

Kamu Yönetimi Politika ve Vergilendirme

Editör
BURHANETTİN COSKUN

BİDGE Yayınları

Kamu Yönetimi, Politika ve Vergilendirme

Editörler: Doç. Dr. M. Burhanettin COŞKUN

ISBN: 978-625-372-218-0

1. Baskı

Sayfa Düzeni: Gözde YÜCEL

Yayınlama Tarihi: 25.06.2024

BİDGE Yayınları

Bu eserin bütün hakları saklıdır. Kaynak gösterilerek tanıtım için yapılacak kısa alıntılar dışında yayıncının ve editörün yazılı izni olmaksızın hiçbir yolla çoğaltılamaz.

Sertifika No: 71374

Yayın hakları © BİDGE Yayınları

www.bidgeyayinlari.com.tr - bidgeyayinlari@gmail.com

Krc Bilişim Ticaret ve Organizasyon Ltd. Şti.

Güzeltepe Mahallesi Abidin Daver Sokak Sefer Apartmanı No: 7/9 Çankaya /
Ankara



ÖNSÖZ

Kamu yönetimi, hükümetlerin ve kamu kurumlarının işleyişinde temel ve esaslı rol oynayan kritik bir alandır. Bu alan, kamu politikalarının, programlarının ve hizmetlerinin yönetimi, organizasyonu ve uygulanmasını kapsar. Toplumların evrimi gerçekleştikçe ve karmaşık zorluklarla karşılaştıkça, kamu yöneticilerinin rolü giderek daha önemli hale gelmektedir. Onlar, etkili ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerini sunmayı, şeffaflığı teşvik etmeyi ve iyi yönetim ilkelerini korumayı amaçlarlar.

Kamu yönetiminin temel yönleri kısaca hatırlanacak olursa:

Tarihsel Bağlam: Kamu yönetiminin zengin bir tarihi vardır ve antik medeniyetlerden günümüzün modern bürokratik sistemlerine kadar uzanır. Kamu yönetiminin evrimi, değişen siyasi, sosyal ve ekonomik bağlamları yansıtmaktadır.

Teorik Temeller: Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor gibi bilim insanları, kamu yönetiminin teorik temellerine katkıda bulunmuşlardır. Bürokrasi, iş bölümü ve bilimsel yönetim gibi kavramlar, yönetim uygulamalarını şekillendirmeye devam etmektedir.

Kamu Politikası ve Karar Verme: Kamu yöneticileri, politika oluşturma, analiz ve uygulamada görevlidirler. Seçilmiş yetkililer, paydaşlar ve uzmanlarla işbirliği yaparak toplumsal zorlukları ele alır ve kamu amaçlarını gerçekleştirirler.

Etik ve Hesap Verebilirlik: Kamu yöneticileri, etik çerçeveler içinde çalışırlar ve tarafsızlık, adil davranış ve bütünlük sağlarlar. Hesap verebilirlik mekanizmaları, şeffaflık ve vatandaş katılımı, kamu güvenini sürdürmek için önemlidir.

Zorluklar ve İnovasyonlar: Bu alan, bütçe kısıtlamaları, teknolojik değişimler ve demografik değişiklikler gibi sürekli zorluklarla karşı karşıyadır. E-devlet, veri analitiği ve kanıta dayalı politika oluşturma gibi inovasyonlar, iyileştirme fırsatları sunar.

Küresel Perspektifler: Kamu yönetimi küresel bir disiplindir. Karşılaştırmalı çalışmalar, çeşitli yönetim uygulamalarından öğrenmemize, en iyi uygulamaları uygulama fırsatı elde etmemize ve küresel sorunları birlikte ele almamıza olanak tanır.

Kamu yönetimi alanının artan önemine ve günümüzün karmaşık sorunlarına nasıl yaklaştığına gelecek olursak;

21. Yüzyılın Zorlukları: Kamu yöneticileri, iklim değişikliği, küresel sağlık krizleri, teknolojik dönüşümler ve sosyal eşitsizlikler gibi bir dizi zorlukla karşı karşıyadır. Etkili kamu yönetimi, bu karmaşık sorunları ele almak anlamında merkezi bir rol oynar.

Dijital Dönüşüm: Dijital çağda, e-devlet uygulamaları, veri analitiği ve yapay zekâ, kamu hizmetlerinin sunumunu yeniden şekillendirmektedir. Kamu yöneticileri, bu teknolojik gelişmelere ayak uydurmalı ve aynı zamanda gizliliği ve güvenliği korumalıdır.

Kapsayıcı Yönetişim: Artan çeşitlilik ve küresel bağlamda, kapsayıcı yönetim sürekli gelişmeye devam etmektedir. Kamu yöneticileri, marjinalleşmiş topluluklarla işbirliği yapmalı, çeşitliliği teşvik etmeli ve kamu hizmetlerine eşit erişimi sağlamalıdır.

Finansal Sürdürülebilirlik: Bütçe dengelemek, kamu kaynaklarını yönetmek ve uzun vadeli mali istikrarı sağlamak sürekli bir gayret gerektirmektedir. Kamu yöneticileri, kaynakları etkili bir şekilde tahsis etmeli ve temel hizmetleri önceliklendirmelidir.

İşbirliği ve Ortaklıklar: Karmaşık sorunları çözmek için sektörler arası işbirliği gereklidir. Kamu-özel işbirlikleri, çok yönetimli işbirliği ve paydaş katılımı önemlidir. Kamu yöneticileri, ortak hedeflere ulaşmak için köprüler kurmalıdır.

Etik ve Hesap Verebilirlik: Kamu yöneticileri, etik standartlara uymalı ve hesap verebilir olmalıdır. Güvenilir yönetim, dürüstlük ve sorumluluk ekseninde karar verme ile sağlanır.

