

BANKA VE

# EKONOMİK YORUMLAR

# 8

AYLIK DERGİ  
YIL : 36  
AĞUSTOS 1999  
•  
1.000.000 LİRA



- ANAYASAL VERGİ DÜZENİNE ELEŞTİRİSEL BİR YAKLAŞIM
- KAYITDIŞI İSTİHDAM
- ENFLASYON HEDEFİNİN BELİRLENMESİ  
(PARA POLİTİKASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRME)
- AVRUPA BİRLİĞİ FONLARI VE KREDİLERİ

# Yeni Clio

Dünyanın öbür ucuna gitmek için  
Clio'dan başka hiçbir şeye ihtiyacınız yok.



## Yeni Tasarım

Daha kompakt gövde. Daha geniş iç hacim. Işık dolu iç mekân. Sade ama akılcı, zarif göstergeler. Pürüzsüz çizgiler. Mükemmel yol tutuş.

## Yeni Motor

Geliştirilmiş 1.4 ve 1.6 lt. çok nokteli enjeksiyonlu motorlar. Keyifli sürüş, ekonomik tüketim. Geleceğin hızını yaşatan "proaktif" vites kutusu.

## Yeni Clio

Emniyette ve konforunda daha yüksek standartlar. Çift hava yastığı. Elektronik güç dağıtılmış yeni nesil ABS fren sistemi. Yükseklik ayarlı hidrolik direksiyon. Klima. Direksiyondan kumandalı radyo-teyp. Uzaktan kumandalı merkezi kilit. Elektrikli camlar ve dikiz aynaları.



[www.renault.com.tr](http://www.renault.com.tr)

Renault Clio ile ilgili ayrıntılı bilgi için BİLGİ RENAULT MARS'ın (0212) 293 26 26 numaralı telefonunu arayın, ücretsiz 1-1-2 numaralı tuşlara basın.

Renault Clio. Büyüklere ne kaldı? **RENAULT**



## BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR

AĞUSTOS 1999 • YIL: 36 • SAYI: 8 • 1.000.000 LİRA (KDV DAHİL)

**Ekonomik ve Sosyal Yayınlar A.Ş. Adına**  
İmtiyaz Sahibi  
**BÜLEND ÇORAPÇI**

Yazı İşleri Müdürü  
**DR. ÖZTİN AKGÜÇ**

Danışma Kurulu Başkanı  
**ŞİNASI ÇELİKKOL**

Danışma Kurulu

Prof. Dr. Asaf Savaş Akat • Dr. Öztin Akgüç • Prof. Dr. Erdoğan Alkin • Prof. Dr. Güven Alpay • Dr. Orhan Altan • Tevfik Altınok • Prof. Dr. Mustafa A. Aysan • Prof. Dr. Ömer Faruk Battırel • Dr. Metin Berk • Prof. Dr. Ünal Bozkurt • Prof. Dr. Kenan Bulutoğlu • Prof. Dr. Nasuh Bursal • Yavuz Canevi • Ege Cansen • Haluk Ceyhan • Mehmet Gün Çalıka • Özer U. Çiller • Bulend Çorapçı • Ahmet Demirel • Zeki Doşluoğlu • Necdet Durakbaşı • A. Aydın Dündar • Gazi Erçel • Kaşta Erdem • Tarhan Erdem • Oktay Ersoy • Prof. Dr. Cumhur Ferhan • Prof. Dr. Atilla Gönenli • Prof. Dr. Emre Gönenay • Doç. Dr. Seyfettin Gürsel • Prof. Dr. Zeynep Hatiboğlu • Erhan İşıl • Prof. Dr. Haluk A. Kabaaloğlu • Prof. Dr. Müh. Kemal Kafalı • Enan Başer Kafaçoğlu • Y. Doç. Dr. Ahmet S. Kalın • A. Nazif Keyman • Prof. Dr. Yıldırım Kılıç • Prof. Dr. Tamer Koçel • Kemal Kurdaş • Prof. Dr. Kemal Kurtuluş • Prof. Dr. Erol Manisalı • Prof. Dr. Orhan Morgil • Prof. Dr. Erdoğan Moroğlu • Ziya Nebioğlu • Ergin Neng • Alp Orçun • Rahmi Önen • Prof. Dr. İsmail Özaslan • M. Celâlettin Özgen • Ertan Özgür • Tunçay Özlhan • Selâhattin Özmen • Ertuğrul İhsan Özol • Prof. Dr. Ergun Özsunay • Prof. Dr. Merih Paya • Prof. Dr. Relia Poroş • Prof. Dr. Dündar Sağlam • Halit Soydan • Prof. Dr. Mehmet Şükrü Tekbaş • Osman N. Torun • Fikret M. Tuncer • Nezih Tunçşiper • Prof. Dr. Gül G. Turan • Doç. Dr. Şeref Türten • Prof. Dr. T. Güngör Uras • İbrahim Ülkem • Dr. Cüneyt Ülvever • A. Doğan Yalın • Mehmed Tank Yaşa • Doç. Dr. Göksele Yücel • Prof. Dr. Ahmet Yüksel

Yazı Kurulu

Dr. Öztin Akgüç • Doç. Dr. Seyfettin Gürsel • Prof. Dr. Merih Paya • Prof. Dr. Dündar Sağlam • Prof. Dr. T. Güngör Uras

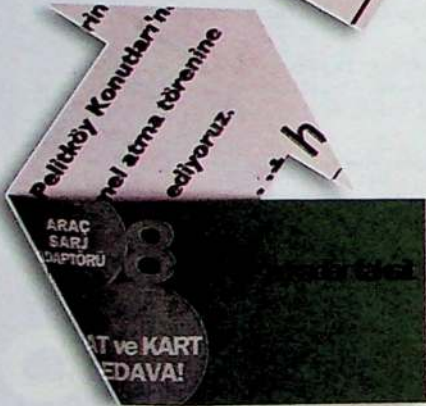
Genel Yayın Yönetmeni  
**MUSTAFA BARIŞ**

## BU SAYIDA

<b>Prof. Dr. Mustafa A. Aysan</b> Vergi Ödemeleri Gecikmemeli .....	3
<b>Yrd. Doç. Dr. Zeynep Arıkan</b> Anayasal Vergi Düzenine Eleştirisel Bir Yaklaşım .....	5
<b>Ekrem Karayılmazlar</b> <b>Dr. Adem Kalça</b> Kayıtdışı İstihdam .....	11
<b>Ekonomik Göstergeler (İç) .....</b>	32
<b>Dr. Aslı Akgüç Alıcı</b> Enflasyon Hedefinin Belirlenmesi (Para Politikası Açısından Değerlendirme) .....	33
<b>Ekonomik Göstergeler (Dış) .....</b>	42
<b>Mustafa Barış</b> Sermaye Piyasası .....	43
<b>Abone Formu .....</b>	52
<b>Hasan Sabır</b> EURO'ya Geçişin Avrupa Birliği Rekabet Sistemine Olası Etkileri .....	53
<b>Rövşen Şabbazov</b> Avrupa Birliği Fonları ve Kredileri .....	58

İdare Yeri: Binbirdirek Mah. Suterazisi Sok. No. 6/2: 34400 Sultanahmet – İstanbul • Tel: (0212) 518 17 32 • Faks: (0212) 518 66 43 Yazışma: P.K. 769; 80005 Karaköy – İstanbul • Açıklama: Dergi'deki yazılar kaynak göstermek koşuluyla alınabilir • Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler, yazarlarına aittir. • 1999 Yıllık Abone (KDV dahil): 12.000.000 TL; Öğrencilere: 8.400.000 TL • Banka Hesap Numaraları (İstanbul): Akbank Nişanca Şubesi 10469-5, İş Bankası Cağaloğlu Şubesi 256319, Yapı ve Kredi Bankası Çemberlitaş Şubesi 2269-9, Ziraat Bankası Beyoğlu Şubesi 768, T. Ticaret Bankası Nuruosmaniye Şubesi 21345 • Baskı: Kurtiş Matbaacılık, Telefon: 518 11 28 • Dizgi: Celal Aydın (0212) 677 65 62 - 520 74 45 • Cilt: Dostlar Ciltivi, Tel: 526 59 24 • Baskı Tarihi: 10 Ağustos 1999 • Genel Dağıtım: Yaysat •





## Yüzde yüz geri dönüş-üm!

'98 yılı Şubat ayında Arthur Andersen tarafından 20 ajans nezdinde yapılan araştırmaya göre, reklamcıların medya planı yaparken ilk tercihleri Hürriyet. Çünkü **"Hürriyet verilen ilanı en çok satışla sonuçlandıran gazete"**. Yani, geri dönüşü en yüksek gazete. Hürriyet'te sözler uçmuyor, tam elli yıldır etkili reklam mesajları olarak hedef kitleye ulaşıyor!

# Başyazı

**Prof. Dr. MUSTAFA A. AYSAN**

*İstanbul Üniversitesi, İşletme Fakültesi Öğretim Üyesi*

## Vergi Önlemleri Gecikmemeli

Vergi tasarısı, 1998 Temmuz sonunda yürürlüğe konan 4369 sayılı "Vergi Reform Kanunu"nun bazı aşırılıklarını düzeltmek amacıyla gütmektedir. Reform kanunu ile uygulamaya konan, "Mali Milat", Maliye Bakanlığı'na verilen "nereden buldun" yetkileri, vergiye tabi gelirler tanımının genişletilmesi, eskiden beri kaynakta kesinti yöntemi ile oldukça etkili biçimde vergilenen faiz gelirlerinin ve telif kazançlarının yıllık beyannamele tabi olmasının zorunlu hale getirilmesi gibi düzenlemelerin, yeni vergi tasarısının kanunlaşması halinde yürürlükten kalkacaktır. Bunun, iş hayatında güven ortamı yaratması ve ekonomiyi canlandırması yönünde etkili olması beklenmektedir. Ekonomi ve işletmeler üzerindeki olumsuz etkileri de kapsayan bir bilimsel araştırma desteklenmeyen vergi düzenlemelerinin, ekonomiye ne denli zarar verebileceğinin önemli bir örneğini, bir yıl içinde yaşayan yöneticilerimiz, bu örneğin verdiği dersleri anımsamalıdır.

Olan olmuş, ekonomi bu deneyimden büyük yaralar almıştır. Bu kötü uygulama, bir ekonomik bunalımı derinleştirmiş, yarattığı güvensizlik ortamında bunalımdan çıkışı da güçleştirmiştir. Şimdi yapılması gereken, ekonomi ve işletmeler üzerindeki bu ayak bağlarının en kısa zamanda ortadan kaldırılmasıdır. Bu yapılmadan, büyük tartışmalar yaratacağı belli olan sosyal güvenlik reformu, uluslararası tahkimin gerektirdiği Anayasa değişikliği ve af gibi yasa tasarılarının meclise sevk edilmesi, yapılacak işi güçleştirmiştir. Bu konuda neyin doğru olduğunu, hükümetin ilk günlerinde yapılan kanunlaştırma çalışmaları göstermiş olmalıdır. İlk günlerde hükümet, sınırlı bir kaç kanunlaştırma çalışması üzerinde yoğunlaşmış ve bu alanlarda büyük başarılar elde etmiştir. Şimdi de, eldeki üç büyük kanun tasarısı için bir öncelik sırası yapılmalı ve sırasıyla tek tasarı üzerinde yoğunlaşarak sonuç alınmalıdır.

Af tasarısının, ekonominin bu halinde meclisten geri alınması gerekir. Bu tasarının kanunlaşması halinde, bizleri büyük bir tehlike beklemektedir. Bu büyük tehlike, bizi bu ekonomik çıkmaza sürüklemiş olan yüksek kamu kesimi açıklarının temel nedeni olan, siyasetçilerimizin, populist uygulamalara yeniden başlaması olasılığının artacak olmasıdır. Ekonominin bu günkü çıkmazı içinde, populist harcama artışları, Milli Gelir'in % 12'sine ulaşan kamu kesimi açığını artıracak, enflasyonu azdıracak, yönetilmesi çok güçleşen devlet borçları yönetimini olanaksız hale getirecektir. Çünkü düştüğümüz bu büyük kamu kesimi açığı olgusunun temelinde, geçmiş dönemin populist harcama furyaları vardır. Sosyal güvenlik, devlet işletmeleri, devlet bütçesi Belediye ve destekleme alımı açıklarının hepsinin temelinde siyasetçinin hesapsız kitapsız yaptığı populist "ikram"lar vardır. Hükümet, bu açıkları azaltma yönünde çalışmaya başlamışken, yeniden populist uygulamalara başlaması, ülkemiz ve insanımız için şanssızlık ve hükümetin ömrü için de olumsuz sonuçlar verecektir.

Hükümetin mecliste sahip olduğu rahat çoğunluk ortamında buna gereksinimi de yoktur. Görüldüğü gibi, Bütçe ve Bankalar kanunlarının çıkarılmasında, bu destek sağlanabilmiştir. Bu meclis, hükümetin, enflasyonu önleyici önlemlerinin desteklemektir. Bu konudaki uygulamalarla enflasyon sınırlanırken, birde iş hayatına canlılık da getirilebilirse, bundan hepimiz yarar sağlayacağız. Af kanunu tasarısı, koalisyonu oluşturan siyasal partilerin seçim bildirgelerinde koydukları önceliklere de aykırıdır. Sadece sınırlı bir "kader kurbanları" çevresini ilgilendiren böyle bir uygulamadan hükümetin vazgeçmesi gereklidir.

Öncelik, vergi önlemlerine verilmeli ve bankalar yasasında olduğu gibi, yoğun bir çalışmayla bu gerçekleştirilmelidir. Maliye Bakanı'nın açıklamalarında belirlenen önlemler, 4369 sayılı kanunun zararlarını önlemek amacını gütmektedir. Bununla birlikte, başka vergi önlemlerine de ekonominin gereksinimi vardır. Enflasyon vergisi ile birlikte ülkemizde, kâğıt üzerinde öngörülen vergiler, varlıklı kişilerde gelirin % 100'ünü aşmaktadır. Bu nedenlerle, vergi oranlarında önemli indirmeler yapması ve düşük oranlarda vergi verenlerin sayılarını artırması gereklidir. Katma Değer Vergisi'nde satış bedelinin % 1'i, % 8'i, % 15'i ve % 23'ü biçiminde uygulanan oranların, % 5 ve 10 gibi düzeylerde ikiye indirilmesi önerisi, geçmiş tartışmalarda yaygın kabul görmüş bulunmaktadır. Benzer biçimde, Kurumlar Vergisi'nde şimdiki % 44 oranından % 25'e indirme olanaklarının araştırılmasını isteyenler vardır. Gelir Vergisi için şimdiki % 15 - % 55 arasındaki vergi dilimi oranlarının (dünyada uygulanan en yüksek oranlardır), % 5 - % 35 aralığına çekilmesi ve denetimin iyileştirilmesi önerileri oldukça yaygındır.

Çok önerilen bu vergi indirimlerinin, Maliye bürokrasisi içinde fazla kabul görmediğini biliyorum. Bu görüşlerden bir çoğunun, bürokrasinin, vergi gelirlerinde düşme tehlikesini önleme çabasına yeterli çare olmadığı da kuşkusuzdur. Çünkü, çoğu zaman yapıldığı gibi, geliri artırmak için yükümlü sayısının artırılması, zaman içinde gerçekleşebilecek bir önlemdir. Oysa bu enflasyon ortamında vergi gelirleri artışına "şimdi gereksinim vardır. Bu konuda kullanılacak önemli bir gelir artışı olanağı, uygulanmakta olan, dolaylı vergilerden birinin, ya da bir kaçının yükseltilmesidir. Örnek olarak, oran indirimi uygulamalarının başlangıcındaki gelir düşüklüğünü gidermek üzere, akaryakıt üzerindeki dolaylı verginin önemli oranda artırılması düşünülebilir.



---

# Görüşler

---

Yrd. Doç. Dr. ZEYNEP ARIKAN

*Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Mali Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi*

---

## Anayasal Vergi Düzenine Eleştirisel Bir Yaklaşım

### I – Giriş

**V**ergi hukukunun temel kaynaklarından olan ve hukuk hiyerarşisinin en üstünde yer alan Anayasa; devleti oluşturan güçlerin kanuni dayanağıdır. Vergi kanunla konulur, kaldırılır yani verginin hukuki temeli kanundur. Verginin hukuki bir temele dayanması hukuk devletinin bir sonucudur. Hukuk devleti ise, anayasaya uygun bir egemenlik altında kanunlarla hukuk kurallarına göre yönetilen bir devlettir.

Anayasal düzenin sağlıklı bir şekilde işyebilmesi için Anayasa'da yer alan ilkelere uygun hareket edilmesi gerekir. Demokratik toplumun özündeki felsefe budur. Ancak Anayasada yer alan ilkelere uygulama her zaman bir olmayabilir. Bürokratlar Anayasa'daki ilkelere uygun hareket etmeyebilirler. Böyle zamanlarda Anayasal ilkelere sapmalar görülür ve Anayasal düzen yozlaşır. Bütçe kanunu ile vergi kanunlarında değişiklik yapılması bunun güzel bir örneğidir. Çalışmamızda Bütçe Kanunu ile vergi kanunlarında dü-

zenlemeye gidilmesinin ne yönden hukuka aykırılık oluşturduğu ve bunun hukuki sonucu incelenmeye çalışılacaktır.

## II– 1999 Bütçe Kanunu İle Anayasal Düzene Aykırı Uygulamalar

Anayasal vergi düzeni Anayasal Devlet anlayışının gereği sonucu ortaya çıkan bir düzendir. Söz konusu bu Anayasal düzene Anayasada hükme bağlanan ilkeleri uygulamakla ulaşılır. 1982 Anayasasının "vergi ödevi" ile ilgili 73. maddesinde vergilendirme ilkeleri hükme bağlanmıştır.

– Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.

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

– Vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır.

– Vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği aşağı ve yukarı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

Görüldüğü gibi vergi kanunlarındaki değişikliklerin kanunla yapılması bir zorunluluktur. Çünkü bu anayasal düzenin ve hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Ancak vergi

kanunlarında Bütçe Kanunu ile değişikliklere gidilmektedir. Oysa ki vergisel değişikliklere sadece kanunla gidilir ve Bütçe Kanunu ise bu kapsamda yer almaz. Yani Bütçe Kanunu ile, bir kanun konulamaz, kaldırılamaz ve değiştirilemez.

Bütçe Kanunu ile sistemde bazı değişikliklere gidildiğini görebiliyoruz.

– Hisse senedi satış kazançlarında Bütçe Kanunu ile yapılan değişikliklerle Anayasal ilke çiğnenmiştir. Hisse senedi satış kazançları 4369 sayılı yasayla 1.1.1999 tarihi itibarıyla değişikliğe uğramış ve bu değişikliğe göre borsa kayıtlı olsun olmasın ya da bedelsiz edinilsin edinilmesin, 1.1.1999'dan sonra satıldığında elde edilen kazançlar gelir vergisine tabi hale getirilmiştir. 4369 Sayılı Kanunla getirilen yeni bir düzenlemelerde, 81. maddede hükmüne göre sadece bir yıldan fazla elde tutulan hisse senetlerinin satış kazançları vergiden istisnadır.

– 4369 Sayılı Kanunla hisse senedi satışlarındaki süre şartı 1 yıl olarak hükme bağlanmışken, 1999 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun'un 5/b-1. Maddesi hükmü ile, bir yıllık süre şartı üç aya indirilmektedir. Yani, artık kişiler, hisse senetlerine asgari üç ay sahip bulunmak kaydıyla, sattıklarında el-



den çıkarma yoluyla sağlayacakları kazançlar, vergiden istisnadır.

– GVK'nın 75. maddesinde yer alan 1/3 oranındaki vergi alacağı oranının, menkul kıymet yatırım fonları katılma belgeleri kâr payları için 1/5 olarak uygulanacağı Bütçe Kanunu ile tesbit edilen diğer bir husustur.

– Anayasal ilkenin zedelenmesi konusunda bir başka örneği de Bütçe Kanunu'nun 5/d maddesi hükmü ile Kurumlar Vergisi Kanunu'nun geçici 23. maddesinde yer alan sürenin (a) fıkrası için 31.12.1998 tarihine kadar uzatılmasıdır.

Böylece daha önceden 1.1.1994 - 31.12.1998 tarihleri arasında uygulanmak üzere tam mükellef kurumların iştirak hisselerinin veya gayrimenkullerinin satışından doğan kazancın, satışın yapıldığı yılda kurum sermayesine ilave edilen kısmı kurumlar vergisinden istisna tutulurken, bu süre Bütçe Kanunu'ndaki yeni düzenleme ile 31.12.1999 tarihine kadar olmak üzere Bütçe Kanunu ile bir yıl daha uzatılmış olmaktadır.

Bu ve benzeri değişiklik örneklerini artırmak mümkündür. Görüldüğü gibi bu değişiklikler vergi kanunu ile değil, bütçe kanunu ile getirilmiş değişiklikler olup, aslında Anasayal açıdan olmaması gereken bir durumdur.

1982 Anayasasında Bütçe Kanunu ile ilgili özel hükümler mevcuttur.

– 89. Maddeye göre, Cumhurbaşkanlığı Bütçe Kanununu tekrar görüşmek üzere TBMM'ne geri gönderemez.

– 161. Maddeye göre, Devletin ve KİT dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Bütçe Kanunu bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz.

– 162. maddeye göre bütçe tasarrusının genel kurulda görüşülmesi sırasında, genel kurulda üyeler gider artırıcı ve gelir azaltıcı tekliflerde bulunamaz.

– 163. maddeye göre, Bakanlar Kuruluna Bütçe Kanunu'nda değişiklik yapma yetkisi tanınmamıştır.

Bu hükümlerde bize vergi kanunlarındaki tüm değişikliklerin vergi kanunları ile yapılması gerektiğini göstermektedir. Çünkü bütçe kanununda bütçe dışındaki konulardan uzak kalmak, Bütçe Kanunu'nun kendi içinde daha etkin ve verimli bir şekilde uygulanması demektir.

Bütçe Kanununda 1050 Sayılı Muhabese-i Umumiye Kanunu geçince vergilerin sayılması gerekir. Çünkü bu kanunda devletin belli bir dönemde toplayacağı gelirin belir-

tilmesi gerekmektedir. Bundan da önemlisi bir vergi kanununun uygulanabilmesi için her yıl bütçe kanunu ile onun uygulanmasına yetki ve izin verilmesi gerekmektedir. Buna verginin "yıllık olma prensibi" denir. Kısaca bir vergi kanununun uygulanabilmesi için bütçenin "C" cetvelinde yer alması "sayılması" gerekmektedir. Aksi takdirde vergi kanunu yürürlüğe girecek, fakat o mali yılda uygulanması mümkün olmayacaktır. Bütçe kanunu ile vergi kanununun bu yönden ilişkisi büyük önem arz etmektedir.

Ülkemizde vergilendirmenin yozlaşmış olması kanunlarda çok sık değişikliğe gidilme gereğini ortaya çıkarmaktadır. Ancak vergi kanunlarında değişiklik yapılmasının uzun ve formaliteli bir süreci gerektirmesi karşısında, daha kolay ve hızlı değişikliğe gidilebilmesi ihtiyacı, yapılacak düzenlemelerin bütçe kanunu ile gerçekleştirilmesi gibi yanlış uygulamaları ortaya koyuyor. Bir vergi kanunu çıkartılırken, ekonomik, mali ve sosyal sonuçları üzerinde, değişik kesimlerde etraflı bir şekilde düşünülürse, sistemde bu kadar sık değişikliğe gitme gereği doğmayacağı gibi, pratik kararların alınmasının gereği olarak Anayasal ilkelere de aykırı davranılmamış olur.

