nde, gelişmiş devletlerin, milli gelirlerinin %0,7'sini resmi kalkınma yardımı olarak az gelişmiş devletlere aktarmaları hedefi teyit edilmiş ve bu yardımların artırılması taahhüt edilmiştir. Küresel yeniden dağıtıma karşılık gelen kalkınma yardımlarının dünya genelinde toplamı, yıllık 100milyar Dolar'ın biraz üstündedir. Yani zengin ülkeler, fakir ülkelere yardım için fazla kaynak ayırmak istememektedirler. Ancak Batı'da sürmekte olan ekonomik kriz, bu isteksizliği azaltmıştır. Türkiye'nin 2010 ve 2011 yıllarında aldığı toplam yardım, 1047 ve 839milyon Dolar'dır. 2013 için ise sadece Avrupa Konseyi'nin Türkiye'ye ayırdığı yardım ödeneği, 902,9milyon Avro'dur. Bu yardımın hukuk devleti ve insan hakları alanı başta olmak üzere adli sistemin önemli reformları; taşıma, tarım, gıda güvenliği, çevre, iklim değişikliği ve enerji konularında AB mevzuatına uyum; ekonomik ve sosyal rekabet ve gelişme; sivil toplum, kadın-erkek eşitliği, dezavantajlı ve savunmasız toplumsal gruplar ve komşularla iyi ilişkilerin geliştirilmesi için ayrıldığı bildirilmiştir. Gelişmiş ülkelere yapılan kalkınma yardımlarının gelecekte daha önemli miktarlara ulaşması halinde, bu yardımın gelişme hakkının çıkış noktası olan "dünya kaynaklarının paylaşımında adalet" hedefine ulaşmadaki etkisi; küresel servet ve gelirin

dağılımı ile ölçülebilecektir. 1960 ve küreselleşmenin başladığı yıl olan 1980; ülkelerin GSYH'larına göre küresel gelir dağılımındaki eşitsizliğin ani sıçrama yaptığı yıllardır. Bu eşitsizlik, 1960-1980 arası sabit kalmış; 1980'den 2000'e kadar ise, farklı oranlarda artış seyri göstermiştir. 2000'den itibaren ise, düşüş eğilimine geçmiştir. Bugünün rakamları ile ve ülkeler yerine bu sefer bireyler bazında küresel gelir dağılımı eşitsizliği ortaya konulduğunda; tüm dünyanın gelirlerinin yarısını, dünya nüfusunun %8'i almakta ve geri kalan yarısını, %92 paylaşmaktadır. 1789 Devrimi'ne yaklaşılana dönemde Fransa'daki gelir dağılımına yeniden dönüldüğünde; toplumun üç sınıflı bir yapı sergilediği, ruhban sınıfı ile asiller sınıfından oluşan imtiyazlı sınıfın toplumun %2'sini temsil ettiği, buna karşılık Fransa'nın toplam gelirinin yarısını kullandığı, %98'lik nüfusun ise kalan yarısını kullandığı hatırlanır. Gelir dağılımında adalet bakımından, "Özgürlük, Eşitlik, Kardeşlik Devrimi" evveli dönemden bugüne insanlık; fazla yol katedememiştir.

Hisseden canlı varlıklar olarak hayvanların haklarına gelindiğinde, her ne kadar bazı ülkelerde insanların istek ve çıkarlarından bağımsız olarak hayvanlara sınırlı şekillerde var olma hakkı tanınmaya başlandıysa ve hayvanlarla ilgili, mal statüsünden farklı bir statüye ilişkin gelişmeler yaşanmaktaysa da; genel olarak hayvanlar- meselenin etik yönü bir yana, zenginliğin üretimindeki katkılarına rağmen- insanlar için birer tatmin, ticari rant ve araştırma aracından ibarettirler.

Bu noktaya kadar bütçe hakkının çatıştığı insan hakları bakımından çatışmanın nasıl uzlaştırıldığı, yani hangi hakkın ne ölçüde sınırlandırıldığı ele alınarak; ulusça ortak üretilen kamusal kaynakların, hangi özel kişi ya da gruplara nasıl transfer edildiği ortaya konmak istenmiştir. Temsili demokrasiyi somutlaştıran haklardan siyasi eşitlik hakkı bakımından durum analiz edildiğinde; Türkiye'de dar gelirliler karşısında orta ve üst gelir düzeyi sahipleri, dar ve orta düzey gelirliler karşısında üst gelir düzeyi sahipleri, üst gelir düzeyi sahipleri arasında sermaye ya da medya gücü ile siyasal iktidarların gücünü arttırma olanak ve kabulü olanlar siyasal olarak daha eşittirler. Yani Türkiye'de ulusal zenginlik; bütçe hakkı kullanılarak, yüksek gelir gruplarına doğru transfer edilmektedir. Bu nedenle Türkiye, OECD

lkeleri arasında Meksika'dan sonra gelir dağılımındaki eğitsizliğin en yüksek olduğu ülkedir.

Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, kapitalist ekonomik sistemin mevcut olduğu hallerde daha yüksek birikim ve gelirlilerden, daha dğk gelirlilere doğru devlet müdahalesi ile zenginlik aktarımı gerekliliği; kiğisel etik- sosyal bağlar kapsamına indirgenerek tartışılacak bir mesele değildir. Neden? Çünkü kapitalizm (anamacılık), anamala dayanan ve kar amacı güden üretim düzenidir. Ekonomik bakımdan üstün durumun, tekelleşmenin ve piyasa oyunlarının kiğiler arasında fırsat ve olanak eğitsizlikleri yaratması nedeniyle; kapitalist sistemde, çalışmaya ve başarıya bağlı servet ve servet geliri dağılımı gerçekleşmemektedir. Kapitalizmin, gelir dağılımında adaleti bozucu diğer etkisi; işçinin iş yerinde yarattığı zenginlik (katma değer) oranında değil, emek gücünün emek piyasasında belirlenen fiyatına göre ücret almasıdır. Sermayenin kıt, işgücünün bol olduğu üretim ortamında özel kiğiler- üretim araçlarının mülkiyetine sahip olabiliyorlarsa- gelirin önemli kısmını kendileri alacaklar; üretimin kr da -örneğin kamuya dönmek yerine- yine bu özel kiğilerde kalacaktır. Bu nedenle kapitalist ekonomik sistem sürdürülmek istendiği müddetçe bu sistemin, gelir dağılımına küçük bir azınlık lehine eğitliği bozucu müdahalesini mali politikalarla bertaraf etmek; demokrasinin gereğidir.

Bütçe hakkı, ulusa ait bir hak ise ve Türkiye, nüfusunun çoğunluğu Türk-İşe hesaplanan yoksulluk sınırının altında gelire sahip bir ülke ise; neden Ulus, bu hakkını çoğunluk aleyhine bir grup azınlık lehine kullanmaktadır? Bu noktada Ulus'a ait bütçe hakkının, gerçekte kim ya da kimlerce kullanıldığının; yani Türkiye'deki bütçe usulünün demokratik karakterinin ortaya konması gerekmektedir.

Bütçe süreci; hükümetin, bütçe politikasını belirlemesiyle başlar. Bütçe politikasının belirlenmesinin ardından, anayasal hedeflere uygun olarak saptanmış öncelikler doğrultusunda idareler ve maliye ya da hazine bakanlığı arasında kaynakların çeşitli fonksiyonlara tahsisi konusunda müzakere yürütülür. Finlandiya'da bilgilenme özgürlüğü yasası çerçevesinde, bakanlıkların revize edilmiş bütçe projeleri; kamuya açılır. Pek

çok ülkede parlamenter komisyonlar, parlamento'ya sunulmadan evvel bütçenin yazım aşamasının ilerleyiş durumu hakkında bilgilendirme istemeye yetkilidirler. Parlamenterler, bütçenin yazımında temel teşkil eden dokümanları talep edebilirler. Türkiye'de ise bu aşama, şeffaflaştırılmamıştır. Ardından, Parlamento'ya sunulmak üzere bütçenin hükümetçe yazımı tamamlanır. Türkiye'de bütçeler; bütçenin birliği, bütçenin genelliği, bütçenin kesinliği, performans denetimine imkan verecek şekilde bütçeleme, mali durum ve politikalarla ilgili bütçe tasarısı ile birlikte Parlamento'ya ayrıntılı ve net bilgi sunma, vatandaş bütçesi hazırlama, yıl içi raporları yayınlama ve Sayıştay'ın kapsamlı denetimi ilke ve gereklerine aykırı şekilde oluşturulmaktadır. Yani Türkiye'de bütçeler, Parlamento ve STK'lar ile halkın katılımına olanak verecek biçimde şeffaf hazırlanmamakta; bu sayede hükümet, bütçenin hazırlanması alanında tekelleşmiş bir görüntü çizmektedir.

Bütçenin onaylanması yetkisi ise, Parlamento'ya aittir. Parlamentolara, yürütme organları karşısında demokratik değer verilir. Çünkü muhalefetin sesi, ancak parlamentolardan duyulur. Ancak Türkiye'de Meclis'e atfedilen değer; demokrasi değil, tek bir parti çoğunluğu sağlayarak uzun süre görev yapacak hükümetler ortaya çıkarmaktır. Bu doğrultuda %10 barajının getirildiği 1983'ten beri ilk defa 2002 seçimlerinde %45 kadar yüksek oranda oy, değerlendirme dışı bırakılmış; %34,4 oy alan AKP, %66,4 oranında milletvekili sayısı ile tek başına Anayasa değişikliği yapabilecek sayıya yaklaşmıştır. Seçim barajının yanı sıra, Türkiye; demokratik kültürün de yönetimde karşılığını bulamadığı bir ülkedir. Tek çatılı, sınırlı üyeli ve belirli prosedürlü çalışma biçimli nitelikleri ile Parlamento'nun doğasından kaynaklanan nispi takip edilebilirliği ise; gece yarısı yasaları, yasama oturumlarının son bir-iki haftasına sıkıştırılan yasalar, birbiriyle ilgisiz pek çok konunun içine boca edildiği torba yasa uygulamaları, sürekli değiştirilen kanunlar ve sistemsiz kanun yazma biçimleri ile engellenmeye çalışılmaktadır. Türkiye'de 40 kişilik Bütçe Komisyonu'nun 25 üyelik kontenjanı, iktidar grubuna ya da iktidar gruplarına verilmiştir. Bu sayede Komisyon'un en az yirmi beş üyesi, iktidar partisi/ partileri üyelerine mensup kişiler olmaktadır. İktidar partisi üyelerinden kalan sandalye ise, muhalefet ve bağımsız milletvekillerine

temsili ağırlıkları dikkate alınarak verilmektedir. Komisyon'a başkanlık etme yetkisinin muhalefette olması uygulaması, Türkiye'de mevcut değildir. Meclis'te, bu komisyon dışında başka bir finansal komisyon bulunmamaktadır. Bütçenin görüşüleceği Genel Kurul'da iktidar partisinin sandalye sayısının fazla olacağı açıktır. Ayrıca Cumhurbaşkanının da, bütçe kanunları üzerinde veto yetkisi bulunmamaktadır. Hükümetin parlamentoya düzenli rapor vermesi suretiyle Meclis'in gerçek gelir ve giderlere ilişkin verileri devamlı olarak inceleyebilmesi ve onaylanan bütçe ve gerçek gelir ve giderler arasında önemli sapmalar olmadan sorunlara müdahale edilebilmesi imkanı da, Türkiye'de mevcut değildir. Bu haliyle Türkiye'de bütçe süreci, hükümetin bütçesini onaylamaya meyilli iktidar partisi/ partileri güdümünde ilerletilerek sonuçlandırılmaktadır.

