

**T.C.
ERZİNCAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİ HUKUK ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATININ OLUŞUMUNA ETKİLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Ali TEZCAN

**Danışman
Doç. Dr. Muhammet Emin RUHİ**

Erzincan 2013

TEZ KABUL TUTANAĞI

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu çalışma, Mali Hukuk Anabilim Dalının Mali Hukuk Bilim Dalında jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak Kabul edilmiştir.

Danışman / Jüri : Doç. Dr. Muhammet Emin RUHİ



Jüri : Doç. Dr. İbrahim ÖZBAY

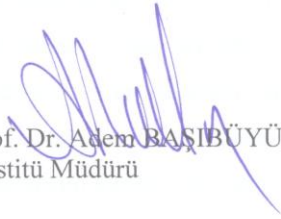


Jüri : Yrd. Doç. Dr. Zülküf AYRANGÖL



Yukarıdaki imzalar, adı geçen öğretim üyelerine aittir. 24/06/2013

Prof. Dr. Adem BAŞIBÜYÜK
Enstitü Müdürü



TÜRKİYE’DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATININ OLUŞUMUNA ETKİLERİ

Ali Tezcan

Erzincan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mali Hukuk Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2013

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Muhammet Emin Ruhi

ÖZET

Günümüzde medya ve kitle iletişim araçlarının gelişmesi ile beraber siyasal katılım sadece seçim dönemlerinde oy verme ile sınırlı bir durum olmaktan çıkmıştır. Dört ya da beş yıl gibi aralıklarla yapılan seçimlerin dışında, baskı gruplarının talepleri sayesinde iktidar ile vatandaşlar sık sık karşı karşıya gelmektedir. Her ne kadar ülkemizde sivil toplum geleneği, gelişmiş ülkelerdeki seviyeye ulaşamamış olsa da; demokratik anlamda yapılan iyileştirmeler her geçen gün sivil toplum bilincini artırmaktadır.

Bu çalışmada amaç, kamusal katımda demokratik bir araç olan baskı gruplarının ayrıntılı incelenmesinden sonra ülkemizdeki vergi kanunlarının hazırlanması ve çıkarılması sürecindeki etkilerinin incelenmesidir. Üç ana bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde baskı gruplarının tanımı yapılmış, ayrıca diğer gruplarla karşılaştırılması, türleri, baskı gruplarının gücünü belirleyen faktörler, baskı metotları, siyasetle ilişkileri ve etkileme alanlarından bahsedilmiş; çalışmanın ikinci bölümünde vergi kavramı, vergilendirmenin tarihi süreci, vergilendirme yetkisi ve ülkemizde mevzuatların ve vergi mevzuatının oluşumu ile bu süreçte baskı gruplarının tesirleri incelenmiş üçüncü ve son bölümünde ise ülkemizdeki baskı gruplarının lehine olan vergi ile ilgili mevzuat düzenlemelerinden örnekler verilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Vergi, Baskı Grupları, Siyaset

EFFECTS OF THE PRESSURE GROUPS TO THE PREPARATION OF TAX LEGISLATION IN TURKEY

Ali Tezcan

Erzincan University, Institute of Social Sciences, Department of Financial Law

Thesis of MA, June 2013

Counsellor : Assoc. Prof. Muhammet Emin Ruhi

ABSTRACT

Today political participation has been more than just going to polls in electoral periods with the development of media and mass communication. Apart from the elections which are held in every four or five year-periods, government and the citizens confront very often by means of pressure groups. Although non-governmental organizations' tradition in our country has not been progressed as in the developed countries, democratically made improvements are increasing civil society awareness.

The purpose of this study is making the definitions of the pressure groups as a means of public participation and analyzing of the effects during the process of preparing and enacting tax laws. In the first chapter of the study which consists of three parts; the definition of the pressure groups, comparing with other groups, discussing kinds, items defining its power, pressure methods, relations with politics and effecting fields have been mentioned. In the second chapter, concept of taxation, historical period and authorization of taxation and constitution of legislations and tax legislations in our country and in this process the effect of pressure groups have been analyzed; in the third and the final chapter some examples related to the tax legislations which are in favor of pressure groups in our country have been tried to be given.

Key Words: Taxes, Pressure Groups, Politics

İÇİNDEKİLER

TEZ KABUL TUTANAĞI.....	I
ÖZET	II
ABSTRACT.....	III
İÇİNDEKİLER	IV
KISALTMALAR.....	VIII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BASKI GRUPLARINA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

A. Baskı Grubunun Tanımı.....	5
B. Baskı Gruplarının Diğer Gruplarla Karşılaştırılması	8
1. Baskı Grupları ve Çıkar Grupları Ayrımı	9
2. Baskı Grupları ve Lobcilik Ayrımı.....	11
3. Baskı Grupları ve Siyasi Partiler Ayrımı	13
4. Baskı Grupları ve Sivil Toplum Kuruluşları Ayrımı	14
C. Baskı Gruplarının Sınıflandırılması	16
1. İç Yapısı Bakımından Baskı Grupları.....	17
a) Kitle Baskı Grupları.....	17
b) Kadro Baskı Grupları	18
2. Kurumlaşmalarına Göre Baskı Grupları	18
a) Anomik Baskı Grupları.....	18
b) Teşkilatlanmış Baskı Grupları	19
c) Teşkilatlanmamış (Doğal) Baskı Grupları	20
d) Kurumsal Baskı Grupları.....	20
3. Profesyonel (Mesleki) Baskı Grupları	21
a) İşveren Birlikleri	21
b) İşçi Kuruluşları	23
c) Tarım Sektörü Birlikleri	24
4. İdeolojik Baskı Grupları	25
a) Dinsel Gruplar	26
b) Özel Amaçlı Gruplar	27

c) Fikir Dernekleri ve Kulüpleri	27
5. Diğer Baskı Grupları.....	28
a) Kamu Kesimindeki Baskı Grupları	28
(1) Üniversiteler.....	29
(2) Yargı Organları.....	30
(3) Bürokratlar.....	30
(4) Ordu	31
b) Yabancı Baskı Grupları	32
c) Medya	32
D. Baskı Gruplarının Gücünü Etkileyen Faktörler	34
1. Üye Sayısı	34
2. Maddi Güç	36
3. Toplumsal İtibar (Prestij).....	36
4. Siyasal ve Sistemsel Özellikler.....	37
5. Organizasyon	39
6. Liderlik.....	39
7. Diğer Faktörler.....	41
E. Baskı Metotları	41
1. İkna	41
2. Tehdit.....	42
3. Rüşvet	44
4. Doğrudan Eylem	46
5. Kamuoyunu Etkileme	47
6. Hükümet Faaliyetlerini Baltalama ve Mali Sabotaj.....	49
F. Baskı Gruplarının Siyasetçiler, Siyasi Partiler ve Siyaset İle İlişkileri	50
1. Baskı Gruplarının Siyasetçiler ile İlişkileri	51
2. Baskı Gruplarının Siyasi Partiler ile İlişkileri.....	54
a) Baskı Gruplarının İktidar Partisi ile İlişkileri	56
b) Baskı Gruplarının Diğer Partilerle İlişkileri.....	58
3. Baskı Gruplarının Siyaset ile İlişkileri.....	59
G. Baskı Gruplarının Etkileme Alanları	60

1. Yasama Alanına Etkisi.....	60
2. Yürütme Alanına Etkisi	61
3. Yargı Alanına Etkisi	62
4. Demokrasiye Etkileri	62

İKİNCİ BÖLÜM

VERGİ KAVRAMI, VERGİLENDİRMENİN TARİHSEL GELİŞİMİ, VERGİLENDİRME YETKİSİ VE TÜRKİYE’DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATININ OLUŞUMUNA ETKİLERİ

A. Vergi Kavramı	66
B. Vergilendirmenin Tarihsel Gelişimi	67
1. Klasik Devlet Anlayışında Vergilendirme.....	67
2. Müdahaleci Devlet Anlayışında Vergilendirme	69
a) Genel Olarak.....	69
b) Müdahaleci Devlet Anlayışında Baskı Gruplarının Rolü.....	71
C. Vergilendirme Yetkisi	72
1. Tarihsel Gelişim.....	73
2. Olağan Dönemlerde Vergilendirme Yetkisi	74
3. Olağanüstü Dönemlerde Vergilendirme Yetkisi.....	75
D. Türkiye’de Baskı Gruplarının Vergi Mevzuatının Oluşumuna Etkileri ...	76
1. Türkiye’de Vergi Mevzuatının Oluşumu.....	76
a) Anayasanın Oluşumu.....	76
b) Kanunların Oluşumu ve Kanunlaşma Süreci	78
(1) Kanun Teklif Etme Yetkisi	80
(2) Kanun Teklif veya Tasarılarının Meclis Komisyonlarında İncelenmesi	81
(3) Kanun Teklif veya Tasarılarının Meclis Genel Kurulunda Görüşülmesi	82
c) Kanun Hükmünde Kararnamelerin Oluşumu	83
d) Bakanlar Kurulu Kararlarının (Kararnamelerinin) Oluşumu	84
e) Tüzüklerin Oluşumu	85
f) Yönetmeliklerin Oluşumu	86

g) Diğer İdari Düzenlemeler ve Oluşumları	87
2. Türkiye’de Baskı Gruplarının Vergi Mevzuatının Oluşumuna Etkileri	89
a) Baskı Gruplarının Anayasanın Oluşumuna Etkileri	89
b) Baskı Gruplarının Kanunların Oluşumuna Etkileri	90
c) Baskı Gruplarının Kanun Hükmünde Kararnamelerin Oluşumuna Etkileri	91
d) Baskı Gruplarının Bakanlar Kurulu Kararlarının Oluşumuna Etkileri	92
e) Baskı Gruplarının Tüzüklerin Oluşumuna Etkileri.....	92
f) Baskı Gruplarının Yönetmeliklerin ve Diğer İdari Düzenlemelerin Oluşumuna Etkileri	93

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATININ OLUŞUMUNA

ETKİLERİNE İLİŞKİN ÜLKEMİZDEN ÖRNEKLER

A. Tarım Kazançlarının Vergilendirilmesindeki Etkiler	94
B. Götürü Usul ve Basit Usul Yöntemlerinin Uygulanması.....	98
C. Yeminli Mali Müşavirlik Müessesesinin Kuruluş Süreci	102
D. Servet Beyanı Uygulamasının Kaldırılması.....	104
E. Mali Aflarda Politik Etki	109
F. Vergisini Ödemeyenlerin Teşhir Edilmesi Sürecindeki Etkiler	112
G. Kaçakçılıkta Hapis Cezasının Uygulanamaması	114
H. Katma Değer Vergisi Oranlarının Değişmesi	116
I. Menkul Sermaye İratlarının Vergilendirilmesi ve Rantçılar ile Bankacılar Lobisi	117
J. Sporcu ve Spor Kulüplerinin Lobisi.....	120
K. Avukatların Lobisi	122
SONUÇ.....	124
KAYNAKLAR	128
İNTERNET KAYNAKLARI	134

KISALTMALAR

AATUHK	: Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKÜSBE	: Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
aşa.	: Aşağıda
AÜSBE	: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
bs.	: Baskı
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
çev.	: Çeviren
DGM	: Devlet Güvenlik Mahkemesi
DİSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DT	: Doktora Tezi
E.	: Esas Numarası
E.T.	: Erişim Tarihi
edt.	: Editör
eds.	: Editörler
EVK	: Emlak Vergisi Kanunu
GVK	: Gelir Vergisi Kanunu
GSGM	: Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
HAK-İŞ	: Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
İBDDB	: İşçileri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı
K.	: Karar Numarası
KDV	: Katma Değer Vergisi
KDVK	: Katma Değer Vergisi Kanunu
KHK.	: Kanun Hükmünde Kararname
KVK	: Kurumlar Vergisi Kanunu

M1	: 1. Mükerrer
M3	: 3. Mükerrer
M.Ö.	: Milattan Önce
MTVK	: Motorlu taşıtlar Vergisi Kanunu
MÜSBE	: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
NFU	: National Farmers Union
NÜSBE	: Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
ÖTVK	: Özel Tüketim Vergisi Kanunu
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TFF	: Türkiye Futbol Federasyonu
TİĞİAD	: Türkiye Genç İş Adamları Derneği
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TUC	: Trade Union Congress (Sendikalar Kongresi)
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
TZOB	: Türkiye Ziraat Odaları Birliği
Vb.	: ve benzeri
VİVK	: Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu
Vs.	: ve saire
VUK	: Vergi Usul Kanunu
YLT	: Yüksek Lisans Tezi
yuk.	: Yukarıda

GİRİŞ

İnsan sosyal bir varlıktır ve her ne kadar birey olarak adlandırılrsa da toplum olarak yaşamak zorundadır. Tarihsel gelişim süreci de bunun böyle olduğunu gösteriyor. Toplumsallık ve dayanışma duygusuyla bir arada yaşama zorunluluğu hisseden insanlar, bunun gerektirdiği ihtiyaçlar sonucunda devlet kurumunu meydana getirmişlerdir.

Bireylerin bazı istekleri bir takım sebeplerden dolayı başka kimselerle çakışabilir veya çatışabilir. Bir başka deyişle insanlar, farklı veya ortak çıkarlara sahip olabilirler. İşte insanoğlunun kendini korumak için keşfettiği devlet kurumunun temel işlevi, bu çıkarları düzenleme ve uzlaştırmadır.¹ Bu çerçevede devlete, toplum için fiziki güç kullanma hakkı verilmiştir. Devlet bu hakkı elinde bulunduran yegâne kurumdur ve bu hakkı diğer kurumlar, ancak devletin izin verdiği ölçüde kullanabilirler.²

Devlet, kamu düzenini sağlama görevinin yanında kamu hizmetlerini görme görevini de yerine getirir. Bu görevleri yerine getirirken de, devamlılığını sürdürebilmesi için kendisini meydana getiren toplum ile uyum içerisinde çalışmak zorundadır. Eğer devlet, toplum ile uyum içerisinde çalışmaz ve yurttaşların tüm uğraşı alanlarını, işlerini, ticaretlerini, günlük faaliyetlerini, eğlencelerini ayarlamayı üstlenirse, birey sorumluluk duygusundan uzaklaşır, kişiliğini kaybeder ve sürülebilir.³

Devletin temsilini siyasi iktidar yapar. İktidar zor kullanmayı kendisinde bir hak olarak görse de, kendi varlığını devam ettirebilmek için hukuk içinde kalmalı ve ayrıca toplumla da ters düşmemelidir. İktidar, mutlak ve değişmez değildir. Toplumun yani yönetilenlerin rızası ve itaati iktidarın devamlılığı için çok önemlidir. Eğer iktidar rızadan yoksun olarak itaat sağlamaya çalışırsa yönetilenlerin kabul alanını zorlar ve sonuç siyasi iktidarın el değiştirmesine neden olabilir. Bilinmesi

¹ Mehmet Akad, *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri*, İstanbul 1976, s. 43.

² Adnan Topçu, *Siyasal Karar Alma Organları Üzerinde Çıkar ve Baskı Gruplarının Etkileri*, AKÜSBE, Yayınlanmamış YLT, 2006, s. 14.

³ Akad, s. 41-42. Yazar grup kavramını anlatırken devleti çobana benzetmiştir. (bkz. s.42)

gereken önemli bir nokta da siyasi iktidarın el değiştirmesinin devleti sonlandırmayacağıdır.⁴

Demokratik toplumlarda⁵ siyasi kadrolar, seçmenler tarafından, belli bir dönem için onlar adına kararlar almak ve uygulamak maksadıyla belirlenir. Seçmenler bu haklarını siyasi partiler aracılığıyla kullanır; siyasi partiler iktidara gelirse iktidarda, gelemese muhalefette seçmenlerinin istekleri doğrultusunda hareket ederler.⁶

İnsanlar seçtikleri siyasi kadroların aldıkları kararları her zaman ve hemen kabul etmezler ve bazen kararlarında gerçekleşmesini istedikleri değişiklik taleplerini çeşitli yollarla onlara iletirler. Bu talepleri bireysel olarak iletme çok etkili olmayabilir. Çünkü bireyin sahip olduğu kaynaklar sınırlıdır. Bu nedenle taleplerinin etkisini artırabilmek için işbirliği yapmak gerekir. Zira, işbirliği sayesinde daha iyi sonuç alınabilir. İşte bu nedenle de insanlar bir araya gelerek bir takım gruplar oluştururlar. Sanayileşmiş toplumlar, birey-iktidar diyalogundan çok, grup-iktidar diyaloguna dayanan toplumlardır. Çünkü bireyin siyasal iktidarı tek başına etkilemesi oldukça zordur.⁷

Toplum bir organizma olarak düşünüldüğünde, gruplar da bu organizmanın zaruri bir organı ve dolayısıyla toplumsallaşmanın ön şartıdır.⁸ Bu nedenle bireyler, toplum içinde bir araya gelmelerini sağlayan dini, coğrafi ve biyolojik bazı faktörler vasıtasıyla irili ufaklı çok çeşitli gruplar oluştururlar. Bu gruplara genel olarak çıkar grupları adı verilir. Bunlar içerisinden karar alma sürecini etkilemeye çalışanlarına ise baskı grupları adı verilir. Tarihin her döneminde siyasi iktidarları etkilemeyi amaçlayan toplu eylemler olmuştur.⁹

⁴ Devlet ve siyasal iktidar kavramları ve nitelikleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 17. bs., Ankara 2005, s. 33-52; Topçu, s. 13-19.

⁵ Her devlet demokratik değildir. Ancak çalışmada sadece demokratik uygulamaların var olduğu devletlerdeki siyasal karar alma süreci dikkate alınmıştır.

⁶ Hakan Ay, *Vergi Politikaları ve Baskı Grupları*, 2. bs., Ankara 2008, s. 1.

⁷ Nihat Bulut, *1982 Anayasası Çerçevesinde Türkiye'de Siyasal Katılım*, MÜSBE, Yayınlanmamış DT, 1998, s. 175; Akad, s. 25.

⁸ İbrahim Kayademi, *Baskı Grupları ve Bir Baskı Grubu Olan Ziraat Odalarının Tarım Politikasına Etkileri*, NÜSBE, Yayınlanmamış YLT, 2007, s.5.

⁹ İlder Turan, *Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar*, İstanbul 1987, s. 44.

Baskı gruplarının önemi her geçen gün artmaktadır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra batı ülkelerinde bireylerin ve baskı gruplarının siyasal alanı daha fazla etkilemesi ve demokratikleşme sürecindeki iyileşmeler, siyasal partiler dışında örgütlenme modellerinin neler olabileceği, bu grupların nasıl temsil edileceği ve bu grupların siyasete katılımının nasıl sağlanacağı konularındaki tartışmaları artırmıştır. Bununla beraber bireylerin ve grupların, kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda, seçim dışındaki süreçte de söz sahibi olmaları gerektiği bilinci de yaygınlaşmıştır.¹⁰

Günümüze kadar süregelen tartışmalar ve bilinçlenme sonucunda; seçimlerin uzun dönemlerde yapılması, siyasal partilerin toplumun tümünü temsil etme kabiliyetinden uzak olmaları, devlet anlayışının değişmesiyle beraber hizmet alanlarının genişlemesi ve halkın yönetime katılma konusunda eskisine nazaran daha istekli olması gibi nedenlerle baskı gruplarının önemi bir hayli artmış ve bu sayede baskı grupları yaygınlaşmıştır.

Baskı grupları bazen toplum yararına olan kararlara etki edebildikleri gibi bazen de kendi çıkarları için toplum yararına olmayan konularda da karar alıcıları etkileyebilirler. Yani grupların baskıları her zaman toplum için olumlu bir sonuç doğurmayabilir. Bunun yanı sıra baskı grupları arasında da çıkar çatışmaları meydana gelebilir. Bir baskı grubunun yararına olan bir konu diğer bir baskı grubunun tepkisine neden olabilir. Temel gayeleri üyelerinin çıkarlarını korumak olan baskı grupları aslında farkında olmadan siyasi iktidarları çıkarları çatışan bu farklı grupların savaşı içine sokmaktadır.

Siyasi iktidarlar kararlarını uygularken bir takım kaynaklar kullanmak zorundadır. Bu kaynakları toplumun kendisine verdiği güç kullanma yetkisi sayesinde temin eder. Esas itibariyle vergilerden oluşan bu kaynaklarla toplum adına harcamalar yapar. Tıpkı grupların çıkarlarını gözetmelerinde olduğu gibi, siyasi iktidarların da harcama yaparken tamamen toplum yararını gözetmediği söylenemez. Bir takım etkiler siyasi iktidarın toplum yararına olmayan kararlar verebilmesine de sebep olabilmektedir.

¹⁰ Ekrem Erdiç Gülbaş, *Liberal Demokrasilerde Karar Alma Sürecinde Baskı Grubu Olarak Lobilerin Rolü: ABD Örneği*, MÜSBE, Yayınlanmamış DT, 2007, s. 3.

Bu çalışmada öncelikle baskı gruplarının yapıları, özellikleri gibi genel bilgilerin ardından baskı gruplarının vergilerin oluşumu ve kullanımı süreçlerine ne gibi etkilerde buldukları incelenmiş, akabinde ülkemizdeki vergi mevzuatının oluşmasında bazı örnekler üzerinden ne ölçüde ve hangi konularda etkili oldukları konusu üzerinde durulmaya çalışılmıştır.

Bu çerçevede çalışmanın birinci bölümünde, baskı gruplarının tanımı yapılmış, diğer gruplarla karşılaştırılması, türleri, baskı gruplarının gücünü belirleyen faktörler, baskı metotları, siyasetle ilişkileri ve etkileme alanları anlatılmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde vergi kavramı, vergilendirmenin tarihsel gelişimi, vergilendirme yetkisi ve ülkemizde mevzuatlar ile vergi mevzuatının oluşumu incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise ülkemizde baskı gruplarının lehine olan vergi ile ilgili mevzuat düzenlemelerinden örnekler verilmeye çalışılmıştır. Sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yer almaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BASKI GRUPLARINA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

A. Baskı Grubunun Tanımı

Çeşitli meslekten kişiler, farklı ideolojileri paylaşanlar, dernekler ya da belirli çıkarları savunmak uğruna bir araya gelen menfaat grupları, amaçlarını gerçekleştirmek için bir takım faaliyetlerde bulunurken bir yerde iktidarla karşı karşıya gelirler. Bu karşılaşma sonucunda iktidarı kendi yararları doğrultusunda karar almaya zorlarlar yani onlara baskı yaparlar.¹¹ İşte ekonomik, ideolojik, sosyal, siyasal, ahlaki, kültürel ve hatta çevresel konularda, çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelmiş ve siyasi iktidarı ele geçirmeye çalışmayan, ancak yasama organının siyasi karar alma sürecini etkilemeye çalışan, organize olmuş, bölgesel, ulusal veya uluslararası boyuttaki gruplara baskı grupları denir.¹²

Baskı grupları bireyle devlet arasında bir tampon görevi görürler ve siyasi partiler gibi halkın yönetime katılmasına etki eden aracı kurumlardan biridir. Bir başka deyişle baskı grupları, halkın gerçek iradesini açığa çıkaran fiili iktidarlardır.¹³ Hatta Commons konuyu biraz daha ileri götürerek baskı gruplarının temsil esasına dayalı meclislerden daha fazla halkı temsil ettiğini ileri sürmektedir.¹⁴ Tabii bu iradenin açığa çıkmasının altında yatan temel nedenin çıkar ilişkisi veya bir avantaj sağlama isteği olduğunu da göz ardı etmemek gerekir. Bu nedenle baskı grupları için “ekonomik çıkar grubu” da denilmektedir.¹⁵

¹¹ Akad, s. 64.

¹² Tanıma ilişkin unsurlar için bkz. Ay, s. 8; Baskı gruplarına ilişkin farklı tanımlar için bkz. Akad, s. 63-68; Topçu, s. 32-35; Kapani, s. 192-194; Cumhuriyet Dülger, *Bütçe Sürecinde Baskı Grupları*, AÜSBE, Yayınlanmamış YLT, 1999, s. 12-14; Necdet Aksoy, *Sivil Toplum ve Baskı Grupları*, İstanbul 2008, s. 14-16.

¹³ Tarık Şahim, *Siyasi Katılım ve Baskı Grupları*, Ankara 1994, s. 39; Akad, s. 65-66. Her iki yazar da baskı gruplarını tanımlarken “fiili iktidar” tabirini kullanmışlardır.

¹⁴ Ay, s. 23.

¹⁵ Ay, s. 9.

Baskı gruplarının tanımı yapılırken ne kadar organize olmuş diye tanımlansa da bazı baskı grupları kendiliğinden ortaya çıkar ve çok kısa ömürlü olurlar. Bu gibi oluşumlar, tek bir amaç için oluşur ve bazen amaca ulaşır bazen de ulaşamayıp kısa bir süre sonra dağılırlar.¹⁶ Örneğin bir yolun güzergâhı konusunda oluşan bir grup kısa bir süre sonra hedefine ulaşmış veya ulaşamamış bir şekilde dağılabilir.

Bir de dolaylı baskı grupları adı verilen, tam anlamıyla organize olmamış, büyük çaplı topluluklar vardır. Sistemli bir etkileme gayreti içerisinde olmayan ancak mevcudiyetleri ile siyasi hayatı etkileyen köylü kitlesi gibi gruplar bu kategoride değerlendirilirler. Özellikle de seçimlere yakın zamanlarda siyasiler, belirli konularda kararlar alırken bu grupların verebileceği tepkilerden oldukça çekinirler ve kararlarından ya vazgeçerler ya da kararlarını ertelerler.¹⁷

Bunların yanı sıra çok iyi örgütlenmiş, daha sürekli amaçlar için bir araya gelmiş bölgesel, ulusal ve hatta uluslararası ölçekte kurulmuş olan baskı grupları da mevcuttur. Bu tür büyük çaplı ve iyi örgütlenmiş baskı grupları ellerindeki gücü kullanarak üyelerinin çıkarlarına ters düşeceğine inandıkları konularda karar alıcılar üzerinde etkili olma konusunda çok daha başarılıdırlar.

Günümüz dünyasında çok uluslu büyük şirketler¹⁸ de hem istihdam sağladıkları geniş kitleler hem de maddi güçleri sayesinde kendi alanlarında birer baskı grubu olarak ele alınmalıdır. Yine ulusal ve uluslararası boyuttaki medyayı da kamuoyu oluşturma gücüne sahip olduğu için bir baskı grubu olarak değerlendirenler mevcuttur.¹⁹

Bütün baskı gruplarının bir yönüyle siyasetin içinde olduğu bir gerçekse de baskı gruplarının varlığı ve kuruluşu salt siyasal nedenlere indirgenemez. Mesela meslek odalarının varlık nedeni sadece siyasi iktidarı etkilemek değildir, ancak bazı faaliyetleri siyasal niteliklidir.

¹⁶ Topçu, s. 33.

¹⁷ Dolaylı baskı grupları hakkında bkz. Ay, s. 11-12; Aksoy, s. 21-22. Aksoy, dolaylı baskı grupları için “sessiz çoğunluk” tabirini kullanmıştır. (bkz. s.21).

¹⁸ Bkz. Kapani, s. 200.

¹⁹ Topçu, s. 35.

Baskı gruplarının etkileme çabasını sadece yasama alanında siyasi iktidarı etkilemeye çalışma olarak sınırlandırmak da doğru olmaz. Baskı grupları öncelikle karar alma sürecini etkilemeye çalışırlar ancak bu süreçte yeterince etkili olamamışlarsa kararların kanunlaşmasından sonra, kanunun değiştirilmesini isteyerek çabalarına devam ederler. Bunun yanında kanunun uygulanması sırasında yürütme organını ve bazı karar noktalarında yargı organlarını etkileme çabaları da devam eder. Yani bir kararın kanunlaşması, baskı gruplarının amaçlarında bir değişiklik meydana getirmez.

Günümüzde gelişmiş ülkelerde baskı grupları, demokratik devlet anlayışının vazgeçilmez birer unsurlarıdır. Talepler siyasi güçlere baskı grupları aracılığıyla aktarıldığında daha etkili olurlar. Ancak burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus, baskı gruplarının demokratik sistem içerisinde kalması gerektiğidir. Eğer siyasal karar alma mekanizmaları, baskı gruplarını denetim altına almaya çalışıyorsa, o ülkede demokrasiden söz etmek oldukça güçtür.²⁰ Benzer şekilde, siyasal karar alma mekanizmalarının da tamamıyla özel çıkar güdüsü ile toplumda mevcut olan değerler üzerinde yıkıcı etkiler yaratarak bir takım değerler elde etmemesi gerekir. Aksi takdirde baskı grupları toplumda imtiyazlı birer sınıf halini alır ve o ülkenin de demokratik yapısının sorgulanması, gözden geçirilmesi gerekir.²¹

Buna uygun olarak halkın iradesini yansıtma görüşünün aksine, baskı gruplarının demokrasiyi zedeleyen, temsili demokrasiyi çoğunlukçu demokrasiye dönüştürerek demokrasi kavramını kökünden sarstığını savunan yazarlar da mevcuttur.²² Bunlara örnek olabilecek bir görüşü Gwartney ve Wagner şöyle özetlemektedir: *“Bir demokrasi devamlı bir devlet şekli olarak varlığını sürdüremez. Demokrasi, seçmenlerin çoğunluğunun, devlet hazinesinden kendilerine cömertçe aktarmalar yapabileceklerini keşfettikleri ana kadar yaşayabilir. Bu andan itibaren,*

²⁰ Şahin, s. 17.

²¹ A. Altay; Rant Kollama, *Demokrasi ve Ekonomik Gelişme*, C.C.Aktan. (edt.), Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama, (105-117), İstanbul 2003, s. 108.

²² Bkz. Atilla Yayla, *Siyasi Düşünceler Sözlüğü*, 3. bs., Ankara 2005, s. 55. Yazar çoğunlukçu demokrasiyi, çoğunluğun iradesinin sınırsız olması nedeniyle sivil özgürlükleri budayan ve azınlıkların haklarını ihmal eden veya çiğneme eğiliminde olan bir siyasi doktrin olarak tanımlamaktadır.

çoğunluk daima kendilerine devlet hazinesinden en çok yararı vaat eden adaya oy verir ve sonuçta demokrasi, bu zayıf maliye politikası nedeniyle yıkılır".²³ Benzer şekilde Hayek de çoğunlukçu demokrasinin toplumun özgürlüğünü koruyacak bir yapı olduğunun sanılmasına "*çağımızın trajik hatası*" demektedir.²⁴ Bu çerçevede Hayek, demokrasi kavramını çoğunluğun sınırlanmamış gücü olarak tanımlamakta, bunun yerine, bu gücün sınırlı olduğu bir hükümet sistemini tanımlamak için, kendi geliştirdiği "demarşi" kavramının kullanılmasını önermektedir.²⁵ 19. yüzyılın önemli filozoflarından Mill de, çoğunluğun diktatörlüğü konusunu, toplumun korunmaya hazır olmasını gerektiren en önemli kötülükler arasında saymaktadır.²⁶

Baskı gruplarını tanımlarken son olarak baskı gruplarının sıkça gerçekleştirdiği "rant kollama" kavramına da değinmek gerekir. Bireysel ya da örgütlü olarak yapılabilen rant kollama faaliyetinde genellikle devletten ekonomik bir transfer elde etme gayreti vardır ve bu durum ekonomide dengesiz bir dağılıma neden olur. Bu sebeple rant kollama faaliyeti, üretim düzeyini pareto optimumdan (ekonomik denge durumundan) uzaklaştırmaktadır.²⁷ Burada bahsedilen rant, genellikle servet transferi sonucu israfa neden olan, devlet tarafından oluşturulan suni rantlardır.

B. Baskı Gruplarının Diğer Gruplarla Karşılaştırılması

Baskı gruplarının tanımını yaptıktan sonra, konuyu daha iyi anlayabilmek için çıkar grupları, lobcilik, siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşları kavramları ile karşılaştırılmasının yapılması, benzerlik ve farklılıklarının ortaya konulması gerekmektedir.

²³ Vural Fuat Savaş, *Anayasal İktisat*, İstanbul 1989, s. 5.

²⁴ Savaş, s. 4.

²⁵ F.A. Hayek; "*Liberal Bir Devletin Anayasası*" (çev. Mustafa Erdoğan) A.Yayla (edt.), Sosyal ve Siyasal Teori, (187-192), 2. bs., Ankara 1999, s. 191.

²⁶ John Stuart Mill, *Hürriyet Üstüne*, (çev. Mehmet Osman Dostel), Ankara 2003, s. 39.

²⁷ Rant kollama konusunda detaylı bilgi için bkz. Coşkun Can Aktan (edt.), *Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama*, İstanbul 2003.

1. Baskı Grupları ve Çıkar Grupları Ayrımı

Baskı grupları denildiğinde toplumdaki bazı sosyal güçlerin bilinçli biçimde örgütlenmesi anlaşılmaktadır.²⁸ Çıkar grupları ise teşkilatlı veya teşkilatsız, aralarında filli bir çıkar birlikteliği bulunan, ancak siyasi olan veya olmayan amaçlar için bir araya gelmiş topluluklar olarak ifade edilebilir.²⁹

Baskı grupları ile çıkar grupları bazen aynı anlamda kullanılır. Ancak siyasi iktidarı etkileme yönünün de bulunması baskı gruplarını çıkar gruplarından ayırır. Bir başka deyişle çıkar gruplarından, siyasi iktidarlara etkileyen veya etkileme çabası içinde olanlarına baskı grubu denir. Buradan varılan sonuç üyelerinin çıkarlarını korumak ve kollamak için örgütlenmiş bir grubun, siyasete karışana kadar çıkar grubu, karıştıktan sonra da baskı grubu olduğudur. Ancak Akad baskı gruplarının siyasal iktidarla ilişkilerini incelediği eserinde bu görüşe şiddetle karşı çıkmaktadır. Ona göre baskı gruplarının iktidarla çatışmalarını beklemek zorunlu değildir. Kimi grupların baskıcı niteliği kendi örgütlenme amacında saklıdır.³⁰

Bir çıkar grubu kendi durumlarından doğan ortaklaşa çıkarın şuuruna ererek, teşkilatlı bir şekilde çalışmaya başlarsa baskı grubu haline gelir. Yani üyelerin sadece belirli bir ortak nokta için bir araya gelmiş olmaları baskı grubu olmaları için yeterli değildir. Baskı grubu olmak için ayrıca üyelerin ortak çıkarlarının farkında olmaları da gerekmektedir. Örneğin sürekli trafik kazası olan bir bölgede yöre sakinlerinin siyasilerden o bölgeye üstgeçit yapılmasını istemeleri sebebiyle bir araya gelip yürüyüş ve gösteri yapmaları grubu bir baskı grubu yapar.³¹ Benzer şekilde mahallelerdeki yolların asfaltlanmasını isteyen bir semtin sakinleri de bu taleplerini belediyeye iletebilirler. Ancak burada sakinlerin tümünün belediyeye başvurmasını beklemek genellikle söz konusu olmaz. Bu konuya daha yoğun ilgi duyan, memurlarla konuşmasını daha iyi becerdiği düşünülen birkaç kişi bu görevi

²⁸ Dülger, s. 13; Akad, s. 67.

²⁹ Nermin Abadan, "Devlet İdaresinde Menfaat Gruplarının Rolü", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. XIV, S. 5, 1959, s. 233. Yazar makalesinde çıkar gruplarından "menfaat grupları" adıyla bahsetmiştir. (bkz. s.233)

³⁰ Akad, s. 64-68. Yazar konuyu "çıkar" ve "baskı" gibi sözcüklerle değil, çoğulcu toplumda grupların yeri ve rolü üzerinde durarak anlatmıştır.

³¹ Örnek için bkz. Topçu, s. 33.

üstlenebilir. Bu şekilde topluluk adına kamu yetkilileriyle temas, daha sık rastlanan bir durumdur ve demokrasi olmayan toplumlarda da görülebilmektedir.³²

Hennessy'e göre; bir grubun baskı grubu olabilmesi için, isteklerinin doğrudan ya da dolaylı olarak siyasal karar alma sürecini etkileyerek elde edilmesi gerekir.³³ Benzer şekilde Eckstein de bu konuda; çıkar grupları veya diğer gruplar, lehlerine politik kararlar veya idari hükümler elde etmek istediklerinde birer baskı grubu haline geleceğini ileri sürmektedir.³⁴ Buna göre örnekteki grubun isteğini bir araya gelerek bir iş adamından rica etmeleri, onları bir çıkar grubu yapar, ancak baskı grubu yapmaz.

Özer'e göre ise, baskı gruplarını çıkar gruplarından ayıran özellik, siyasi otorite üzerine yapılacak baskının sürekli olması yani geçici olmamasıdır. Ona göre, şayet siyasi otorite üzerine yapılan baskı gelip geçici ise, bu baskıyı yapan gruba menfaat grubu; baskı sürekli ise, baskı grubu adı verilmektedir.³⁵

Bu noktada değinilmesi gereken bir konu da dolaylı baskı grubu olarak adlandırdığımız ve siyasi otorite üzerinde ciddi bir etki yaratan organize olmamış büyük toplulukların durumudur. Bunlar baskı grubu olarak mı, yoksa çıkar grubu olarak mı değerlendirilmelidir? Etkileme çabasının tam bilinçli ve organize olmaması dolaylı baskı gruplarını çıkar grubu tanımına yakınlaştırırken siyasi iktidarda ciddi etki yaratması baskı grubu tanımına yakınlaştırır. Demek ki bu konuda kesin bir çizgi çekmek de pek mümkün olamamaktadır.

Meynaud bu konuda: *“birçok çıkar grupları da vardır ki eğilimleri bakımından hükümet çevrelerinden uzak görünürler. Bununla birlikte sırası geldiğinde bunlardan herhangi birinin bir baskı grubu haline dönüşüvereceğini uygulama göstermiştir”*³⁶ demektedir.

³² Turan, s. 39.

³³ Bkz. Topçu, s. 39.

³⁴ Bkz. Ay, s. 30.

³⁵ Atilla Özer, “Baskı Gruplarının Gelişimi, Sınıflandırılması ve Faaliyetleri” *Ankara Barosu Dergisi*, S. 1996/4, 1996, s. 534.

³⁶ Jean Meynaud, *Politikada Baskı Grupları*, (çev. Semih Tiryakioğlu), İstanbul 1975, s. 12.

Abadan'a göre ise; çıkar grupları oldukça geniş bir kapsama sahiptir ve baskı gruplarını ve onların gayelerini sistematik bir şekilde gerçekleştirmeye çalışan lobicilik faaliyetlerini de kapsamaktadır.³⁷

Buraya kadar anlatılanlardan tüm baskı gruplarının bir çıkar grubu olduğu ancak tüm çıkar gruplarının bir baskı grubu olmadığı sonucuna varılmaktadır.³⁸ Fakat baskı grupları içinde maddi çıkar peşinde olmayıp, bir idealin, bir ülkünün gerçekleşmesi veya manevi, ahlaki bir takım değerlerin korunması amacıyla kurulmuş olan baskı grupları da mevcuttur.³⁹

Çıkar gruplarına her tür toplumda rastlamak mümkün iken, baskı gruplarına genellikle demokratik bir yapıya sahip toplumlarda rastlanır.

2. Baskı Grupları ve Lobicilik Ayrımı

Çıkar grupları gibi lobicilik kavramı da çoğu zaman baskı grupları ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Lobicilik kelime anlamı olarak lobi yani hol, koridor kökeninden gelmektedir. Koridordan bahsedilen yer ise meclis koridorlarıdır. Çünkü lobiciler ya da diğer adıyla kanun simsarları⁴⁰ genellikle meclis koridorlarında milletvekili ve bakanlarla ilişki kurarak belirli bir konuda kanun çıkarılması için faaliyet göstermekte ve onları ikna etmeye çalışmaktadırlar.⁴¹

Farklı bir tanım olarak Dülger, lobi faaliyetlerini: “*baskı gruplarının, profesyonel olarak yapılan hizmet karşılığında ücret almasıdır*”⁴² şeklinde tanımlamıştır. Gerçekten lobicilik kavramı ile baskı grupları aralarındaki en belirgin fark da maddi çıkar sağlama konusunda kendini göstermektedir.

³⁷ Abadan, s. 235. Yazar makalesinde lobicilik faaliyetleri için “kanun simsarları” terimini kullanmaktadır. (bkz. s. 235)

³⁸ Bu fikri destekleyen görüşler için bkz. Kapani, s. 193-194; C.C.Aktan; *Görünmez Ayak ve Milletlerin İsrافی: Rant Kollama*, C.C.Aktan. (edt.), Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama, (15-34), İstanbul 2003. Aktan makalesinde bu iki grubun tek çatı altında toplanması ile “çıkar ve baskı grubu” adı verilen bir kesimin ortaya çıkacağını da belirtmektedir. (bkz. s.25)

³⁹ Kapani, s. 194; Ay, s. 31-32.

⁴⁰ Kavram için bkz. Abadan, s. 235.

⁴¹ Lobicilik kavramı ile ilgili tanımlar için bkz. Ay, s. 12; Akad, s. 69; Aksoy, s. 22-23.

⁴² Dülger, s. 2.

Aslında lobicilik; kanunların hazırlanması, görüşülmesi sırasında baskı gruplarının başvurdukları faaliyet yollarından biridir. Ancak hiçbir grup bunu önceden programında göstermek, üyelerine açıklamak zorunda değildir. Ama yeri geldiğinde bu fonksiyonu görmekte ve bu yönde eyleme geçmektedirler.⁴³

Baskı gruplarının tanımı yapılırken, belirli çıkarlar çevresinde ve ortak amaca yönelik olarak kuruldukları ve amaçlarının bir yerinde iktidar ile karşı karşıya geldiklerinden bahsedilmiştir.⁴⁴ Lobicilikte ise salt yasama üyeleri üzerinde türlü yollardan etkinlik sağlayarak karar aldırma gayreti vardır.

Benzer şekilde lobiciliği çıkar gruplarının içinde baskı gruplarının bir türü olarak gören Abadan'a göre ise; baskı gruplarının amacı sadece kendi bünyesine dâhil menfaat gruplarınca güdülen istikamette etki ve zorlama yapmaktan ibaretken, lobicilik, direktif vermek üzere teşkilatlanmış bulunan bir baskı grubu çeşididir.⁴⁵

Lobicilik yapan gruplar, bu işleri yürütmek için memur ve uzmanlaşmış ajanlar kullanırlar. Kişileri özenle seçerler ve halkla ilişkiler uzmanı gibi çalışmalarına dikkat ederler. Siyasiler üzerindeki baskının gücünü artırmak için kamuoyunu etkiler ve bunun için de basın bültenleri, gazetelere mektuplar, konuşmalar, radyo programları, ilanlar vs. hazırlarlar.

Ülkemizde kelime anlamı olarak kötü yönde bir tanımlamaya maruz kalsa da genellikle gelişmiş ve siyasal kültürün hoşgörülü olduğu demokrasilerde baskı gruplarının yönetime tesir edebilmelerinde aktif olarak rol oynayan lobicilik, kanunlarla düzenlenerek kurumsallaşmış durumdadır.⁴⁶ Örneğin lobicilik, ABD'de 1946 yılında lobicilik faaliyetlerini düzenleyen bir kanun (Federal Regulation of Lobbying Act) çıkarılarak yasal güvenceye kavuşturulmuş, bu faaliyeti yapan kişilerin çalışma şekilleri ve uyacakları mali ilkeler belirlenmiştir.

⁴³ Akad, s. 9.

⁴⁴ Bkz. yuk. Birinci Bölüm-A

⁴⁵ Abadan, s. 235.

⁴⁶ Aksoy, s. 23.

3. Baskı Grupları ve Siyasi Partiler Ayrımı

Siyasal partiler, halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye ve sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasal topluluklardır.⁴⁷

Baskı gruplarının siyasi partilerle ayrımında göze çarpan ilk nokta, yönetimi ele geçirme isteğine sahip olmayışlarıdır. Bir başka deyişle baskı grupları hiçbir zaman doğrudan doğruya hükümet mekanizmasını fiilen kontrol görevini ifa etmezler.⁴⁸ Baskı gruplarının amacı iktidarla diyalog kurmak ve belirli çıkarlarının gerçekleşmesi için mümkün olduğunca karara katılmaktır. Onlar, siyasi iktidarı ele geçirmek ya da ortadan kaldırmayı akıllarına bile getirmezler ve bu doğrultuda siyasi partiler gibi, seçimlere katılarak ve adaylar göstererek parlamentoda temsilci bulundurma çabası içine girmezler.⁴⁹

Baskı grupları iktidarı ele geçirmeseler de, bazen temsilciler bulundurabilirler. Ancak genellikle temsilcilerin mensup oldukları gruplarla aralarındaki bağ açık ve resmi bir şekilde değildir.⁵⁰ Bunun istisnası sayılabilecek, baskı grupları ile siyasi parti arasında önemli bir ilişki olduğunun örneği; İngiltere'deki işçi sendikaları ile işçi partisi arasındaki ilişkidir.⁵¹

Baskı gruplarının iktidardan pay almaları etkileme yoluyla ve dolaylı, siyasal partilerinki ise ele geçirme yoluyla ve doğrudan gerçekleşir.⁵² Baskı grupları iktidara adaylıklarını koydukları takdirde, baskı grubu niteliğini kaybedip siyasal partiler haline dönüşürler. İstisnai gibi görünse de bu durum uygulamada pek çok ülkede gerçekleşmiş, pek çok fikir kulübü siyasal parti haline dönüşmüştür. Hatta Lübnan'daki siyasi partilerin hemen hepsi, dini etnik unsurların oluşumudur.⁵³

⁴⁷ Ergun Özbudun, *Siyasal Partiler*, 3. bs., Ankara 1979, s. 4.