Dayanıklılık ve Kriz Yönetimi: Doğal afetler, salgınlar ve diğer krizler, kamu yönetiminin dayanıklılığını çeşitli aralıklarla test etmektedir. Hazırlık, yanıt ve iyileştirme stratejileri kamu yönetiminin etki alanını yeniden şekillendirmektedir.

Sonuç olarak, kamu yönetimi hem bir sanat hem de bir bilimdir. Teknik beceriler, liderlik ve kamu hizmetine olan bağlılık dengesini meydana getirir. 21. yüzyılın karmaşıklıklarını aşarken, kamu yöneticilerinin rolü vazgeçilmezdir. Bu kitap genel olarak düşünce ile uygulamanın buluştuğu ve özverili profesyonellerin daha iyi toplumlar inşa etmek için çalıştığı kamu yönetiminin büyüğü dünyasına güncel bir bakış açısı sunmayı amaçlamıştır. Kamu yönetimi, hükümetlerin ve kamu kurumlarının işleyişinde merkezi bir rol oynar. Bu alan, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesiyle ilgilenirken, aynı zamanda etik, hesap verebilirlik ve toplumsal etkileşim gibi temel konuları da içerir.

Editör

Doç. Dr. M. Burhanettin COŞKUN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	3
İÇİNDEKİLER	6
Alman Muhazakar Düşüncenin Temelleri Ve Gelişim Süreci.....	7
Furkan ÇAPOĞLU	7
Avrupa Birliği Bölgesel Uyum Politikasının Gelişimi	31
Ramazan ŞENGÜL	31
Vergilendirilecek Gelirin Tespitine İlişkin Teorik Yaklaşımlar	56
Yasemin YILDIRIM	56
The Role of the Transparency Principle in Public Financial Management and The Procurement Process	74
Tuğçe AKDEMİR	74

BÖLÜM I

Alman Muhafazakar Düşüncenin Temelleri Ve Gelişim Süreci

Furkan ÇAPOĞLU

1. Giriş

Alman Muhafazakârlığı uzun bir zaman diliminde geliştirdikleri fikirlerin bütünü, Almanya'da ortaya çıkan ve gelişen düşüncelerin genelini ifade etmektedir. Bu düşünce akımı, 18. ve 19. yüzyıllarda egemen olunan Alman ve çevre topraklarda etkili olmuş ve Alman toplumunun değerlerini, kültürünü, dilini, tarihsel yapısını, birikimini, toplumsal düzenini ve siyasi yapısını şekillendirmiştir. Alman Muhafazakâr Düşüncesinin esasen temelinde mevcut toplumsal düzenin ve kurumların korunmasını, toplumsal değişimin kontrollü bir şekilde fakat kendine özgü bir şekilde Alman mekanik üretim anlayışına da uygun bir şekilde dönemin ihtiyaç ve gereksinimlerinin gerçekleştirilmesini ve otoritenin önemini şiddetle vurgular. Bu düşünceye sahip çıkanlar ve

özellikle birçok düşünür; geçmişin değerlerini ve anlayışlarını şiddetle idealleştirip bağıllık gösterirken, hızlı ve radikal değişimlere karşı temkinli sürece bağlı bir tutum sergilerler.

Alman Muhafazakâr Düşüncesi, toplumu canlı bir yapı olarak gelişen dinamik bir organizma olarak görür ve toplumsal düzenin doğal bir süreç içinde kendine özgü bir akış ve karakterde zamanla yavaşça bir şekilde oluşması gerektiğini savunur. Toplumsal birlik ve dayanışma, milli kimliğin oluşturulması, millî bilincin oluşması, sınıf farklılıklarının korunması, ahlaki değerlerin önemi ile birlikte özellikle Hristiyan bilinci ve ruhu ile Roma mirasını sahiplenme ve devlet otoritesinin güçlendirilmesi gibi temel prensiplere odaklanır. Burada Alman milletin yapısı ve otoriteye yaklaşımının da egemene bağıllık şeklinde tarihsel süreçte ortaya çıktığını görmekteyiz. Bundan ötürü Alman dağılma ve birleşme dönemlerinde özellikle milli kimliğin ve Alman kültürünün idealleştirilme çabalarına tanık olmaktadır. Özellikle bu sürecin gelişimine ve bilgi birikimine katkısı olan asıl olarakta akımın dinamikleri diyeceğimiz önde gelen temsilciler arasında Johann Gottfried Herder, Friedrich Carl von Savigny, Carl Schmitt ve Oswald Spengler gibi isimler yer alır. Bu muhafazakâr akım, Alman toplumunda önemli bir ses bir getirmenin yanında dünya literatüründe kalıcı bir yer edinip geleneksel muhafazakâr akımın kendini sorgulamasına neden olmuş bunun yanında Alman muhafazakârlığı kendine özgü dinamik ve süreciyle dikkat çeken bir düşünce akımı olmuştur. Alman muhafazakârlığı geçmiş ve gelecek arasındaki süreçte değerlerini önemseyerek Almanya'nın tarihini, dilini, siyasetini ve kültürünü şekillendirmede önemli bir rol oynamıştır.

Bu çalışmada literatür tarama tekniği kullanılmıştır. Literatür taramasında araştırmanın konusuyla ilgili önce yayınlanmış kitap, makale gibi eserler aranmakta, bulunmakta, incelenmekte ve böylece çalışmaya katkı sağlayacak bilgiler toplanmaya çalışılmaktadır (Köroğlu, 2015, s. 62).

Bu çalışmada da konuyla ilgili daha önceden yazılmış kitaplar ve makaleler taranmış ve genel bir çerçeve oluşturularak yorumlanmıştır.