Bütçe tasarısının hazırlanması, kanunlaşması ve uygulanmasında katılıma kapalı şekilde yetki kullanan hükümeti, denetim ile frenleyerek; bu süreçlerin ekonomik, insan haklarına uygun ve suçtan arınmış şekilde yürütülmesini sağlayabilen bir mekanizma mevcut mudur? Bütçe uygulandıktan sonra hesapların denetimi, Türkiye'de Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. Bir denetimin etkinliği; denetçilerin bağımsızlığına, tüm kamu hesaplarının denetime açıklığına, denetçinin denetimle ilgili tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmesine ve hükümetin, tüm işlemlerinden ve ihmal ettiği şeylerden tam sorumluluğuna, bu konuda herhangi bir bağımsızlıktan yararlanamamasına bağlıdır. Türkiye'de yüksek denetim organları, sınırlı bir bağımsızlığa sahiptirler. Yargı'da görevli yargıç ve savcıların tayin, terfi ve özlük işlerini üstlenen Kurul; iktidar partilerinin etkisi altındadır. Böyle olunca yüksek denetleme kuruluşları; hangi denetimleri yapacaklarına karar vermek açısından, sınırlı bir takdir yetkisi kullanmaktadırlar. Bu sınırlılık; mali yönetim açısından, kamu harcamalarının üçte birinden fazlasının denetim dışı kalması ile sonuçlanmaktadır. Sayıştay'ın denetim yetkisi, yasa ile doğrudan da sınırlanmaya çalışılmaktadır. Bu doğrultuda mevcut iktidar partisince Sayıştay'ın denetim yetkisini sınırlamaya dönük pek çok yasal girişim, ana muhalefet partisi milletvekillerinin Anayasa Mahkemesi'nde açtığı dava sonucu iptal edilmiştir. Yargının karşı karşıya olduğu diğer zorluk, görevini yerine getirmek için yeterli personel ve bütçeye de sahip olmamasıdır. Sayıştay'ın ve dolayısıyla kamuoyunun denetim yetkisini kıran

diğer husus, var olan yasalara aykırı fiili uygulamadır. Bu doğrultuda 2012’de Sayıştay’a bilgi vermedikleri için denetlenemeyen kurumlar; Başbakanlık, Milli İstihbarat Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, GAP, Gelir İdaresi Başkanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Kalkınma ve Maliye Bakanlıkları, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı’dır.

Türkiye’de bütçenin politika oluşturma, hazırlanma ve uygulanma süreci katılımcılığa kapalı şekilde hükümetlerce yürütülmekte; sürecin ekonomik ve hukuka uygun yürütüldüğünün denetimi ise, mevcut iktidarcı yapılan düzenlemelerle baskılanmaya çalışılmaktadır. Yani Türkiye’de bütçe sürecinde fren ve kontrol mekanizması işlememektedir. Demektir ki, bütçenin tamamında baskın yoğunlukla belirleyici olan; hükümet ve meclis çoğunluğunu oluşturan iktidardır. Peki “hükümet ve meclis çoğunluğunu oluşturan iktidar” kimdir? Türkiye’de Cumhuriyet, yönetici sınıfça öngörülmüş bir modernleştirme hareketidir. Siyasi kültür, halk nezdinde mevcut değildir; demokratik hak talepleri, siyasi gücü olmayan azınlık gruplarca yürütülmüştür. İleriki zamanlarda halk nezdinde oluşan siyasi kültür ve demokratik hak talepleri; şiddete mahal verdikleri gerekçesiyle, Anayasal düzeyden başlayarak baskılanmış ve hükümetlerin yetkileri arttırılmıştır. 1971 Muhtırası ile üniversite özerkliğinden, ifade hürriyetine demokratik haklar sınırlandırılmış; 1980 Darbesi döneminde pek çok kişi, düşünce ve şiddet içermeyen faaliyetlerinden ötürü cezaevine girmiş ve çeşitli işkencelere maruz kalmışlardır. 2002’den beri süren AKP Hükümeti döneminde ise tutuklu ve hükümlü sayısı iki kat artmıştır. Bilgilenme, düşünce, ifade ve örgütlenme haklarının baskılandığı Türkiye’de kişilerin, siyasi çıkarlarının farkına varma ve bu doğrultuda yönetime katılma demokrasi ortamı; mevcut değildir. Böyle olunca “hükümet ve meclis çoğunluğunu oluşturan iktidar”, dönem yönetimindeki bir grup insandan ibaret kalmaktadır.

Yetkiyle doğru orantılı şekilde sorumluluğun da arttığı Hukuk Devleti prensibi göz önünde bulundurulduğunda ulusal kaynakların yönetimini ve dolayısıyla yoksulluğa, ayrımcılığa, yetersiz eğitime ve toplumsal yaşamın her sorununa müdahale yetkisini tekelinde tutan "hükümet ve meclis çoğunluğunu oluşturan iktidar"ın; sorumluluk hukukundaki durumu nedir? Anayasa; (ister seçilen olsun, ister atanan) kamu görevlilerinin haksız işlemlerinden zarar gören herkesin, zararının tazminini Devlet'ten isteyebileceğini öngörmektedir. Zarar gören, Anayasa'nın 129. maddesi uyarınca bakanlığa karşı dava açacak; bakanlık, bakanın kusurundan dolayı ödemek zorunda kaldığı tazminatı adliye mahkemesinde bakana rücu edecektir. Ancak bakanlıkta hesap işlerinden sorumlu kişinin, amiri olan Bakan'a rücu işlemini başlatması, Türkiye gibi profesyonel yönetim ve hukuk devleti anlayışının yerleşmemiş olduğu ülkelerde fiilen çok güçtür; meğer ki söz konusu bakan, kendisini hukukla bağlı hissetsin. Bu nedenle, bakanlara kusurlarının sorumluluğunu yükletecek olan; ya rücu mekanizmasını işletecek olan idare mahkemesi, ya da bakanı kişisel kusuru ile verdiği zararı tazmine mahkum edecek hukuk mahkemesidir. Bu noktada ise hakimlik teminatının yetersizliği, yeni bir fiili engel olarak karşımıza çıkar. Cezai sorumluluk konusunda ise bakanların imtiyazlı konumu, anayasal düzeyde belirlenmiştir. Bakanların görevleriyle ilgili her türlü suçtan sorumluluğu, Meclis soruşturması yoluyla ilgili bakanın TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği Yüce Divan'a sevk kararı ile sağlanır. Bu usul, eski bakanlar için de geçerlidir. Bu husus, bakanlarla ilgili ceza hukuku alanında kalan bir keyfiyettir. Milletvekillerinin gördükleri kamu görevinden dolayı sorumlulukları ise, uzun süre kabul edilmemiştir. Bu doğaldır. Çünkü sorumluluğun hukuki dayanağı olan yasalar, yasakoyucu tarafından yapılmaktadırlar. Toplumsal ve ulusal çıkardan farklı bir çıkara sahip olan milletvekili; kusurlu işlemi sonucu doğan zarardan, kendisini sorumsuz ilan etmiştir. Bu sorumsuzluğu kıran, mesleki sorumlulukları kapsamında inisiyatif kullanan yargıçlar olmuştur. Avrupa'da çeşitli ülkelerde yasama organının, anayasa ve uluslararası sözleşmelere aykırı olarak kanun yapmak ya da kanun yapmayı ihmal etmekten sorumluluğu kabul edilmiştir. Hükümetin ve iktidar grubunun hareket alanının Yargı kararları ile sınırlandırıldığı hallerde siyasi söylem olarak Türkiye'de sıkça kullanılan "Yüce

Millet", "Yüce Vatan", "Yüce Allah", "Milletin İradesi" gibi ifadelerin; Yargı'nın, yoksullukla ilgili bütçe politikasını insan haklarına aykırı bularak Yasama organının sorumluluğuna hükmetmesi halinde Türk toplumu nezdinde eski itibarını bulmayacağı düşünülebilir. Bilakis Yargı'nın böyle bir girişiminin; halk nezdinde Yargı'ya, yani Hukuk'a olan güveni yeniden tesis edeceği söylenebilir.

Özellikle daha az gelişmiş ülkelerde, bir grup insanın sorumsuz şekilde elinde tuttuğu yetki; korkutucudur. Öte yandan, yoksullukla mücadelenin de; yeni bir yönetim anlayışı gerektirdiği anlaşılmıştır. 1970'lerden beri dünya genelinde yönetim alanında gerçekleştirilen değişim; basitleştirme, katılım ve ortak çalışma ile kalkınma için yasal çerçeve ve hesap verme/ sorumluluk usulleri üzerine oturur. Hedef, bir ya da birkaç elde toplanmış yetkiyi nicelik ve nitelik olarak azaltmaktır. Bu doğrultuda kamu yönetimi, desantralizasyon ile fren ve denge mekanizmaları çerçevesinde yeniden yapılandırılmaktadır. Desantralizasyon kapsamında Türkiye'de yerel yönetimlerin mali özerkliğinden söz edilemez. Çünkü örneğin 2010 verileriyle merkezi yönetimden mahalli idarelere yapılan transferin, mahalli idarelerin gelirleri içindeki payı %62'dir. Bu oran; merkezi yönetimden mahalli idarelere kaynak transfer edilmediği takdirde, mahalli idarelerin faaliyetlerini icra edemeyecekleri anlamına gelir. Bütçedeki gelir kalemlerinden "Merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlar" kalemi; merkezi idarenin, siyasi çıkar ve tercihlerine göre kamu parasını yönetme inisiyatifini kullanmasını mümkün kılmaktadır. Desantralize yapının bir diğer görünümü, kurumlar içi kişi ve birimlerin sahip oldukları yetki ve sorumluluklardır. Kamuda alışılmış hiyerarşik sistemin önüne geçmek için Türkiye'de de Program Bazlı Performans Bütçe'ye geçilmesi gerekmektedir. Desantralize yönetimlerin bir diğer özelliği, özerk kuruluşlardır. Özerk kurumların temel düzenleme ve denetim alanları; iletişim ve enformasyon kesimi, pazar ekonomisi kesimi, kamu yönetimi sektörü ve doğrudan insan hakları alanlarıdır. Türkiye'de sadece Pazar ekonomisi ve iletişim alanında ve bütçede "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" olarak geçen kuruluşlar mevcuttur. Diğer alanlarda Türk kanunkoyucu; Tabiat ve Kültür Varlıklarını Koruma Kurulu örneğinde olduğu gibi, Yasama ve Yürütme'den bağımsız olmak yerine müdahaleye