⁴⁸ Abadan, s. 235.

⁴⁹ Kapani, s. 195.

⁵⁰ Şahım, s. 37; Kapani, s. 195.

⁵¹ Örnek için bkz. Aksoy, s. 15; Kayademir, s. 46. 1949 yılında İngiltere'de İşçi Partisinin 5.716.947 üyesinden 4.946.206'sı partiye bağlı sendika üyesiydi. (bkz. s.46)

⁵² Akad, s. 71.

⁵³ <http://tarihlervekulturler.blogcu.com/lubnanin-kurulusu-ve-tarihi/5009064> (E.T. 04.04.2012).

Benzer şekilde kamuoyunu ilgilendiren bazı sorunlarda mevcut partilerin tutumlarının yeterli olmadığını düşünenlerin de parti kurdukları sık olarak gözlemlenmektedir. Bunların en uç örneklerinden birisi 1869'da ABD'de kurulmuş olan "Prohibition Party" (İçki Yasası Partisi)'dir.⁵⁴

Siyasi partiler sürekli olarak politika ile uğraşırken, baskı grupları siyasal kuruluşlar değildir ve sürekli politik faaliyet göstermezler. Onların politika alanındaki girişimleri yani iktidar üzerindeki etkileme çabaları geçici ve arızidir.⁵⁵

Baskı grupları ile siyasi partiler arasındaki bir diğer fark ise, baskı gruplarının belirli çıkarlar ya da amaçlar için bir araya gelmiş olmalarına rağmen, siyasi partilerin çok çeşitli toplum ve devlet sorunlarını kapsayan oldukça geniş bir amaca sahip olmalarıdır.⁵⁶

4. Baskı Grupları ve Sivil Toplum Kuruluşları Ayrımı

Latince "civillis" kelimesinden gelen ve asker sınıfından olmayan kimseleri ifade eden sivil kelimesi ile toplum kelimesinin birleşmesi sonucu oluşmuş olan sivil toplum kavramı, ilk kez Aristo'da devlet ve siyasal toplumla eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Daha sonraları ise bu kavram, Hegel, Marks ve Gramsci'nin yeniden yorumlamaları sonucunda günümüzde; gönüllü, kendi kendini oluşturan, devletten özerk, özel alan ile devlet arasında aracı niteliğinde örgütlü bir sosyal yapılanmayı ifade eden anlamda kullanılmaya başlanmıştır.⁵⁷

Sivil toplum denince akla devletten özerk ve devletin uygulamalarını sınırlamak isteyen çeşitli gönüllü kuruluşlar, sendikalar, sosyal hareketler ve baskı grupları gelmektedir. Bunun üzerine bina edilen örgütlere de sivil toplum kuruluşları denmektedir.⁵⁸ Bu tanıma göre, daha önce bilinçli ve örgütlü bir şekilde

⁵⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Prohibition_Party#History (E.T. 04.04.2012); <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/293944.asp> (E.T. 04.04.2012).

⁵⁵ Şahin, s. 41.

⁵⁶ Ay, s. 35.

⁵⁷ Ali Özalp, *Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve Siyasal Bakımdan Önemi*, İBDDB, Dernekler Denetçiliği Yeterlilik Tezi, 2008, s. 1-2. Kavramın tarihi ve felsefi boyutları ile ilgili olarak bkz. Aksoy, s. 18-21.

⁵⁸ Aksoy, s. 20.

menfaatlerini savunan bazı sosyal gruplar olarak tanımladığımız baskı grupları, sivil toplum kuruluşlarının şemsiyesi altında düşünülebilir.⁵⁹ Ancak baskı grubu olup sivil toplum kuruluşu olmayan kurumlar da mevcuttur. Buradaki ayırım en kolay şekliyle sivil toplum kuruluşlarının tanımında yer alan “sivil” yani “devletten özerk” olma özelliği ile yapılabilir. Baskı gruplarının tümü sivil olmayabilir. Örneğin ordu, mahkemeler, üniversiteler, bürokrasi gibi resmi kurumlar zaman zaman baskı grubu özelliği göstermekte ve baskı gruplarının arasında sayılabilmektedir.⁶⁰

Güçlü bir demokrasinin zorunlu koşulu olan ve ancak özgür bireylerle oluşturulabilecek sivil toplum ve sivil toplum kuruluşları, hükümet ve vatandaşlar arasında arabuluculuk yaparlar. Sivil toplum sayesinde devletin keyfiliğe kaçması önlenmekte ve böylece demokratik ortamın oluşması mümkün olabilmektedir.⁶¹ O halde, bireyin özgürlüklerinin ve temel haklarının korunduğu, gönüllülük esasına göre örgütlenmenin var olduğu, toplumun devletin önünde ve denetleyicisi olduğu, toplum üyelerinin militarizm ve devletin zorbalığını hissetmedikleri bir gelişmişlik düzeyini de ifade eden sivil toplum kavramının, baskı gruplarının örgütlenmesini sağlayan ve demokratik katılıma imkân veren uygun ortamların geliştirilmesine katkı sağlamak için var olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak, bazen aynı konuları açıklamak için kullanılan sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları kavramları, iç içe geçmiş ancak ayrı ayrı kavramlardır. Sivil toplum kavramı daha geniş olup, baskı grupları gibi sadece örgütlenmeyi değil, aynı zamanda kültürel bir ortamı da ifade etmektedir.⁶²

⁵⁹ C.C.Aktan, H.Ay, H.Çoban; *Siyasal Karar Alma Sürecinde Çıkar Grupları*, C.C.Aktan, D.Dileyici (eds.), Modern Politik İktisat Kamu Tercih, (201-230), Ankara 2007, s. 208.

⁶⁰ Bkz. Aksoy, 30.

⁶¹ Özalp, s. 4-5.

⁶² Aksoy, s. 21.

C. Baskı Gruplarının Sınıflandırılması

Baskı gruplarını sınıflandırma işi oldukça zordur. Bu konuda çalışma yapanların tümü farklı sınıflandırmalara başvurmuştur. Bunda baskı gruplarının sürekli olarak kimlik değiştirmesinin etkisi olduğu gibi, yapılarının ülkeden ülkeye değişiklik göstermesi de etkilidir.

Örneğin Meynaud baskı gruplarını benzer ülkeler için, meslek kuruluşları ve ideolojik kuruluşlar olarak temelde ikiye ayırmakta iken,⁶³ Kapani de ortak menfaatler etrafında toplananlar ve ortak tutumlar etrafında toplananlar olarak ikiye ayırmaktadır.⁶⁴ Akad ise tasnifinde ideolojik, sınıflara dayalı ve politik baskı grupları şeklinde üçlü bir sınıflandırma yapmaktadır.⁶⁵ V.O.Key dördü bir sınıflandırma yapıp “üç büyükler” diye adlandırdığı işveren, işçi ve çiftçileri birer grup, diğerlerini ise diğer baskı grupları olarak adlandırmaktadır. C.Beard da, iktisadi, reformcu, dini ve mesleki olmak üzere dört çeşit baskı grubu ayırımı yapmaktadır.⁶⁶

Verilen birkaç örnekte de görüldüğü gibi çok çeşitli sınıflandırmalar mevcuttur. Bu çalışmada baskı grupları, en genel haliyle içyapısı bakımından, kurumlaşmalarına göre, profesyonel, ideolojik ve diğer baskı grupları olarak beşli bir sınıflandırmaya tabii tutulacaktır.

Aşağıda Tablo 1.1’de verilen sınıflandırmada, grupları birbirinden kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir. Çünkü bir baskı grubu birden fazla sınıfa girebilmektedir. Örneğin işçi sendikaları profesyonel baskı grupları arasında yer alırken aynı zamanda bir kitle baskı grubudur da.

⁶³ Bkz. Meynaud, s. 13-22.

⁶⁴ Kapani, s. 198.

⁶⁵ Bkz. Akad, s. 77.

⁶⁶ Bkz. Abadan, s. 237.

Tablo 1.1: Baskı Gruplarının Sınıflandırılması

İç Yapısı Bakımından Baskı Grupları	Kurumlaşmalarına Göre Baskı Grupları	Profesyonel Baskı Grupları	İdeolojik Baskı Grupları	Diğer Baskı Grupları
- Kitle Baskı Grupları - Kadro Baskı Grupları	- Anomik Baskı Grupları - Teşkilatlı Baskı Grupları - Doğal Baskı Grupları - Kurumsal Baskı Grupları	- İşveren Birlikleri - İşçi Kuruluşları - Tarım Sektörü Birlikleri	- Dinsel Gruplar -Özel Amaçlı Gruplar - Fikir Dernekleri ve Kulüpleri	- Kamu Kesimindeki Baskı Grupları - <i>Üniversiteler</i> - <i>Yargı Organları</i> - <i>Bürokrat ve Teknokratlar</i> - <i>Ordu</i> - Yabancı Baskı Grupları - Medya ⁶⁷

Kaynak: Ay, s. 44.

1. İç Yapısı Bakımından Baskı Grupları

Baskı grupları içyapılarına göre ya da ölçeklerine göre değerlendirildiğinde kitle baskı grupları ve kadro baskı grupları olarak ikiye ayrılırlar.

a) Kitle Baskı Grupları

Ölçek olarak büyük kitleleri içerisinde barındıran, mekânsal olarak yaygın, ekonomik bakımından güçsüz fakat üye sayılarının çokluğu ve teşkilatlanma düzeyleri sayesinde etkinliği fazla olan baskı gruplarına kitle baskı grupları adı verilir. Bu grupların üyelerinin çokluğu ve yaygın mekânsal durumları, disiplinli bir örgütlenme yapısına sahip olmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu gibi gruplar, çok sayıda üyenin devamlı fakat düşük düzeyli aidatları ile varlıklarını devam ettirirler.⁶⁸

⁶⁷ Ay, s. 44. Yazar bu tabloda, yasama organını da diğer baskı grupları içerisinde yer alan kamusal kesimdeki baskı gruplarının içerisinde saymış, yine diğer baskı grupları içerisinde otoriter-totaliter baskı grupları adında bir gruptan bahsetmiştir. Ancak çalışmada baskı gruplarının ancak demokratik ortamlarda var olabileceği vurgulandığından o şekilde bir ayırım yapılmamıştır. Ayrıca yazar medyayı da diğer baskı grupları arasında belirtmemiştir. (bkz. s. 44)

⁶⁸ Ay, s. 45; Aksoy, s. 44.

Kitle baskı gruplarına örnek olarak esnaf ve çiftçi örgütlenmeleri, tarım ve sanayi işçi sendikaları ile toplumsal tabanı geniş olan diğer meslek kuruluşları, gençlik teşkilatları gösterilebilir.⁶⁹

b) Kadro Baskı Grupları

Kitle baskı gruplarının tersine ölçek olarak küçük, üye sayısının az ve grup içi disiplinin esnek olduğu, ancak üyelerinin ekonomik güçleri ve toplumsal saygınlıklarının yüksek olması nedeniyle etkinliği fazla olan baskı gruplarına kadro baskı grupları adı verilir. Üyelerinin toplumda önemli etkiye sahip kişiler olmaları nedeniyle kitle olarak küçük de olsalar ciddi bir etkileme gücüne sahiptirler. Bu tür baskı gruplarının başında zengin işveren birlikleri ve dernekleri gibi örgütler gelmektedir. Ülkemizde üye sayısı üç bin civarında olan TÜSİAD gibi işveren örgütleri, Mülkiyeliler Birliği, Mason dernekleri, TİGİAD vb. kuruluşlar kadro baskı gruplarına örnek olarak verilebilir.⁷⁰ Ayrıca Rotary ve Lions Kulüpleri, Mülkiyeliler Birliği gibi dernekler de üyelerinin bürokraside etkin kadrolarda yer almaları ve toplumda oynadıkları rol nedenleriyle kadro baskı grupları arasında değerlendirilmektedir.⁷¹

2. Kurumlaşmalarına Göre Baskı Grupları

Kurumlaşmalarına göre baskı grupları ayrımı, baskı gruplarının dernekleşip dernekleşmedikleri veya teşkilatlı-teşkilatsız yapıda olup olmadıklarına göre belirlenirler. Buna göre dört ana başlık altında değerlendirmek mümkündür.

a) Anomik Baskı Grupları

Beklenilmeyen bir anda belli bir olay veya çözümlenemeyen bir sorun karşısında aniden ortaya çıkan gruplara anomik baskı grupları adı verilir.⁷² İlk çıkar

⁶⁹ Bkz. Aktan / Ay / Çoban, s. 210; Aksoy, s. 44.

⁷⁰ Bkz. Ay, s. 46.

⁷¹ Aksoy, s. 44.

⁷² Aksoy, s. 45.

gruplarının örgütsüz ve tepkiye dayalı, kendiliğinden oluşmuş protesto ve anomik baskı grupları olduğunu söylemek mümkündür.

Bu tip grup üyelerinin arasında isteklerini açık veya tutarlı olarak ifade edememelerinden kaynaklı olarak, çelişen isteklerin varlığına sıkça rastlanabilir. Ayrıca bu tip baskı grupları birdenbire oluştuğu için örgütlenmeleri bir hayli güçtür. Bunlar bir şikâyeti dile getirmekle birlikte çoğu kez ne yapılması gerektiği konusunda belirgin fikirleri olmayan ve kısa sürede dağılan topluluklardır. Dolayısıyla çok fazla etkin de değildirler.⁷³

Anomik baskı gruplarına, bir kazadan sonra biriken halkın yolu trafiğe kapatması, güvenlik kuvvetlerinin sert tutumunu protesto etmek amacıyla bir olay sonucu halkın karakola yürümesi, bir pazaryerinde fiyatları yüksek bulan ahalinin belediye zabıtası kulübesi önünde eylem yaparak zabıtalara göreve davet etmesi, toplumda sevilen bir kişinin öldürülmesi üzerine tüm belde halkının törenlere iştirak etmesi ve siyasi iradeden katillerin bulunmasını istemesi gibi örnekler verilebilir.⁷⁴ Görüldüğü gibi bu tür tepkisel eylemlerde bir örgütlenmeden ya da grup içi disiplinden bahsetmek mümkün değildir.

b) Teşkilatlanmış Baskı Grupları

Kurumlaşma düzeyine göre yapılan ayırmda, disiplinli, iyi örgütlenmiş, teşkilatlı bir yapıda kurulmuş olan baskı gruplarına teşkilatlanmış baskı grupları adı verilir. Dernek ve cemiyet esaslı gruplar olarak da adlandırabileceğimiz teşkilatlanmış baskı gruplarının ana gayeleri üyelerinin çıkarlarını gerçekleştirmek ve bu yolda faaliyet göstermektir. Aksoy'a göre hangi amaç etrafında birleşilmiş olursa olsun eğer bir çıkar grubunun teşkilatı oluşmuş, önderi belirlenmiş ve az çok bir iç disiplinden söz ediliyorsa bu tip örgütlenmelere teşkilatlanmış baskı grupları denmektedir.⁷⁵ Bu şekilde teşkilatlanmış gruplar önemli bir seçmen kitlesini ve maddi kaynaklarını, sadece üyelerinin ortak çıkarlarını gerçekleştirmeye ve

⁷³ Turan, s. 45.

⁷⁴ Örnekler için bkz. Turan, s. 45; Ay, s. 46; Aksoy, s. 45.

⁷⁵ Aksoy, s. 45-46.

üyelerinin faaliyetlerini koordine etmeye seferber ederler. Bu tip baskı gruplarına, sendikalar, işveren kuruluşları ve meslek kuruluşları gibi örnekler gösterilebilir.⁷⁶

c) Teşkilatlanmamış (Doğal) Baskı Grupları

Teşkilatlanmadan yoksun, dil, din, akrabalık, hemşerilik, kabile gibi esaslara dayanarak kurulan, dernek, sendika, vakıf vb. niteliğinde olmayan, siyasetle ilişkileri düzensiz baskı gruplarına teşkilatlanmamış (doğal) baskı grupları adı verilir.⁷⁷

Doğal baskı grupları doğa şartları gereği oluşan bir durum sonucunda meydana gelmiş baskı gruplarıdır. Örneğin avcılıkla geçinen bir toplumda iklim değişikliği nedeniyle yılın belirli bir mevsiminde göç etmek zorunluysa ve topluluk bu yönde bir kural koyduysa, bu kuralın konmasında doğanın dış baskısı, iklim, coğrafi yapının özellikleri gibi unsurlar etkili olmuştur.⁷⁸

Bu tip baskı gruplarında fertler isteklerini düzensiz ve belirli aralıklarla duyurmaya çalışırlar. Bu tip gruplar gelenekçi toplumlarda yaygın olarak görülmekle birlikte modernleşmiş toplumlarda önemi azalmaktadır.⁷⁹

d) Kurumsal Baskı Grupları

Ortak bir çıkar etrafında toplanan bireyler tarafından değil, kamu otoritesine bağlı yüksek düzeyde bir disiplin ve teşkilat yapısına sahip kurumların oluşturdukları; kamu menfaatlerini korumak ve iyileştirmek amacıyla örgütlenmiş baskı gruplarına kurumsal baskı grupları adı verilir. Bu gruplarda temel amaç topluma hizmet etmektir. Ancak uygulamada bu tür grupların üyelerinin çıkarlarını ilgilendiren konularda kendilerine hizmet etmek eğiliminde oldukları ve siyasi sistemi kendi lehlerine çevirme gayreti içinde buldukları sıkça görülmektedir.⁸⁰ Aslında kurumsal baskı gruplarının varlığı, klasik demokratik anlayışla bağdaşmaz.

⁷⁶ Örnekler için bkz. Ay, s. 47.

⁷⁷ Tanım için bkz. Ay, s. 47; Aksoy, s. 46.

⁷⁸ Bkz. Akad, s. 15.

⁷⁹ Aksoy, s. 46.

⁸⁰ Aktan / Ay / Çoban, s. 212.

Fakat siyasal yaşamın gerçekleri, devlet bürokrasisinin bazı kesimlerinin, parlamento ve hükümet üzerinde baskı grubu davranışı içinde olduklarını göstermektedir.⁸¹

Bürokrasi ve silahlı kuvvetler bu tip gruplara verilebilecek en iyi örneklerdir. Sahip oldukları konum nedeniyle bürokratlar, kendi çıkarları yönünde siyasi mekanizmayı etkileyebilirler. Yine silahlı kuvvetler de statüko içindeki güç pozisyonunu korumak amacıyla siyasi kararlar üzerinde etkili olabilmektedir.

Bürokratlar ve ordunun baskı grubu olarak sayılıp sayılmayacakları tasnif yapılırken ileride kamu kesimindeki baskı grupları içinde biraz daha detaylı olarak tartışılacaktır.⁸²

3. Profesyonel (Mesleki) Baskı Grupları

Ortak menfaatler etrafında toplanan, üyelerine maddi yararlar sağlamak ya da elde edilmiş durumları korumak amacıyla temsil ettikleri kategorinin rahatlığını artırmak için çalışan baskı gruplarına profesyonel baskı grupları denir. En önemli örnekleri işçi kuruluşları, işveren birlikleri vb. meslek kuruluşlarıdır. Örneğin Fransa'daki Tabip Sendikaları Konfederasyonu, vergileme, ücretlerin tarifelenmesi gibi üyelerini rahatsız edecek konularda yapılacak çeşitli hükümet tasarılarını durdurmuştur. Yine günümüzde diş hekimleri, muhasebeciler, avukatlar gibi pek çok meslek grubu kendi özel savunma ve temsil organına sahiptir.⁸³

Profesyonel baskı gruplarına üç ana başlık altında örnekler verilebilir. Bunlar işveren birlikleri, işçi kuruluşları ve tarım sektörü birlikleridir.

a) İşveren Birlikleri

Daha önce kadro baskı grupları içerisinde saydığımız işveren birlikleri, mesleki baskı gruplarının içerisinde de en etkili olanıdır. Bu gibi gruplar, ekonomik yönden

⁸¹ Bulut, s. 177.

⁸² Bkz. aşağı. Birinci Bölüm-C-5-a

⁸³ Örnekler için Bkz. Meynaud, s. 19.

güçlü olmaları nedeniyle siyasal iktidarı doğrudan ya da dolaylı bir şekilde kolayca etkileyebilmektedirler.

Devlet ile sürekli karşı karşıya gelen patronlar, büyük mali kaynaklara sahip işveren birlikleri aracılığıyla menfaatlerini korumaya çalışırlar. Bu baskı gruplarının yaptıkları harcamalar çoğunlukla; sektöre yeni girişleri engelleme, devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir tekeli ilk elde eden olma veya var olan tekel hakkını koruma gibi faaliyetler için kullanılırlar.⁸⁴

Konumuz açısından önemi nedeniyle, büyük işveren birliklerinin bazı faaliyetlerini biraz daha detaylı anlatmak gerekmektedir. Örneğin tarife kollama adı verilen, yurtiçi kârların maksimum düzeye çıkarılması için dış ticarete belirli ithal malların yurda girişinde tarife uygulanması veya yasaklanması olayı, işveren birliklerinin sıkça başvurduğu taleplerden biridir. Bunun yanı sıra kota ve ithalat lisansı kollama ile teşvik kollama kavramları da işveren birliklerinin sıkça başvurdukları taleplerdendir.

İşveren birliklerinin taleplerini güçlerinden ötürü geri çeviremeyen devlet, tarifelerin yükselmesiyle ülkeye giren malların azalması sonucunda aslında bir gelir kaybı yaşar. Bu nedenle devlet, tarife karşıtı yönündeki lobiciliği engellemek için de işçilere ek bir transfer ödemesi yapabilir.⁸⁵

İşveren birliklerinin örgütlü yapıları nedeniyle bu gibi davranışlarda bulunmaları kolay iken; tüketicilerin dağınık olmaları ve etkilerinin azlığı, devletin üreticileri daha fazla desteklemesine ve onların istekleri yönünde politika oluşturmalarına neden olmaktadır. Hatta bazı dönemlerde büyük işadamlarının siyasi partilere maddi destek sağladıkları bile görülmektedir.

Ülkemizde işveren birliklerine Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Ticaret ve Sanayi Odaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) örnek verilebilir. Ülkemizde ilk

⁸⁴ H. Çaha; *Rant Kollayan Bir Topluma Doğru*, C.C.Aktan. (edt.), Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama, (45-87), İstanbul 2003, s. 52-53.

⁸⁵ Çaha, s. 57.

oda, 1879 yılında kurulan Tarsus Sanayi ve Ticaret Odasıdır. Bunu, yarı resmi ve istişari bir organ konumunda olan, 1882 tarihli Dersaadet (İstanbul) Ticaret Odası takip etmiştir.⁸⁶

b) İşçi Kuruluşları

Daha önce kitle baskı grupları içerisinde saydığımız, aynı zamanda mesleki baskı grupları içerisinde yer alan işçi kuruluşları, tipik işçi teşkilatlanmaları olarak adlandırabileceğimiz sendikalardır.⁸⁷ Sendikalar, üyelerinin ekonomik yönden zayıf olması nedeniyle büyük bir ekonomik güç konumunda değillerdir. Ancak üye sayılarının fazlalığı ve mekânsal yaygınlıkları nedeniyle ciddi bir oy potansiyeline sahiptirler.

İşçilerin örgütlenmeleri her ne kadar demokratikleşme bakımından gerekli olsa da, siyasi iktidarlara baskıları dolayısıyla hemen hemen her dönem yasaklanmaya çalışılmıştır. Osmanlı döneminde de 1909 yılında çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu ile işçilerin meslek örgütleri kurmaları yasaklanmıştır.⁸⁸ Son olarak da ülkemizde 1982 Anayasası ile sendikaların siyasal etkinliklere girişmeleri engellenmiştir.⁸⁹ Bu son yasak ancak 1995 yılında kaldırılabilmiştir.⁹⁰ Yasağın da etkisiyle ülkemizde sendikalaşma oranı son yıllara kadar oldukça düşük oranda seyretmiştir. Bunun yanı sıra OECD ülkelerinde de sendikalaşma oranının düştüğü görülmektedir. Bu oran 1980’de %47’lerde iken, 1990’da %40’lara düşmüştür. Bu düşüşün nedenleri ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte; ekonomik, siyasi, yasal, sosyo kültürel ve sendikal birçok faktör etkili olmuştur.⁹¹

⁸⁶ Seyfettin Aslan, Cengiz Gül; “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Baskı Grupları” *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 5 S. 1, 2004, s. 96; <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=727&l=1> (E.T. 20.05.2013).

⁸⁷ İşçi Sendikaları ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Turan, s. 52-59; Türkiye’de işçi sendikaları ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Turan, s. 93-97; Aslan / Gül, s. 94-96.

⁸⁸ Bkz. Aslan / Gül, s. 88.

⁸⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Bulut, s. 184-187.

⁹⁰ Resmen siyasi faaliyette bulunmasalar da perde arkasında sendikaların belirli siyasi partilerle yakın ilişkileri olduğu bilinmektedir.

⁹¹ Ayrı bir araştırma konusu olan sendikaların üye sayılarındaki azalma ile ilgili bir çalışma için bkz: Aysen Tokol, “Sendikaların Üye Sayısında Azalma Nedenleri ve Sendikaların İzledikleri Yeni Politika” <http://www.ikademi.com/endustri-iliskileri/93-sendikalarin-uye-sayisinda-azalma-nedenleri-ve-sendikalarin-izledikleri-yeni-politika.html> (E.T. 20.03.2012).

Demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biri olan işçi sendikaları, bir baskı grubu olarak siyasi mekanizma üzerinde önemli bir güce sahiptir. Parlamentolarda çeşitli sendikaların temsilcilerinin milletvekili oldukları ve işçi kesiminin çıkarlarına destek olmaya çalıştıkları sıklıkla görülmektedir.⁹² İşçi sendikaları aynı zamanda 1900'lü yılların başında dünyada hâkim olan serbest piyasa düzeninin karşısında, sosyal hukuk devleti anlayışının egemen olması yönünde de ciddi çabalar göstermişlerdir.⁹³

Ülkemizde işçi sendikalarına Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ), Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) gibi sendikalar örnek olarak verilebilir.

c) Tarım Sektörü Birlikleri

Profesyonel (mesleki) baskı grupları içerisinde sayabileceğimiz bir diğer baskı grubu tarım sektörü birlikleridir.

Tarım sektörü birliklerinin baskı grubu olma özelliği ülkelerin sanayileşme ve gelişme düzeyine bağlı olarak değişmektedir.⁹⁴ Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sektörün milli ekonomiden aldığı pay düşük olmasına karşın, toplam işgücünün önemli bir kısmı bu sektörde istihdam edilmektedir. Ancak çalışan sayısının fazla olmasına rağmen teşkilatlanma gücü, bu sektörde çalışan kesimin okuma yazma oranının düşüklüğü, dağınık yerleşim, imkân ve irade kısıtlılığı vb. sebeplerle düşük kalmaktadır.⁹⁵ Bu gibi ülkelerde, çok sayıda sorunları olan tarım işçileri gönüllü kuruluşlar oluşturarak siyasal sistemi kendi çıkarları yönünde etkilemekte aciz kalmaktadırlar.⁹⁶ Gelişmiş ülkelerde ise kooperatifleşmenin artması nedeniyle sektörün her geçen gün güç kazandığı ve etkinliklerinin arttığı görülmektedir.

⁹² Bkz. Aslan / Gül, s. 95.

⁹³ Aksoy, s. 49.

⁹⁴ Aksoy, s. 50.

⁹⁵ Aktan / Ay / Çoban, s. 211.

⁹⁶ Turan, s. 28.

Ülkemizde baskı grubu olarak tarım sektörü birliklerine Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) örnek gösterilebilir. TZOB, çiftçilerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslek faaliyetlerini kolaylaştırmak, çiftçi sorunlarını ve çözüm önerilerini siyasal iktidara iletmek, çiftçilerin hak ve menfaatlerini korumak, tarım politikasının gerçekleştirilmesine yardımcı olmak ve uygulanan tarım politikasının sonuçlarını değerlendirmek amacıyla kurulmuş önemli bir mesleki örgütlenmedir.⁹⁷

Mesleki örgütlenmelere örnek olarak incelediklerimizin dışında memur sendikaları, esnaf ve sanatkârların oluşturdukları birlikler, tüketici kooperatifleri vb. örgütlenmeler de sayılabilir.

4. İdeolojik Baskı Grupları

Üyelerini, profesyonel baskı gruplarında olduğu gibi ortak menfaatler etrafında değil, ortak tutumlar etrafında toplayan; maddi veya mesleki çıkarların değil, fikir ya da paylaşılan manevi değerlerin önemli olduğu baskı gruplarına ideolojik baskı grupları denir.⁹⁸

Meynaud bu baskı gruplarını: Varlık nedenleri manevi ya da ahlaki durumların korunması ve bir takım davaların yürütülmesi olan; tezlerinin savunulmasında herhangi bir çıkar amacı gütmeyen gruplar olarak tanımlamıştır.⁹⁹ Bu tanımlamasına rağmen, aynı eserinde bu baskı gruplarının çoğunun ahlaki yükseltici amaçlar gütseler bile, birçok hallerde ideolojilerden sistemli olarak kendi çıkarlarına elverişli bir yönde yararlandıklarını da söylemektedir.¹⁰⁰

İdeolojik baskı gruplarını Akad: Dinsel örgütler, üniversiteler, gençlik örgütleri ve öteki düşünce dernekleri olarak sınıflandırmaktadır.¹⁰¹ Bu çalışmada ise; dinsel gruplar, özel amaçlı gruplar, fikir dernekleri ve kulüpleri olarak üçe ayıracağız. Üniversiteler ise, diğer baskı grupları başlığı altında kamu kesimindeki baskı grupları içinde değerlendirilecektir.

⁹⁷ TZOB hakkında detaylı bilgi için bkz. Kayademi, s.57-72.

⁹⁸ Aksoy, s. 51.

⁹⁹ Bkz. Meynaud, s. 15.

¹⁰⁰ Meynaud, s. 25.

¹⁰¹ Akad, s. 77.

a) Dinsel Gruplar

Baskı grupları bazen ahlak ve dinsel duyguların etkileriyle kurulabilirler. Bunlara örnek olarak kilise dernekleri, azınlık grupları, cemaat ve tarikatlar gibi çeşitli dini gruplar sayılabilir.

Aslında demokrasilerde yönetilenlerin tercihleri üstünde bir siyasal irade olmamalıdır. Din gibi tanrısal iradeyi topluma egemen kılmaya çalışan bir kurumun siyasete karışması demokrasi temelini zedeler. Nitekim bunun örneği ortaçağda Avrupa'da görülmüş ve kitlelerin zor kullanmayı da içeren yaptırımlarla dinin gereklerini yerine getirmeye zorlanmaları sonucu tepkiler doğmuş ve kilisenin siyaset dışına itilmesini amaçlayan anti-klerikal (ruhbanlara karşı olan) hareketler gelişmiştir.¹⁰² Buna rağmen günümüzde gerek ulusal, gerekse uluslar arası düzeyde dağıntık, gizli veya resmi birçok dinsel gruba, tarikata veya cemaate rastlamak mümkündür ve bunların kamuoyunda, siyasi partiler üzerinde ve iktidar üzerinde çok önemli etkileri olduğu da görülmektedir.

Tarihte bu grupların zaman zaman baskı grubu olma niteliği kazandıkları ve iktidarların kanun teklifi hazırlarken bu gruplardan gelen baskıları dikkate aldıklarına sıkça rastlanmaktadır. Örneğin çok eşlilik bazı toplumlarda normal iken bazı toplumlara ters gelen bir durumdur. Bu tür farklı anlayışların egemen olduğu toplumların yöneticileri de, yasama faaliyetleri sırasında o toplumdaki dinsel baskıyı da göz önünde tutmak zorundadırlar.¹⁰³

Ülkemizde tarikat ve cemaat şeklinde örgütlenmiş olan dini grupların siyaset alanında seçim dönemlerinde aktif olarak faaliyette bulduklarına sıklıkla tanık olunabilmektedir. Siyasi partiler de esas amaçları siyaset yapmak olmayan bu yapılanmalar vasıtasıyla destek sağlamaya çalışmaktadırlar. İktidarda bulunan partiler genellikle uygulayacakları politikaların dini esaslı grupları rencide etmemesine özen göstermektedirler.¹⁰⁴

¹⁰² Bkz. Turan, s. 23-24.

¹⁰³ Akad, s. 15.

¹⁰⁴ Aksoy, s. 52.

b) Özel Amaçlı Gruplar

Özel bir amaca ulaşmak ve bu amaç ve düşüncelerini savunmak maksadı ile kurulmuş bazı gruplar özel amaçlı baskı grupları içerisinde sayılabilir. Bu grupların siyasi idare üzerindeki etkileri güçleri oranında çok farklılıklar gösterir. Bazıları çok önemli sayılırken bazılarının ise sadece isimleri vardır.¹⁰⁵ Bu baskı grupları çeşitli aktiviteler düzenleyerek ve bu aktivitelerde genellikle toplum içinde tanınmış kişileri kullanarak kamuoyunu etkilemeye çalışırlar.¹⁰⁶

Özel amaçlı gruplara örnek olarak çeşitli kadın dernekleri, insan hakları dernekleri, ırk ayrımını önlemek için kurulmuş topluluklar, hayvanları koruma dernekleri, çevrenin korunmasını amaçlayan gruplar, Yeşilay vb. grup ya da dernekler sayılabilir.

c) Fikir Dernekleri ve Kulüpleri

Fikir dernekleri ve kulüpleri ideolojik baskı gruplarının genelinde olduğu gibi homojen olmayan bir yapıda yani çok farklı meslek grupları, farklı sosyal statüler ve farklı mekânlardan insanların bir araya gelerek, belli fikirler etrafında birleşmeleri sonucu oluşan gruplardır. Grup üyelerinin üzerinde birleştikleri ortak menfaatler, fikri manada bir değerler manzumesi, bir davranış tutumu veya bir ideoloji olabilir.¹⁰⁷ Burada, gerçekleştirilmesine çalışılan bir dava, paylaşılan bir amaç veya korunmak istenen manevi bir değer vardır.¹⁰⁸

Tam bir ortak çıkar olmaması nedeniyle siyasi karar alma mekanizması üzerindeki etkileri sınırlı gibi görünse de günümüzde pek çok siyasi partinin kuruluşunda¹⁰⁹ fikir derneklerinin çok etkili olduğu görülmektedir. Aynı zamanda buralarda yetişenlerin birçok siyasi partinin kadrolarında önemli görevlerde yer aldıkları da bir gerçektir.

¹⁰⁵ Bkz. Ay, s. 51-52.

¹⁰⁶ Aksoy, s. 53.

¹⁰⁷ Özer, s. 533.

¹⁰⁸ Kapani, s. 199.

¹⁰⁹ Fransa'da Radikal Parti, İngiltere'de İşçi Partisi vb. bkz. Aksoy, s. 53.

Bu gruplara örnek olarak birçok ülkede ve ülkemizde faaliyet gösteren mason dernekleri sayılabileceği gibi, yine ülkemizde faaliyet göstermekte olan 1911 tarihli Türk Ocakları,¹¹⁰ 1908 tarihli Türk Derneği, Birlik Vakfı, İlim Yayma Cemiyeti gibi gruplar sayılabilir.

5. Diğer Baskı Grupları

Literatürde yer alan diğer baskı grupları bu başlık altında sayılmaya çalışılacaktır. Buna göre ilk olarak kamu kesimindeki baskı grupları içerisinde sayılan üniversiteler, yargı organları, bürokratlar ve ordudan bahsedilecek, ardından yabancı baskı gruplarının ne olduğuna değinilecek ve son olarak da medyanın baskı grubu olma özelliği tartışılacaktır. Aksoy tasnifinde diğer baskı grupları içerisinde feministler, eşcinseller, diğer ülkeler, uluslararası dernek ve şirketler ile uluslararası kuruluşları da saymaktadır¹¹¹ ancak konumuz açısından bu çalışmamızda o ayrıntıya girmeye gerek görülmemiştir.

a) Kamu Kesimindeki Baskı Grupları

Kamu kesimindeki baskı grupları olarak incelenecek olan üniversiteler, yargı organları, bürokratlar ve ordunun baskı grubu olup olmadıkları konusu tartışmalıdır. Ancak çalışmada birer baskı grubu gibi bu bölümde yer almalarının nedeni, bu kurumların her zaman olmasa da dönem dönem baskı grubu olma özelliği gösteriyor olmalarındandır.

Özü itibari ile devlet mekanizmasının parçalarından biri olan bu kurumlar bazı zamanlarda siyasileri kendi istekleri veya düşünceleri doğrultusunda yönlendirme çabası içine girerek, kurumlarının gücünü artırmaya veya kurumlardaki görevlerini sağlamlaştırmaya çalışırlar. Siyasiler de özellikle seçimlerin yaklaştığı zamanlarda, kamuoyunu bir parça etkileme gücüne de sahip olduğunu bildikleri bu kurumların taleplerini daha fazla dikkate alırlar. Ayrıca siyasiler, bu kurumlarla ters düşmeleri

¹¹⁰ Türk Ocakları Cumhuriyetin ilanından sonra tek parti döneminde kapatılmış, yerine halkevleri açılmıştır. Bkz. Aslan / Gül, s. 89.

¹¹¹ Aksoy, s. 54-56.

halinde yapmayı istedikleri bazı işlerin yürümesinin zorlaşacağını da bilmektedir. Bu gibi nedenler bir araya geldiğinde siyasiler kurumları tıpkı birer baskı grubu gibi değerlendirir ve kararlarını bu yönde şekillendirir.

(1) Üniversiteler

Üniversiteleri bazı yazarlar ideolojik baskı grupları sınıfında değerlendirmişlerdir. Ancak bu çalışmada üniversiteler bugünkü konumları nedeniyle kamu kesimindeki baskı grupları içerisinde değerlendirilecektir.

Siyasal gücün herhangi bir konuda yeni bir kanun koyarken ya da herhangi bir mevcut kanunda değişiklik yaparken üniversitelerden fikir sorması veya doğrudan kanun teklifi hazırlanmasını istemesi üniversitelerin birer baskı grubuna dönüştüğünün göstergesidir.¹¹²

Ülkemizde ise üniversitelerin baskı grubu olarak etkinliği dönem dönem farklılıklar göstermektedir. 1970’li yıllara kadar güçlü bir konumda olan üniversiteler her türlü fikrin ve ideolojinin tartışıldığı yerlerdi. Bu dönemde birer ideolojik baskı grubu gibi siyasi iktidar üzerinde etkili olmuşlardır. Ancak 1970’lerden sonra üniversitelerde artan anarşi ve terör olayları ile birlikte özellikle 1980 ihtilali sonrası fikri serbestlik de tehdit gibi algılanınca birçok üniversite mensubu tasfiye veya pasifize edilmiş ve üniversitelerin baskı grubu olma özellikleri önemli ölçüde etkilenmiştir.¹¹³

Üniversitelerin baskı grubu olma özelliği siyasi iktidarın yapısı ile doğrudan orantılıdır. Keza demokratik devletlerde üniversiteler bu özelliklerini daha fazla yerine getirebilmektedir. Ülkemizde de son yıllarda darbelerin izlerinin silinmesi ve demokratikleşme yolunda artan gelişmeler sayesinde üniversiteler daha özerk bir yapıya kavuşturulmakta ve baskı grubu olma özelliklerini yeniden kazanmaktadır.

¹¹² Şahım, s. 49; Ay, s. 55.

¹¹³ Ay, s. 55-56; Şahım, s.50.

(2) Yargı Organları

Kuvvetler ayrılığı prensibine göre yasama, yürütme ve yargı organlarının bağımsız olmaları gerekmektedir. Ancak uygulamada zaman zaman yargı organları özellikle de siyasi otoritenin zayıf kaldığı dönemlerde, bu otorite boşluğundan faydalanarak siyasi iktidar üzerinde bir baskı oluşturabilirler. Nitekim ülkemizde Anayasa Mahkemesinin (AYM) yasama organının çıkardığı bazı kanunları tamamen siyasi nedenlerle iptal etme yoluna giderek önemli bir baskı oluşturduğu dönemler yaşanmıştır. Yine ABD’de Amerikan Yüksek Mahkemesinin bir siyasi karar merkezi gibi hareket ettiği kabul edilmektedir.¹¹⁴ Durum böyle olunca baskı grupları sınıflandırmasında yargı organlarına da yer vermek zaruri bir hal almaktadır.

(3) Bürokratlar

Bürokratlar yasama organının çıkardığı kanunları uygulamakla görevli yürütme organı elemanlarıdır. Bunların oluşturacağı baskı ancak hükümet programlarının uygulanması sırasında takınacakları tutumla ortaya çıkabilir. Bürokratlar kanunları kendilerine avantaj sağlayacak şekilde uygulama çabası içine girebilirler. Bu çaba özellikle seçim dönemlerinde daha kolay ortaya çıkabilir.

Kamu kesimindeki bu görevliler bir yerde hükümetin politika uygulayıcısı uzmanları gibi çalışmaktadırlar.¹¹⁵ Bu nedenle de politikalarının devamlılığı ve yaşaması için siyasi otorite bu kişilerin talep ve isteklerine uygun hareket etmek zorunda kalır.

Bürokratların baskı gruplarının sınıflandırılması içinde yer alıp almayacakları tartışmalı bir konudur. Siyasi iktidar üzerinde oluşturdukları baskı nedeniyle bu kategoride sayılmaları gerekir. Benzer şekilde Fransız yönetim bilimcisi Gournay’da bürokratların baskı grubu sayılıp sayılmayacağını tartışırken idarenin kendisinin değil, personellerinin baskı grubu olup olmayacağı konusunun tartışılması gerektiğini, onların da zaman zaman sadece kendileri ile ilgili konularda siyasi

¹¹⁴ Ay, s. 53.

¹¹⁵ Ay, s. 54.

otoriteyi etkilemesi halinde baskı grubu sayılabileceğini savunmaktadır.¹¹⁶ Benzer şekilde Abadan da, devlet bürokrasisinin gerektiğinde, özellikle de devlet personelinin maaş ve ücret politikalarının görüşülmesi, haklarının korunması, statülerinin tespiti ve düzenlenmesi gibi hallerde, bir baskı grubuna dönüştüklerini belirtmektedir.¹¹⁷

Ülkemizde bürokratların baskı grubu özelliği göstermelerinin, sivil örgütlere duyulan güvensizliğin artması ve dolayısıyla devlet dışında örgütlenmiş olan grupların, gelişmiş demokrasilere kıyasla, etkisiz bir konuma düşmeleri sonucunu doğuran bir sakıncası da bulunmaktadır.¹¹⁸

(4) Ordu

Bir baskı grubu olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışmalı olan ordu, siyasal hayata zaman zaman müdahale etmekte ve hatta bazen silah gücü ile darbe yaparak iktidarı ele geçirmektedir. Bazen de iktidarı ele geçirmek yerine desteklediği bir sivil hükümeti işbaşına getirmektedir. Ancak her iki durumda da ordunun tam anlamıyla bir baskı grubu olduğu söylenemez. Çünkü bu durumlardan birincisinde diktatörlük, ikincisinde ise yarı askeri bir rejim söz konusudur.¹¹⁹

Niteliği itibarıyla bir kamu kuruluşu olan orduyu ancak siyasi karar alma mekanizmasını; milli savunma, milli güvenlik, dış politika ve askerlerin özlük hakları gibi konularda etkileme girişiminde bulunduğu takdirde bir baskı grubu olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.¹²⁰

Ordunun siyasete karışması çok eskilerden beri demokratikleşme açısından bir sorun ve istenmeyen bir durumdur. Osmanlı döneminde 1912 yılında Abide-i Hürriyet meydanında ordu mensuplarına, hiçbir siyasal partiye girmeyeceklerine dair

¹¹⁶ Bkz. Aksoy, s. 40-41.

¹¹⁷ Bkz. Abadan, s. 239.

¹¹⁸ Bulut, s. 177.

¹¹⁹ Kapani, s. 202-203; Ay, s. 37-41. Yazar tasnifinde her ne kadar orduya “kamusal kesimdeki baskı grupları” arasında yer vermişse de eserinde bu konuyu “baskı grubu olup olmadıklarını tespit etmek mümkün olamamaktadır” diyerek, baskı gruplarının türleri konusundan önce yer vermiştir. (bkz. s.37) Keza eserinde aynı tavır medya konusunda da görülmektedir (bkz. s.42).