Bütçe Kanunu ile yapılan bu değişiklikler için Anayasa Mahkemesine iptal yoluyla başvurulduğunda, Anayasaya aykırılık gerek-

çesiyle yapılan değişiklikler iptal edilebilmektedir.

Bu şekilde bir vergi kanununun bir veya bir kaç hükmünün Anayasa Mahkemesi tarafından usulden veya esastan Anayasaya aykırı bulunarak iptali halinde, önemli hukuksal sonuçlar ortaya çıkar. Çünkü bu iptal kararı ile vergi hukukunun asli kaynağı olan kanun hükmü ortadan kalkar.

### III – Anayasal Düzene Aykırılığın Hukuki Sonucu

Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede yayınlanır. Kural olarak da, yayılandıktan sonra hüküm ifade ederler. Anayasa Mahkemesi kararlarının yürürlüğe gireceği tarih, bir yılı geçmemek kaydıyla, Anayasa Mahkemesince belirlenir. Anayasa Mahkemesince bu şekilde bir belirleme yapılmamışsa, karar Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer (An. md. 153).

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı geriye yürütülemez. Anayasaya aykırı olarak çıkartılan kanunlar Anayasa Mahkemesinin iptal kararının yürürlük tarihine kadar yürürlükte kalır.<sup>(1)</sup>

Anayasa Mahkemesi iptal kararı verirken Bütçe Kanunu ile getirilen bu değişikliğin hem Anayasanın doğrudan 73. maddesine uygunluğunu, hem de bütçe ile ilgili diğer hükümlere uygunluğunu denetlediğinde, uygunsuzluğuna karar vere-

rek bu aykırı maddeleri Anayasaya aykırı bularak iptal edilecektir. Bu yüzden bu konuda bir an önce eylemde bulunulması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir ve gereklidir.

#### IV- Sonuç

1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile vergi kanunlarında Anayasal düzene aykırı düzenlemelere gidilmiştir. Bu uygulama Anayasal ilkelere büyük bir sıklıkla bağlı kalınmamasından kaynaklanmış ve hukuk devletine olan güveni sarsmıştır. Böylece Anayasa Mahkemesine başvurulması ve iptal kararının verilmesi hukuk devleti ilkelerinin yaşatılması açısından gerekli ve önemlidir. Anayasal düzenin bir gereği olarak vergi ancak kanunla konur, kaldırılır ve değiştirilir. Aksi taktirde bir Anayasa olsa bile gerçek anlamda Anayasal devlet anlayışı ve Anayasal vergi

düzeninden bahsetmek mümkün olmaz.

#### Dipnotlar

1- Bkz. Necip BİLGE, "Anayasa Mahkemesi İptal Kararının Geriye Yürümezliği Sorunu", Mali Hukuk Dergisi, s. 27, Mayıs-Haziran 1990, s. 3, 4; Burhan KUZU, "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararının Geriye Yürümezliği Sorunu", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Ord. Prof. Dr. Sulhi DÖNMEZER'e Armağan, s. 1-4, c. LII, 1986-87, İstanbul 1987, s. 202, 203.

#### Kaynakça

- 1982 T.C. Anayasası.
- 30 Aralık 1988 Tarihli 23569 Sayılı Resmî Gazete.
- 29 Temmuz 1998 Tarihli 23417 Sayılı Resmî Gazete.





## HONDA CIVIC'TEN YOL MANZARALARI.



Antalya, Kemer



Izmir, Çeşme



Bolu, Abant



Muğla, Bodrum



• 1.4 II, SOHC, 16V, 90 PS / 1.6 II, SOHC, 16V, 120 PS • PGM-FI

# Görüşler

## EKREM KARAYILMAZLAR

*Karadeniz Teknik Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi*

## Dr. ADEM KALÇA

*Karadeniz Teknik Üniversitesi, İ.İ.B.F. İktisat Bölümü Araştırma Görevlisi*

## Kayıtdışı İstihdam

### GİRİŞ

**G**elişmiş ülkeler sanayileşmelerine paralel olarak, nüfusu tarımdan sanayiye ve hizmetler sektörüne kaydırmayı başarıyla gerçekleştirebilmişlerdir. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, gelişmeyle orantılı bir biçimde işgücünün sektörler arası kaydırılmasında önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Türkiye'de de gelişmiş ülkelere benzer şekilde tarım sektöründeki istihdamın toplam istihdam içindeki oranı zamanla azalan bir sürece girmiştir. Bununla birlikte, Türkiye halâ, tarımsal istihdamın

ağırlıklı olduğu bir ülkedir. Gelişmiş ülkelerde, tarımsal istihdamın toplam istihdamdaki payı % 5-6 dolaylarında iken, Türkiye'de bu oran % 60'lardan % 45'lere kadar gerilemiştir.

İstihdamın sanayi sektöründeki oranlarına bakıldığında 1992'de % 17'den 1993'de % 16'ya düşmüş, 1994'de yine % 16 olarak sabit kalmış ve 1995'de % 15'e gerilemiştir. Sanayideki istihdam yıllar itibariyle sayısal olarak da azalmış 1992'de 3.406.000 iken 1993'de 3.198.000'e, 1994'de ise 3.156.000'e ve 1995'de 3.126.000'e gerilemiştir. Buna,

hızlı nüfusu artışı ile her yıl ortalama 1.200.000 kişinin çalışma çağına geldiğı için iş talebi eklendiğinde sorunun ciddiyeti daha da artmaktadır. İşsizlik sorunu (tarımda maki-neleşme, köyün iticiliğı, kentin çekiciliğı, insanları kırdan kente zorlamakta, sanayi sektörü ise bunları eritememektedir. Kırsal kesimden kente göç ederek sanayi sektöründe istihdam edilemeyen ve hatta bu sektörde çalışırken işsiz kalan insanlar, yaşamak için gelir elde etme zorunluluğunda olduğundan kırsal alanlara geri dönmek yerine kentlerin varoşlarına yerleşerek çok az bazen hiç sermaye gerektirmeyen yeni bir ekonomik oluşuma da yol açmışlardır. Bu yeni sektör, abartılı bir şekilde de olsa enflasyonun, kamu açıklarının, sosyal güvenlik kurumlarının düştüğü darboğazların kaynağı olarak görülen kayıtdışı ekonomi sektörüdür.

Çoğu ekonomik olumsuzluklarda belirli bir payı olmakla beraber kayıtdışı ekonominin yukarıda bahsedilen insanlara istihdam olanakları yaratarak sosyal patlamalara karşı bir emniyet sübabı fonksiyonu gördüğünün de altı çizilmesi gereken bir işlevi vardır.

Bu çalışmada, yasal-kayıtdışı ekonomik faaliyette bulunanların vergilendirilmemiş gelirleri dolayısıyla ortaya çıkan ekonomik olgular incelenmeye çalışılacaktır. Yasadışı ve kayıtdışı olup suç teşkil eden ekonomik faaliyetler ise çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

### 1. Genel Bigiler

İlk olarak 1972 yılında ILO'nun başlattığı "Dünya İstihdam Programı" (World Employment Programme) ve bu program kapsamındaki Kenya Heyeti Raporu'nda kullanılan kayıtdışı ekonomi şöyle tanımlanmaktaydı (Lubell 1991:17): Girişin kolay olduğu, içsel kaynaklara dayalı, küçük ölçekli emek-yoğun faaliyetler, becerinin resmi eğitim dışında kazanıldığı ve yoğun rekabetin olduğu işgücü ve ürün pazarları. 1980'li yıllardan sonra kayıtdışı ekonominin sadece emek-yoğun değil sermaye-yoğun alanlarda da kendine faaliyet alanları bulduğu çeşitli araştırmalarla ortaya konmuştur. Görüldüğü gibi, kayıtdışı ekonomi tanımlanırken aynı zamanda kayıtlı ekonomiden ayrıldığı özelliklere ağırlık verilmiştir. Aynı raporda kayıtlı ekonomi tanımı şöyle yapılmaktadır. İthal ve sermaye-yoğun teknoloji kullanan, yabancı işletmelerin de yer aldığı, giriş engelleri olan, büyük ölçekli faaliyetlerin yoğun olduğu sektör.

S.V. Sethuraman, kayıtdışı ekonomide faaliyet gösteren işletmelerin özelliklerini şöyle sıralamaktadır (Chickering-Salahdine 1991:9);

- 10 kişiden az kişinin istihdam edildiğı,
- Sosyal regölasyonlara uymayan,
- Sabit çalışma saatleri olmayan,



- Emek ihtiyacını aile içinden temin eden,
- Tabiatı gereği seyyar veya geçici işçi çalıştıran,
- Elektrik veya mekanik enerji kullanmayan,
- Resmi kurumlardan kredi almayan,
- Temel resmi eğitimden daha az eğitim almışları istihdam eden küçük ölçekli işletmelerdir.

## 2. Nedenleri

Kayıtdışı ekonomi ile etkin bir mücadele yapabilmeyen yolu, onu ortaya çıkaran etkenlerin iyi anlaşılıp, analiz edilmesinden geçmektedir. Bu etkenler, kamudan kaynaklanan nedenler ve Türk Vergi Sistemi'nden kaynaklanan nedenler olmak üzere iki başlıkta toplanabilir.

### 2.1. Kamudan Kaynaklanan Nedenler

Burada ilk olarak nüfus, nüfus artışı, nüfusun coğrafi dağılımı, iç ve dış göçler aile yapısı, eğitim olanakları (Ekin 1995:38) ve bunlara ilaveten işsizlik, gecekondulaşma, düzensiz kentleşme, kayıtdışı nüfus, kayıtdışı evlilik, kayıtdışı çocuk, kayıtdışı ikamet, kayıtdışı toprak, kayıtdışı motorlu araç, kayıtdışı işyeri akla hemen gelen örneklerden bazılarıdır (Kırbaş 1995:13).

Ayrıca güvenlikten üretime, çevre korumadan altyapı yatırımları-

na kadar çeşitli alanlarda faaliyet gösteren kamu kesimi, artan harcamalarını finanse edebilmek için kaynaklar aramaktadır. Bunun sonucu olarak da, vergi ve diğer sosyal güvenlik kesintileri artmaktadır. Vergi yükü ve sosyal güvenlik kesintilerinin yüksek olması, bireyleri ya da işletmeleri bu yükden kaçınmaya/kaçmaya teşvik etmektedir (Özsoylu 1995:25). İşte istihdamın aşırı sosyal maliyetleri (istihdam vergileri), işverenlerin manevra alanını daraltmakta buna bir de sendikaların ilave istekleri eklenince, rasyonelliğin gereği olarak kayıtdışı sektöre kayılmaktadır (De Grazia 1982:35).

Kayıtdışı sektörde faaliyet gösterenlerin büyük bir çoğunluğunun küçük ve orta büyüklükteki işletmeler olduğu, bunların tüm işletmeler içindeki oranının % 98.8 olduğu, toplam istihdamın % 45.6'sının bu işletmelerde istihdam edildiği ve ayrıca toplam kredi hacmi içinde bunların payının sadece % 3 olduğu gözönüne alınırsa, sözkonusu işletmelerin sorunları çözülmeden kayıtdışı ekonomi ile etkili bir mücadele yapmak mümkün görünmemektedir. Devletin iktisadi faaliyetleri düzenlemek amacıyla çalışma saatleri, çalışma ve eğitim yaşlarının tesbiti, asgari ücret düzeyi vb. getirdiği regülasyonlar (Akalin 1995-1:3) ve buna ilaveten işletmelerin ilgili resmi kurumlara kayıt olurken karşılaştığı karmaşık bürokratik süreçler işverenleri kayıtdışı çalışmaya yönelten önemli etkenlerdendir (Kırbaş 1995:18). Türkiye'de kendi işini

kurmak isteyen girişimcinin içinde bulunduğu bölge, yatırım konusu, şirketin türü, üretim çeşidi ve benzeri konulara göre başlangıçta müracaat edilmesi gereken kurumlar fazlalık arz etmekte olup bunların tamamı otuz yedi tane kuruluşur (Saykun 1995:20). Peru'da yapılan bir araştırmada, ise basit bir sokak büfesi izni alabilmek için yapılması gereken bürokratik işlemlerin fazlalığının ve aşırı regülasyonların kamuyu bile kayıtdışılığa yönelttiği vurgulanmaktadır. Bu bürokratik işlemler 43 gün sürmekte ve bu süreçte yüklenilen maliyet ortalama ücretin 5 katına kadar çıkmaktadır (ILO 1995:93). Yine Peru için de De Sato (Chickering-Salahdine 1991:6) tarafından yapılan bir araştırmada başkent Lima'da 331 marketin kayıtdışı çalıştığı, bunların 274'ünün özel teşebbüse, 57'sinin kamuya ait olduğu ve bürokratik işlemlerin fazlalığının ve aşırı regülasyonların kamuyu bile kayıtdışılığa yönelttiği vurgulanmaktadır. Bu bürokratik işlemlere kamu sektörünün etkin çalışmadığı ve kaynakların israf edildiği anlayışı eklenince toplumda "devlete bağıllık" zayıflayacak, "vergi ahlakı" yozlaşacak neticede vergi kaçakçılığı ve kayıtdışı faaliyetler artacaktır (Özsoylu 1996:95).

Kısaca, işgücü arz edenler açısından kayıtdışı çalışmanın en önemli nedenlerinden biri geçimlik ücret elde etmek iken (emek-yoğun). Bir diğeri de gelirini artırma eğilimidir (sermaye-yoğun). İşgücü talep eden işverenler açısından ise,

maliyetlerin düşürülerek kâr oranlarının artması sağlandığı için kayıtdışı çalışma tercih edilmektedir. İşverenler, kâr oranlarının yüksek olması sebebi ile kayıtdışı çalışmayı seçmektedir. İşveren vergi, düzenleme (regülasyon) ve diğer kısıtlamalara tabi olmayacağından, ek maliyetlere katlanmayarak gelirini artırabilecektir. Burada unutulmaması gereken, gerek işgücü arz edenler ve gerekse işgücü talep edenlerin kayıtdışı faaliyette bulunarak elde ettikleri bu yararların bir de maliyetleri vardır. İşgücü açısından bu maliyet işinden olmak iken işveren açısından ise, işyerinin kapatılması, küçük ölçekli kalmak, vergi cezası ödemek, hukukun himayesinden faydalanmamak gibi yaptırımlardan oluşmaktadır (Akalin 1995-II:3). Ülkede etkin ve verimli bir sosyal güvenlik sistemi yoksa, cezai yaptırımlar caydırıcı değilse, kısaca kayıtdışı sektörde faaliyette bulunmanın, kayıtlı sektörde faaliyette bulunmaya göre alternatif maliyeti düşük ise işçi veya işveren kayıtdışı çalışmayı tercih edecektir (İlgin 1995:27).

İşte bu fayda ve maliyetlerin mukayesesi neticesinde kayıtdışılığı tercih edenler üzerindeki maliyetler artılırsa, tercihlerin kayıtlı sektöre kayacağı gözardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

## 2.2. Türk Vergi Sistemi'nden Kaynaklanan Nedenler

Kayıtdışı çalışmanın bir nedeni de işçi veya işverenlerin vergiye

karşı bir reaksiyonu olarak kabul edilebilir. Türk Vergi Sistemi, her ne kadar serbest beyan esasına tabi bir vergi sistemi olarak nitelendirilmekteyse de özellikle gelir vergisi uygulamasında bu özelliğini tamamen yitirdiği, devletin vatandaşına güven duymadığı ve vatandaşın gelirinden vergi alma eğiliminde olduğu görülmektedir (Şeker 1995:84). Bu durum, kayıtlı çalışanlar üzerinde vergi yükünün artmasına yol açtığından kayıtdışı çalışma tercih edilir hale gelmektedir. Türkiye'de gelir vergisi tarifesinin % 25 ile başlayıp % 55'lere kadar çıkması vergiyi verilebilir olmaktan çıkarmaktadır. Genel vergi yükü % 23-24 civarında olmasına rağmen, bu yük ücretlilerde (dolaylı vergiler dahil) % 50'yi aşmaktadır. Ayrıca Türk Vergi Sistemi'nde, vergi kaçırmaya zemin hazırlayan bir dizi düzenlemeler mevcuttur. Bunların başında belgesiz çalışmaya yol açan bir sistem olan götürü sistem gelmektedir. (Kırbaş 1995:16). Gerçek usulde vergilme-ye göre oldukça rahat ve daha az vergi yüküne sahip olan götürü usulde vergileme, bu bakımdan gerçek usulde vergilemeden kaçışı teşvik edici özelliğe sahip olmaktadır (Derdiyok ty: 57). Bunun yanı sıra vergi yönetimi ve denetiminden ileri gelen sorunlar, oldukça ağır vergi cezalarına karşın uygulamadaki etkinsizlikler, her iki yılda bir çıkarılan vergi afları, vergi oranlarının ve kanunlarının sıkça değiştirilmesi "vergilemede kanunilik" prensibinin

yerine "keyfilğin" oluşmasına ve devlete olan güven ve saygının yitilmesine neden olmaktadır.

### 3. Kayıtlı-Kayıtdışı Ekonomi Bağlantıları

Kayıtdışı ekonomi, kayıtlı ekonomik yapının kapsayamadığı boşluklardan yararlanan, herhangi bir resmi kaydı bulunmayan, vergileme bakımından izlenemeyen, yasal düzenlemelerden uzak, bu anlamda yasal korumadan yararlanamayan faaliyetleri içermektedir (Baştaymaz 1985:110). Kayıtlı-kayıtdışı ekonomi faaliyetlerinin bağlantıları ile ilgili araştırma yapanların bir kısmı kayıtdışı ekonomiyi, tüketim amacıyla üretimin yapıldığı ekonominin özerk bir alanı olarak görürken, diğer kısmı da kayıtlı ekonomi ile olan bağımlılık ilişkileri üzerinde dururlar. Bu ikinci gruba göre, kayıtlı-kayıtdışı ekonomi bağlantısı, kayıtdışı ekonominin tabiatını anlayıp, politika önerilerinde bulunabilmek, stratejiler belirleyebilmek açısından anahtar role sahiptir.

Genelde kayıtlı-kayıtdışı ekonomi arasında 3 tür bağlantı olduğu kabul edilmektedir. Bunlar: 1) doğrudan ve dolaylı, geriye ve ileriye üretim bağlantısı, 2) tüketim bağlantısı ve 3) teknolojik bağlantılardır (ILO 1991:29). Geriye bağlantılar, kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye hammadde ve araç-gereç tedariki şeklindedir. Örnek olarak, ayakkabı imalatçılarının deri, mobil-



yacıların kereste ve metal işletmelerinin metal çubuk satın alması gibi. İleriye bağlantılar, kayıtdışı ekonomi üretiminin, kayıtlı ekonomide girdi olarak kullanımı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yani kayıtdışı ekonomi, kayıtlı ekonomiye nihai mal ve hizmet satmaktadır.

Tüketim bağlantıları, çoğunlukla hanehalkı bireyleri olmak üzere nihai tüketicilerle kurulan doğrudan bağlantılara işaret etmektedir. Kayıtdışı ekonomi ürünleri, gelirleri kayıtdışı ekonomiye bağımlı olan hanehalkı bireylerince satın alınabileceği gibi, kayıtdışı ekonomi bazı ürünlerini kamu ve modern sektörden gelir elde edenlere de sunabilmektedir. Kayıtdışı ekonomi ürünleri doğrudan diğer işletmeler veya kamu kurumları tarafından da talep edilebilmektedir. (Araç tamiri gibi.) Bunun yanısıra kayıtdışı gelir elde edenler gelirlerinin bir kısmının veya tamamını kayıtlı sektörde üretilen mal ve hizmetlere harcayabilmektedirler.

Son olarak teknolojik bağlantılar ise, kayıtlı ekonomiden kayıtdışı ekonomiye emek verimliliğini artırıcı malzeme ve teknik bilgi aktarımı ile gerçekleşmektedir. Kayıtdışı ekonomide bağımsız olarak kendi işinde çalışanların çoğunun bilgi vb. birikimlerini kayıtlı sektördeki eğitimden aldıkları kabul edilmektedir. Bu tür teknolojik bağlantılar, kayıtdışı ekonomide üretimin ve üretim sürecinin kalitesini artırdığı için önemlidir. Bununla birlikte kayıtdışı ekono-

minin kayıtlı ekonomiye sıfır maliyetli kalifiye eleman yetiŐtirdiđinin de altını çizmek gerekir (Kalça 1996:61).

Bağılantıların iyi analiz edilmesi, politika belirlenmesi aşamasında önem kazanmaktadır. Eğer kayıtdışı ekonomi üretimi, yalnız düşük gelir grubunun tüketimine gidiyorsa, kayıtdışı ekonominin potansiyel büyüme hızı, bu insanların gelirlerinin artış hızı ile sınırlanmış olacaktır. Ancak düşük gelir grubundaki bu insanlar, artan gelirlerini modern sektörde üretilen mal ve hizmet alımına kaydırırsa (mahalli terzinin diktiği elbise yerine hazır elbise satın alınması gibi.), kayıtdışı ekonomi daralacaktır. Diğer yandan, kayıtdışı ekonomi üretimi tüm gelir kategorilerindeki bireylerce talep edilebilir. Bu durumda kişisel gelirlerdeki büyüme, kayıtdışı ekonomiyi olumlu etkileyecektir. Neticede kayıtdışı ekonominin potansiyel büyüme hızı, gelir dağılımındaki değişmelere bağlı bir süreçtir (ILO 1991:29). Bununla birlikte, kayıtdışı ekonominin, diğer firmalar ve kamu kurumları ile olan bağlantıları, potansiyel büyüme hızını daha da artıracaktır.

Bu bakımdan, kayıtdışı ekonominin özellikle ileriye bağlantılarını anlamak önemlidir. Kayıtdışı ekonominin potansiyel büyüme hızı, kayıtlı ve kayıtdışı ekonomi arasındaki tamamlayıcılık veya rekabet ilişkisine bağlıdır. Aralarındaki ilişki, tamamlayıcılık ise, kayıtlı ekonomi yaptırımları kayıtdışı ekonomiyi olumlu

etkileyecektir. Eğer bunlar rekabet halinde ise, politika belirlenmesinde ekonominin kayıp ve kazançları etkili olacaktır (ILO 1991:30). Geriye bağlantılar, özellikle ithal edilen girdilere bağlılık, kayıtdışı ekonominin büyümesini sınırlamada önemli bir faktördür. Kısaca politika belirlemede, kayıtdışı ekonominin, ekonominin geri kalanını tamamlayıcılığı gözönünde bulundurulmalıdır.

Doğrudan bağlantılara ilaveten, gelir ve yatırım çarpanı etkileri yolu ile dolaylı bağlantılar da bulunabilir. Kayıtlı ve kayıtdışı ekonomi, faktör piyasalarında rekabet halinde olabilirler (aynı bilgi ve aynı finansal kaynaklara ihtiyaç duymaları gibi.) Ayrıca coğrafi veya kırsal-kentsel bağlantılar da olabilir. Kentsel kayıtdışı ekonomi, kırsal kayıtdışı ekonominin büyümesine bağlı olabilir. Bunlar, detaylı çalışmaları gerektirmekte ve kayıtdışı ekonomiye karşı yürütülecek politikalarda ekonominin, kayıp ve kazançları açısından mihenk taşlarını oluşturmaktadır.