açık biçimde bu iki organ içinde, siyasi ya da danışma niteliğinde ve çoğunlukla kurul şeklinde örgütlenmiş birimler tercihinde bulunmuştur. Hükümet politikalarını desteklemeyen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise; yakın tarihli Bakanlar Kurulu kararlarıyla, idari ve mali denetim yönünden bakanlıklara bağlanmışlardır. Fren ve denge mekanizmaları ise; performans denetimi, kalkınma politikalarının belirlenme ve yönetiminin denetlenme aşamalarında parlamento ve STK'ların dahiliyeti ve ulusal ve uluslararası bağımsız denetim kurumları vasıtalarıyla sağlanabilir. Performans denetimi konusunda Türkiye'de 1973 yılında hükümet; Planlayıcı Programlayıcı Bütçe Sistemine geçişi öngörmüş, ancak uygulamamıştır. Daha sonra 1996 yılında performans denetimi öngörülmüş; ancak idarelerin bütçeleri bu denetime uygun hazırlanmadıkları için, bugüne kadar Türkiye'de "kamu idarelerinin doğru şeyler yapıp yapmadıkları, doğru şeyleri de en az maliyetle yapıp yapmadıkları" ne denetim kurumlarınca ne de kamuoyunca denetlenebilmiştir. Fren ve denge mekanizması kapsamında yeni kamu mali yönetimi anlayışındaki diğer orijinallik; parlamentonun, ödenekleri idareye eskiden olduğu gibi hedef belirlemeden değil, ama gerçekleştirilecek hedefleri/ sonuçları belirleyerek ve daha sonra bu gerçekleşmeyi sınavacağı şekilde tahsis etmesindedir. Eskiden parlamentolar, hizmetleri ve hizmetler için ayrılan ödeneği toptan oylamakta; bu şekilde bütçelerin önemli bir bölümü, otomatik olarak hükümetin hazırladığı şekilde Parlamento'dan geçmekteydi. Talep edilen ve harcanan her Avro'yu gerekçelendiren bu yeni sistemi kullanan ülkelerde Parlamentolar, bütçenin tamamı üzerinde gerçekten söz sahibi olabilmektedirler. Bu sayede Parlamentolar, ödeneklerin Programlar arası hükümetlerce öngörülmüş dağılımında değişiklik yapabilmektedirler. Artık idareci, mali karar yönünden dahi profesyonel sır perdesi arkasına sığınamayacaktır. Sivil toplumun parlamentonun çalışmalarına katkısı ise; komisyon ve alt komisyon çalışmalarının kamuya açık yürütüldüğü, yasama bilgisine ulaşılabilirliğin olduğu ve komisyonların STK'larla toplantılar düzenlediği ve yasalar ve bütçeler üzerine raporlar topladığı hallerde destekleniyor demektir. Pek çok ülkede gerçekleştirilen yasal reformlar, sivil toplumun katılımını kolaylaştırmıştır. Türkiye'de böyle bir yapı mevcut değildir. Ulusal ve uluslararası bağımsız denetim kurumları ise; hukuki

yaptırıma hükmetme yetkileri ile denetim yapacak parlamento, gönüllü kuruluşlar ve kamuoyundan farklılaşır. Bu doğrultuda Türkiye'deki denetim kurumlarının, kamu yetkilileri ile ilgili yaptırıma hükmetmeleri önemlidir. Bunun için de iktidar gruplarına düşen, yargıçlık teminatını sağlamlaştırmaktır.

Görülmektedir ki Türkiye'de kamu yetkilerini kullanan bir grup insan, bu yetkileri iyi yönetim adına paylaşmak konusunda irade göstermemektedir. Peki bu konuda gelecek kuşakları nasıl bir yönetim beklemektedir? Katılımcı mı, tekelci mi; çoğulcu mu, tekseleli mi? Yarının izdüşümü, demokrasinin vatandaşına bugünden yapılan yatırım ile netleştirilebilir. Bireyin, kendisi ya da ailesiyle ilgili yaşamsal sorunlarında boğularak toplumsal meselelere alaka göstermemesi demokrasi tehdidini bertaraf edecek sosyal harcamalar; vatandaş, toplumsal meseleleri anlamasını ve bu meselelere dair fikir üretebilmesini sağlayacak bilgi düzeyine kavuşturacak şüpheli ve yaratıcı eğitime yapılan harcamalar; vatandaşın, toplumsal meselelere dahil olmak noktasında çekingen kalma demokrasi riskini ortadan kaldıracak etkili kontrol ve sorumluluk mekanizmalarına aktarılan harcamalar demokrasinin vatandaşına yapılan harcamalardır.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri; sosyal ve tıbbi yardımı, aile haklarını (yani çocuğun, sağlıklı ve eğitilmiş büyümesi için kamusal kaynak ayırma ve hizmet sunma yükümlülüğü), göçmen işçilerin haklarını, yaşlı kişilerin sosyal korunma hakkını, fakirliğe karşı korunma hakkını ve konut hakkını kapsamaktadırlar. Çalışma ve görevde fırsat eşitliği hakkından doğan kamu yükümlülüklerinin bir kısmı ise, sosyal güvenlik hakkı kapsamında korunurken; bir kısmı, eğitim hakkı kapsamında karşılanabilmektedir. Özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin kapsayıcılığının genişlemesi ile sosyal harcamalar başlığı altında, sosyal güvenlik harcamaları ele alınabilir. Bir harcamanın sosyal harcama olarak kabul edilebilmesi; alt gelir gruplarına yönelik ekonomik fayda sağlayarak, mevcut ekonomik sistemin yarattığı gelir adaletsizliğini telafi etmesine bağlıdır. Sosyal güvenlik sistemi harcamalarının ise büyük çoğunluğu; gelir düzeyine göre farklılaşmadan, genellikle nüfusun tamamını kapsamaya yönelik olan

ve katılıma dayalı yaşlılık ve sağlık sigortası geri ödemelerinden oluşur. Yani bireyler çalışırken maaşlarının bir kısmına yasal olarak devletçe el konulmakta; yaşlılık ve hastalık risklerinin gerçekleşmesi ile el konulan bu payların da içinde bulunduğu kaynaktan, sigortalılara geri ödeme yapılmaktadır. Yaşlılık ve sağlık geri ödemeleri dışında kalan ve sosyal güvenlik sistemi kapsamında finanse edilen harcamalar (engelli ve malül yardımları, işsizlik yardımları, konut yardımları ve diğer sosyal yardımlar) ise, çoğunlukla ihtiyaç tespitine dayalı transferlerdir. Sosyal güvenlik harcamaları; özellikle bu harcamalar sayesinde ve genel olarak da, bir bütün olarak ele alındıklarında yoksulluğu azaltıcı ve demokrasinin vatandaşını ortaya çıkartıcı etkiye sahiptirler. Ancak ihtiyaç tespitine dayalı transferler dışında sosyal güvenlik sisteminin bir bütün olarak yoksullukla mücadele özelliği taşıması; finansmanının toplumsal dayanışma, yani yüksek gelir gruplarında düşük gelir gruplarına kaynak akışı şeklinde gerçekleşmesine bağlıdır. Sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında adil vergi düzeninin kurulduğu ülkelerde vergi ve benzeri gelirlerin oransal payının yüksekliği ve doğrudan sosyal güvenliğe tahsis edilmiş vergilerin üst gelir gruplarına yüklenmesi; sosyal güvenlik sistemine toplumsal dayanışma niteliği kazandırarak, kurulu sistemi yoksullukla mücadelede etkin kılar. Sosyal güvenliğin büyük ölçüde primler ile ve özellikle çalışan primleri ile finanse edilmesi ve özel sigortacılık gibi uygulamalar ise; sosyal güvenliği bireyselleştirerek, devlet şeklinde örgütlü var oluşun nedeni olan toplumsal dayanışmayı kırar. Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının GSYH’ya oranı, yaklaşık %13’tür. En son yayınlanmış Eurostat verilerine göre AB(27) ülkelerinin sosyal koruma harcamalarının 2009 yılında GSYH’larına oranı, %29,5’tur. Türkiye, kişi başına milli gelirinin daha yüksek olduğu Bulgaristan ve Romanya gibi ülkelerin sosyal korumaya ayırdıkları payın (%18) dahi çok altında bir pay ile sosyal güvenlik harcaması cimrisi bir ülkedir. Sosyal güvenlik harcamaları içerisinde yaşlılık ve sağlık harcamaları dışında kalan harcamaların, toplam sosyal güvenlik harcamaları içindeki örneğin 2004 yılı için %7,2’lik Avrupa ortalamasına karşılık %1,3’ün altında payı ise; yoksul Türkiye’nin yoksulluk ve sosyal dışlanışlık ile mücadeleye neredeyse hiç kaynak ayırmadığını ortaya koymaktadır. 2012 yılı için sosyal hizmet ve sosyal yardıma yapılan harcamalara, yeşil kart hakkının geri

alınmasının ardından sağlık harcamaları içerisinde devletçe ödenen primler eklendiğinde; yoksullara yapılan harcamaların GSYH'ya oranı yaklaşık %1,21 olarak hesaplanır. 2006'da yoksullara yönelik harcamalar içinde bulunan SYDGM fonlarının amaç dışı ve keyfi kullanımları, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Raporu'na yansımıştır. Yani yoksullukla mücadeleye ayrılmış bu azıcık kaynak dahi, amaç dışı ve keyfi kullanım ile eritilmektedir. İş mevzuatının pek çok çalışanı sosyal güvenlik kapsamına almamış olması, Devlet'in denetim görevini ihmal etmesi sonucu dev bir yüzdeyle ifade olunan kayıt dışı istihdam veya asgari gelir düzeyinde gösterilen ücretler, sosyal güvenliğe ayrılan kısıtlı kaynağın önemli bir kısmını teşkil eden sağlık harcamalarının koruyucu sağlık hizmetine ayrılmaması sonucu bu kaynağın ilaç gibi yüksek maliyetli tedavi hizmetlerine harcanması sorunları ile dayanışma desteklerinin, eşit vatandaşlık hakkından doğan ve objektif ve şeffaf kriterlere dayanan bir hak olarak insan onurunu kırmadan vatandaşlara ulaştırılması gereği önündeki zihniyet sorunu; sosyal harcamaların kişi başına sağladığı faydayı, harcamadan beklenecek faydanın daha da aşağısına çekmektedir. Sistemin finansmanı ise; örneğin Fransa ve Almanya'daki %30'un üzerinde kamusal katılımdan farklı olarak, sadece primlerden sağlanmaktadır. Yeşil kartların iptal edilerek prime dayalı genel sağlık sigortasına geçilmesi ile geliri asgari ücretin 1/3'ünden az olan bireylerin prim payını, devletin ödeyeceği düzenlenmiştir. Bu miktarın, yaklaşık 300TL olduğunun altını çizelim. Sadece işsizlik sigortası bakımından İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre devlet, %1'lik katkı primi ödeyecektir. Türkiye'de yakın tarihte IMF ile stand-by anlaşmasının imzalanması için şart koşulan sosyal güvenlik reformu gerçekleştirilmiştir. Reform, eşitlik ve sosyal güvenlik gibi anayasal hükümlere dayandırılmış olsa da; gerçek amacı, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun mali yapısını düzeltmek ve bütçe açıklarını kapatmak olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin dengesini bozan kayıt dışı istihdamı önlemek, prim tahsilatını güvence altına almak ve hükümetlerin Kurum bütçesine gereksiz müdahalelerle Kurum'un mali amacını bozmalarını (örneğin Anayasal düzeyde) engellemek yerine Sosyal Güvenlik Reformu; emeklilik yaşının yükseltilmesi, yeşil kart hakkının geri alınması, vergilerle finanse edilen ve devlet tarafından yürütülen Avrupa tipi sağlık hizmetleri modeli yerine kabul ettiği Güneydoğu Asya ve Latin

Amerika ülkelerinin Dünya Bankası önderliğinde geçmeye çalıştıkları prime dayalı sağlık hizmetleri modeli, prim oranlarında düşürülen işveren payına karşılık yükseltilemiş işçi payı ve özel sigorta programlarının teşviki ile daha çok prim ve daha az ödemede somutlaşmıştır.