¹²⁰ Aksoy, s. 28.

yemin ettirilmiştir. Bu metinde “...askerlik hizmetinde bulunduğum müddetçe firka ve siyasi derneklerden hiç birisine üye olup hizmetine girmeyeceğime ve Devlet-i Osmaniye'nin iç ve dış siyasi işlerine hiçbir suretle kat'iyen karışmayacağıma...” ibareleri yer almakta idi.¹²¹

Ülkemizde, yirminci yüzyılın ortalarından yirmi birinci yüzyıl başlarına kadar ordu kurumu, verilen emri yerine getiren, sivil hayatın ve siyasetin dışında kalmış bir kamu kurumu olmak yerine (ki demokratik toplumlarda olması gereken budur) hükümetin çalışmalarıyla yakından ilgilenen ve kamu yönetimine, görev alanı haricinde de, birçok konuda etki edebilen bir kamu kuruluşu haline gelmiştir. Bu nedenle askeri vesayet rejiminden söz edilmektedir. Son yıllarda ordu, hükümetlerin çabaları ile gerçek görev alanına dönmüş ve baskı grubu niteliğinden uzaklaşarak, gelişmiş ve modern toplumlardaki gibi, olması gerektiği konuma yaklaşmıştır.

b) Yabancı Baskı Grupları

Bazı baskı grupları uluslararası nitelikte olabilmektedir. Yabancı baskı grupları olarak adlandırılan bu gruplar ulusal siyasi iktidar üzerinde baskı oluşturabilirler. Bu gruplar bir devlete ait olabileceği gibi, devletlerarası özellik gösterenleri de vardır. Yabancı baskı gruplarını da kendi içerisinde kamusal yabancı baskı grupları ve özel yabancı baskı grupları olarak ikiye ayırmak mümkündür. Buna göre; Avrupa Konseyi, Comecon (Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi) gibi kuruluşlar kamusal yabancı baskı gruplarına; çok uluslu şirketler ya da diğer ülkelerin sendikalarına yardım yapan sendikalar gibi kuruluşlar da özel yabancı baskı gruplarına örnek gösterilebilir.¹²²

c) Medya

Medya veya diğer adıyla kitle iletişim araçları, günümüzde halkın istek ve şikâyetlerini iktidara, iktidarın icraatlarını da halka aktarmak konusunda bir köprü vazifesi görmektedir.

¹²¹ Aslan / Gül, s. 87.

¹²² Ay, s. 57-58.

Diğer baskı grupları başlığı altında son grup olarak incelenecek olan medyanın bir baskı grubu olup olmadığı konusunda bu alanda çalışma yapanlar arasında çok farklı görüşler mevcuttur. Siyasal iktidarı ve kamuoyunu yönlendirme gücüne sahip olmaları nedeniyle bir baskı grubu olduğunu söyleyenlerin yanında, bağımsız ve teşkilatlanmış bir güç olmadığı için sadece teşkilatlanmış baskı gruplarının kullandığı bir propaganda aracı olabileceğini söyleyenler de mevcuttur.

Akad'a göre medya kuruluşları, iktidarı ve kamuoyunu etkilemede çıkar gruplarının bir aracı olarak “kanal” görevi yüklenmişlerdir. Ayrıca yalnızca çıkar grupları değil, iktidarı elinde bulunduranlar da bu araçtan faydalanarak kendilerine uygun kanallar oluşturmak isterler.¹²³ Kuzu'ya göre ise medya, dolaylı baskı gruplarının içerisinde değerlendirilmelidir. Çünkü yüksek tirajlı bir gazete seçim zamanlarında büyük bir siyasi etki yaratabilmektedir.¹²⁴ Yine Duverger de medya için “baskı grubu benzeri” kavramını kullanmaktadır.¹²⁵

Medyanın baskı grubu olarak kabul edilebilmesinin en önemli şartı, otokratik devletlerde olduğu gibi iktidarın tekelinde, devletin bir propaganda aracı olarak kullanılmıyor olmamasıdır. Demokratik devletlerde ise, tamamen sermaye gruplarının elinde, kârlılık esasına göre çalışıyor olmamalıdır. Medya ancak demokratik bir devlette toplum yararını ön planda tutar şekilde çalışıyorsa baskı grubu sayılmalıdır.¹²⁶

Az gelişmiş ülkelerde basın yayın araştırma ve kamuoyu oluşturma yetersiz kaldığından baskı grupları, toplumsal çıkarlar yerine belirli sosyal grupların faydalarına hizmet ederek zengin ve seçkin kesimlerin çıkarlarını ön planda tutabilmektedir.¹²⁷

¹²³ Bkz. Akad, s. 81.

¹²⁴ Burhan Kuzu, “Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Memleketimizdeki Duruma Kısa Bir Bakış”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. LI, S. 1-4, 1985, s. 76.

¹²⁵ Maurice Duverger, *Politikaya Giriş*, (çev. Semih Tiryakioğlu), İstanbul 1978, s. 151.

¹²⁶ Aksoy, s. 26-27. Yazar medyanın siyasal hayattaki öneminin artması dolayısıyla medyayı “dördüncü kuvvet” olarak nitelendirmiştir (bkz. s.26); Bkz. Akad, s. 80. Akad ise eserinde medyanın bu şekilde ayrı ve bağımsız örgütlenmiş bir güç olarak dördüncü kuvvet şeklinde değerlendirilmesine karşı çıkmaktadır.

¹²⁷ Gülbaş, s. 34.

Dünya ülkelerinin pek çoğunda siyasal güç, kitle iletişim araçlarının kamuoyunu etkileme gücünün büyüklüğünü bildiklerinden dolayı, medyayı kendi kontrolleri altında tutmaya çalışmaktadırlar. *“Siyasal gücün kitle iletişim araçlarını kontrolü dışında bırakmak istememesinin temel nedeni, yazılı ve görüntülü basın da kurumlaşarak günün birinde birer baskı grubu olarak karşısına çıkmasını engellemektir.”*¹²⁸

Medya, baskı grubu olma özelliğinin yanında lobcilik yapma imkânını da bünyesinde barındırmaktadır. Zira lobcilerin kullandığı en önemli araçlardan birisi de medyadır.¹²⁹ Burada belirtilmesi gereken önemli bir diğer konu, medya ile baskı gruplarının arasında büyük rakamlarda mali ilişkilerin bulunuyor olmasıdır. Bu durum aslında yukarıda bahsedilen Akad’ın medyanın çıkar gruplarının bir aracısı olduğu fikrini destekler niteliktedir.

D. Baskı Gruplarının Gücünü Etkileyen Faktörler

Baskı gruplarının amaçları doğrultusunda siyasi iktidarı etkilemek konusundaki başarıları bir takım nedenlerle farklılıklar göstermektedir. İşte baskı gruplarının etkinliğini belirleyen bu faktörleri: üye sayısı, maddi güç, toplumsal itibar, siyasal ve sistemsel özellikler, organizasyon yapısı, liderlik ve diğer faktörler olarak saymak mümkündür. Grupların niteliğine göre değişmekle birlikte bazı gruplarda üye sayısı önemli etken durumunda iken, bazı gruplarda maddi güç ön planda olup üye sayısı ikinci planda olabilmektedir. Bu nedenle baskı gruplarının gücünü belirleyen faktörler arasında tam bir sıralama yapmak mümkün değildir.

1. Üye Sayısı

Gruplar ancak belirli bir sayıdaki üye kitlesini etrafında toplayabilirse siyasal sistem üzerinde etkili olabilirler. Çünkü sayı üstünlüğü grup yöneticileri için önemli bir kozdur.

¹²⁸ Şahin, s. 45.

¹²⁹ Ay, s. 43.

Bu duruma tarım birliklerinden İngiltere'deki National Farmers Union güzel bir örnek olabilir. NFU, İngiltere ve Galler'deki tarımcıların %90 kadarını kendi içinde toplamayı başarmıştır, Fransa'da bu rakam %33 civarındadır. Bunun neticesinde NFU'nun İngiltere'deki etkinliği çok daha yüksektir.¹³⁰ Ancak burada elbette üyeliğin niteliği de önemlidir. Ülkemizde birçok baskı grubunda olduğu gibi zorunlu üyelikle oluşmuş etkisiz ve hareketsiz bir topluluk, merkezden gelen emirlere sıkı sıkıya bağlı, kuvvetli bir topluluğa nazaran daha az dikkate alınır. Hatta bir baskı grubunun üye sayısının çok olmasının, ortak karar alma sürecinde herkesi memnun etmenin mümkün olmaması, bunun sonucunda karar sürecinin yavaşlaması ve buna bağlı olarak baskı grubunun etkinliğinin azalması gibi nedenlerle, bir avantaj olmaktan ziyade dezavantaj olduğunu savunan görüşler de mevcuttur.¹³¹

Ekonomik ve sosyal yönden gelişmemiş ülkelerde gerek siyasete gerekse baskı gruplarına katılım oldukça düşük seviyededir. Ancak az gelişmiş ülkelerde katılımın yetersiz olması demek baskı gruplarının parlamento üzerindeki etkisinin de yetersiz olması anlamına gelmemektedir. Zira az gelişmiş ülkelerde kanuni düzenlemelerin etkili baskı gruplarının lehine yapılması örneği, gelişmiş ülkelere nazaran çok daha fazla görülmektedir.¹³²

İngiltere'de bütün işçilerin temsilcisi sayılan ve İngiliz sendikacılığında en yetkili makam olan TUC (Sendikalar Kongresi)'un üye sayısı¹³³ 1960 yılında toplam 9.600.000 idi. Dönem itibarı ile bu sayı genel nüfusun % 20 sini oluşturmaktaydı.¹³⁴ Bu sayı 2008 yılında 6.500.000,¹³⁵ 2011 yılındaki son verilere göre ise 6.200.000'dir.¹³⁶

¹³⁰ Meynaud, s. 27.

¹³¹ Bkz. Aksoy, s. 60-61.

¹³² Bkz. Gülbaş, s. 34; Mustafa Sakal, "Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 13, S. I, 1998, s. 218.

¹³³ Devlet ve Belediye Memurları Derneği ile Öğretmenler Sendikası bir yana bırakılacak olursa bütün önemli işkollarında çalışan işçiler TUC etrafında toplanmışlardır. Yaşar Yakış, "Çeşitli Ülkelerde Sendikacılık" *Mülkiye Bilim Fikir Sanat Dergisi*, S. 11, Ocak 1962, s. 3. http://www.yasaryakis.net/meclis_konusmalari/Mulkiye_11.doc (E.T. 20.03.2012).

¹³⁴ O yılda ülkemizde İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun üye sayısı genel nüfusun % 0.8 idi. Yakış, s. 3.

¹³⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Trades_Union_Congress (E.T. 20.03.2012).

¹³⁶ http://www.tuc.org.uk/the_tuc/index.cfm?mins=2&minors=2&majorsubjectID=19 (E.T.20.03.2012).

Sendikaların üye sayılarında son dönemlerde meydana gelen azalışlar nedeniyle altın çağları sona ermiş olsa da kamu politikalarının oluşturulmasında ve işyerlerinde çalışma koşullarının belirlenmesinde her zaman etkin bir rol oynamışlardır.¹³⁷

2. Maddi Güç

Gruplara etkinlik sağlayan bir diğer yol da maddi güçleridir. Paranın rolü grupların girişimlerinin başarıya ulaşmasında oldukça önemlidir. Parayı elinde bulunduran güçlü özel sermayeler, blok halinde kullanılarak geçici krizler yaratılabilir ve bu şekilde hazine zor durumda bırakılabilir.

Günümüzde siyaset yapabilmenin önemli gereklerinden biri olan seçim masraflarının karşılanması, partilere yardım gibi konular da baskı gruplarının maddi güçlerinin, etkileme oranlarıyla bağlantısını ortaya koymaktadır. Hatta bu durumu azaltmak amacıyla devletler kimi zaman kamu kaynaklarından siyasi partilere yardımda bulunurlar. Ancak bunun aksine bazı devletlerin de bazı baskı gruplarına zaman zaman para yardımında buldukları da görülmektedir. Ancak bu durumun örneği dünya çapında oldukça azdır.¹³⁸

Baskı gruplarının maddi güçlerinin oluşmasında ise ilk akla gelen üyelerin yaptıkları para yardımlarıdır. Ancak üye çokluğu her zaman zenginlik anlamına gelmez, üyelerinin niteliklerine göre değişmektedir. Keza daha önce değinildiği gibi tarım sektörü birliklerinin üye sayıları oldukça fazladır ancak maddi güçleri üyelerinin maddi durumları nedeniyle çok da iyi değildir.

3. Toplumsal İtibar (Prestij)

Baskı gruplarının güçlerini belirleyen faktörlerden bir tanesi de toplum tarafından gösterilen itibar, yani hakkında verilen manevi yargıdır.¹³⁹

¹³⁷ Tokol, <http://www.ikademi.com/endustri-iliskileri/93-sendikalarin-uye-sayisinda-azalma-nedenleri-ve-sendikalarin-izledikleri-yeni-politika.html> (E.T. 20.03.2012).

¹³⁸ Meynaud, s. 29.

¹³⁹ Meynaud, s. 31-32.

Ülkeden ülkeye veya dönemlere göre değişiklik gösteren toplumsal itibar için grubun tarihinin eskiliği de önemli bir etkidir. Toplumsal itibarı yüksek olan grupların siyasi otoriteler tarafından dikkate alınmaması düşünülemez. Çünkü genellikle önümüzdeki seçimlerin hesabını yapan siyasiler, toplumda önemsenen bir grubu görmezden gelirse ciddi anlamda oy kaybına uğrayabilir.

Toplumsal itibarı yüksek grupların yöneticilere daha kolay ulaşmaları da baskı güçlerinin daha yüksek olduğunun bir kanıtıdır. Örneğin ülkemizde TÜSİAD gibi bir kuruluşun yöneticilere ulaşmadaki gayreti ile Muhtarlar Birliği'nin gayreti arasında da ciddi bir fark bulunmaktadır.¹⁴⁰ Turan da bu konuda: *“Saygınlığı daha yüksek olan grupların karar vericilere erişme, onlarla düzenli etkileşimde bulunma ve isteklerini elde etme konusundaki başarı şansı daha yüksek olacaktır”* demektedir.¹⁴¹ Baskı gruplarının gücüyle doğru orantılı olarak, üyelerinin meslekleri, gelir ve eğitim düzeyleri gibi faktörlerin de önemli olduğu düşünülürse; itibarlı gruplarda bu tür üye sayısının daha fazla olacağı da bir gerçektir.¹⁴²

4. Siyasal ve Sistemsel Özellikler

Baskı grupları, ancak toplumun belirli bir siyasal kültür birikiminin var olması ve uygun bir siyasal rejimin varlığıyla mevcut olabilmektedir. Bir başka deyişle her siyasal rejimde baskı grupları rahatlıkla organize olamazlar.¹⁴³ Bunun için uygun demokratik ortamın bulunması gerekir.

Bu durumda ülkedeki siyasal yapı, baskı gruplarının güçlü olabilmeleri açısından oldukça önemli bir etkidir. Diktatörlükle yönetilen ülkelerde baskı grupları değil yönetimi etkilemek, çoğu zaman kurulamazlar bile. Oysa demokratik toplumlarda baskı grupları çok daha rahat bir çalışma ortamı bulabilmektedirler. Baskı gruplarının ilk kez ortaya çıktığı ABD’de, demokratik yapının sonucu olarak,

¹⁴⁰ Örnek için Bkz. Ay, s. 64.

¹⁴¹ Turan, s. 52.

¹⁴² Aksoy, s. 62-63.

¹⁴³ Ay, s.64.

baskı gruplarının siyaset arenasındaki etkinlikleri fazla iken; sosyalist ülkelerde yine sistemin yapısı gereği baskı gruplarına pek rastlanamaz.¹⁴⁴

Bazı demokratik rejimlerde, baskı gruplarının faaliyetlerine ilişkin kanuni engeller konulmamış olsa bile, faaliyetlerine iyimser gözle bakılmadığı da gözlemlenebilmektedir. Örneğin Fransa’da baskı gruplarına şüphe ile yaklaşılmakta ve haksız kazanç elde ettikleri düşünülmektedir. Tam tersi, Almanya’da ise bir kanun hazırlanırken baskı gruplarının görüşünün alınması kanuni bir zorunluluktur. İngiltere’de de yine benzer şekilde baskı gruplarının görüşlerinin alınması gelenekselleşmiş bir uygulamadır.¹⁴⁵

Önemli siyasi darbeler ve krizler atlatan ülkemizde ise geçmiş yıllarda çoğu zaman baskı gruplarının görüşleri alınmak bir yana siyasetle ilişkileri yasaklanmaya çalışılmıştır. Siyasal katılım kanallarının kapatılması, bir takım yasal düzenlemelerle, gerek 1971 muhtırasından, gerekse 1980 askeri darbesi sonrası, iktidarı elinde tutan grup tarafından kasten yapılmıştır.¹⁴⁶ Yasakların amacı, baskıcı yönetimin vatandaşların bilerek ilgi duymasına engel olmasını sağlamak olarak tanımlanabilecek “depolitisation” (siyasetten uzaklaşma) gerçekleştirmek istemeleridir.¹⁴⁷ Bu dönemde, sivil toplum örgütlerinin siyasi amaç gütmeleri ve siyasi faaliyette bulunmaları, siyasi partilerin yurt içinde ve yurt dışında örgütlenmeleri yasaklanmış ve bu yasaklar ancak 1995 senesinde yapılan anayasa değişiklikleri ile kaldırılabilmiştir. Bu durum, ülkemizde sivil toplum yönünden demokrasi kavramının gelişmesinde ne kadar geç kalınmış olduğunun bir göstergesidir. Yasaklar her ne kadar 1995 senesinde kaldırılmış olsa bile, etkileri uzun yıllar sürmüştür. Son yıllarda bu etkiler, her geçen gün demokratik ortamın gelişmesi, yeni kanuni düzenlemeler ve baskı gruplarının görüşlerini daha özgür bir şekilde bildirebildikleri ortam ve altyapının sağlanmaya çalışılması ile biraz daha azalma göstermektedir. Yine de örneğin, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının

¹⁴⁴ Aksoy, s. 64.

¹⁴⁵ Turan, s. 51.

¹⁴⁶ Bulut, s. 37.

¹⁴⁷ Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol, *Genel Kamu Hukuku*, İstanbul 2009, s. 345-348. Kavram hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Kapani, s. 135-137.

kullanılmasındaki usulün kanunla düzenleneceğine ilişkin hükmün halen yürürlükte olması, yapılan iyileştirmelerin özgürlük alanını genişletici olmakla beraber yeterli olmadığını da göstermektedir.¹⁴⁸

5. Organizasyon

Baskı gruplarının etkinliği değerlendirilirken değinilmesi gereken konulardan biri de grubun organizasyon yapısıdır. İyi işleyen bir yönetim mekanizmasına sahip baskı grupları elbette diğerlerine nazaran daha kuvvetli olacaktır. Yönetimin, siyasi irade üzerinde daha etkili olabilmesi için, grup üyelerini bir arada tutması ve sürekli olarak grubun amacı ya da istekleri doğrultusunda harekete geçmesini sağlaması gerekir.¹⁴⁹ Üyelerin birbirleriyle ve grupla iletişimleri yüksekse, halkla ilişkilerde aktiflerse ve örgüt disiplini sağlanmışsa o baskı grubu daha etkili olacaktır.

İyi bir yönetim yapısına sahip sendikaların hükümet üzerinde ne denli etkili oldukları, yapılan ücret artışı görüşmelerinde rahatlıkla gözlemlenebilmektedir. Sendikalar şube, bölge, genel merkez ve konfederasyon şeklinde örgütlenmiş olduklarından merkezde alınan kararlar tüm üyelere kesintisiz ve hızlı bir şekilde iletilebilmektedir. Bu şekilde yapılan bir organizasyonda tüm ülkeyi ilgilendiren bir konuda genel merkez veya konfederasyon siyasi irade ile iletişime geçerken bölgeler ve şubeler ise üyelerin bilinçlendirilmesi ile ilgilenmekte; böylece zaman ve kaynak tasarrufu da sağlanmaktadır.¹⁵⁰

6. Liderlik

Güçlü bir baskı grubu ancak güçlü bir liderle etkili olabilir. İşinin ehli bir örgütleyici elindeki kaynakları en iyi biçimde kullanmasını bilir. Elde edilebilecek olanların sınırını bilerek ona göre taktikler düzenler. Bu durumda yöneticilerin parlamento çevrelerinde, bakanlıkların ve kamuoyu oluşturan organların bürolarında

¹⁴⁸ Tülay Kitapçioğlu, “Baskı Grupları ve Demokrasi” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 2013/106, 2013, s. 364.

¹⁴⁹ Turan, s. 52.

¹⁵⁰ Aksoy, s. 62.

kurabildikleri dost ahbab ilişkisinin genişliği, baskı grubunun başarısında önemli bir rol oynar.¹⁵¹

Demokratik ortamlarda daha kolay gelişebilen baskı gruplarının da liderlik konusunda demokratik yöntemlere uygun hareket etmesi beklenir. Ancak uygulamada durum genellikle böyle değildir. Çoğu gruplar gündelik yönetimlerini, dıştan gelerek yöneticilerin rahatını kaçıracak olan herhangi bir hareketle karşılaşmadan yürütebilmek için gruplarını oligarşik¹⁵² mekanizmalara göre yürütürler. Birkaç kişi komutayı ele geçirip uzun süre muhafaza eder. Ancak bu durum grubun daha güçlü olmasını sağlar. Grupta ya da yönetici çevrenin içinde birlik yoksa güçsüzlük ortaya çıkar.¹⁵³

Liyakatli, tecrübeli ve vizyon sahibi bir lidere sahip baskı grupları, diğer özelliklere sahip olmasa dahi başarılı olabilirler. Bu kişiler bir de siyasi irade ile fikir birliğine sahip ise etkileme güçleri çok daha fazla olabilir. Bu hususa ülkemizden bir örnek vermek gerekirse; 1993 yılında kurulan DYP-SHP hükümeti üzerindeki TOBB'un etkisi gösterilebilir. Çoğu dönemde daha çok “zenginler kulübü”¹⁵⁴ olarak adlandırılan TÜSİAD'ın etkinliği, küçük ve orta ölçekli esnafın dâhil olduğu TOBB'a nazaran daha fazladır. Ancak bahsi geçen koalisyon hükümetinin kurulmasında etkili olan dönemin TOBB başkanı Enis Yalım Erez'in hükümete yakınlığı ve şahsi çabası sayesinde, TOBB, TÜSİAD'dan daha etkili bir görüntü çizmiştir.¹⁵⁵ Hatta Enis Yalım Erez, ilerleyen yıllarda, milletvekilliği ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı dahi yapmıştır.¹⁵⁶ Görüldüğü gibi tek başına tamamen yeterli olmasa da liderin gücü ve etkinliği sayesinde baskı grupları daha başarılı sonuçlar alabilmektedir.

¹⁵¹ Meynaud, s. 30-31.

¹⁵² Heredit'un tasnifine göre oligarşi; doğuştan, servetleri nedeniyle, dinsel ya da askeri sınıfa dâhil olmaları nedeniyle “üstün” olarak nitelendirilen kişilerin azınlık yönetimi olarak tanımlanabilir. Bkz. Akad / Dinçkol, s. 18; Anayasaya bağlı-çoğulcu rejimlerin oligarşik karakteri üzerine bir yazı için bkz. Raymond Aron, *Demokrasi ve Totaliterizm*, (çev. Vahdi Hatay) 2.bs., Ankara 2011, s. 104-121.

¹⁵³ Meynaud, s. 31.

¹⁵⁴ Aslan / Gül, s. 98.

¹⁵⁵ Ay, s. 65.

¹⁵⁶ http://tr.wikipedia.org/wiki/Enis_Yal%C4%B1m_Erez (E.T. 20.06.2013).

7. Diğer Faktörler

Diğer faktörler altında üyeler arası dayanışma, grubun özerkliği, grubun iç tutarlılığı, rekabet ortamı, problemin kapsamının genişliği vb. gibi daha birçok faktör sayılabilir. Hatta bu faktörler ülkeden ülkeye, gruptan gruba bile değişiklik göstermektedir.

E. Baskı Metotları

Baskı grupları siyasal karar alma mekanizmalarını etkilemek suretiyle amaçlarına ulaşmak için faaliyetler yapan siyasal kurumlardır.¹⁵⁷ İşte bu amaçlarına ulaşmak için ise çeşitli baskı metotları kullanmaktadırlar. Bu metotlar: İkna, tehdit, rüşvet, doğrudan eylem, kamuoyunu etkileme, hükümet faaliyetlerini baltalama ve mali sabotaj başlıkları altında sayılabilir.

1. İkna

Baskı metotlarından ilki olarak incelenecek olan, baskı metotlarından en önemlisi sayılan ve en sık başvurulan yöntem, ikna yöntemidir. Baskı grupları, üyelerinin ortak çıkarlarına ulaşmak amacıyla; rapor, araştırma, inceleme vb. doküman yayınlamak suretiyle siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkilemeye çalışabilirler.

Grup yetkililerinin, özellikle kanun tasarısının hazırlanması sırasında, grupları lehine en geniş olanakları sağlayabilmek amacıyla, ilgililerle ilişki kurarak, tasarının yazılmasına katkı sağlamaya çalıştıkları sıklıkla görülür. Bu katkı, aslında iktidarın da işine gelir. Hemen hemen her alana el atması gereken iktidarın her konuyu derinlemesine bilmesine imkân yoktur. Zira iktidar, teknik olarak yetersiz olduğu bir konuda uzmanlaşmış kişilerce hazırlanan bir metni hoş karşılar. Uygulamada da iktidarların, kanunlar hazırlanırken çoğunlukla idarenin de görüşüne başvurduğu görülmektedir.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Aksoy, s. 66.

¹⁵⁸ Akad, s. 91.

Baskı grupları aynı zamanda kendi varlıklarını sürdürebilmek için, sürekli olarak üyelerini ilgilendiren konularda araştırma yapar, bilgi toplar ve yayınlarlar. Konular hakkında böylesine bilgi sahibi oldukları için de tasarımı meclise sunacak olan hükümete yaptıkları katkı ciddi bir yardım olarak değerlendirilebilir. Bu katkı, yalnızca siyasilere değil, bürokraside yüksek görevlerde bulunan bürokratlara da yapılabilir.¹⁵⁹ Bürokratların grubun ilgi alanına giren konularda aydınlatılması ve bürokratlara sürekli bilgi verilmesi ikna yönteminin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Baskı grupları kanunun hazırlanma süreci dışında da hem hükümet hem de idare ile sıkı bir ilişki içerisinde. Örneğin kurumların yeniden yapılandırılması sırasında, idari personellerin atanması veya görev ve yer değişikliği sırasında payları olsun isterler ve bu yönde ikna çabalarına girişirler.¹⁶⁰

Baskı grupları karşı çıktıkları politikalar konusunda sorumlulara ve siyasetçilere ulaşmaya çalışmakta, onlara alternatif politikaları göstererek lobicilik benzeri ikna çalışmasında bulunmaktadır. Bu durum sonucunda kendi çıkarlarını ve siyasi beklentilerini gerçekleştirmek için iktidara ya da idarecilere ve kendilerine yakın siyasetçilere yardım ederler.¹⁶¹

Meynaud'un deyişiyle baskı gruplarından "saygıdeğer" kalmak isteyenlerin en çok yeğledikleri yöntem, akla yakın kanıtları ortaya sererek inandırma çalışmalarını kapsayan ikna yöntemidir.¹⁶²

2. Tehdit

Baskı gruplarının amaçlarına ulaşmak için uyguladıkları bir başka metot da tehdittir. Tehdit, siyasal iktidarı bir sonraki seçimlerde desteklememe tehdidinde bulunma, bir başka siyasal partiyi destekleme tehdidinde bulunma veya medya yolu

¹⁵⁹ Akad, s. 91.

¹⁶⁰ Abadan, s. 239.

¹⁶¹ Gülbaş, s. 35.

¹⁶² Meynaud, s. 66.

ile siyasal iktidarı yıpratmaya çalışma tehdidinde bulunma gibi şekillerde meydana gelir.¹⁶³

Gerçekten de grup üyelerinin oy vermeyeceği ve bir sonraki seçimde seçilme şansının zayıflayacağı yönündeki bir tehdide de hiçbir parlamenter kayıtsız kalamaz.¹⁶⁴ Aksi halde öncelikle baskı grubu çeşitli yayın organları aracılığıyla görüşlerini dikkate almayan milletvekillerini ve yöneticileri hem üyelerine hem de kamuoyuna şikâyet edecektir.

Baskı gruplarının siyasileri seçim ve oy kaygısı ile tehdit etmelerinin yanı sıra bürokratları ya da memurları da iktidar partisi yöneticilerine şikâyet edecekleri yönündeki tehditleri de önemli bir baskıdır. Bu kişilerin atanmaları ve nakilleri hükümetin bakanlarının elindedir. Onlar da baskı gruplarının güçleri dolayısıyla bu tip baskılara fazla direnemezler ve onların görüşlerini benimseyerek yerlerini korurlar.¹⁶⁵ Tehdit yöntemi genellikle kamu görevlilerinin yeterli otoriteye sahip olmadıkları zamanlarda tercih edilir.¹⁶⁶ Memurların atanmasının ve görevden alınmasının iktidar partisinin iki dudağı arasında olduğu ülkelerde memurlar, baskı gruplarının isteklerine karşı koymak bakımından oldukça güçsüz durumdadırlar.¹⁶⁷ Öte yandan siyasetçilerin ve bürokratların özel hayatları ile ilgili şantajlarla¹⁶⁸ da bu kişiler kısa kaç altına alınmaya çalışılır. Bu konuya ülkemizden bir örnek olarak “beyaz enerji davası”na bakan DGM savcısı Nuh Mete Yüksel’in özel hayatı ile ilgili bir takım bilgilerin basına sızdırılarak savcının yıpratılması gösterilebilir.¹⁶⁹ Çok daha eskilerden, Cumhuriyet döneminden önce, Jön Türkler’in kamuoyunu etkilediği dönem, Arnavutluktan Yıldız’a çekilen bir telgrafta “*önümüzdeki Pazar gününe kadar, meclisin açılması, aksi takdirde padişahın istemediği olayların cereyan edeceği*”nin açıkça bildirilmesi de tehdit yöntemine bir örnek olarak gösterilebilir.¹⁷⁰

¹⁶³ Coşkun Can Aktan, *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi*, İstanbul 1992, s. 26.

¹⁶⁴ Akad, s. 93.

¹⁶⁵ Akad, s. 94.

¹⁶⁶ Ay, s. 69.

¹⁶⁷ Meynaud, s. 68.

¹⁶⁸ Şantaj tabirini Meynaud kullanmaktadır. Bkz. Meynaud, s. 67-69.

¹⁶⁹ Ersin Kaplan, “Baskı Gruplarının Etkinliğini Belirleyen Faktörler ve Baskı Yöntemleri” http://www.akademiktisat.net/calisma/kamu_yonetim/baski_grup_ekaplan.htm (E.T. 20.06.2013).

¹⁷⁰ Kuzu, s. 129.

Baskı grupları tehdit ile önce kanunun hazırlanması sırasında, olmazsa kanunun ilânı sırasında baskı kurmaya çalışırlar. Her ikisi de olmazsa, son olarak kanunlaşmış siyasal kararın geri alınması veya yürürlükten kaldırılması için çaba gösterirler.¹⁷¹

3. Rüşvet

Baskı gruplarının kullandığı metotlardan bir tanesi de yasa dışı olmasına karşın rüşvet metodudur. Rüşvet tanımı itibarı ile hükümet üyelerine, bürokratlara veya diğer kamu görevlilerine ekonomik bir değer sağlamak suretiyle rant sağlama olarak tanımlanabilir.¹⁷² Rüşvetin bir başka tanımı ise; bürokratların kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde görev ve yetkilerini kötüye kullanarak kendi çıkarlarına bir takım aynı veya maddi menfaatler sağlamaları şeklinde yapılabilir. Rüşvet ile genelde karıştırılan zimmet kavramı ise, bürokratların para veya mal niteliği taşıyan bir takım kamusal kaynakları kanunlara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcamasıdır.¹⁷³ Ancak ikinci tanımda olduğu gibi bu konuyu sadece bürokratların davranışları çerçevesinde değerlendirmek yerine ilk tanımdaki gibi geniş çapta ele almak daha doğru olacaktır. Çünkü ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde bu konuda sıkça görülmüş siyasetçi davranışları örnekleri de mevcuttur.

Görüldüğü gibi rüşvet olgusu daha çok az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak görülür. Nitekim bu ülkelerde siyasal yapı da tam kurumlaşmamıştır. Fakat son yıllarda şaşırtıcı bir şekilde gelişmiş ülkelerde de bu tür yolsuzluklar görülebilmektedir.¹⁷⁴ Ancak elbette gelişmiş ülkelerde yolsuzlukla mücadele daha kolay yapılabilmekte ve daha hızlı sonuç alınabilmektedir.

Toplumsal bozulmaya dikkat çeken Tullock'a göre, çıkar ve baskı gruplarının rant kollaması nedeniyle gerçekten çok büyük bir kaynak miktarı etkin olmayan

¹⁷¹ Akad, s. 93.

¹⁷² Benzer bir tanım için: D. Sağlam; *Rant Arayışı*, C.C.Aktan. (edt.), Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama, (35-44), İstanbul 2003, s. 42. Yazar makalesinde rüşvet için “ek masraf” tabirini de kullanmaktadır.

¹⁷³ Rüşvet ve zimmet kavramları ile ilgili olarak detaylı tanımlar için Bkz. Aktan, Politik, s. 25-29.

¹⁷⁴ Bu konuda İtalya’da 1992 yılında Gladyo yapılanmasına yönelik yürütülen “Temiz Eller Operasyonu” örnek gösterilebilir. Devamı niteliğinde 2012 yılındaki bir haber için ayrıca bkz. <http://www.sabah.com.tr/Dunya/2012/06/23/italyan-mafyasina-2nci-operasyon> (E.T. 21.05.2013).

kullanım yüzünden israf edilmektedir.¹⁷⁵ Bastiat da benzer şekilde: “Bugün vatandaşlar arasında kardeşliği, birliği geliştirmekle yükümlü olan devletin, onları devletten lütf bekleyen, bir şeyler koparmaya çalışan bireyler haline getirdiği kuşkusuzdur. Bugün tarım, sanayi, ticaret gibi kesimler devletten bir şey koparmak için çılgın bir yarış içindedirler. Herkesin gayreti yasa koyucudan kardeşlik adına bir imtiyaz koparmak şeklinde özetlenebilir” diyerek devlet eliyle meydana gelmiş toplumsal bozulmaya dikkat çekmektedir.¹⁷⁶ Hatta Bastiat, devletin bunu hukuk sistemi içine uydurarak da yapabileceğini, hukuki mevzuat içinde bir meşru soygun yasasının bazen tek başına istisnai bir leke olarak kaldığını, bu lekeyi temizlemenin yolunun ise baskı gruplarının tepkilerine aldırmaksızın, kararlı bir biçimde devleti kınamak ve mahkûm etmek olduğunu söylemektedir.¹⁷⁷

Kabul edilemez bir tavır olmasına rağmen, maalesef baskı gruplarının amaçlarına ulaşmak için kendilerine yakın siyasetçilere, bürokratlara veya memurlara rüşvet vererek, işlerini yaptıkları oldukça sık karşılaşılan bir durumdur. Rüşvet alanlar, ilgili baskı grubunun isteklerini desteklemek zorunda kalıp, kendileri karar verme yetkisine sahip değillerse bile, yetkiye sahip olanları etkileyerek destek sağlamaya çalışırlar. Hatta toptan ya da aydan aya bir paranın ödendiği durumlarda, rüşvet alanın elini kolunu bağlayan tam anlamıyla bir satın alma bile söz konusu olabilmektedir.¹⁷⁸ Oysa devlet memurlarının ve siyasetçilerin para kabul etmeleri “yiyicilik” suçunu teşkil eder ve cezai işlem gerektirir.¹⁷⁹

Rüşvet konusuna girip girmediği tartışmalı olan siyasi partilere bazı sendikalarca para yardımı yapılması konusu da bu başlık altında değerlendirilebilir. Birçok ülkede özellikle işçi sendikalarının sosyalist partilere yardım yaptıkları¹⁸⁰ ve hatta miktarlarını gizlemedikleri görülmektedir.¹⁸¹

¹⁷⁵ Çaha, s. 51.

¹⁷⁶ Aktan / Ay / Çoban, s. 223; Ayrıca bkz. http://tr.wikiquote.org/wiki/Frederic_Bastiat

¹⁷⁷ Frederic Bastiat, *Hukuk*, (çev. Yıldırım Arsan), Ankara 2003, s.15.

¹⁷⁸ Meynaud, s. 70; Aksoy, s. 73; Kaplan, http://www.akademiktisat.net/calisma/kamu_yonetim/baski_grup_ekaplan.htm (E.T. 20.06.2013).

¹⁷⁹ Ay, s. 70.

¹⁸⁰ Bkz. Kapani, s. 197.

¹⁸¹ Meynaud, s. 69.

4. Doğrudan Eylem

Baskı gruplarının amaçlarına ulaşmak için kullandıkları etkileme metotlarından birisi de üyelerini ve taraftarlarını topluca harekete geçirmeleri olarak adlandırılabilir olan doğrudan eylemdir. Bu şekilde toplu eylem, grev, boykot, mitingler, gösteri yürüyüşleri vb. yollara başvurarak siyasi iktidarın karşısına çıkabilir ve yetkililerin dikkatini çekebilirler.

Grup yöneticileri eğer kendi çabalarıyla çıkarları doğrultusunda iktidar çevresini etkileyememişlerse, doğrudan üyelerini ve taraftarlarını harekete geçirirler. Böylece blok halinde otoritelerin karşısına geçip, davalarını savunmaya girişirler. Mektup, telefon, imza toplama, üyelerin seçim bölgesindeki parlamenterlere yoğun baskılar uygulaması gibi eylemler bu yöntemin uygulanış biçimleridir. Amaç yetkililerin ilgisini konu üzerine çekmek, toplumun bir kesiminin duyarlılığını onlara iletme ve böylece konunun oldukça geniş bir topluluğun sorunu olduğuna onları inandırmaktır.¹⁸² Baskı gruplarının güçlü oluşlarında, bunların politik çevrelerde uyandırmayı başardıkları korkunun payı büyüktür.¹⁸³ Bu yöntemi genellikle gücünü üye sayısının fazlalığından alan baskı gruplarının etkin şekilde kullandıkları görülmektedir.¹⁸⁴

Yasal boyutlara uygun olarak düzenlenen, etrafı kırıp dökmeden, kişilerin can ve mal güvenliğini zedelemeyen gerçekleştirilen şiddet dışı eylemler; hükümetleri kararlarında dikkatli olmaları gerektiği konusunda uyarmak ve kararın ilgi alanının genişliğini göstermek açısından önemlidir. Örneğin yolların trafiğe kapatılması bu duruma örnek olabilecek ve sıklıkla karşılaştığımız bir olaydır. Fakat sosyal hayatı ve hatta boyutu büyürse ülke ekonomisini bile kısmen de olsa etkilemesi nedeniyle bu duruma “uygar itaatsizlik”¹⁸⁵ de denmektedir.

¹⁸² Akad, s. 94.

¹⁸³ Meynaud, s. 79.

¹⁸⁴ Aktan / Ay / Çoban, s. 218.

¹⁸⁵ Bu kavram için bkz. Akad, s. 95. Yazar kavramı kanunlara uygun olarak yapılan, ancak zarar yönü de büyük faaliyetler olarak tanımlamakta, bu yönü ile “sivil itaatsizlik” kavramından ayrılmaktadır. Ayrıca sivil itaatsizlik kavramında kanunlara, kanunların özüne uyararak riayet etmemenin söz konusu olduğuna ilişkin olarak bkz. http://tr.wikipedia.org/wiki/Sivil_itaatsizlik

Doğrudan eyleme; işçiyle işveren arasında ücret anlaşmazlığından doğan eylem, öğrencilerin türlü nedenlerle derse girmemeleri, bir kısım tüccarın bazı malların ithal ya da ihracını durdurması, memurların iş bırakması veya yavaşlatmaları, dükkân kapatmalar, eczacıların ilaç satışını durdurma kararı vb. grev şekilleri örnek olarak gösterilebilir.¹⁸⁶

Meynaud grevler hakkında “kuvvet denemesi” benzetmesini yapmıştır. Bu kuvvet denemelerinden, hayati önemde bir endüstri kolunu durduran ya da bir bölgeyi felce uğratan türlerine karşı resmi makamların kayıtsız kalamayacakları kesindir. Ona göre toplumun işleyişi için gerekli ana vasıfların görüşme ve uzlaşma olması gerektiği düşünülürse, bu tür eğilimler, vahim sonuçlar doğurmaktadır.¹⁸⁷

Doğrudan eylem konusunda, hukuk dışı eylemlerin de katılım kapsamına alınıp alınmayacağına da değinmek gerekmektedir. Bu bağlamda hukuk dışı eylemleri, örneğin terör, şiddet, suikast, darbe gibi eylemleri, siyasal katılım kapsamına dâhil eden yazarlar olduğu gibi, kapsamın hukuk dışı eylemler de katılarak genişletilmesini sakıncalı bulanlar da mevcuttur. Kuşkusuz hukuk dışı eylemler de siyasi iktidarı etkilemeye yöneldiklerinden katılım kapsamına dâhil edilebilir ancak bunlara “anormal katılım” adını vermek daha doğru olacaktır.¹⁸⁸

Baskı gruplarının uyguladığı doğrudan eylem metotları, öteki yolların sonuç vermeyeceği ya da denenip de amaca ulaşılamaması durumunda başvurdukları bir yoldur.

5. Kamuoyunu Etkileme

Çoğulcu, demokratik toplumlarda kamuoyu, kendi doğal oluşumu ile ortaya çıkarken; totaliter sistemlerde yönetici kadronun isteği yönünde tek tip bir kamuoyu

(E.T. 21.06.2013). Sonuç olarak sivil itaatsizlik kavramının, “yasal olmayan politik bir eylem” olduğu söylenebilir. Bkz. Yayla, s. 205

¹⁸⁶ Örnekler için bkz. Aksoy, s. 72; Akad, s. 95; Ay, s. 70.

¹⁸⁷ Meynaud, s. 73-75.

¹⁸⁸ Bulut, s. 8.

oluşturulmaya çalışılır.¹⁸⁹ Baskı grupları, ancak demokratik toplumlarda var olabileceği için, konuyu sadece demokratik toplumlar yönünden ele almak gerekmektedir. Demokratik toplumlarda baskı grupları zaman zaman iktidarı etkilemek amacıyla kamuoyunu yanına çekmeye çalışır. Bunun için de çeşitli yollara başvururlar. Bu yollardan en etkilisi propaganda kampanyalarıdır. Tanım olarak propaganda kavramı kısaca; *“toplumun düşünce ve davranışını önceden belirlenmiş bir kanaat ve davranışa dönüştürmek için yapılan etkileme faaliyeti”*¹⁹⁰ olarak tanımlanabilir.

Kamuoyunu etkileme, baskı gruplarının en önemli fonksiyonlarından biridir. Bu şekilde kamuoyunu devamlı olarak aktif durumda tutmak, yaşanan süreç hakkında kamuoyuna en yeni ve en sağlam bilgileri vermek, belirli konularda uyarmak ve kamuoyunun taleplerini siyasal otoriteye, siyasal otorite de olanları da kamuoyuna aktarmak baskı gruplarının kendi varlıklarını sürdürebilmeleri için de son derece önem arz eden bir durumdur. Baskı grupları bu sayede kamuoyunun etkin olmasını da sağlamaktadırlar.

Durmada değişen bir siyasal ortamda seçmen, değişen ihtiyaçlarına çözüm getirilebilmesi için bu sayede dört sene daha beklememektedir. Bu değişen ihtiyaçları yönetenlere aksettirme baskı gruplarının görevi ve aksettirebilme yeteneği de grupların gücünü belirleyen en önemli faktörlerden biridir.¹⁹¹

Toplum, baskı gruplarının gücünü siyasal iktidarı etkileyebilme gücüyle ölçmekte iken, bu güce sahip olanlar da kamuoyunu daha çok ve daha kolay etkileyebildiklerinden siyasilerin gözünde daha değerli bir konumda bulunmaktadır.

Kamuoyunu etkilemek için baskı gruplarının kullandığı en etkili organ medyadır. Kuşkusuz taleplerine ve davranışlarına kamuoyunun sempati duymasını sağlamanın öncelikli yolu basın yayın organlarıyla düşüncelerini onlara aktarmaktır.

¹⁸⁹ Kamuoyu kavramı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Kapani, s. 145-159; Akad / Dinçkol s. 354-357.

¹⁹⁰ Akad, s. 107.

¹⁹¹ Şahin, s. 38.