#### 4. Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu başlangıçta açık işsizlikten çok gizli işsizlik sorunu olarak ortaya konmaktadır. J. Robinson, işsizliğin sanayileşmiş toplumlar için önemli bir sorun olduğu 1930'larda yazdığı bir makalesinde, işsizlik sigortası ve benzeri tedbirlerin olmadığı toplumlarda

toplam talepte meydana gelecek bir azalmanın, işsizliği yol açmak yerine seyyar satıcılık ve benzeri işler gibi (marjinal sektör) daha düşük verimli işlerde çalışanların sayısının artmasına yol açacağını belirtmiş ve işçilerin yüksek verimli işlerden düşük verimli işlere geçmesi olgusunu "gizli işsizlik" olarak nitelendirmiştir (Tanyeri 1975:1-3) Robinson'un bu gizli işsizlik tanımı, ILO 9. Uluslararası Çalışma İstatistikleri Konferansı'nda yapılan "eksik istihdam" tanımına oldukça yakındır (Baştaymaz 1983:253-255). Eksik istihdam, emeğin temsil ettiği verimli kapasitenin harcanması anlamında açık işsizlik kadar hayati bir olaydır ve gelişen ülkelerde çok daha yaygındır. Türkiye'de açık işsizliğin yanı sıra, düşük katma değer ve düşük gelir biçiminde karşılaşılan eksik istihdam olgusu ciddi boyutlarda (TISK 1995:94) olup, Türkiye'de istihdam sorununun özünde verimlilik unsuru yer almaktadır. Kayıtdışı ekonominin ulaştığı büyüklüğü ve yarattığı işgücü piyasası şartlarını bu açıdan değerlendirmek gerekmektedir.

Tablo 1'den görülebileceği gibi, Türkiye'de Nisan 1995 itibarıyla 1.568.000 işsiz ve ekonomik nedenlerle 40 saatten az çalışıp daha fazla çalışmaya müsait kişiler ve mevcut işinden elde ettiği gelirin azlığı ya da kendi mesleğinde istihdam edilmediği gibi nedenlerle iş aradığını bildiren 1.532.000 eksik istihdam mevcuttur. Yani işsizlik

oranı % 7.2 ve en az işsizlik kadar önemli olan eksik istihdam % 7.0 nedeniyle atıl bulunan toplam işgücü oranı % 14.2'dir. Bu atıl işgücü rezervinin varlığı, işgücü piyasasında denge ücretin oluşmasına izin verilmediği ve ücretlerin belirlenmesinde verimlilik ve piyasa koşullarından uzaklaşarak siyasi ve keyfi bir şekil aldığı göstermektedir (Özsoylu 1996:84).

Öte yandan Türkiye'deki işsizlik oranlarının artmasının bir sorumlusu da tekrar seçilme endişesindeki sendika liderlerinin aşırı ücret ve yan ödeme talepleridir. Ücretlerdeki artışlar, bir yandan yerli ve yabancı sermaye yatırımlarını caydırarak Türk Ekonomisi'nin istihdam yaratma gücünü frenlemekte, öte yandan mevcut işletmelerin küçülmele-

rine veya erken otomasyona gitmelerine yol açarak bir çok kişinin işlerini kaybetmelerine sebep olmaktadır (Çarıkçı 1996:116).

Aynı zamanda bu ücret artışları ve 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerini esas alan sosyal amaçlı fonlar, sosyal sigorta prim oranlarının yüksekliliği işletmeleri işçi sayısını azaltarak küçülmeye ve/veya kayıtdışı ekonomide faaliyet göstermeye zorlamaktadır (TİSK 1995: 96).

Avrupa Topluluğu Komisyon Raporu'nda da kayıtdışı istihdamın nedenlerinin ilk olarak küçük işletmelere uygulanan vergileme ve sosyal güvenlik sisteminde, daha sonra da emek piyasasının yetersiz örgütlenmesinde aranması gerektiğini belirtmektedir (De Grazia

**Tablo 1**  
**Yurtiçi İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler**

	Nisan '92	Ekim '92	Nisan '93	Ekim '93	Nisan '94	Ekim '94	Nisan '95
Sivil İşgücü	20.509	20.818	20.562	21.003	21.412	21.395	21.737
Sivil İstihdam	18.849	19.153	19.031	19.329	19.614	19.715	20.169
İşsiz	1.660	1.665	1.531	1.674	1.798	1.680	1.568
İşsizlik Oranı (%)	8.1	8.0	7.4	8.0	8.4	7.9	7.2
Eksik İstihdam	1.674	1.543	1.348	1.529	1.632	1.879	1.532
Eksik İstihdam Oranı (%)	8.2	7.4	6.6	7.3	7.6	8.8	7.0
İşsizlik + eksik İstihdam Nedeniyle Atıl Kalan İşgücü Oranı (%)	16.3	15.4	14.0	15.3	16.0	16.7	14.2

**Kaynak:** DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), Ankara, Mart '96:133.



1982:34). Bununla beraber, işçileri kayıtdışı istihdama iten nedenlerin ekstra gelir ihtiyacı, profesyonel özelliklerini geliştirme isteği ve bağımsızlık isteği olduğu vurgulanmaktadır. Tablo 2'den Nisan '95 itibariyle istihdamın sektörel dağılımına bakıldığında tarımda istihdam edilenlerin oranı % 47, sanayidekilerin oranı % 15 ve hizmetler sektöründe % 38'dir.

Ayrıca küçük işletmelerin hizmetler sektöründe yoğunlaştığı ve hizmetler sektöründeki küçük işletmelerin istihdam payının, imalat sektöründeki küçük işletmelerin istihdam payına nisbetle daha hızlı arttığı (Bulutay 1995:194) gözönüne alınırsa kayıtdışı ekonomi faali-

yetlerinin hizmetler sektöründe yoğunlaştığı söylenebilir.

Sonuç olarak, Türkiye'de işsizlik, "istihdamda işsizliğin" yani çalışır gözüdürken aslında işsiz oranların belirlenmesi sorununa dönüşmek suretiyle kendini düşük gelir, fakirlik, çalıştığı halde asgari gelirden yoksun ve ülkenin milli gelirine katkı yapmayan yapay istihdam biçimlerinde ortaya koymaktadır (Ekin 1995:72).

### 5. Türkiye'de Kayıtlı-Kayıtdışı İstihdamdaki Hareketlilik

Türkiye'de kayıtlı sektörde çalışanların, ikinci gelir getiren bir ek iş boyutu ile yaygın olarak kayıtdışı sektörde çalışması bilinen bir ger-

Tablo 2  
Sivil İstihdamın Sektörel Dağılımı

	Nisan '92	Ekim '92	Nisan '93	Ekim '93	Nisan '94	Ekim '94	Nisan '95
TARIM	8.146	8.380	8.847	8.231	9.064	8.549	9.405
SANAYİ	2.984	3.406	2.862	3.198	3.291	3.156	3.126
Madencilik	152	203	123	164	191	159	166
İmalat Sanayii	2.770	3.135	2.646	2.920	2.996	2.900	2.853
Elek. Gaz. ve Su.	62	68	93	114	104	97	107
HİZMETLER	7.719	7.367	7.322	7.900	7.259	8.010	7.638
İnşaat	1.060	1.073	1.206	1.161	1.077	1.223	1.142
Ulaştırma	895	837	883	959	810	915	826
Ticaret	2.318	2.451	2.272	2.505	2.291	2.604	2.534
Mali Kurumlar	490	459	395	491	469	473	430
Diğer Hizmetler	2.956	2.547	2.566	2.784	2.612	2.795	2.706
<b>TOPLAM</b>	<b>18.849</b>	<b>19.153</b>	<b>19.031</b>	<b>19.329</b>	<b>19.614</b>	<b>19.715</b>	<b>20.169</b>

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), Ankara, Mart '96:133.

çektir. Bu istihdam yapısı, büyük ölçüde kayıtlı sektördeki istihdam sorunlarının çalışanlar üzerindeki olumsuz etkilerini hafifleten bir gelişim olduğu kadar, enflasyonun beraberinde getirdiği gelir kayıplarını tamamlayan önemli bir faktör rolü de oynamaktadır (Ekin 1995:74). Nitekim Bursa kent merkezindeki imalat sanayi işçilerini temsil etmek üzere tesadüfi örnekleme yoluyla seçilen 1500 kişiye yüz yüze anket uygulayarak gerçekleştirilen araştırmanın sonuçlarına göre (Demirel 1994:28-29). 1991 rakamlarıyla çalışan ücretli kesimin ortalama aylık net gelirler toplamı 4.089.289 TL.'dir. Bu gelir 1991 yılı net asgari ücretin yaklaşık sekiz katıdır. Ayrıca bu gelir bileşiminde, toplam net gelirlerin % 55'i (2.269.076 TL.) işyeri dışında tamamlayıcı ve telafi edici gelir yoluyla elde edilmektedir. İmalat sanayinde çalışan her üç kişiden birinin (% 34.5) hanesinde kendisinden başka ücretli olarak çalışan hanehalkı üyeleri bulunmaktadır. Araştırmanın bir başka sonucu, Bursa imalat sanayi ücretli kesiminin % 27.1'i ana işleri dışında ikinci bir iş yapmaktadırlar. Ek iş yapanların, yaptıkları ikinci işin niteliği incelendiğinde % 51.4'ünün ücret karşılığı ikinci iş yaptıkları, % 44.6'sının ikinci işi kendi sermayesi ve emeği ile gerçekleştirdiği, % 4'ünün ise başka yolları benimzedikleri görülmektedir. Ek iş yapanların % 36.7'si bu işi hergün, % 55.9'u sadece hafta sonlarında, %

7.4'ü ise bayram tatilleri ve yıllık izinleri sırasında yapmaktadır.

Bu sorunların temelinde, ücretlerin satınalma gücünün aşırı derecede düşmesi, hızlı nüfus artışı ve üretken istihdam alanlarındaki yetersizlikler vardır. Bu nitelikteki çalışmalar, kayıtlı sektörde esas işlerindeki çalışmaların kalitesi ve verimliliğini düşürmekte, işe devamsızlığın, geç gelmelerin ve iş kazalarının artmasına neden olmaktadır (Ekin 1995:75).

Türkiye'de kayıtdışı sektör, hem sosyal bir promosyon (ücretli den girişimciye doğru), hem de gerektiğinde bir kaçış alanı (kriz zamanlarında kayıtlı sektör ücretlileri, kayıtdışı sektörde ücretli olarak çalışabilmekte) olarak görülmektedir (7. BYKP:52). Aynı zamanda ücretlerde görülen değişme ile kayıtlı-kayıtdışı ekonomi arasında hayli ilginç bir bağlantı olduğu, belli ücret düzeylerinde tamamlayıcı rol oynadığı, diğer yüzeylerde ise rekabet edebildikleri ileri sürülmektedir. Ücretlerin yeterince düşük olduğu durumlarda kayıtlı sektör kendi işini yaparken, ücretlerin belli bir düzeyin üzerine çıktığı durumlarda bazı işlerini taşeronla verebilmektedir.

Taşeronlarının işverenler açısından bir önemi de onları sendikal sorumluluktan uzak tutmaları ve bunun getireceği ek maliyetlerden kurtarmalarıdır. Böylece ortaya paradoksal bir durum çıkmakta, ücretler yükselirken kayıtdışı sektör

emek-yoğun olduğu için istihdam artabilmektedir.

Kayıtdışı istihdam, esnek olusundan dolayı çoğu işveren ve işgücüne hitap etmektedir. Kayıtdışı işçilik, aynı zamanda kayıtlı ekonomiye bir alternatif sunmaktadır. Ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde birçok insan kayıtdışı faaliyetleri kurtuluş için en emin yol olarak görmektedir (Altuğ 1996:5).

### 6. Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Boyutları

Türkiye'de kayıtdışı istihdam üzerine yapılan çalışmaların sayısı ve kapsamı gelişmiş ülkelerdekine aksine çok sınırlı kalmıştır. Bu konuda Tekeli, 1974 yılında yayınlanan "Kalkınma Sürecinde Marjinal Kesim ve Türkiye Üzerine Bir Deneme" isimli makalesinde 1960 ve 1965 yıllarına ait verileri kullanarak kayıtdışı ekonomideki istihdamın büyüklüğünü 3 ayrı yöntemle hesaplama girişiminde bulunmuştur (7. BYKP: 54). Bu yaklaşımda kayıtdışı kesim üyelerinin örgütlenmemiş olma özelliğinden faydalanılmıştır. Türkiye'de tarım-dışı kesimde çalışanların Emekli Sandığı, İşçi Sigortaları ve Bağ-Kur gibi sosyal güvenlik kurumlarına sahip olduklarını bu kurumlara üye aktif çalışanların örgütlü istihdamı oluşturdukları varsayılır. Nüfus sayımlarından elde edilen toplam istihdamdan örgütlü çalışan sayısı çıkartılarak kalan artı-

ğın kayıtdışı ekonomiyi oluşturduğu kabul edilmektedir. Bu çalışmanın sonuçlarına göre, 1965 yılı nüfus sayımından tarım-dışı toplam istihdamın 3.807.591, toplam örgütlü istihdamın ise 1.948.543 olduğu ve kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün de 1.823.106 olduğu, bunun da toplam istihdamın % 48'ini oluşturduğu ortaya çıkmaktadır. 1985 yılı için kayıtdışı istihdam aynı yöntemle hesaplanmış ve 20 yıl içinde kayıtdışı istihdamın mutlak olarak 1.823.106'dan 2.677.296'ya yükseldiği tahmin edilmiştir. Ancak oransal olarak bakıldığında kayıtdışı istihdamın tarım-dışı toplam istihdam oranının % 48'den % 32'ye düştüğü görülmektedir. Bu düşüşün en önemli nedeni ise, 1972 yılında Bağkur'un kurulması ve hızla üye sayısının artmasıdır. Buna ilaveten, 1970'li yıllar SSK'nın da hızla genişlediği bir dönem olmuştur. (7.BYKP:55).

Nisan '91 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları'ndan yararlanılarak yapılan hesaplamalar sonucunda kentsel alanda kayıtdışı istihdamın toplam istihdam oranı % 32 olarak bulunmuştur. Dolayısıyla 1985 ve 1991 yılları için farklı kaynaklar ve farklı yöntemlerle tahmin edilen kentsel kayıtdışı istihdam büyüklüğü, Türkiye'de 1980'li yıllarda ve 1990'ların başında toplam istihdamın yaklaşık % 30'unun kayıtdışı sektör tarafından istihdam edildiğini göstermektedir.



Son olarak Altuğ, kayıtdışı istihdam açısından hesaplanmış vergi ve sigorta kayıtları ile kayıtdışı çalışmanın boyutlarını gösteren ve değişik faktörlerden hareketle bu sektörlerin büyüklüklerini belirlemeye yönelik ilginç hesaplamalar yapmış ve çarpıcı sonuçlara ulaŐmıŐtır (Altuğ 1994-II:54). Bu yöntemle hesaplanan kayıtdışı ekonominin boyutu % 50 civarında çıkmaktadır. Gerçi değişik yöntem ve verilerle hesaplanan kayıtdışı ekonominin büyüklüğü % 1 ile % 137.8 arasında deđiŐebilmektedir. Ancak kayıtdışı ekonominin % 50'nin üzerinde bir büyüklüğe ulaŐtıđını söylemek mümkündür.

### **7. Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Artış Nedenleri**

Kayıtdışı istihdamı artıran en önemli etken, sermayenin masedemediği potansiyel işçi nüfusunun varlığıdır. Gelir elde etme zorunluluğundaki bu insanların devletin örgütlenmediği kayıtsız denebilecek bir takım istihdam sahalarına kaymalarını tuhaf karŐılamamak gerekmektedir (Keyder 1994:22). Bir taraftan büyük bir işsiz kitlesinin mevcudiyeti, diğer taraftan da katı, cezalandırıcı ve ağır mali yükler getiren, esneklik taŐımayan, ekonominin getirdiği hızlı geliŐime ayak uyduramayan çalışma mevzuatı, müteŐebbisleri adeta istihdamdan kaçıŐa veya

kayıtdışı çalışmaya zorlamaktadır (zelik-İŞ 1994:58).

Kayıtlı sektör istihdamının yeterince geniŐleyememesi, kayıtdışı sektörün geniŐlemesine neden olmaktadır. Kayıtlı sektör istihdamının yeterince geniŐleyememesi ise iŐverenin ödemek zorunda olduğu ağır yasal yükümlülüklerine bağlıdır. SSK Primi İŞveren Payı, kıdem ve ihbar tazminatları ile üretimle ilgili olmayan sosyal amaçlı (Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Fonu, Türk Spor'unu Teşvik Fonu, evre Kirliliği Fonu, Zorunlu Tasarruf Fonu, Konut Fonu v.s.) fonlar işgücü maliyetini artırmaktadır. İmalat sanayiinde iŐverenin işçi başına fon yükü 1987 yılında 109.853 TL/ay iken, 117 kat artışla 1994'de 12.880.990 TL/ay'a çıkmasıyla işletmeler bölünmeye baŐlamıŐ, taŐeron iŐçisi ve/veya kayıtdışı işçi alıŐtırma eğilimi güçlenmiŐ ve sendikal alanın daralmasına yol açmıŐtır (TİSK 1995:196). İŞçilik maliyetini % 10 dolayında artıran sosyal amaçlı fonlar imalat sanayiinden kaldırılırsa, bu sektörde kaık işçi alıŐtırıcıların haksız rekabeti kısmen ortadan kalkacak, finansman darboğazı ve diŐ rekabet güçlüğü içinde olan bu kesim bir lde rahatlayacaktır (arıkk 1996:116).

Fonların yarattığı maliyet artışına, sendikaların aşırı ücret talepleri de eklenince maliyetler, kişi başına

aylık ortalama 40-50 milyon TL civarına çıkmaktadır (Çarıkçı 1996:138). Nitekim 01.01.1995 tarihi itibarıyla işgücü maliyeti en düşük 17.551.867 TL/ay iken en yüksek 61.227.000 TL/ay'dır (TİSK 1995:187). TİSK tarafından yapılan 1994 yılı Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti Araştırması'nın sonuçlarına göre, çalışma karşılığı "çıplak ücret" toplam işgücü maliyetinin sadece % 37'si iken, çalışma karşılığı olmaksızın ödenen izin ve tatil ücretleri, ikramiye prim vb. yemek, yakacak, ulaştırma, aile, çocuk, öğrenim, izin ve bayram yardımları gibi işçiye doğrudan intikal eden sosyal ödemeler; SSK Primi İşveren Payı, Zorunlu Tasarruf Fonu İşveren Payı, Konut Fonu vb. gibi işçi adına yapılan sosyal ödemeler; kıdem tazminatı vb. diğer işçilik masraflarının toplamı ise işgücü maliyetinin % 63'ünü oluşturan "yan ödemeler"dir (TİSK 1995:190-191). "İstihdam vergisi"ne dönüşen bu yükler, örgütlü-toplu pazarlıklı kayıtlı sektör istihdamının artırmak yerine kayıtdışı istihdamı artırmaktadır.

Kayıtdışı istihdamı teşvik eden bir diğer etken, gelir dağılımındaki bozukluktur. Kişi başına gelir düzeyinin düşük olduğu bir yapıda, gelir dağılımındaki bozukluklar yoksulluk sorununu ortaya çıkarmaktadır (Türk-İş 1995:40). 1987 yılında nüfusun % 12.18'ini oluşturan 6.436.182 kişinin fakirlik sınırının altında gelire sahip olduğu belirtil-

mektedir (Ilgın 1995:122). Bu rakamlar kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde istihdam edilen emek sahiplerinin çoğunun bir gelir elde etme amacıyla değil geçimlik gelirini temin etmek gayesiyle bu sektörde çalıştıklarını vurgulamaktadır.

### **8. Türkiye'de Kayıtdışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sistemi**

Türkiye'de 1994'de toplam 48.829.000 kişi sosyal güvenlik kapsamındadır. Toplam nüfus 61.110.000 olduğuna göre, sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun toplam nüfusa oranı % 80 civarındadır. 48.829.000 sigortalının 9.8 milyonu aktif sigortalı, 4.1 milyonu pasif sigortalı ve yaklaşık 35 milyonu da bağımlılardan oluşmaktadır. Aktif sigortalıların 1.9 milyonu Emekli Sandığı, 4.2 milyonu SSK, 1.8 milyonu Bağkur kapsamında olup Özel Sandıklara tabi olanlar 71.000 civarındadır (Tablo 3). Sosyal güvenlik kurumları içinde en kapsamlısı yaklaşık 25 milyon insanı sosyal güvenlik şemsiyesi altında toplayan SSK'dır. Yani sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun % 50'den fazlası SSK bünyesindedir. SSK bünyesindeki bu sigortalı nüfusun toplam nüfusa oranı ise % 41 dolaylarındadır (SSK-İ 1994:26). SSK'nda tescilli işyeri sayısı 2 milyon dolaylarındadır. Bu iş yerlerinden her ay alınan aylık bildirge sayısı ortalama 800.000 olup Kurum'a bildirilen sigortalı sayısı yaklaşık 4.3

milyondur. Türkiye'de yaklaşık 4 milyon dolayında işçinin de Kurum'a bildirilmediği yani kaçak çalıştırıldığı tahmin edilmektedir (SSK-III 1995:18). Bu kaçak istihdam; 1) çalıştırılanları Kurum'a hiç bildirmemekle, 2) Kurum'a bildirmekle beraber prime esas kazançları ve prim ödeme gün sayılarını eksik bildirmekle, 3) Bir iş yerinde çalışmamakla beraber sırf sosyal güvenlik yardımlarından istifade için bildirilenler şeklinde ortaya çıkmaktadır (Yazıcı 1994:38).

Türkiye'de hem kayıtdışı istihdamın yaygınlığı hem de kayıtlı-sigortalı primlerinin yeterince tahsil edilememesi dolayısıyla prim tahsilatı (aktif sigortalı/pasif sigortalı) oranının ve emeklilik yaşının (1988 itibariyle OECD ülkeleri ortalaması erkekler için 64, kadınlar için

62; Türkiye'de kadınlar için 38, erkekler için 43) düşüklüğü, buna karşılık bağımlılık oranının (bağımlı olanların aktif sigortalılara oranı) yüksekliği ve yaşlılık aylığı ödeme süresinin uzunluğu sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini azaltan hususlardır. Bunun yanında SSK'ya prim ödeyenlerin sayısı % 70 artarken, maaşa bağlananların artış oranının yaklaşık % 240 olması sistemi tıkanan önemli bir unsurdur (SSK-II 1994:86). Sosyal güvenlik sistemi kapsamında yürütölen sağlık hizmetlerindeki aksamalar da, sisteme kayıtlı olmanın cazibesini azaltan bir başka etkidir.

Bunlara ilaveten, SSK'nın mali krize girmesinde önemli bir etken de, prim karşılığı olmaksızın ödenen sosyal yardım zamlarıdır. Sosyal yardım zammının bir sosyal

**Tablo 3**  
**Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus**

Kuruluşlar	1990	1991	1992	1993	1994
I. Emekli Sandığı Toplamı	8.586.098	9.006.852	9.568.396	10.088.082	10.264.597
II. SSK Toplamı	18.977.759	20.016.071	21.278.379	22.877.156	24.858.097
III. Bağkur Toplamı	13.361.456	13.509.314	13.923.311	14.028.954	13.448.018
IV. Özel Sandıklar Toplamı	312.186	269.054	234.665	231.369	257.989
V. Sağlık Hizmetleri Bakımından					
Sosyal Sigortalar Kapsamı	30.463.218	32.243.366	34.434.785	36.104.360	36.277.495
VI. Genel Toplam	41.237.499	42.801.291	45.004.751	47.255.561	48.828.701
VII. Genel Toplam	56.754.000	57.853.000	58.946.000	60.034.000	61.110.000
VIII. Sigortalı Nüfus Oranı (%)	72.7	74.0	76.3	78.7	79.9



devlet ilkesi olarak devlet bütçesi tarafından karşılanması gerekmektedir. Batılı ülkelerde sosyal güvenlik kuruluşlarına % 30-35 dolaylarında devlet katkısı bulunurken, Türkiye'de hem hiçbir devlet katkısı yoktur, hem de başta KİT'ler olmak üzere diğer kamu kuruluşları işçi ücretlerinden kestikleri primleri SSK'ya yatırmamakta ve işletme sermayesi olarak kullanmaya devam etmektedir (Özsever 1994:54). Sosyal güvenlik kurumlarının verdikleri açıklar neticesinde "devlet katkısı değil, zorunlu devlet yardımı" (Baydur 31.03.1996) şeklinde aldıkları yardımın miktarı olayın önemini ortaya koyar niteliktedir. DPT'nin yaptığı araştırmaya göre, 1994 yılında sosyal güvenlik kurumlarının açığı 42 trilyon (SSK 30, Bağkur 10, Emekli Sandığı 2), 1995 yılında 122 trilyona (SSK 82, Bağkur 26, Emekli Sandığı 14) ulaşmış ve 1996'da 245 trilyon (SSK 185, Bağkur 35 ve Emekli Sandığı 25) olarak gerçekleş-

şeceği tahmin edilmektedir (Son Havadis 16.0.4.1996).