Hala iki haneli rakamlarla ifade olunan işsizlik ise, Türkiye açısından ayrıca üzerinde durmayı gerektiren bir meseledir. Çalışma hakkı bakımından yasama organının, her işleminde tam istihdam hedefi gütmeye ve yürütmeye de bu hedefe yönelik faaliyette bulunmaya zorlama yükümlülüğü bulunmaktadır. Buna karşılık kamunun ve özel sektörün meslek mensubu talebi ile arzı arasında çarpıcı bir uyumsuzluk vardır. Bu noktada en belirgin örneği, Milli Eğitim Bakanlığı'nın öğretmen talebi ve öğretmen arzı (eğitim fakültelerinin öğrenci ve mezunları) arasındaki fark oluşturur. Türkiye'de çok sayıda diplomalı işsiz bulunmaktadır. Bu; kamu kaynaklarının, yanlış yönlendirmeler sonucu israf edildiğinin açık örneğidir. 2002-2011 dönemi boyunca eğitim fakültesi kontenjanlarının YÖK tarafından düzenli şekilde artırılması sonucu meydana gelmiş bu uyumsuzluğun hızla giderilmesi için, eğitim fakültesi kontenjanlarının öğretmen istihdamı projeksiyonları ile uyumlu biçimde azaltılması gerekmektedir.

Eğitime yapılan yatırım ele alındığında, Türkiye'nin eğitim düzeninde AB uyum süreci kapsamında yapılmaya başlanan program değişikliklerinin başlangıcını, 1998'de Avusturya'nın Graz kentinde yapılan "Orta ve Doğu Avrupa'da Barış, İstikrar ve Demokrasi için Eğitimde İşbirliği" başlıklı toplantı oluşturmuştur. 12 yıllık zorunlu temel eğitime dayalı toplantının hedefi, "etkin demokratik yurttaş yetiştirme" olarak belirlenmiştir. Bu hedefe zıt olarak 2012'de AKP meclis grubu tarafından hazırlanmış, Türkiye'deki 8 yıllık zorunlu temel eğitimi 4 yıla indiren yasa teklifi; okullulaşma, özellikle kız çocuklarının okullulaşması ve çocuk işçiliği konusunda ciddi sorunları olan Türkiye'de STK, üniversiteler ve sendikaların büyük tepkisine yol açmıştır. Kamuoyu yaratmak konusunda medyanın da desteğiyle, 6287 sayılı yasa ile yasalaşan düzenleme; "açık öğretim ve çıraklık" düzenlemesinden vazgeçerek, ilköğretimin ikinci kademesini de zorunlu örgün eğitim içinde bırakmak durumunda kalmıştır. Yine teklifin ilk halinde ortaöğretimi zorunlu hale getirmek konusunda Bakanlar Kurulu'na verilmek

istenen yetkiden vazgeçilmiştir. Ancak yasa teklifinin, ilköğretimi iki kademeye bölerek ikinci kademede farklı okul ve program türleri sunacak ve ortaöğretim zorunluluğunun, açık öğretim yoluyla gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak ilgili maddeler korunmuştur. Okulöncesi eğitimin zorunlu ve/veya ücretsiz hale getirilmesine yönelik üniversitelerden ve STK'lardan gelen talepler ise karşılanmamışlardır. Türkiye'de bu süreçte gerçekleştirilen yatırım ve projelerle ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim hizmetlerine yönelik toplam eğitim harcamalarının GSYH'ya oranı; 2008 yılında %3,25 iken, 2012 yılında %3,75'e yükselmiştir. Eğitim harcamaları ele alınırken üzerinde durulması gereken diğer harcama kalemleri; eğitimi ulaşılabilir kılan barınma, ulaşım, kitap parası ve öğrencilerin benzeri zorunlu giderlerini karşılamaya yönelik kamusal harcamalardır. Bu kapsamda temel olarak Gençlik ve Spor Bakanlığı bağlı kuruluşu olan YURTKUR ele alınabilir. YURTKUR'un toplam harcamasının %45'ini, üniversite bittikten 2 sene gibi kısa bir süre sonra geri alınmak üzere öğrencilere verilen krediler oluşturur. Geri kalan harcamanın yarısı burslara, yarısı ise yurt işletmeleri ve idari işlere ayrılmaktadır. Yurt ve burslar için ayrılan kaynağın, karşılıksız olduğu düşünülebilir; ancak yurtlar için yapılan harcamaların bir kısmı, öğrencilerden yatak ücreti (standart yurtlarda 2012 yılı için 111TL ve depozito olarak 175TL) olarak geri alınmaktadır. Kurum tarafından verilen burs (2012 için 348.904TL) ve krediler (2012 için öğrenim kredisi olarak 667.359TL, katkı kredisi olarak 509.801TL), öğrencilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için oldukça düşüktürler. YURTKUR yurtlarının yatak kapasitesi ise (267.046), örgün yükseköğretime devam eden toplam öğrenci sayısına (2011-2012 akademik yılı için 3.310.291) oranla çok düşüktür. Eğitime tahsis edilen kaynak göstermektedir ki Türkiye'de eğitim, bütçede görünmezdir. Bütçede görünmez olan bir şey daha vardır: eğitim harcamalarının yoğunlukla kendilerine yöneldiği çıkar grupları olarak çocuklar ve gençler. Avrupa Konseyi ve Avrupa'daki çatı sivil gençlik kuruluşları tarafından oluşturulan Avrupa Gençlik Forumu'nun gençlik politikalarının omurgasını oluşturan anlayışa göre insan yaşamının çocukluk ve gençlik evreleri; "geçici" ve "önemsiz", "yetişkinliğe hazırlık" evreleri değildir. Çocuklar ve gençlerin; bireysel çıkarları dışında, çocuk ve genç sınıflarına ait olmaktan doğan ortak çıkarları mevcuttur. Demokrasi;

herkesin, kendi farklılığı ve kendi çıkarları ile siyasi karar alım sürecine dahiliyetini öngören ve her birey ve siyasi sınıfa, siyasette kendi yansımasını görme hakkını güvenceleyen bir yönetim biçimidir. Buna karşılık Türkiye’de çocuk ve gençlere ayrılan mali kaynak, onların özerk ve eşit bireyler olarak var olabilmelerini ve demokrasilerde güvencelenen hakları kullanımlarını engellemektedir.

Adalet harcamaları kapsamında ele alınan kurum ve kalemler ise; merkezi yönetim bütçesi içerisinde genel bütçede Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Adalet Bakanlığı, HSYK, Maliye Bakanlığı’ndan barolara gönderilen adli yardım (hukuk davaları için) ve CMK (ceza davaları için) ödeneği ve İHAM tazminat ödemeleri ile özel bütçeli Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı ve Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu’dur. Türkiye’nin adalet harcamaları, 2010’da GSYH’sının %0,42’si olarak gerçekleşmiştir. Sadece Adalet Bakanlığı harcamalarının GSYH’ya oranı ise, aynı sene %0,36’dır. Adalet Bakanlığı harcamalarının kendi içindeki dağılımına bakıldığında ise, bunlardan sadece %58’inin; mahkemeler harcamaları olduğu görülür. %38 gibi önemli bir oran, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü ve Ceza ve İnfaz Kurumları, Tutukevleri ve Eğitim Merkezleri’ne harcanmaktadır. Türkiye’de 2002’de 59.429 olan tutuklu ve hükümlü sayısı, 2010 verileriyle 119.447’ye fırlatılmış durumdadır. Bu doğrultuda 2010 yılı için hakkında verilmiş 278 mahkumiyet kararı ile Türkiye; insan haklarına aykırı adalet hizmeti sunumunda 217 ihlal kararı bulunan Rusya’yı açık bir fark ile geçerek, birinciliğe oturmuştur. Yargılama harcamalarına ayrılan kaynağın yetersizliği sonucu söz konusu 278 ihlal kararından 83’ü, makul sürede yargılamamaya ilişkindir. Durumu, uluslararası karşılaştırmalar ile somutlaştırdığımızda; 2008 yılında ülke sakini başına mahkemeler, savcılık ve adli yardıma tahsis edilen bütçe Fransa’da 52,8Avro, İtalya’da 69,9Avro, Yunanistan’da 31,9Avro, Bulgaristan’da 24,7Avro, Romanya’da 25,1Avro iken Türkiye’de 10,3Avro’dur. Bu ülkelerden örneğin Romanya’da, adalet hizmetine ayrılan kaynağın %86’sı maaş ödemeleri iken; bu oran Türkiye’de %67’ye düşmektedir. Buna karşılık Türkiye’de 2006 yılında hakim başına düşen dava sayısı 834 iken; Fransa’da bu sayı 277, Almanya’da 175’tir. Türkiye’de bir hakim, yılda yaklaşık 476 davayı karara bağlamakta; kalan davalar ise

ileriki senelere doğru birikim yapmaktadırlar. Demokrasi ile ilgili bir çalışmada adli yardım, adalet harcamaları içerisinde ayrıca üzerinde durulması gereken bir konudur. Avrupa Konseyi Etkin Yargı Komisyonu'na göre adli yardım bütçesi; bir ülkenin hukuk sistemini, erişilebilir hale getirme çabasının ölçüsüdür. Türkiye Barolar Birliği Adli Yardım Yönetmeliği'nin 1. Maddesine göre adli yardımın amacı, "bireylerin hak arama özgürlüklerinin önündeki engelleri aşmak ve hak arama özgürlüğünün kullanımında eşitliği sağlamak üzere, avukatlık ücretini ve yargılama giderlerini karşılama olanağı bulunmayanların avukatlık hizmetlerinden yararlandırılmasıdır." Kamu bütçesinden, dava başına ayrılan adli yardımın ortalama miktarı; Fransa'da 353Avro, Bulgaristan'da 113Avro iken Türkiye'de sadece 8Avro'dur.