Bunun için özellikle herkesin okuduğu gazeteleri tercih ederler. Yaygın bir yol da olsa, baskı gruplarıyla haberleşme kurumları arasındaki ilişkiler, sorumluların üzerinde pek ağız sıkı davrandıkları bir konudur. Baskı grupları gazetelere isteklerini, görüşlerini içeren malzemeleri gönderirler. Bunlar bazen baskı grubu ile gazete arasındaki ilişkiye göre parasız olarak yayımlanabilirler. Ancak durum her zaman böyle olmaz ve bazen de karşılığında, doğrudan doğruya para verme ya da abone olma gibi usullerle ödeme gerçekleştirilir.¹⁹² Ülkemizde 1980 öncesi TÜSİAD'ın bazı gazetelere ilanlar vererek hükümete açıkça cephe alması bu tip kamuoyunu etkileme faaliyetlerine örnek gösterilebilir.¹⁹³ Bu faaliyetlerin maliyeti nedeniyle bazı baskı gruplarının kendi özel yayın organları vardır. Bazılarının üyeleri ise basın yayın kuruluşlarının bizzat sahipliğine talip olmaktadır. Ülkemizde de sendikaların ve işveren kuruluşlarının kendi çıkardıkları gazete ve dergiler bulunmaktadır.¹⁹⁴

6. Hükümet Faaliyetlerini Baltalama ve Mali Sabotaj

Baskı gruplarının uyguladıkları bir diğer baskı metodu ise hükümet faaliyetlerini baltalama ve mali sabotajdır. Baskı grupları bu şekilde hükümeti başarısızlığa uğratarak amaçlarına ulaşmaya çalışırlar. Bunun çeşitli şekillerde gerçekleşmesi mümkündür. Her türlü işbirliğini reddetmek, mali krizlere neden olmak vb. gibi yollarla hükümeti zor duruma düşürerek güçlerini göstermeye ve çıkarlarına erişmeye çalışırlar.

Hükümet faaliyetlerini baltalama konusuna, İngiltere'de 1950 yılında Demir Çelik Federasyonunun bu endüstri kolu kamulaştırıldığı zaman geçiş dönemini zorlaştırmak için takındıkları tavır örnek olarak gösterilebilir.¹⁹⁵ Köylülerin hazine

¹⁹² Meynaud, s. 61-62; Ay, s. 71-72.

¹⁹³ Kaplan, http://www.akademiktisat.net/calisma/kamu_yonetim/baski_grup_ekaplan.htm (E.T. 20.06.2013).

¹⁹⁴ Kapani, s. 207-208.

¹⁹⁵ Meynaud, s. 71.

arazilerini işgal etmeleri, kiracıların oturdukları evleri boşaltmaktan kaçınmaları gibi durumlar da diğer örneklerinden bazılarıdır.¹⁹⁶

Baskı gruplarının en etkili metotlarından bir tanesi de mali sabotajdır. Elbette baskı gruplarının mali sabotaj yöntemini uygulayabilmeleri için mali yönden güçlü gruplar olmaları gerekir. Mesela Fransa’da bir dönem bazı güçlü baskı grupları üyelerinin vergi vermemeleri¹⁹⁷ ve mevduatlarının çekilmesini önererek, kamu idarelerini mali yönden işlemez hale getirmeye çalışmışlardır.¹⁹⁸ Hatta Poujade hareketi konuyu çok daha ileriye götürmüş, vergi kontrolünün yapılmasına ve icra yoluna başvurulmasına açıktan açığa karşı koymuşlardır.¹⁹⁹ Ülkemizde ise mali sabotaj olayına; 2000’li yılların başlarında görülen bankaların döviz rezervlerinde meydana gelen ani değişimler nedeniyle döviz fiyatlarının dalgalanması, bunun sonucunda da siyasi iktidarların bir dizi ekonomik tedbirler almak zorunda kalması örnek gösterilebilir.²⁰⁰

Sivil itaatsizlik bir grev hakkı sayılırken mali sabotaj konusu tartışmalıdır. Bu konuda Fransız mahkemeleri bu tür davranışların, grev hakkının kullanımı ile bir tutulamayacağını ve halkı böyle davranmaya çağırmanın suç olduğunu bildirmişlerdir.²⁰¹

F. Baskı Gruplarının Siyasetçiler, Siyasi Partiler ve Siyaset İle İlişkileri

Bireylerin teşkilatlanıp bir araya geldikleri grupların oluşabilmesinin öncelikli şartı siyasal kültürün olduğu bir toplumun varlığıdır.²⁰² Eğer bir toplumda siyasal kültür yerleşmemişse baskı grupları oluşamaz.

¹⁹⁶ Kaplan, http://www.akademiktisat.net/calisma/kamu_yonetim/baski_grup_ekaplan.htm (E.T. 20.06.2013).

¹⁹⁷ Bkz. Meynaud, s. 72. Yazar vergi vermeme konusunda küçük ve orta işletmelerin yaptıkları davranışı “muslukları kapama” olarak adlandırmıştır.

¹⁹⁸ Ay, s. 71.

¹⁹⁹ Meynaud, s. 72.

²⁰⁰ Aksoy, s. 73.

²⁰¹ Meynaud, s. 73.

²⁰² Siyasal kültürün katılıma etkisi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Bulut, s. 33-37.

Sanayileşme ile birlikte insanlar, liberal toplum düzeninde yer alan bireysellikten farklı olarak, gruplarda, benzer amaçlarla bir araya gelerek çıkarlarını siyasilere iletmeye başlamışlardır. Bunun sonucunda tekçi toplum tipinden çoğulcu toplum tipine geçilmiştir. Bu şekilde siyasiler ve bireyler arasında bir takım grupların girmesiyle, siyasal yaşamın kuralları da büyük ölçüde değişim göstermiş ve siyaset, belirli çevrelerin tekelinden çıkıp toplumun tamamını etkisi altına almaya başlamıştır.²⁰³

Bu çerçevede, bu başlık altında baskı gruplarının siyasetçiler ve siyasi partiler ile ilişkileri incelenecek, siyasete katılıp katılmadıkları açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Baskı Gruplarının Siyasetçiler ile İlişkileri

Doğrudan demokrasi kavramının yerini temsili demokrasilere bırakması ile birlikte, halk ile siyasi iktidar arasında “siyasetçi” denen bir grup girmiştir. Hemen konunun başında belirtelim ki bu kısımda incelenmeye çalışılacak olan ilişkiler, seçimlerin yapılmasından önce ortaya çıkan ilişkilerdir. Konunun bütünlüğü açısından bu duruma dikkat etmek ve gözden kaçırmamak gerekir. Zira baskı gruplarının siyasi partiler ve siyasetin kendisi ile olan ilişkileri daha sonraki başlıklar altında ayrıntılı olarak incelenecektir. Buna göre siyasetçi; seçimlerde kendisine oy verilmesini isteyerek seçmenlerin tercihlerini savunacak, görüşleri doğrultusunda onları temsil edecek kişiler olarak tanımlanabilir.

Baskı grupları ile siyasetçiler arasındaki ilişkileri incelemeden önce siyasi partilerin oluşumunda görev alan ve oluşumun bir parçası olan siyasetçilerin davranış biçimleri hakkında bilgi vermek daha doğru olur. Siyasetçilerin davranışları da her insanın olduğu gibi bireyci ve rasyoneldir. Buchanan bu konuda: “*Politikacılar, diğer insanlardan farklı olarak robot değildir. Seçim sonucu çoğunluğun istekleriyle tam olarak uyuşmayacak şekilde kendi çıkarlarını gözetirler*”²⁰⁴ demektedir. Yine Brennan ve Buchanan’ın: “*Hükümetin karar alma yetkisini kullananlar hepimiz gibi*

²⁰³ Akad / Dinçkol, s. 165.

²⁰⁴ C.C.Aktan, D.Dileyici; *Demokrasi Eleştirileri ve Kamu Tercihi Perspektifinden Demokrasinin Başarısızlığı*, C.C.Aktan, D.Dileyici (eds.), Modern Politik İktisat Kamu Tercihi, (123-152), Ankara 2007, s. 132.

ölümlü kişilerdir ve iktisatçılar tarafından savunulan herhangi bir “gerçek”ten daha çok, kendi amaçları doğrultusunda hareket ederler”²⁰⁵, sözleri de siyasetçilerin davranış biçimini anlamamıza yardımcı olur. Siyasetçilerin, özellikle seçim zamanlarında, seçmenlerine yönelik harcamalarını çok artırmaları da bu varsayımı destekler niteliktedir.

Siyasetçilerin davranışları böyle iken seçmenlerin davranışı ise genellikle siyasi literatürde rasyonel ilgisizlik²⁰⁶ olarak adlandırılan duruma uygun şekilde kendisini göstermektedir. Elbette bu ön kabul, kamu tercihi teorisyenlerinin siyasi arenada yer alan aktörlerin rasyonel ve tutarlı tercihlere sahip olduğu varsayımı üzerine kuruludur. Buna göre, rasyonel olan seçmen, oy vereceği partiyi belirlemek için veriler toplayarak, araştırmalar yaparak karar vermeye yanaşmaz. Çünkü bu iş hem maliyetli hem de zahmetli bir iştir. Böyle maddi ve manevi bir maliyete katlanmak yerine seçmen tercihini, çevresinden duyduğu, basın yayın organlarından gördüğü kadarıyla verecektir. Ona göre nasıl olsa kendi bir oyu sonucu çok fazla etkilemeyecek, politik sürece katılsa da katılmasa da kamusal mal ve hizmetlerden faydalanacaktır. Başka bir şekilde davranmasının, eğer özel bir çıkarı yoksa, kişi açısından hiçbir rasyonel gerekçesi yoktur. Buchanan piyasadaki seçim ile politik seçim arasındaki farkları karşılaştırdığı makalesinde bu durumu şöyle ifade etmektedir: *“Politik seçim vetiresi (süreç) kolektif bir seçimi ifade ettiğinden, herhangi bir sosyal veya kolektif karar almak için sorumluluk zaruri olarak bölünmektedir. Bu hususun seçim vetiresinde ferdin alâkasına açıkça tesir ettiği görülür. Gerçekten her halükarda bir karar alındığından, tek bir ferdin yokluğu hiçbir şekilde fiile tesir etmez. Diğer fertler rey verirken, o vermekten içtinap (sakınma) edebilir.”²⁰⁷*

Yine kamu tercihi teorisyenlerinin savunduğu, politik yaşamın miyop nitelikli oluşundan kaynaklı bu tavır, siyasetçileri zorunlu olarak baskı ve çıkar gruplarının

²⁰⁵ Savaş, s. 66.

²⁰⁶ Rasyonel ilgisizlik ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Savaş, s.17-18; Hülya Kirmanoğlu, *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul 2007, s. 234.

²⁰⁷ J.M. Buchanan, *Piyasada ve Rey Mekanizmasında Ferdi Seçim*, (çev. S. Yenal Öncel) Maliye Teorisi ve Politik İktisat James M. Buchanan’dan Seçilmiş Makaleler, (81-94), İstanbul 1966, s. 85.

taleplerine yöneltir ve aralarında karşılıklı bir çıkar ilişkisi kurulur. Bunun sonucunda siyasetçiler baskı gruplarına bir takım vaatlerde bulunur, karşılığında baskı grupları da bu siyasetçilerin seçim kampanyalarına yardımcı olarak daha sonra onların kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesini sağlamaya çalışırlar. Hatta bazı meslek gruplarının veya dernek ve benzeri toplumsal birliklerin etkili üyeleri, doğrudan aday gösterilir ve grup bu kişinin parlamentoya seçilmesine destek olur.²⁰⁸

Anayasamızın 80. maddesinin: “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil ederler*” hükmünü getirmiş olmasına rağmen, yukarıda bahsettiğimiz ilişki sayesinde uygulamanın pek anayasaya uygun şekilde işlemediği aşikârdır. Siyaset kavramının, yazılı olmayan kuralları; siyasetçileri özel grupların taleplerine yönlendirmektedir.²⁰⁹

Bunun yanı sıra büyük şirketlerin de etkileri ve güçleri nedeniyle baskı grupları arasında sayılabileceğini belirtmiştik.²¹⁰ Siyasetin maddiyat gerektiren bir iş olması nedeniyle iş dünyasında önemli yerlerde görev alan kişilerin sık sık parti yönetimlerine alındığı ve bu sayede siyasi iktidar ile olan ilişkilerinin en üst düzeye çıktığı görülebilmektedir.

Baskı grupları siyasetçilerle ilişkilerinde öncelikli olarak iktidar olmaya yakın gördükleriyle bağ kurmaya çalışsalar da; bazen ideolojik eğilimleri nedeniyle yalnızca belirli bir takım siyasetçilerle ilişki kurarlar. Bu yapı, baskı grubunun türü ve amacına göre farklılık göstermektedir. İdeolojik baskı gruplarında, bahsettiğimiz bu menfaat ilişkisi daha seyrek görülürken; profesyonel baskı grupları ve lobcilik yapan baskı gruplarında menfaat ilişkileri çok daha fazla görülmektedir.

²⁰⁸ Kamu tercihi teorisyenlerinin görüşleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Coşkun Can Aktan, *Anayasal İktisat*, Ankara 2002.

²⁰⁹ Akad, s. 90.

²¹⁰ Bkz. yuk. Birinci Bölüm-A

2. Baskı Gruplarının Siyasal Partiler ile İlişkileri

Siyasi partiler sosyal, siyasal ve ekonomik hayat şartları içinde kendiliğinden meydana gelmiş, toplumsal ihtiyacın meyveleridir.²¹¹ “Toplumlar, kitlesel bir nitelik kazanmaya başlayınca ve bu kitleler siyasal katılıma yönelince, kitlesel katılımın en pratik yolu olarak siyasal partiler ortaya çıkmıştır.”²¹² Çağdaş demokratik devletlerde, siyasal partiler belli görüşler ve önderler etrafında bireyleri toplamak ve isteklerini siyasal iktidara ulaştırmak suretiyle demokrasinin gelişmesine yardımcı olan kurumlardır.²¹³ Bir başka tanıma göre de siyasal partiler: “*Belirli bir çalışma programı ve ideolojisi çerçevesinde, siyasal iktidarı ele geçirme ve toplumu yönetme amacıyla kurulan ve demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsurlarından biri olarak tanımlanabilir.*”²¹⁴ Siyasal partilerin, demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsuru olma özelliğine, Anayasamızın “siyasal partilerle ilgili hükümler” başlıklı dördüncü bölümünün üçüncü kısmında yer alan 68. maddesinin 2. fıkrasında da özellikle değinilmiştir.

Demokrasinin en belirleyici özelliklerinden biri iktidar için yarışan siyasal partilerin varlığıdır.²¹⁵ Vedel’in ifadesiyle: “*Demokrasi siyasal partiler olmaksızın yaşayamaz, ancak siyasal partiler yüzünden de son bulabilir.*”²¹⁶

Parlamente sistemlerde genellikle günümüzde olduğu gibi bütün adayların şahsen tanınmasına imkân yoktur. Böyle bir ortamda siyasal partiler, aday gösterme yöntemi ile seçime giren adaylara bir nevi kefil olmakta ve bu durum seçmenler için bir referans niteliği taşımaktadır.²¹⁷ Böylece siyasal partiler seçmenlere dolaylı olarak yardımcı da olmaktadır.

²¹¹ Bulut, s. 51.

²¹² Ş. E. Çomaklı; *Baskı Gruplarının Siyasal Partilerle İlişkileri*, C.C.Aktan. (edt.), Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama, (157-184), İstanbul 2003, s. 162.

²¹³ Akad / Dinçkol, s. 348.

²¹⁴ Topçu, s. 20. Başka tanımlar için ayrıca bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 14. bs., Bursa 2013, s. 160-168; Kapani, s. 159-161.

²¹⁵ Turan, s. 40.

²¹⁶ Akad / Dinçkol, s. 348.

²¹⁷ Bkz. Bulut, s. 31.

Tüm siyasi partiler siyasi karar alma sürecinde yer almak, iktidarı ele geçirmek ve korumak amacı ile kurulurlar. Bunun yolu seçimi kazanmaktan, seçimi kazanmanın yolu da daha çok seçmenin oyunu almaktan geçer. Böylece seçmen ve baskı grupları ile siyasi partiler arasında bir çıkar ilişkisi başlar. Bu ilişkide seçmen, rasyonel davranmasının bir sonucu olarak, tek başına çok fazla yer almaz. Zaten partilerin de tüm seçmenlerin desteğini almaları neredeyse imkânsızdır. Bunu bilen siyasi partiler, öncelikli olarak baskı gruplarına yönelirler. Bunun sonucunda baskı grupları, partilere seçimi yeniden kazanabilmeleri için gerekli olan çoğunluğu sağlama konusunda taahhütlerde bulunarak kendi istediklerini yaptırmaya çalışırlar. Siyasi partiler de gereken çoğunluğu sağlayabilmek için bu gibi çıkar gruplarının bazılarını bir takım tavizler verebilmektedirler. Amerikalı iktisatçı Downs, siyasal partilerin siyasal süreçteki rollerini, bir birim vergi artışı nedeniyle kaybedilen oy sayısı ile bir birim kamu harcamasındaki artış nedeniyle kazanılan oy sayısını eşitleyerek analiz etmeye çalışmış, siyasi partilerle seçmenler arasındaki ilişkinin, bu seviyenin eşit olacağı seviyeye göre belirleneceğini öne sürmüştür.²¹⁸ Alman Sax'da benzer şekilde vergi ödemekle kişilerin katlandıkları fedakârlıkların toplamı ile politik karar alma süreci sonunda toplumun sağladığı toplam faydanın birbirine eşit olması gerektiğini ifade etmiştir.²¹⁹

Ayrıca siyasi partilerin seçim kampanyaları oldukça maliyetlidir. Bu nedenle de baskı grupları ile ilişki içine girerler ve maddi destek sağlayacak baskı gruplarının uygun görülen şahıslara listelerinde yer verirler. Bu şekilde baskı gruplarının seçtirmiş olduğu parlamenter sayısı, gerek batılı toplumlarda gerekse ülkemizde oldukça fazladır.

Partiler ile çıkar grupları arasındaki ilişkinin oy verme ile istediğini yaptırma şeklinde gelişmesi bugünkü demokrasilerin “çıkarcı grupları demokrasisi” olarak adlandırılmasına neden olmuştur. Hayek bu durumu: “*Parlamento çoğunluğu,*

²¹⁸ C.C.Aktan, D.Dileyici; *Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri*, C.C.Aktan (edt.), Anayasal İktisat, (35-64), Ankara 2002, s. 40.

²¹⁹ Sakal, s. 213.

çoğunluk olarak kalabilmek için, çeşitli çıkar gruplarının desteğini satın almak ve bunun için de ne istiyorlarsa yapmak zorundadır” şeklinde ifade eder.²²⁰

Siyasi partiler gerek iktidarda gerekse muhalefette, baskı gruplarının etkisiyle seçmenlere verdikleri sözleri her zaman tam anlamıyla yerine getirmezler. Çünkü siyasi partiler için baskı grupları dönem dönem seçmenlerden daha fazla önem taşıyabilmektedir. Bu durum politik karar alma sürecinde kolektif karar almayı ve maliye politikalarını etkilemektedir.²²¹ Ancak seçimler yaklaştığında seçmenler, siyasi partiler için daha önemli hale gelir ve bu gibi zamanlarda baskı gruplarının etkileri biraz daha azalır. Tabii buradaki tercihte baskı grubunun kamuoyunu hangi ölçüde etkileme gücüne sahip olduğu önemlidir.

Siyasal yaşamda önemi artan ve çıkarlarını maksimize etmeye çalışan baskı grupları, siyasi partileri etkilemeye ve kendi yönlerine çekmeye çalışırken bir siyasi parti ile çok sıkı ilişkiler içerisine girebilir. Grup her alanda partinin yanında yer alır, destekler; buna karşılık parti de grupla aynı doğrultuda siyasal arenada yer alma sorumluluğunu üstlenmiş olur.²²²

Baskı grupları seçim öncesinde bir siyasal partiye maddi olarak da yardımda bulunup, seçim sonrası partinin iktidara gelmesi halinde üzerlerinde etkili olmaya çalışabilirler. Bunun yanı sıra partiler de grupları kesin denetimine alıp, partinin etkinliğini sağlayacak birer araç olarak kullanabilirler.²²³

Baskı gruplarının siyasi partiler ile ilişkileri ülkelerin siyasal yapısına göre farklılık gösterir. Parti disiplini, parti sayısı, seçim sistemi vb. etmenler önemli rol oynamaktadır.

a) Baskı Gruplarının İktidar Partisi ile İlişkileri

Baskı grupları özellikle iktidar partisi ile çeşitli ilişkiler içine girmekte ve taleplerde bulunmaktadır. Çünkü iktidar partisi direkt yolla kaynakların dağılımını

²²⁰ Savaş, s. 32.

²²¹ Ay, s. 2.

²²² Akad, s. 87.

²²³ Akad, s. 86-87.

değiştirmek için devlet bütçesi üzerinde etkide bulunabilir.²²⁴ İktidar partisi ise daha önceki konularda sıkça bahsettiğimiz çeşitli nedenlerle baskı gruplarının bu taleplerine boyun eğer. Çünkü bilir ki karmaşık ve farklı özel çıkar gruplarına paketler halinde vereceği ve herkese bir şeyler vaat edecek olan tavizlerin yükünü tüm toplum paylaşacak ve toplumun büyük kısmı bu yükün kendilerinden çıktığının farkına varmayacaktır. Ancak farkına varılırsa vergi mükelleflerinin ve kamuoyunun ciddi tepkilerine yol açıp, iktidar partisini zora sokabilir. Dolayısıyla iktidar partisince hazırlanacak taviz paketlerinin, hem büyük bir grubu kapsayacak hem de yükü fazla hissedilmeyecek şekilde hazırlanmasına özen gösterilmelidir. Bu paketler içinde sunulan bir fırsat, bir özel çıkar grubunu memnun ederken bir başkasına sunulan bir başka fırsat, önceki özel çıkar grubunun zararına olabilir. Ancak paketin tümüyle değerlendirilmesi toplumun büyük bir kısmı için mümkün değildir.²²⁵

Baskı gruplarının iktidarlardan elde etmeye çalıştıkları yardımlardan bazılarını; gümrük himayesi, ihracat primi, ihracat istisnası, vergi muafiyeti ve istisnası vb. şekilde saymak mümkündür.²²⁶

İktidar partisi ile baskı grupları arasındaki ilişki her zaman olumlu olacak diye kesin bir kural yoktur. Bazen bu ilişki partilerin örgütsel nitelikleri ve baskı grupları ile aralarındaki amaçların farklılığı gibi nedenlerle sağlıklı sonuçlar vermeyebilir.²²⁷ Örneğin ülkemizde, 1954 genel seçimleri sonucunda iktidar partisinin birinci gelmediği bir ilimizin statüsünü ilçe düzeyine indirdiği ve 3 yıl bu statüde kaldığı hala hatırlardadır.²²⁸ Keza, hemen her siyasal demokraside, iktidarı kazananlar kendilerinin kazanmasına katkıda bulunanların isteklerine daha duyarlı davranmakta, onların düşünce ve tercihlerine daha fazla ağırlık tanımaktadırlar. İktidar sahipleri, iktidarda kalmayı arzuladıkları ölçüde, yandaşlarını memnun etmeye çalışacaklardır.²²⁹

²²⁴ Sağlam, s. 36.

²²⁵ Savaş, s. 15.

²²⁶ Ay, s. 75.

²²⁷ Akad, s. 88.

²²⁸ Konuyla ilgili olarak bkz. [http://tr.wikipedia.org/wiki/K%C4%B1r%C5%9Fehir_\(il\)](http://tr.wikipedia.org/wiki/K%C4%B1r%C5%9Fehir_(il)) (E.T. 21.05.2013).

²²⁹ Turan, s. 21.

b) Baskı Gruplarının Diğer Partilerle İlişkileri

Muhalefetteki partilerin de hedefi oy maksimizasyonudur. Ancak ellerinde ekonomiyi yönlendirme ve karar alma gücü bulunmadığı için, genellikle iktidar partisinin politikasını eleştirerek hoşnutsuz seçmenin oylarını kapmaya çalışırlar. Demokratik sistemlerde muhalefetteki partilerin devamlı olarak, iktidar partisinin veya iktidardaki koalisyonun icraatlarını kontrol etmek ve eleştirmek gibi özel bir fonksiyonları vardır.²³⁰

Baskı grupları ile ilişkileri bakımından değerlendirildiğinde ise, baskı gruplarının genelde iktidar gücünü elinde bulunduran partilerle daha sıkı ilişki içerisinde olduğundan bahsedilmiştir.²³¹ Ancak bu demek değildir ki baskı grupları iktidara her zaman her istediğini yaptırır. Bazen iktidar ile baskı gruplarının ters düştüğü de görülmektedir. Bu durumda devreye muhalefette olan partiler girer ve onların oylarını kapmak için mücadele verirler. Baskı grupları ise güçlerini muhalefetteki partilere destek olma tehdidi ile birleştirerek bu şekilde daha etkili olmaya çalışırlar.

Bunun yanı sıra; ideolojik nedenlerle muhalefetteki partiler ile ilişki içerisinde olan baskı grupları da mevcuttur.²³² Örneğin İngiltere’de işçi partisi ile işçi sendikaları arasındaki bağ açıkça ve resmen belirtilmiştir.²³³ Bu organik bağ partinin iktidarda veya muhalefette olmasının bir önemi olmadığını göstermektedir.²³⁴ Tıpkı ülkemizde bir takım sendikaların muhalefette dahi olsa sosyal politikalar gerçekleştireceği vaadinde bulunan bir takım partilere koşulsuz destek vermesi ve hatta bu parti saflarından milletvekili çıkarmaları buna benzer bir örnektir. Yine ülkemizde ideolojik baskı grubu sayılabilecek olan bazı din temelli grupların sürekli olarak aynı siyasi partilere destek veriyor olması da bu durumun örneklerinden olup, baskı grupları ile siyasi partilerin ilişkilerinin sadece ekonomik temelli olmadığını kanıtı niteliğindedir.

²³⁰ Çomaklı, s. 164.

²³¹ Bkz. yuk. Birinci Bölüm-F-2-a

²³² Akad, s. 87.

²³³ Kapani, s. 196.

²³⁴ Abadan, s. 243.

3. Baskı Gruplarının Siyaset ile İlişkileri

İngilizce karşılığı “politics” olan ve Yunanca şehir anlamına gelen “polis” kelimesinden türemiş siyaset kavramı, insanların belli amaçlara ulaşmak ve sahip oldukları değerleri hayata geçirmek için giriştikleri ve zaman zaman işbirliği ve uzlaşma, zaman zaman çatışma biçiminde ortaya çıkabilen stratejik etkileşim süreci olarak tanımlanabilir.²³⁵

Siyaset kavramı geniş anlamda, kamuyu ilgilendiren bir alanda planlanan ya da uygulanan bir politikayı değiştirme ya da değiştirilmesine mani olma faaliyeti olarak da tanımlanabilir.²³⁶ Eğer tanım bu şekilde geniş anlamda kabul edilirse, bu tanıma göre baskı grupları da politika yapmaktadır.

Siyasal demokrasilerde, yönetilenlerin siyasal sürece her düzeyde katılma hakkı bulunmaktadır. Hiçbir kişi ya da grup kendiliğinden diğerlerine kıyasla siyasette daha fazla söz sahibi olma hakkını kendinde göremez. Buna rağmen uygulamada bazı kişi ve toplulukların siyasal alanda daha fazla etkin oldukları görülmektedir. Ancak burada kastedilen, hiç kimsenin soy, ırk, yükseköğrenim ve benzeri nitelikleri öne sürerek toplumu yönetme hakkına sahip olduğunu iddia edemeyeceğidir.²³⁷

Siyasal sistemi iktidar ve otorite çevresinde oluşan yerleşik insan ilişkileri bütünü olarak adlandıırırsak, bu sistemin belirleyicileri de bireyler, çıkar grupları, örgütler, kanunlar, davranışlar ve ilişkilerdir.²³⁸ Siyasal sistem, toplumsal, kültürel ve ekonomik sistemlerle sürekli ve karşılıklı bir çıkar ilişkisi içerisinde. Hayek bu durumu, “*Politikanın bir seri pazarlıktan oluştuğunun farkına varılması siyasetin itibarını azaltan en önemli etkidir*” diyerek güzel bir dille özetlemiştir.²³⁹

Baskı grupları siyaset yapıp yapmadıkları konusunda genellikle yapmadıklarını, politikanın dışında ve üstünde olduklarını iddia etmektedirler. Ancak baskı

²³⁵ Siyaset kavramı ile ilgili olarak detaylı tanımlamalar ve tanımın unsurları için bkz. Atilla Yayla, *Siyaset Teorisine Giriş*, 4.bs., Ankara 2004, s. 1-5; Topçu, s. 17. Ayrıca bkz. Kapani, s. 17-22.

²³⁶ Aksoy, s. 15.

²³⁷ Turan, s. 16.

²³⁸ Topçu, s. 18.

²³⁹ Savaş, s. 32.

gruplarının tamamını doğrudan ya da dolaylı olarak siyasetin içinde kabul etmek gerekmektedir. Çünkü varoluş ve kuruluş amaçları, siyasetin tanımına direkt olarak uyumludur. O halde, baskı gruplarının siyasetin dışında kabul edilmeleri ve siyasetle ilgilenmemeleri mümkün değildir.²⁴⁰

G. Baskı Gruplarının Etkileme Alanları

Baskı gruplarının etkileme alanları; yasama alanına etkisi, yürütme alanına etkisi, yargı alanına etkisi ve demokrasiye etkileri başlıkları altında incelenecektir.

1. Yasama Alanına Etkisi

Baskı gruplarının yasama alanına etkisi ilk olarak komisyon çalışmalarında kendisini göstermektedir. İlgili komisyon üyesi bir takım milletvekilleri ile görüşerek fikirlerini henüz komisyon aşamasında dile getirmekte, ikna çabalarına başlamaktadırlar. Yer yer komisyon çalışmalarına bizzat katılarak da fikir beyan ettikleri görülmektedir. *“Özellikle komisyon çalışmalarının önemli olduğu parlamenter sistemlerde, komisyon toplantılarında baskı gruplarının oynayabileceği rol, kayda değerdir.”*²⁴¹

Baskı gruplarının, yasama kuvvetini, parlamentolarda komisyon çalışmaları dışında kanun tasarısının görüşüldüğü yasama sürecinde de önemli ölçüde etkiledikleri görülmektedir. Bu bağlamda baskı grupları ilk olarak kanunların hazırlanması aşamasında, daha sonra kabul edilmesi aşamasında, kabul edildiği takdirde yürürlüğe girmesinin geciktirilmesini sağlamaya çalışarak veya tamamen kaldırılmasına uğraşarak etkilemeye çalışırlar ve bu şekilde amaçlarına ulaşmaya gayret ederler.²⁴² Örneğin işçilerle ilgili bir kanun tasarısının parlamentoda

²⁴⁰ Çomaklı, s. 170-171.

²⁴¹ Ay, s. 73.

²⁴² Abadan, s. 234.

görüşülmesi sırasında sendika başkanlarının dinleyici localarını doldurması etkili bir metot olarak bilinmektedir.²⁴³

2. Yürütme Alanına Etkisi

Siyasal demokrasilerde, bürokrasi yansız ve vatandaşlara eşit davranma geleneğine sahip olmalıdır. Aksi takdirde siyasal demokrasinin iyi işlemeyeceği ve yozlaşacağı aşikârdır.²⁴⁴ Genel olarak bürokratik süreçlerin iyi niyetli bürokratlarca kamu yararını²⁴⁵ maksimize etmek amacıyla gerçekleştirildiği kabul edilir. Bu görüşe göre bireyler kendi şahsi çıkarını gütmekte iken bürokratlar sadece toplumsal refahı maksimize etmeye çalışmaktadır. Ancak bu genel kanıda dikkate alınmamış bir konu, tıpkı kamu tercihi teorisyenlerinin söyledikleri gibi, aslında bürokratların da birer birey oldukları ve kendi çıkarlarını maksimize etme düşüncesine kapılabilecek kişiler olabilecekleridir.

Hal böyle olunca baskı grupları da kendi çıkarlarını maksimum yapmak için bu çıkarları ön planda tutacak uygulamacılar ile iletişim kurarak ya da kendilerine yardımcı olabilecek uygulamacılara görevler verdirilmesini sağlayarak yani başka bir deyişle kendi istedikleri kimseleri devlet memuriyetlerine tayin ettirerek yürütme kuvvetini etkilemeye çalışırlar.²⁴⁶

Bu şekilde baskı grupları, siyasal ve sosyal yapıda yer alan kurumların kendi lehlerine işlemlerini sağlamaya çalışırken ve bu kurumlara kendi görüşlerini destekleyen personelin atanması hususunda sarf ettikleri çaba sonucunda idarenin işlemlerine ciddi anlamda tesir ederler. Hatta bazı dönemler idarenin soruşturma, araştırma, bilirkişi gibi komisyonlarına temsilci göndererek de yürütme alanına etki ettikleri görülmektedir.²⁴⁷

²⁴³ Bkz. Ay, s. 74.

²⁴⁴ Turan, s. 22.

²⁴⁵ Kapani, s. 202

²⁴⁶ Ay, s. 2; Abadan s. 234.

²⁴⁷ Şahım, s. 38; Aksoy, s. 31.

3. Yargı Alanına Etkisi

Anayasamız, yargı yolu başlıklı 125. maddesinde “*idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır*” hükmünü getirerek gruplara ve kişilere idareyle olan anlaşmazlıklarında dava yoluyla çıkarlarını koruma hakkı tanımıştır. Her grup veya vatandaş bu haktan yararlanabilmektedir.

Bu hak çerçevesinde baskı grupları zaman zaman kendileri ile ilgili konularda yargı organları üzerinde çeşitli şekillerde etkili olmaya çalışırlar. Örneğin yargı organlarını etkileyerek, idari işlemlere örnek teşkil edebilecek kararların çıkmasını sağlamak bir baskı grubu için oldukça önemli bir başarıdır.²⁴⁸

Aynı zamanda yargısal denetim adı verilen yargı kanalıyla bazı kanunların tümünün veya birkaç maddesinin iptali veya söz konusu olayda uygulanmasını önlemeye çalışarak da baskı grupları yargı sürecine tesir etmeye çalışırlar.

Bu duruma ülkemizden, Türkiye Mimarlar Odasının 1965 yılında çıkarılan 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununun²⁴⁹ yasalaşması sırasında Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla çıkmaması için sarf ettiği yaygın çaba örnek gösterilebilir. İlk aşamada Kanunun Anayasaya aykırı olup olmadığını bilim adamlarına inceleterek bir rapor hazırlanmış, uygulanması sırasında Danıştay’da bir iptal davası açtırılmış ve Kanun yürürlüğe girdikten sonra da konu hakkında AYM’nde iptal davası açtırılarak, AYM’ce değerlendirildikten sonra bazı maddelerinin iptal edilmesi sağlanmıştır. Bu örnek, baskı gruplarının kendilerine tanınan tüm yollar kapandıktan sonra yargısal yolu harekete geçirerek dolaylı da olsa üyelerinin çıkarlarını korumaya çalışmalarına güzel bir örnektir.²⁵⁰

4. Demokrasiye Etkileri

Bir rejim türü olan ve yunanca “demos” (halk) ve “kratos” (iktidar) kelimelerinin birleşiminden oluşan demokrasi, kısaca halkın iktidarı şeklinde

²⁴⁸ Şahin, s. 38.

²⁴⁹ Bkz. 08.06.1965 tarih 625 sayılı Kanun (RG. 18.06.1965, S. 12026).

²⁵⁰ Örnek için Bkz. Akad, s. 104-105.

tanımlanabilir.²⁵¹ Sonu “krasi” ile biten otokrasi, bürokrasi, demokrasi gibi kavramların tümü eski Yunancada iktidar anlamına gelen “kratos” kelimesinden türetilmiştir.²⁵² Bu bağlamda M.Ö. V. yüzyılda yaşayan Yunan tarihçi Herodot’un tanımına göre demokrasi: “*Köylülerden, sanatkârlardan, tüccarlardan ve denizcilerden oluşan yurttaşlar topluluğunun, yani çoğunluğun yönetimidir.*”²⁵³ Gözler’in tanımına göre ise demokrasi: “*Etkin siyasal makamların, düzenli aralıklarla tekrarlanan, birden fazla siyasal partinin katıldığı, muhalefetin iktidar olma şansına sahip olduğu serbest seçimlerle belirlendiği ve temel kamu haklarının tanınmış ve güvence altına alınmış olduğu bir rejimdir.*”²⁵⁴ Siyasal demokrasiyi aynı zamanda, farklı görüş ve çıkarları olan birey ve grupların iktidara gelmek ya da iktidarda kalmak için giriştikleri bir yarışma olarak tanımlamak da mümkündür.²⁵⁵

Demokrasilerde yönetenler ve yönetilenler arasında servet, doğum, ırk, cins ve aileye dayalı ayrıcalıklar bulunmaz.²⁵⁶ Herkes devlet politikasını şekillendirmede ve kanun karşısında eşit hakka sahiptir. Demokrasi genellikle devlet yönetim biçimi olarak değerlendirilmesine rağmen, üniversiteler, işçi ve işveren organizasyonları ve bazı diğer sivil kurum ve kuruluşlarda demokrasi ile yönetilebilirler.²⁵⁷

Demokrasi birbirleriyle ortak amaçlara sahip insanların oluşturdukları grupların seslerini ve isteklerini daha fazla duyurabilme olanağına sahip oldukları, başka bir deyişle, yalnız kendilerinin değil, başkalarının haklarını da savunabildikleri bir rejimdir.²⁵⁸ Bu bağlamda demokrasinin gereği ve alternatifsizliği A. E. Smith’in “*Demokrasinin bütün hastalıkları, daha fazla demokrasi ile tedavi edilebilir*” sözüyle anlaşılabilir.²⁵⁹

²⁵¹ Yayla, Siyasi, s. 60; Akad / Dinçkol, s. 332.

²⁵² A. Heywood; “*Demokrasi*” (çev. Bican Şahin) A. Yayla (edt.), Sosyal ve Siyasal Teori, (67-84), 2. bs., Ankara 1999, s. 67.

²⁵³ Akad / Dinçkol, s. 18.

²⁵⁴ Gözler, s. 62.

²⁵⁵ Turan, s. 18.

²⁵⁶ Topçu, s. 28.

²⁵⁷ <http://tr.wikipedia.org/wiki/Demokrasi> (E.T. 31.03.2012).

²⁵⁸ Özalp, s. 3-4.

²⁵⁹ Aktan, Politik, s. 13.

Demokrasiye katılımı güçlendirerek günümüz refah devleti anlayışının doğmasına öncülük eden baskı grupları, çoğulcu toplumun vazgeçilmez demokratik kitle kurumlarıdır. Kitlenin ihtiyaçlarını en pratik yoldan ortaya koyar ve iktidarla beraber çözüm ararlar.²⁶⁰ Böylece kişi sosyal çevresiyle bağıını sürdürmekle beraber, siyasetle ilgisinin kesilmesini de önlemiş olur.²⁶¹

Çeşitli örgütlerde bir araya gelmiş insanlarla siyasal iktidarın zorunlu bir diyalog içinde olması demokrasinin bir yaşam biçimi olarak kabullenildiği bir ortamın göstergesidir.²⁶² Bir demokraside, tartışmalı herhangi bir konuda baskının var olmaması, halkın o konu ile ilgilenmediğini gösterir ve hür bir ülkede çoğunluk grubu bir yasama kararını geçirmek istediğinde birçok baskının olması pek tabiidir.

Baskı grupları demokratik hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır. Hatta dernekleşme ile demokratikleşme arasında birebir ilişki bulunduğunu söylemek de mümkündür. Bu duruma ülkemizden örnek vermek gerekirse, ülkemizde 1968 yılında 73.806 olan dernek sayısı, 1980'lere gelindiğinde 150.000'e kadar çıkmış; ancak 1980 sonrası demokratik olmayan uygulamalar yüzünden bir kısmı kapanmış, bir kısmı kapatılmış ve ciddi bir düşüşe geçmiştir. 1995'li yıllara gelindiğinde ülkemizdeki faal dernek sayısı 56.000'lere düşmüştür. Bu durum demokratikleşme ile dernekleşme arasındaki bağlantıyı açık bir şekilde ortaya koymaktadır.²⁶³ Yine Cumhuriyetin ilanından sonra, demokratik olmayan tek parti yönetiminde, 1923 yılında derneklerin gözetim ve denetiminin tamamen hükümete bırakılmış olması ve 1925 yılında çıkarılan Takrir-i Sükun Kanunu ile dernek faaliyetlerini neredeyse imkansızlaştıran bir atmosferin oluşturulması da, bu tip yönetimlerin sivil toplumun gelişmesine engel olduğunun çarpıcı bir göstergesidir. Hatta 1927 yılındaki CHP büyük kongresinde kabul edilen tüzüğün 40. maddesi; *“siyasi, sosyal, iktisadi ve kültürel ve bunlara mümasil (benzeri) bilcümle teşekküllerin heyeti müdirelerine gireceklerin namzetlikleri (adaylıkları) fırka müfettişleri tarafından tasvip olunduktan sonra ilan*

²⁶⁰ Ay, s. 11.

²⁶¹ Akad, s. 43.

²⁶² Akad, s. 42.

²⁶³ Bulut, s. 178.

olunabilir” diyerek dernek özerkliğini tamamen kaldırmıştır.²⁶⁴ Son yıllarda gerçekleştirilen demokratikleşme çabalarının da etkisiyle 2013 yılında faal dernek sayısı 94.124’e çıkmıştır.²⁶⁵ Ancak görüldüğü gibi hala 1980 öncesindeki rakama dahi ulaşamamıştır.

Baskı gruplarının demokrasiye etkileri konusunda söylenebilecek bir diğer konu da, siyasal katılma için salt siyasal demokrasinin varlığının kesin bir şart olmadığıdır. Örneğin Suudi Arabistan’da yeni bir kral seçilmesi gerektiği zaman, Suud soyunun ve diğer aşiretlerin ileri gelenleri toplanmakta ve Suud ailesinden gelmesi kaydıyla kimin kral olması üzerinde tartışmakta, sonuçta bir aday üzerinde birliktelik sağlanmaktadır.²⁶⁶ Keza ne kadar otoriter olursa olsun, hemen her siyasal sistemde bireylerin dilekçe vererek, kamu otoritesinden kendi istekleri yönünde bir karar çıkarmaya çalıştıkları görülmektedir.

²⁶⁴ Aslan / Gül, s. 90.

²⁶⁵ http://www.dernekler.gov.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=148%3Aayllara-goere-faal-dernek-saylar-adet&catid=52%3Agrafikler&Itemid=67&lang=tr (E.T. 20.04.2013).

²⁶⁶ Turan, s. 37.

İKİNCİ BÖLÜM

VERGİ KAVRAMI, VERGİLENDİRMEİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ, VERGİLENDİRME YETKİSİ VE TÜRKİYE’DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATININ OLUŞUMUNA ETKİLERİ

Bu bölümde önce vergi kavramı ardından vergilendirmenin tarihi gelişimi ele alınacak olup, akabinde vergilendirme yetkisi yine tarihi boyutlarıyla ve olağan-olağanüstü dönemler ayırımına göre açıklanmaya çalışılacaktır. Son olarak ülkemizdeki mevzuat oluşumu ve vergi mevzuatının oluşumundan bahsedilerek, verginin kaynakları olan anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararları, tüzükler, yönetmelikler ve diğer idari düzenlemelerin oluşumları, vergi ile ilgili düzenlemeleri ve baskı gruplarıyla ilişkileri incelenecektir.

A. Vergi Kavramı

Günümüzde devletin harcamalarını karşılamak için temel finans kaynağı vergilerdir. Zira piyasa ekonomisi düzenindeki ülkelerin devlet gelirlerinin yaklaşık %70-90 arasındaki bir kısmını vergi gelirleri oluşturmaktadır.²⁶⁷ Ülkemizde bu oran Cumhuriyet tarihi boyunca %77,47 iken son 30 yıllık süreç dikkate alındığında %82,06 olduğu ve sürekli bir artış seyri gösterdiği görülmektedir.²⁶⁸

Vergi, kavram olarak: Devletin ve yetkisini devrettiği kamu kurumlarının, kamu hizmetlerini finanse etmek için, egemenlik gücüne dayanarak, toplumu oluşturan gerçek ve tüzel kişilerden, ödeme güçlerine göre, karşılıksız ve zorunlu olarak aldığı ekonomik değerler olarak tanımlanabilir.²⁶⁹ Türk vergi mevzuatında özellikle verginin tanımı yapılmamış olup, dayanağını oluşturan Anayasanın “Vergi Ödevi” başlıklı 73. maddesinde bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre: “Herkes,

²⁶⁷ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 11. bs., İstanbul 2000, s. 192.

²⁶⁸ Yunus Demirli, *Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Reformları ve Türkiye’de Gelir Üzerinden Alınan Vergiler Açısından Değerlendirme*, Ankara 2011. s.35.

²⁶⁹ Tanımın unsurları için bkz. Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 9. bs., Ankara 2003, s. 115-117; Osman Pehlivan, *Vergi Hukuku*, Trabzon 2011, s. 18; Sadık Kırbaş, *Vergi Hukuku Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar*, 19. bs., Ankara 2012, s.8.

kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür... Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır...” Anayasa’da yer alan bu düzenleme tanımın genel unsurlarını içerisinde barındırmaktadır.