2. Kavramsal Olarak Muhafazakarlık

Muhafazakârlık, bir eylem bir gelişim bir düşünce ve akabinde siyasi gelenek olarak; geleneksel birikim, değeri ve tecrübelerinin, toplum düzeninin dirliğini ve sürekliliğinin korunması ve değışimin kontrollü bir şekilde gerçekleştirilmesini önemseyen bir amacı benimser. Muhafazakârlık, farklı millet ve kültürlerde gelişen süreçteki olay ve ihtiyaçlara göre farklı şekillerde her millette kendine özgü bir şekilde ortaya çıkmış olsa da, genel olarak kabul edilmiş ve ortak amaç diyebileceğimiz temel öz niteliklere sahiptir (Akıncı, 2013: 114).

Gelenek ve Değerlerin Önemsenmesi: Muhafazakârlık, mevcut toplumsal yapının işleyiş tarzı ve düzenini ve hâkim olan değeri ve geleneklerin muhafaza edilmesini önemser. Geçmişten öte gelen tecrübe bilgi birikim ve değerlerin, normların ve kurumların yapıları ve elde edilen gelişimlerin toplumun sarsılmaz temelini oluşturduğunu ifade etmektedir. (Bora, 2016: 57).

Toplumsal Süreklilik ve Organik Süreçte Kazanım: Muhafazakârlık, toplumu ve çevreyi organik bir yapı olarak kendine özgü bir şekilde görür ve toplum dinamiklerin gelişen zamana sürece adapte olmasını

doğal bir süreç içinde zamanla gerçekleşmesi gerektiğini savunur. Radikal ve plansız, aceleye getirilen değişimlerin topluma zarar vereceğini düşünür.

Otorite ve Hiyerarşi Temeli: Muhafazakârlık, güçlü bir egemenin otoriteye sahip olmasını, egemeninin kontrolündeki toplumun sınıfsal bölümlerde olması ve bu bölümler arası hiyerarşi ve bölümlerin korunmasına ve toplumun bu yapıya süre gelen anlayışa uyması ve saygı göstermesine önem verir. Hiyerarşi ve sınıftan uzaklaşmayı muhafazakârlık ile bağdaştırmaz. Otoritenin yani egemenin sahip oldukları bu erkin toplumu bir arada elinde tutan asıl koruyucu güç olduğunu savunur.

Değişim ve Reform Anlayışı: Muhafazakârlık, gelişimin ve buna bağlı olarak değişimin kaçınılmaz ve birçok açıdan mecburi olduğunu bilir ve kabul eder ancak bu değişimin zamanla kontrol altında egemenin kontrolünde gerçekleşmesi gerektiğini savunur. Toplumsal değişimlerin önemine ve değerine uygun bir şekilde infial yaratmayacak şekilde yavaş ve evrimsel bir şekilde gerçekleşmesini, köklü, genel yapı, bilinci bozucu sert ve radikal değişikliklerden kaçınılması gerektiğini düşünür.

İhtiyatlılık ve Temkinlilik Amacı: Muhafazakârlık, değişikliklere karşı sakin ve dikkatli bir tutum sergiler. Mevcut düzenin farklılaşmasından korkar, potansiyel riskler taşıdığına inanır ve yeni fikir ve ideolojilerin dikkatli bir şekilde egemenle beraber planlı bir şekilde değerlendirilmesini ister.

Muhafazakârlık, baktığımızda toplumdan topluma değişken siyasi dinamik, sosyal ve kültürel bağlamda farklı varyasyonlara sahip olabilir. Ancak, genel olarak geçmişin değerlerine sahip çıkılması,

geleneklere ve toplumsal düzenin korunmasına vurgu yapma ve değişimin dikkatli bir şekilde yönetilmesini savunan bir düşünce akımıdır (Akıncı, 2013: 125). Heywood'a (2010: 75) göre muhafazakârlık, siyasi düşüncede farklı varyasyonlara sahip olabilir ve bunun nedeni milletlerin tarihsel süreç ve birikimleridir. Ondan ötürü kültürün özelliklerine göre muhazakarlık farklı şekillerde ortaya çıkabilir. Ancak, yukarıda belirtilen temel özellikler muhafazakârlığın genel karakteristiğini oluşturmaktadır.

3. Alman Muhafazakar Düşüncenin Temelleri

Alman muhafazakâr düşüncesinin esas dinamik ve temelleri, 19. yüzyılda ve devamındaki süreçte Almanya'da ortaya çıkan bir dizi entelektüel, politik ve sosyal faktörden etkilenmiştir. Alman muhafazakâr düşüncesinin kökenleri aşağıdaki ana unsurları içerir (Bakan ve Arpacı, 2012: 134; Çaha, 2006: 18-19; Köni ve Torun, 2013: 203; Sarıtaş, 2012: 2):

Gelenek ve Otorite Temeli: Alman muhafazakâr düşüncesi, toplumsal düzey, düzenin ve birikimle beraber otoritenin korunmasının yadsınamaz önemini vurgular. Gelenek, kültür ve tarih, toplumun temel taşları olarak vazgeçilmez bir nokta kabul edilir ve muhafazakârlar, bu değerlerin korunması gerektiğini savunurlar.

Organik Toplum Mekanizması: Alman muhafazakârları, toplumu bir organik bütün olarak görürler. Bireyler, bir araya gelerek toplumu oluşturan yapboz parçalarıdır esasen birbirleriyle beraber uyum oluşturmali, ortak değerlere ve geleneklere dayalı olarak bir arada tutulmalıdır. Bu görüşe göre, toplumun sağlığı ve istikrarı, bu organik bütünlüğün korunmasına bağlıdır.

Geçmişten Gelenler: Alman muhafazakâr düşüncesi, geçmiş bir idealleştirme kutsallaştırma amacıyla tarihsel bir eğilim gösterirler. Geçmişteki geleneksel ve otoriter yapılar, toplumun ideal durumunun temsili olarak görülür ve bu değerlerin yeniden canlandırılması hedeflenir. Bu yaklaşım, modernizme büyük ölçüde ve hızlı değişime karşı bir tepki olarak ortaya çıkar.