Demokrasi harcamaları kapsamında ele alınan diğer kalemler ise, devlet bünyesi dışında demokrasi hizmeti sunan kurumlara tahsis edilmektedirler. Bu kurumlardan biri, siyasal partilerdir. Siyasal partilerin görevi; siyasi fikirleri üretmek, onları talep edilebilir şekilde formüle etmek ve bu şekilde halkı, siyasi olarak eğitmektir. Partilere devlet yardımı yapılmasının nedeni, partiler arasındaki siyasi rekabet gücü eşitliğini sağlamaktır. Bu yardım esas olarak; mevcut statükoda refah içinde yaşayan insanların desteklediği siyasal partiler/ programlar karşısında yerleşik menfaatlerin pek de hoşuna gitmeyecek siyasal programlara sahip küçük siyasal partiler ile menfaat örgütleri ile hiçbir ilişkisi bulunmayan yeni partileri, çoğulcu ve özgürlükçü demokrasi adına desteklemeye yöneliktir. Ancak burada en önemli nokta; bu yardımların, var olan partilerin pozisyonunu sağlamlaştırmak için kullanılmaması gereğidir. Siyasal sahnenin, eşit koşullar altında yeni partilere açık olması gerekir. Aksi halde bu aktarım; siyasal varoluş ve rekabet üzerinde finansal baskı uygulamak ve kişileri siyasi görüşlerine zıt parti ve programları desteklemeye zorlamak olarak, partiler sisteminin demokratik meşruiyetini temelden yıkmak anlamına gelecektir. Ne var ki Türkiye, siyasal partilerin finansmanı konusunda demokrasiyle taban tabana zıt bir düzenlemeye sahiptir. Türkiye'de yasama organını oluşturan siyasal partiler, dünya demokrasilerinde kamusal finansmandan en yüksek oranlarda yararlanan

partilerdir. Bu yardım, yeni siyasal oluşumlara can suyu verecek şekilde değil; yerleşik siyasi oluşumların tahakkümünü artırarak demokratik çeşitliliğin önünü kesecek şekilde düzenlenmiştir. Türkiye’de bir siyasal partinin, devlet yardımına hak kazanabilmesi, hiçbir demokraside görülmemiş %7’lik bir oy eşiğini aşması ve YSK’ca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınmış olması şartlarına bağlanmıştır. İktidar gruplarının ve 1989 tarihli “diğerlerine göre daha az oy almış bir partinin, demokrasiye katkısının olmayacağı” hükmü ile Anayasa Mahkemesi’nin 6 üyesinin demokrasi anlayışı sonucu bugün Türkiye’de her 3 kişiden 1’i, yani yaklaşık 17milyon vatandaş; kendi siyasi görüşü ile bağdaşmaz partileri desteklemek zorunda bırakılmaktadır. Bu doğrultuda, sadece 2011 ve 2012’de ve sadece doğrudan devlet yardımı olarak 3 siyasal parti (AKP, CHP, MHP) kasasına cebimizden aktardığımız toplam rakam; 456milyon TL’dir.

Demokrasi harcamaları kapsamında ele alınan diğer kurumlar, sivil toplum kuruluşlarıdır. Türkiye’de STK’ların finansmanı bakımından bakanlıkların verdikleri mali destekleri düzenleyen yönetmelikler bulunsa da, mali ilişkilerin düzenlenmesine dair boşluk; ilişkilerin tek taraflı olarak bakanlığın inisiyatifinde olmasına neden olmaktadır. Proje başvuruları ve seçim kriterleri hakkında sınırlı bilgi bulunması ve paylaşılan bilgilerin başvuru yapacak kuruluşları yönlendirme niteliğinin bulunmamasına ek olarak mali destek almaya hak kazanan projelere yönelik izleme değerlendirme süreçlerinin kamuya açık olmaması, bu süreçlerin şeffaflık ve tarafsızlık açısından soru işaretleri içermesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak kamusal destek alan STK yelpazesi, sınırlanmaktadır. AB standartlarında başvuruların kabul edildiği ve değerlendirildiği IPA bütçesinden gerçekleşen mali destekler ise; şeffaflık, hesap verebilirlik ve başvuru sahiplerine eşit mesafede olma açısından daha demokratik bir çizgi yansıtmaktadır. Kamu kaynakları, STK’ların gelirleri arasında %6 gibi düşük bir orana sahiptir.

Türkiye’de ulusal kaynaklarımız, demokratik gerek ve amaçlar doğrultusunda kullanılmamaktadırlar.

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKDOĞAN, Abdurrahman: Gelir Vergisi Açısından Vergi Adaletine Teknik Bir Yaklaşım, Ankara Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayınları:137, Ankara 1980.

AKIN, İlhan F: Kamu Hukuku, Beta, 5. Bası, İstanbul 1987.

AKŞİN, Sina: 1908-1980 Çağdaş Türkiye, Cem Yayınevi, 7. Baskı, İstanbul 2002.

ARDANT, Gabriel: Histoire de l'Impot, C.1, Fayard, Paris 1971.

ARTUK, Mehmet Emin/ GÖKÇEN, Ahmet/ YENİDÜNYA, Ahmet Caner: Ceza Hukuku Özel Hükümler, 10.Baskı, Ankara 2010.

ASLAN, Betül: Devletin Temel Amaç ve Ödevleri Işığında Özel Gelişme Hakkı, Levha Yayınları, İstanbul 2009.

ATAÇ, Engin: Maliye Politikası, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1580, Eskişehir 2004.

ATİYAS, İzak/ ODER, Burak: Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, Tepav, Ankara 2008.

AYDINALP, Sezai: Hakimlerin Hukuki Sorumluluğu, Dayınlarlı, Ankara 1997.

BALMELLI, Tiziano: Le Financement Des Partis Politiques et Des Campagnes Electorales, Editions Universitaires Frisbourg, Fribourg 2001.

BASSIOUNI, Cherif: " Vers une déclaration universelle sur les principes fondamentaux de la démocratie: des principes à la réalisation", La Démocratie: Principes et Réalisation, Union Interparlementaire, Cenevre 1998.

BATARD, Pierre-Edouard/ DE LAGASNERIE, Grégoire/ FAVRAT, Adélaïde/ FREHAUT, Perrine/ GEAY, Charlotte/ LALANNE, Guy/ LE GOUGUEC, Anaïs/ MAGNIEN, Marie/ PRADY, Delphine/ RAMBERT, Laurence/ SAILLARD, Emmanuel/ YAZIDI, Kahina: Comparaison France- Allemagne des Systèmes de Protection Sociale, Documents de Travail de la DG Trésor No: 2012/02-Ağustos 2012.

BEETHAM, David: "La démocratie: principes essentiels, Institutions et problèmes", La Démocratie: Principes et Réalisation, Union Interparlementaire, Cenevre 1998.

BIEZEN, Ingrid van'in sunumu, Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006.

BIEZEN, Ingrid van: Financement des Partis Politiques et des Campagnes Electorales, Conseil de l'Europe, Strazburg 2003.

BİLGE, Necip/ ÖNEN, Ergun: Medeni Yargılama Hukuku Dersleri, Ankara 1978.

BORATAV, Korkut: Türkiye İktisat Tarihi. 1908-2002, İmge Kitabevi, Ankara 2003.

BOSSUYT, Jean/ HAUCK, Volker/ KEIJZER, Niels: Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries, European Commission, İtalya 2007.

BRUSIS, Martin: "L'importance des partis politiques pour la démocratie", Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006.

BUĞRA, Ayşe/ ADAR, Sinem: Türkiye'nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi, Sosyal Politika Forumu, İstanbul 2007.

BULUTOĞLU, Kenan: Vergi Politikası, İÜ Yayınları No:956, İstanbul 1962.

BULUTOĞLU, Kenan: Kamu Ekonomisine Giriş. Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, Yapı Kredi Yayınları:1816, Cogito:121, İstanbul 2003.

BÜLBÜL, Yaşar: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Özel Girişimciliğe Yönelik Devlet Politikaları, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul 2010.

CANGÖZ, Coşkun: Redistribution of Power and Status Through Public Finance: The Case of Turkey, Republic of Turkey Ministry of Finance Strategy Development Unit, Issue No:2010/401, Ankara 2010.

CAPPELETTI, Mauro: Le Pouvoir des Juges, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Paris/Aix-en-Provence 1990.

CRAVEN, Matthew C.R: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Clarendon Press, Oxford 2005.

ÇAĞAN, Nami: "Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü", Bütçe Sürecinde Parlamantonun Değişen Rolü, TBMM Basımevi, Ankara 2009.

ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Ankara 2000.

ÇELEN, Mustafa: Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi, İSMMMO, İstanbul 2007.

CLAMAGERAN, Jean-Jules: Histoire de l'Impôt en France, Guillaumin et cie, Paris 1876.

DARLING, Linda: "Osmanlı Maliye Tarihinde Gelir Toplama ve Meşruiyet", çeviren: Ayşe Berktaş Hacimirzaoğlu, Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler, C.1, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul 2006.

DE LA MARDIERE, Christophe: Droit Fiscal Général, Flammarion, Paris 2012.

DE CONDORCET, Nicolas: "Sur l'Impôt Progressif", Mélanges d'Economie Politique, C.1, Guillaumin, Paris 1847.

DEYNELİ, Fatih: Türkiye’de Adalet Ekonomisinin Karşılaştırmalı Analizi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/405, Ankara 2010, s.74-75.

DİKMEN, Orhan: Maliye Dersleri, Sermet Matbaası, İstanbul 1964, s.240.

DOEHRING, Karl: Genel Devlet Kuramı, İnkılap Kitabevi, Ankara 2002 (çeviren: Prof. Dr. Ahmet Mumcu).

Eğitim Reformu Girişimi: Eğitim İzleme Raporu 2012, İstanbul 2013.

GADREY, Jean: Adieu à la Croissance: Bien Vivre dans un Monde Solidaire, Les Petits Matins, Alternatives Economiques, Paris 2010.

GENÇKAYA, Ömer Faruk: “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması”, Siyasi Partilerde Reform, TESEV Yayınları, İstanbul 2000.

GIDE, Charles: Principes d’Economie Politique, 1931.

GÖZE, Ayferi: Liberal Marxiste Faşist Nasyonel Sosyalist ve Sosyal Devlet, Beta, 4.Bası, İstanbul 2005.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/ TAN, Turgut: İdari Yargılama Hukuku, C.2, Ankara 1999.

GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1467, 3. Baskı, Eskişehir 2005.

GÜRİZ, Adnan: “Adalet İdesinin Tartışılması”, Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramı İncelemeleri, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Alkım Yayınevi, 1997.

International Budget Project: “A Taste of Success: Examples of the Budget Work of NGOs”, Washington 2000, s.5-7, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Taste-of-Success-Examples-of-the-Budget-Work-of-NGOs.pdf> (ayrıca belirtilenler dışında internet kaynaklarının hepsi, 5.5.2014 tarihinde ulaşılabilir).

GÜZEL, M. Şehmus: Türkiye’de İşçi Hareketi, Sosyalist Yayınlar, İstanbul 1993, s.161-163.

HARRIS, Laurence/ KIERNAN, V. G./ MILIBAND, Ralph: Marksist Düşünce Sözlüğü, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 2005 (çeviren: Mete Tunçay).

İLERİ, Ülkü: Türkiye’de Toplumsal Değişimin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri, TÜHİS Yayın no:62, Ankara 2009.

JACOB, François: Canlının Mantiğı, Payel Yayınları, İstanbul 1993.

JEZE, G./ BOUCARD, M: Eléments de la Science des Finances et de la Législation Financière Française, Giard et Brière, Paris 1896.

JOHNSTON, Michael: “Tarihsel Çatışma ve Standartların Yükselişi”, Demokrasinin Küresel Yükselişi, Yetkin Yayınları, Ankara 1995 (çevirenler: İlhan Sezal, Fatoş Dilber).

KABOĞLU, İbrahim: Özgürlükler Hukuku, İmge Kitabevi, 6. Baskı, Ankara 2002.

KAPANİ, Münci: Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, 23. basım, Ankara 2009.

KABOĞLU, İbrahim: Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar, 5. Baskı, Legal, İstanbul 2009 (atıf şekli : Anayasa).

KAZGAN, Gülten: Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002.

KIRBAŞ, Sadık: Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Yolsuzluk Siyasetin Finansmanı, Phoenix, Ankara 2012.

KORKMAZ, Esfender: Vergi Yapısı ve Gelişimi, Ercivan Matbaası, İstanbul 1981.

KURBAN, Dilek/ SÖZERİ, Ceren: İktidarın Çarkında Medya: Türkiye’de Medya Bağımsızlığı ve Özgürlüğü Önündeki Siyasi, Yasal ve Ekonomik

Engeller, Demokratikleşme Programı Medya Raporları Serisi:3, TESEV Yayınları, İstanbul 2012.