Sonuç olarak, Türkiye'deki asgari ücret uygulaması ve sosyal güvenlik kesintilerinin asgari ücrete göre belirleniyor olması, devletin sosyal sigortaların finansmanına kural olarak katılmaması ve tam istihdam öncesi bir ekonomide birer işgücü tekeli olan sendikaların monopol ücretleri talebine izin verilmesi ve kayıtlı ücretin piyasanın ödebileceği bedeli aşmasına yol açmakta ve kayıtdışı istihdam doğurmaktadır (Akalin 1995-1:6).

#### 9. Türkiye'de Kentleşme ve Kayıtdışı İstihdam

Kayıtdışı ekonomik faaliyetler çok geniş ve çeşitli olabilmektedir. Kırsal alanlarda, hanehalkı, ihtiyaçlarını basit yöntemlerle karşılama imkanları ile sınırlı iken kentlerdeki çeşitlilik daha fazladır. Ayakkabı boyacılığı ve sigara satıcılığından, yenilik getirici ve yüksek ücretli bir dizi

Tablo 4  
Türkiye'de Kayıtdışı Sektör İstihdamı

	1988		1990		1992	
	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Kentsel	1.853.604	25.54	2.162.285	26.75	2.151.828	26.26
TOPLAM	2.783.640	14.40	3.004.595	15.35	3.112.571	16.24

giriŐimlere kadar bu çeŐitlilik artabilmektedir (ILO 1995:92). Hatta bu çeŐitlilik merkezi planlamalı ekonomilerde (Sovyetler BirliĐi) ve serbest piyasa ekonomilerinde (Peru) deĐiŐik boyutlar alabilmekle beraber aralarındaki temel benzerlik kayıtdıŐı faaliyetlerin kamu dűzenlemeleri ile sınırlanan ya da kamunun yetersiz kaldığı alanlarda yoĐunlaŐıttıĐıdır (Priest 1994:2271).

KayıtdıŐı faaliyetlerin geniŐlemesinin ardındaki en ۆnemil etken iŐte bu ekonomik yeniden yapılanma sűrecindeki boŐluklardır. İnaŐaat, arazi ۆretimi, kapıcılık hizmetleri, konfeksiyon, elektronik vs. gibi sanayilerdeki regűlasyonların aŐırlıĐı yeniden yapılanmayı gerektirmektedir (Zloliniski 1994:2331).

Tűrkiye'de de kayıtdıŐı istihdamın en fazla inŐaat sektۆrű olmak ۆzere, toptan ve perakende ticaret, imalat sanayi, oteller, restaurantlar, maden ve taŐ ocakları, sigorta Őirketleri ve bazı hizmetlerde yoĐunlaŐıĐı gۆrűlmektedir. (Bulutay 1995:200). Bu sektۆrlerde kayıtdıŐı faaliyet gۆsterenlerin ise 1988 yılında % 25.4'ű, 1990'da % 26.75'i ve 1992'de % 26.26'sı kentlerdeki kayıtdıŐı sektۆrlerde istihdam edilmektedirler (Tablo 4).

Tűrkiye'de 1995 yılı toplam nűfusunun 62.171.000 olduĐu, bunu % 61'inin (37.853.969) kentlerde yaŐadıĐı (DPT 1996:127), kentlerdeki iŐsizlik oranının % 10.7 (kırsal alanlarda % 4.4) (DPT 1996:129) ol-

duĐu gۆzۆnűne alınarak ve iŐsizlik sigortasının olmadıĐı, geŐim Őartlarının zor olduĐu Tűrkiye'de ۆok sayıda kiŐinin gelir getirici bir faaliyette bulunmadan veya dűŐűk gelir seviyesi ile yaŐayamayacaĐı gerŐeĐinden hareketle 37.853.969 x % 10.7 = 4.050.375 kiŐinin kayıtdıŐı sektۆrlerde faaliyette bulunduĐunu sۆylemek műmkündür. Őűphesiz buna hızlı nűfus artıŐı (1980-85 arası % 2.17, 1985-90 arası % 1.85) ve kırdan kente gۆŐ hareketleri sonucundaki yűksek kentleŐme hızı (1980-85 arası % 4.99, 1985-90 arası % 4.40) eklendiĐinde kayıtdıŐı sektۆr istihdamının ve faaliyetlerinin hızlı bir Őekilde artacaĐı Őűphe gۆtűrmemektedir. ۆnkű kayıtlı sektۆrdeki istihdam imkanları, kente gelen bu gۆŐű eritemeyecek, insanların da hayatlarını idame ettirme gerekliliĐi onları yasal veya yasal olmayan kayıtdıŐı faaliyetlerde bulunmaya zorlayacaktır. Otoritelerin de geliŐmeleri iyi izleyip insanların ihtiyaŐlarına yۆnelik dűzenleme yapmamaları, sınırların zorlanması ve yasaların ihlaline yol aŐmaktadır. ۆrneĐin, engellenemeyen kırsal kesimden kente gۆŐ olgusuna raĐmen kentsel arsa ۆretiminin yapılmayıŐı, insanları gecekondulara itmektedir (Ilgın 1995:30). 1985 yılında Tűrkiye genelinde gecekonduların sayısı 1.5 milyon adet, gecekondulardaki nűfus ise 7.5 milyon kiŐi olarak tahmin edilmektedir (AltuĐ 1994-I:61).

DPT Sosyal Planlama Başkanlığı'nın gecekondular araştırmasında İstanbul, Ankara ve İzmir gecekondularında hanehalkının taksitle alış-veriş durumu araştırma sonuçlarına göre, gecekondular halkının vadeli ekonominin lokomotifi olduğu, "önce tüket, sonra öde" şeklinde bir finansman modeli uyguladığını ortaya çıkarmıştır. Taksitli alış-verişlerde senet kullanıldığı, senetlerin çoğu kez elden ödendiği, böylelikle gecekondular halkının kayıtdışı ekonominin en büyük müşteri kitlesini oluşturarak boyutlarını genişlettiği açıktır. Ayrıca ülke genelinde nüfusun dörtte birinden fazlasının gecekondularda yaşadığı belirtilmekte, bu da kentleşme sorununun ve bundan kaynaklanan kayıtdışılığın önemini ortaya koymaktadır.

### **Genel Değerlendirme ve Öneriler**

Bu çalışmada, yasal-kayıtdışı ekonomik faaliyette bulunanların vergilendirilmesi gelirleri dolayısıyla ortaya çıkan kayıtdışılık incelenmeye çalışılmıştır. Bir başka deyişle, yasadışı ekonomik faaliyetler çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Bu sebeple, buradaki değerlendirme ve öneriler de yine bu doğrultuda olacaktır.

Kayıtdışı istihdam, çalışanların çoğu zaman gerekli vasıflara sahip olmadan, asgari yaş haddi, asgari ücret, fazla mesai ve işyeri standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, gerekli sosyal güvenlik,

vergi ve diğer fonların eksik ödendiği veya hiç ödenmediği istihdam biçimidir (İlgin 1995:39). Gerekli yasal mevzuata uyulmadığı için çalışan nüfus sosyal güvenlik şemsiyesi altında kapsanamamakta, yeterli prim toplanamamakta, sosyal güvenlik kuruluşları da, başta finansman zorlukları olmak üzere çeşitli zorluklarla karşılaşmakta ve kendilerinden beklenen hizmetleri etkin olarak yerine getirememektedir.

Ortaya çıkışı üzerine farklı görüşler olsa da, üzerinde uzlaşılan konu, kayıtdışı istihdamın ve buna bağlı olarak da kayıtdışı ekonominin boyutlarını artırmada kırsal kesimden kente göç olgusunun etkili olduğudur. Kırsal kesimden göç eden nüfus, barınma ihtiyacını "gecekondulaşma" şeklinde çözdüğü gibi yaşamını sürdürmek için gelir elde etme yolunu da "kayıtdışı istihdam" ve "kayıtdışı ekonomik faaliyetler"de bulunmak suretiyle çözmüştür. Her ne kadar kayıtdışı istihdam, kayıtlı istihdama geçişte bir aşama olarak görülse de, bunun giderek bir çalışma ve yaşam biçimi olma özelliği süreklilik kazanmaktadır. Yani bir "bekleme odası" (Ekin 1996:105) olarak düşünülen kayıtdışı istihdam, bir istihdam politikası olarak fonksiyon görmekte, bir ölçüde "işsizlik sigortası" fonksiyonu görmekte, sınırlı da olsa milli gelirin artmasına hizmet etmektedir. Buna karşılık, aynı gelişme beraberinde insan onuruna yakışmayan istihdam biçimlerinin ortaya çıkmasına,



çocuk ve kadın işçilerin yoğun istismarına, ilkel koşullarda çalışmalarına yol açmaktadır. Bundan başka, önemli maliyet avantajları sağlandığı için, kayıtlı sektör aleyhine haksız rekabete neden olmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede etkin politikaların oluşturulabilmesinde, gelir düşüklüğü ve gelir dağılımı bozukluğunun kayıtdışı ekonomik faaliyetleri teşvik eden unsur olduğu unutulmamalıdır. Çünkü, kayıtlı sektörde çalıştığı halde, gelir yetersizliği ile insanlar, kayıtdışı sektörde ikinci bir iş'te çalışmaktadır. Bu sektörün sağladığı istihdam biçimleri ve esnek çalışma imkanları, kayıtlı sektörde çalışanların gelirini yükseltmeye yarayan potansiyel bir iş alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Kayıtdışı ekonomi ile mücadelede iki yöntemden bahsedilmektedir (Akalin 1995-II:3). Bunlardan ilki, yasa yoluyla mücadele iken, ikincisi vergi sisteminin piyasa ile uyumlaştırılarak, özellikle enflasyon vb. gibi kayıtdışı vergilerin kaldırılarak, kayıtdışı ekonominin belli bir zaman dilimi içerisinde kayıt altına alınmasıdır.

Yasa yoluyla mücadele yöntemini benimseyen Altuğ'un bu amaçla hazırladığı Yasa Tasarısı Taslağı (Altuğ 1996)'nın incelenmesinden kayıtdışı ekonominin GV, KV, KDV ve Nüfus Kanunları'nda yapılacak değişikliklerle ve vergi idaresinin işlemlerini denetleyip,

vergi davalarının temyiz ve yargılama işlerini yapacak Danıştay ve Sayıştay benzeri bir üst mahkeme olarak Yargıtay'ın kurulması ile önlenilebileceği anlaşılmaktadır. Siyasi iktidarların oy endişeleri ve baskı gruplarının çıkarları kayıtdışı ekonomiye bakış açısını değiştirmektedir. Siyasi iktidarlar bu kanun tasarısını Meclis'te kanunlaştırmaya cesaret etseler bile, uygulamaya geçirebilecekleri, iktidardan olmalarına malolabileceği için şüphelidir.

Yasaklayıcı yöntemle, etkin bir mücadelenin yürütülebilmesi ne kadar güç ise, devletin ekonomik hayatı düzenlemeye yönelik aşırı müdahalelerini sınırlayarak, olayı piyasa sistemi içinde halletmeyi amaçlayan piyasacı yaklaşımla kayıtdışı ekonomi mücadelesi de o kadar güçtür. Bu yaklaşımın da siyasi iktidarları, uygulamada oy endişesi yüzünden çekimser yapacak yönleri olduğu unutulmamalıdır. Tüm sübvansiyonların kaldırılarak, kırsal kesimden kente göçü önlemek amacıyla baş vergisinin konulması gibi uygulamaları, oy kaybı yüzünden iktidarlar benimsemeyeceklerdir.

Bu durumda, demokratik bir yönetimle olayın çözümü için ilk olarak, mevcut yasalara işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Vergi yönetim ve denetimi etkinleştirilmesi, ücret dışı işgücü maliyeti (vergi, sosyal güvenlik primi, kıdem ve ihbar tazminatları, üretimle bağlantılı olmayan sosyal yardımlar) azaltıla-

rak, çalışma mevzuatı esnekleştirilerek, vergi oranları düşürülüp tabana yaygınlaştırılarak yani gelir elde eden her kişi vergi mükellefi yapılarak vatandaş-vegi mükellefi özdeşliği kurulmalıdır. Bu amaçla KDV oranları düşürülmeli, GV'nin ilk dilimine uygulanan % 25'lik oran aşağı çekilmeli, götürülük vb. uygulamalar kaldırılmalı, asgari ücret vergi dışı bırakılmalıdır. Hatta uzun dönemde kişinin ailesini de kapsayan en az geçim indirimi uygulamasına geçilmelidir (Kırbaş 1995:83).

Türk Vergi Sistemi'nin karışık yapıda olması, işlemlerin çokluğu vergiden kaçınmaya sebebiyet verdiğiinden sistem basitleştirilmeli ve bürokrasi azaltılmalıdır. Ekonomik sorunlara, ekonomik çözümler getirme mantığı içinde kayıtdışı kalmanın maliyetleri artırılarak, mükellefleri beyana ve kayıtlı olmaya teşvik edici politikalar uygulanmalıdır.

Şüphesiz tüm bunların yapılabilmesi, vergi idaresinin yeniden yapılandırılarak, otamasyona geçilmesi, vergi toplamada bankaların devreye sokulması, denetim birimleri arasında koordinasyonun sağlanmasına bağlıdır. Vergi yasaları mükelleflerin izleyemeyeceği hızda değiştirilmektedir. İstikrarı sağlamak açısından sıkça yapılan yasa değişikliklerinden vazgeçilerek, vergi cezalarının caydırıcılığını sağlamak amacıyla sıkça af çıkarma yolu terk edilmelidir. Ayrıca iyi bir vergi sisteminin özünde, devletin vatandaşlarına insanca yaşama hakkı ta-

nınması, belli kesimleri kayırcı nitelikte olmaması, sosyal güvenliği sağlayıcı hukuki düzenlemeleri eksiksiz sağlaması ve vatandaşına güven duymasının yattığı unutulmalıdır.

## Sonuç

Devletin ekonomik hayata müdahale ve sınırlamalarının artması ölçüsünde kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin de arttığını yapılan araştırmalar doğrulamaktadır. Aşırı ve karmaşık bürokratik işlemler sonucu kayıtlı ekonomide yeterince istihdam artışı sağlanamamakta neticede kayıtdışı faaliyetler artmaktadır. Bunlara ilaveten, vergi oranlarının ve sosyal güvenlik primlerinin yükselişi, denetimlerin yetersizliği ile birleşince olayın boyutu daha da artmaktadır. Bu durum beraberinde kamu açıklarını, dürüst mükellefler aleyhine bozulan vergi yükünü, haksız rekabeti ve bunun gibi bir dizi olumsuzları getirmektedir. Ayrıca kayıtdışı ekonomiler nedeniyle sağlıklı bilgi elde edilememesi gerek kamu gerek özel sektörün ileriye görmesini engellemekte, strateji belirlenmesinde hatalara yol açmakta, yanlış politikalar uygulanmasına ve istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Böylesine karmaşık yapıdaki mali, idari ve sosyal yönleri bulunan kayıtdışı ekonomi sorununun hallinde toplumun her kesimine görevler düş-

mekle birlikte, ilk olarak siyasi irade bu konudaki tavrını açıkça ortaya koyarak öncülük yapmalıdır.

### Kaynakça

Akalın, G. (1996); Kayıtdışı Ekonomi Sorunu ve Yasa Tasarısı, I-II, Ankara.

Altuğ, O. (1994-I); Kayıtdışı Ekonomi; Vergiye Karşı BaŐkaldırı, Görüş-TÜSİAD, Mart.

Altuğ, O. (1994-II); Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Boyutları, BasiŐen, Nisan.

Altuğ, O. (1996); Kayıtdışı Ekonominin Kayıt Altına Alınarak Vergilendirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Tasarısı Taslağı.

Baştaymaz, T. (1983); İŞsizlik Kavramı ve Gelişen Ülkeler, UÜ-İİBF, C.IV, s. 2, Kasım.

Baştaymaz, T. (1985); Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik Yapının İstihdam Açısından Yeni Görünümleri: Döalist Yapı, UÜ-İİ.BF, C. VI, S. 2, Kasım.

Baştaymaz, T. (1986); Enformel Sektör ve Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdam, UÜ-İİBF, C. VII, S.1

Baydur, R. (1996); 31.03.1996 tarihli Milletın Meclisi Programı'ndaki konuŐmadan.

Bulutay, T. (1995); Employment, Unemployment and Wages

in Turkey, ILO, Ankara.

Chickering, A.L. - M. Salahdine, (1991), The Informal Sector's Search for Self Governance - The Silent Revolution, ICS Press, California.

Çarıkçı, E. (1996), Türkiye Ekonomisi, Ankara.

De Grazia, R. (1982); Clandestine Employment: A Problem of Our Times, (Ed.) V. Tanzi; The Underground Economy in The US and Abroad, New York.

Demirel, H. (1994); İŐçini Yan Geliri Ana Gelirinden Fazla Ekonomik Forum, TOBB, Şubat.

Derdiyok, T. (ty); Kara Ekonomi ve Vergi Kaçakçılığı, Ankara.

Ekin, N. (1995); Kayıtdışı Ekonomi - Enformel İstihdam, İTO Yayını, İstanbul.

İlgın, Y. (1995); Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye'deki Boyutları, DPT Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, Ekim.

ILO, (1991); The Urban Informal Sector in Africa in Retrospect and Prospect: An Annotated Bibliography, Geneva.

ILO, (1995); The Urban Informal Sector, An ILO Report, World Employment, Geneva.

Kalça A. (1996); Kayıtdışı Ekonominin Bazı Makroekonomik Değişkenler ve Crowdingout Üzerin-



deki Etkileri, KTÜ-SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Trabzon.

Keyder, Ç. (1994); Enformel Sektör Globalleşme ile Artar, Ekonomik Forum, TOBB; Şubat.

Kırbaş, S. (1995), Kayıtdışı Ekonomi; Nedenleri, Boyutları ve Çözüm Yolları, Tesav Yayınları, No. 9.

Lubell, H. (1991); The Informal Sector in The 1980's and 1990's, OECD, Paris.

Özsever, A. (1994); Sosyal Güvenlikte Toplumsal Uzlaşma, Ekonomik Forum, TOBB, Mayıs.

Özsoylu, A. F. (1995), Enformel Sektör ve Politika Önerileri, İstihdam Dergisi, Ocak-Mart.

Özsoylu, A. F. (1996), Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi, Bağlam Yayınları.

Priest, G. L. (1994); The Ambiguous Moral Foundations of The Underground Economy, Yale Law Journal, V. 103, N. 8.

Saykun, O. (1995), Girişimciye Bürokrasi Engeli, Girişim, Sayı: 2, Mart.

Şeker, S. (1995); Kayıtdışı Ekonominin Kapsamı, Nedenleri ve Etkileri, Yaklaşım, Yıl 3; Sayı: 25, Ocak.

Tanyeri, İ. (1975); Türkiye'de İşsizlik, HÜ-SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Yazıcı, A. (1994); Kayıtdışı Sektör ve SSK, Türk-İş Dergisi, Kasım.

Zlolsniski; C. (1994); The Informal Economy in An Advanced Industrialized Society Mexican Immigrant Labor in Silicon Valley, Yale Law Journal, V. 103, N. 8.

DPT, (1996); Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), Ankara, Mart.

Özçelik-İş, (1994); Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam, Ankara.

Son Havadis, 16.04.1996.

SSK-I, (1994); 1994 İstatistik Yıllığı, SSK Yayın No: 572.

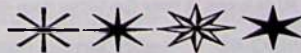
SSK-II, (1994); 1994 Faaliyet Raporu, SSK Yayın No: 573.

SSK-III, (1994); 1994 SSK Bültenleri, Sayı: 48-49-51.

7.BYKP, Taslak Raporu, Ankara.

TÜRK-İŞ, (1995), 17. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 5-10 Aralık.

TİSK, (1995), XIX. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu; Ankara, 16-17 Aralık.



# Ekonomik Göstergeler (İç)

## Ağustos / 1999

	1996	1997	1998	1999		
				Ocak	Şubat	Mart
<b>T.C. MERKEZ BANKASI</b>						
Döviz ve Altın Mevcudu (milyon \$)	-	19475.0	20723.0	-	21136.0	22434.0
Banknot Miktarı (milyar TL)	-	758878.0	1328542.0	-	1376931.0	1926966.0
T.C. Merkez Bankası İç Kredileri (milyar TL)	-	346408.0	9098.0	-	9314.0	9347.0
Hazineye Kısa Vadeli Avans (milyar TL)	-	337623.0	-	-	-	-
<b>BANKALAR (milyar TL)</b>						
<b>Toplam TL Mevduat</b>	<b>3294383.7</b>	<b>6625325.0</b>	<b>24185291.0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>27673436.0</b>
Ticari Kuruluşlar Mevduatı	474632.3	950426.0	2114790.0	-	-	1727781.0
Tasarruf Mevduatı	1733118.2	3193612.0	6427369.0	-	-	7656059.0
Vadesiz Tasarruf Mevduatı	133919.9	233887.0	326405.0	-	-	363208.0
Vadeli Tasarruf Mevduatı	1599198.3	2959725.0	6100964.0	-	-	7292851.0
Mevduat Sertifikası	11207.6	159.0	15.0	-	-	15.0
Resmî Kuruluş Mevduatı	165741.0	221416.0	364966.0	-	-	555988.0
Bankalar Mevduatı	485498.2	1241192.0	2410724.0	-	-	3073171.0
Diğer Kuruluşlar Mevduatı	424186.2	970491.0	2037881.0	-	-	2243764.0
Döviz Tevdiatı	2851132.0	5920236.0	10783777.0	-	-	12198074.0
<b>Toplam Krediler</b>	<b>3860069.8</b>	<b>8811893.0</b>	<b>14122355.0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15260012.0</b>
Tarım	668826.0	1504492.0	1.170731.0	-	-	1153014.0
İhtisas Kredileri	351902.0	668676.0	-	-	-	2122812.0
Mesleki (Küçük Esnaf ve Sanatkar)	72522.0	140062.0	211324.0	-	-	242290.0
Gayrimenkul	77380.0	127097.0	311220.0	-	-	332583.0
Denizcilik	4732.0	13259.0	21491.0	-	-	25373.0
Turizm	11770.0	15958.0	25789.0	-	-	28860.0
Diğer İhtisas Kredileri	74766.0	187063.0	304221.0	-	-	340692.0
Ticari, Sınai, Sair	2598171.3	6155286.0	2044776.0	-	-	13137200.0
<b>PARA ARZI (milyar TL)</b>	<b>-</b>	<b>1378604.0</b>	<b>2284174.0</b>	<b>2636736.0</b>	<b>-</b>	<b>3182780.0</b>
<b>FIYATLAR (DİE; 1987 = 100, 1994 = 100)</b>						
Toplam Eşya Fiyatları İndeksi (Genel)	-	787.7	1215.1	1258.6	1301.0	1352.9
Tarım (Genel)	-	951.2	1635.4	1711.0	1778.0	1855.9
İmalat Sanayi (Genel)	-	743.5	1093.8	1127.8	1161.5	1206.3
Tüketici Fiyatları (Türkiye)	-	857.5	1488.1	1525.3	1573.7	1637.5
Tüketici Fiyatları (İstanbul)	-	875.1	1490.5	1573.1	1622.5	1685.3
<b>DIŞ ÖDEMELER (milyon \$)</b>						
Dışalım (CIF)	-	48559.0	45921.0	2177.0	4940.6	7871.1
Dışsatım (FOB)	-	26261.0	26881.0	1773.1	3844.0	6035.0
İçgi Dövizleri	-	4197.0	5356.0	403.0	804.0	1169.0

Notlar: (1) TCMB altın ve döviz mevcuduna, altın stokunun yeniden değerlendirilmesinden doğan değer artışı dâhilidir. (2) TCMB kredilerine, borç tahkimleri (konsolide edilen krediler) dâhil değildir. (3) Para arzı (M<sub>1</sub>) dar tanımlıdır. (4) Fiyatlar, Ocak/1996 dan itibaren =100 olarak verilmektedir. (5) Dışalım, dışsatım rakamları Şubat/1996, içgi dövizleri Ocak/1996 itibarıyla.