Genel kabul görmüş tanıma göre her ne kadar vergi kavramı karşılıksız olsa da, vergi veren bireyler karşılığında bir kamu hizmeti alacaklarını bilirler ve ister istemez bir beklenti içerisinde olurlar. Burada karşılıksızlıktan kastedilen direkt olarak bir hizmetin fiyatı veya bedeli karşılığı olmayışıdır. İktidarlara, bütçe aracılığı ile toplanan gelirleri kullanma yetkisi verilirken, bu gelirleri kullanım biçimi de iktidarlarının devamlılığı yönünden önem arz etmektedir. İşte bu noktada karşılıksızlık yerini karşılıklı bir çıkar ilişkisine bırakabilmektedir.

Verginin tanımının ardından vergilendirmenin tarihinden bahsetmek yerinde olacaktır.

B. Vergilendirmenin Tarihsel Gelişimi

Vergilendirmenin tarihi gelişimi, 1929 tarihli Büyük Buhran öncesinde hâkim olan klasik devlet anlayışının devlet ve vergi kavramlarına bakışı ile 1929 sonrası modern devlet anlayışına geçişle beraber bu kavramlarda meydana gelen değişimler karşılaştırılarak iki bölüm halinde incelenecek, müdahaleci dönemde, ayrıca baskı gruplarının rolüne de yer verilecektir.

1. Klasik Devlet Anlayışında Vergilendirme

Klasik görüşün temelleri Adam Smith tarafından 1776 yılında “Ulusların Zenginliği” adlı kitabının yayınlanması ile atılmış olup, Smith görüşlerinde 18. yüzyılda Fransa’da yaygınlaşmaya başlan Fizyokratların²⁷⁰ görüşlerinden etkilenmiştir.²⁷¹

²⁷⁰ Fizyokratlar, doğal ekonomik düzene siyasi müdahaleler yapılmasına karşı çıkan bir grup 18. yüzyıl Fransız ekonomistinden oluşan bir topluluktur. Bkz. Yayla, Siyasi, s. 86.

²⁷¹ Bkz. Ali Özgüven, *İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler*, İstanbul 1992, s. 82; Nadaroğlu, s.94-97.

Toplum ve devlet iki ayrı gerçektir. Aralarında birçok ilişki bulunmasına rağmen, birbirinden bağımsız gibi kabul edilir. Toplumun kendine özgü özerk bir yaşamı vardır. Hükümetlerin rolü ise onu düzenli yönetmektir. Gerçekte üstünlük toplumdadır. Devlet ise bu kolektif girişimi düzenleyecek ve düzene aykırı davranışlara yaptırım uygulanacak kuralları vekâleten koyan organdır.²⁷²

Klasik devlet anlayışında devlet, ulustan aldığı yetkileri ve hakları gene onun adına kullanan bir organ niteliğindedir. Yönetenler toplum adına sınırlı bir yetkiyi kullanmakta, bundan dolayı siyasal kararların alınmasında neredeyse hiç etkisi yokmuş gibi görünmektedir. Burada yönetenlere düşen görev, toplumdaki hukuk anlayışına ters gelecek bir düzenlemeden sakınarak, toplumu ileri götürecek yeni kurallar önermeleridir.²⁷³

Klasik görüşe göre devlete yüklenen görevler, yalnızca savunma, adalet, güvenlik ve diplomasi gibi temel görevlerdir. Bu düşünce tarzının ortaya çıkardığı devlete ise koruyucu devlet veya tarafsız devlet gibi isimler verilmiştir.²⁷⁴ Bu temel görevlerin gerçekleştirilebilmesi için, devletin küçük çapta olması gerekmektedir. Klasik görüşe göre devletin büyümesi, beraberinde ciddi sakıncalar getirir ve zorunlu bir hal olmadıkça devlet ekonomik hayata müdahale etmemelidir.²⁷⁵ Ekonomi, Smith'in deyimiyle görünmez bir el tarafından piyasa mekanizması aracılığı ile etkin bir şekilde kendi kendine dengesini bulacaktır.²⁷⁶ Sistemin temelini oluşturan serbest piyasada, üretim ve tüketim mallarında sınırsız mülkiyet hakkı olacak, bireyler diledikleri gibi mukavele yapabileceklerdir. Kendi çıkarlarını en yüksek düzeye çıkaracak olan bireyler, dolaylı yoldan toplumun refahını en üst düzeye çıkarırlar. Bu nedenle karar birimleri tercihlerinde serbest bırakılmalıdır.²⁷⁷

Bu temel görüşler doğrultusunda klasik devlet anlayışında vergi küçük bir devlet kesimi ile bu kesimin finansman aracı olacağından, borçlanmaya da gerek

²⁷² Akad, s. 24.

²⁷³ Akad, s.19-21

²⁷⁴ Nadaroğlu, s. 95-96.

²⁷⁵ Devletin ekonomiye müdahalesinin görünmeyen sonuçları hakkında liberal bakış açısıyla yazılmış bir makale için bkz. Mustafa Acar, *Piyasa Devlet ve Müdahale*, Ankara 2005, s.71-83.

²⁷⁶ Erdal M. Ünsal, *Mikro İktisat*, 4. bs., Ankara 2001, s. 12.

²⁷⁷ Zeynel Dinler, *İktisat*, 4. bs., Bursa 2011, s. 17-18.

kalmayacak şekilde, tüketici ve firma kararlarını en az etkileyecek, tarafsız, düşük oranlı olmalı ve eşit şekilde alınmalıdır.²⁷⁸ Onlara göre ekonomik ve sosyal hayata müdahale aracı olarak kullanılması sakıncalıdır.

2. Müdahaleci Devlet Anlayışında Vergilendirme

a) Genel Olarak

1929 yılında yaşanan Büyük Buhrana²⁷⁹ kadar genel ekonomide klasik iktisatçıların görüşleri hâkimdi. Tüm dünyada piyasa ekonomisine dayalı ve her türlü devlet müdahalesine karşı olan bir liberal iktisat teorisi uygulanmaktaydı.²⁸⁰ Büyük Buhran sonrası yaşanan kıtlık sonucunda bunalıma çözüm olarak Keynesyen teori²⁸¹ ortaya çıkmış ve bunalımdan kurtulmanın ancak devletin ekonomiye müdahale etmesi ile mümkün olabileceğini savunmuştur. O döneme kadar geçerli olan denk bütçe ve düşük vergi uygulamasını eleştirmiş ve yerine devlete bir sınırlama koymadan, bütçe açıklarını ekonomik konjonktürün tam istihdamdan ayrılması halinde kullanılacak bir iktisadi araç olarak önermiştir.²⁸²

Dönemin şartları düşünüldüğünde Keynes'in görüşlerinde haklı olduğu düşünülebilir. Gerçekten de Keynesyen Teorinin, o dönemde tamamen tahrip olmuş dünya ekonomisinin yeniden imarında olumlu etkileri olmuştur. Fakat Keynesyen teorinin yanlıya düşülen yönü, politikalarının sadece belirli bir zaman, mekan ve

²⁷⁸ Özhan Uluatam, Ramazan Taş, Meltem Kayıran Dikmen, *Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi- Türk Harb-İş Sendikası İçin Hazırlanmış Rapor*, Ankara 1995, s. 11.

²⁷⁹ Büyük Buhran hakkında bkz. Tefik Güran, *İktisat Tarihi*, İstanbul 1999, s. 167-169; https://tr.wikipedia.org/wiki/1929_D%C3%BCnya_Ekonomik_Bunal%C4%B1m%C4%B1 (E.T. 20.06.2013).

²⁸⁰ Liberal sistem, sık yaşanmaya başlayan krizler yüzünden XIX. yüzyıl sonlarına doğru eleştirilmeye başlanmış, Karl Marx, Adolp Wagner, Robert Owen ve D.J. Proudhon gibi isimler öncülüklerinde temellendirilmeye başlayan sosyalist sistem, ilk defa 1917 Bolşevik ihtilali sonucunda Sovyet Rusya'da uygulamaya konulmuştur. Ancak yine de klasik fikrin asıl çöküşünü 1929 Büyük Buhran olarak kabul etmek gerekir. Bkz. Nadaroğlu, s. 97; Klasiklere karşı tepkiler konusunda detayı bilgi için Bkz. Özgüven, s. 123-189.

²⁸¹ Keynesyenizm, İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes'in 1936 yılında yayınladığı *The General Theory of Employment, Interest and Money* (İstihdamın, Paranın ve Faizin Genel Teorisi) adlı eserinde geliştirdiği iktisat teorisidir. Bkz. Yayla, Siyasi, s. 120-121.

²⁸² Keynesyen teori ile klasiklerin görüşleri arasındaki farklar için Bkz. Özgüven, s. 217-222; Ayrıca Keynesyen teori ile bütçe açığı arasındaki ilişki için Bkz. Savaş, s. 114-116.

konjonktür için geçerli olduğunun farkına varılamayıp; genelleştirilmiş, her zaman her yerde geçerli olabilecek politikalar olduğunun sanılmasıdır.²⁸³

Aslında Keynes ekonomide durgunluk ve işsizlik halleri varsa bütçe açığı, enflasyon söz konusuysa bütçe fazlası olması gerektiğini savunmuştur. Ancak bu politikaları uygulamaya koyanlar, Keynes'in hayal ettiği gibi toplumsal çıkara öncelik veren, iyi niyetli bir insan grubundan oluşmamaktaydılar ve önlerinde kazanılması gereken bir seçim daha vardı. Bir başka deyişle politikaların uygulayıcısı konumundaki siyasi iktidarların kişisel çıkar-oy alışverişi hesaba katılmamıştı. Bütçe açıklarının maliyet yüklemeyen harcama yapabilmeyi mümkün kılması, kısa dönemde pek kimseye zararının olmaması gibi politik yönden cazip tarafları, devamlılık kazanmasına neden oldu. Netice de bütçe açıklarının sürekli artması, devlet borçlarının artmasına, faizlerin yükselmesine, ulusal paranın değerinin azalmasına, aşırı enflasyon oranlarına, kronik dış ticaret açıklarına, gelir dağılımının bozulmasına vb. gibi ekonomik dengesizliklere neden oldu.²⁸⁴

Kötü niyetli olmasa da, devletin büyümesinde Keynesyen teorinin etkisi büyüktür. Niyeti sorgulamak gerekirse, oy kazanmak için devlet borçlarını artırmada bir sakınca görmeyen siyasetçilerin niyetleri iyi sorgulanmalıdır. Buchanan bu duruma “*mali ahlâk yok edildi, modern savurganlık çağı başladı*” demektedir.²⁸⁵

Kamu tercihi teorisyenlerine göre devletin büyümesinin Keynesyen teori dışındaki ikinci nedeni de, mali aldanma olayıdır.²⁸⁶ Vatandaşlar kamusal hizmetlerin finansmanı konusunda bilinçsizdirler ve devletten sürekli daha fazla kamusal mal ve hizmet talebinde bulunurlar. Bu durum da devletin her geçen gün büyümesine neden olur.

²⁸³ Keynes'in görüşleri ile ilgili eleştirel analizler için bkz: Coşkun Can AKTAN, “*Keynesyen İktisat Okulu'nun Eleştirisi*”, Yeni İktisat Okulları, (21-52), Ankara 2004; Aktan, Anayasal, s. 165-186.

²⁸⁴ Ekonomik yozlaşmaya Keynesyen teorinin etkisi konusunda Bkz. Savaş, s. 27-29; Aktan, Anayasal, s. 11-15.

²⁸⁵ Savaş, s. 21.

²⁸⁶ Aktan, Anayasal, s. 343. Mali aldanma kavramı J.M. Buchanan tarafından ortaya atılmıştır.

Keynesyen görüşü savunanlara göre, klasik devlet anlayışının devletle toplumu bağımsız iki organmış gibi ele alması bir hatadır. Günümüzde devlet önceki görevlerini devam ettirmekle birlikte toplumun ihtiyacı olan mal ve hizmetleri üretmek gibi yeni görevlerde yüklenmiştir. Müdahaleci devlet, insanın hem bugünkü hem de gelecekteki mutluluğunu sağlamak ister. Klasik devlet anlayışında devletin rolü “en az karışan devlet” iken, müdahaleci devlet anlayışında “bugünkü ve gelecekteki mutluluğu sağlayan devlet” olarak değişime uğramıştır.²⁸⁷ Ancak uygulamada ortaya çıkan sonuç devlet müdahalelerinin sadece ekonomik etkinlik için ya da adaletin sağlanması için yapılmadığı, çoğu kere politik gücü sağlamlaştırmak ve iktidarı korumak için yapıldığı gözlemlenmiştir.²⁸⁸

Buraya kadar anlatılanlardan anlaşılacağı üzere devlet kavramına bakış ciddi bir değişim göstermiştir. Bununla birlikte elbette vergilere bakış da değişmiş, önceleri düşük oranda alınması savunulan vergiler, artık önemli bir maliye politikası aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

b) Müdahaleci Devlet Anlayışında Baskı Gruplarının Rolü

Keynesyen politikalarla birlikte devletin büyümesi sonucunda vergilemede müdahaleciliğin artması, üretken toplum yerine daha çok transfer toplumu yaratılmasına neden olmuştur. Savaş, transfer toplumu kavramını: “*Devlet hazinesinden çeşitli çıkar gruplarına, gittikçe artan miktarlarda fon aktarılmasıdır*” şeklinde tanımlamaktadır.²⁸⁹ Transfer toplumunda, rant kollama yaygınlaşır ve herkes devletten koparabileceği en fazla payın peşinden koşmaya başlar. Ülkemizde de özellikle 2001 ekonomik krizinin önemli sebeplerinden bir tanesi olarak transfer toplumuna geçiş sonucunda uzun yıllar ard arda verilen bütçe açıkları sayılabilir.

Böyle bir ortamda baskı gruplarının çıkarlarını korumak adına yapacağı işler kolaylaşmakta, buna bağlı olarak ahlaki olmasa da rant kollama faaliyetleri ve politika ile ilişkileri sıklaşmaktadır. Meynaud da duruma örnek olabilecek şekilde,

²⁸⁷ Akad, s. 63; Kayademi, s. 3.

²⁸⁸ Sağlam, s. 41.

²⁸⁹ Savaş, s. 23.

son yıllarda devletin ekonomik ve sosyal görevlerinin büyümesinin, meslek kuruluşlarının politik uğraşlarını da büyük ölçüde artırdığından söz etmektedir.²⁹⁰

Devletin büyümesi ile birlikte yeni eklenen her görev için yeni bir harcama gerekmekte, her yeni harcama da yeni bir gelir kaynağı gerektirmektedir. Bunun sonucunda müdahaleci devletlerde vergi oranları her geçen gün artmış, toplumun vergi yükü de ağırlaşmıştır.

Sonuç olarak müdahaleciliğin artması ile birlikte ekonomiye müdahalelerle yön verme imkânının gelişmesi, baskı gruplarının isteklerini rahatlıkla siyasal karar alma organlarına götürebilmesine zemin hazırlamıştır.²⁹¹

C. Vergilendirme Yetkisi

Müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte, devletin fonksiyonlarının artması sonucunda, kamusal ihtiyaçların karşılanabilmesi için daha fazla kamusal gelire ihtiyaç duyulmaktadır. Zira devlet artık sadece temel hizmetler sunan bir kurum değil, aynı zamanda ekonomik kalkınmayı ve büyümeyi gerçekleştirmeye çalışan, bununla beraber gelir dağılımında adaleti, tam istihdamı ve fiyat istikrarını da sağlamaya çalışan bir kurum haline gelmiştir. Tüm bu amaçları gerçekleştirebilmesi ve bu amaçlar için ihtiyaç duyduğu geliri toplayabilmesi için devletin bir yetkiye ihtiyacı bulunmaktadır. İşte bu yetkiye vergilendirme yetkisi adı verilir. Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak da tanımlanmaktadır.²⁹² Zira, devletin varlığını sürdürebilmesinin temel ve en önemli koşullarından bir tanesi, düzenli mali kaynaklara sahip olmasıdır.²⁹³

Bu bölümde vergilendirme yetkisinin tarihsel gelişimi, olağan ve olağanüstü dönemlerde nasıl kullanıldığı açıklanacaktır.

²⁹⁰ Meynaud, s. 12.

²⁹¹ Ay, s. 103.

²⁹² Gözde Erkin, "Vergilendirme Yetkisinin Tabi Olduğu Anayasal İlkeler" *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2012/3, 2012, s. 238; Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, *Vergi Hukuku*, 21. bs., Ankara 2012, s. 33.

²⁹³ Özhan Uluatam, Yaşar Methibay; *Vergi Hukuku*, 5. bs., Ankara 2001, s. 17.

1. Tarihsel Gelişim

Toplumun sürekli olarak değişen ve gelişen sonsuz isteklerine bağlı olarak ihtiyaçlarının her geçen gün artması, gelir kaynaklarının da ilk çağlardaki düzensiz usullere göre sürekli hale gelmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bir takım duygularla isteğe bağlı olarak verilen hediyeler veya savaş ganimetleri gibi düzensiz gelirler, zorunlu ve yasal bir şekil almış, böylece vergi kavramı doğmuştur.²⁹⁴

Bununla beraber mutlak iktidarın halk tarafından sınırlandırılmak istenen ilk yetkisi, vergilendirme yetkisi olmuştur. Tarihte ilk demokrasi mücadelesi, kralların keyfi vergi koymalarına tepki olarak başlamıştır.²⁹⁵ İlk tepki 1215 yılında İngiltere’de “Magna Carta Libertatum” (Büyük Özgürlük Fermanı) ile ortaya çıkmıştır.²⁹⁶ Kral Yurtsuz Jean ile baronların karşılıklı yetki ve görevlerini belirleyen Magna Carta, sınırsız yetkiye karşı baronların tepkisi ile kralın vergilendirme yetkisini soylular ve din adamları yararına sınırlandırmıştır. 63 maddeden oluşan Magna Carta’nın 12. maddesi soylulardan oluşan Genel Meclis’in onayı olmaksızın kralın kendiliğinden vergi toplayamayacağı hükmünü getirmiştir.²⁹⁷

Ayrıca Magna Carta’nın 61. maddesinde, krala karşı baronlara direnme hakkı niteliğinde, durumun düzeltilmesini isteme hakkı da tanınmıştır.²⁹⁸ Bu durumda literatürde genellikle baskı gruplarının doğuş yeri ABD olarak belirtilse de, İngiltere’de baronların mutlak iktidara karşı gelen ilk baskı grubu olduklarını söylemek pek de yanlış olmayacaktır.

Bir halk hareketine dayanmayan Magna Carta’nın hükümlerine tam anlamıyla uyulmamıştır. Halk hareketi olarak vergilendirme gücünü ilk sınırlandıran anayasal belge, 1628 tarihli “Petition of Rights” (Haklar Dilekçesi) dir. Bunu 1689 tarihli “Bill of Rights” (Haklar Demeci) izlemiştir. Öte yandan ABD’de de ulusal bağımsızlığın kazanılarak demokratik rejimin kurulmasında, anavatan İngiltere’nin açık veren

²⁹⁴ Akdoğan, s. 120-121.

²⁹⁵ Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 7.

²⁹⁶ Uluatam / Methibay, s. 21.

²⁹⁷ Akad / Dinçkol, s. 234-235.

²⁹⁸ Akad / Dinçkol, s. 235-236.

bütçesini toparlamak için, kolonilerin rızasını almadan vergi koymak istemesine karşı gösterilen tepkiler temel dayanak olmuştur.²⁹⁹ Ardından 1776’da ilân edilen Bağımsızlık Bildirgesinde “temsilsiz vergi olmaz” (no taxation without representation) ilkesi yer almıştır. Yine 1789 Fransız Devriminin de önemli nedenlerinden biri kralın keyfi vergiler koymasındır.³⁰⁰

Ülkemizde vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması konusunda ilk adım, Osmanlı Devletinde 1808 yılında Sened-i İttifak olarak adlandırılan belge ile padişahın vergilendirme gücünün ayânlar yararına sınırlandırılmasıdır.³⁰¹ Sened-i İttifak da, bir halk hareketi olmaması ve hükümlerine tam anlamıyla hiçbir zaman uyulmaması yönüyle Magna Carta ile benzerlik göstermektedir.³⁰² Bir halk hareketi sayılabilecek ilk düzenleme ise göstermelik de olsa bir parlamentonun varlığı nedeniyle 1876 tarihli ilk anayasal belge olan Kanun-i Esasi’de bir kanuna dayanmadıkça vergi alınamayacağı hükmünün varlığıdır.³⁰³ Ancak Osmanlı Devletinde demokratik gelişimin batılı ülkelere nazaran geç başlaması ve halk temsilcilerinden oluşan bir parlamentonun kurulamaması nedeniyle, Cumhuriyet dönemine kadar vergilemede keyfilikten tam anlamıyla kurtulmak mümkün olamamıştır.³⁰⁴

2. Olağan Dönemlerde Vergilendirme Yetkisi

Parlamente sistemlerde vergilendirme yetkisi temsilciler aracılığıyla kullanılmak üzere halk tarafından parlamentolara verilir. Halk, seçimlerde oy vererek istediği kişilere temsil yetkisini verir ve yasama meclisleri de bu temsil yetkisine dayanarak önce giderleri düzenleyip, bu giderleri karşılayacak gelirleri toplama faaliyetine girişirler.

²⁹⁹ Bkz. Bulut, s. 47; Uluatam / Methibay, s. 22. Tepkiler İngiltere tarafından kabul edilen vergi kanunu (Stamp Act) na karşı gelişmiştir.

³⁰⁰ Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 7.

³⁰¹ Uluatam / Methibay, s. 24.

³⁰² Bkz. Mustafa Erdoğan, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 5.bs., Ankara 2008, s. 24; Adnan Küçük, *Anayasa Hukuku*, 2. bs., Ankara 2012, s. 143.

³⁰³ Kanun-i Esasi 25. madde- “Bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rüsumat namı ile ve nam-ı aherle hiç kimseden bir akçe alınamaz” bkz. Uluatam / Methibay, s. 26.

³⁰⁴ Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 9.

Vergilendirme yetkisi temellerini Anayasa'dan almaktadır. Ülkemizde de Kanun-i Esasi'den bu yana tüm Anayasalarımızda kanunilik ilkesi ve verginin kanunla alınması gerekliliğine değinilmiştir.³⁰⁵ Vergilerin kanuniliği ilkesinin anlamı, demokratik ülkelerde güçler ayrılığı ve güçler dengesi ilkeleri çerçevesinde vergilendirme yetkisinin yasama organında olmasıdır.³⁰⁶ Son olarak 1982 Anayasasının 73. maddesi vergi ile ilgili düzenlemeyi kapsamakta ve vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulup, değiştirilip yine kanunla kaldırılacağını hükme bağlamaktadır.

Buraya kadar bahsedilenlerden anlaşılacağı üzere, normal dönemlerde vergilendirme yetkisi yasama meclisine ait olup, halk adına kullanılmaktadır. Ancak bununla birlikte Anayasa bu konuda yürütme organına bazı istisnalar da tanımıştır. Örneğin Anayasa 73. madde son fıkrasında “...vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” demek suretiyle kanunilik ilkesini bir nebze yumuşatmış, verginin asli unsurları³⁰⁷ dışındaki gerekli değişikliklerin daha hızlı yapılabilmesine imkân tanımıştır. Fakat bu istisnalar yüzünden yer yer yürütme organının, yasama organının yapması gerektiği işleri yaptığı veya yetkisini kullandığı söylenebilir.

3. Olağanüstü Dönemlerde Vergilendirme Yetkisi

Vergi ödevi Anayasa'da “Siyasal Haklar ve Ödevler” bölümünde düzenlenmiş olup, normal dönemlerde bu haklar ve ödevlerin kullanımı ile ilgili olarak sadece kanunlarda belirtilen sınırlar içerisinde Bakanlar Kuruluna yetki verilebilmektedir. Vergilendirme yetkisi de az önce belirtildiği gibi olağan dönemlerde yasamaya verilmiş bir yetkidir. Ancak bu yetkinin kullanımı olağanüstü dönemlerde ve sıkıyönetim hallerinde farklılık gösterebilmektedir.

³⁰⁵ Bkz. Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 8-11.

³⁰⁶ Kırbaş, s.12.

³⁰⁷ Bkz. Pehlivan, s. 27.

Olağanüstü dönemlerde Anayasanın 121. maddesine dayanarak Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetki kapsamında Bakanlar Kurulu olağanüstü ve sıkıyönetim hallerinde vergi ile ilgili KHK da çıkarabilmektedir.³⁰⁸

1980 sonrası ülkemizde yürütmenin vergilendirme yetkisini kullanımı askeri darbenin etkisiyle, özellikle darbe döneminde çok geniş ölçüde olmuştur. O dönemin çıkarılan vergi kanunlarının en belirgin özelliği, yürütme organına geniş kapsamlı yetki devredilmesidir.³⁰⁹ Hatta bu genişlik zaman zaman gözden kaçmalara ve birçok çelişkiye de neden olmuştur.³¹⁰

D. Türkiye’de Baskı Gruplarının Vergi Mevzuatının Oluşumuna Etkileri

Vergilendirme süreci ve vergilendirme yetkisine değindikten sonra, Türkiye’deki mevzuat oluşumundan ve vergi mevzuatının oluşum sürecinden bahsetmek yerinde olacaktır. Bu bağlamda vergilerin kaynağını oluşturan Anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararları, tüzükler, yönetmelikler ve diğer idari düzenlemelerin ne anlama geldikleri, oluşumları ve vergi ile ilgili kaynaklık ettikleri noktalara değinilecektir.

1. Türkiye’de Vergi Mevzuatının Oluşumu

a) Anayasanın Oluşumu

Anayasa bir devletin yönetim biçimini belirten, yasama, yürütme, yargılama güçlerinin nasıl kullanılacağını gösteren ve bireylerin devlet iktidarı karşısındaki doğal haklarını, özgürlüklerini resmi bir belgede düzenleyen, toplayan ve ilan eden

³⁰⁸ Bu konuda daha detaylı bilgi için Bkz. Sabahattin Yürekli, “Bakanlar Kurulunun Vergilendirme Yetkisi” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 1 S. 2, 1997, s. 281-292

³⁰⁹ Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 11.

³¹⁰ Ay, s. 140.

temel belge anlamına gelmektedir.³¹¹ Ayrıntılı bir başka tanıma göre ise Anayasa, “Örgütlenmiş siyasi birim olan devletin gücünü sınırlayan, bireyin hak ve hürriyet alanlarıyla, bunların çiğnenmelerine karşı denetim yollarını belirleyen, iktidarın tek elde toplanmasını önleyen, iktidar ilişkilerinde dengeleri sağlayan, her türlü hukuk dışılığı engelleyen metinlerdir.”³¹²

Normlar hiyerarşisi gereği çıkarılacak bir kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, vb. düzenlemelerin Anayasaya uygun olması zorunludur.³¹³ Ancak Anayasa, kanunların kendisinden türetildiği bir kaynak değildir. Esas itibariyle siyasal alana ilişkin bir kavram olup, insan hakları ve devlet örgütlenmesinin dayandığı temel ilkeleri gösterir. Erdoğan’ın deyişiyle: “Bir anayasanın amacı, yönetenlerin muhtemel tecavüzlerine karşı halkın hukukunu korumaktır.”³¹⁴

Türk Anayasaları 1876 Kanun-i Esasiden³¹⁵ beri, 1921 Anayasası hariç, sert anayasa sistemini benimsemişlerdir. Sert anayasa sistemleri parlamentolarda anayasa değişikliklerinin nitelikli çoğunluk gerektirdiği ve değiştirmenin diğer yasalara nazaran daha zor olduğu anayasalardır.³¹⁶ Bu bağlamda yürürlükte olan 1982 Anayasası, 1987 yılında 175. maddesinde yapılan değişiklikle³¹⁷ Anayasa değiştirme konusuna bugünkü şeklini vermiştir. Buna göre:

“Anayasanın değiştirilmesi TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirilme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.

³¹¹ İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 8. bs., İstanbul 2012, s. 3; <http://tdkterim.gov.tr/bts/> (E.T. 17.04.2012).

³¹² Küçük, s. 1.

³¹³ Pehlivan, s. 27.

³¹⁴ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, 8. bs., Ankara 2010, s. 4.

³¹⁵ Kanun-i Esasi’ye göre anayasal düzenin esasları için bkz. Erdoğan, *Türkiye’de*, s. 34-41; Gözler, s. 14-19.

³¹⁶ Sert anayasalar hakkında detaylı bilgi için bkz. Küçük, s. 8-10; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. bs., Ankara 2012, s. 393-394; Kaboğlu, s. 14-15.

³¹⁷ Bkz. 17.05.1987 tarih 3361 sayılı Kanun (RG. 18.05.1987, S. 19464(M1)).

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis geri gönderilen Kanunu, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanır.

Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoyulamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmi Gazetede yayımlanır... ”³¹⁸

Vergi kavramı açıklanırken bahsedildiği gibi³¹⁹ ülkemizde vergi ile ilgili Anayasal düzenleme, Anayasanın “Vergi Ödevi” başlıklı 73. maddesinde yapılmıştır. Bu madde yasamaya gider yapma ve gelir toplama yetki ve izinlerini verirken, sistemin temelini de oluşturmaktadır.

b) Kanunların Oluşumu ve Kanunlaşma Süreci

Kanun, bir anayasal hukuk sisteminde, yetkili organlarca belirli yöntem ve biçimlere göre meydana getirilen yazılı hukuk kurallarıdır.³²⁰ Bir başka ifadeyle, kanun, kuvvetler ayrılığı prensibi gereği, yasama organı tarafından çıkartılan; uygulanması ve uyulması zorunlu kuralları ihtiva eden belgelerdir.³²¹ Anayasal hukuk sistemlerinde yasama yapan yetkili organ parlamentolardır. Parlamento sözcüğünün kökü Fransızca “parler” (konuşma) ve “parl” (konuşulan yer)

³¹⁸ Anayasa değişiklik usulü hakkında detaylı bilgi için bkz. Özbudun, Türk, s. 163-175; Küçük, s. 429-439; Kaboğlu, s. 44-52; Gözler, s. 449-468.

³¹⁹ Bkz. yuk. İkinci Bölüm-A

³²⁰ Bkz. Kırbaş, s. 24; [http://tr.wikipedia.org/wiki/Kanun_\(hukuk\)](http://tr.wikipedia.org/wiki/Kanun_(hukuk)) (E.T. 20.06.2013).

³²¹ Pehlivan, s. 27.

sözcüklerinden gelir. Kelime anlamı olarak, müzakere eden, yani bir karara varmak üzere, belli konular üzerinde konuşan heyet demektir.³²² Parlamenter sistemlerde³²³ devletler, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları olmak üzere üç tür fonksiyona sahiptir. Yasama fonksiyonunu parlamentolar yerine getirirken, yürütme fonksiyonunu hükümetler ve yargı fonksiyonunu da bağımsız yargı kuruluşları yerine getirir.

Parlamenter sistem, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve yine o yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olduğu sistemdir. İba'nın deyişiyle parlamenter rejim; "*yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere yumuşaklık ve denge getirmeyi amaçlayan bir sistemdir.*"³²⁴ Günümüz toplumlarında parlamentolar, yasama görevini yerine getirirken, toplumdaki çatışan çıkarları bağdaştırma görevini de üstlenirler.

Ülkemizde kanun yapma yetkisi TBMM'ne ait olup, kanunların yapılması TBMM İç Tüzüğü'nün³²⁵ 74-89. maddeleri arasındaki hükümlerinde düzenlenmiştir. Buna göre kanunlar yetkili kişi ve organca teklif edilmiş olmalı, kanun teklif veya tasarıları gerekçeli olmalı, kanun teklif veya tasarıları yasama meclisinin ilgili komisyonlarında görüşülmeli ve yasama meclisinde teklif veya tasarılar yeter sayı ile kabul edilmelidir.³²⁶

Vergi ile ilgili yükümlülükler, daha önce de değinildiği gibi³²⁷ Anayasanın 73. maddesi 3. fıkrası uyarınca kanunla konulur, değiştirilir ve yine kanunla kaldırılır. Bu nedenle vergiye ilişkin temel düzenlemeler yani verginin konusu, mükellefi, matrahı, muafiyeti, istisnası gibi unsurları kanunla düzenlenmek zorundadır. AYM, pek çok kararında bu unsurları içermeyen kanunları iptal etmiştir.³²⁸ Öte yandan

³²² <http://tr.wikipedia.org/wiki/Parlamento> (E.T. 20.06.2013); <http://parlamento.nedir.com/> (E.T. 20.06.2013).

³²³ Parlamenter sistem hakkında detaylı bilgi için bkz. Erdoğan, *Anayasal*, s. 213-220; Kaboğlu, s. 165-170.

³²⁴ Şeref İba, *Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği*, Ankara 1997, s. 14.

³²⁵ Yasama meclislerinin kendi iç çalışmalarını düzenlemek amacıyla koydukları kurallara içtüzük denir. Detaylı bilgi için bkz. Özbudun, *Türk*, s. 237-241; Gözler, s. 212-214.

³²⁶ Ay, s. 132.

³²⁷ Bkz. yuk. İkinci Bölüm-A

³²⁸ AYM. 29.11.1977 tarih, E. 1977/109, K. 1977/131 sayılı Kararı (RG. 08.03.1978, S. 16222).

harcama yapılmasına yetki ve gelir toplanmasına izin veren bütçe ve bütçenin denetimi olan kesin hesap kanunu, hukuk normu yaratan maddi anlamda birer kanun olmasalar dahi, kanun statüsüne tabii, özel birer kanun niteliğinde sayılmaktadırlar.³²⁹

Vergi Usul Kanunu (VUK) 3. maddesinde “*Vergi Kanunu*” tabirini, bu kanun ile beraber, bu kanun hükümlerine tabi vergi, resim ve harç kanunlarını ifade eder, demek suretiyle tanımlamıştır. Öte yandan, bir verginin toplanabilmesi için sadece vergi kanununun varlığı yeterli olmamakta, o verginin toplanabilmesi için Bütçe Kanununda izin verilmiş olması da gerekmektedir. Bütçe Kanununda izin verilmemişse, o vergi kanunu yürürlükte kalmaya devam etmekle birlikte, o yıl için uygulanamamaktadır.³³⁰ Ülkemizde vergiye ilişkin çok sayıda kanun bulunmaktadır. Bunların en önemlileri arasında Gelir Vergisi Kanunu (GVK), Kurumlar Vergisi Kanunu (KVK), Katma Değer Vergisi Kanunu (KDVK), Motorlu taşıtlar Vergisi Kanunu (MTVK), Özel Tüketim Vergisi Kanunu (ÖTVK), Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu (VİVK), Emlak Vergisi Kanunu (EVK) sayılabilir.³³¹

(1) Kanun Teklif Etme Yetkisi

Kanun teklif etme yetkisi Anayasa'nın 88. maddesinde düzenlenmiş olup, Bakanlar Kuruluna ve milletvekillerine aittir. Bakanlar Kurulundan gelenlere “tasarı”, milletvekillerinden gelenlere ise “teklif” adı verilmektedir.³³² Bunların dışında teklif etme mümkün olmayıp, aksi halde kanunlaşma gerçekleşirse yetki yönünden Anayasaya aykırılık söz konusu olmaktadır.³³³

Hükümetçe hazırlanan kanun tasarıları, bütün bakanlar imzaladıktan sonra gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur. Milletvekillerince verilen kanun tekliflerinde bir veya daha çok imza bulunabilir. Kanun teklifleri de gerekçeli olarak Meclis Başkanlığına verilir. Başkanlık tasarı ve teklifleri ilgili komisyona doğrudan

³²⁹ Özbudun, Türk, s. 220.

³³⁰ Kırbaş, s. 25.

³³¹ Pehlivan, s. 27-28.

³³² Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10. bs., Ankara 2011, s. 93; Özbudun, Türk, s. 310; Küçük, s. 296; Kırbaş, s. 24; Gözler, s. 252.

³³³ Ay, s. 132.

doğruya havale eder. Komisyonlar, şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlatmaya yetkilidirler. TBMM tarafından reddedilen kanun teklif veya tasarıları bir tam yıl geçmedikçe, aynı yasama döneminde yeniden verilemez. Tasarı veya teklif, bir yasama döneminde sonuçlandırılmamış ise hükümsüz sayılır. Buna “kadük olma” denir. Kadük olan bir tasarı veya teklifi, hükümet veya milletvekilleri yenileyebilirler.³³⁴

Kanun teklif veya tasarılarının gerekçeli olması konusu içtüzüğün 74 ve 75. maddelerinde düzenlenmiş olup, kanun koyucunun kanunu yapmadaki amacını belirtmesi ve ileride yapılacak değişikliklerde de bu amacın dikkate alınması açısından önemlidir.³³⁵ Teklif veya tasarının gerekçesinin ortaya konması kanunun neye hizmet edeceğini belirterek kamuoyunu bilgilendirmek yönüyle de oldukça önemli bir görevi ifa etmektedir. Vergi mevzuatı ile ilgili olarak bugüne kadar çıkarılmış kanunların gerekçelerine Gelir İdaresi Başkanlığının internet sayfasından da ulaşmak mümkündür.³³⁶

Konumuz açısından, vergi kanunlarına gelince, bu kanunların içeriğinin hazırlanması ve yürütülmesinde en etkili rol Maliye Bakanlığınınadır. Bakanlık bürokratlarının, vergi ile ilgili teknik bilgi sahibi de olmaları nedeniyle, bu süreçte önemli etkileri bulunmaktadır.³³⁷

(2) Kanun Teklif veya Tasarılarının Meclis Komisyonlarında İncelenmesi

Bir teklif veya tasarının Genel Kurula gelip kanunlaşabilmesi için öncelikli ilgili Komisyonunda görüşülmesi gerekmektedir. Görüşmelere başlanabilmesi için tasarı veya teklifler hakkında komisyon raporunun TBMM Başkanı tarafından Genel Kurula sevk edilmesi gerekmektedir.³³⁸ Başka bir ifadeyle, komisyonun onayı olmadan bir teklif veya tasarı Genel Kurula gelememektedir. Aksine karar alınmadıkça, Genel Kurula sevk edilen tasarı veya teklif hakkındaki komisyon

³³⁴ Özbudun, Türk, s. 310-311; Küçük, s. 296; Günday, s. 94; Gözler, s. 252-253.

³³⁵ Ay, s. 134.

³³⁶ Bkz. <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028> (E.T. 21.05.2013)

³³⁷ Ahmet Kumrulu, “Türkiye’de Vergi Politikası Gelişmeleri: Karar Alma Süreci ve Sapmalar (1950-1985)” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XL, S. 1-4, 1988, s. 202.

³³⁸ Küçük, s. 296; Gözler, s. 254.

raporunun milletvekillerine dağıtılmasından itibaren 48 saat geçmeden görüşmelerine geçilemez.

Raporlarının kanun tasarı ya da teklifini Genel Kurulda görüşebilmenin ön şartı olması nedeniyle Komisyonlar, yasama sürecinde oldukça önemli bir göreve sahiptirler. Komisyonların önemini artıran bir diğer unsur ise, hazırlanan tasarı ya da teklifin Komisyonlarca reddedilme veya değişiklik yapılabilme yetkisine sahip olmalarıdır.³³⁹

Komisyonlarla ilgili düzenleme meclis içtüzüğünün 20. maddesinde yapılmıştır. Buna göre şu anda TBMM'nde 18 adet komisyon görev yapmaktadır.³⁴⁰

(3) Kanun Teklif veya Tasarılarının Meclis Genel Kurulunda Görüşülmesi

Komisyon görüşmeleri tamamlandıktan sonra, kanun tasarı veya teklifleri görüşülmek üzere Meclis Genel Kuruluna gelir. Önce tasarı veya teklifin tümü hakkında görüşme açılır. Siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yirmişer dakika konuşmalar yapılır. Üyeler tarafından yapılan konuşmalarda süre yarısı kadardır. Maddeler hakkındaki konuşma süreleri de, bu sürelerin yarısı kadardır. Kanunlarda ve içtüzükte aksine bir hüküm yoksa milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet, bir maddenin reddi, tümünün veya bir maddenin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında değişiklik önermeleri verebilirler.³⁴¹ Genel Kurulda kabul edilen tasarı veya teklifler yasama organındaki aşamalarını tamamlamış olur. Ardından yürürlüğe girebilmesi için Cumhurbaşkanına gönderilir ve onaydan geçtikten sonra Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.³⁴²

³³⁹ Ay, s. 135.

³⁴⁰ Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> (E.T. 20.05.2013).

³⁴¹ Özbudun, Türk, s. 311; Küçük, s. 297; Gözler, s. 254-256.

³⁴² Kanunların Cumhurbaşkanınca yayınlanması Anayasanın 89. maddesinde düzenlenmiş olup, buna göre: “Cumhurbaşkanı, TBMM’nce kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar. Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, TBMM’ne geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, TBMM sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükmeye tabi değildir.”

c) Kanun Hükümünde Kararnamelerin Oluşumu

Kanun hükümünde kararname, Anayasanın 87. maddesi uyarınca meclis tarafından verilmiş bir yetki ile veya olağanüstü hallerde, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan, yürürlükteki kanunları değiştirebilen veya kaldıracabilen, daha sonra yasama organının denetimine tabi olan, normlar hiyerarşisinde kanun gücünde bir idari işlemdir.³⁴³ KHK'larla ilgili temel hukuki düzenleme 1982 Anayasasının 91. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre TBMM Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebilir. Ancak maddenin devamında sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerin KHK'larla düzenlenemeyeceğine ilişkin hükme de yer verilmiştir. Bu durumda Anayasanın “siyasi haklar ve ödevler” kısmında düzenlenen vergi konusunda da normal koşullarda KHK çıkarılması mümkün değildir.³⁴⁴ Zira vergilerin kanuniliği ilkesi gereğince de vergi ödevi, kural olarak KHK konusu yapılamaz.³⁴⁵

Düzenlemeden anlaşılacağı üzere vergi ile ilgili olarak, ancak savaş hali gibi olağanüstü hallerde veya sıkıyönetim idaresinde bu kurala istisnalar getirilebilmektedir. Vergi konusunda çıkarılan KHK'ya örnek olarak 582 sayılı “Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında KHK”³⁴⁶ verilebilir. Bu Kararname ile 17 Ağustos 1999 tarihli deprem, bir olağanüstü hal olarak değerlendirilmiş, bu konuda vergi ile ilgili bir düzenleme yapılmıştır.³⁴⁷

TBMM geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, Kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır.”

³⁴³ Tanımın unsurları için bkz. Kemal Gözler, Gürsel Kaplan; *İdare Hukukuna Giriş*, 17. bs., Bursa 2013, s. 186; Günay, s. 103; Gözler, s. 361.

³⁴⁴ Kırbaş, s. 23; Uluatam / Methibay, s. 29.

³⁴⁵ Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 14.

³⁴⁶ Bkz. 27.10.1999 tarih ve 582 sayılı KHK (RG. 22.11.1999, S. 23884(M1))

³⁴⁷ Nurettin Bilici, *Vergi Hukuku*, 30. bs., Ankara 2012, s. 38-39.

d) Bakanlar Kurulu Kararlarının (Kararnamelerinin) Oluşumu

Bakanlar Kurulu kendisine verilen görevleri kararname ile yerine getirir. Kararnameler, Başbakan ve bütün bakanların imzasını taşıyan kolektif bir işlemdir.³⁴⁸ Bakanlar Kurulu kararnamesini beğenmeyen ve imzalamak istemeyen bakanın istifa etmesi gerekir. İstifa etmemekte direnen bakan Başbakan tarafından görevinden alınabilir³⁴⁹.

Bakanlar Kurulu kararları, vergi açısından uygulamada sık başvurulan kaynaklardan biridir. Sık başvurulması aynı zamanda KHK ile arasındaki en önemli farktır. Çünkü KHK özellikle vergi konusunda çok nadir başvurulabilen bir yöntemdir. Bir diğer fark ise, Bakanlar Kurulu Kararlarının Danıştay denetimine tabi olmalarıdır.³⁵⁰ Oysa Anayasanın 148. maddesi uyarınca; KHK'lar yasama (AYM) denetimine tabi olup, vergi konusunda çıkarılabilen sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'larına karşı AYM'nde iptal davası aılamaz.³⁵¹

Anayasanın vergi ödevini düzenleyen 73. maddesinin son fıkrası “...*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 Kuruluna verilebilir*” demek suretiyle Bakanlar Kuruluna bir yetki tanımıştır. Bu durumun her değişiklikte ayrı bir kanun gerekliliğinin önüne geçen, vergilerin kanuniliği ilkesinin yumuřatılması³⁵² olarak yorumlanabileceğinden bahsedilmişti.³⁵³ Gerçekten vergi konusunda, devletin ekonomik fonksiyonlarının değişmesi, müdahale alanının genişlemesi, maliye politikası uygulamalarının yaygınlaşması ve sosyal devlet anlayışının daha çok benimsenmesinin gereği olarak, özellikle oran, muafiyet ve istisnalarda çok sık değişiklik yapmak ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Çünkü günümüz devletleri artık

³⁴⁸ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 3. bs., Ankara 2012, s. 236.