KURU, Baki: Hukuk Muhakemeleri Usulü, C.4, Ankara 1984.

LAUFENBURGER, Henry: Vergiler ve Tarihi, Kardeş Matbaası, Ankara 1964 (çeviren: Ragıp Hanyal).

LINDGAARD, Jade: La France Invisible, La Découverte Poche, Essai No:272, Paris 2008.

MAKAL, Ahmet: Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946, İmge Kitabevi, Ankara 1999.

MANDEL, Ernest: Marksist Ekonomi El Kitabı, Özgür Üniversite Kitaplığı:68, Maki Basın Yayın, 3. Baskı, Ankara 2008 (çeviren: Orhan Suda).

MARDİN, Şerif: “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e İktisadi Düşüncenin Gelişmesi (1838-1918), İletişim Yayınları, İstanbul 1985.

MARDİN, Şerif: Türk Modernleşmesi, İletişim Yayınları, İstanbul 1992.

MONTERO, Etienne: Droit des Obligations. Le Fait Juridique, C.2, FUNDP Faculté de Droit, Namur 2009.

MUTLUER, M. Kamil/ ÖNER, Erdoğan/ KESİK, Ahmet: Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:99 Hukuk:7, 3.Baskı, İstanbul 2011.

MUTLUER, M. Kamil/ ÖNER, Erdoğan/ KESİK, Ahmet: Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi (Kamu Maliyesi), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:185 Hukuk:11, 2.Baskı, İstanbul 2010.

ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.1, İstanbul 1966.

ÖNCEL, Mualla/ KUMRULU, Ahmet/ ÇAĞAN, Nami: Vergi Hukuku, Turhan Kitabevi, 17. Baskı, Ankara 2009.

François OST, La Nature Hors La Loi, La Découverte, Paris 2003.

ÖZAY, İlhan: Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul 1986.

ÖZBEK, Veli Özer/ KANBUR, Nihat/ DOĞAN, Koray/ BACAKSIZ, Pınar/ TEPE, İlker: Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, Ankara 2010.

ÖZGENÇ, İzzet: Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 6. Baskı, Ankara 2011.

ÖZUĞURLU, Metin: "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet'e: Örgütlü İşçi Hareketi ve Demokratikleşme Süreci", Türkiye'de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi, T.C. Kültür Bakanlığı Demokrasi Klasikleri Dizisi No:6, Ankara 1994.

PEHLİVAN, Muhammed Seyid: Gelir Dağılımı Eşitsizliğine Devletin Müdahale Araçları: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Örneği, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara 2010.

RANGEON, François: "Société civile: histoire d'un mot", La Société Civile, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, Paris 1986.

SABAN, Nihal: Vergi Hukuku, Beta, 5. Baskı, İstanbul 2009.

SAĞLAM, Fazıl: Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, A.Ü. S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara 1982, s.31

SAVCI, Bahri: Yaşam Hakkı ve Boyutları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:449, İnsan Hakları Merkezi Yayınları No:1, Ankara 1980.

SAY, Jean-Baptiste: Traité d'Economie Politique, Imprimerie de Crapelet, C.1, Paris M.DCCC.XIX (1819).

SERRES, M: Doğayla Sözleşme, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1994, çeviren : Turhan Ilgaz.

SEZER, Abdullah/ KIRIT, Emrah/ BOYAR, Oya: Hukuk Devleti, Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı, İstanbul 2003.

SOYASLAN, Doğan: Ceza Hukuku Özel Hükümler, 8. Baskı, Ankara 2010.

ŞAHİN, Hayati: Bireysel ve Kurumsal Bağışçılar İçin Yasal ve Vergisel Düzenlemeler Rehberi, TÜSEV, Şubat 2013.

TABAKOĞLU, Ahmet: Türkiye İktisat Tarihi, Dergah Yayınları, İstanbul, 2012.

TAN, Turgut: Planlamanın Hukuki Düzeni, TODAİE, Ankara 1976, s.3,18

TANİLLİ, Server: Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz, Alkım Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 2007.

TANİLLİ, Server: Uygarlık Tarihi, Cumhuriyet Kitapları, 28. Baskı, İstanbul 2012, s.309-315.

TANÖR, Bülent: Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, May Yayınları, İstanbul 1978.

TANÖR, Bülent/ BORATAV, Korkut/ AKŞİN, Sina: Türkiye Tarihi 5. Bugünkü Türkiye. 1980-1995, Cem Yayınevi, İstanbul 1997.

TANÖR, Bülent/ YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Yapı Kredi Yayınları-1447, Cogito-102, 3. Baskı, İstanbul 2002.

TEZCAN, Durmuş/ ERDEM, Mustafa Ruhan/ ÖNOK, R. Murat: Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010.

TEZEL, Yahya Sezai: Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), Yurt Yayınları, 2. Baskı, Ankara 1986.

TOUZERY, Mireille: L'Invention de l'Impôt sur le Revenu, CHEFF, Paris 1994.

TUNCER, Selahattin: Vergi Hukuku ve Uygulaması, C.3, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara 2012.

TÜRK, İsmail: Maliye Politikası, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.

TUĞRUL, Saim: Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması, Kazancı, İstanbul 2004.

TURHAN, Salih: Vergi Teorisi ve Politikası, Filiz Kitabevi, 5.Baskı, İstanbul 1993.

TÜRKKAN, Erdal: Ekonomi ve Demokrasi, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar:2, Turhan Kitabevi, Ankara 1996.

ULER, Yıldırım: İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:281, Ankara 1970.

UZUN, Cem Duran: Siyasi Partilerin Finansmanı, Adalet Yayınevi, Ankara 2010.

ÜNSAL, Artun: Siyaset ve Anayasa Mahkemesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:443, Ankara 1980, s.127, <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/135.pdf>.

YALTI, Billur: Vergi Yükümlüsünün Hakları, Beta, İstanbul 2006.

YAŞA, Memduh: Devlet Borçları, Sermet Matbaası, İstanbul 1971 (atıf şekli: Borçlar).

YAVAŞLAR BAŞARAN, Funda: "Vergisel Düzenin ve Vergi Adaletinin Sağlanmasında Donanımlı Anayasa Dışında Gerekenler", Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, XII Levha, İstanbul 2012, s.398.

YENTÜRK, Nurhan/ KURTARAN, Yörük/ YILMAZ, Volkan: Gençlerin Güçlendirilmesine Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2014.

YÜKSEL, Nahit: Siyasetin Kamusal Finansmanı, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/373, Ankara 2007.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: Anayasa ve Ekonomi, Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, XII Levha, İstanbul 2012.

Sürekli Yayınlar

AKILLIOĞLU, Tekin: "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", AİD, Haziran 1991.

AKPINAR, Ayşenur: "Birleşmiş Milletler Gelişme Hakkı Bildirisi Işığında Gelişme Hakkı", Ankara Barosu Dergisi 1996-4, Ankara 1996, Ankara Barosu Başkanlığı, Ankara 1996.

AKYILMAZ, Bahtiyar: "Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XI, S.1-2, Ankara 2007.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: " Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 16, Ankara 1999.

ALLEGRE, Guillaume/ PLANE, Mathieu/ TIMBEAU, Xavier: "Réformer la Fiscalité du Patrimoine?", Réforme Fiscale, Débats et Politiques:122, OFCE, Paris 2012.

ALLARD, Julie/ VAN WAEYENBERGE, Arnaud: "De la Bouche a l'Oreille? Quelques Réflexions Autour du Dialogue des Juges et de la Montée en Puissance de la Fonction de Juger", Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques, C.61, S.2, Brüksel 2008.

AZRAK, Ali Ülkü: "Türkiye'de İdari Yargının Bağımsızlığı", Anayasa Yargısı Dergisi, C.25, Ankara 2008.

BATIREL, Ömer Faruk: "Vergi Harcamaları, Mali Saydamlık İlkesi ve Anayasaya Uygunluk", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.24, Güz 2013/2, İstanbul 2013.

BAYAR, Doğan: "Mali Sorumluluk Nedir", Maliye Dergisi, S.154, Ocak-Haziran, Ankara 2008.

BELGESAY, Emcet: Türk Hukukunda Hakimin Hukuki Mesuliyeti, AÜHFD, C.12, S.3-4, Ankara 1955.

BERTHELEMY, Jean-Claude/ McNAMARA, Robert S/ SEN, Somnath: Les Dividendes du Désarmement: Défis Pour La Politique de Développement, Cahier de Politique Economique No:8, OCDE, Paris 1994, s.9, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5I9v8bq8xrvk.pdf?expires=1383883735&id=id&accname=guest&checksum=ED881A8B1EEBD9E524A3C8A95051D01E>.

BİLGİN, Kamil Ufuk: "Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık: "Performans Yönetimi"", Sayıştay Dergisi S.65, Ankara 2007.

BLÖNDAL, Jón R./ KRISTENSEN Jens Kromann/ RUFFNER, Michael: "Budgeting in Finland", OECD Journal on Budgeting, C.2, No:2, OECD, Paris 2002.

BULLAIN, Nilda/ TOFTISOVA, Radost: "A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation", The International Journal of Not-for-Profit Law, C.7-4, International Center or Not-For-Profit Law, Washington 2008, http://www.icnl.org/research/journal/vol7iss4/art_1.htm#_edn69.

DARICI, Haldun: "Bütçe Niçin Ek Ödenek İster?", Maliye Dergisi, S.139, Ankara 2002.

DE JONNES, Alexandre Moreau: "Etudes Statistiques sur l'Etat et les Progrès de la Société en France", Journal des Travaux de la Société Française de Statistique, C.4, La Société, 1834.

DISANT, Mathieu: "La Responsabilité de l'Etat du Fait de la Loi Inconstitutionnelle", RFDA 2011, <http://www.dalloz.fr/documentation/lien?famille=revues&doctype=RFDA/CHRON/2011/0272#>.

DİKMEN CANİKLİOĞLU, Meltem: "Liberal İktisadın Anayasa Tasarımına Bir Bakış ve Anayasacılık Açısından Bir Değerlendirme", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, Özel S.2009, İzmir 2010.

DÖNEK, Ekrem: "Türkiye'nin Dış Borç Sorunu ve 1980 Sonrası Boyutları", Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.50, S.1, Ankara 1995.

DURAN, Lütfi: "Türk Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, C.17, S.2, Sevinç Matbaası, Ankara 1984.

DURAN, Lütfi: "Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi", Danıştay Dergisi, S.18-19, Ankara 1975.

FEYZİOĞLU, Bedî N: "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 29. Seri, 1983-1984, s.3

FRANCIONE, Gary L: "Taking Sentience Seriously", Journal of Animal Law & Ethics, Mayıs 2006.

FREMEAUX, Philippe/ TOUAL, Louisa: "Comment mesurer la richesse?", Alternatives Economiques no:193, Haziran 2001.

GİRİTLİ, İsmet: "Amme Hukuku", Mevzuat Kroniği, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.30, S:1-2, Ord. Prof. Dr. Halil Arslanlı'ya Armağan, İstanbul 1964, s.363

GÜLAN, Aydın: "Kamu Hizmeti Kavramı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan, Özel Sayı, S.1-3, İstanbul 1988.

GÜRAN, Sait: "Anayasa'nın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İlişkilerine Bakış Açısında Değişiklik", Anayasa Yargısı, C.11, Ankara 1994.