# Görüşler

**Dr. ASLI AKGÜÇ ALICI**

*İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi İktisat Teorisi Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi*

## Enflasyon Hedefinin Belirlenmesi (Para Politikası Açısından Değerlendirme)

### 1. Giriş

**S**on yıllarda para politikasının enflasyon hedefinin belirlenmesi çerçevesinde yürütülmesi sanayileşmiş bazı ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Bu ülkeler uygulamaya geçiş sırasıyla Yeni Zelanda, Kanada, İngiltere, Finlandiya, İsveç, Avustralya ve İspanya'dır. Söz konusu ülkelerde geçmiş dönemde uygulanan parasal büyüklüklerin hedeflenmesi (Kanada ve Yeni Zelanda örneği) ve sabit (kontrollü) döviz kuru rejimi (Finlandiya, İsveç örneği) veya her iki politikanın beraber yürütülmesi (İngiltere örneği) sonuçları itibarıyla yetersiz kaldığından, para politikasının yürütülmesinde yeni bir yaklaşım olarak nite-

lendirilebilecek enflasyon hedefinin belirlenmesi uygulamaya konulmuştur.

Enflasyon hedefinin belirlenmesi süreci, Merkez Bankasının "fiyat istikrarını" sayısal olarak tanımlaması, tanımlanan hedef paralelinde bir takvim oluşturulması ve diğer politika hedeflerinin bu doğrultuda yönlendirilmesi aşamalarını içermektedir. Teorik olarak açık ve kesin olarak tanımlanabilecek bu sürecin uygulamada bir takım önemli sorunları beraberinde getirdiği görülmektedir. Söz konusu yaklaşım, uygulamada yarattığı sorunlar dışında sonuçları açısından da gerek ekonomistler, gerekse politikacılar arasında çeşitli tartışmalara neden olmak-



tadır. Bu bağlamda üzerinde durulan iki önemli nokta, fiyat istikrarı temelinde dayandırılan para politikasının ekonomik büyümeyi de içermesinin gerekliliği ve "fiyat düzeyi" hedefi ile "enflasyon" hedefi arasındaki ayrımın tanımsal olmanın ötesinde ekonomik anlamda farklılıklar taşımasının doğuracağı sonuçlardır.

Aşağıda enflasyon hedefinin belirlenmesi sürecinin yeni bir para politikası uygulaması olarak ortaya çıkışının nedenleri tartışılmakta ve sürecin beş önemli aşaması; hedefin belirlenmesi, diğer politika hedefleri ile ilişkisi, hedefin tanımlanması, Merkez Bankasının rolü ve enflasyon tahminlerinin önemi üzerinde kısaca durularak, ülke deneyimlerinden hareketle bu yaklaşımın başarıya ulaşabilmesi için gerekli ön koşullar oraya konulmaktadır.

## 2. Para Politikasının Etkinliği

Uygulanacak para politikasının etkinliği ve dolayısıyla yapısı ile para talebinin ve para çarpanının kararlılığı arasında birebir ilişki bulunmaktadır. Bu bağlamda Monetarist görüşün öne sürdüğü para arzının büyüme hızı paralelinde sabit oranda artması gerekliliği savının ana dayanağını para talebinin kararlı bir yapı göstermesi oluşturmaktadır. Geçtiğimiz dönemde, 1980 ve özellikle 1990'lı yıllar içerisinde finansal varlıklardaki çeşitlenme ve finansal liberalizasyon söz konusu kararlı

yapının ortadan kalkmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda "para" tanımını değiştirirken; 1950'li ve 1960'lı yıllarda geliştirilen para politikasının çeşitli "parasal büyüklüklerde" gözlenen değişim üzerine oturtulması yaklaşımının da yeniden değerlendirilmesi gereği duyulmuştur.

Enflasyon hedefi ile parasal büyüklüklerin hedeflenmesi arasında analitik açıdan, her ikisinin de nominal büyüklükler için büyüme çizgisi belirlenmesi anlamında, tanımsal olarak nitelendirilebilecek fark olmakla beraber teorik açıdan önemli ayrımlar bulunmaktadır. Her iki yaklaşımda, para politikasının aktarım mekanizmasındaki gecikmeler dikkate alındığında "ileriye dönük" enflasyonist değerlendirmelere dayanmakla birlikte, bu değerlendirmenin oluşmasında kullanılan değişkenler ve bu değişkenlerin ağırlıkları farklılık göstermektedir. Bu anlamda, teorik olarak "saf" parasal hedeflerin belirlenmesi parasal değişkenlere bir, parasal olmayan değişkenlere ise sıfır ağırlık verildiği, diğer bir ifade ile enflasyon hedefinin belirlenmesi sürecine (0,1) ağırlık kısıtının konulduğu durum olarak tanımlanabilir. Enflasyon hedefinin belirlenmesi ise, enflasyonist değerlendirme yapılırken gerek reel gerekse parasal değişkenlere sıfırdan farklı ağırlıkların verildiği durumu ifade etmektedir.

Düşük enflasyon hedefi hemen hemen bütün Merkez Bankaları tarafından ortaya konulmakla bera-

ber, "enflasyon hedefinin belirlenmesi" sürecini uygulayan ülkelerdeki temel nokta, enflasyon hedefinin para politikası açısından belirleyici rol üstlenmesidir. Başka bir ifade ile, para politikasının diğer hedefleri (döviz kuru veya istihdam oranı) ile enflasyon hedefi arasında bir çelişki olduğunda, para politikası enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanmaktadır.

Söz konusu uygulamaya geçiş nedenleri irdelendiğinde, son yıllarda para politikasının öncelikli hedefinin "fiyat istikrarı" olması gerekliliğinin üzerinde durulduğu görülmektedir. Ampirik araştırmalar yüksek (ve değişken) enflasyonun getirdiği maliyeti açık olarak ortaya koymaktadır<sup>(1)</sup>. Ayrıca çeşitli ülke uygulamaları da, diğer ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla para politikasında kısa dönemli ayarlamalara gidilmesinin ters sonuçlar ortaya çıkardığını göstermektedir. Bu durum para politikasının enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanmasında istihdam/üretim açısından doğacak sonuçların ihmal edildiği anlamını taşımamakta, aksine söz konusu hedefler enflasyon hedefi ile tutarlılık göstermektedir. Bu çerçevede, enflasyon hedefinin belirlenmesi yaklaşımı teorik anlamda para politikasının uzun dönemde sadece nominal değişkenler üzerinde etkili olabileceği sonucu üzerine oturtulmuş olmaktadır.

Öte yandan, teorik araştırmalar enflasyon hedefinin belirlenmesinin para politikasının enflasyon açısından oluşturduğu sistematik hatayı da ortadan kaldırdığını vurgulamaktadır. Bu anlamda, para politikasındaki ayarlamalarla enflasyon oranının optimal oranın üzerine - örneğin, işsizlik oranının çok düşük (doğal oranın altında) belirlenmesinden kaynaklanan - yükseltmesi engellenmektedir<sup>(2)</sup>. Yukarıda tartışılan noktalar dışında, uygulamaya yönelik olarak enflasyon oranının para politikası açısından uygun bir hedef olabilmesi, söz konusu oranın politika araçları ile kontrol edilebilir nitelik taşıması gerekmektedir. Bu doğrultuda para talebi fonksiyonun gösterdiği kararsız yapı, "parasal büyüklükler" ile karşılaştırıldığında "kısa dönem faiz oranları" ile "enflasyon oranı" arasında daha kararlı bir ilişki bulunması olasılığını gündeme getirmiştir.

Para politikasının nihai hedef olan enflasyon hedefine odaklanması, ara hedef olarak belirlenen parasal büyüklüğün sıklıkla değiştirilmesi sonucu uygulanan para politikasına olan güvenin kaybolması olasılığını engellemektedir. Ayrıca, enflasyon hedefinin kolay izlenilebilir olması ve enflasyon beklentileri bakımından bir çapa görevi üstlenmesi de para politikası açısından uygun bir hedef olmasını desteklemektedir<sup>(3)</sup>.

### 3. Enflasyon Hedefinin Belirlenmesi Süreci

Bu bölümde, ülke deneyimlerinden hareketle enflasyon hedefinin uygulanması sürecinde önem kazanan noktalar üzerinde durularak; hedefin belirlenmesi, diğer politika hedefleri ile enflasyon hedefi arasındaki ilişki, hedefin tanımlanması, enflasyon tahminlerinin rolü ve güvenilirlik konuları irdelenmektedir. Tablo 1'de söz konusu noktalar, ülke uygulamaları bazında toplu olarak özetlenmiştir.

#### A. Enflasyon Hedefinin Belirlenmesi

Enflasyon hedefinin belirlenmesinde hangi kurumun yetkili olacağı konusu Merkez Bankasının bağımsızlığı ile yakından ilişkilidir. Bu doğrultuda bağımsızlık kavramının hedefin belirlenmesi anlamında değil, belirlenen hedefe uygun para politikasının yürütülmesi anlamında değerlendirilmesi daha uygun olmaktadır.

Tablo 1'de görüldüğü gibi enflasyon hedefinin belirlenmesi, belirleyici olan kurum açısından ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Avustralya, Finlandiya ve İsveç'te hedefin açıklanması Merkez Bankaları tarafından gerçekleştirilirken, diğer uygulamalarda Merkez Bankası Başkanı ve Maliye Bakanının ortak olarak belirlenen hedefi açıkladıkları görülmektedir. Bu anlamda uygulamada etkinliğin sağlanması ve gü-

venilirliğin artması açısından değerlendirildiğinde, sadece Merkez Bankasının değil hükümetinde onayının yansıtıldığı ikili açıklamanın daha uygun olduğu görülmektedir.

#### B. Diğer Politika Hedefleri İle Etkileşim

Enflasyon hedefinin belirlenmesine dayalı rejimde, para politikası açısından temel amaç belirlenen enflasyon hedefinin gerçekleştirilmesidir. Bu anlamda diğer hedefler ancak enflasyon hedefi ile tutarlı olduğu oranda uygulamaya konulabilmektedir. Örneğin, sabit döviz kuru rejimi enflasyon hedefi ile tutarlı olmamakta, para politikasının endojen nitelik kazanması orta vadede enflasyon oranının hedeflenmesine olanak tanımamaktadır. Bu doğrultuda, sabit döviz kuru uygulaması olan ülkelerde bu uygulamanın yerini doğrudan enflasyon hedefinin aldığı görülmektedir (Finlandiya, İsveç örneği).

Öte yandan, uzun dönemde belirlenen enflasyon hedefinin tutturulması tam istihdam hedefine ulaşılması açısından da önem taşımakla beraber, kısa dönemde her iki hedef arasında bir ödünleştirme (trade-off) söz konusu olmaktadır.

Enflasyon hedefi uygulamasında para ve maliye politikaları arasında da dolaylı bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu anlamda uygulanan maliye politikasının enflasyon hedefini destekler nitelikte olması gerek-



lidir. Örneğin, iç borç stokunun yüksek olması ileriye dönük enflasyon beklentilerini artırması nedeniyle Merkez Bankasının kısa dönemde enflasyon hedefini gerçekleştirmesini engellemektedir. Faiz oranındaki artış, borç faiz ödemelerini artırarak yeniden borçlanmaya gidilmesini zorunlu kılmakta ve dolayısıyla yüksek faiz ve yüksek borçlanma şeklinde bir kısır döngü oluşmaktadır. Bu durum, özellikle Kanada ve Yeni Zelanda'nın enflasyon hedefi uygulanmasına başladığı dö-

nemde görülmektedir. Uygulamaya geçildiği dönemde her iki ülkede sırasıyla % 60 ve % 50 oranında olan iç borç GSMH oranı, enflasyonu düşürme sürecinin maliyetini yükseltirken parasal koşulların daha sıkı olması sonucunu doğurmuştur.

### C. Enflasyon Hedefinin Tanımlanması

Enflasyon hedefinin tanımlanması uygulamaya geçen ülkeler arasında çeşitli farklılıklar göstermektedir. Söz konusu farklılıklar te-

Tablo 1: Enflasyon Hedefinin Belirlenmesi Süreci

#### Ülke Örnekleri

ÜLKE	Y. ZELANDA	KANADA	İNGİLTERE	İSVEÇ	FINLANDIYA	AVUSTRALYA	İSPANYA
YÜR. GİRİŞ TAR.	MART, 1990	ŞUBAT, 1991	EKİM, 1992	OCAK, 1993	ŞUBAT, 1993	NİSAN, 1993	1994 (Yaz)
CARİ HEDEF	0-3 % <sup>1</sup>	1-3 %	-1-4 %	2 %	2 %	2-3 %	3 %'den az
TAKVİM	1998	1998 sonu	1997 (% 2.5) <sup>2</sup>	1996 ve sonrası	1996 ve sonrası	ortalama	1997 (%3) <sup>3</sup>
ENFLASYON ÖLÇÜTÜ	TÜFE	TÜFE	Par. Satış Enfl.	TÜFE	TÜFE	TÜFE	TÜFE
TÜFEDEN	Faiz maliyeti,	İpotek faiz		İpotek faiz öd.	İpotek faiz öd.		
ÇIKARTILAN FAKTÖRLER	Dolaylı vergiler	-	Ödemeleri	-	Dolaylı vergiler, Sübvansiyonlar	Dolaylı vergiler	-
HEDEFİN BİLDİRİLMESİ	MB Başkanı Maliye Bakanı <sup>5</sup>	MB Başkanı Maliye Bakanı <sup>5</sup>	Maliye Bakanı -	Bank of Sweden	Bank of Finland	Reserve Bank of Australia	Bank of Spain
ENFLASYON RAPORU	3'er Aylık Mart 1990-	Altı Aylık Mayıs 1995-	3'er Aylık Şubat 1993-	3'er Aylık Şubat 1993-	Yayınlanmıyor	Yayınlanmıyor	Yarı yıllık
ENFLASYON TAHMİNİNİ İLANI?	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır

<sup>1</sup>1996 Aralık ayında 0-2 %'den genişletilmiştir. <sup>2</sup> Sonra daha düşük<sup>3</sup> sonra 2 %'den az<sup>4</sup> Retail Price Index (RPIX)<sup>5</sup>, Anlaşma sonucu

mel olarak, enflasyon hedefi için belirlenen süre, fiyat endeksinin seçimi ve belirlenen hedefin niteliğinden (belirli bir aralık veya belirli bir oran) kaynaklanmaktadır.

Enflasyon hedefine ulaşılması için belirlenen takvim, öncelikle uygulama başlangıcındaki enflasyon oranının yüksekliğine bağlı olmaktadır. Bu doğrultuda enflasyon oranı nispeten yüksek olan ülkeler para politikasındaki gecikme faktörünü de dikkate alarak, ortalama iki yıllık bir uygulama dönemi belirlemiştir.

Teorik olarak sıfır enflasyon fiyat istikrarı anlamına gelmesine karşın uygulamada fiyat istikrarı, ölçümde oluşan sapmalar, nominal sertlikler gibi çeşitli faktörlerden etkilenmektedir. Bu nedenle istikrar kavramı TÜFE (Tüketici Fiyat Endeksi) bazında küçük bir enflasyon oranı ile ifade edilmektedir. Genel olarak, ülke uygulamalarına bakıldığında enflasyon hedefinin yıllık bazda % 2 civarında belirlendiği görülmektedir.

#### D. Güvenilirlik

Belirlenen enflasyon hedefi enflasyon beklentileri açısından bir ayarlama aracı niteliği taşıırken, aynı zamanda Merkez Bankalarının performansının ölçülmesi açısından da kesin ve kolay ölçülebilen bir kıstas oluşturmaktadır. Bu anlamda, Merkez Bankası hedefinin enflasyon odaklı olması hedefe göre meydana

na gelen sapmaların Merkez Bankası tarafından detaylı olarak açıklanması gerekmektedir. Burada karşılaşılan önemli sorunlardan biri de, para politikası ile enflasyon hedefi arasında önemli farklılıklar bulunduğu durumda hedefteki sapmaların politika hataları sonucunda mı, yoksa Merkez Bankasının kontrolü dışındaki dışsal şoklardan mı kaynaklandığının belirlenememesidir. Diğer problem ise, para politikasındaki uzun ve değişken nitelikli gecikmelerin enflasyon hedefinin güvenilirlik açısından bir kıstas oluşturmasını engellemesidir. Bu nedenle enflasyon tahminlerinin kıstas olarak kullanılması önerilmektedir<sup>(4)</sup>. "Şeffaflık" konusu da "güvenilirlik" ile doğrudan bağlantılıdır. Enflasyon hedefinin belirlenmesi çerçevesinde para politikasının etkinliğinin artırılabilmesi için politika değişikliklerin önceden bildirilmesi ve değişikliğin nedenlerinin açık olarak ortaya konulması zorunludur. Bu anlamda şeffaflık para politikasındaki değişikliklerin fiyat ve ücretler üzerindeki etkisini artırırken gecikme süresinin de azalmasını sağlamaktadır.

Enflasyon hedefi uygulamasına geçen ülkelerde genel olarak Merkez Bankaları hükümete karşı doğrudan sorumlu olmaktadır. Bu doğrultuda parlamentoya düzenli olarak bilgi verilirken aynı zamanda "enflasyon raporları" (genel olarak 3'er aylık) yayınlanmaktadır. Yeni Zelanda Merkez Bankası (RBNZ) başkasının 6 aylık dönemler itibari-

le hazırladığı para politikası raporu ve Bank of England ve Riskbank of Sweden tarafından hazırlanan enflasyon raporları bu raporlama sisteminin ilk örneklerini oluşturmaktadır. Yakın dönemde Bank of Canada ve Bank of Spain de benzer nitelikte raporlar yayınlamaya başlamıştır.

### E. Enflasyon Tahminleri

Para politikasındaki gecikmeler dikkate alındığında enflasyon hede-

finin "ileriye dönük (forward-looking)" olması zorunludur. Bu anlamda, para politikasındaki değişikliklerin enflasyon oranı yükselmeye başlamadan önce uygulamaya konulması gerekli olmakta ve dolayısıyla Merkez Bankasının enflasyon tahminleri belirleyici rol oynamaktadır. Yayınlanan resmi enflasyon tahminlerinin uygun bir ara hedef niteliği taşıdığı yönünde de çeşitli argümanlar bulunmaktadır<sup>(5)</sup>. Enflasyon tahmini açısından en önemli nokta uygun tahmin yönteminin belirlen-

Tablo 2

#### Ortalama Enflasyon Oranları (%)

	Y. Zelanda	Kanada	İngiltere	İsviç	Finalandiya	Avustralya	İspanya
1985-1989	11.3	4.3	5.3	5.6	4.9	7.8	6.9
1990-1992	3.3	4	6.4	7.4	4.3	3.8	6.2
1993-1996	2.3	1.4	2.5	2.7	1.2	2.7	4.4
1996	2.3	1.6	2.5	0.5	0.6	2.6	3.6
1997	1.2	1.6	3.1	0.5	1.2	0.3	2
1998	1.3	1	3.4	-0.1	1.4	0.9	1.8

Kaynak: IMF Financial Statistics

Tablo 3

#### Ortalama İşsizlik Oranları (%)

	Y. Zelanda	Kanada	İngiltere	İsviç	Finalandiya	Avustralya	İspanya
1985-1989	4.9	8.9	9.1	1.9	4.7	7.5	20
1990-1992	9.4	9.9	7.9	3	8.1	9	17
1993-1996	8.1	10.4	9.3	8	17.8	9.7	23.4
1996	6.1	9.7	7.5	8	16.3	8.6	22.2
1997	6.7	9.2	5.7	8	14.5	8.6	20.8

Kaynak: IMF Financial Statistics



mesi ve geçmişe yönelik yeterli istatistiğin bulunmasıdır. Ayrıca enflasyon tahminlerinin yayınlanması da Merkez Bankasına olan güvenin artması açısından önem taşımakta, tahminlerde yapılan sistematik hatanın kamuya yansması Merkez Bankasının tahmin yöntemini geliştirmesi yönünden sinyal oluşturmaktadır.

#### 4. Ekonomik Sonuçlar

Tablo 2 ve Tablo 3'de enflasyon hedefi yürüten yedi ülkenin yıllar itibariyle ortalama enflasyon ve işsizlik oranları verilmiştir. Gerçekleşen enflasyon oranları hedef değerler ile karşılaştırıldığında gerek hedef aralık (Yeni Zelanda, Kanada, İngiltere ve İsveç) gerekse hedef oran belirleyen ülkelerde (Avustralya, Finlandiya, İspanya) hedeflerinin tutturulduğu görülmektedir.

Ancak, elde edilen sonuçlar değerlendirilirken söz konusu dönemde birçok sanayileşmiş ülkede enflasyon oranının gerilediği dikkate alındığında enflasyon hedefi uygulamasının kesin başarısından söz etmek için erken olduğu görülmektedir. Öte yandan, bu ülkelerde söz konusu dönem itibariyle işsizlik oranlarında artış meydana gelmiştir. Sadece Yeni Zelanda da 1990'lı yıllarda işsizlik oranı azalırken, bu ülkede dahi işsizliğin 1980 döneminin üzerine çıktığı görülmektedir. İşsizlik oranları diğer sanayileşmiş ülkelerle karşılaştırıldığında da (Kana-

da ve İngiltere dışındaki G7 ülkeleri) enflasyon hedefi uygulamasına geçen ülkelerin ortalama işsizlik oranlarının daha yüksek olduğu görülmektedir.

#### 5. Sonuç

Ülke uygulamalarında elde edilen sonuçlar, enflasyon hedefinin belirlenmesi uygulamasına geçişin enflasyon oranının düşürülmesi açısından başarılı olduğunu göstermektedir. Bu gelişmeyi tümüyle uygulanan rejime bağlamak doğru olmasa dahi, yapılan uygulama para politikasına duyulan güvenin artmasına büyük katkı sağlamıştır.

Uygulanan politikanın çerçevesi ülkeler bazında farklılıklar göstermekle birlikte bazı ortak unsurları içermekte, sonucun başarılı olabilmesi için uygulamadaki "kararlılık" ve "şeffaflık" temel olmaktadır. Merkez Bankasının enflasyon, genel ekonomik durum ve politika uygulamalarını değerlendirdiği "enflasyon raporunun" düzenli olarak yayınlanması, parlamentoya düzenli olarak bilgi verilmesi, hükümetin enflasyon hedefi çerçevesinde tek ve bileşik politika uyguladığını kamuya ifade etmesi uygulamanın başarısını artıran faktörlerdir.

Bu çerçeve içerisinde enflasyon tahminleri ve enflasyonun ölçümü, para politikasının izleyeceği yol açısından önem taşımaktadır. Ancak, ülke uygulamaları değerlendirildiğinde, enflasyon tahminlerinin

yayınlanması ve kullanılacak fiyat endeksi konusunda tam bir görüş birliği bulunmadığı görülmektedir.