Milliyetçilik: Alman muhafazakâr düşüncesi, Alman ulusal kimliğinin ve milliyetçiliğin güçlü bir şekilde vurgulanmasını içerir. Bu düşünce akımı, Almanya'nın birleşmesi sürecinde 1870 ve 1940 lı yıllarda kuvvetli bir şekilde görülmüş olup, ulusun güçlendirilmesinde etkili olmuştur.

Hristiyanlık ve Roma değeri: Alman muhafazakârlığı, Hristiyan değerlerine ve özellikle Roma miras ve değerini kutsal olarak görmekte Kilise'nin toplumsal etkisine önem verir. Hristiyan ahlaki değerlerin toplumu şekillendirdiği ve bir arada tuttuğu düşüncesi, muhafazakâr düşünce için önemli bir unsurdur.

Bu temel unsurlar, Alman muhafazakâr düşüncesinin ana ve değişmez hatlarını oluşturur. Ancak bu düşünce akımı içinde çeşitli varyasyonlar, bakış açıları ve ifadelerde bulunmaktadır. Her bir muhafazakâr düşünürün bilinçle bir anlayış ve ideal ile muhafazakârlık alanında gerek dil, kültür, çeşitli araçlarla bu temel unsurları kendi şekillerinde geliştirmiş ve değişikliklere uğratmış olduklarını görmektediriz(Oakeshott, 2004: 58).

Johann Gottfried von Herder (1744-1803), Alman Muhafazakâr Düşüncenin önemli ve kendine özgün bir temsilcisidir. Herder, Romantizmden etkilenen ve bunu Alman bilincine aktaran etkili düşünürlerinden biri olarak kabul edilir ve kültürel, tarihsel ve

dilbilimsel konular üzerine yoğunlaşmıştır. Herder, toplumun organik gelişen bir yapıya sahip olduğunu savunan bir görüşe sahiptir. Ona göre, her milletin özellikle Almanların özgü eşsiz bir ruhunun olduğu bunun özgü kültürden geldiği benzersiz bir ruhu olduğunu ifade eder ve bu ruh, dil, tarih, edebiyat ve kültürel miras aracılığıyla geleceğe aktarılır. Herder, Alman ulusal kimliğinin daha da ileriye taşınacak şekilde ilerletilmesi ve bozulmadan korunması gerektiğini savunmuştur. Bu nedenle, Almanya'nın kültürel ve dilbilimsel mirasının önemi üzerinde durmuş ve Alman dilinin diğer dillere karşı üstünlüğünü birçok kez vurgulamıştır. Herder'in düşünceleri, Alman Muhafazakâr Düşüncenin milliyetçilikle olan ilişkisini yansıtır.

Herder, milletlerin eşsizliğini ve değerini vurgulayarak, milliyetçilik düşüncesinin genel esaslarını belirtmiştir. Ona göre, her millet kendi öz değerlerine sahiptir ve bu değerlerin korunması ve geliştirilmesi önemlidir. Herder'in düşünceleri, Alman Muhafazakâr Düşüncenin entelektüel temellerini oluşturmuş ve Alman toplumunun kültürel ve milli bilincini şekillendirmiştir. Onun vurguladığı milliyetçilik anlayışı, 1870 ve 1940 lı yıllarda birleşme ve dirilme dönemlerinde kendini Almanya uyanışında Alman kimliği oluşturulmasında etkili olmuştur. Ayrıca, Herder'in kültürel ve dilbilimsel yaklaşımı, Alman dilinin ve kültürünün öneminin vurgulanmasına ve Alman ulusal kimliğinin güçlendirilmesine katkı sağlamıştır (Sarıtış, 2012: 131).

Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), Alman Muhafazakâr Düşüncenin önemli ve kendinden sonra gelenleri etkileyen temel hukukçusudur. Hukuk felsefesi ve tarih anlayışı üzerine çalışmalar yapmıştır ve Alman hukuk tarihçiliğinin kuramsal kurucusu olarak kabul edilir. Savigny, toplumsal düzenin reddedemeyeceği temel ve

değişmez unsurlarından birinin hukuk olduğunu savunmuştur. Ona göre, hukuk toplumun doğal ve masum bir ifadesidir ve toplumun değerlerine, geleneklerine dayanmalıdır. Hukuk, geçmişin gelen ifade ve birikimlerin ve halkın ortak vicdanından kaynaklanmalıdır. Bu nedenle, hukukun sürekli bir evrim süreci içinde olması gerektiğini ve radikal değişikliklere karşı temkinli bir tutum sergilenmesi gerektiğini savunmuştur. Savigny, hukukun tarihsel ve kültürel bağlamını vurgulayarak, Roma hukuku ve geleneksel hukuk sistemlerinin önemini vurgulamıştır. Ona göre, her milletin kendi özgün hukuk sistemine sahip olması gerekmektedir. Bu nedenle, Almanya'da hukukun özgün karakterini ve değerini Alman hukuk tarihini korumanın önemini vurgulamıştır. Savigny'nin düşünceleri, Alman Muhafazakâr Düşüncenin entelektüel gelişim temellerine katkıda bulunmuştur. Onun vurguladığı hukukun tarihsel ve kültürel bağlamı, Alman Muhafazakâr Düşüncenin geçmiş değerlerin korunması ve idealler olarak toplumsal değişimin kontrollü bir şekilde gerçekleştirilmesi fikrini desteklemiştir. Savigny'nin çalışmaları, Alman hukuk sisteminin gelişmesinde ve birçok çalışmada Almanya'nın hukuki kimliğinin şekillenmesinde önemli bir rol oynamıştır (Sarıtaş, 2012: 169).