GÜLMEZ, Mesut: "Emeğin Anayasadaki Adı Sosyal Haklardır", Türk-İş Dergisi, S.392, 2011.

GÜLMEZ, Mesut: "İşçi Sorunu ve Polis Mevzuatı: Fransa Örneği ve Polis Nizamı'nın 12'nci Maddesi", Amme İdaresi Dergisi, C.17, S.1, 1984.

GÜZEL, Ali: "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?", Çalışma ve Toplum, S.4, DİSK/ Birleşik Metal, İstanbul 2005.

HADZI-MICEVA, Katerina: "Legal and Institutional Mechanisms for NGO-Government Cooperation in Croatia, Estonia and Hungary, The International Journal of Not-for-Profit Law, C.10-4, Ağustos 2008.

KILIÇOĞLU, Ahmet: "Hakimlerin Hukuki Sorumluluğu", AÜHFD, C.XXX, S.1-4, Ankara 1973.

KIRATLI, Metin: "Yargının Sorumluluğu", İHMD, C.III, S.3.

LARRIEU, Peggy: " Les partis politiques, en marge du droit?", Revue du Droit Public, 1.1.2011 No:1.

MAHON/COLLETTE: "La Nouvelle Législation Fédérale sur la Protection des Animaux: Respect de la Dignité et du Bien-Etre Animal", Revue Semestrielle de Droit Animalier RSDA 1/2009.

MARANTZ, Marcel: "Dépenses d'armement et économie nationale. L'exemple américain", Revue Française de Sociologie, Année 1961, C.2, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1961_num_2_2_5927.

MILANOVIC, Branko: "Global Income Inequality by the Numbers: In History and Now", Policy Research Working Paper:6259, The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team, Kasım 2012, s.25-26, <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-6259>.

MONNIER, Jean-Marie: "L'Impôt et La Contrainte ou La Dialectique de l'Autonomie et de la Responsabilité", European Journal of Economic and Social Systems, C.19, S.1.

ÖZGENÇ, İzzet/ ŞAHİN, Cumhur: "Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.VI, S.1-2, Ankara 2003.

Revue Semestrielle de Droit Animalier RSDA 1/2011.

ROSENBERG, Dominique: "La lutte contre le racisme et la xénophobie dans l'Union européenne", Revue Trimestrielle de droit européen, Haziran 1999.

SABUNCU, Yavuz: "Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları", Anayasa Yargısı:23, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006.

SAVAŞ, Vural: "Anayasada Ekonomik Hak ve Özgürlükler", Anayasa Yargısı, Ankara 1989.

SCHICK, Allen: "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", OECD Journal on Budgeting, C.3, No:2, OECD, Paris 2003, s.101, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39168822.pdf>.

SÖYLER, İlhami: "Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S:16, Aralık 2006.

SÖYLER, İlhami: "Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü", Sayıştay Dergisi, S:87, Ekim-Aralık 2012 (Sayıştay olarak kısaltılacaktır).

STAPENHURST, Rick/ TITSWORTH, Jack: "Features and Functions of Supreme Audit Institutions", Premnotes Public Sector No:59, The World Bank, Washington 2011, <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>.

SUR, Melda: "Sosyal Hakların Uluslararası Alanda Korunma Sistemleri", İnsan Hakları Yıllığı, C.19-20, TODAİE Yayınları, Ankara 1997-1998.

SUSMUŞ, Türker: " Türkiye'de Siyasi Partilerin Muhasebe Sisteminin Bir Kamuoyu Eğilim Araştırması Çerçevesinde Denetim ve Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi", Mali Çözüm Dergisi, Sayı 60, <http://www.istanbulsmmmodasi.org.tr/yayinlar.asp?Gid=1&Yid=60>.

ŞAHİN, Adil: "Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik Sosyal ve Kültürel Hakların Niteliği Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme", AÜHFD, S.59-4, Ankara 2010.

TALAS, Cahit: "Yaşam Hakkı ve Toplumsal Haklar", İnsan Hakları Yıllığı, C.12, TODAİE Yayınları, Ankara 1990.

TAN, Turgut: "Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi, C.35, S.2, Ankara 2002.

TEKİNSOY, M. Ayhan: "Anayasa Mahkemesinin Kamu Görevlilerinin Kişisel Sorumluluğu Konusundaki Yaklaşımının Muhtemel Sonuçları", Ankara Barosu Dergisi S.2013/1, Ankara Barosu Başkanlığı, Ankara 2013.

TEPE, Veysel: "Kamusal Yetkinin Kullanılmasında Sorumluluk ve Rücu Hakkı", Sayıştay Dergisi, S.30 (Özel Sayı), Temmuz-Eylül, Ankara 1998.

TERCAN, Erdal: "Hakimlerin Hukuki Sorumluluğuna İlişkin Hükümlerin (HUMK 573-576) "Hakim" Kavramı Açısından Uygulama Alanı", AÜHFD, C.44, S.1-4.

TUNCER, Selahattin: "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler", Vergi Dünyası Dergisi, S:295-Mart, İstanbul 2006.

TUNCER, Selahattin: "Servet Vergileri", Maliye Enstitüsü Konferansları:7, İstanbul Üniversitesi, İstanbul 1961.

ULUSOY, Ali: "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.2, Haziran 1998, Ankara 1998.

UZUN, Cem Duran: "Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 94. Sayı, Ankara 2011 Mayıs-Haziran.

ÜÇİŞİK, H. Fehim: "Parti İçi Demokrasi Açısından Yasa Değişikliği Gereği", Anayasa Yargısı Dergisi, C. 16, 1999.

ÜNAL, Şeref: "İnsan Haklarının Tarihi, Felsefi ve Hukuki Temelleri", Ankara Barosu Dergisi, S.1994/1, Ankara Barosu Başkanlığı, Ankara 1994.

ÜZÜLMEZ, İlhan: "Görevi Kötüye Kullanma Suçu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XVI, S.1, Ankara 2012.

YALTI SOYDAN, Billur: "Vergi Adaleti Kavramında Soyuttan Somuta: Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarını Eşitlik, Özgürlük ve Sosyal Devlet

Kavramları ile Okumak", Anayasal Mali Düzen, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul 2000

YERLİKAYA, Gökhan Kürşat: "Bütçe Kanunu ile Muhtelif Vergi Kanunlarında Düzenleme Yapılması", e-Akademi, S.6, Ağustos 2002, <http://www.e-akademi.org/makaleler/gkyerlikaya-1.htm>.

YILMAZ, H. Hakan/ TOSUN, Selma: "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamantonun Bütçe Sürecinde Etkinliği", Yasama Dergisi, S.14, Ankara 2010.

YÜKSELTÜRK, İ. Mesut: "Kamu Malı Ormanlarımız", Sayıştay Dergisi, S.30 (Özel Sayı), Temmuz-Eylül, Ankara 1998.

Diğer Yayınlar

AKYÜZ, İsmail: Türkiye’de Muhafazakar Yardım Kuruluşları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 2008, s. 52.

ALTUNTAŞ, Betül: “Sosyal Haklar ve Sosyal Adalet Bağlamında Türkiye’de Kurumsal Sosyal Hizmetler ve Yardımların Değerlendirilmesi”, Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, 22-23 Ekim, Belediye-İş Sendikası Yayını, Ankara 2009, s.166,
<http://www.sosyalhaklar.net/2009/bildiri/2009sosyalhakalr.pdf>.

ANTOINE, Suzanne: “Rapport Sur Le Régime Juridique de l’Animal”,
<http://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000297/0000.pdf>.

Asgari ücretin belirlenmesine ilişkin 131 sayılı Sözleşme m.2,
http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131

BAŞ, Hasan: “Sayıştay’a Yazık Ediliyor”, Cumhuriyet Gazetesi, 10.5.2013,
<http://www.sayder.org.tr/sayistaya-yazik-ediliyor-1781h.htm>.

ETANG-SALE, Aurélie: Le Financement Public des Cultes (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Université de la Réunion Faculté de Droit et d’Economie, 2011-2012.

Ezgi BAŞARAN’ın “İktidarın babasının bakkalı” başlıklı köşe yazısı, Radikal Gazetesi, 11.7.2013,
http://www.radikal.com.tr/yazarlar/ezgi_basaran/iktidarin_babasinin_bakkali-1141296.

BRUSIS, Martin: “L’importance des partis politiques pour la démocratie”, COE.

ÇAĞAN, Nami: “Kamu Maliyesinde “İyi” ya da “Kötü” Yönetişim, Atılım Üniversitesi İz Dergisi, Ankara 2010,
<http://acikarsiv.atilim.edu.tr/eng/browse/345/>.

CANIKLIOĞLU, Nurşen: "Sosyal Güvenlik Reformu", Anayasal Sosyal Haklar ve Avrupa Sosyal Şartı, Marmara Üniversitesi Haydarpaşa Yerleşkesi 15-16 Ekim 2009.

Demokrasi Evrensel Beyannamesi, Cenevre 16 Eylül 1997, <http://www.ipu.org/cnl-f/161-dem.htm> (9.9.2012).

DER LINDEN, René Van'ın sunumu, Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006.

Direction de l'Initiative Parlementaire et des Délégations tarafından hazırlanmış Note sur La Limitation des Dépenses Electorales et Les Comptes de Campagne, Aralık 2010, <http://www.senat.fr/lc/lc212/lc212.pdf> (9.9.2012).

DOĞANAY, İsmail: "Yargıtay Başkan ve Üyeleri Hakkında Doğrudan Doğruya Hukuki Sorumluluk Davası Açılmaz mı?", Prof. Dr. Ernst E. Hirsch'in Hatırasına Armağan, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara 1986.

DOĞRUSÖZ, Ezhan: "Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru ve Vergi İhtilaflarında Uygulama Alanı", <http://www.bumindogrusoaz.com/m.aspx?id=687>.

Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013. Vergi. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: DPT:2734-ÖİK:685, Ankara 2007.

ERTAN, Birol: "Canlı Hakları", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara 1998.

FERDINAND, Peter'in sunumu, Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006.

FROMONT, Michel: "La Responsabilité de l'Etat en Droit Français", A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Auditorio da Torre do Tombo, Lizbon 8-9 Mart 2001, <http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao->

e-eventos/anexos/sections/informacao-e-eventos/anexos/prof-michel-fromont/downloadFile/file/pmf.pdf?nocache=1210675906.12.

FURTUN, İdris Hakan: "Türk Vergi Sisteminin Laiklik Açısından İrdelenmesi: Türk Vergi Sistemi İçerisinde Yer Alan Çeşitli Yasalarda Farklı Din ve İnançlara Yaklaşım", Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan, Ankara Üniversitesi Yayınları No:243, Ankara 2009.

GODARD, M. Jean- Charles: La Rationalisation des Choix Budgétaires (La Méthode R.C.B.), Service du Premier Ministre Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics, 1970.

GOSELIN, Frédéric: "Peut-on Parler de Concurrence entre le Juge et le Parlementaire?",
http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_2/contributions/GOSSELIN-2-20070425.pdf.

GRECO'nun Parti Finansmanında Şeffaflık Hakkında Türkiye Değerlendirme Raporu, Strazburg 22-26 Mart 2010,
http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/uluslararası%C4%B1_isbirli%C4%9F_i/uluslararası_orgutler/greco_turkiye_raporlar/TEMA%20II%20-%20greco_siyasi_partiler.pdf (9.9.2012).