Para politikasının enflasyon hedefi odaklı olarak yürütülmesi orta ve uzun vadede diğer politika hedefleri ile de uyum sağlamaktadır. Ancak, bu uygulama enflasyonun aşağıya çekilmesi için genel olarak geçerli bir yöntem şeklinde değerlendirilmemelidir. Özellikle enflasyon hedefinin etkin olarak uygulanabilmesi için gerekli alt yapının bulunmadığı ülkelerde bu yaklaşımın başarı şansı sınırlıdır. Bu anlamda gerekli ön koşullar; para politikasının etkin olarak uygulanabilmesi için gelişmiş bir finansal yapı, politika hedeflerinde konsensus sağlanabilmesini kolaylaştırma açısından gerekli politik kurumlar, geçmişe yönelik uzun ve detaylı bir veri tabanı olarak sayılabilir. Burada vurgulanması gerekli olan en önemli nokta, Merkez Bankasının düşük enflasyon konusundaki kararlılığının uygulamanın başarısı için zorunlu olduğudur.

#### KAYNAKLAR

Cukierman, A., (1995) "Towards a Systematic Comparison Between Inflation Targets and Monetary Targets", in L. Leiderman and L. Svensson (eds.), Inflation Targets, (London: CEPR)

Fischer, S., (1993), "The Role of Macroeconomic Factors in

Growth" Journal of Monetary Economics, 32:485-512.

Green, J.H., (1996) "Inflation Targeting: Theory and Policy Implications", IMF Staff Papers, 43; 779-795.

Haldane, A., (1995) (eds.), Targeting Inflation, (London: Bank of England)

Svensson, L., (1996) "Inflation Forecast Targeting: Implementing and Monitoring Inflation Targets", NBER Working Paper No: 5251.

Tobin, J., (1972) "Inflation and Unemployment" American Economic Review, 62: 1-18.

#### DİPNOTLARI

1- Fischer, S., (1993), "The Role of Macroeconomic Factors in Growth", Journal of Monetary Economics, 32:485-512.

2- Green, J.H., (1996) "Inflation Targeting: Theory and Policy Implications," IMF Staff Papers, 43: 779-795.

3- Cukierman, A., (1995) "Towards a Systematic Comparison Between Inflation Targets and Monetary Targets," in L. Leiderman and L. Svensson (eds), Inflation Targets, (London: CEPR)

4- Svensson, L. (1996) "Inflation Forecast Targeting: Implementing and Monitoring Inflation Targets", NBER Working Paper no: 5251.

5- Svensson, L. (1996) a.g.e.

## EKONOMİK GÖSTERGELER DIŞ DÜNYA (AĞUSTOS 1999)

Ülkeler	GSYİH*	Tüketici Fiyatları*	Ücretler Kazançlar*	İşsizlik Oranı (%) (En Son)	Dış Ticaret Dengesi** (Milyar \$) (Son 12 Ay)	Cari İşlem Dengesi** (Milyar \$) (Son 3 Ay)	Faiz Oranları (%)	
							Para Piyasası (Son 3 Aylık)	Kredi
A.B.D.	4.0	2.0	3.7	4.5	-276.7	-246.1	4.97	8.00
Almanya	0.7	0.4	2.5	11.0	71.9	-6.1	-	-
Avustralya	4.8	1.1	2.2	8.2	-7.7	-18.7	4.78	8.75
Avusturya	1.4	0.4	b.d	4.5	-8.0	-3.9	-	-
Belçika	1.6	0.7	2.2	11.7	15.8	12.7	-	-
Danimarka	1.0	2.4	4.7	6.6	2.7	-0.4	2.90	5.75
Fransa	2.3	0.3	2.0	11.9	23.4	40.0	-	-
Hollanda	3.0	2.3	2.4	4.2	15.4	22.0	-	-
İngiltere	1.2	1.3	4.1	6.3	-38.9	-4.2	5.00	6.00
İspanya	3.4	2.2	1.8	19.0	-27.3	1.7	-	-
İsveç	3.6	0.3	1.1	6.9	16.7	4.8	2.90	4.01
İsviçre	0.7	0.6	0.7	3.6	-1.0	22.4	1.04	2.88
İtalya	0.9	1.7	1.8	12.2	23.1	21.1	-	-
Japonya	0.1	-0.4	0.1	4.1	123.6	116.5	0.01	1.38
Kanada	3.2	1.6	-1.1	8.4	16.2	-10.1	4.59	6.25
Euro-11	1.8	0.9	2.0	11.0	87.5	73.9	2.57	4.15

Açıklamalar: (b.d.) = Belli Değil. Kaynak: The Economist, 31 Temmuz 1999.

(\*) Yıllık Yüzde Değişim.

(\*\*) Avustralya, Fransa, İngiltere, Japonya, A.B.D. ve Kanada için İthalat F.O.B., İhracat F.O.B.; Diğerleri için C.I.F / F.O.B.



---

# Sermaye Piyasası

---

**MUSTAFA BARIŞ**

*Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi Yayın Yönetmeni*

---

## Borsa Temmuz Ayında Yüzleri Güldürdü

**U**luslararası Para Fonu (IMF) ile anlaşma sağlanması umudu üzerine, İMKB Temmuz ayının ilk işlem gününe hızlı bir yükseliş ile başladı. IMF'den olumlu açıklamalar bekleyen borsada İMKB Bileşik Endeksi 209 puan yükselişle 5159.98 puana çıktı. Hisse senedi yatırımcılarının günlük ortalama kazancı % 4.24 olarak gerçekleşti. İşlem hacmi gün sonunda 152 trilyon 868 milyar liraya ulaştı. Fakat ertesi gün IMF ile anlaşma konusunda aşırı beklentiye giren İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB), açıklamalar başlar başlamaz ekşiye geçti. İMKB Bileşik Endeksi, IMF'nin açıklamaları sırasında 5.250 seviyesine yükselmesine rağmen kapanışta önceki güne göre 299 puan gerileyerek 4860 puana düştü. Hisse senetleri ortalama % 5.80 oranında değer kaybetti.

Borsadaki düşüşte, Devlet Bakanı Hikmet Uluğbay'ın IMF ve Dünya Bankası temsilcileriyle yaptığı ortak basın toplantısındaki açıklamalarında bir cümlelerin yanlış anlaşılması da etkili oldu. IMF Türkiye Masası Şefi Carlo Cottarelli, konuşması sırasında "Fiscal Consolidation" deyimini kullandı. Canlı yayında çeviri yapan spiker bunu, "Mali konsolidasyon" diyerek aktardı. Bu deyim, Borsa'ya "konsolidasyon olabilir mi?" havasını yansıttı. Böylece Bor-

sa'da düşüş hızlandı. Oysa, Cottarelli'nin kullandığı deyim, "mali küçülme" anlamına geliyordu.

Borsa Temmuz ayının ikinci haftasına, Haziran ayı enflasyonu moraliyle yükselerek başladı. Fakat daha sonra Borsa'ya taze para girmemesi ve ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Hikmet Uluğbay'ın intihar girişimiyle kelimenin tam anlamıyla şok yaşandı. Devlet Bakanı Hikmet Uluğbay'ın intihar şokunu kısa sürede üzerinden atan Borsa, Sosyal Güvenlik Reformu'nun uzlaşma ile Bakanlar Kurulu'ndan geçmesi ve memur maaş zammının IMF'nin istediği doğrultuda, % 20 oranında gerçekleşmesi sonucunda tekrar toparlandı. Bu gelişmeler doğrultusunda Borsa hafta boyunca keskin iniş ve çıkışlar göstererek dalgalı bir seyir izledi.

Hazine'nin "5 Temmuz 1999 Pazartesi" günü düzenlediği 18 ay vadeli tahvil ihalesine 404 trilyon 161 milyar 800 milyon liralık teklif gelirken, ihalede nominal 202 trilyon 300 milyar liralık satış gerçekleşti. Tahvil ihalesinde yıllık basit ortalama faiz % 85.88, yıllık bileşik ortalama faiz % 117.71 olurken, basit minimum faiz % 82.6, maksimum % 87.15 olarak belirlendi. İhalede bileşik faiz oranları minimum % 111.89, maksimum % 120 olarak gerçekleşti. İhalede oluşan faiz üzerinden, kamuya ayrıca 78.1 trilyon liralık satış yapıldı. Aynı gün yapılan 550 gün vadeli tahvil ihalesinde geri ödemeler, 6 Ocak 2001 tarihinde yapılacak.

**Tablo 1**  
**Temmuz Ayının En Başarılı Hisseleri**

Dergi Endeksi Kapsamında	Verim (%)	Diğer	Verim (%)
Koç Holding	58.49	Frigo Pak Gıda	106.66
Petrol Ofisi	47.33	Şekerbank	53.84
Arçelik	46.66	Gediz İplik	47.33
Gübre Fab.	39.58	Sasa	47.50
Bağfaş	36.73	Alarko Hol.	46.10
Kordsa	34.04	Ardem	45.09
Ereğli D.Ç.	30.50	Marshall	45.00
Çimsa	27.84	Vakıf Yat.Ort.	43.24
İzocam	22.03	Işıklar Ambalaj	41.46
Brisa	21.13	Beko Elekt.	39.37
Aktaş Elekt.	20.54	Vestel	39.13
T.D.Döküm	17.14	Sabancı Hol.	38.29

Temmuzun ikinci haftasını vurgun söylentilerinin gölgesinde geçiren Borsa, Temmuz ayının üçüncü haftasına daha umutlu başladı. Hükümetin reform yolunda attığı adımlardan umutlanan Borsa haftaya hızlı yükselişle başladı. IMF'den belge sızdırılarak büyük vurgun gerçekleştirildiği iddiaları ve ardından Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Hikmet Uluğbay'ın intihar girişimi nedeniyle Temmuzun ikinci haftasında sarsılan Borsa, haftaya alımlarla yükselerek başladı. Yükselen işlem hacmide Borsaya taze para girişinin olduğunu gösterdi. Haftanın son gününe kadar ekonomik paket ile ilgili beklentileri satın alan borsa yükselişine devam etti. Fakat haftanın son günü Başbakan Bülent Ecevit'in Bakanlar Kurulu toplantısı öncesinde, yetiştiremedikleri için ekonomik paketi Bakanlar Kurulu'nda görüşemeyeceklerini açıklaması piyasalarda hayal kırıklığı yarattı. Bu açıklama ile birlikte Borsada satışlar arttı.

Borsa Temmuz ayının dördüncü haftasına Uluslararası Tahkim ve Sosyal Güvenlik Reformu'na ilişkin gelişmeler ve Ekonomik Paket beklentisiyle yükselişle başladı. Fakat haftanın ikinci yarısından itibaren Çin'deki son gelişmeler ve ekonomik paketten Borsa için herhangi bir olumlu konunun çıkmaması satışları arttırdı. Standart & Poors'un, Çin'in döviz borçlanma notunu düşürdüğü yolundaki haberler piyasaları rahatsız etti. Piyasalarda, Çin'in kredi notunun düşürülmesinin devalüasyon baskısının da önümüzdeki dönemde artarak süreceği endişelerini beraberinde getirdi. Hükümetin ekonomiyi canlandırmak amacıyla açıkladığı ekonomik pakette, faiz gelirlerinin beyanından, emlak vergisine, KOBİ'lere ve tüketici kredilerine kadar pek çok ayrıntıya yer verilirken, hisse senedi kazançlarının vergilendirilmesine hiç değinilmemesi borsada moralleri bozdu.

Hazine'nin "27 Temmuz 1999 Salı" günkü ilk kez düzenlediği üç ayda bir kupon ödemeli üç yıl vadeli tahvil ihalesinde faiz Hazine'nin öngördüğü düzeyin oldukça üzerinde gerçekleşti. İhalede yıllık bileşik faiz % 112.73 ile % 123.05 arasında oluştu, ortalama ise % 119.54 oldu. Oysa Hazine'nin "26 Temmuz 1999 Pazartesi" günü yaptığı üç ay vadeli bono ihalesinde oluşan % 18.77'lik faize, 2 puan eklemiş ve dünkü ihalenin ilk kupon ödemesi için oranı 20.77 olarak ilan etmişti. Bu orana göre, yıllık bileşik faiz % 112.73 düzeyinde oluşuyordu. Ancak, % 20.77'lik getiri için teklif edilen fiyat düşük olunca, faiz 7 puan birden yükseldi. İhaleye 862 trilyon 945 milyar liralık teklif gelirken, ihalede 462 trilyon 930 milyar liralık nominal satış gerçekleşti. İhaledeki net satış tutarı ise 444 trilyon 519.1 milyar lira oldu.

Borsa Temmuz ayının son haftasına sendikacıların genel grev çağrıları nedeniyle düşerek başladı ve hafta boyunca bir aşağı bir yukarı dalgalı bir seyir izledi. Sıralanan bu etkiler sonucunda "30 Temmuz 1999 Cuma" günü kapanış fiyatları itibarıyla 5805.45 puana yükselen İMKB Ulusal - 100 endek-



sinin Haziran ayı sonuna göre değer artışı % 17.27 oranında gerçekleşmiştir. Yine aynı günkü kapanış fiyatları itibariyle, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi endeksindeki değer artışı ise % 13.07 oranında gerçekleşerek 1.457.020,55 puana yükselmiştir. Endeks kapsamındaki 40 hisseden 35'i değer kazanırken, 4'ü değer yitirmiş ve 1 hissenin fiyatı ise değişmemiştir. Ay içinde en fazla değer kazanan ve kaybeden hisseler Tablo 1 ve 2'de gösterilmiştir.

### Yatırım Araçlarının 6 Aylık Getirileri

*Hisse Senetleri* : Seçim ve iç siyasi gelişmelerin yanında, global krizle geçen yılın ilk altı ayında, yatırım araçları arasında getiri şampiyonu hisse senetleri oldu. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda (İMKB) hisse senetleri yılın ilk yarısında ortalama % 90.55 oranında artış kaydetti. İlk altı ayda, İMKB Ulusal - 100 Endeksi 2352.30 puanlık artışla 2597.91 puandan 4950.21 puana çıktı.

*Döviz* : İstanbul serbest piyasada alınıp satılan dövizlerden ABD Doları ilk altı ay sonunda Türk Lirası karşısında % 32.67 oranında, Alman Markı % 17.63 oranında prim yaptı. Haziran sonunda ABD Doları'nın Türk Lirası satış fiyatı 421 bin 900 lira, Alman Markı'nın 222 bin 900 lira oldu.

**Tablo 2**  
**Temmuz Ayının En Başarısız Hisseleri**

Dergi Endeksi Kapsamında	Verim (%)	Diğer	Verim (%)
Makina Takım	- 27.50	Duran Ofset	- 48.11
Kav	- 5.26	Bişaş Tekstil	- 43.90
Ford Otosan	- 2.94	Vakıf. Fin. Kir.	- 42.95
Konya Çimento	- 1.61	Edip İplik	- 34.28
		Çemtaş	- 34.02
		Raks Ev Alet.	- 29.21
		Metemteks	- 23.21
		Arat Tekstil	- 22.03
		Çimbeton	- 20.83
		Eminiş Ambalaj	- 20.00
		Kereviş Gıda	- 20.00

*Altın* : 6 aylık sürede Cumhuriyet altınının satış fiyatı % 20.88, külçe altının gram satış fiyatı da % 21.86 oranında arttı. İstanbul Altın Borsası'nda işlem gören külçe altının gram fiyatı ise altı ayda % 21.80 oranında artış göstererek 3 milyar 526 bin lira oldu.

*Yatırım Fonları* : Yatırım fonlarına katılma belgelerinin ilk altı aydaki ortalama değer artışı % 46.80 olarak gerçekleşti.

*Tahvil, Bono, Faiz* : İMKB Tahvil bono Piyasası'nda yapılan hesaplamalara göre, altı aylık bonoya yatırım yapanların dönem sonundaki kazancı % 45.80 düzeyinde oldu.

### Borsacılara Müşteri Adına İşlem Yasağı

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), mali kuruluşların tanımını yeniden yaparken, bu kurumlarda görev yapan yöneticiler ve çalışanlar, müşterilerden hisse senedi alım satım emri verme işlemleri başta olmak üzere, müşteri adına işlem yapamayacaklar. SPK'nın "Aracılık Faaliyetleri ve Aracı Kuruluşlara İlişkin Esaslar Tebliği"nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliği, Resmi Gazete'nin, dünkü sayısında yayımlanarak yürürlüğe girdi.

**Tablo 3**  
**Temmuz Ayında Sermaye Artırımları (Milyon TL)**

Şirket	Önceki Ser.	Bedelli	%	Bedelsiz	%	Yeni Ser.
Anadolu Gıda	2.741.000	1.096.000	40	3.015.000	110	6.851.000
Beko Elekt.	5.600.000	-	-	5.000.000	89,28	10.600.000
Borusan Yat.	500.000	-	-	1.000.000	200	1.500.000
Ceytaş Tekstil	2.400.000	-	-	2.400.000	100	4.800.000
Doğan Yayın H.	43.500.000	-	-	32.625.000	75	76.125.000
Ege Gübre	648.000	-	-	356.000	55	1.004.000
Gediz İplik	85.000	35.000	-	-	-	120.000
Güneş Sigorta	5.000.000	-	-	5.000.000	100	10.000.000
Halk Sigorta	7.200.000	-	-	5.600.000	77,77	12.800.000
Metemteks	350.000	-	-	875.000	250	350.000
Migros	1.020.000	-	-	2.040.000	200	3.060.000
Milpa	4.147.000	-	-	4.977.000	120	9.124.000
Penguen Gıda	520.000	-	-	3.640.000	700	4.160.000
Petrol Ofisi	7.000.000	13.000.000	185,71	-	-	7.000.000
Tansaş	750.000	-	-	2.250.000	300	3.000.000
Ünal Tar.Ürünl.	1.000.000	500.000	50	500.000	50	2.000.000
Vakıf Fin.Kir.	4.050.000	950.000	23,46	-	-	5.000.000

Buna göre, "Mali kuruluş, banka, aracı kurum, kıymetli maden aracı kurumu, sigorta şirketi, portföy yönetim ve yatırım danışmanlığı şirketleri, özel finans kurumu, finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketleri ile hisselelerinin tamamı nama yazılı olan ve konusu ve faaliyeti münhasıran başka şirketlere iştirak etmek olan holding şirketlerini" kapsayacak.

Aracı kurumların yapamayacakları işleri düzenleyen tebliğin 50'nci maddesine de bir bent eklendi. Buna göre, aracı kurum yöneticileri ve çalışanları, müşterilerden hisse senedi alım satım emri verme, ordino ve diğer belgeleri imzalama, nakit ve menkul kıymet yatırma ve çekme, virman işlemi yapma gibi geniş yetkiler içeren vekaletname olarak müşteri adına işlem yapamayacaklar. Portföy yöneticiliği faaliyeti ise bu kapsamın dışında olacak.

Tebliğe geçici bir madde eklenerek, bankalar tarafından kurulan veya devralınan aracı kurumların, bankalarla tesis edecekleri acentalıklar hariç olmak üzere, aracı kurumlar ile acentaları arasında yapılan acentalık sözleşmesinin, bu tebliğin yürürlüğe girmesinden itibaren en geç 1 yıl içinde feshedilerek, noterden onaylı ihbarnamenin bir örneği, SPK'ya gönderilecek. Bu arada tebliğin yürürlüğe girmesinden itibaren en geç 1 yıl içinde ilgili aracı kurumlar, feshedilen acentaların buldukları yerde şube ve irtibat bürosu açmak üzere SPK'ya başvurabilecekler.

### **Dış Borcumuz 101 Milyar Dolara İndi**

Dış borç stoğu bu yılın ilk 3 ayında, geçen yıl sonuna göre 52.2 oranında azalarak, 100 milyar 999 milyon dolara geriledi. Dış borç stoğu, geçen yıl sonunda 103 milyar 297 milyon dolar düzeyindeydi. Dış borçların azalmasında, lehte gelişen kur etkili oldu. Hazine Müsteşarlığı'ndan yapılan açıklamada, bu yılın birinci üç aylık döneminde dış borç stoğunda ortaya çıkan gelişmelerin kaynaklarına bakıldığında, söz konusu dönemde lehte gelişen kur etkisinin, dış borç stoğunu azaltıcı yönde önemli bir faktör olduğu belirtildi.

Açıklamada, bunun yanı sıra orta, uzun vadeli borçlar içerisinde kamunun toplam borçlarında meydana gelen azalma ile özel sektör borçlarının azalma trendine girmesinin de, önemli bir faktör olarak gözüktüğü kaydedildi.

**Tablo 4**  
**Temmuz Ayında Kayıtlı Sermaye Tavanı Arttırmaları (Milyon TL)**

<b>Şirket</b>	<b>Önceki Tavan</b>	<b>Yeni Tavan</b>
Makina Takım	15.000.000	18.500.000



di. Yılın ilk üç aylık dönemi itibariyle 100 milyar 999 milyon dolar olarak belirlenen dış borç stoğunun yaklaşık % 27.2'lik kısmını kısa vadeli borçlar, geriye kalan % 72.8'lik bölümünü de orta ve uzun vadeli borçlar oluşturuyor. Hazine Müsteşarlığı verilerine göre, 27.5 milyar dolarlık kısa vadeli borçların dağılımında diğer sektörler 15 milyar 134 milyon dolar ile ilk sırada yer alırken, 11 milyar 540 milyon dolar ile bankalar ikinci sırada yer aldı.

Orta ve uzun vadeli borçların dağılımına bakıldığında ise 49 milyar 761 milyon dolarlık kısmının kamuya, 23 milyar 726 milyon dolarlık kısmın ise özel sektöre ait olduğu görülüyor.

Dış borç stoğunun % 51.1'lik kısmı Amerikan Dolarından, % 32'lik kısmı Alman Markından, % 8.8'lik kısmı Japon Yeninden, % 8.1'lik kısmı ise diğer dövizlerden oluşuyor. Hazine yaptığı değerlendirmede, 1996 ve 1997 yılı ile 1999 yılının birinci çeyreğinde Türkiye'nin dış borç stoğunun doların diğer dövizler karşısında değer kazanması sonucu oluşan lehte kur etkisi nedeniyle, sırasıyla 1996 yılında 4.5 milyar dolar, 1997 yılında 4 milyar dolar ve bu yılın ilk çeyreğinde 3.5 milyar dolar tutarında bir düşüş meydana geldiğini belirtti.

### **Ticaret Açığı Azalıyor**

İhracat ve ithalatın hızlı gerilemesini Mayıs ayında da sürdürmesi sonucu sözkonusu ay sonu itibariyle yıllık ihracat ve ithalat daha da azaldı. Mayıs sonu itibariyle son bir yıllık ihracat 26 milyar 287 milyona, ithalat ise 41 milyar 487 milyona indi. Bunun sonucu olarak yıllık ticaret açığı 15.2 milyar dolara kadar geriledi. Bir yıl öncesine göre yıllık ihracatın % 2.8, ithalatın % 16, ticaret açığının % 32 gerilediği belirlendi. Geçen yılın Mayıs ayında son bir yıllık dönemdeki ihracat 27 milyar 36 milyon dolar, ithalat 49 milyar 344 milyon dolar, açık da 22 milyar 308 milyon dolar düzeyinde olmuştu.