Carl Schmitt (1888-1985), Alman Muhafazakâr Düşüncenin önemli bir figürüdür. Hukuk felsefesi, siyaset teorisi ve siyasi düşünce üzerine yoğunlaşmıştır. Schmitt, güçlü bir egemen devlet otoritesini vurgulayan düşünceleriyle tanınır. Schmitt, toplumun düzenini, elde tutulabilmesini ve birlik sağlanmasını sağlayacak olan "siyasi"nin önemini birçok eserinde vurgulamıştır. Ona göre, siyasi kararlar, istisnai durumlar ve zorunluluklarla ilişkilidir ve egemenliğin muhafazası ve kullanımı üzerinde yoğunlaşmıştır. Schmitt'e göre,

egemenlik, bir topluluğun kendi içinde kararlar alabilme ve otorite kullanabilme yetkisini ifade eder. Bu bağlamda, Schmitt, devletin otoriter yapısını ve güçlü liderlik rolünü vurgulamıştır (Schmitt, 2016: 50).

Schmitt, demokrasi ve liberalizmi acımasızca eleştirmiş ve güçlü devlet otoritesinin değişmez gerekliliğini savunmuştur. Ona göre, liberal demokrasi, karar alma süreçlerinin belirsizliği ve güçsüzlüğü nedeniyle toplumu zayıflatır, risk doğurur ve siyasi istikrarsızlığa yol açar. Schmitt, siyasi düşmanlık kavramını da türetmiştir, yani düşmanın tanımlanması ve özellikle iç ve dış düşman ile karşılaşılması gereken bir tehdit olduğunu savunmuştur. Schmitt'in düşünceleri, Alman Muhafazakâr Düşüncenin otoriteye ve güçlü devlete vurgu yapan baskın kanadını yansıtır. Onun fikirleri, Almanya'nın siyasi ve toplumsal yapısını şekillendirmede etkili olmuş ve özellikle II. Dünya Savaşı öncesi ve sırasında Alman siyasetinde etkili olmuştur (İşci, 2019: 41). Schmitt'in siyasi teorileri ve düşünceleri tartışmalıdır ve birçok kesimce eleştirilmiştir. Bazıları, Schmitt'in otoriter ve otoriter eğilimli düşüncelerini hatta totaliterliğe dayanan demokratik değerlerle uyumlu olmadığı gerekçesiyle eleştirmiştir. Ancak, Schmitt'in düşünceleri, Alman Muhafazakâr Düşüncenin çeşitli akımlarının ve Alman siyasi düşüncesinin genel gelişimine katkıda bulunmuştur.

Oswald Spengler (1880-1936) da Alman Muhafazakâr Düşüncenin önemli bir temsilcisidir. Felsefe, tarih ve kültür teorisi üzerine çalışmalar yapmıştır. Spengler'e göre, bir medeniyet bir canlı gibi doğar, olgunlaşır ve sonunda çöker. Bu medeniyet döngüsü, organik bir süreç olarak değişmeyen tekrar eden kabul edilir ve her medeniyetin kendi özgün karakteristikleri ve gelişim yolları vardır.

Spengler, özellikle Batı medeniyetinin çöküş döneminde olduğunu iddia etmiştir. Spengler, Batı medeniyetinin karakteristiklerini çok yönlü analiz ederek, toplumun kültürel, sanatsal, siyasi ve ekonomik yönlerini ele almıştır. Ona göre, modern dünya içinde bulunduğu Batı medeniyetinin krizini yaşamaktadır ve bu çöküş, kültürel ve ruhsal bir gerilemeyi ifade etmektedir (Sarıtaş, 2012: 205).

Spengler'in düşünceleri, Alman Muhafazakâr Düşüncenin temel özelliklerini yansıtır. Onun vurguladığı medeniyetin doğal değişmez döngüsü, değişimin kaçınılmazlığını ve her medeniyetin kendi özgün karakterini taşıdığını ifade eder. Ayrıca, Batı medeniyetinin çöküşüne dikkat çekerek, mevcut düzenin üstünde düşünülmesi, sorgulanması ve geleneksel değerlerin önemini vurgular. Spengler'in fikirleri tartışmalıdır ve eleştirilmiştir. Bazıları, tarih ve medeniyetlerin deterministik bir şekilde çöküşe giderken ki bu fikri reddederken, diğerleri ise Spengler'in analizlerinin bazı yanlış üzerinde çalışılmamış varsayımlara dayandığını savunmuştur. Ancak, Spengler'in düşünceleri, Alman Muhafazakâr Düşüncenin kültürel ve tarihsel boyutlarını vurgulayan bir perspektif sunmuştur (Hughes, 1991: 85).

Hegel Alman idealist felsefesinin önemli bir temsilcisidir ve Almanya'nın muhafazakâr düşüncesinin şekillenmesinde de diğer birçok düşüncede olduğu gibi etkili olmuştur. Hegel'in felsefi sistemine göre, tarih değişmez bir sürekli ilerleme ve gelişme sürecidir. Ona göre, felsefe, tarihsel bir sürecin sonucunda insanın düşünce ve özgürlüğünü tam anlamıyla gerçekleştireceği o zirve noktaya ulaşır. Bu nokta, Hegel'in "mutlak ruh" veya "evrensel ruh" dediği bir aşamadır. Alman muhafazakârlığı ise, Hegel'in felsefi sisteminden birçok açıdan etkilenecek, tarihsel ve toplumsal