GROSS Andreas'ın sunumu, Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006.

GÜLMEZ, Mesut: "Türkiye'de Sosyal Haklar", Anayasal Sosyal Haklar ve Avrupa Sosyal Şartı, Marmara Üniversitesi Haydarpaşa Yerleşkesi 15-16 Ekim 2009.

J. F. LECLERCQ'in 28 Eylül 2006 tarihli Yargıtay kararı üzerine değerlendirmeleri, Rapport Annuel de la Cour de Cassation de Belgique 2006, s.48, http://justice.belgium.be/fr/binaries/cass2006fr_tcm421-210504.pdf.

JOUANNET, Emmanuelle: "De La Personnalité Et La Souveraineté De L'Etat Dans La Constitution de 1958" (Théorie Française de L'Etat Et Intégration

Européenne), Juin 2003, [http://cerdin.univ-paris1.fr/IMG/pdf/Personnalite et souverainete de l Etat dans la Constitution de 1958.pdf](http://cerdin.univ-paris1.fr/IMG/pdf/Personnalite_et_souverainete_de_l_Etat_dans_la_Constitution_de_1958.pdf).

HILL, Hermann: "Yönetimi Yeniden Düşünmek", Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan, C.52, S.1-4, Aralık-Ocak 1997 (çeviren: Ayşegül MENGİ).

ISSAI 100 (Fundamental Principles of Public-Sector Auditing), <http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf>.

KABOĞLU, İbrahim Ö: "Anayasa'da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları", Anayasal Sosyal Haklar, Legal, İstanbul 2012.

KARABIYIK, İlyas: "Türkiye'de Özelleştirmenin Çalışma Hayatı Üzerine Etkileri", e-akademi, Nisan 2010-98, <http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=T%DCRK%DDYE%92DE%20%D6ZELLE%DE T%DDRMEN%DDN%20%C7ALI%DEMA%20HAYATI%20%DCZER%DDNE%20ETK%DDLER%DD&kimlik=1271039619&url=makaleler/ikarabiyik-1.htm>.

[Ekin KARACA'nın "Bu Maaşla Vekil, Milletten Ayrıldı" başlıklı köşe yazısı, Bianet, 27.12.2011, http://www.bianet.org/bianet/toplum/135045-bu-maasla-vekil-milletten-ayrildi](http://www.bianet.org/bianet/toplum/135045-bu-maasla-vekil-milletten-ayrildi)

KARAÖMERLİOĞLU, M. Asım: "Bir Tepeden Reform Denemesi: Çiftçi Topraklandırma Kanunu'nun Hikayesi, <http://www.birikimdergisi.com/birikim/dergiyazi.aspx?did=1&dsid=99&dyid=2340>.

KLITGAARD, Robert: " Reform Stratejileri", Demokrasinin Küresel Yükselişi, Yetkin Yayınları, Ankara 1995.

KOLAKOWSKI, Leszek: " Demokratik Bir Çağın Belirsizlikleri", Demokrasinin Küresel Yükselişi, Yetkin, Ankara 1995.

Lahaou Touré'nin Seminer çalışmaları üzerine genel raporu, Le Parlement et le Processus Budgétaire, notamment dans une Perspective d'Équité entre

Hommes et Femmes, Bamako 1-3 Kasım 2001, s.20,
http://www.ipu.org/pdf/publications/mali01_fr.pdf.

LANG, Joachim: "Vergi Adaletinin Anayasal Temelleri", Anayasal Mali Düzen, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul 2000.

Lima Bildirisi, http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf.

MAURY, Jean-Pierre: "L'effort européen de défense et ses implications budgétaires", Communication présentée au colloque organisé par l'Observatoire européen de stratégie Centre de relations internationales et stratégiques (OES-CRIS), 15 et 16 Juin 2001, Université Paris I- Panthéon Sorbonne, <http://mjp.univ-perp.fr/m/effort.pdf> (16.01.2012).

NASSMACHER, Karl- Heinz: "Political Parties, Funding and Democracy", Funding of Political Parties and Election Campaigns, International IDEA, Trydells Tryckeri AB, İsveç.

ÖZHABEŞ, Hande: Türkiye'de Adalet Harcamaları ve Uluslararası Karşılaştırmalar, Kamu Harcamaları İzleme Platformu, <http://stk.bilgi.edu.tr/stkButce.asp>'den ulaşılabilir.

ÖZVERİ, Murat: "Türk Hukukunda Sosyal Hakların Dava Yoluyla Gerçekleştirilmesi", Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu III Bildiriler, Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, 25-26 Ekim 2011, Petrol-İş Yayını.

Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011, <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLR2011/PLR2011.pdf>.

Rapport Général, Le Parlement et le Processus Budgétaire Notamment dans une Perspective d'Équité entre Hommes et Femmes, Colombo (Sri Lanka), 26-28 Mayıs 2001, s.2, <http://www.ipu.org/Splz-f/srilanka03.pdf>.

Résolution 1546 (2007) de l'Assemblée parlementaire sur un code de bonne conduite des partis politiques, Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006.

SABAN, Nihal: "Mali Egemenlik: Ödediğimiz Vergilerle Nasıl Bir Devleti/ Demokrasiyi Finans Ettik?", Kadir Has Üniversitesi, 13.12.2007.

SABUKTAY, Ayşegül: "Derin Devletin İzini Sürmek", http://www.tr.boell.org/downloads/aysegul_sabuktay_1_sayi_tr.pdf

SAGLAM, Fazıl: "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin BM'de Kabulünün 60. Yıldönümünde Sosyal Haklar", Hepimiz İçin Onur ve Adalet Konferansı, T.C. Maltepe Üniversitesi İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi ve UNESCO Felsefe ve İnsan Hakları Kürsüsü, 6-7 Kasım 2008, İstanbul 2008.

Salaires Minima, Conférence International du Travail 79e Session, Bureau Internationale de Travail, Genève 1992.

SAYIN, Şerif: "Mali Saydamlık", Radikal, 9.11.2013, http://www.radikal.com.tr/yorum/mali_saydamlık_zurnanın_zirt_dedigi_yer_-1159840.

SCHICK, Allen: "Les Parlements Nationaux Peuvent-Ils Retrouver un Rôle Effectif dans la Politique Budgétaire?", L'Evolution du Rôle du Parlement dans le Processus Budgétaire, Palais de Luxembourg, 24-25.1.2001, Paris 2001, http://www.senat.fr/colloques/colloque_processus_budgetaire/colloque_processus_budgetaire_mono.html.

SEVERIN, Adrian'ın sunumu, Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006.

SONSUZOĞLU, Elif: "Temel Hak ve Özgürlükler ile Vergi İlişkisi", Çeşitli Ülkelerde Anayasal İlkeler ve Türk Vergi Sisteminin Bu Açından Değerlendirilmesi başlıklı makaleden, Anayasal Mali Düzen, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul 2000.

SCPC (Service central de prévention de la corruption) tarafından hazırlanmış Rapport 2005, La Documentation Française, Kasım 2006.

http://www.senat.fr/role/fiche/financ_vie_pol.html (9.9.2012).

SEVERIN, Adrian'ın sunumu, Le Rôle des Partis Politiques Dans La Construction de la Démocratie, Conseil de l'Europe, Moskova 2006.

SIPRI Military Expenditure Database 2012, <http://milexdata.sipri.org>.

SONSUZOĞLU, Elif: "Temel Hak ve Özgürlükler ile Vergi İlişkisi", Çeşitli Ülkelerde Anayasal İlkeler ve Türk Vergi Sisteminin Bu Açıdan Değerlendirilmesi başlıklı tebliğden, Anayasal Mali Düzen, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:12, İstanbul 2000.

ŞEKER, Murat: "Açık Bütçe Endeksi 2012- Türkiye", IBP- TESEV, Midas Hotel, 1.2.2013, Ankara.

TAŞKENT, Savaş: "Sosyal Devlet", Sosyal Devlet, Özçelik-İş Sendikası Seminerler Dizisi: 3, Ankara 1992.

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı: AB Ekonomik Yönetişim Sisteminde Yeni Dönem, Ankara 2011.

TBB Anayasa Önerisi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:131, 4. Baskı, Ankara.

The World Bank: Public Expenditure Management Handbook, Washington 1998,

s.2,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>.

TJERNSTRÖM, Maja: "Matrix on Political Finance Law and Regulations" Funding of Political Parties and Election Campaigns, International IDEA, Trydells Tryckeri AB, İsveç.

Türk-İş Temmuz 2013 Açlık ve Yoksulluk Sınırına ilişkin rapor, <http://www.turkis.org.tr/?wapp=52521E5F-FCA5-4BDD-940D-A284DA6F151D>.

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı: Hayvan Hakları Hayvanların Korunması ve Refahı, Ankara 2011.

Union Interparlementaire, Programme des Nations Unies pour le Développement, Institut de la Banque Mondiale, Fonds des Nations Unies pour la Femme (IPU olarak kısaltılacaktır.): Parlement Budget et Genre, Guide Pratique à L'Usage des Parlementaires:6, IPU, Genève 2004.

VALLETOUX, M. Philippe: "Fiscalité et Fiances Publiques Locales", La GazeAKYÜZ, İsmail: Türkiye'de Muhafazakar Yardım Kuruluşları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 2008, s. 52.tte, Cahier Détaché No:2-3/1869, 15.1.2007, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport-valletoux.pdf>.

VAN OMMESLAGHE, Pierre/ VERBIST, Johan: "Responsabilité de l'Etat pour les Actes du Législateur" (Avis), Chambre des Représentants de Belgique, 19 Eylül 2008, 3. Session de la 52. Législature, s.23, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/1627/52K1627001.pdf>.

YALTI, Billur: "İbadethane Bağışlarının Vergi Matrahından İndirimi: Vergide Eşitsizlik Örneği", Türkiye'de Vatandaşlık Rejimi: Vergi Devleti ve Vatandaşlık Bağları, 14 Aralık 2012, Yıldız Teknik Üniversitesi Rektörlük Hünkar Dairesi, İstanbul 2012.

YALTI, Billur: "Taxation of Charities in Turkey", National report, The European Association of Tax Law Professors, Congress 2012, Rotterdam 2012, taslak hali dn.35, <http://eatlp.org/uploads/public/Reports%20Rotterdam/National%20report%20Turkey.pdf>.

Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu) Hakkında Özet Bilgi, Sayıştay Dergisi, Ocak Mart 2004, S.52, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2004 (Sayıştay Enerji Raporu olarak kısaltılacaktır).

YENTÜRK, Nurhan: Türkiye'de Askeri Harcamalar: 2006-2013, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Haziran

2012, <http://www.shudernegi.org/index.php/shuder/duyurular/48-tuerkiye-de-sosyal-koruma-harcamalar-2006-2013> 'den ulaşılabilir. (1.10.2013)

YENTÜRK, Nurhan: "Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları:2006-2013. Harcama İzleme Güncelleme Notu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, Haziran 2012, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/bilginotusosyalkorumasoneylul.pdf>.

YILDIRIM, Turan: "Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, <http://www.insanbilimleri.com/>.

YILMAZ, Volkan: "Türkiye'de sosyal Güvenlik Harcamalarına Tarihsel Bir Bakış", İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi, <http://stk.bilgi.edu.tr/docs/sosyal-guvenlik-harcamalari-degerlendirme-notu-07-05-2013.pdf>.