### **İstanbul'da Borsa Zirvesi**

Uluslararası Borsalar Federasyonu (FİBV) ve İMKB işbirliği ile düzenlenen "FİBV Üçüncü Gelişen Global Borsalar Konferansı ve Fuarı" 15 - 17 Ekim 1999 tarihleri arasında İstanbul'da yapılacak. Gelişmekte olan ülkelerin sermaye piyasalarında meydana gelen gelişmelerin ele alındığı konferans, uluslararası bir platform olma özelliğine sahip bulunuyor. Konferansta, çeşitli ülkelerden finans sektöründeki kuruluşlar arasındaki görüş alışverişi ve işbirliği olanaklarının geliştirilmesi amaçlanıyor. Konferansa borsalar, aracı kuruluşlar, kurumsal yatırımcılar, finans sektöründeki hizmet veren yazılım ve donanım

nım firmaları, yeni dağıtım şirketleri ile kuruluşların temsilcilerinin katılımı bekleniyor.

### Sermaye Arttırmaları

Haziran ayından sonra Temmuz ayında da sermaye arttırmaları devam etmiştir. Tablo 3'te, Temmuz ayında sermaye artırımını gerçekleştiren 16 şirketin artırım öncesi ve sonrası sermaye rakamlarıyla, yapılan bedelli ve bedelsiz arttırmalarının tutarları gösterilmiştir. Sermaye arttırmalarının yanısıra, Temmuz ayında 1 şirketin kayıtlı sermaye tavanı arttırmaları Sermaye Piyasası Kurulu tarafından onaylanmıştır. Bu şirketlerin eski ve yeni kayıtlı sermaye tavanları Tablo 4'de verilmiştir.

**Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi Hisse Senedi Fiyat İndeksi**  
(Ocak 1974 = 100)

Aylar	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ocak	8224.39	12953.90	10382.15	46499.72	66641.02	121282.26	482009.45	970038.69	736963.15
Şubat	10950.59	9572.27	14056.56	43685.74	72135.19	148672.55	481567.26	870185.89	996300.48
Mart	9793.56	11006.98	13455.69	36336.97	94874.84	178248.67	449760.66	936427.88	1224154.39
Nisan	8814.38	10128.12	20399.46	37260.41	109201.43	174945.81	419157.76	1246481.82	1343754.27
Mayıs	7932.99	9067.92	21856.16	40688.45	112502.77	166514.22	468188.27	1073822.72	1403551.33
Haziran	8275.36	12297.79	26303.88	52300.27	116528.07	193595.07	526546.21	1187994.27	1288600.47
Temmuz	7533.47	11754.44	24501.68	59216.98	128087.60	176955.20	568012.42	1210065.312	1457020.55
Ağustos	7950.10	11314.53	27193.90	69147.24	110555.47	183969.42	579112.78	737615.22	
Eylül	6913.80	10310.15	33729.97	68630.14	98538.52	207830.76	779779.25	630484.23	
Ekim	6835.47	9077.97	34444.97	66413.15	114393.38	238854.42	849700.62	573932.44	
Kasım	10214.39	9344.20	44519.48	74373.54	96196.98	267385.51	839360.91	703595.71	
Aralık	11048.39	9744.28	51099.56	71525.29	96450.06	277923.68	956310.79	726072.07	

## banka ve ekonomik yorumlar Aylık Dergi

●  
Ciltlenmiş eski sayıları:

- 
- 1991 Yılı Cildi: 5.000.000 TL
- 1992 Yılı Cildi: 5.000.000 TL
- 1993 Yılı Cildi: 5.000.000 TL
- 1994 Yılı Cildi: 5.000.000 TL
- 1995 Yılı Cildi: 5.000.000 TL
- 1996 Yılı Cildi: 5.000.000 TL
- 1997 Yılı Cildi: 5.000.000 TL
- 1998 Yılı Cildi: 7.000.000 TL
- 
- (Öğrencilere % 30 indirim)

### İSTEME ADRESİ

Binbirdirek Mahallesi Suterazisi Sokak No. 6/2 Sultanahmet - İstanbul  
Telefon: (0212) 518 17 32 Fax: (0212) 518 66 43

Sıra No.	Kuruluşun Adı	Kayıtlı Sermaye (Milyon TL)	Çıkarılmış (Ödenmiş) Sermaye (Milyon TL)	Takvım Yılı Kârı (Net)			Dağıtılan Kâr Payı (%)			Piyasa Fiyatı (TL)			
				1996 (Milyon TL)	1997 (Milyon TL)	1998 (Milyon TL)	1996 (Net)	1997 (Net)	1998 (Net)	Temmuz 1998	Mayıs 1999	Haziran 1999	Temmuz 1999
1	AKTAŞ	-	1 000 000	3 231 885	5 026 515	4 794 000	1 100 00	450 00	400 00	140 000	77 000	73 000	88 000
2	ANADOLU CAM	70 000 000	6 170 000	328 300	19 951	174 000	29 00	-	-	2 550	2 425	2 050	2 075
3	ARÇELİK	100 000 000	20 250 000	8 705 597	18 901 661	25 647 000	50 00	80 00	20 00	11 500	13 000	15 000	22 000
4	BAĞFAŞ	10 000 000	2 000 000	667 192	2 694 148	2 380 000	170 00	600 00	50 00	42 000	16 500	12 250	16 750
5	BOLU CIMENTO	20 000 000	8 058 754 926	1 222 117	2 343 031	3 389 000	41 65	45 88	34 56	3 400	1 700	1 475	1 700
6	BRISA	25 000 000	7 441 875	6 829 680	11 910 227	11 899 000	322 00	75 00	78 00	12 750	11 250	9 700	11 750
7	CELİK HALAT	5 000 000	997 150	349 676	557 598	349 000	48 50	45 00	24 00	13 500	6 900	5 300	5 500
8	ÇİMGA	16 848 000	4 212 000	1 138 237	3 393 778	6 279 000	39 00	38 00	100 00	13 000	3 800	3 950	5 050
9	ÇUKUROVA ELEKTRİK	-	500 000	5 446 640	12 957 796	8 805 000	967 65	2356 46	1601 38	610 000	340 000	270 000	290 000
10	DOKTAS	5 000 000	2 400 000	278 166	553 279	22 113 000	50 00	19 79	25 00	11 750	4 500	3 850	4 150
11	ECZACIBAŞI YATIRIM	13 200 000	1 200 000	313 860	170 613	437 000	-	-	-	12 000	2 025	2 350	2 450
12	EGE BİRACILIK	22 000 000	4 256 582,4	1 056 326	1 604 178	2 014 000	35 00	25 00	30 00	37 500	38 000	31 500	31 500
13	EGE GÜBRE	2 000 000	648 000	71 402	166 267	484 000	28 00	30 00	36 00	17 500	8 000	5 700	4 350
14	EREĞLİ DEMİR ÇELİK	44 352 000	6 336 000	6 109 443	436 225	32 075 000	45 37	-	-	40 500	7 400	5 900	7 700
15	GENTAS	3 000 000	1 347 840	539 035	1 091 589	1 343 000	-	-	-	6 600	8 300	6 700	6 800
16	GOOD YEAR	21 000 000	4 540 062 466	3 722 772	5 277 081	3 237 000	500 00	650 00	25 00	14 750	5 800	5 600	5 700
17	GÜBRE FABRİKALARI	2 500 000	576 000	508 705	534 326	953 000	40 00	45 00	85 00	47 000	5 200	4 800	6 700
18	GÜNEY BİRA	10 000 000	1 097 296,2	600 596	655 540	1 079 000	55 00	30 00	30 00	31 000	18 250	15 500	15 750
19	HEKTAS	5 560 000	3 044 768	790 278	788 164	820 000	75 09	40 56	22 16	3 300	2 500	1 175	1 300
20	İZMİR DEMİR ÇELİK	50 000 000	24 900 000	247 950	638 191	772 000	-	-	-	1 025	1 225	960	1 020
21	LİZOCAM	4 000 000	1 800 000	420 809	648 739	1 154 000	20 00	33 00	30 00	4 300	3 700	2 950	3 600
22	KARTONGAN	2 700 000	2 025 000	2 739 522	4 004 058	4 574 000	120 00	130 00	130 00	20 500	17 000	17 500	18 000
23	KAV	7 000 000	6 435 000	733 144	385 684	617 000	22 40	13 00	8 00	5 300	2 800	2 850	2 700
24	KOÇ HOLDİNG	50 000 000	16 025 550	6 676 864	14 193 141	27 140 000	15 00	20 00	20 00	49 000	30 500	26 000	42 000
25	KONYA CEMENTO	-	2 436 720	467 258	960 453	1 966 000	60 00	18 50	31 30	6 000	5 500	6 200	6 100
26	KORDİCA	10 631 000	4 253 000	2 888 202	4 690 334	3 361 000	400 00	105 00	50 00	21 000	15 000	4 700	6 300
27	MAKİNA TAKIM	15 000 000	8 409 368 59	242 291	514 997	960 000	25 00	15 00	-	1 425	740	800	590
28	MİGROC	4 000 000	1 020 000	1 345 346	4 432 806	15 275 000	50 00	100 00	300 00	290 000	490 000	525 000	187 500
29	MUDURNU TAV	-	1 500 000	250 539	507 170	1 424 000	-	-	-	11 000	8 200	7 300	7 600
30	OLMAKÇA	2 000 000	1 271 500	28 058	607 905	994 000	-	23 00	-	9 400	6 000	6 200	6 800
31	OTOĞAN	50 000 000	1 393 000	9 532 194	26 749 881	31 460 000	401 08	1100 00	1200 00	140 000	7 300	6 800	6 600
32	PETROL OFIÇI	20 000 000	7 000 000	10 575 635	21 744 401	31 710 000	272 65	268 55	350 00	69 000	127 500	150 000	78 000
33	PINAR SÜT	15 000 000	1 984 150	688 452	1 036 843	1 503 000	56 00	60 00	90 00	18 750	6 000	5 400	5 600
34	ÇARKIYAN	10 000 000	1 134 190	1 621 319	2 876 541	3 912 000	90 00	120 00	200 00	20 750	4 800	4 350	4 450
35	TELETAS	10 000 000	2 000 000	1 705 621	5 613 207	6 796 000	30 00	50 00	70 00	33 000	29 000	27 500	29 000
36	TÜRK DEMİR DOKUM	15 000 000	5 000 000	968 314	2 148 231	546 000	50 00	65 00	10 00	5 100	4 750	1 750	2 050
37	T GARANTİ BANKASI	-	50 000 000	1 973 440	60 206 087	130 075 000	78 64	-	-	11 750	16 500	3 150	3 650
38	TÜRKİYE ÇİĞE VE CAM	150 000 000	23 100 000	3 130 151	3 833 884	3 720 000	50 00	19 40	14 00	8 800	4 700	3 900	4 100
39	YAPI KREDİ B	-	133 323 532 373	22 724 428	61 707 502	85 119 000	60 00	40 00	50 00	8 400	5 100	6 100	7 000
40	YASAŞ	10 000 000	2 268 000	885 980	2 106 602	1 426 000	232 00	200 00	221 00	60 000	4 900	4 300	4 600



## SİZ DE ABONE OLUN!

«Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi»ne abone olanlar,  
«Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi»ni önce okuyanlardır.

Adı Soyadı : .....

Firma Adı : .....

Adres : .....

Posta Kodu : ..... Tel: ..... Fax: .....

- Abone olmak istiyorum.  
 Yeniden abone olmak istiyorum.  
 Lütfen temsilcinizi gönderin (İstanbul'da oturanlar için).

«BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR» Aylık Dergi, 12 sayı için 1999 Yılı Abone Koşulları;

### YURT İÇİ

- 6 Aylık: 7.000.000.- TL  
 1 Yıllık: 12.000.000.- TL

### YURT DIŞI

- 6 Aylık 25 \$  
 1 Yıllık: 40 \$

Not: Öğrencilere % 30 indirim yapılmaktadır.

Abone bedeli (.....) TL, aşağıdaki işaretli banka hesabınıza havale edilmiştir.

- |  |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> T. İş Bankası<br>Cağaloğlu Şubesi<br>Hesap No: 256319 | <input type="checkbox"/> Akbank T.A.Ş.<br>Nişanca Şubesi<br>Hesap No. 10469-5 | <input type="checkbox"/> Yapı Kredi Bankası<br>Çemberlitaş Şubesi<br>Hesap No. 2269-9 | <input type="checkbox"/> Ziraat Bankası<br>Beyoğlu Şubesi<br>Hesap No. 768 | <input type="checkbox"/> T. Ticaret Bankası<br>Nuruosmaniye Şubesi<br>Hesap No: 21345 |
|--|---|---|--|---|

«EKONOMİK VE SOSYAL YAYINLAR A.Ş.» adına, abone bedeline ilişkin, bankaya yatırdığınız maktubuzun (ve öğrenci iseniz, öğrenci kimliğinizin) fotokopisini, yukarıdaki abone formu ile birlikte lütfen, « Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi; Binbirdirek Mahallesi, Suterazisi Sokak, No. 6 / 2; 34400 Sultanahmet – İSTANBUL » adresine gönderiniz. Ya da şu numaraya Fax geçebilirsiniz: (0 – 212) 518 66 43 • Tel: 518 17 32

# Görüşler

**HASAN SABIR**

*İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Politikası Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi*

## EURO'ya Geçişin Avrupa Birliği Rekabet Sistemine Olası Etkileri

### I- Genel Olarak

**A**vrupa'nın 11 ülkesi 1999 yılının başlamasıyla beraber Euro'yu ortak para birimi olarak kabul etmiştir. Avrupa Birliği üyesi olan Almanya, İtalya, Fransa, Finlandiya, Portekiz, İrlanda, Lüksemburg, İspanya, Hollanda, Belçika ve Avusturya'nın tek para birimine geçmesinin bir sonucu olarak bu ülkelerde yeni bir rekabet ortamı oluşacaktır. Oluşacak bu yeni rekabet ortamı ise beraberinde AB rekabet sistemine yönelik bazı riskler de getirecektir. Bu makalede AB'deki rekabet kuralları genel olarak açıklandıktan sonra, bu risklerin neler

olabileceği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

### II- Avrupa Birliği Rekabet Kuralları

AB Rekabet kurallarının temeli ni genel olarak firmaların rekabetçi olmayan davranışlarını tanımlayan Roma Antlaşması'nın 85. ve 86. maddeleri oluşturmaktadır. AB tek pazarının sorunsuz bir şekilde işleyebilmesi yeknesak rekabet koşullarının sağlanmasına bağlıdır. Birliğin görevlerinden biri de bu nedenle tek pazar çerçevesindeki, antlaşmalar ile belirlenmiş kurallara dayalı serbest rekabeti koruyacak bir sistem oluşturmaktır. Bu nedenle, firmalar arasındaki anlaşmalarla reka-

betin sınırlanması veya piyasada baskın bir konuma sahip olan teşebbüslerin bu konumlarını kötüye kullanarak herhangi bir suistimalde bulunmaları yasaktır. Ayrıca, Avrupa Birliği rekabet kuralları bağımsız firmalara ya da sanayi kollarına yapılan devlet yardımlarına ilişkin de hükümler içermektedir. Kurallar bu tür devlet yardımlarını ya yasaklar ya da bu yardımların Komisyon onayına tabi olmasını öngörür.<sup>(1)</sup>

Avrupa Birliği rekabet politikasının özünü üç temel ilke oluşturmaktadır; etkin rekabet ilkesi, dürüst rekabet ilkesi ve ortak pazarın birliği ilkesi.<sup>(2)</sup> Avrupa Birliği'nde bu ilkeler çerçevesinde teşebbüsler arasındaki rekabeti sınırlayıcı anlaşma, karar ya da uyumlu eylemler yasaklanmıştır. Böyle olmakla birlikte bu yasaklara bazı istisnalar da tanınmıştır. Eğer teşebbüsler arasındaki sözkonusu rekabeti sınırlayıcı faaliyet sonucu elde edilen yarardan tüketicilere adil bir pay sağlanabiliyorsa veya teşebbüsler arasındaki ilgili anlaşma toplumdaki teknik veya ekonomik ilerlemenin hızlanmasına katkıda bulunuyorsa bu tür uygulamalara muafiyet tanınabilmektedir.<sup>(3)</sup> Ayrıca, AB Rekabet Hukukunda "de minimis" adı altında bir ölçüt geliştirilmiştir. Komisyon 1997 yılında bir bildiri yayınlayarak bu ölçüte son şeklini vermiştir. Buna göre genel olarak küçük ve orta ölçekli firmaların aralarında yaptıkları anlaşmaların ilgili pazar payının % 5'ini kapsamadıkça 85. maddedeki

yasak kapsamı dışında kalacağı ifade edilmiştir.<sup>(4)</sup> Ancak, hemen belirtilmelidir ki rekabeti sınırlayıcı anlaşmalara belli şartlar altında muafiyet tanınabilmekle beraber hakim durumun kötüye kullanılmasına ilişkin hiçbir muafiyet sözkonusu değildir.

AB Rekabet Politikasının diğer bir amacı da işletmelerin füzyon şeklindeki birleşmelerini önlemektir. Bu faaliyetlerin kendine özgü nitelikleri dolayısıyla şirket birleşmelerinin kontrolünü sağlamak amacıyla yeni düzenlemelere gidilmiştir. Şirket birleşmeleri Komisyon'un gözetimi altına sokulmuş, ayrıca hangi şirketlerin birleşmeye gitmeden önce Komisyon'un iznini alması gerektiği konusunda da ölçütler getirilmiştir.<sup>(5)</sup>

Birlik içinde ticaretin serbestçe yapılabilmesi amacıyla gerekli şartların sağlanması sadece özel sektör teşebbüslerine uygulanan rekabeti koruyucu kurullarla gerçekleştirilemez. Üye devletlerin ayrıcalıklı hakları tanıdıkları teşebbüslerle ya da uygulayacakları devlet yardımlarıyla veya damping uygulamalarına girişmeleriyle de rekabeti bozmaları mümkündür. Roma Antlaşması'nda rekabete ilişkin olup üye devletlerle ilgili olan hükümler damping uygulamaları ve devlet yardımları ile ilgili hükümlerdir. Roma Antlaşması'nın 91. maddesi üye devletlerarası dampingli ticareti gözlemlemek, böyle uygulamalar devam edecek olursa, zarara uğrayan devleti koru-



yucu önlemler almak görevini Komisyon'a vermiştir. Roma Antlaşması'nın 92. ve 94. maddeleri ise devlet yardımlarına ilişkin hükümler öngörmüştür. Avrupa Birliği'nde uygulanan hertürlü devlet yardımı Komisyon'un gözetimi altındadır.

Firmalar için konan rekabet kuralları mal ve kıymetlerini Avrupa Birliği üyesi ülkelere satan AB içi ve AB dışı bütün firmaları ilgilendirmektedir. AB dışı kökenli firmaların da AB rekabet kurallarına aykırı bir davranış içinde bulunmamaları gerekir. Aksi halde cezalandırılabilirler. Rekabet kurallarına aykırı olmanın şartı ise üye ülkeler arasındaki ticareti olumsuz yönde etkilemiş olmasıdır. Yoksa şirketler arasında yapılan bir anlaşma veya uyumlu bir eylem üye ülkeler arasındaki ticareti değil de, örneğin Japonya ile olan ticareti olumsuz etkiliyorsa AB rekabet kurallarına aykırı bir durum teşkil etmez. Ancak, bu durumun tersi sözkonusuysa, yani AB dışında kurulmuş olan şirketlerin aralarında yapmış oldukları bir anlaşma veya uyumlu eylem AB'deki ticareti olumsuz etkiliyorsa AB rekabet kuralları ihlal edilmiş sayılır. AB rekabet kuralları AB kökenli şirketlerin AB dışındaki davranışlarına Avrupa Birliği üyesi devletler arasındaki ticareti etkilemedikçe bir sınırlama getirmemektedir. Bu nedenle, AB rekabet kurallarındaki ana gaye, AB içindeki rekabeti ve tüketici refahını korumaktır.<sup>(6)</sup>

Yukarıda ana başlıklarıyla anlattığımız kurallar AB Rekabet Politikasının çatısını oluşturmaktadır. Bu kurallar yayınlanan tüzükler, AB Komisyonu Rekabet Genel Müdürlüğü'nün çalışmaları, AB Adalet Divanı tarafından oluşturulan içtihatlar ve getirilen yorumlarla daha da genişletilmiş ve AB'nin rekabet sistemini oluşturmuştur.

### III- EURO'nun AB Rekabet Sistemine Olası Etkileri

Euro'ya geçiş, birlik içinde fiyatların şeffaflaşması ve maliyetler üzerindeki diğer etkiler nedeniyle rekabete yeni boyutlar getirecektir. Rekabet genel olarak artacaktır. Çünkü, birlik içi fiyat karşılaştırmalarının olanaklı hale gelmesiyle birlikte, Euro alanındaki 11 ülke tüketicisi, satın aldığı malın fiyat karşılaştırmasını aynı para birimi ile çok daha kolay yapabilecektir. Bunun sonucunda, mal ve hizmet üreten şirketler, 11 ülkede farklı fiyatlar uygulamaktan kaçınmak zorunda kalacaktır. Böylelikle firmalar maliyetlerini daha da azaltma yoluna gidecekler ve kâr marjları düşecektir. Euro'ya geçişin otomotiv, ilaç ve bankacılık sektörlerinde başlayan birleşmeleri daha da arttırması beklenmektedir.<sup>(7)</sup> Bu birleşmelerin ise AB rekabet kuralları gereğince % 5'lik pazar payını geçmeme ölçütüne uygun olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Aksi takdirde sözkonusu birleşme Komisyon tarafından rekabet kurallarını ihlal etmiş sayılabilir.

Euro'ya geçiş ile birlikte rekabetin de artma eğilimine girmesi, şirket birleşmelerine yol açacağı gibi yeni rekabetçi ortamda zorlanan firmaların kapatılmasına da yol açacaktır. Dolayısıyla, fiyatlardaki şeffaflaşma bir yandan getireceği ucuzlukla tüketiciye yararırken, öte yandan rekabete dayanamayan firmaların kapanması sonucu istihdam sorunları yaratabilecektir.

Euro'nun AB'nin rekabet sistemine getirebileceği olası riskler iki grupta toplanabilir. Birinci grup riskler firmaların piyasa davranışlarıyla ilgili risklerdir. Firmalar Euroya geçiş ile birlikte artan rekabeti bertaraf etmek için çeşitli yollar arama eğilimine girebilirler. Bunlardan başlıcası, firmaların rakipleriyle yatay veya dikey anlaşmalar yapma arayışına girmeleridir. Avrupalı tüketicilerin tek para biriminden fayda sağlayabilmesi ise bu tür birleşmelerin sıkı bir şekilde denetlenmesiyle mümkün olabilecektir. Komisyon, bu amaçla, bu tür birleşmeler üzerinde denetimlerini özellikle Euro'ya geçişten sonra daha da artırmış görünmektedir.<sup>(8)</sup>

İkinci grup riskler ise üye devletler ile ilgili risklerdir. Bunlardan başlıcası da devlet yardımlarının Euro'ya geçişle birlikte artması riskidir. Üye devletler yoğun rekabetle karşı karşıya kalan firmalarını devlet yardımları (özellikle de kurtarma ve yeniden yapılandırma amacıyla verilen) vasıtasıyla koruma eğilimine

girebileceklerdir. Bu tür yardımlar ise etkin çalışan firmalarla devlet yardımı alan firmalar arasındaki rekabetin ciddi şekilde bozulmasına sebep olur. Roma Antlaşması'nda devlet yardımlarıyla ilgili kurallar olmakla beraber, bu kurallar firmaların rekabeti kısıtlayıcı davranışlarına karşı getirilen kurallar kadar katı değildir. Ancak devlet yardımları da Komisyon'un kontrolü altındadır.

Görüldüğü gibi, Euro'nun uygulamaya konulmasının AB içindeki ekonomik etkinliği ve rekabeti arttırmak gibi olumlu etkileri olmakla beraber, AB'nin rekabet sistemini zorlayıcı bazı riskleri de vardır. Ancak, bu riskler aşılamayacak mahiyette değildir. Özellikle AB Komisyonu bu konularda çok hassas davranmakta ve gerek devlet yardımları gerekse birleşmeleri sıkı bir denetim altında tutmaktadır.