³⁴⁹ Bkz. Kemal Gözler, Bölüm 16, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, <http://www.anayasa.gen.tr/bakanlarkurulu.htm> (E.T. 20.06.2013).

³⁵⁰ Bilici, s. 40.

³⁵¹ Günday, s. 108-110.

³⁵² Kırbaş, s. 30.

³⁵³ Bkz. yuk. İkinci Bölüm-C-2

vergiyi sadece bir gelir toplama aracı olarak değil, bir maliye politikası aracı olarak kullanmaktadır.³⁵⁴

Vergi konusunda çıkarılmış bazı Bakanlar Kurulu kararlarına; “*Bazı Vergi Kanunlarında Yer Alan Tevkifat Nispetleri, Damga Vergisi ve Harç Oranları ile Bazı Mal ve Hizmetlere Uygulanan çeşitli Vergi, Fon ve Kesintilere İlişkin Oran ve Tutarların Tespit Edilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı*”³⁵⁵ veya “*193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Yer Alan Bazı Tevkifat Nispetlerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar*”³⁵⁶lar örnek gösterilebilir.

e) Tüzüklerin Oluşumu

Tüzükler, idarenin düzenleyici işlemlerinden biri olup, bir kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek şartıyla Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yazılı hukuk kurallarıdır.³⁵⁷ Tüzükler açıklayıcı, yorumlayıcı ve yol gösterici nitelikte olmalıdır.³⁵⁸ Anayasanın 115. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, tüzükler ancak bir kanunun çıkmasının ardından çıkarılabilirler ve tüzüklerin çıkarılması, tanımdan da anlaşılacağı üzere, ortaklaşa bir işlem olup, Danıştay’ın incelemesinden geçmesi zorunludur. Başka bir ifadeyle; uygulamada tüzük çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu ile Danıştay arasında paylaştırılmış durumdadır. Danıştay incelemesinden geçmemiş bir tüzük hiç yapılmamış sayılır.³⁵⁹

Vergi konusunda yasa hükümleri çerçevesinde kalmak koşuluyla, tüzük gibi bir takım genel düzenleyici işlemlerin çıkarılabilmesi mümkündür.³⁶⁰ Ancak kanun koyucu bu yola nadiren başvurmaktadır. Bunun gerekçeleri vergiye ilişkin temel

³⁵⁴ Verginin değişen fonksiyonları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Mehmet Özkara, *Türk Vergi Sisteminde İstisna ve Muafiyet Uygulamalarının Vergilemenin Mali Amacı Bakımından Değerlendirilmesi*, Eskişehir 2004, s. 6-15; Esra Siverekli Demircan; “Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi” *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, S. 21, 2003, s. 97-116.

³⁵⁵ Bkz. 24.12.2012 tarih 2012/4116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 01.01.2013, S. 28515).

³⁵⁶ Bkz. 13.08.2012 tarih 2012/3571 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 06.09.2012, S. 28403).

³⁵⁷ Gözler / Kaplan, s. 194.

³⁵⁸ Kırbaş, s. 32; Uluatam / Methibay, s. 40.

³⁵⁹ Günday, s. 112; Küçük, s. 330-332; Özbudun, Türk, s. 262-263.

³⁶⁰ Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 15.

unsurların Anayasa gereği kanunla düzenlenmesi zorunluluğu ve tüzük çıkarmanın uzun ve karmaşık bir yol olmasıdır. Vergiye ilişkin temel unsurlardan geriye kalan konularda, Bakanlar Kurulu kararları çıkarılabilecekken; tüzük çıkarma yolunun seçilmesi gereksiz olacaktır. Bunun için ancak kanuni bir zorunluluk varsa tüzük çıkarılır. Ender çıkarılmış tüzüklerden birisine, 15.03.1972 yılında yayınlanmış olan Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük³⁶¹ örnek gösterilebilir.

f) Yönetmeliklerin Oluşumu

Yönetmelikler Anayasanın 124. maddesinde düzenlenmiş olup, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilikleri tarafından kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkarılan idarenin düzenleyici işlemlerinden biridir. Elbette tüzüklerde olduğu gibi yönetmelikler de Anayasa, kanun, KHK'lara ve tüzüklere aykırı olamazlar. Ayrıca düzenleyici işlem olmaları nedeniyle de yeni bir kural koymaları ya da var olan bir kuralı değiştirmeleri söz konusu olamaz.³⁶²

Yönetmelikler, idarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türüdür.³⁶³ Tüzük çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna ait iken, yönetmelik yapma konusunda çok sayıda kurum ve kuruluş yetkili kılınmıştır. Tüzüklerin aksine yönetmeliklerin çıkarılmasında Danıştay incelemesine gerek yoktur.³⁶⁴ Ancak bir idari işlem olmaları nedeniyle Danıştay denetimine tabidirler. Ayrıca mali konulara ilişkin yönetmeliklerde Sayıştay'ın görüşünün alınması gerekmektedir. Sayıştay Kanununun 105. maddesine göre, bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ancak Sayıştay'ın görüşü alındıktan sonra yürürlüğe konabilir.³⁶⁵

³⁶¹ Bkz. 29.02.1972 tarih 7/3995 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 15.03.1972, S. 14129).

³⁶² Gözler / Kaplan, s. 196; Günay, s. 114-117; Kırbaş, s. 33.

³⁶³ Özbudun, s. 263.

³⁶⁴ Küçük, s. 332.

³⁶⁵ Kırbaş, s. 34.

Yönetmelikler ile tüzükler arasındaki bir diğer fark ise, tüm yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanmıyor olmasıdır. 1982 Anayasası bu konuda “*hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanacağı kanunla belirtilir*” demek suretiyle, büyük kısmı mahalli nitelikte olan bütün yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanması zorunluluğunun neden olduğu gereksiz israfı önlemeyi amaçlamıştır.³⁶⁶

Vergilendirmenin temel unsurlarına ilişkin hüküm getiremeyen yönetmelikler ancak vergi kanunlarında ya da tüzüklerde yer alan hükümleri açıklayıcı ve ayrıntılarını gösterici nitelikte olabilir. Vergi konusunda gerek Bakanlar Kurulu, gerekse Maliye Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde her zaman için yönetmelik çıkarabilirler. Tüzüklere göre hazırlanması çok daha basit ve çabuk olduğu için vergi konusunda çıkarılmış çok sayıda yönetmelik bulunmaktadır.³⁶⁷ Zirai Kazanç Ölçülerinin Tespiti Hakkında Yönetmelik³⁶⁸, Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik³⁶⁹, vergi konusunda çıkarılmış çok sayıda yönetmelik örneklerinden birkaçıdır.

g) Diğer İdari Düzenlemeler ve Oluşumları

Vergi hukukunun ana kaynağı kanun olmakla beraber, vergi kanunlarının uygulanması görevi, 178 sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname³⁷⁰ ile Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Gelirler Genel Müdürlüğü'nün bu görevini yerine getirirken kullandığı idari düzenlemeler daha çok genel tebliğ, mukteza (özelge), sirküler, genelge, iç genelge ve genel yazı şeklindedir. Bu tür düzenleyici işlemlere Anayasada yer verilmediği için “adsız düzenleyici işlemler” olarak da bilinmektedir.³⁷¹ Elbette idarenin bu işlemleri kendinden daha üst düzeyde hukuk kurallarına aykırı olmamalı ve bir kanuna dayanmalıdır.³⁷² Açıklayıcı, uygulama biçimini gösterici, uyarıcı

³⁶⁶ Özbudun, s. 264.

³⁶⁷ Bilici, s. 40.

³⁶⁸ Bkz. RG. 23.03.1987, S. 19409.

³⁶⁹ Bkz. RG. 08.08.2012, S. 28378.

³⁷⁰ Bkz. 13.12.1983 tarih 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (RG. 14.12.1983, S. 18251(M1)).

³⁷¹ Küçük, s. 334; Gözler / Kaplan, s. 199.

³⁷² Gözler / Kaplan, s. 199.

nitelikte olan bu düzenlemeler, icrai nitelikte değillerse³⁷³ yani vatandaşları bağlayıcı hükümler içermediği durumlarda, dava konusu olamazlar.³⁷⁴

Maliye Bakanlığının bunlardan en sık kullandığı düzenleme genel tebliğlerdir. Bakanlık tarafından, sık sık değişen vergi mevzuatının uygulanmasının kolaylaştırılması amacıyla genel tebliğler çıkarılır ve bunlara sıra numarası verilerek Resmi Gazetede yayımlanır. Yeni hüküm getirip getirmemesine göre de birinci grup genel tebliğler ve ikinci grup genel tebliğler olarak ikiye ayrılır. Yeni hüküm getiren ve uyulması zorunlu olanlar birinci grup genel tebliğ³⁷⁵; Bakanlığın kendi örgütüne yönelik, açıklayıcı ve yorumlayıcı nitelikte olanlar ise ikinci grup genel tebliğ olarak adlandırılır.³⁷⁶ Birinci grup genel tebliğe; VUK'un 315. maddesi uyarınca amortisman oranlarının Maliye Bakanlığınca saptanacağı hükmüne istinaden çıkarılmış olan 153. sıra No'lu VUK Genel Tebliği³⁷⁷ örnek verilebilir. Benzer şekilde çok sayıda güncel genel tebliğler bulunmaktadır.³⁷⁸

Bir başka düzenleyici işlem olan özelge (mukteza) ise, VUK'un 413. maddesinde düzenlenmiş olup, mükelleflerin vergi durumları ve vergi uygulaması bakımından karmaşık ve tereddüde düştüğü hususlarda başvurarak Maliye Bakanlığından ya da Bakanlığın yetkili kıldığı makamlardan aldığı yazılı yanıtlardır.³⁷⁹ Özelge talepleri mükellefler ile vergi sorumluları, bunların mirasçıları, yetki belgesine sahip kanuni temsilcileri veya vekillerince yapılabilir. Ancak odalar ve birlikler gibi mesleki kuruluşlar üyelerine bildirmek üzere özelge talebinde bulunamazlar. Talep üye tarafından bizzat yapılmalıdır.³⁸⁰

³⁷³ Kırbaş, s. 36.

³⁷⁴ Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 16; Uluatam / Methibay, s. 43. Her ne kadar bu düzenlemeler dava konusu olmasalar da, vergi dairesi açısından bağlayıcıdır. Zira bakanlık görüşü, idare açısından amirin emri niteliğindedir (bkz. Pehlivan, s. 32).

³⁷⁵ Yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde olan birinci grup genel tebliğler, diğer adıyla "düzenleyici tebliğler" olarak adlandırılır ve hukuka aykırılıkları gerekçesiyle dava konusu yapılabilirler. Bkz. Pehlivan, s. 32.

³⁷⁶ Kırbaş, s. 35.

³⁷⁷ Bkz. Maliye Bakanlığı 153 Sıra No'lu VUK Genel Tebliği, (RG. 18.10.1983, S. 18195)

³⁷⁸ Örneğin sadece GVK hakkında Maliye Bakanlığınca çıkarılmış 226 adet güncel genel tebliğ bulunmaktadır. Bkz. <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028> (E.T. 10.06.2013).

³⁷⁹ Bilici, s. 41.

³⁸⁰ Kırbaş, s. 36.

Özelgeler talep edilen kişiye özgü olarak verilirken, benzer taleplerin artması halinde, özelgeleri hazırlayan Komisyon tarafından bu özelgeler sirkülere dönüştürülmekte ve internet ortamında yayınlanmaktadır.³⁸¹ Sirküler, bir başka ifadeyle, özelgelerin kamuoyuna duyurulmasına ilişkin vergi idaresinin açıklamaları olarak da tanımlanabilir.³⁸²

Genelge ise Maliye Bakanlığının özel durumlara ilişkin olarak kendi teşkilatına gönderdiği yazılardır. Bu yazılar vergi dairelerinin sorularına yanıt niteliğinde olabileceği gibi, uygulamada birlik sağlamak amacıyla bazı önemli konularda bütün teşkilata yayılan iç genelge veya genel yazı niteliğinde de olabilmektedirler.³⁸³ 21.05.1998 tarihinde Bartın, Karabük ve Zonguldak illerinde meydana gelen sel felaketi nedeniyle vergi kanunlarının uygulanmasına yönelik ortaya çıkabilecek sorunlarla ilgili açıklamaları içeren Maliye Bakanlığı Genelgesi³⁸⁴ bu konuda örnek gösterilebilir. Bu genelge ile sel felaketine uğrayan mükelleflerle ilgili vergi borçlarının terkinini, tecili, mücbir sebep halleri gibi konular açıklığa kavuşturulmuştur.³⁸⁵

2. Türkiye’de Baskı Gruplarının Vergi Mevzuatının Oluşumuna Etkileri

Ülkemizde vergi mevzuatının oluşumundan bahsettikten sonra konumuz açısından bu aşamalarda baskı gruplarının ne şekilde tesir edebildikleri açıklanacaktır.

a) Baskı Gruplarının Anayasanın Oluşumuna Etkileri

Anayasa normlar hiyerarşisi bakımından en üst sırada yer alır. Ülkemizde Anayasaların sert olması sebebiyle baskı gruplarının Anayasa değişiklikleri hususunda siyasi iradeyi etkilemek konusunda çok rahat hareket edemedikleri görülmektedir. Anayasa değiştirmenin zorluğu beraberinde vergilerin kanuniliği

³⁸¹ Kırbaş, s. 37.

³⁸² Pehlivan, s. 32.

³⁸³ Kırbaş, s. 38.

³⁸⁴ Bkz. RG. 30.05.1998, S. 23357.

³⁸⁵ Bilici, s. 42.

ilkesi, vergileri toplayan devlete karşı vatandaş açısından bir güvence tedbiri de sayılabilir. Böylece keyfi uygulamalarla karşı karşıya kalınmaz.

b) Baskı Gruplarının Kanunların Oluşumuna Etkileri

Kanun tasarı veya teklifleri, oluşum sürecinde kanun teklif etme, komisyonlarda incelenme ve Mecliste görüşülme olarak üç aşamadan geçmektedir. Ancak kanunlar henüz tasarı veya teklif aşamasına gelmeden, içeriğinin hazırlanması kısmında, özellikle teknik konularda, konuyla ilgili bürokratların ve baskı gruplarının etkileri göz ardı edilemez. Abadan bu konuda; kanun koyucuların, kanun yapma sürecinde, geniş ölçüde teknik ihtisas bilgilerine dayanan karmaşık kaidelere ihtiyaç duyduğundan, çok defa sadece bir çerçeve kanunu çıkartmakla yetinip, ayrıntılı içeriğin tamamlanmasını devlet bürokrasisine bırakmak zorunda kaldıklarını belirtmektedir.³⁸⁶ Bu durum, bürokratların yasama sürecinde ne kadar etkili olduklarının da bir kanıtı niteliğindedir.³⁸⁷

Baskı grupları da kanun tasarı veya teklifinin geçirdiği bütün safhaları takip eder ve tesir etmeye çalışır. Hatta gerektiğinde onların da bürokratlar gibi kanun tekliflerini kaleme aldıkları dahi görülür.³⁸⁸

Bürokratlar ve baskı grupları tarafından içeriği şekillenip, bakanlarca veya milletvekillerce hazırlanıp imzalanan ve Meclis Başkanlığına sunulan tasarı veya teklifler, Başkanlığın havalesi ile usulüne uygun şekilde görüşülmek üzere komisyonlara gönderilir.

Baskı grupları en çok komisyon görüşmeleri üzerinde etkili olmaya çalışırlar. Çünkü bunların çalışma şartları ve şekilleri de baskı gruplarının etkileme metotlarını aktif şekilde kullanabilmeleri açısından daha uygun bir ortamdır. Baskı grupları, Mecliste kendi içlerinden yetişmiş veya kendilerine yakın olan milletvekillerine kanun teklifi verdirerek, konularıyla alakalı Komisyonlarda görev almalarını

³⁸⁶ Abadan, s. 240.

³⁸⁷ Ay, s. 133.

³⁸⁸ Abadan, s. 238.

sağlayarak, Komisyonların diğer üyelerini ikna etmeye çalışarak, yer yer de kendileri dinleyici olarak komisyon toplantılarına katılıp, yasama işleminin henüz başlangıç sayılabilecek bu aşamasında, etkili olmaya çalışırlar. Böylece çıkması planlanan tasarı henüz genel kurula gelmeden baskı gruplarının çıkarlarına uygun düşecek şekle sokulmuş olur.

Son olarak baskı grupları Komisyon sürecinde yeterli etkiyi sağlayamamaları halinde Genel Kurul görüşmeleri sırasında çıkarlarına uygun olacak şekilde milletvekilleri üzerindeki baskılarına devam ederler. Değişiklik önerileri verdirerek, çıkması planlanan kanunun, istedikleri yönde şekillenmesine gayret ederler. Hatta bazen çıkan kanunların, henüz yürürlüğe girmeden değiştikleri de görülebilmektedir. Bu konuya; 1954 yılında TBMM tarafından çıkarılan bir kanunla, kira nispetlerinin yeni esaslara bağlanmasının ardından kurulan Türkiye Kiracılar Cemiyeti'nin sistemli gayretleri sonucunda, kanun yürürlüğe girmeden bir karma komisyona havalesinin sağlanmış olması ve aylarca devam eden görüşmeler sonucunda kiracıların galip çıkmaları örnek gösterilebilir.³⁸⁹

c) Baskı Gruplarının Kanun Hükmünde Kararnemelerin Oluşumuna Etkileri

KHK çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu tarafından sadece TBMM'nin verdiği bir yetki ile veya sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde kullanılabilir bir yetkidir. Bu durumda Anayasanın “siyasi haklar ve ödevler” kısmında düzenlenen vergi konusunda da sadece sıkıyönetim ve olağanüstü halde KHK çıkarabilmektedir.

Baskı gruplarının bu çok nadir zamanlarda başvurulan bu yöntemde herhangi bir tesir gayretleri olduğunu söylemek mümkün değildir. Ancak dönem şartlarına göre baskı grupları yine kendi menfaatleri doğrultusunda hareket edeceklerdir.

³⁸⁹ Örnek için bkz. Abadan, s. 238; Aslan / Gül, s. 93.

d) Baskı Gruplarının Bakanlar Kurulu Kararlarının Oluşumuna Etkileri

Vergi konusunda sık başvuru kaynaklarından biri Bakanlar Kurulu Kararnameleridir. Bakanlar Kurulu, Anayasanın vergi ile ilgili 73. maddesinin 4. fıkrasından aldığı yetki ile kanuni sınırlar içinde değişiklik yapmak hakkını, gerek ekonomik konjonktür sebebiyle, gerekse baskı gruplarının tesiri ile sıklıkla kullanmaktadır. Örneğin KDVK 28. maddesine göre KDV oranı %10'dur. Bakanlar Kurulu bu oranı dört katına kadar artırmaya, %1'e kadar indirmeye yetkilidir. Bakanlar Kurulu bu yetkiyi günümüze kadar çok defa kullanarak KDV oranlarında değişiklik yapmıştır.³⁹⁰

Bakanlar Kurulunun bu şekilde değişiklik yapabilme yetkisi, elbette baskı gruplarının da işine gelmekte; tüm yasama organı yerine, sadece Hükümet üzerinde baskı uygulayarak diledikleri oranlarda kanunun elverdiği ölçüde değişiklik yaptırabilme imkânı elde etmektedirler.

e) Baskı Gruplarının Tüzüklerin Oluşumuna Etkileri

Bakanlar Kurulu Kararlarında olduğu gibi tüzüklerin de oluşum aşamasında baskı grupları etkisini devam ettirmeye çalışırlar ve içerik olarak istekleri doğrultusunda uygulama olanakları sağlamaya çalışırlar. Zira, daha önce de değinildiği gibi baskı grupları yalnız yasama alanında değil, yürütme alanında da kanunların uygulanış sürecine tesir etme gayreti içindedirler.³⁹¹ Siyasi karar alma sürecinin yalnızca yasamanın tekelinde olmadığı günümüzde, baskı gruplarının bu şekilde yönetimin bütün kademelerinde lobicilik yaparak uygulayıcılara etki etmeye çalışmaları amaçları doğrultusunda elbette doğal karşılanmalıdır. Ancak ülkemizde tüzük çıkarmak vergi konusunda çok nadir başvuru bir yöntemdir.

³⁹⁰ Pehlivan, s. 30; Bilici, s. 39; Kırbaş, s. 31.

³⁹¹ Bkz. yuk. Birinci Bölüm-A

f) Baskı Gruplarının Yönetmeliklerin ve Diğer İdari Düzenlemelerin Oluşumuna Etkileri

Baskı grupları her aşamada uygulayıcılara baskılar uygulamakta ve kendi isteklerini yerine getirtmeye çalışmaktadırlar. Vergi konusunda yönetmelikler ve diğer idari düzenlemeler Maliye Bakanlığının bürokratlarınca hazırlanmaktadır. Baskı gruplarının bürokratlar üzerinde gerek kendi istediklerinin atanmalarını sağlamak, gerekse kendine yakın görmediklerinin yerlerini değiştirmeye çalışmak gibi etkilerinin olduğuna önceki konularda değinmiştik.³⁹² Durum böyle olunca bakanlık bürokratları, zaman zaman baskı gruplarının tesiri altında kalırken, bazen bizzat kendisi bir baskı unsuru olabilen bürokratlar da bazı baskı grupları ile yakın ilişkiler kurabilirler. Bu ilişkiler geçmişten geliyor da olabilir.

³⁹² Bkz. yuk. Birinci Bölüm-E-1

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATININ OLUŞUMUNA ETKİLERİNE İLİŞKİN ÜLKEMİZDEN ÖRNEKLER

Baskı gruplarının, çıkarlarını dikkate alarak, kendilerini ilgilendiren konularda kanun teklif veya tasarılarını etkilemeye veya değiştirmeye çalıştıklarına önceki konularda sıklıkla değinilmişti. Vergi konusunda da bunun çok sayıda örneğini görmek mümkündür. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ülkemizdeki vergi mevzuatı ile ilgili düzenlemelerden bazılarında dikkat çeken, baskı grubu tesirlerine çeşitli örnekler verilmeye çalışılmıştır.

A. Tarım Kazançlarının Vergilendirilmesindeki Etkiler

Ülkemizde baskı gruplarının vergi mevzuatının oluşumuna etkilerini incelediğimizde, tarım sektörünün vergilendirilmesi konusunda baskı gruplarının etkilerini net bir şekilde görmek mümkündür.

Bu konuda ilk olarak Cumhuriyet döneminde 1941 yılında Toprak Mahsulleri Vergisi adlı aynı bir vergi konmuş ancak 1944 yılında kaldırılmıştır.³⁹³ Ardından sanayinin gelişmesine paralel olarak ve bunun için finansmanın gerekli olduğu yıllardan biri olan 1946 yılında düzenlenen Türk Gelir Vergisi Projesinde bütün tarımsal kazançların vergilendirilmesi düşünülmüş, ancak o dönemde tarım kesiminin nüfusa oranının büyüklüğünün etkisiyle küçük tarımsal kazançlar vergiden muaf tutulmuştur. Yine 1947 senesinde meclise sunulan Gelir Vergisi Kanunu Projesinde de aynı çekince ile tarımsal kazançlar tamamen vergiden istisna edilmiştir. Bundan sonrada zaman zaman tarım sektörünün vergilendirilmesi için kanun teklifleri hazırlanmış ancak çok partili döneme geçişle birlikte baskı gruplarının tesiri, oy endişesi, siyasi beklentiler gibi nedenlerle tarımsal kazançların vergilendirilmesi bir türlü gerçekleştirilememiştir. Benzer şekilde 1950 yılında hazırlanan Vergi Reformunda da tarımsal kesimin oluşturduğu baskı yüzünden

³⁹³ Sabri Coşkun, *Türkiye’de Zirai Kazancın Vergilendirilmesi*, Ankara 1971, s. 9.

tarımsal kazançların vergilendirilmesinden çekinilmiştir.³⁹⁴ Başka bir örnek ise 1955 yılında arazi vergisini değiştiren, on misli artıran ve tarım sektörünün de vergilendirilmesini öngören bir kanun tasarısı meclise sunulmuş ancak bütçe görüşmeleri sonrasında hükümet söz konusu kanun tasarısını geri almak zorunda kalmıştır. Bu tasarının görüşülmesi sırasında bir milletvekilinin: “*Ben, bu kanun çıktuktan sonra seçim bölgeme gidemem*” demesi, çekinilen durumu açıkça göstermektedir.³⁹⁵

Tarım kazançlarının vergilendirilebilmesi ancak 1960 askeri darbesi sonrasında Milli Birlik Komitesi yönetiminde, yönetimin baskı gruplarından çekincesinin bulunmadığı bir dönemde gerçekleştirilebilmiş,³⁹⁶ bu bağlamda darbeden kısa bir süre sonra çıkarılan 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile bu kazançlar gelir kapsamına alınabilmiştir. Aslında o dönemler dünyada hâkim olan ve gelişen sosyal devlet anlayışı ile birlikte devletlerin ve bütçelerinin büyümesi, ülkemizin planlı kalkınma çalışmalarına geçmesiyle birlikte finansman ihtiyaçlarının artması gibi gerekçeler de bu vergilendirmeye ihtiyaç duyulmasının ana nedenlerinden biri olmuştur. Zira sektörün ülke içindeki payının büyüklüğü dikkate alındığında artan kamu finansman ihtiyaçlarını karşılamak için ekonomide en büyük payın sahibi olan bu topluluğun kapsam dışı bırakılmaması gerekmektedir. Bu görüşü destekler nitelikte, 1950 sonrası ülkemizde vergi reformu incelemeleri yapan Kaldor da sunduğu raporunda, zirai kazancın bağımsız olarak ve yüksek oranlarda vergilendirilmesini ve vergi muafiyetinin sadece çok küçük işletmelere tanınmasını teklif etmiştir.³⁹⁷

1960 dönemi her ne kadar askeri rejim dönemi olsa da bu dönemde bile tarım kesiminin kendisi ve bu kesimde yer alan baskı grupları, tarımsal kazançların gelir vergisi kapsamından çıkarılması için yoğun bir kampanya yürütmüşlerdir. Hatta kanunun zirai gelire ilişkin hükümleri henüz uygulanmadan 35 sayılı bir başka Kanunla ertelenmiş ve 1961 yılı zirai kazançlarından vergi alınamamıştır. Nihayet

³⁹⁴ Ay, s. 144.

³⁹⁵ Aslan / Gül, s. 91.

³⁹⁶ Kumrulu, s. 195.

³⁹⁷ Coşkun, s. 10. Kaldor raporunda bağımsız olarak ve ileri derecede vergilendirilmeyi “*zirai kazançlar müstakilen müterakki şekilde vergilendirilmelidir*” demek suretiyle anlatmıştır. (s.10)

202 sayılı Kanunla zirai gelirle ilişkin hükümler değiştirilmiş ve 1962 gelirleri vergi kapsamına alınmıştır. Yine de baskı gruplarının mücadelesiyle, bu kanunun getirdiği geniş muafiyet sınırları, umulan kamu gelirin sağlanmasını engellemiştir.³⁹⁸

Askeri dönemin ardından demokratik sürecin yeniden işlemeye başlaması ile beraber, çıkartılan bir kanunla tarım kazançlarının vergilendirilmesine ilişkin hükümler yeniden ertelenmiştir.³⁹⁹ Diğer bir taraftan finansman ihtiyacı da dikkate alınarak çeşitli değişiklikler ile daha önce verilmiş olan istisnaların kapsamı da mükellef aleyhine daraltılmaya çalışılmış ancak bu çabalara rağmen 1970'lere kadar çiftçi işletmelerin ancak %5 civarı mükellefiyet kapsamına alınabilmiştir. Haliyle tarımsal gelirin milli gelir içindeki payı %40'larda olmasına rağmen zirai gelirlerin vergilendirilmesinin devlet gelirleri içindeki payı sadece %1'lerde kalmıştır.⁴⁰⁰ Bu durum tarım kesiminin büyüklüğünün vergilendirilme konusunda çekinilen etkin bir unsur olduğunun açık bir göstergesidir.

1998 yılına kadar tarımsal faaliyetlerle uğraşanların belirli bir kısmı sosyal ve ekonomik gerekçelerle korunmak amacıyla küçük çiftçi muafiyeti adı altında gelir vergisinden muaf tutulmuşlardır.⁴⁰¹ GVK'nın 10, 11, 12, 13 ve 14. maddeleri bu muafiyeti düzenlemeye yönelik idi. İlgili maddeler 1998 yılında kabul edilen ve çeşitli kanunlarda değişiklik yapan 4369 sayılı Kanunun⁴⁰² 82/3-a maddesiyle kaldırılmıştır. Aynı maddeler ile küçük çiftçi muafılığının yanı sıra zirai kazancın götürü gider usulüne göre tespiti yöntemi de kaldırılarak tarımsal kazançların stopaj yoluyla ya da gerçek usule göre vergilendirilmeleri düzenlenmiştir.⁴⁰³ Bu Kanunun zirai kazancın vergilendirilmesi ile ilgili olan 34. maddesinin teklif metninde hükümet: “...bir biçerdövere veya benzeri mahiyetteki bir motorlu araca veya birden fazla traktöre sahip olan çiftçiler ile sera ve çiçekçilik ziraatı ile iştigal edenler gerçek usulde vergilendirilir.” şeklinde teklif etmiş; ancak bütçe komisyonunda

³⁹⁸ Coşkun, s. 10.

³⁹⁹ Ay, s. 145.

⁴⁰⁰ Coşkun, s. 11.

⁴⁰¹ Küçük çiftçi muafılığı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Hasan YALÇIN, *Gelir ve Kurumlar Vergisi Uygulamasında Muafiyet ve İstisnalar*, İstanbul 1997, s. 29-42.

⁴⁰² Bkz. 22.07.1998 tarih 4369 sayılı Kanun (RG. 29.07.1998, S. 23417(M1)).

⁴⁰³ Zirai kazançların vergilendirilmesi hususunda bkz. Pehlivan, s. 184-188; Uluatam / Methibay, s. 286-289; Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 282-286; Bilici, s. 166-169.

kapsam daraltılarak: “...bir biçerdövere veya bu mahiyetteki bir motorlu araca veya 10 yaşına kadar iki den fazla traktöre sahip olan çiftçilerin kazançları gerçek usulde tespit olunarak vergilendirilir. Kazançları gerçek usulde vergilendirilmeyen çiftçiler bu kazançları için beyanname vermezler.” şeklinde kanunlaşmıştır.⁴⁰⁴

Görüldüğü gibi ölçü kapsamı daraltılmış ve “sera ve çiçekçilik ziraatı ile iştigal edenler” ibaresi teklif metninden çıkartılarak vergilendirilmelerinden vazgeçilmiştir. Bu değişikliğin, baskı gruplarının kanun metninin komisyonlarda görüşülmesi sırasındaki müdahaleleri sonucunda meydana gelmiş olabileceğini tahmin etmek pekte zor değildir. Buraya kadar bahsedilenlerden de anlaşılacağı üzere, her ne kadar zirai kesim çok örgütlü bir baskı grubu olarak nitelendirilmese de ciddi bir oy potansiyeline sahip ve her dönem kendisinden çekinilen bir gruptur. Bu nedenle hükümetler genellikle onların tepkilerini çekmeyecek vergisel düzenlemeler gerçekleştirmeye çalışırlar. Bugün bile çiftçilerin önemli bir bölümü gerçek usulde vergilendirilememektedir.

Ülkemizde tarım kesiminin en önemli baskı grupları TZOB⁴⁰⁵ ve Türkiye Çiftçi Teşekkülleri Konfederasyonudur. Ülkemizde 6964 sayılı Kanuna⁴⁰⁶ göre, her ilin merkez ilçe ve bağlı ilçelerinde Ziraat Odasının kurulması gerekmektedir. Bu bağlamda yaklaşık 600 ziraat odasında 4.000.000’a yakın çiftçi kayıtlıdır.⁴⁰⁷ TZOB, tarım kesiminin vergilendirilmesi çalışmalarına hemen her dönemde temsilciler göndererek aktif olarak katılmıştır. Hatta 1966 yılında, dekar başına safi kazanç esasına göre vergilendirilmeyi öneren bir taslak hazırlayarak Maliye Bakanlığına sunmuşlardır.⁴⁰⁸ Mayıs 2008’de ise yedi sendikanın birleşmesi ile Ankara Valiliğine başvuru yapılarak Türkiye’nin ilk ve tek çiftçi sendikası Çiftçi Sendikaları Konfederasyonu (Çiftçi-Sen) kurulmuştur. Ancak Valilik üreticilerin sendika kuramayacağı gerekçesiyle kapatma davası açılması için yerel mahkemeye başvurmuş, mahkeme konfederasyonun kapatılması yönünde karar vermiştir.

⁴⁰⁴ Ay, s. 145.

⁴⁰⁵ TZOB’un siyasal iktidarı etkileme yöntemleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Kayadmir, s.72-87.

⁴⁰⁶ Bkz. 15.05.1957 tarih 6964 sayılı Kanun (RG. 23.05.1957, S. 9614).

⁴⁰⁷ Kayadmir, s. 61.

⁴⁰⁸ Kumrulu, s. 216.

Ardından yedi sendika ve 22.000 üyesi bulunan Çiftçi-Sen, Yargıtay'a temyiz başvurusunda bulunarak Fransa'da 1884 yılında verilen hakkın siyasi gerekçelerle kendilerine verilmek istenmediğini savunmuşlardır. Nihayet Ocak 2013'de Yargıtay Çiftçi-Sen'i haklı bularak kararın bozulmasına hükmetmiş ve ülkemizde tarım sektörünün sendikalaşabilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır.⁴⁰⁹

Tarım kesiminin vergilendirilmesinden ve bu hususta baskı gruplarının etkisinden bahsederken ülkemizde sıkça karşılaştığımız borçlarının ertelenmesi veya faiz aflarından da bahsetmek gerekir. Hükümetler özellikle seçim zamanlarında dönem dönem çiftçi kesimin Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan ve uzun dönemdir ödenmeyen borçlarının faizlerini silmiş ya da ödemelerini ertelemiştir. Cumhuriyet döneminden günümüze kadar çeşitli sebeplerle çiftçilere yönelik 30'a yakın faiz affı çıkarılmıştır. Son olarak Ocak 2013'de yürürlüğe giren bir Bakanlar Kurulu Kararı⁴¹⁰ ile çeşitli afetler nedeniyle ekilişleri, ürünleri, hayvan varlıkları, tesisleri veya seraları en az %30 oranında zarar gören çiftçi kayıt sistemine kayıtlı gerçek veya tüzel kişi üreticilerin Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan düşük faizli kredi kullanılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararları kapsamındaki kredi borçları 1 yıl süreyle ertelenmiştir.⁴¹¹

B. Götürü Usul ve Basit Usul Yöntemlerinin Uygulanması

Vergi matrahının saptanmasına ilişkin usullerden biri olan götürü usul yönteminde vergi matrahları, bireysel vergi ödeme gücü göz önünde tutulmadan, bazı belirti ve karinelere dayanarak yararlanılarak yükümlülerin gruplandırılmasıyla, direkt olarak idare tarafından saptanmaktadır. Esasen çağdaş vergilerin çoğu beyan yöntemi üzerine kurulurken, götürü yöntemin de geçmişte pek çok ülkede uygulanmış olduğu görülmektedir.⁴¹² Buna gerekçe olarak genellikle, vergilendirme sürecinde idarenin, gelirlerin ya da kazançların tespitini yapmasının zor olduğu durumlarda veya

⁴⁰⁹ Konu ile ilgili haberler için bkz. <http://www.sendika.org/2008/05/ciftci-sendikolari-konfedere-rasyonu-ciftci-sen-kuruldu/> (E.T. 21.05.2013); <http://www.ntvmsnbc.com/id/24944831/> (E.T. 21.05.2013); <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/22377621.asp> (E.T. 21.05.2013).

⁴¹⁰ Bkz. 24.12.2012 tarih 2012/4076 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, (RG. 02.01.2013, S. 28516).

⁴¹¹ Konuyla ilgili bir haber için bkz. <http://www.konhaber.com/yeni/haber-87527-EKONOMI-Ciftcilerin-kredi-borclarina-erteleme.html> (E.T. 21.05.2013).

⁴¹² Bkz. Uluatam / Taş / Dikmen, s. 33.

mükelleflerin okuma yazma seviyelerinin yetersiz olması nedeniyle kazanç tespiti yapamadıkları, karmaşık defterleri ve hesapları tutamadıkları, beyanname veremedikleri gibi durumların varlığı gösterilmiş ve bu hallerde uygulanmıştır.⁴¹³

Ülkemizde bugün uygulanmakta olan matrah hesaplama yöntemleri; gerçek usul yöntemi ve basit usul yöntemidir. Bunlardan gerçek usul yöntemi, kazançların vergilendirilmesi konusunda öncelikli olan yöntemdir. Ancak gerçek usul yönteminin uygulanamadığı veya avantajlı olmadığı hallerde ikinci bir yöntem olarak basit usul yöntemine göre matrah saptanmaktadır. Basit usul yöntemine 1999 yılında geçilmiştir. Bu tarihten önce ise ikinci bir yöntem olarak uzun yıllar götürü usul yöntemi kullanılmıştır.⁴¹⁴

Birçok ülkenin vergi sistemi ve matrah hesaplama yöntemlerinin tarihi incelendiğinde önce aynı vergileme yönteminden karine yöntemine, ilerleyen yıllarda ise karine yönteminden beyan yöntemine doğru genel bir gidiş olduğu gözlemlenmektedir. Ülkemizde karine usulü ilk kez 1907 tarihli Temettü Vergisi Nizamnamesi ile Türk Vergi Sistemine girmişken⁴¹⁵; beyan usulü yöntemi, ticaret, sanat ve emek erbabının vergiye tabi tutulmasını sağlayan 1926 tarihli 755 sayılı Kazanç Vergisi Kanunu⁴¹⁶ ile girmiştir. Bu kanun, mükellefleri iki gruba ayırmış olup, şirketleri ve bazı yükümlülere doğrudan beyanname sistemine tabi tutarken diğer ticaret ve sanat erbabını beyannameye tabi olanlar ve olmayanlar diye ayırmıştır. Belli bir iş yerinde faaliyet gösterip yıllık kazancı kanunda belirtilen sınırın altında olan ticaret sanat erbabı ile seyyar çalışanlar beyanname usulüne tabi olmayıp karine usulüne göre vergilendirilmiştir. Ancak ülkenin o dönemki ekonomik koşulları beyanname usulüne geçişte uygulanan ileri bir kazanç vergisinin uygulanmasına uygun olmadığından ve baskı gruplarının da etkisiyle kısa süre sonra karine usulü ile vergilendirilenlerin kapsamı genişletilmiştir.⁴¹⁷

⁴¹³ Kırbaş, s. 99-100.

⁴¹⁴ Türkiye’de götürü vergi uygulamalarının tarihçesi için bkz. Ülker Toptaş, *Türk Vergi Sisteminde Götürü Vergileme ve Esnaf - Sanatkâr Kesimi*, Ankara 1996, s. 16-19.

⁴¹⁵ Abdullah Mutlu, *Tanzimattan Günümüze Türkiye’de Vergileme Zihniyetinin Gelişimi*, Ankara 2009, s. 64-65.

⁴¹⁶ Bkz. 27.02.1926 tarih 755 sayılı Kanun (RG. 14.03.1926, S. 321).

⁴¹⁷ Toptaş, s. 16.

Kazanç Vergisi Kanunu 1934 yılında kaldırılmış, yerine 2395 sayılı Yeni Kazanç Vergisi Kanunu⁴¹⁸ kabul edilmiştir. Yeni kanunda ise beyanname usulü ile vergilendirilenler, karine usulü ile vergilendirilenler ve götürü usule tabi olanlar diye üçlü bir ayırım yapılmıştır. 1950'ye kadar yürürlükte kalan bu Kanun da çok sayıda değişikliğe uğramıştır. 1949 yılında yapılan köklü Vergi Reformu ile 5421 sayılı Gelir Vergisi Kanunu⁴¹⁹ yürürlüğe girmiş, gelir vergisi kapsamında vergilendirilenlerin tümü beyanname esasına tabi olmuştur. Ticari kazançlar için 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu⁴²⁰ çıkarılmış, karine usulü ile vergilendirilen esnafın vergilendirilmesi için ise 5423 sayılı Esnaf Vergisi Kanunu⁴²¹ çıkarılmıştır. Pek çok şikâyete konu olan Esnaf Vergisi Kanunu yürürlükte çok uzun süre kalamamış 1955 yılında kaldırılmıştır ve esnaf yeniden gelir vergisi kapsamına alınmıştır.⁴²² Böylece esnaf kitlesinin büyük bölümü, gelir vergisindeki esnaf muaflığı koşulları nedeniyle, vergi dışına çıkarılmış oldu. Bu kanunun CHP döneminde çıkarılmasının ve Demokrat Parti iktidarınca lağvedilmesinin nedeni esnaf kesiminin oluşturduğu baskı grupları olarak kabul edilmektedir.⁴²³

Gelir Vergisi Kanunu'nun 9. maddesi Esnaf Muaflığı kavramını düzenlemiştir. Bu madde ile belli bir sınırın altında kazanç elde eden bir kısım esnaf, gelir vergisinden muaf tutulmuştur. Bununla beraber o yıllarda Gelir Vergisi Kanununda asgari mükellefiyet esas ve yeterli vergi güvenlik müesseselerinin bulunmaması vergi kaçakçılığının artmasına ve yükümlü başına düşen vergi miktarının azalmasına neden olmuştur.⁴²⁴ 5421 sayılı Kanun ilk birkaç yılın güçlüklerine ve bocalamalarına rağmen, on bir yıl uygulanmıştır.⁴²⁵

Ardından 1960 askeri darbe döneminde gelirin vergilendirilmesi konusunda esaslı değişiklikler yapılmıştır. 1961 yılında çıkarılan 193 sayılı Gelir Vergisi

⁴¹⁸ Bkz. 22.03.1934 tarih 2395 sayılı Kanun (RG. 25.03.1934, S. 2662)

⁴¹⁹ Bkz. 03.06.1949 tarih 5421 sayılı Kanun (RG. 09.06.1949, S. 7228)

⁴²⁰ Bkz. 03.06.1949 tarih 5422 sayılı Kanun (RG. 10.06.1949, S. 7229)

⁴²¹ Bkz. 03.06.1949 tarih 5423 sayılı Kanun (RG. 10.06.1949, S. 7229)

⁴²² Toptaş, s. 16-17.

⁴²³ Uluatam / Taş / Dikmen, s. 16.

⁴²⁴ Toptaş, s. 18.

⁴²⁵ Uluatam / Methibay, s. 260.

Kanunu⁴²⁶ ile daha önce tarım kazançlarının vergilendirilmesi konusunda bahis olunduğu gibi zirai kazançlar gelir vergisi kapsamına alınmış, götürü usulü oluşturularak esnaf ve sanatkârın bu usulde vergilendirilmesi düzenlenmiştir. Ayrıca vergi güvenlik müesseseleri olarak da gider esas, servet beyanı esas ve ortalama kar hadleri gibi önlemler sistem içine konulmuştur.⁴²⁷

1980'lere kadar genel olarak vergi sisteminde çok fazla değişiklik yapılmamıştır. 1980'li yıllarda ise vergi sisteminin temeli gelir ve kurumlar vergisi üzerine oluşturulmuş, bu vergilerde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunun yanı sıra, 1984 yılında 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu⁴²⁸ da kabul edilmiştir. Bu yeni yapılanmada da götürü usulü ile vergilendirmede birçok değişiklik yapılmıştır. Götürü usulde tespit olunan ticari kazançlarda verginin, faaliyetin yapıldığı bütçe yılında alınması kabul edilmiş; götürü usulünde vergilendirilemeyecek yükümlerin sayısı artırılmış ve götürü usule tabi olamayacakların tespiti hususunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.⁴²⁹

Tarihsel süreçten anlaşılacağı gibi siyasi iradelerin baskı gruplarından çekindiği dönemlerde götürü usulün kapsamı genişletilmekte, çekincenin daha az olduğu baskıcı dönemlerde daraltılarak, kamu gelirlerinde artış sağlanmaya çalışılmaktadır. Baskı gruplarının ve özellikle de mesleki baskı gruplarının götürü usulün artması yönünde tavır almalarının nedeni genellikle bu usulün daha az vergi ödenmesine sebep olmasıdır.⁴³⁰ Buna rağmen uygulamada çok kez siyasi otoriteler götürü usul sınırını oy endişesiyle genişletmiş ve matrahların düşük çıkmasına ve dolayısıyla gelirlerin azalmasına neden olmuştur.

Nihayet ekonomik darboğazın olduğu bir dönem olan 1998 yılında çıkarılan 4369 sayılı Kanunla⁴³¹ gerçekleştirilen vergi reformu ile ticari kazançlarda götürü usul yöntemi tamamen terk edilerek yerine basit usul getirilmiştir.

⁴²⁶ Bkz. 31.12.1960 tarih 193 sayılı Kanun (RG. 06.01.1961, S. 10700).