gelişmeyi kabul ederken aynı zamanda bunların sınırlarını çizer. Alman muhafazakârları, toplumun geleneksel değerlerini ve kurumlarını koruyarak istikrar ve düzeni sürdürmenin önemine vurgu yaparlar. Hegel'in düşüncesi, muhafazakâr akımın tarih ve toplum anlayışını etkilemiştir. Bununla birlikte, Hegel'in felsefesi sadece muhafazakâr düşüncenin temelini oluşturmaz. Felsefesi aynı zamanda diğer birçok akımı liberaller, marksistler ve diğer farklı düşünce akımları tarafından da etkilenmiştir. Hegel'in tarihsel ve diyalektik yaklaşımı, çeşitli felsefi tartışmalara ve yorumlara yol açmıştır. Rustus Möser ve Friedrich Carl von Savigny, Alman muhafazakâr düşüncenin önemli temsilcileri olarak bilinirler. Her ikisi de 18. ve 19. yüzyıllarda Almanya'da etkili olan düşünürlerdir (Şeyhanlioğlu, 2009: 20). Rustus Möser (1720-1794), Alman muhafazakâr düşüncenin öncülerinden biridir. Osnabrück şehrinin belediye başkanı olarak görev yapmıştır. Möser, toplumsal düzenin asayişinin ve otoritenin korunmasının önemini vurgulamış ve yerel yönetimlerin rolünü savunmuştur (Kurt, 2018: 25). Toplumsal reformlara karşı çıkmış, geleneksel değerlere ve kurumların korunmasına önem vermiştir. Aynı zamanda Alman milliyetçiliğinin güçlenmesine çalışmalarıyla katkıda bulunmuştur (Safi, 2007: 45-46).

Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), Alman hukukçu ve filozoftur. Hukuk tarihine ve özellikle Roma hukukuna olan ilgisiyle tanınır (Vural, 2007: 32). Savigny, hukukun organik doğal bir ürün olduğunu savunmuş ve hukukun doğal dinamik bir gelişim süreciyle ortaya çıktığını iddia etmiştir. Ona göre, hukukun kökleri, bir milletin örf ve adetlerinde yaşantısında ve toplumsal tecrübelerinde bulunur. Hukukun evrimi, toplumun tarih boyunca oluşturduğu

birikimlerin bir yansımasıdır. Savigny, geleneksel hukuk anlayışını ve örf ve adetlerin korunmasını savunarak Alman muhafazakâr düşüncesinin önemli bir figürü olmuştur (Karadağ, 2019: 12).

Her iki düşünür de Alman muhafazakâr düşüncesine önemli katkılarda bulunmuş ve toplumsal düzenin, otoritenin ve geleneksel değerlerin korunmasının önemini vurgulamışlardır. Möser, yerel yönetimlerin yadsınamaz gücünü ve yerel değerlerini vurgularken, Savigny ise hukukun organik ve geleneksel köklerini savunmuştur. Her ikisi de Alman muhafazakârlığının farklı yönlerini temsil eden düşünürler olarak kabul edilir.

Alman muhafazakârlığı, romantizmden önemli ölçüde etkilenmiş bir düşünce akımıdır. Almanya'da romantizm, özellikle Alman romantizmi olarak bilinen bir şekilde gelişmiştir. Alman muhafazakârları, romantizmin vurguladığı bazı temel fikirlerden etkilenmiştir (Mollaer, 2009: 92):

Geçmişin İdealizasyonu: Romantizm, geçmişini idealize eder yani yüceltilmesini yeniden canlandırılmasını ve geleneksel değerlerine büyük önem verir. Alman muhafazakârları da geçmişin idealize edilmesine, geleneksel kurumların ve değerlerin korunmasına vurgu yaparlar.

Toplumsal Organiklik: Romantizm, toplumu organik canlı bir bütün olarak görür ve bireylerin toplumsal birliği ve dayanışmayı desteklemesi gerektiğini bunlara sahip çıkması gerektiğini savunur. Alman muhafazakârları da organik toplum anlayışını benimser ve toplumsal birliğin ve dayanışmanın korunması gerektiğini vurgular.

Milliyetçilik: Romantizm, milliyetçilik düşüncesini güçlendirir. Alman muhafazakârları da milliyetçi düşüncenin güçlendirilmesinde etkili olmuş ve Alman ulusal kimliğinin önemini vurgulamışlardır.

Estetik ve Kültür: Romantizm, estetik ve kültürel geçmiş öz değerlere büyük bir önem verir. Alman muhafazakârlar da kültürel mirasın ve estetik değerlerin korunmasını savunurlar.

Bu şekilde, romantizm Alman muhafazakârlılığının temel fikirleri ve vurguladığı değerler üzerinde etkili olmuştur. Romantizm, Alman muhafazakârlılığının toplumsal düzenin, geleneklerin ve milliyetçiliğin korunması gibi kilit prensiplerini şekillendirmede önemli bir rol oynamıştır (Vural, 2011: 51-52).

Burada Burke'cü yansılardan da bahsetmek gerekir. Edmund Burke, İngiliz muhafazakâr düşünce geleneğinin önemli bir figürüdür ve düşünceleri diğer ülkelerde de etkili olmuştur. Alman muhafazakârlar, Burke'un bazı temel prensiplerini benimseyerek kendi düşüncelerini şekillendirmişlerdir. Burke, toplumsal değişimlere karşı sakin temkinli bir yaklaşım sergilemiş ve mevcut düzenin korunmasının önemini vurgulamıştır. Alman muhafazakârlar da benzer bir tutumu benimseyerek, mevcut toplumsal düzenin ve kurumların korunması gerektiğine inanmışlardır. Burke'un "pratik bilgelik" kavramı, Alman muhafazakârların toplumsal değişimi gerçekçi bir şekilde değerlendirmelerine ve mevcut düzene uyum sağlamaya çalışmalarına ilham kaynağı olmuştur. Bunun yanı sıra, Burke'un organik toplum modeli de Alman muhafazakârların düşüncelerini etkilemiştir. Burke'a göre, toplum bir organik bütün olarak değerlendirilmeli ve toplumsal düzen doğal bir süreç içinde

oluşmalıdır. Alman muhafazakârlar da toplumu organik bir yapı olarak görmüşler ve toplumun parçalarının birbirine bağlılığını ve uyumunu vurgulamışlardır. Bu perspektif, Alman muhafazakârların toplumsal düzenin sağlamlığını ve sürekliliğini koruma çabalarını şekillendirmiştir (Saritaş, 2012: 108).