## KAYNAKÇA

**İktisadi Kalkınma Vakfı:** Avrupa Birliği'nde İşletmelere Uygulanan Rekabet Kuralları, Yayın No: 135, İstanbul, 1995.

**Jacquemin, Alexis:** "The International Dimension of European Competition Policy", Forthcoming in the Journal of Common Market Studies, March 1993.

**Klaus, Dieter Borchardt:** Avrupa Bütünleşmesi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yayını, Ankara, 1994.

**Korah, Valentine:** An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice, 6. Edition, Hart Publishing, England, 1997.

**Power,** Kasım 98.

**Competition Policy,** Newsletter, February 1999.

3– Bkz., Roma Antlaşması md.85/3.

4– Korah Valentine, An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice, 6. Edition, Hart Publishing, England, 1997, s.67.

5– Korah Valentine, a.g.e., s.67.

6– Jacquemin Alexis, "The International Dimension of European Competition Policy", Forthcoming in the Journal of Common Market Studies, March 1993, s.7.

7– Power, Kasım 98, s.59.

8– Competition Policy Newsletter, February 1999, s.3.

### DİPNOTLARI

1– Klaus Dieter Borhardt, Avrupa Bütünleşmesi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yayınları, 1995, s.44.

2– İKV; Avrupa Birliği'nde İşletmelere Uygulanan Rekabet Kuralları, Yayın No:135, İstanbul, 1995.

## KEMAL KURDAŞ

# EKONOMİK POLİTİKA ÜZERİNE

## İncelemeler-Yorumlar

"Öyle görünmektedir ki, fırsatçı popülist politikacı takımı, dışarda ve içerde borçlanıp günü gün etmek olanağı mevcut olduğu sürece, ekonomik politikada kendiliklerinden hiçbir zaman bilsel, ciddi politika ve tedbirlere başvurmayacaklardır. Böyle bir tutuma girmeyeceklerdir. Oysa devlet gemisi fırtınalı bir denizde kayalıklara doğru hızla sürüklenmektedir."

Fiyatı: 1.500.000 TL / Öğrencilere indirimli

### İsteme Adresi

Binbirdirek Mah. Suterazisi Sokak No: 6/2; Sultanahmet – İstanbul  
Telefon: (0212) 518 17 32 Fax: (0212) 518 66 43



## Görüşler

**RÖVŞEN ŞAHBAZOV**

*Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mali Hukuk Anabilim Dalı*

### Avrupa Birliği Fonları ve Kredileri

#### A. Genel Olarak

**A**vrupa Birliği fonları ve kredileri AB yapısal araçlarıdır. "Avrupa Birliği yapısal araçları Avrupa Komisyonu ve Avrupa Yatırım Bankası'nın idare ettiği, bölgelerin ekonomik kalkınması, istihdamın teşviki, çevrenin korunması, yeni enerji kaynakları, alt yapının geliştirilmesi ve tarım, balıkçılık, çelik vb. faaliyet sektörlerinin uyumunu sağlamaya yönelik Birlik içinde yürütülen proje ve uygulamaları finanse eden araçlardır.<sup>(1)</sup>

Yapısal araçlar "yardım öngören" ve "kredi öngören" olarak ayrılabilir.<sup>(2)</sup>

#### B. Yapısal Fonlar

Avrupa Birliği'nin üye devletlere sağladığı yardım araçlarının başında yapısal fonlar gelmektedir. Ayrıca başta Avrupa Yatırım Bankası olmak üzere Birliğin kullandığı başka mali araçlar da bulunmaktadır.

AB'de yardımlar başlıca olarak üç fon tarafından verilmektedir:

- 1- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (FEDER)
- 2- Avrupa Sosyal Fonu (ESF)
- 3- Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA veya EAGGF)
- 4- Uyum Fonu

Yapısal fonlar özellikle 1987 yılında Tek Sened'in kabulünden sonra topluca bu isimle anılmaya başlamışlardır. Yine Tek Senet bu fonlara daha önce bölgesel ve yapısal farklılıkları giderme işlevi yanında Topluluğun geri kalmış ülkelerini 1992 tek pazarının kurulmasından sonra oluşacak ortama hazırlama, bu ortamda ülkeler arasında ekonomik ve sosyal uyumu sağlama görevini de yüklemiştir.<sup>(3)</sup>

Avrupa, Maastricht Anlaşmasıyla birlik olma yolunda bir aşama kaydetmiştir. Bu anlaşmayla, Roma Anlaşması'nda varolan üye devletler arasındaki "yardımlaşma" ilkesi, "dayanışma" ilkesi olarak geliştirilmiştir. Dayanışma ilkesinin kabul edilmesi AB fonları ve kredilerinin pekiştirilmesinde temel etken olmuştur.

### 1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (FEDER)

Bölgesel gelişmişlik farklarını giderme amacıyla yatırım ve üretimi sübvansetme yönünde kullanılmaktadır. Fon'un katkısı % 50-55 seviyesindedir.

Fon başlıca dört tür bölgesel kalkınma programına finansman desteği sağlamaktadır. Bunlardan ilki Topluluk programlarıdır. Topluluk Komisyonu ile üye ülke ya da ülkeler tarafından işbirliği neticesinde hazırlanan ve üye ülke ve Topluluk'ça ortaklaşa finanse edilen bu programların finansmanına Toplu-

luk % 55 oranında katkıda bulunmaktadır.<sup>(4)</sup>

Yunanistan, Portekiz, İrlanda'nın tümü, İspanya'nın büyük bir bölümü FEDER'den yararlanmaktadır. Bu fondan yaralanan bölgelerde kişi başına GSYİH, AB ortalamasının % 75'inin altındadır.<sup>(5)</sup>

### 2. Avrupa Sosyal Fonu (ESF)

ESF Roma Anlaşmasının 123. maddesiyle düzenlenmiştir. Amacı, istihdamı kolaylaştırmak, istihdam fırsatlarını geliştirmek, bu amaçla işgücünün yeniden eğitilmesi, yeniden işe yerleştirilmesini teşvik etmek ve işgücünün Topluluk içi coğrafi ve mesleki mobilitesini artırmaktır.<sup>(6)</sup>

ESF üye ülkeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi ve sanayide yapısal değişim ana hedeflerine hizmet etmektedir. Bu ana hedeflere yönelik çok çeşitli özel ve kamu projesi için Fon % 50 düzeyinde katkı sağlamaktadır. AB'nin istihdamaya yönelik başlıca mali aracı olan ESF Birlik içerisindeki rekabeti bozmayacak şekilde işsizliği önlemeye yöneliktir.

Avrupa Sosyal Fonu uygulamaları iki şekilde gerçekleştirilmektedir:

**a. Teknik olarak:** Teknik anlamda en çok yardım mesleki planlarına ve kendi iş yerini kurma çabalarına verilmektedir.

**b. Coğrafi olarak:** Coğrafi olarak ise öncelikli yardım sırasıyla kalkınmada en öncelikli yöreler, sanayi yapı değişimi geçiren bölgeler ve uzun süreli işsizlerin sayısının yüksek olduğu yörelere yapılmaktadır.

### 3. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu

Tarım sektöründe yapısal farklılıkları gidermek ve tarım işletmelerini yapısal yönden güçlendirmek, tarım altyapısını ve tarımsal bölgelerin yakın ekonomik çevresini güçlendirmek ve tarımsal ürünlerin işleme ve pazarlama imkanlarını iyileştirmek amacına yöneliktir.<sup>(7)</sup>

Fonun katkısı, projenin veya programın konusuna ve uygulanan bölgeye göre % 50'ye kadar çıkmaktadır.<sup>(8)</sup>

### 4. Uyum Fonu

Uyum Fonu Maastricht Anlaşması'nın getirdiği düzenlemelerdendir. Bu fon, AB'nin yoksul ülkelere yardım amacıyla özellikle, çevre, birlik içi ulaştırma ağına ilişkin projelerin finansmanına yönelik olarak kurulmuştur.

Yapısal fonlardan sağlanan yardımlardan Portekiz GSYİH'nin % 1.3'ü, Yunanistan % 0.82'si, İspanya % 0.32'si kadar yardım almaktadır.<sup>(9)</sup>

### C- Krediler

AB'de krediler aşağıdaki kurumlar tarafından sağlanmaktadır:

- 1- Avrupa Yatırım Bankası (EIB)
- 2- Borçlanma ve Kredilendirme Konusunda Yeni Birlik Aracı (NCI)
- 3- Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (ECSC)
- 4- Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM)
- 5- Ödemeler Dengesi Destekleme Mekanizması

#### 1. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) Kredileri

AYB,1957 yılında imzalanan Roma Anlaşması'yla kurulmuştur. AB'nin organlarından olan AYB, ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir.

Avrupa Yatırım Bankasına Roma Anlaşması'yla, "AB'nin dengeli kalkınmasına katkıda bulunma "görevi verilmiştir.<sup>(10)</sup>

Kendisine verilen bu göreve uygun olarak AYB, AB için büyük önem arz eden krediler sağlamaktadır.

Banka sağladığı kredileri sermaye piyasasından temin etmektedir. Sağladığı krediler 2 türdür:

**a. Münferit krediler:** Bu krediler genellikle imalat, işletme, madencilik, turizm, petrol ve doğal gaz projeleri ile büyük alt yapı projeleri-ne verilmektedir.



Süreleri 5-15 yıl olup, genellikle proje maliyetinin % 50'sini karşılamaktadır.

**b. Global krediler:** Küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik kredilerdir. Süreleri 8-12 yıldır.

1 Ocak 1999'dan itibaren sermayesi yaklaşık 100 Milyar EURO artırılan AYB, böylece 21.yüzyıla kadar olan sürede girişeceği çalışmaları daha sağlam bir zemine oturtmayı hedeflemektedir.<sup>(11)</sup>

Kasım 1997'de başlatılan Özel Amsterdam Faaliyet Programı kapsamında (ASAP), AYB'nin özellikle AB'deki KOBİ'leri risk sermayesi alanında desteklemesinin önemi vurgulanmıştır. Avrupa ekonomisinin gelişmesinde ve istihdam konusunda en önemli etkenin KOBİ'ler olacağına inanıldığından, Kasım 1997 tarihinden beri AYB, hızlı gelişen küçük şirketleri desteklemek amacıyla 560 milyon EURO'yu bu şirketlerin hisse senetlerine yatırmıştır.

Tablo 1

AYB Girişimi	Miktar	
EURO STRATEJİSİ	20 milyar EURO	
ASAP programı		
	KOBİLERE Yatırım	560 milyon EURO
	İnsan sermayesine yatırım	3 milyar EURO
	Kentlerin yenilenmesi için yatırım	2.6 milyar yatırım
KOBİLERE Destek	2.7 milyar	
Avrupa Network Projesi: Ulaştırma Telekomünikasyon ve Enerji Sektörlerinde	8.2 milyar EURO	
AB'nin Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile bağlantı kurması için	1.5 milyar EURO	
Az Gelişmiş bölgelerdeki projeler için	17 milyar EURO	
AB'ye katılacak ülkelere borç verme (+ 60 %)	2.4 milyar EURO	
ACP ve Güney Afrika ülkelerine borç verme	700 milyon EURO	
EIB sermayesinin artırılması	100 milyon EURO	
Borç verme tavanı	250 milyon EURO	

Tablo 1'de AYB'nin ASAP kapsamında gelişmeyi ve istihdamı desteklemek amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetler özetlenmiştir:

Tablo 1, bugün AYB'nin girişimini çok geniş bir alana yayıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Tabloda EURO stratejisi hariç, az gelişmiş bölgelerdeki projeler için ayırdığı 17 milyar EURO'luk tutar ve KOBİ'lere desteğe ayrılan toplam yaklaşık 3.3 Milyar EURO'luk (560 Milyon + 2.7 milyar) miktar dikkat çekmektedir.

Tablo 2 AYB'nin 1998 yılında verdiği kredilerin miktarını ortaya koymaktadır.

Bir önceki yıla göre verilen ödünçlerde % 13'lük bir artış gözlenmiştir. Ayrıca, 29.5 milyar EURO'luk kredinin, 4.5 milyarlık bölümünün AB dışı ülkelere ayrılması, AYB'nin faaliyetlerinin AB sınırını aştığını göstermektedir.

AYB'nin esas amaçlarından birisi, bölgesel kalkınmayı desteklemek ve AB ülkeleri arasındaki gelişmişlik düzeyini eşitlemeye çalışmak olduğundan Banka tarafından kullanılan miktarların kredilerin coğrafi dağılımı ayrı bir önem arz etmekte-

dir. Tablo 3 bu önemli hususu ortaya koyması açısından önemlidir.

## 2. Yeni Birlik Aracı (NCI)

Amacı, üye ülkeler arası ekonomik bütünleşmeyi güçlendirecek, yeni teknolojilerin ve ürünlerin gelişimi ve benzeri yollarla Topluluk sanayinin rekabet gücünü arttıracak yatırım projelerine kredi sağlamaktır. AYB eliyle kullanılmaktadır.<sup>(12)</sup>

## 3. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Kredileri

Birliği kömür ve çelik sanayinin yeniden yapılanmasını sağlamak amacıyla, üretim tesislerini genişletme, modernize etme, rasyonelleştirmeye, üretim maliyetlerini düşürmeye, ürünlerin pazarlanmasını kolaylaştırmaya, tüketimi arttırmaya, istihdam yaratmaya yönelik Topluluk desteği sağlanmaktadır.

## 4. EURATOM Kredileri

Bu kredilerin amacı, nükleer istasyonlarında sinai ihtiyaçlar için elektrik üretmeye yönelik yatırım projeleri ile AB'nin ithal enerjiye bağımlılığını azaltan projeleri finanse etmektir.<sup>(13)</sup>

Tablo 2

TOPLAM	AB Ülkelerine
29.5 milyar EURO (+ 13 %)	25 milyar EURO

Kaynak: İKV "AYB 1998 Yılı Faaliyetleri" KOBİ'ler için Bilgi Ağı Projesi Bülteni, 1999.

### 5. Ödemeler Dengesi Destekleme Mekanizması

Son yıllarda para ve dış ticaret politikaları açısından önemli artan bir diğer mekanizma, Ödemeler

Dengesi Destekleme Mekanizması'na ilişkin istikrazlardır. Bu kaynaklar, dış ödeme güçlüklerini gidermelerinde üye ülkelere yardımcı olarak büyümenin duraklamasına engel olmaktadır.

Tablo 3

Ülkeler	1998		1994-1998	
	Miktar Milyon EURO	%	Miktar Milyon EURO	%
Belçika	858	3.4	3.935	3.7
Danimarka	745	3.0	3.845	3.7
Almanya	5.168	20.6	16.831	16.0
Yunanistan	736	2.9	3.246	3.1
İspanya	3.152	12.6	14.252	13.5
Fransa	2.837	11.3	12.750	12.1
İrlanda	263	1.0	1.278	1.2
İtalya	4.387	17.5	18.559	17.6
Lüksemburg	109	0.4	289	0.3
Hollanda	426	1.7	2.309	2.2
Avusturya	358	1.4	1.645	1.6
Portekiz	1.508	6.0	6.490	6.2
Finlandiya	551	2.2	1.434	1.4
İsveç	664	2.6	2.709	2.6
İngiltere	3.074	12.1	13.924	13.2
ART.18	282	1.1	1.812	1.7
AB	25.116	100	105.309	100



### Kaynakça

AYDEMİR, Cihat: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA), İGEME Yayını, Ankara 1988.

Comission of the European Communities: Guide to the Reform of the Community's Structural Funds, 1992.

EKER, Aytaç: AB'de ve Türkiye'de Teşvik Sistemleri ve Teşvik Politikaları, Ankara 1995.

GÜRAN, Nevzat & AKTÜRK, İsmail: Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, İzmir 1992.

İKV, "AYB 1998 Yılı Faaliyetleri", KOBİ'ler için Bilgi Ağı Projesi Bülteni, No 132.

İSO ve Marmara Üniversitesi AT Enstitüsü: AT ve Türkiye'de Sübvansiyonlar, İstanbul Kasım 1993.

PARS, Kutay: AB'de Devlet Yardımları ve Yatırım Teşvikleri, 1993. Roma Anlaşması.

UĞURLU, Necla: AT Bölgesel Politikası, Yapısal Fonlar ve Bu Fonlardan Türkiye'nin Yararlanma Olanakları, DPT Yayını, No 2295, Ankara 1992.

### Dipnotlar

1. Comission of the European Communities, Guide to the Reform of

the Community's Structural Funds, 1992, p.10.

2. Kutay PARS, Avrupa Topluluğu'nda Devlet Yardımları ve Yatırım Teşvikleri, HDTM, Ağustos 1993, s.29.

3. İSO (İstanbul Sanayi Odası) ve Marmara Üniversitesi AT Enstitüsü, AT ve Türkiye'de Sübvansiyonlar, İstanbul, Kasım 1993, s.171.

4. Necla UĞURLU, Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikası, Yapısal Fonlar ve Bu Fonlardan Türkiye'nin Yararlanma Olanakları, DPT Yayını No 2295, Ankara 1992, s.19.

5. Aytaç EKER, AB'de ve Türkiye'de Teşvik Sistemleri ve Teşvik Politikaları, Ankara 1995, s.136.

6. Roma Anlaşması, Madde 123.

7. İSO ve Marmara Üniversitesi AT Enstitüsü, a.g.e. s.171.

8. Cihat AYDEMİR, Avrupa tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA), İGEME Yayını, Ankara 1988, s.42.

9. EKER, a.g.e. s.140.

10. Nevzat GÜRAN ve İsmail AKTÜRK, Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, Akıselim Matbaası, İzmir 1992, s. 286.

11. İKV, "Avrupa Yatırım Bankası 1998 Yılı Faaliyetleri", KOBİ'ler için Bilgi Ağı Projesi Bülteni, No132, Mart 1999, s.14.

12. İSO ve M.Ü. AT Enstitüsü, a.g.e. s.179.

13. EKER, a.g.e. s.142.

## 1989-1998... EFES PİLSEN VE SANAT...

**1989** Herbie Mann (Konser) Jose Feliciano (Konser) **1990** Efes Pilsen Blues Festival I, Lezginka Halk Dansları Topluluğu (Gösteri) İstanbul Film Festivali (Çeşitli Sponsorluklar) **1991** Efes Pilsen Blues Festival II, İstanbul Film Festivali (Çeşitli Sponsorluklar) **1992** Efes Pilsen Blues Festival III, Olympia Brass Band (Konser) Evita (Muzikal) **1993** Efes Pilsen Blues Festival IV, Gizli Oturum (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) İstanbul Film Festivali (Çeşitli Sponsorluklar) **1994** Efes Pilsen Blues Festival V, İstanbul Annendir Çocuğum (Sinema Filmi) Antigone (Oyun, Yunus Emre Kültür Merkezi) Nikah Kaçındı (Oyun, Yunus Emre Kültür Merkezi) Swingle Singers (Konser) Kız Kulesi Aşıkları (Sinema Filmi) Cözümler (Sinema Filmi) İstanbul Film Festivali (Çeşitli Sponsorluklar) **1995-1996** Efes Pilsen Blues Festival VI, Bir Kadının Anatomisi (Sinema Filmi) Yerçekimli Aşklar (Sinema Filmi) Aşk Üzerine Söylenmemiş Her Şey (Sinema Filmi) Noel Baba ve Karun Hazinesi (Sinema Filmi) Bir Erkeğin Anatomisi (Sinema Filmi) Bir Şehir, Bir İnsan (Sinema Filmi) Mektup (Sinema Filmi) Akrebin Yolculuğu (Sinema Filmi) Yoluma Giderken (Sinema Filmi) Glub Glub (Oyun, Yılana Komedi Grubu) Viktor Pikaizen-Ahmet Kanneçi (Konser) Seneye Bugün (Oyun, Tiyatro İstanbul) Nereye Kadar (Oyun, Tiyatro İstanbul) Çetin Ceviz (Oyun, Tiyatro İstanbul) Eskimeyen Oyun (Oyun, Tiyatro İstanbul) Aktör Kean (Oyun, Tiyatro İstanbul) Avusturya-Macaristan Haydn Orkestrası/İdil Biret (Konser) Çöplük (Oyun, Tiyatro Stüdyosu) Matmazel Julie (Oyun, TOBAV) Hadi Öldürsene Canikom (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Olmayan Kadın (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Yeşil Papağan Ltd. (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Bina (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) İlk Kadın (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Gitgel Dolap (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Maymun Davası (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) IV. Murat (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Kıyamet Sularında (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Kamyon (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) İçerdeki (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Yaşar Ne Yaşar Ne Yaşamaz (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Giydirici (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Abdülcanbaz (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Kardeş Sofrası (Oyun, AST) Bir Ceza Avukatının Anıları (Oyun, AST) Histeri (Oyun, Tiyatro Stüdyosu) İnadına Yaşamak (Oyun, AST) **1996-1997** Efes Pilsen Blues Festival VII, Otobüs (Oyun, AST) Oscar (Oyun, Tiyatrokare) Şaka Şaka (Oyun, Ali Poyrazoğlu Tiyatrosu) Kadınlardan Konuşalım (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) 8 Kadın (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Babaannem Yüz Yaşında (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Orkestra (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Küheylan (Oyun, Hadi Çaman Yeditepe Oyuncuları) Kadı (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu) Yeni Baştan (Oyun, Tiyatro İstanbul) Hizmetçiler (Oyun, Tiyatro Oyunevi) Nihavend Mucize (Sinema Filmi) **1997-1998** Efes Pilsen Blues Festival VIII, Akrep (Oyun, AST) Sanat (Oyun, Tiyatro İstanbul) Eski Çamlar Bardak Oldu (Oyun, Ali Poyrazoğlu Tiyatrosu) Tosca (Opera, Devlet Opera ve Balesi) Yosma (Oyun, Dostlar Tiyatrosu) Söyleyeceklerim Var (Oyun, Gulriz Surun Tiyatrosu) Sen Beni Sevmiyorsun (Oyun, Yeditepe Oyuncuları) Karşık Pizza (Sinema Filmi) Avcı (Sinema Filmi) Antigone (Oyun, Tiyatro Oyunevi) Allahaismarladık Cumhuriyet (Sadri Alışık Tiyatrosu) Küçük Bir İş İçin Yaşlı Bir Soyтары Aranıyor (Oyun, İstanbul Devlet Tiyatrosu)





Saygılarımızla

AXA OYAK SİGORTA A.Ş.  
Meclis-i Mebusan Cad. No: 81 Salıpazarı, 80040 İstanbul/Türkiye  
Tel: 90 212 252 60 20 Faks: 90 212 251 54 24

*Dünyanın gücü...  
Sizden yana.*

Sigorta sektörünün yeni lideri AXA OYAK

güncel ve etkili politikalarıyla 650 milyar dolarlık toplam 100 ülkede 114 000 çalışanla dünyanın en büyük sigorta şirketlerinden biri AXA ve liderlerinden birine katılmaya hazır. Her yıl, dünyada bulunan en başarılı şirketler arasında yer alan AXA OYAK, Türkiye'de güç ve rekabetsiz bir lideri, OYAK'in en büyük ve en değerli şirkettir.

AXA OYAK, sigorta sektöründe, sunduğu geniş ve kapsamlı hizmetleri ile Türkiye'de her türlü sigorta ihtiyacını en uygun şekilde karşılamak için 1351 şirketle ve Türkiye'nin her yerinde ve her zaman sizin yanınızdadır. Uzun hayat ömrüne katkısını, 80 yılı aşkın tecrübesi, geniş ve dinamik kadrosuyla AXA OYAK, müşteri mutluluğunu varoluş nedeni saymaktadır.

Dünyanın gücü... Sizden yana.



AXA OYAK

SİGORTA VE FON YÖNETİMİ