⁴²⁷ Toptaş, s. 18.

⁴²⁸ Bkz. 25.10.1984 tarih 3065 sayılı Kanun (RG. 02.11.1984, S. 18563).

⁴²⁹ Toptaş, s. 18.

⁴³⁰ Ay, s. 147. Yazar aynı zamanda bu usulle yapılan yüzeysel tespitlerin nispi haksızlığa neden olduğunu da savunmaktadır.

⁴³¹ Bkz. 22.07.1998 tarih 4369 sayılı Kanun (RG. 29.07.1998, S. 23417(M1)).

Uygulandığı dönemde esnaf kesiminin götürü usulde vergilendirilmek istediğinin bir kanıtı olarak Ankara, İstanbul ve İzmir’de taksi işletmeciliği, nakliyecilik, servis aracı işletmeciliği ve minibüsçülük yapan mükelleflerin durumu örnek verilebilir. Bu esnaflar, 30.12.1993 tarih 82522 sayılı Maliye Bakanlığının yazısı ile götürü usulle vergilendirilme kapsamından çıkarılıp, 93/5142 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁴³² ile 1.1.1994 tarihinden itibaren gerçek usulde vergilendirilmelerine karar verilmiştir.⁴³³ Ancak bu illerde bu esnafların bağlı buldukları meslek kuruluşlarının yoğun baskıları, eylemleri ve tehditleri sonucu hükümet geri adım atmak zorunda kalmış,⁴³⁴ hemen kısa bir süre sonra 19.1.1994 tarih ve 94/5230 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁴³⁵ ile yürürlükten kaldırılmış bu esnaf tekrar götürü vergileme kapsamına alınmıştır.⁴³⁶

Ülkemizde halen uygulanmaya devam eden basit usul yöntemi de kendinden bekleneni verememiş ve çok sayıda eleştiri almıştır. En çok eleştirilen yönlerinden biri ise gerçek dışı belge düzenlenmesine, kullanılmasına neden olması ve mükelleflerin durum değişikliklerinde idareyi bilgilendirmemesidir.⁴³⁷ Eleştirilere rağmen siyasi irade bu usulü kaldırmaya cesaret edememektedir. Tıpkı önceki yıllarda götürü usul yönteminde olduğu gibi yine esnafın tepkisini çekmemek için basit usul yöntemi de aksayan yönlerine rağmen devam etmektedir. Esnaf kesiminin sahip olduğu güçlü esnaf teşkilatlarının oluşturdukları lobiler siyasi irade üzerinde bir hayli etkili olmakta hatta zaman zaman parlamentoya temsilciler bile göndermektedir.

C. Yeminli Mali Müşavirlik Müessesesinin Kuruluş Süreci

Türk Vergi Sisteminde yeminli mali müşavirlik mesleği 1989 yılında 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali

⁴³² Bkz. 31.12.1993 tarih 1993/5142 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 31.12.1993, S. 21805(M1)).

⁴³³ Bkz. Maliye Bakanlığı 171 Seri No’lu GVK Genel Tebliği (RG. 08.01.1994, S. 21812).

⁴³⁴ Örnek için bkz. Ay, s. 149.

⁴³⁵ Bkz. 19.01.1994 tarih 1994/5230 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 13.02.1994, S. 21848).

⁴³⁶ Bkz. Maliye Bakanlığı 172 Seri No’lu GVK Genel Tebliği (RG. 16.02.1994, S. 21851)

⁴³⁷ Bkz. Veysi Seviğ, “Basit Usulde Vergilendirme” *Dünya Gazetesi*, 10 Ağustos 2006, http://www.mevzuatbankasi.com/portal/konuk_yazarlar/mevzuat.asp?kategori=10&id=1300 (E.T. 27.05.2013).

Müşavirlik Kanunu⁴³⁸ ile hayata geçirilmiştir. Bu Kanunun 12. maddesi: “*Yeminli mali müşavirler gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin mali tablolarının ve beyannamelerinin mevzuat hükümleri, muhasebe prensipleri ile muhasebe standartlarına uygunluğunu ve hesapların denetim standartlarına göre incelediğini tasdik ederler*” demek suretiyle yeminli mali müşavirlerin görevini tanımlamıştır.

Aslında yeminli mali müşavirlik müessesinin hayata geçirilmesi ilk olarak 1932 yılında planlanmış, ardından 1938 yılında Avukatlık Kanunu görüşülürken tekrar gündeme gelmiş, 1949’da VUK tasarısında meclise sunulan mali müşavirlik, komisyonlarda görüşülmesine rağmen kanunlaştırılmamıştır. Yine 1956, 1962, 1966 ve 1980 yıllarında da çeşitli kanun tasarıları hazırlanmış, hatta hükümet programlarında yer almış fakat tasarı Meclise geldiğinde baskı gruplarının yoğun baskı faaliyetleriyle karşılaşarak kanunlaşmadan rafa kaldırılmıştır.⁴³⁹

1985 yılına kadar bu müessesenin kanunlaşmamasının ve her seferinde ciddi bir dirençle karşılaşmasının ana nedeni parlamentoda avukatlardan meydana gelen baskı grubunun etkinliği ve engellemesidir. Özellikle de avukatlar ile muhasebeciler arasında yargı organında temsil yetkisi noktasında önemli bir çatışmanın mevcut olduğu düşünülürse, bu direncin sebebi daha net olarak anlaşılabilir. 1985 yılına gelindiğinde ise o yıl hazırlanan 3239 sayılı Kanun⁴⁴⁰ ile VUK’un 141. maddesine ek madde olarak ilave edilen bir düzenleme ile yeminli mali müşavirlik konusu düzenlenmiştir. Ancak kanun tasarısının mecliste görüşülmesi sırasında yine beklenen olmuş, iktidar partisine mensup bazı milletvekillerinin muhalefetle birlikte aleyhte oy kullanması nedeni ile hüküm tamamen tasarıdan çıkarılmıştır. Hükümetin ısrarlı tavrı ile daha sonra uzlaşmaya varılmış ve ancak bu şekilde bu müessese kanunlaşabilmiştir. Yine de yeminli mali müşavirlere yargı mercilerinde temsil yetkisi tanınmamıştır.⁴⁴¹

⁴³⁸ Bkz. 01.06.1989 tarih 3568 sayılı Kanun (RG. 13.06.1989, S. 20194).

⁴³⁹ Kumrulu, s. 218.

⁴⁴⁰ Bkz. 04.12.1985 tarih 3239 sayılı Kanun (RG. 11.12.1985, S. 18955).

⁴⁴¹ Ay, s. 150-151; Kumrulu, s. 218.

Tasarının kanunlaşmasından sonra baskı gruplarının faaliyetleri son bulmamış, madde hakkında AYM'ne dava açılmış ve 19.03.1987 tarihinde iptal edilmiştir.⁴⁴² İptalin gerekçesinde; yeminli mali müşavirlerin ve maddede Bakanlar Kurulu tarafından atanacağı belirtilen Yeminli Mali Müşavirler Kurulu üyelerinin, her ne kadar gördükleri hizmet bakımından kamu hizmeti yapıyor olsalar da, bir kamu görevlisi sayılmamaları ve özel hukuk hükümlerine göre sözleşme yapıp ücretle çalışan bir serbest meslek sahibi olmaları nedeniyle, kamu idaresine tanınmış olan teftiş ve inceleme yetkisinin kullanılması ve atamalarının idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince kanunla düzenlenmesi gerekirken, Bakanlar Kuruluna bırakılmış olması, Anayasanın 128, 123 ve 7. maddelerine aykırı bulunmuştur.⁴⁴³ Böylece kurumun hayata geçirilmesi yine ertelenmiştir.

Sonuç olarak, bu kurumun hayata geçirilmesinde uzun yıllar kuvvetli bir dirençle karşılaşmış olmasında parlamentodaki avukatların lobisi çok etkili olmuştur.⁴⁴⁴ Bu durum, avukatların oluşturduğu bir baskı grubunun, her ne kadar ekonomik nitelikli bir baskı grubu olarak adlandırılmasa da, yeri geldiğinde ekonomik nitelikli lobi faaliyeti de yapabildiklerinin bir kanıtıdır.⁴⁴⁵ Nitekim kendi mesleklerinin icrası ile ilgili akçalı işlerde bir kaygı oluşması nedeniyle de yeminli mali müşavirlerin kendi yaptıkları işlere ortak olmasını istememişlerdir.

D. Servet Beyanı Uygulamasının Kaldırılması

Bir kişi gelirini iki şekilde kullanabilir. Ya tüketim yapar ya da tüketmeyip tasarruf yapar. Ekonomik bakımdan servet kavramı kişinin gelirinin tüketmeyip biriktirdiği kısımdır ancak muhasebede bu kavram, bir kimsenin sahip olduğu, piyasa değeri olan, mülkiyeti devredilebilir, maddi ve gayrimaddi tüm varlıklarının toplamı olarak ifade edilir. Vergileme konusunda da muhasebede kullanıldığı hali ile kullanılmakta ve bir vergi kaynağı olarak görülmektedir. Buna göre, *“bir gerçek*

⁴⁴² AYM. 19.03.1987 tarih, E. 1986/5, K. 1987/7 sayılı Kararı (RG. 12.11.1987, S. 19632)

⁴⁴³ AYM Kararı ile ilgili esas incelemesi için bkz. <http://www.istanbul.edu.tr/idarehukuku/belgeler/AYMkolluk.pdf> (E.T. 27.05.2013).

⁴⁴⁴ Sakal, s. 217.

⁴⁴⁵ Ay, s. 151.

veya tüzel kişinin, belirli bir zamanda mal varlığına dâhil bütün iktisadi değerleri toplamına servet denir.”⁴⁴⁶

Servet üzerinden alınan vergiler, servetin kendisi üzerinden, servetin değer artışı üzerinden ve servetin transferi üzerinden alınan vergiler olarak üçe ayrılır. Günümüzde yaygın olanı servetin kendisi üzerinden vergi alınmasıdır. Zira transferi üzerinden alınanlar genellikle harç şeklinde gelir olarak elde edilmeye başlanmıştır. Değer artışı üzerinden ise genellikle katılım payı veya şerefiye alınmaktadır.

Servet beyanı ise servet birikiminden yararlanılarak gelire ulaşma ve bu yolla hem gerçek vergi matrahının elde edilmesi için bir denetim yapılması hem de belirli dönemler içindeki gelir, harcama ve servet artışlarının saptanması amacıyla kullanılan bir uygulamadır. Bu uygulama ile birikim belirli dönemler için elde edilen gelirin harcamalar çıktıktan sonra kalan kısmını aşamaz.⁴⁴⁷

Kişinin bir takvim yılı içinde servetinde meydana gelen artışın yine aynı takvim yılı içinde beyan edilen gelirle karşılaştırılması esasına dayanmakta olan servet beyanı uygulaması vergicilik alanında etkin bir otokontrol yöntemidir. Vergi incelemelerinde verimlilik ve etkinlik sağlayan bu sistem sayesinde vergi kayıp ve kaçığı asgariye indirilmeye çalışılmaktadır.⁴⁴⁸

Baskı grupları servet beyanı yöntemine ilk kabulünden bu yana şiddetle karşı çıkmaktadır. Özel sektör bu uygulamanın ileride getirilmesi düşünülen bir servet vergisi için hazırlanmış bir altyapı olduğu yönünde görüşler belirterek uygulamadan sürekli şikâyet etmişlerdir. İlerleyen yıllarda şikâyetleri dikkate alan hükümetler, özel sektörden çekindikleri için geriye dönük iki yıllık alınan beyannameleri iade eden bir hüküm çıkarmış, servet beyanlarının yükseltilmesi halinde belli dönemler için vergi incelemesi yapılmayacağını ve ceza alınmayacağını, buna karşılık ek bir vergi alınacağını düzenleyen bir uygulama yapmıştır. Son olarak 1984 yılında 2995 sayılı

⁴⁴⁶ Akif Erginay, *Kamu Maliyesi*, 15.bs., Ankara 1994, s. 96; Nadaroğlu, s. 350.

⁴⁴⁷ Şükrü Kızılot, *Servet Beyanı Uygulaması*, 3.bs., Ankara 1983, s. 33.

⁴⁴⁸ Ay, s. 151; Servet beyanı uygulamasının yararları için bkz. Kızılot, s. 39-40

Kanun⁴⁴⁹ ile vergi sisteminden çıkartılmıştır. Bununla beraber kabul edilen gider bildirimini de 1984’de kalkmıştır.⁴⁵⁰

Kaldırılmasındaki kanuni gerekçe olarak: Birincisi servet beyanının beklenen etkinliği sağlayamadığı ve yararsız olduğu; ikincisi yerine getirilmesi düşünülen hayat standardı esaslı ile daha etkin bir vergileme yapılabileceği ve ikisinin bir arada bulunmasının mükerrerlik yaratacağı; üçüncüsü mükelleflerin servet ve harcamalarına yönelik bildirimlerini beyan etmeyi düşündükleri gelire göre ayarlayabiliyor olmasının servet beyanını anlamsız kıldığı gösterilmiştir. Hükümetler tarafından ekonomiye canlılık kazandırmak ve yetersiz olan sermayeyi artırmak düşünceleri ile desteklenmiş olan gerekçelerin altında yatan gerçek nedenin yasal olmayan yollardan elde edilen paralarla veya kaçırıldığı vergilerle zengin olanlar ve uluslararası sermayenin baskısı olduğu anlaşılmaktadır.⁴⁵¹

Hayata geçirilemeyen uygulamada mükelleflerin beyan ettiği gelirle malvarlıklarındaki değişme arasında ciddi bir fark olması durumunda bu paranın kaynağının sorulması planlanmaktaydı. Eğer mükellef bu farkın kaynağını açıklayamazsa, vergi dairesi tarafından ikmalen vergi tarh edilecek, beraberinde vergi ziyai kabahati de uygulanacaktı. Böyle bir sisteme Türk Vergi Sisteminde vergi denetimi açısından şiddetle ihtiyaç duyulmasına rağmen siyasi karar organları baskı gruplarının bu kavrama bakışı yüzünden uygulamaya koyamamışlardır.

Enflasyonun çok yüksek olduğu 1994 yılına kadar devam eden bu durum VUK’un 30. maddesine eklenen 7. fıkra ile biraz farklı bir hale getirilerek yeniden düzenlenmiştir. 4008 sayılı Kanunun⁴⁵² 2. maddesi ile eklenen bu fıkraya göre *“maliye müfettişleri, hesap uzmanları ve gelirler kontrolörlerince yapılan incelemeler sırasında mükellefler her türlü harcama ve tasarruflarının vergisi ödenmiş veya vergiye tabi olmayan kazançlardan sağladıklarını kanıtlayamazlarsa, harcama ve tasarruflarının vergiye tabi tutulmuş veya vergiye tabi olmayan kazançlardan sağlandığı kanıtlanamayan kısmı, harcama ve tasarrufun yapıldığı*

⁴⁴⁹ Bkz. 18.04.1984 tarih 2995 sayılı Kanun (RG. 27.04.1984, S. 18384).

⁴⁵⁰ Kumrulu, s. 226.

⁴⁵¹ Ay, s. 152.

⁴⁵² Bkz. 24.06.1994 tarih 4008 sayılı Kanun (RG. 06.07.1994, S. 21982).

dönemde elde edilmiş ve vergisi ödenmemiş kazanç olarak dönem matrahının takdirinde dikkate alınır” denmektedir. Bu şekilde mükelleflere harcamaların kaynağı tek tek sorularak matrah resen takdir edilmekte ve konan vergiye para cezası uygulanmaktadır.⁴⁵³

Servet beyanı uygulamasının yanı sıra, 1998 yılında 4369 sayılı Kanunla⁴⁵⁴ GVK'nın 1. maddesi de değiştirilerek, gelir kavramı “*tasarruf veya harcamasına kaynak teşkil eden her türlü kazanç ve iratlar*” olarak yeniden tanımlanmıştır. Bu yeni tanımlama, halk deyiimiyle “*nereden buldun yasası*”nın uygulanması, 4444 sayılı Kanunla⁴⁵⁵ 2002 yılı sonuna kadar ertelenmiş, 2002 senesi dolduğunda ise 09.01.2003 tarihi gibi kısa bir sürede Resmi Gazetede yayımlanan 4783 sayılı Kanunla⁴⁵⁶ kaldırılarak hiç yürürlüğe girmeden ortadan kaldırılmıştır.⁴⁵⁷

Anlaşılaçağı üzere bu değişiklik de Türk Vergi Sistemi için çok gereksinim duyulan bir değişiklik olmasına rağmen baskı gruplarının tesiri ile hayata geçememiştir. Oysa gelirin tanımının değiştirilmesi sonrası kaynağı ne olursa olsun tüm gelirler gelir vergisi kapsamına alınabilecek, kayıt dışılık önemli ölçüde önlenilecek, verginin biraz daha tabana yayılması temin edilmiş olabilecekti.

Bu konularda baskı gruplarının etkilerini görebildiğimiz somut örneklerden bir tanesi, 1967 senesinde Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği tarafından çıkarılan “*Servet Beyanı Yerine İkamesi Düşünülen “Özel Durum Bildirimi” Hakkında Görüş ve Tekliflerimiz*” adlı eseri örnek verilebilir. Eserde: “*ticari mahremiyeti selbeder bir mahiyet gösteren, psikolojik etkileriyle tatbikine başlanıldığı tarihten bu yana mükellef zümreleri üzerinde geniş çapta huzursuzlukların, endişe ve güvensizliklerin husule gelmesine sebebiyet vermiş olan servet beyanı yerine, vergi ziyanını önleyecek müessir ve ilmi tedbirler getirilmesi lüzumuna kaniiz*”⁴⁵⁸ demek suretiyle hükümet programında böyle taahhüt edilmiş

⁴⁵³ Ay, s. 153.

⁴⁵⁴ Bkz. 22.07.1998 tarih 4369 sayılı Kanun (RG. 29.07.1998, S. 23417(M1)).

⁴⁵⁵ Bkz. 11.08.1999 tarih 4444 sayılı Kanun (RG. 14.08.1999, S. 23786).

⁴⁵⁶ Bkz. 07.01.2003 tarih 4783 sayılı Kanun (RG. 09.01.2003, S. 24988).

⁴⁵⁷ Ay, s. 153.

⁴⁵⁸ Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsası Birliği, “*Servet Beyanı Yerine Düşünülen “Özel Durum Bildirimi” Hakkında Görüş ve Tekliflerimiz*” Ankara 1967, s.5.

olması hasebi ile servet beyanının kusurlarını taşımayan yeni esaslar getirilmesi beklenirken, servet beyanı yerine getirilmesi düşünülen özel durum bildirimini müessesinin eksikleri gidermediği gibi mevcut mevzuatla hiçbir farklılığı olmadığı fikrini savunmaktadırlar. Baskı gruplarının bu yayınları, görüşmeleri, tehditleri aracılığıyla siyasi iktidarı sürekli etkilemeye çalıştıkları bu eserde açık olarak görülebilmektedir.

Baskı gruplarının servet beyanı uygulaması hakkında ekonomimizi kösteklediği, servetlerin yurtdışına kaçırılmasını sebep olduğu, maliye ile mükellefler arasındaki ilişkileri istenmeyen bir atmosfere soktuğu gerekçeleriyle yürüttüğü kampanyalar sonrası bu uygulama yerine hayat standardı esası getirilmiştir.⁴⁵⁹

Ticari, zirai ve mesleki kazançlarından dolayı gerçek usulde gelir vergisi mükellefi olanların elde ettikleri gelirlerin asgari ücretin altında kalamayacağı varsayımına dayanan bu yöntem, yalnızca gelir vergisi mükellefleri için geçerlidir. Kurumların hayat standardı esasına tabi olmamaları sistemin ciddi bir eksikliğidir. Kurumlarla beraber kanunun çizdiği çerçeveye göre GVK kapsamına giren götürü usulde vergilendirilen ticari, zirai ve mesleki kazanç sahipleri, ücretliler, gayrimenkul ve menkul sermaye iradı elde edenler, sair kazanç ve irat sahipleri de hayat standardı esasının uygulanmadığı gruplardır.⁴⁶⁰

Fransa'da 1974 yılından bu yana kurumlar için uygulanan yıllık asgari bir gelir beyanı zorunluluğu benzeri bir uygulama ülkemiz için de düşünülebilir. Ancak bugüne kadar bu tip bir uygulamanın yürürlüğe konamamasına sebep olarak yine siyasal çevrelerin oldukça güçlü olan kurumlar vergisi mükelleflerinin oluşturduğu baskı gruplarından çekinmeleri ve bu baskı gruplarının mücadeleleri sebep olarak gösterilebilir.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Hayat standardı esası hakkında detaylı bilgi için Bkz. Süleyman Genç, Akman Yargıcı, *Örneklerle Açıklamalı Mali Af Kanunu, Yeniden Değerleme, Hayat Standardı Esası*, İstanbul 2008, s. 119-157; Osman Arıoğlu, "Hayat Standardı Uygulaması", *Vergi Dünyası Dergisi*, S. 247, 2002, s. 29-36; Kızılot, s. 249-269.

⁴⁶⁰ Genç / Yargıcı, s. 119.

⁴⁶¹ Kızılot, s. 249.

E. Mali Aflarda Politik Etki

Af kavramı devletin koyduğu kuralların ihlal edilmesine karşı yaptırım olarak kullandığı cezalandırma hakkından vazgeçmesi anlamına gelmektedir. Mali af kavramı ise, vergi kanunlarına aykırı hareket edenlere karşı uygulanan yaptırımların ortadan kaldırılmasıdır.⁴⁶² Daha geniş anlamda mali af, devletin tek taraflı olarak, çıkardığı bir kanunla, tarh edilmiş alacakların belli süreler içinde ödenmesi kaydıyla, cezalarının veya gecikme zamlarının kısmen veya tamamen affedilmesi olarak tanımlanabilir.⁴⁶³

Her ne kadar halk arasında ismi vergi affi olarak adlandırılrsa da, uygulamada verginin aslının değil, gecikme zam ve cezalarının silinmesi veya ertelenmesi yoluna gidildiği görülmektedir. Ancak nadiren de olsa, vergi aslının bir kısmından vazgeçildiği örnekler de mevcuttur. Zira enflasyon oranının ülkemizdeki gibi yüksek olduğu yerlerde, gecikme faizlerinin affi dahi, sanki vergi aslının bir kısmından vazgeçme gibi tesir etmektedir.⁴⁶⁴ Af, aynı zamanda geçmişe yürüyebilen ve etkileri geçmiş olaylar üzerinde de söz konusu olabilen bir müessesedir.⁴⁶⁵

VUK'da mali af ile ilgili hükümler bulunmamaktadır. Ancak tanımdan da anlaşılacağı üzere mali aflar bir kanunla çıkarılmakta olduğundan af ile ilgili düzenlemeler ayrı yasalarda yapılmaktadır.⁴⁶⁶ Af yetkisi kaynağını Anayasadan alır. TBMM'nin görevlerinin sayıldığı Anayasanın 87. maddesi, af çıkarma konusunda TBMM'ne yetki vermekte, Meclis de bu yetkiye dayanarak mali af kanunları çıkarabilmektedir. Anayasanın 87. maddesi: *“TBMM'nin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; ..., TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve ... yerine getirmektir”* şeklinde düzenlenmiştir. Maddeye, *“TBMM üye tamsayısının beşte üç*

⁴⁶² Memduh Aslan, *Türk Vergi Sisteminde Cezai Yaptırımların Etkinliği*, Ankara 2008, s. 73-74.

⁴⁶³ Tanımın unsurları için bkz. Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 153; Kırbaş, s. 143.

⁴⁶⁴ Zeki Doğan, Ramazan Besen, *Vergi Aflarının Mükellefler Üzerindeki Etkisinin Tespitine İlişkin Bir Araştırma*, Ankara 2008, s. 50.

⁴⁶⁵ Bu sonucun çıkarıldığı örnek bir yer için bkz. Kumrulu, s. 229.

⁴⁶⁶ Aslan, s. 73.

çoğunluğunun kararı ile” ibaresi 2001 yılında çıkarılan 4709 sayılı Kanunun⁴⁶⁷ 28. maddesi ile eklenmiştir. Böylece sık çıkarılan af kanunlarında artık nitelikli çoğunluk aranır olmuştur. Bu değişikliğin sebebi, son yıllarda kabul edilen af kanunlarının kamuoyunda ciddi itiraz ve eleştirilerle karşılaşmış olmasına bağlanabilir.⁴⁶⁸

Gerçekten de ülkemizde bu yola çok sık başvurulduğu görülmektedir. Cumhuriyet tarihi boyunca yaklaşık otuz adet yani ortalama üç yılda bir mali af kanunu çıkarılmıştır. Çıkarılan kanunların adında genellikle af kelimesinin pek geçmemesine özen gösterilmekte, daha çok yeniden yapılandırma, tahsilâtın hızlandırılması, vergi barışı gibi isimler kullanılmaktadır. Bununla beraber her defasında bu affın son olacağı söylenmekte ancak af üzerine oturmuş ekonomik yaşam sürekli devam etmektedir.⁴⁶⁹ Ülkemizde çıkarılmış mali aflardan bazılarında 2801 sayılı Özel Uzlaşma⁴⁷⁰, 4811 sayılı Vergi Barışı⁴⁷¹, 5736 sayılı Uzlaşma Yoluyla Tahsilat⁴⁷², 5811 sayılı Varlık Barışı⁴⁷³, 5917 sayılı Varlık Barışını Uzatma⁴⁷⁴ ve 6111 sayılı Yeniden Yapılandırma Kanunları⁴⁷⁵ örnek gösterilebilir.⁴⁷⁶

Af çıkarırken afların vergi sisteminde meydana getirdiği aksaklıkları da göz ardı etmemek gerekir. Zaten kamuoyunda meydana gelen itiraz ve eleştirilerin öncelikli sebebi de budur. Siyasiler, mali af çıkarırken daha çok ekonomik, teknik ve siyasi gerekçeler ortaya atmaktadırlar. Bir yönüyle bu konu da haklılık payları da vardır. Zira mali aflar, öncelikle, hatta baskı gruplarının etkisinden daha çok,

⁴⁶⁷ Bkz. 03.10.2001 tarih 4709 sayılı Kanun (RG. 17.10.2001, S. 24556).

⁴⁶⁸ Hikmet Tülen, “3.10.2001 Tarihli ve 4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme” *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. V, S. 1-4, 2001, s. 233.

⁴⁶⁹ Doğan Şenyüz, *Vergi Ceza Hukuku*, 6. bs., Bursa 2012, s. 284.

⁴⁷⁰ Bkz. 25.02.2003 tarih 4811 sayılı Kanun (RG. 24.02.1983, S. 17969). 2801 sayılı “Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yolu ile Tahsili Hakkında Kanun” ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Genç / Yargıcı, s. 9-55.

⁴⁷¹ Bkz. 25.02.2003 tarih 4811 sayılı Kanun (RG. 27.02.2003, S. 25033).

⁴⁷² Bkz. 20.02.2008 tarih 5736 sayılı Kanun (RG. 27.02.2008, S. 26800).

⁴⁷³ Bkz. 13.11.2008 tarih 5811 sayılı Kanun (RG. 22.11.2008, S. 27062).

⁴⁷⁴ Bkz. 25.06.2009 tarih 5917 sayılı Kanun (RG. 10.07.2009, S. 27284).

⁴⁷⁵ Bkz. 13.02.2011 tarih 6111 sayılı Kanun (RG. 25.02.2011, 27857(M1)). 6111 sayılı Kanunun mali af ile ilgili kısmı hakkında detaylı bilgi için bkz. A. Murat Yıldız, *Soru ve Tablolarla 6111 Sayılı Torba Kanundan Çıkan Mali Af*, Mersin 2011.

⁴⁷⁶ Kırbaş, s. 143.

hazineye kısa yoldan ve ihtilafsız tahsilât sağlanması⁴⁷⁷, toplanabilme ihtimali düşük ve masraflı olan alacakların bir kısmına kolay ve zahmetsiz bir şekilde kavuşmak, vergi idaresi ve vergi mahkemelerinin yükünü hafifletmek gibi ekonomik ve teknik gerekçelerle çıkarılmaktadır.

Mali aflar genellikle vergi inceleme oranının düşük olduğu, vergi idaresi ve yargısının iş hacminin yoğun olduğu, kamu alacaklarının takip ve tespitinin yetersiz olduğu, vergi ahlakının gelişmemiş olduğu ülkelerde daha sık karşımıza çıkmaktadır. Mükelleflerin vergi açısından yeterince eğitilememiş olması, ülkede yetişkin vergi elemanlarının azlığı gibi sistem eksikliklerinden kaynaklanan sıkıntılar da af çıkararak giderilmeye çalışılmaktadır.⁴⁷⁸ Sistemde meydana getirdiği aksaklıklar da düşünüldüğünde, gerekçelerin mali aflara ihtiyaç olduğunu savunmak için yeterli olup olmadığı tartışmalıdır. Neticede mali afların, ülkenin vergi yapısında başka yönlerden ciddi aksaklıklara neden oldukları da kesin olarak bilinmektedir. Zira çok sık çıkarılan aflar yüzünden, adalet ve kanunlara olan güven sarsılmakta, bir nevi suç işlemek özendirilmektedir.⁴⁷⁹ Sanki vergilerini zamanında ödeyen mükellefler cezalandırılmakta; ortaya çıkan sürekli af beklentisi⁴⁸⁰ de vergi tahsilât oranı üzerinde olumsuz etki yapmakta⁴⁸¹ ve cezaların etkinliğini azaltmaktadır.⁴⁸² Sonuç olarak vergi afları bir yönüyle de dürüst mükellef açısından haksız rekabete neden olmaktadır. Vergisini ödemeyip parayı elinde tutan ve kullanan kişiler ödüllendirilmiş gibi olmaktadır. Bir vergi mükellefi, elindeki parayı, ödenmemiş vergi borcundan dolayı faiz olarak ödemek yerine, kullanması durumunda, devlete ödeyeceği faiz miktarından daha fazla gelir elde edeceğini düşünüyorsa; sık sık af çıkması rahatlığıyla vergiyi ödememeyi tercih edebilecektir.⁴⁸³

⁴⁷⁷ Bkz. Kumrulu, s. 228.

⁴⁷⁸ Mali afların nedenleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Doğan / Besen, s. 51-58.

⁴⁷⁹ Bkz. Ay, s. 155.

⁴⁸⁰ Af beklentisi hakkında yapılmış bir anket çalışması için bkz. Aslan, s. 302-304. Ankete katılan meslek mensuplarının %88'i mükelleflerin yakın zamanda af çıkacağı beklentisi içinde olduklarını söylemektedirler. (s.304)

⁴⁸¹ Bkz. Uluatam / Taş / Dikmen, s. 38. Yazar af beklentisi konusunda “öngörülebilir yapma” tabirini kullanmıştır.

⁴⁸² Bkz. Uluatam / Methibay, s. 155.

⁴⁸³ Ay, s. 156.

Tüm sakıncalarına ve genellikle olumsuz yönlerinin olumlu yönlerinden fazla olmasına rağmen, vergi aflarının çok sık kullanılmasında politik nedenlerin de varlığı göz ardı edilemez. Siyasi iradeler bazı dönemlerde sakıncalarını bilmelerine rağmen siyasi nedenlerden dolayı, hem de ekonomik ve teknik nedenlerin ardına sığınarak, af konusunda ısrarcı davranmaktadırlar. Bir başka taraftan, günümüzde vergi idaresi de son derece bozuk bir yapılanma sergilemektedir. Hatta vergi idareleri vergi borcunu ödemeyenleri izleyecek güce bile sahip değildir. Bazen vergi idaresi izlemeye kalksa bile, çalışanları, politik baskılarla karşılaşmaktadır. Maalesef zaman zaman bu baskılar, maliye teşkilatında çalışan personellerin yer değiştirmesi gibi sonuçlara bile neden olabilmektedir.⁴⁸⁴

F. Vergisini Ödemeyenlerin Teşhir Edilmesi Sürecindeki Etkiler

Vergisini ödemeyenlerin teşhiri, mükelleflerin kesinleşen ve vadesi geçtiği halde ödenmemiş vergi ve cezalarının ödenmesini teşvik etmek amacıyla, tüm kamuoyuna açıklanarak utanç duymalarını sağlayan ve bu şekilde kamu gelirlerini artırmayı amaçlayan bir güvenlik mekanizması olarak tanımlanabilir.⁴⁸⁵

VUK'un mükellefin korunmasına yönelik⁴⁸⁶ düzenlemelerinden biri olan "vergi mahremiyeti" başlıklı 5. maddesi: "...yazılı kimseler görevleri dolayısıyla, mükellefin ve mükellefle ilgili kimselerin şahıslarına, muamele ve hesap durumlarına, işlerine, işletmelerine, servetlerine veya mesleklerine müteallik olmak üzere öğrendikleri sırları veya gizli kalması lazım gelen diğer hususları ifşa edemezler..." şeklindedir. Bu maddeye göre: Vergi muameleleri ve incelemeler ile uğraşan memurlar, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay'da görevli olanlar, vergi kanunlarına göre kurulan komisyonlara iştirak edenler ve vergi işlerinde kullanılan bilirkişiler, yasak kapsamında vergi mahremiyeti ilkesini çiğneyemeyecek olanlardır. Bu kişilerin yasakları görevden ayrılışları dahi devam eder. Vergi mahremiyetini ihlal suçunun cezası VUK'un 362. maddesine göre, Türk Ceza Kanununun "*ticari sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi*

⁴⁸⁴ Ay, s. 156.

⁴⁸⁵ Konuyla ilgili yakın zamana ait bir gazete haberi için bkz. <http://www.posta.com.tr/ekonomi/HaberDetay/Vergisini-odemeyenleri-aciklayacak.htm?ArticleID=127591> (E.T. 30.05.2013).

⁴⁸⁶ Şenyüz, s. 505

veya belgelerin açıklanması” başlıklı 239. maddesine yapılan atıfla bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezasıdır.⁴⁸⁷ Ancak bu madde, 5728 sayılı Kanunla⁴⁸⁸ yapılan değişiklik sonrası, şikâyete bağlı suçlar kapsamına alınmıştır. Ayrıca bu sırlar, Türkiye’de oturmayan bir yabancıya veya onun memurlarına açıklanırsa cezası üçte bir oranında artırılır ve bu halde şikâyet koşulu aranmaz. Cebir veya tehdit kullanarak belgeleri açıklatanlar ise üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Böylece VUK’da yer alan atıfla bu suça 1 yıl ile 7 yıl arasında değişen cezalar uygulanmaktadır.

Ülkemizde yıllarca bu madde neden gösterilerek vergisini ödemeyenlerin teşhir edilmesi engellenmiştir. Çok sayıda vergi affi çıkmasına rağmen vergisini ödemeyenlerin açıklanması bu kişilerin utanç duygusunu harekete geçirir mantığıyla mahremiyet kapsamında değerlendirilmiştir. Oysa teşhirden amaçlanan zaten utanç duygusunun harekete geçmesi, buna bağlı olarak kamu gelirlerinin artırılması ve ödemeyenlerin oluşturduğu haksız rekabetin ortadan kaldırılmasıdır.

Yukarıda bahis olunan vergi mahremiyeti ile ilgili madde, alenen teşhire engel bir ifade barındırmamaktadır. Maddeden anlaşılacağı üzere, vergi borcunu ödemeyen mükelleflerin isimleri açıklanamaz diye bir hüküm yoktur. Ancak bu durumu engelleyen, borcu olan güçlü kişi ve gruplardan oluşan mekanizmanın uyguladıkları baskılardır.⁴⁸⁹ İşte bu baskılar sebebiyle siyasi irade uzun yıllar teşhirden çekinmiş ve bu yola çok sıcak bakmamışlardır.

Ancak kanun koyucu, vergi mahremiyetinin ihlali yasağına ilişkin hükmün sonuna 4369 sayılı Kanunun⁴⁹⁰ 1. maddesiyle eklemeler yaparak ve bir takım istisnalar getirerek teşhir yolunun önünü açabilmiştir. Buna göre 5. maddenin devamına, vergi güvenliğini sağlamak amacıyla, mükelleflerin kesinleşen vergi ve cezaları ile vadesi geçtiği halde ödenmemiş bulunan vergi ve ceza miktarlarının Maliye Bakanlığınca açıklanması, vergi mahremiyetini ihlal sayılmaz hükmü

⁴⁸⁷ Süheyl Donay, *Ceza Mahkemesinde Yargılanan Vergi Suçları*, İstanbul 2008, s. 166-168.

⁴⁸⁸ Bkz. 23.01.2008 tarih 5728 sayılı Kanun (RG. 08.02.2008, S. 26781).

⁴⁸⁹ Ay, s. 157. Yazar eserinde, vergisini ödemeyenlerle ilgili olarak basında “vergi yüzüzleri” tabirinin kullanıldığını da belirtmektedir. (s.157)

⁴⁹⁰ Bkz. 22.07.1998 tarih 4369 sayılı Kanun (RG. 29.07.1998, S. 23417(M1)).

eklenmiştir. Değişiklikte bunun yanı sıra, kamu görevlilerince adli ve idari soruşturmalara ilgili olarak talep edilen bilgi ve belgeler ile bankalara yapacakları vergi tahsiline yönelik bilgilerin verilmesi ile kaçakçılık suçlarından biri olan sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenledikleri veya kullandıkları vergi inceleme raporuyla tespit olunanların kanunla kurulmuş mesleki kuruluşlarına ve birlik ve meslek odalarına bildirilmesinin de vergi mahremiyetinin ihlali sayılmayacağı düzenlenmiştir.⁴⁹¹ Artık Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslara göre yapılmış olması şartıyla teşhir gerçekleştirilebilmektedir.

G. Kaçakçılıkta Hapis Cezasının Uygulanamaması

Kaçakçılık suçu VUK'un 359. maddesinde düzenlenmiş olup, öngörülen cezası yine aynı maddede suçların ağırlığına göre 18 aydan 5 yıla kadar hapis cezasıdır. Madde, suçluları suçun ağırlığı dikkate alınarak üç grup halinde değerlendirmiştir. Birinci grupta; vergi kanunlarına göre tutulma veya saklanma zorunluluğu bulunan defter ve kayıtlarda hesap, muhasebe hilesi yapma, bunları tahrif etme, gizleme, içeriği itibariyle yanıltıcı belge kullanma gibi fiiller bulunurken; ikinci grupta bu tür defter ve belgeleri kısmen ya da tamamen yok etme, sahte belge düzenleme, kullanma türü fiiller, üçüncü grupta ise sahte belge basma veya bilerek kullanma fiilleri yer almaktadır. Üçüncü grupta yer alan fiillerin cezası 2 yıldan 5 yıla kadar hapis cezası, daha ağır nitelikteki kaçakçılık suçu oluşturan ikinci gruptaki fiillerin cezası 3 yıldan 5 yıla kadar hapis cezası, daha hafif nitelikteki birinci gruptaki fiillerin cezası ise 18 aydan 3 yıla kadar hapis cezası şeklinde düzenlenmiştir.⁴⁹²

Mülga Ceza Kanunu⁴⁹³, VUK'un 359. maddesinin eski hali ve 1994 yılında 4008 sayılı Kanunun⁴⁹⁴ 21. maddesi ile VUK'un mülga 358. maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde, kaçakçılık suçunun cezasında paraya çevrilebilme ve erteleme gibi hükümler uygulanabilmekte idi. Bu imkânların varlığı nedeniyle, haliyle hapis cezası da pek uygulanabilir nitelikte değildi. Bu durum, hapis cezasının

⁴⁹¹ Kırbaş, s. 178.

⁴⁹² Aslan, s. 32-35; Pehlivan, s. 87-88.

⁴⁹³ Bkz. 01.03.1926 tarih 765 sayılı Kanun (RG. 13.03.1926, S. 320) (Mülga).

⁴⁹⁴ Bkz. 24.06.1994 tarih 4008 sayılı Kanun (RG. 06.07.1994, S. 21982).

caydırıcılık gücünü yok etmekte, yaptırım sınırlı kalmakta ve bunun sonucunda suçun cezası mükellefe genellikle para cezası olarak yansımakta idi.⁴⁹⁵

Daha sonra, 2004 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu⁴⁹⁶ ile 2008 yılında çıkarılan 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun⁴⁹⁷ yayımlanması ile beraber, cezaların alt sınırı artırılarak cezayı hafifleten hükümlerin uygulaması azaltılmaya çalışılmıştır. Değişiklikten önce birinci grupta yer alan fiilleri işleyenler için cezanın alt sınırı 6 ay iken, değişikle beraber 18 aya çıkarılmıştır. TCK'nın 50. maddesine göre bir yıl veya daha az süreli hapis cezaları para cezasına veya diğer yaptırımlara çevrilebilir. Bu durumda daha önce para cezasına çevrilebilen suçlar maddenin yeni haliyle çevrilememektedir. Erteleme ise TCK'nın 51. maddesi uyarınca 2 yıl ve daha az süreli⁴⁹⁸ hapis cezaları için uygulanabilir. Buna göre yeni düzenlemelerle paraya çevrilme uygulaması tamamen kaldırılmış ancak erteleme kısmen kaldırılabilmiştir. Ayrıca 2 yıldan daha az ceza alanlar için hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına da karar verilebilir.

Kaçakçılığın en aza indirilmesi konusunda yapılan çalışmaların neredeyse tümünde suçun paraya çevrilmesi ve ertelenmesi önerilmemekte ve hapis cezası uygulamasının yaygınlaştırması savunulmaktadır.⁴⁹⁹ Ülkemizde aynı zamanda uzlaşma mekanizmasının varlığı ve çok sık çıkarılan vergi afları da cezaların etkinliğini azaltmaktadır.

Tüm bu gerekçelerle, siyasi iktidarlar hapis cezasının uygulanabilirliğini artırmak istese de, baskı gruplarının baskıları yüzünden ciddi mücadeleler vermek zorunda kalmaktadırlar. Son yıllara kadar vergi kaçakçılığı konusunda hapis cezası uygulamasının yaygınlaştırılmamasının ve bu konudaki geç kalınmışlığın altında yatan neden, yine büyük oranda baskı gruplarının tesiridir.

⁴⁹⁵ Ay, s. 158.

⁴⁹⁶ Bkz. 26.09.2004 tarih 5237 sayılı Kanun (RG. 12.10.2004, S. 25611).

⁴⁹⁷ Bkz. 23.01.2008 tarih 5728 sayılı Kanun (RG. 08.02.2008, S. 26781).

⁴⁹⁸ 18 yaşını doldurmamış ve 65 yaşını bitirmiş olanlar için üç yıl ve daha az süreli (bkz. TCK Madde 51/1).

⁴⁹⁹ Ay, s. 158.

H. Katma Değer Vergisi Oranlarının Değişmesi

Katma değer kavramı bir firmanın ortaya çıkardığı ürünün değeri ile bu ürünü meydana getirmek için başka firmalardan aldığı girdilerin farkı olarak tanımlanabilir. Buna göre kavram; üretilen malın fiyatına firmanın katkısını yani firmanın çalışan maliyetleri, ödediği faizler, kiralar, hesaplanan kârlar ve kullanılan sermayenin aşınma payını temsil eden amortisman toplamını ifade etmektedir.⁵⁰⁰

KDVK, 1984 yılında 3065 sayılı Kanunla⁵⁰¹ 1.1.1985 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Vergiler içindeki payı olarak da Gelir Vergisinden sonra en yüksek paya sahiptir. İlk olarak 1954 yılında Fransa'da geniş uygulama alanı bulan KDVK'dan önce, harcama vergilerinin uygulandığında, her aşamada vergi alınıyor ancak bir önceki aşamadan alınmış olan vergiyi sonraki aşamada düşme imkânı tanınmıyordu.⁵⁰² KDVK ile her aşamada sağlanan ilave katma değer vergilendirildiğinden, vergi piramidinin oluşmaması ve daha fazla verim alınması sağlanabilmektedir.⁵⁰³

KDV'nin oranı KDVK'nın 28. maddesine göre %10 olarak belirlenmiştir. Ancak aynı maddede Bakanlar Kuruluna bu oranı dört katına kadar artırmaya ve %1'e kadar indirmeye yetki verilmiştir.⁵⁰⁴ Bu çerçevede Bakanlar Kurulu gerek ekonomik konjoktüre göre gerekse etkili baskı gruplarının tesirleri ile bazı sektörlerde KDV oranları üzerinde sık sık değişiklik yapmaktadır. Değişikliklere 22.09.1990 tarih 90/919 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁵⁰⁵ ile temel gıda maddelerine uygulanan oran artışlarının ertelenmesi, kültür faaliyetlerinde (sinema, tiyatro, opera vb.) uygulanan %12'lik KDV oranının %6'ya düşürülmesi, ihraç potansiyeli yüksek tarım ürünleri kapsamına yeni eklemeler yapılması gibi örnekler verilebilir.⁵⁰⁶

⁵⁰⁰ Uluatam / Methibay, s. 388.

⁵⁰¹ Bkz. 25.10.1984 tarih 3065 sayılı Kanun (RG. 02.11.1984, S. 18563).

⁵⁰² Uluatam / Methibay, s. 388.