Burke'un vurguladığı köklü değişikliklerin tehlikeleri ve mevcut değerlerin korunmasına verdiği önem, Alman muhafazakârların da düşüncelerinde birçok açıdan yankılanmıştır. Burke'un vurguladığı gibi, değişimlerin radikal ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi, toplumsal düzende istikrarsızlığa ve düzensizlik akabinde sorunlara yol açabilir. Alman muhafazakârlar, bu düşünceye dayanarak, sınırlı ve kontrollü değişimlere odaklanmışlardır. Bu şekilde, Alman muhafazakârların düşüncelerinde Burke'cü yansımalar gözlemlenebilir. Burke'un temel prensipleri, Alman muhafazakârların toplumsal değişim, toplumsal düzen ve koruma konularındaki düşüncelerinin şekillenmesinde etkili olmuştur (Saritaş, 2012: 109).

Bu durumda İtalya faşizmi eşitlik düşüncesinin reddedildiği görülür, zira insanların arasında bir hiyerarşinin varlığını kabul eden, ödül ve hakları yetenek esasına dayalı belirleyen bu sistem içinde haklar açısından eşitlikten bahsedilemez. Bu duruma bir örnek, faşizmin toplum mühendisliğinde farklı özelliklere sahip üç tip insan olduğu fikridir. Faşizme göre toplumu oluşturan kesimlerin başında en yüksek vasıflara sahip olan lider gelir; diğeri ise fedakarlığı ve kahramanlığı temsil eden savaşçı elitlerle nihayet itaate mahkum edilmiş temel ve zayıf bireylerdir (Heywood, 2007, s. 269-70). Bu sınıflandırmayla faşizmin toplum tahayyülünün hiyerarşik ve eşitsizlikçi boyutu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, kentli hakları,

insan hakları ideali ile şehir yaşamının özgünlükleri arasındaki etkileşimi ve gelişimi anlamamızı sağlar (Ökmen, 2008).

Kentli hakları, bireylerin kişisel gelişimleriyle birlikte, üretim, konaklama, dolaşma ve dinlenme gibi faaliyetleri gerçekleştirebilmeleri için gerekli olan kentsel yaşam ortamı ihtiyacından türemiştir. Bu temel ihtiyaçlar, kentli haklarının odak noktasını oluşturur. Kentli haklarının borçlusu ve alacaklısı, dayanışma hakları bağlamında kentli topluluğunu oluşturur. Her bireyin, yeterli kamu hizmetlerinden yararlanarak kendi onuruna uygun olarak kentte yaşama hakkına sahip olduğu kabul edilmelidir (Gönüllü, 2014). Bu hak, sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçların karşılanmasını içerir. Ancak, bu haklara sahip bireyler, aynı zamanda bu hakların doğru bir şekilde uygulanmasından sorumlu tutulmalıdır. Bu bağlamda, kentli hakları, sadece bireylerin kendi gelişim ve refahlarına odaklanmakla kalmaz, aynı zamanda kentsel topluluk içinde bir dayanışma ve sorumluluk duygusunu da içerir. Her bireyin bu haklardan yararlanma hakkı olduğu gibi, bu hakların sürdürülebilir ve adil bir şekilde uygulanması konusunda da sorumluluk taşınması gerekmektedir (Karasu, 2008).

4. Alman Muhafazakar Düşüncenin Geleneksel Muhafazakar Düşünce Den Farklılıkları

Alman muhafazakâr düşüncesi, geleneksel muhafazakâr düşünceyle bazı farklılıklar gösterir (Bora, 1997: 6). İşte Alman muhafazakâr düşüncesinin geleneksel muhafazakâr düşünce den farklılıkları:

Felsefi ve Entelektüel Temeller:

Alman muhafazakâr düşünce, felsefi ve entelektüel açıdan daha derinlemesine bir temele dayanır. Alman muhafazakârlar, idealist

felsefe ve romantizm gibi düşünce akımlarından etkilenmiştir. Bu düşünce akımları, toplumun tarih ve kültürle olan ilişkisini vurgulayan daha soyut ve teorik bir yaklaşım sunar (Güngörmez, 2004: 13).

Alman muhafazakâr düşüncede idealist felsefe etkisi belirgindir. Hegel gibi düşünürlerin felsefi çalışmaları, Alman muhafazakârların düşünce yapısını etkilemiştir. İdealizm, gerçekliğin zihinsel ve tarihsel süreçlerle şekillendiğini savunur. Alman muhafazakârlar da toplumun ve tarihin bir bütün olarak anlaşılması gerektiğini vurgulayarak idealist bir bakış açısına sahiptir (Güler, 2007: 118).

Alman muhafazakârlığının önemli bir etkisi olan romantizm, duygusal ve estetik değerlere vurgu yapar. Romantik düşünce, geçmişin idealize edilmesini, toplumsal organikliği ve kültürel değerleri önemser. Alman muhafazakârlar da romantizmin etkisiyle, geleneksel değerlerin korunmasına, toplumsal birliğin ve kültürel mirasın önemine vurgu yaparlar (Sarıtaş, 2012: 170).

Alman muhafazakârlar, entelektüel tartışma ve eleştirel düşünceye daha açık bir tutum sergiler. Almanya'da entelektüel çevrelerde, felsefe, edebiyat, tarih gibi alanlarda yoğun bir tartışma ve düşünsel etkileşim ortamı oluşmuştur. Alman muhafazakârlar, bu entelektüel ortamdan beslenerek düşüncelerini geliştirir ve eleştirel bir bakış açısını benimser.

Bu felsefi ve entelektüel temeller, Alman muhafazakâr düşüncesini geleneksel muhafazakâr düşünceden ayırır. Alman muhafazakârlar, idealist felsefenin ve romantizmin etkisiyle toplumsal ve tarihsel süreçlere daha derin bir bakış açısı getirirken, entelektüel tartışma ve eleştirel düşünceyle düşüncelerini şekillendirirler. Bu da Alman

muhafazakârlığını geleneksel muhafazakâr düşünceden ayırıştıran önemli bir özelliktir.