⁵⁰³ Öncel / Kumrulu / Çağan, s. 401.

⁵⁰⁴ Türkiye'de KDV oranlarının değişimi tablosu için bkz. Demirli, s. 50.

⁵⁰⁵ Bkz. 22.09.1990 tarih 1990/919 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (RG. 25.09.1990, S. 20646).

⁵⁰⁶ Örnekler için Bkz. Ay, s. 160.

Ülkemizde KDV oranlarının sık değişmesinde baskı gruplarının tesiri ile karşılaşmak mümkündür. Öyle ki 1985 yılında Kanun çıktıktan sonra, özel olarak belirlenmiş yürürlük tarihi bile gelmeden, baskı gruplarının etkileri görülmeye başlanmış, 15.12.1984 tarihinde bir değişiklik yapılarak 150 metre kareyi aşmayan konut teslimleri 3 yıl için KDV dışında tutulmuştur. Benzer şekilde pek çok sektör siyasal karar alma mekanizmasından KDV indirimi talebinde bulunmaktadır. 2006 yılında KDV oranlarının tekstil sektöründe %18'den %8'e, turizm sektöründe %18'den %10'a düşmesinde, bu sektörlerin oluşturdukları baskıların rolü büyüktür.⁵⁰⁷ Ayrıca binek otomobillerine⁵⁰⁸ ve beyaz eşyaya dönem dönem uygulanan indirimler de baskı gruplarının etkisinin olduğu indirimlerdir.

Son olarak bu konuda, kamuoyunda da ciddi tartışmalara neden olmuş, baskı gruplarının etkisiyle olduğu iddia edilen ve medyada uzun süre tartışılan külçe altın, külçe gümüş, kıymetli taşlar, döviz para, damga pulu, değerli kâğıtlar vb. malların KDV oranının %18'den %0'a düşürülmesi de örnek gösterilebilir. Hükümet tarafından bu ürünlerin KDV'den müstesna tutulmasının sebebinin: Piyasada talebi arttırarak canlılık yaratmak, halk deyimiyle zengin kesimde bulunan yastık altındaki paraları harcamaya yönlendirmek ve böylece tasarruflarını talebe çevirmek olduğu savunulmuştur. Ancak, ilaç gibi hayati derecede önemli bir malda KDV oranı %8 (2004 yılına kadar %18, 2004'de %8'e düşürülmüştür), yine temel gıda ürünlerinin pek çoğunda KDV oranı %8 iken; elmas, pırlanta gibi ürünlerde %0 olması toplumsal yönden tartışmalara neden olmaktadır.⁵⁰⁹

I. Menkul Sermaye İratlarının Vergilendirilmesi ve Rantçılar ile Bankacılar Lobisi

GVK'nun 75. maddesine göre: “*Sahibinin ticari, zirai veya mesleki faaliyeti dışında nakdi sermaye veya parayla temsil edilen değerlerden müteşekkil sermaye dolayısıyla elde ettiği kar payı, faiz, kira ve benzeri iratlar menkul sermaye*

⁵⁰⁷ Bkz. Ay, s. 160.

⁵⁰⁸ Türkiye'de otomobiller üzerindeki dolaylı vergi yükü için bkz. Demirli, s. 53.

⁵⁰⁹ Konuyla ilgili bir yazı için bkz. Şükrü Kızılot, “Sıfırlanan Tek Vergi Pırlantanın KDV'si Oldu” *Hürriyet Gazetesi*, 10 Aralık 2008, <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=10539063&yazarid=82> (E.T. 27.05. 2013).

iradidir.” Menkul sermaye iradının bu genel tanımına göre, para, hisse senedi, tahvil gibi değerlerden sağlanan gelirler eğer ticari, zirai veya mesleki faaliyetten ötürü elde edilmemişler ise menkul sermaye iradı sayılırlar. Maddede bu genel tanımın ardından kaynağına bakılmaksızın menkul sermaye iradı sayılacak haller düzenlenmiştir. Buna göre de hisse senetlerinin kar payları, her nevi tahvil ve hazine bonusu faizleri, mevduat faizleri, repo gelirleri vb. menkul kıymetlerden sağlanan gelirler her halükarda menkul sermaye iradı sayılmaktadır.⁵¹⁰

Menkul sermaye iratlarının vergilendirilmesi ise esas itibarıyla stopaj (vergi kesintisi) yoluyla yapılmaktadır.⁵¹¹ Menkul sermaye iratlarının vergilendirilmesinde bu yöntemin uygulanması, GVK'nın geçici 67. maddesinde 5281 sayılı Kanunun⁵¹² 30. maddesi ile yapılan düzenleme ile belirlenmiş olup, 2015 yılına kadar geçerli olacağı hükme bağlanmıştır.

Normal vergilendirme yerine stopaj yoluyla vergilendirmenin uygulanması bu kazancı elde edenler için ciddi anlamda avantaj sağlamaktadır. Sistemde bu şekilde yer almasında bu kazanç türünü elde edenlerin en çok rantıye sınıfı olduğu ve bu sınıfın etkin lobi gücü ile çıkarlarını korumalarıdır. Gerçekten reel kesim aleyhine olarak rant geliri elde edenlerin mali mükellefiyetleri çok daha azdır.⁵¹³

Yine geçici 67. maddeye göre menkul sermaye iratları üzerinden elde edilen gelirler %15 stopaja tabi tutulur ve Bakanlar Kuruluna bu oranı her bir kazanç ve irat türü için ayrı ayrı %0'a kadar indirmeye veya %15'e kadar artırmaya yetki verilmiştir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini bazı gelirler için %10, bazıları için %0 olarak kullanmaktadır.

Daha eskilerden rantıye sınıfının lehine bir düzenleme olarak, 27.01.1994 tarihinde alınan Bakanlar Kurulu kararı ile devlet tahvili faizleri ve hazine bonusu

⁵¹⁰ Pehlivan, s. 212.

⁵¹¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Sinan Aslan, *Repo İşlemlerinin Muhasebeleştirilmesi ve Vergilendirilmesi*, Ankara 1997, s. 122-146; M. Emin Akyol, “Devlet Tahvili ve Hazine Bonusu Gelirlerinin Vergilendirilmesi ve 4710 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenleme”, *Vergi Dünyası Dergisi*, S. 247, 2002, s. 16-20; Recep Bıyık, “Devlet Tahvili ve Hazine Bonusu Faizleri Üzerinden Yapılan Stopajın Mahsubu” *Vergi Dünyası Dergisi*, S. 221, 2000, s. 26-30.

⁵¹² Bkz. 30.12.2004 tarih 5281 sayılı Kanun (RG. 31.12.2004, S. 25687(M3)).

⁵¹³ Ay, s. 164.

faizleri gibi menkul kıymetlerden sağlanan gelirler üzerinden yapılan kesintinin %0'a indirilmesi örnek gösterilebilir. O tarihlerde bu indirim gerekeceği olarak yaşanan ekonomik krizler öne sürülmüştür. Ancak ilerleyen yıllarda krizlerin etkileri büyük oranda aşılmış olmasına rağmen rantıye sınıfının baskılarından çekinildiği için kesinti oranlarında artış yapılamamıştır. Hatta 1996 yılı Nisan ayında yapılan Yüksek Planlama Kurulu toplantısında menkul kıymetlerden elde edilen faiz gelirlerinde yapılacak stopajın bir yıl daha ertelenmesi kararı alınarak rantıye sınıfının bir dönem daha gelirlerinden vergi kesintisi yapılması önlenmiş oldu. Hükümet yapılan işlemin iç borçlanmanın rahat yapılabilmesi için yapıldığını söylese de işlemde baskı gruplarının tesirinin yüksek olduğu ortadadır. Tüm bu kararlarda bankacılık lobisinin yoğun baskıları ve tepkileri, yaklaşan seçimler bankacıların "para dövize kaçar" tehditleri etkili olmuştur. Benzeri durumlar iç borçlanma ihtiyacının yüksek olduğu hemen her dönemde gözlemlenmektedir.⁵¹⁴

Görüldüğü üzere bu güçler Hükümetleri önemli ölçüde yönlendirerek lehlerine sonuçlar elde edebilmektedir. Bu kıymetleri elinde tutan sektörlerin başında özellikle bankacılık sektörü gelmektedir. Bankalar yeri geldiğinde hazineden devlet tahvili ve hazine bonusu satın alarak veya almaya zorlanarak devlete finansman imkânı sağlamaktadır. Bazen çok daha yüksek faizlerle piyasada gelir elde edebilecekken karşılıklı çıkar beklentisi içerisinde bankalar siyasi iradeye siyasi irade de bankalara kolaylıklar sağlamaktadır. Genellikle banka sahipleri büyük holdingler olduğu için siyasi iradenin bu güçlü gruplardan çekinmesi doğaldır.

Bu sektörler gözle görülür bir ayrıcalık tanınmaktadır. Bu avantajlı durum yabancı bankaları da hizmet vermek üzere ülkemize çekmiştir.⁵¹⁵ Gittikçe banka sayılarında bir artış gözlemlenmektedir.

Yaşanan krizler sonrası mevduat sahiplerinin bankacılık sektörüne duydukları güven kaybı sebebiyle mevduatlar devlet güvencesi altına alınmış bu iş en çok bankaların işine yaramıştır. Bankaların batması durumunda bankaya para yatıran

⁵¹⁴ Ay, s. 165.

⁵¹⁵ Ülkemizde yabancı bankaların vergilendirilmesi hususunda ayrıntılı bir çalışma için bkz. Levent Başak, *Türkiye'de Yabancı Bankaların Vergilendirilmesi*, İstanbul 2008.

mudiler mevduatlarını devletten almaktadırlar. Bu durum hileli iflaslara yol açabileceği gibi ülkemizde de batırılmış bankaların bir kısmına devlet el koymak zorunda kalmış içi boşaltılmış bankalar devletin kucağına yüklü bir zarar bırakmıştır.⁵¹⁶

J. Sporcu ve Spor Kulüplerinin Lobisi

Günümüzde ücretlere uygulanan vergi oranları %15'den başlayıp, % 35'e kadar artan oranlı bir şekilde uygulanmaktadır. Ancak sporcular için özel bir düzenleme yapılmış ve bunlara ödenen transfer ücretleri ile sporculara ücret olarak yapılan ödemeler 31.12.2007 tarihine kadar GVK'nın geçici 64. maddesi ile gelir vergisinden müstesna tutulmuştu. 31.12.2007 de uygulama süresi dolunca 2008 yılında 5766 sayılı Kanunla⁵¹⁷ GVK'na eklenen geçici 72. madde ile yeniden düzenlenmiş, süre 10 yıl uzatılmış ve 31.12.2017 tarihine kadar yeniden müstesna tutulmuştur. Bu ücretler üzerinden daha önce yalnızca %15 oranında gelir vergisi tevkifatı yapılmakta iken yeni halinde en üst ligler için %15, ün üst altındaki lig için %10, diğer ligler için %5 şeklinde düzenlenmiş, alt ligler için kapsam daha da genişletilmiştir.⁵¹⁸

Bu şekilde sporcuları vergiden muaf tutarak onlara ayrıcalıklı bir durum uygulanması ve bunda da ısrar edilmesi, sporcu transfer ücretlerinin milyon dolarları bulduğu günümüzde anlaşılması oldukça güç bir durumdur. Zira asgari ücret bile vergiye tabiyken sporcuların vergi ödememesi sistemin çarpıklığını göstermektedir. Öyle anlaşılmaktadır ki spor kulüplerinin de siyasi irade üzerinde ciddi bir baskı grubu olduklarına bu durum bir kanıt niteliğindedir.⁵¹⁹

Yine benzer şekilde sporcuların aldıkları transfer ücreti ve teşvik primlerinden meydana gelmiş vergi borçları için 1963 yılında 252 sayılı "Spor Kulüplerinin Oyuncularına ve Karşı Kulüplere Şimdiye Kadar Ödenmiş Bulunan Transfer Ücretleri ve Teşvik Primlerinden Oluşan Vergi Borçlarının Bir Defaya Mahsus

⁵¹⁶ Ay, s. 168.

⁵¹⁷ Bkz. 04.06.2008 tarih 5766 sayılı Kanun (RG. 06.08.2008, S. 26898(M1)).

⁵¹⁸ Bkz. Maliye Bakanlığı 267 Seri No'lu GVK Genel Tebliği (RG. 24.06.2008, S. 26916)

⁵¹⁹ Ay, s. 171.

Olmak Üzere Affi Hakkında Kanun”⁵²⁰ çıkarılarak sporcuların zaten çok bir şey ifade etmeyen vergi borçlarına af çıkarılması eski tarihlerden beri spor kulüplerinin baskı grubu niteliğini göstermektedir. Benzeri uygulamalar sonraki dönemlerde de görülmüştür. Örneğin 2004 yılında GSGM teşkilatınca tescil edilmiş olan ve Türkiye’de sportif alanda faaliyet gösteren spor kulüplerinin, Maliye Bakanlığına bağlı vergi dairelerine ödenmesi gereken VUK kapsamına giren vergi, resim, harç, fon payı ve bunlara bağlı vergi cezaları, gecikme faizleri, gecikme zamları gibi vadesi geldiği halde ödenmemiş olanlar teminat hariç 6183 sayılı AATUHK’un 48. maddesinde aranılan şartlar çerçevesinde müracaat tarihinden itibaren 5 yılı aşmamak üzere ve uygulanmakta olan tecil faizi oranının 1/6’sı dikkate alınmak suretiyle tecil edilebilir şeklindeki hükmü ile borçları ertelenmiştir. Son olarak 2011 yılında çıkarılan bir mali af kanunu niteliğindeki 6111 sayılı Kanunla GSGM, TFF ve özerk spor federasyonlarınca tescil edilmiş olan ve Türkiye’de sportif alanda faaliyette bulunan spor kulüplerince bu Kanun kapsamında ödenmesi gereken tutarlarının ikişer aylık dönemler halinde azami kırkiki eşit taksitte ödenebileceğini belirtmiştir.⁵²¹ Yine bu örneklerden de spor kulüpleri ve sporcuların güçlü bir lobiye sahip oldukları görülmektedir.

Eskiden sportif faaliyetleri desteklemek amacıyla getirilmiş olduğu savunulabilecekken günümüzde milyon dolarları bulan transfer ücretlerine böylesine düşük oranda vergi uygulanması oldukça düşündürücüdür. Bu durumda kulüp başkanlarının genellikle çok güçlü kişiler olmasının ve bu güçlü kişilerden siyasi iradelerin çekinmelerinin payı vardır.

Sporcu ücretlerin yanı sıra spor kulüplerinin de yüzlerce milyon doları bulan kazançları kurumlar vergisinden muaf tutulmuştur. Kurumlar Vergisi Kanununun 7. maddesinin 8. bendi “...*beden terbiyesi teşkilatına dâhil derneklere veya kamu idari ve müesseselerine ait idman ve spor müesseseleri ile sadece idman ve spor faaliyetlerinde bulunan anonim şirketler kurumlar vergisinden muaftır.*” şeklindedir. Buna göre kulüplerin muafiyet kapsamı içerisindeki gelirleri: stat maç hasılatı, stat

⁵²⁰ Bkz. 13.06.1963 tarih 252 sayılı Kanun (RG. 19.06.1963, S. 11432(M1)).

⁵²¹ Yıldız, s. 14.

kira gelirleri, isim hakkı gelirleri, radyo ve TV yayın gelirleri, forma reklam gelirleri, saha içi reklam gelirleri, sponsorluk gelirleri, spor tesislerindeki sadece izleyicilere hizmet veren büfe gelirleri olarak sayılabilir.

K. Avukatların Lobisi

Avukatların lobi gücü hakkında uzun yıllar kurulmasına izin vermedikleri yeminli mali müşavirlik müessesesinin oluşturulmasındaki süreç anlatılırken değinilmişti.⁵²² Bilindiği üzere serbest avukatlık faaliyetinde bulunan avukatlar GVK'nın "gelirin unsurları" başlıklı 2. maddesinin 4. bendinde yer alan serbest meslek kazancına göre vergilendirilmektedir. Öte yandan, 1136 sayılı Avukatlık Kanununa⁵²³ göre avukatların yanında çalışan başka bir avukat sigortalı ve ücretli olarak çalışabilmekte ve sadece elde ettiği ücretten, ücretlerin vergilendirilmesi esasına göre vergilendirilmektedir.⁵²⁴

1996 yılında bu duruma önlem olarak Maliye Bakanlığı avukatların yanında yalnızca yardımcı elemanlarının çalıştırılabileceğini belirtmiş; bir avukatın yanında diğer bir avukatın çalıştırılması halinde bu durumun birleştirilmiş avukatlık bürosu olarak kabul edilmesi gerektiğini öngörmüştür. Buna bağlı olarak her bir avukatın kazancının ayrı ayrı serbest meslek kazancı olarak kabul edileceğini ve bu şekilde vergilendirileceğini düzenlemiştir. Avukatların haklarını korumakla görevli baskı grubu Barolar Birliği hemen devreye girerek gerek Adalet Bakanlığı gerekse Maliye Bakanlığı nezdinde girişimlerde bulunmuş ve bu durumun düzeltilmesi için görüşler bildirip, çeşitli baskılar oluşturmuştur. Sonuç olarak avukatların lehine karar çıkarmayı başarmışlardır. Ayrıca yapılan işlemin hukuksuz olduğu gerekçesiyle Danıştay'a müracaat ederek de yargı organlarını harekete geçirmişlerdir. Baskılara dayanamayan Maliye Bakanlığı yine aynı yılda yayınladığı 196 Seri No'lu Genel

⁵²² Bkz. yuk. Üçüncü Bölüm-A-3

⁵²³ Bkz. 19.03.1969 tarih 1136 sayılı Kanun (RG. 07.04.1969, S. 13168).

⁵²⁴ Tacettin Usta, Türkan Yeşilyurt, "Avukatların Vergilendirilmesi" *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2000/3, 2000, s. 161.

Tebliğ⁵²⁵ ile bir avukatın yanında ücretli olarak başka bir avukatın çalışmasına imkân tanınmıştır.⁵²⁶

Avukatlar, serbest meslek kazancı kapsamında daha yüksek miktarda vergilendirilebilecekken ücretli olarak daha düşük vergi ödeme imkânına oluşturdukları bu baskı sayesinde ulaşmışlardır. Bakanlığın vermiş olduğu bu karar, baskı gruplarının bürokratlar üzerindeki etkilerine de bir örnek teşkil etmektedir.

⁵²⁵ Bkz. Maliye Bakanlığı 196 Seri No'lu GVK Genel Tebliği (RG. 27.03.1996, S. 22593)

⁵²⁶ Ay, s. 173.

SONUÇ

İnsan gözünü dünyaya açtığı andan itibaren toplumsallık güdüsünün etkisiyle sürekli gruptan gruba geçer. Kişinin grup dışında tek başına yaşayarak hayatını sürdürmesi düşünülemez. Modern toplumlarda kişileri örgütlenmeye iten ana neden ya iktidarı ele geçirmek ya da iktidarın kendi çıkarlarına uygun yönde karar almasını sağlamaktır. Sanayi devriminin getirdiği yeni toplumsal düzenleme ve karmaşık ekonomik yapı da, artık kişi - iktidar diyalogunu değil, bu yeni ortama uygun olarak ortaya çıkan gruplarla - iktidar arası bir diyalogun kurulmasını zorunlu kılmıştır.

Parlamentoların doğuşu sırasında kralların güçlerine son verilmesi gibi büyük bir adımın atılmış olması, parlamentolara dönemin şartları gereği önemli bir anlam yüklemiştir. Kralların ilk sınırlandırılan yetkisi olan vergilendirme yetkisi, artık parlamentolara bırakılmıştır. Halkın kendi kendini yönetmesi olarak tanımlanan demokrasi kavramı tüm dünyada yerleşmeye başladıkça, bu sefer de önemi artan parlamentolarda temsilci olma yarışı başlamıştır. Bu yarışma politika, siyaset adını almıştır.

Yarış temsilci olmak isteyenle seçeni karşı karşıya getirmiş, karşılıklı bir çıkar çatışması veya çıkar ilişkisi başlamıştır. Seçen kendi isteklerini dile getirirken, seçilmek isteyen de bir takım vaatler vermeye başlamıştır. Ancak toplumlar kalabalıklaştıkça, bireyler de artık bireysel olarak istemeye güçleri yetmeyen taleplerini bir takım gruplara dâhil olarak istemeye başlamışlardır.

Politikanın içinde bulunduğu rekabet ortamı, siyasileri davranışlarında devamlı olarak oy kaybı veya kazancı hesabı yapmaya mecbur bırakmaktadır. Siyasetçi, bir süre sonra artık bu noktada, davranışının ahlaki olup olmadığını dahi sorgulamaya fırsat bulamaz çünkü ahlaki bulmadığı için toplum tarafından istenen bir davranışı gerçekleştirmediği takdirde, bir başka siyasetçi gereğini yerine getirir ve seçimi o kazanır. Bu yüzden mevcut sistemde siyasetçinin yapması gereken, vatandaş ne istiyorsa onu vermek veya veriyor gibi görünmektir. Bu nedenle genellikle kişilerin kendi hayatlarını yönlendirirken göz önünde bulundurduğu ahlaki kurallar başka, devleti yönetirken başka olmuştur.

Kimi ekonomistlerin rant kollama olarak adlandırdıkları bu durumun ekonomik, siyasi ve sosyal maliyetleri yüksektir. Büyüme ve gelişmenin yavaşlaması, ekonomik faaliyetlerin önem sırasının değişmesi, gelir dağılımının bozulması, devletin büyümesi, yolsuzlukların artması, devlete olan güvenin zayıflaması vb. maliyetler sayıldığında konunun ne denli önemli olduğu göze daha iyi çarpmaktadır.

Bu gelişmeler ışığında, oy kaygısı yaşayan siyasetçi ile bürokrat ve baskı gruplarının toplumsal yapıda bir arada yer almaları sonucu yürütme organı ve idare bir karar almadan önce baskı gruplarının görüşlerine başvurmaya başlamışlardır. Aksi halde zaten baskı grupları lobicilik faaliyetleri ile yasama ve diğer organları etkileme çabası içine girerler.

Baskı grupları, kanun tasarıları veya teklifleri hazırlayabilmekte, tasarı veya tekliflerin yasama organında görüşülmeleri sırasında parlamenterler üzerinde baskı uygulayabilmekte, kanunlaşması sonrası uygulamada bürokratlar üzerinde baskı uygulayabilmekte ve son olarak da henüz amaçlarına ulaşamamışlarsa yargı yoluna başvurarak çıkarlarına uygun hale getirmeye çalışabilmektedir.

Baskı grupları demokratik hayatın vazgeçilmez unsurlarındandır ancak her zaman toplum yararına sonuç doğuracak diye de bir kural yoktur. Kimi zaman çoğunluğun alınmasını istemeyebileceği bir kararın alınmasına da vesile olabilirler ve ekonomik anlamda etkin olmayan bir karar çıkmış olabilir.

Buna rağmen, siyasetçiler baskı gruplarının isteklerini göz ardı edemezler. Hatta bazı baskı gruplarının güçlerinin büyüklüğü nedeniyle onlarla sıkı ilişkiler içerisinde olmak zorundadırlar. Aksi takdirde baskı gruplarının siyasetçiler üzerindeki tehditleri gerçek olur. Ülkemizde bu duruma benzer bir olay 1961 seçimlerinde yaşanmış, Türk-İş 9 milletvekilinin seçim bölgesinde faaliyet göstererek, bu milletvekillerinin işçi ve toplum aleyhine çalıştıkları propagandasını yaparak, seçilememelerini veya adaylıktan çekilmelerini sağlamıştır.

Devlet 1929 Büyük Buhran sonrası kendisine yüklenen yeni görevleri yerine getirebilmek için daha fazla kamu harcaması yapmaya başlamıştır. Bu devletin büyümesi demektir. Büyüyen devletin de haliyle daha büyük ihtiyaçları olacaktır ve giderlerin finansmanı sorunu her geçen gün biraz daha ağırlık kazanmaktadır. Devletin giderleri finansman için eskisi gibi ganimet vb. gelirleri kalmadığından, en büyük gelir kaynağı vergidir. Vergi ise direk vatandaşların cebinden çıkması nedeniyle devlet ile vatandaşları sık sık karşı karşıya getirmekte, demokratik, parlamenter sistemlerde de siyasetçiler tarafından kullanırken çok sevilen ancak toplanırken son derece çekinilen bir kaynak haline gelmiştir.

Hem vergi vatandaşların cebinden nakdi olarak çıktığından, kendi menfaatini düşünen baskı gruplarının bu konuda yoğun şekilde etkileme çabalarına girişmeleri oldukça doğaldır. O halde, baskı grupları ile devlet arasında bazı vergi kanunlarının yasama, yürütme ve yargı aşamalarında karşı karşıya geldiğinin birçok göstergesi mevcuttur. Ülkemizde bunlardan bazılarına; basit usul uygulamasının yaygınlığı ve servet beyanı uygulamasına geçemeyişimiz, sürekli değişen KDV oranları, tarım sektörünün kalabalık yapısından her zaman çekinilmesi, sıklıkla mali af çıkar beklentisi gibi konular örnek gösterilebilir. Bunların yanı sıra güçlü grupların vergilendirilmeleri, bankalara tanınan iyileştirmeler, vb. uygulamalar da yine baskı gruplarının tesirinin yüksek olduğu durumlara örnektir.

Özellikle ülkemizde vergi belki de en çok şikâyet edilen konulardan birisidir. Bunun altında yatan gerekçe, gelişmiş bazı batı toplumlarında olduğunun aksine ülkemizde devletin, insanın hizmetkârı gibi değil, efendisi, babası gibi paternalistik bir devlet yaklaşımına sahip olunmasıdır. Devlet vatandaştan topladığı vergiyi, vatandaşın ona gönül rahatlığı ile verebileceği bir hizmet sunamamaktadır. Bu nedenle ülkemizde vergi ahlakının oluşabilmesi için öncelikle devleti daha iyi hizmet sunabilecek etkin bir yapıya kavuşturmak gerekmektedir. Bunun yolu da devlete bakış açısının, daha fazla büyümek yerine, daha verimli çalışabilmek için daha küçük çapta olmasını sağlamaktan geçmektedir.

Küçülen devlet yapısı ile birlikte harcamalar azalacak, harcamaların azalması bütçe açıklarını azaltacak, devlet borçlanması azalacak, faizler düşecek, yatırımlar artacak, ulusal para değeri kazanacak, enflasyon gerileyecek, gelir dağılımı daha dengeli bir hal alacaktır.

Devletin bu şekilde değişiminden sonra vergiye daha az ihtiyaç olacak, böylece pek çok yönden avantajlı ve adaletli sayılabilecek tek vergi uygulamasına da belki geçilebilecektir. Ama her şeyden önce toplumu koruyan en üst norm değeri olan Anayasa ile toplumu devletten gelebilecek zararlara karşı korunması gerekmektedir. Özetle, toplumsal refaha ulaşmak için, devlet kontrol altına alınmalı ve fazla büyümesine engel olunmalıdır.

Sonuç olarak, topluma zarar da verebildiği görülen, ancak bir demokratik unsur olan baskı gruplarının, devlete daha fazla ekonomik, siyasi ve sosyal anlamda maliyetler yüklememesi için, acil çözüm bulunması gerekmektedir. Bu bağlamda, öncelikle pek çok ülkede uygulandığı gibi baskı grupları ile temsilcilerin bir araya gelmelerini belirli şartlara bağlayan yasal düzenlemeler yapılması yerinde olacaktır. Bu şekilde pazarlık mekanizması bir nebze azaltılabilir ve sağlıklı ilişkilerin varlığının önüne geçilebilir.

KAYNAKLAR

- ABADAN, Nermin; “Devlet İdaresinde Menfaat Gruplarının Rolü”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: XIV, S. 5, Mart 1959, s. 233-248.
- ACAR, Mustafa; *Piyasa Devlet ve Müdahale*, Ankara 2005.
- AKAD, Mehmet; *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri*, İstanbul 1976.
- AKAD, Mehmet / DİNÇKOL, Bihterin Vural; *Genel Kamu Hukuku*, İstanbul 2009.
- AKDOĞAN, Abdurrahman; *Kamu Maliyesi*, 9. bs., Ankara 2003.
- AKSOY, Necdet; *Sivil Toplum ve Baskı Grupları*, İstanbul 2008.
- AKTAN, Coşkun Can; *Anayasal İktisat*, Ankara 2002.
- AKTAN, Coşkun Can; *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi*, İstanbul 1992.
- AKTAN, Coşkun Can; “Görünmez Ayak ve Milletlerin İsrافی,” *Yasal Soygun, Çıkar Grupları ve Rant Kollama*, edt. Coşkun Can AKTAN, İstanbul 2003, s. 15-34.
- AKTAN, Coşkun Can; “Keynezyen İktisat Okulu'nun Eleştirisi” *Yeni İktisat Okulları*, Ankara 2004, s. 21-52.
- AKTAN, Coşkun Can / DİLEYİCİ, Dilek; “Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri” *Anayasal İktisat*, edt. Coşkun Can AKTAN, Ankara 2002, s. 35-64.
- AKTAN, Coşkun Can / DİLEYİCİ, Dilek; “Demokrasi Eleştirileri ve Kamu Tercihî Perspektifinden Demokrasinin Başarısızlığı”, *Modern Politik İktisat Kamu Tercihî*, eds. Coşkun Can AKTAN / Dilek DİLEYİCİ, Ankara 2007, s. 123-152.
- AKTAN, Coşkun Can / AY, Hakan / ÇOBAN, Hilmi; “Siyasal Karar Alma Sürecinde Çıkar Grupları”, *Modern Politik İktisat Kamu Tercihî*, eds. Coşkun Can AKTAN / Dilek DİLEYİCİ, Ankara 2007, s. 201-230.
- AKYOL, M. Emin; “Devlet Tahvili ve Hazine Bonosu Gelirlerinin Vergilendirilmesi ve 4710 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenleme”, *Vergi Dünyası Dergisi*, S. 247, 2002, s. 16-20.

- ALTAY, Asuman; “Rant Kollama, Demokrasi ve Ekonomik Gelişme” *Yasal Soygun, Çıkar Grupları ve Rant Kollama*, edt. Coşkun Can AKTAN, İstanbul 2003, s. 105-117.
- ARIOĞLU, Osman; “Hayat Standardı Uygulaması”, *Vergi Dünyası Dergisi*, S. 247, 2002, s. 29-36.
- ARON, Raymond; *Demokrasi ve Totaliterizm*, çev. Vahdi HATAY, 2. bs., Ankara 2011.
- ASLAN, Memduh; *Türk Vergi Sisteminde Cezai Yaptırımların Etkinliği*, Ankara 2008.
- ASLAN, Seyfettin / GÜL, Cengiz; “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Baskı Grupları” *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 5 S. 1, 2004, s. 85-100.
- ASLAN, Sinan; *Repo İşlemlerinin Muhasebeleştirilmesi ve Vergilendirilmesi*, Ankara 1997.
- ATAY, Ender Ethem; *İdare Hukuku*, 3. bs., Ankara 2012.
- AY, Hakan; *Vergi Politikaları ve Baskı Grupları*, 2. bs., Ankara 2008.
- BASTIAT, Frederic; *Hukuk*, çev. Yıldray ARSAN, Ankara 2003.
- BAŞAK, Levent; *Türkiye’de Yabancı Bankaların Vergilendirilmesi*, İstanbul 2008.
- BIYIK, Recep; “Devlet Tahvili ve Hazine Bonosu Faizleri Üzerinden Yapılan Stopajın Mahsubu” *Vergi Dünyası Dergisi*, S. 221, 2000, s. 26-30.
- BİLİCİ, Nurettin; *Vergi Hukuku*, 30.bs., Ankara 2012.
- BUCHANAN, James McGill; “Piyasada ve Rey Mekanizmasında Ferdi Seçim”, çev. S. Yenal Öncel, *Maliye Teorisi ve Politik İktisat James M. Buchanan’dan Seçilmiş Makaleler*, İstanbul 1966, s. 81-94.
- BULUT, Nihat; “1982 Anayasası Çerçevesinde Türkiye’de Siyasal Katılım”, Yayınlanmamış DT, MÜSBE, 1998.
- COŞKUN, Sabri; *Türkiye’de Zirai Kazancın Vergilendirilmesi*, Ankara 1971.
- ÇAHA, Havva; “Rant Kollayan Bir Topluma Doğru” *Yasal Soygun, Çıkar Grupları ve Rant Kollama*, edt. Coşkun Can AKTAN, İstanbul 2003, s. 45-87.

- ÇOMAKLI, Şafak Ertan; “Baskı Gruplarının Siyasal Partilerle İlişkileri”, *Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama*, edt. Coşkun Can AKTAN, İstanbul 2003, s. 157-184.
- DEMİRCAN, Esra Siverekli; “Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi” *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, S. 21, 2003, s. 97-116.
- DEMİRLİ, Yunus; *Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Reformları ve Türkiye’de Gelir Üzerinden Alınan Vergiler Açısından Değerlendirme*, Ankara 2011.
- DİNLER, Zeynel; *İktisat*, 4. bs., Bursa 2011.
- DOĞAN, Zeki / BESEN, Ramazan; *Vergi Aflarının Mükellefler Üzerindeki Etkisinin Tespitine İlişkin Bir Araştırma*, Ankara 2008.
- DONAY, Süheyl; *Ceza Mahkemesinde Yargılanan Vergi Suçları*, İstanbul 2008.
- DUVERGER, Maurice; *Politikaya Giriş*, çev. Semih TİRYAKİOĞLU, İstanbul 1978.
- DÜLGER, Cumhuri; “Bütçe Sürecinde Baskı Grupları”, Yayınlanmamış YLT, AÜSBE, 1999.
- ERDOĞAN, Mustafa; *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 5.bs., Ankara 2008.
- ERDOĞAN, Mustafa; *Anayasal Demokrasi*, 8. bs., Ankara 2010.
- ERGİNAY, Akif; *Kamu Maliyesi*, 15. bs., Ankara 1994.
- ERKİN, Gözde; “Vergilendirme Yetkisinin Tabi Olduğu Anayasal İlkeler” *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2012/3, 2012, s. 235-249.
- GENÇ, Süleyman / YARGICI, Akman; *Örneklerle Açıklamalı Mali Af Kanunu, Yeniden Değerleme, Hayat Standardı Esası*, İstanbul 2008.
- GÖZLER, Kemal; *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 14. bs., Bursa 2013.
- GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel; *İdare Hukukuna Giriş*, 17. bs., Bursa 2013.
- GÜLBAŞ, Ekrem Erdinç; “Liberal Demokrasilerde Karar Alma Sürecinde Baskı Grubu Olarak Lobilerin Rolü: ABD Örneği”, Yayınlanmamış DT, MÜSBE, 2007.
- GÜNDAY, Metin; *İdare Hukuku*, 10. bs., Ankara 2011.
- GÜRAN, Tevfik; *İktisat Tarihi*, İstanbul 1999.

- HAYEK, Friedrich August von; “Liberal Bir Devletin Anayasası”, çev. Mustafa ERDOĞAN, *Sosyal ve Siyasal Teori*, 2. bs., edt. Atilla YAYLA, Ankara 1999, s. 187-192.
- HEYWOOD, Andrew; “Demokrasi”, çev. Bican ŞAHİN, *Sosyal ve Siyasal Teori*, 2. bs., edt. Atilla YAYLA, Ankara 1999, s. 67-84.
- İBA, Şeref; *Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği*, Ankara 1997.
- KABOĞLU, İbrahim Ö.; *Anayasa Hukuku Dersleri*, 8. bs., İstanbul 2012.
- KANUNLAR: TÜM VERGİ KANUNLARI, Oluş Yayınları, 21.bs., Ankara, 2008.
- KAPANİ, Münci; *Politika Bilimine Giriş*, 17. bs., Ankara 2005.
- KAYADEMİR, İbrahim; “Baskı Grupları ve Bir Baskı Grubu Olan Ziraat Odalarının Tarım Politikasına Etkileri”, Yayınlanmamış YLT, NÜSBE, 2007.
- KIRBAŞ, Sadık; *Vergi Hukuku Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar*, 19. bs., Ankara 2012.
- KIZILOT, Şükrü; *Servet Beyanı Uygulaması*, 3.bs., Ankara 1983.
- KIRMANOĞLU, Hülya; *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul 2007.
- KİTAPÇIOĞLU, Tülay; “Baskı Grupları ve Demokrasi” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 2013/106, 2013, s. 357-392.
- KUMRULU, Ahmet; “Türkiye’de Vergi Politikası Gelişmeleri: Karar Alma Süreci ve Sapmalar (1950-1985)” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt. XL, S. 1-4, 1988, s. 193-235.
- KUZU, Burhan; “Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü ve Memleketimizdeki Duruma Kısa Bir Bakış”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: LI, S. 1-4, 1985, s. 65-136.
- KÜÇÜK, Adnan; *Anayasa Hukuku*, 2. bs., Ankara 2012.
- MEYNAUD, Jean; *Politikada Baskı Grupları*, çev. Semih TİRYAKİOĞLU, İstanbul 1975.
- MİLL, John Stuart; *Hürriyet Üstüne*, çev. Mehmet Osman DOSTEL, Ankara 2003.
- MUTLU, Abdullah; *Tanzimattan Günümüze Türkiye’de Vergileme Zihniyetinin Gelişimi* Ankara 2009.
- NADAROĞLU, Halil; *Kamu Maliyesi Teorisi*, 11. bs., İstanbul 2000.

- ÖNCEL, Mualla / KUMRULU, Ahmet / ÇAĞAN, Nami; *Vergi Hukuku*, 21. bs., Ankara 2012.
- ÖZALP, Ali; “Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve Siyasal Bakımdan Önemi”, Yayınlanmamış Dernekler Denetçiliği Yeterlilik Tezi, İBDDDB, 2008.
- ÖZBUDUN, Ergun; *Siyasal Partiler*, 3. bs., Ankara 1979.
- ÖZBUDUN, Ergun; *Türk Anayasa Hukuku*, 13. bs., Ankara 2012.
- ÖZER, Atilla; “Baskı Gruplarının Gelişimi, Sınıflandırılması ve Faaliyetleri”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 1996/4, 1996, s. 533-539.
- ÖZKARA, Mehmet; *Türk Vergi Sisteminde İstisna ve Muafiyet Uygulamalarının Vergilemenin Mali Amacı Bakımından Değerlendirilmesi*, Eskişehir 2004.
- ÖZGÜVEN, Ali; *İktisadi Düşünceler-Doktrinler ve Teoriler*, İstanbul 1992.
- PEHLİVAN, Osman; *Vergi Hukuku*, Trabzon 2011.
- SAĞLAM, Dündar; “Rant Arayışı” *Yasal Soygun, Çıkar Grupları ve Rant Kollama*, edt. Coşkun Can AKTAN, İstanbul 2003, s. 35-44.
- SAKAL, Mustafa; “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, S. I, 1998, s. 211-230.
- SAVAŞ, Vural Fuat; *Anayasal İktisat*, İstanbul 1989.
- ŞAHİM, Tarık; *Siyasi Katılım ve Baskı Grupları*, Ankara 1994.
- ŞENYÜZ, Doğan; *Vergi Ceza Hukuku*, 6. bs., Bursa 2012.
- TOPÇU, Adnan; “Siyasal Karar Alma Organları Üzerinde Çıkar ve Baskı Gruplarının Etkileri”, Yayınlanmamış YLT, AKÜSBE, 2006.
- TOPTAŞ, Ülker; *Türk Vergi Sisteminde Götürü Vergileme ve Esnaf - Sanatkar Kesimi*, Ankara 1996.
- TURAN, İlter; *Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar*, İstanbul 1987.
- TÜLEN, Hikmet; “3.10.2001 Tarihli ve 4709 Sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: V, S. 1-4, 2001, s. 191-244.

- TÜRKİYE TİCARET ODALARI, SANAYİ ODALARI VE TİCARET BORSASI BİRLİĞİ, “*Servet Beyanı Yerine Düşünülen “Özel Durum Bildirimi” Hakkında Görüş ve Tekliflerimiz*” Ankara 1967.
- ULUATAM, Özhan / METHİBAY, Yaşar; *Vergi Hukuku*, 5. bs., Ankara 2001.
- ULUATAM, Özhan / TAŞ, Ramazan / DİKMEN, Meltem Kayıran; *Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi - Türk Harb-İş Sendikası İçin Hazırlanmış Rapor*, Ankara 1995, s. 11.
- USTA, Tacettin / YEŞİLYURT, Türkan; “Avukatların Vergilendirilmesi” *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2000/3, 2000, s. 161-176.
- ÜNSAL, Erdal M.; *Mikro İktisat*, 4. bs., Ankara 2001.
- YALÇIN, Hasan; *Gelir ve Kurumlar Vergisi Uygulamasında Muafiyet ve İstisnalar*, İstanbul 1997.
- YAYLA, Atilla; *Siyaset Teorisine Giriş*, 4. bs., Ankara 2004.
- YAYLA, Atilla; *Siyasi Düşünceler Sözlüğü*, 3. bs., Ankara 2005.
- YILDIZ, A. Murat; *Soru ve Tablolarla 6111 Sayılı Torba Kanundan Çıkan Mali Af*, Mersin 2011.
- YÜREKLİ, Sabahattin; “Bakanlar Kurulunun Vergilendirme Yetkisi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 1, S. 2, 1997, s. 281-292.

İNTERNET KAYNAKLARI

- *<http://www.ikademi.com/endustri-iliskileri/93-sendikalarin-uye-sayisinda-azalma-nedenleri-ve-sendikalarin-izledikleri-yeni-politika.html>, (20.03.2012).
- *http://www.mevzuatbankasi.com/portal/konuk_yazarlar/mevzuat.asp?kategori=10&id=1300 (27.05.2013).
- * http://www.yasaryakis.net/meclis_konusmalari/Mulkiye_11.doc (20.03.2012).
- *<http://tarihlervekulturler.blogcu.com/lubnanin-kurulusu-ve-tarihi/5009064> (04.04.2012).
- *http://en.wikipedia.org/wiki/Prohibition_Party#History (04.04.2012)
- *<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/293944.asp> (04.04.2012).
- *http://en.wikipedia.org/wiki/Trades_Union_Congress (20.03.2012).
- *http://www.tuc.org.uk/the_tuc/index.cfm?mins=2&minors=2&majorsubjectID=19 (20.03.2012).
- *<http://tr.wikipedia.org/wiki/Demokrasi> (31.03.2012).
- *<http://www.sendika.org/2008/05/ciftci-sendikalari-konfederasyonu-ciftci-sen-kuruldu/> (21.05.2013).
- *<http://www.ntvmsnbc.com/id/24944831/> (21.05.2013).
- *<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/22377621.asp> (21.05.2013).
- *<http://www.konhaber.com/yeni/haber-87527-EKONOMI-Ciftcilerin-kredi-borclarina-erteleme.html> (21.05.2013).
- *<http://www.istanbul.edu.tr/idarehukuku/belgeler/AYMkolluk.pdf> (27.05.2013).
- *<http://www.posta.com.tr/ekonomi/HaberDetay/Vergisini-odemeyenleri-aciklayacak.htm?ArticleID=127591> (30.05.2013).

- *<http://www.sabah.com.tr/Dunya/2012/06/23/italyan-mafyasina-2nci-operasyon> (21.05.2013).
- *http://tr.wikiquote.org/wiki/Frederic_Bastiat (17.04.2012).
- * [http://tr.wikipedia.org/wiki/K%C4%B1r%C5%9Fehir_\(il\)](http://tr.wikipedia.org/wiki/K%C4%B1r%C5%9Fehir_(il)) (21.05.2013).
- * <http://tdkterim.gov.tr/bts/> (17.04.2012).
- * <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028> (21.05.2013)
- * http://tr.wikipedia.org/wiki/Enis_Yal%C4%B1m_Erez (20.06.2013)
- * http://www.akademiktisat.net/calisma/kamu_yonetim/baski_grup_ekaplan.htm (20.06.2013)
- * http://tr.wikipedia.org/wiki/Sivil_itaatsizlik (21.06.2013)
- * https://tr.wikipedia.org/wiki/1929_D%C3%BCnya_Ekonomik_Bunal%C4%B1m%C4%B1 (20.06.2013)
- * [http://tr.wikipedia.org/wiki/Kanun_\(hukuk\)](http://tr.wikipedia.org/wiki/Kanun_(hukuk)) (20.06.2013)
- * <http://tr.wikipedia.org/wiki/Parlamento> (E.T. 20.06.2013)
- * <http://parlamento.nedir.com/> (E.T. 20.06.2013)
- *http://www.dernekler.gov.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=148%3Ayllara-goere-faal-dernek-saylar-adet&catid=52%3Agrafikler&Itemid=67&lang=tr (E.T. 20.04.2013)
- * <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=727&l=1> (E.T. 20.05.2013)
- * <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> (E.T. 20.05.2013)
- * <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=10539063&yazarid=82> (E.T. 27.05. 2013)
- *<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028> (E.T. 10.06.2013)
- *http://www.anayasa.gen.tr/bakanlar_kurulu.htm (E.T. 20.06.2013)