Evrimsel ve Diyalektik Görüş:

Alman muhafazakârlar, toplumun ve tarihin evrimsel bir süreç içinde ilerlediğine inanır. Bu düşünce, Hegel'in felsefi diyalektiği ve tarih anlayışından etkilenmiştir. Geleneksel muhafazakârlık ise daha statik bir görüşe sahiptir ve mevcut düzenin korunmasını önemser (Günay, 2006: 510). Alman muhafazakârlar, toplumun ve tarihin evrimsel bir süreç içinde ilerlediğine inanırlar. Bu düşünce, Hegel'in felsefi diyalektiği ve tarih anlayışından etkilenmiştir. Hegel'e göre, tarih bir tez-antitez-sentez süreciyle ilerler, çatışma ve çelişkilerin üzerinden geçerek yeni bir duruma ulaşır. Alman muhafazakârlar da toplumun ve devletin sürekli değişim ve dönüşüm içinde olduğunu, tarihin belirli bir hedefe doğru ilerlediğini savunurlar.

Geleneksel muhafazakâr düşünce ise daha statik bir görüşe sahiptir. Mevcut düzenin korunması, geçmişten gelen değerlerin sürdürülmesi ve köklü değişikliklerin tehlikeli olduğu düşüncesi geleneksel muhafazakârlığın temel prensipleridir. Bu yaklaşım, sürekli değişim ve ilerleme fikrine daha az vurgu yapar. Alman muhafazakârlar, evrimsel ve diyalektik bir görüşle toplumsal değişimi kabul ederken, mevcut düzene uyum sağlamanın ve tarihsel sürecin mantıklı bir şekilde anlaşılmasının önemini vurgularlar. Bu, Alman muhafazakârlığının geleneksel muhafazakâr düşünceden ayırışan bir diğer özelliğidir (Karadağ, 2019: 14).

Milliyetçilik:

Alman muhafazakârlık, milliyetçilik düşüncesine daha fazla vurgu yapar. Almanya'nın birleşme süreci ve ulusal kimliğin

güçlendirilmesi, Alman muhafazakârlığının temel unsurlarından biridir. Geleneksel muhafazakârlık ise milliyetçilik konusunda daha çeşitli yaklaşımlara sahip olabilir (Saritaş, 2012: 2). Alman muhafazakâr düşüncesini geleneksel muhafazakâr düşünceden ayıran bir başka önemli fark, milliyetçilik konusundaki vurgusudur. Alman muhafazakâr düşüncesi, güçlü bir milliyetçilik anlayışına sahiptir. Alman muhafazakârlar, Alman ulusal kimliğinin ve birliğinin önemini vurgular ve bu değerlere bağlılığı desteklerler. Özellikle Almanya'nın birleşme süreci ve 19. yüzyılda ulusal bilincin güçlenmesi, Alman muhafazakârların milliyetçilik düşüncesini daha da etkilemiştir (Bora, 1997: 6). Geleneksel muhafazakâr düşünce, milliyetçilik konusunda daha çeşitli yaklaşımlara sahip olabilir. Bazı geleneksel muhafazakâr düşünce akımları, ulusal kimlik ve milliyetçilik gibi kavramları daha az vurgular. Bu düşünce akımları daha çok mevcut toplumsal düzenin ve otoritenin korunmasına odaklanır. Alman muhafazakârlar, milliyetçilik aracılığıyla toplumsal birlik ve dayanışmayı güçlendirme amacı güderler. Milliyetçilik, Almanya'nın tarihî, kültürel ve siyasi mirasının korunması ve Alman halkının ortak değerlerine bağlılığı üzerine odaklanır (Saritaş, 2012: 7).

Bu şekilde, milliyetçilik Alman muhafazakâr düşüncesinin belirgin bir özelliği ve geleneksel muhafazakâr düşünceden ayrılan bir faktördür. Alman muhafazakârlar, milliyetçilik fikrini toplumsal birliğin ve milli kimliğin korunması açısından önemli bir unsur olarak benimserler.

Modernizm ve Değişim:

Alman muhafazakârlık, modernizme ve değişime daha açık bir tutum sergiler. Geleneksel muhafazakârlık ise değişime karşı daha

dirençli bir tutum benimser. Alman muhafazakârlar, modernleşme sürecine uyum sağlama ve mevcut toplumsal düzeni değişime göre şekillendirme gerekliliğini daha fazla vurgular (Yılmaz, 2018: 45).

Alman muhafazakârlar, değişim hakkında daha kapsayıcı bir rahatlıkta davranmaktadır. Onlara göre, toplumlar sürekli olarak değişen ve dönüşen bir yapıya sahiptir ve bu değişime ayak uydurmak önemlidir. Modernleşme süreci ve teknolojik ilerlemeler, Alman muhafazakârların gözünde toplumsal düzenin şekillenmesinde etkili unsurlardır. Bu anlayış, toplumun değişen ihtiyaçlarına cevap verme ve mevcut düzene uyum sağlama gerekliliğini vurgular. Geleneksel muhafazakâr düşünce ise genellikle değişime karşı daha dirençli bir tutum benimser. Mevcut düzenin ve geleneksel değerlerin korunması, değişimin kontrollü bir şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği düşüncesini taşır. Geleneksel muhafazakâr düşünce, sosyal ve kültürel değişimlere karşı daha temkinli bir yaklaşım sergiler ve bu değişimlere karşı tutucu bir duruş sergileyebilir (Sarıtaş, 2012: 68).

Alman muhafazakârlar, modernizmin getirdiği değişimlere açık bir şekilde yaklaşırken, geleneksel muhafazakârlar ise mevcut düzenin ve değerlerin korunması üzerinde daha fazla vurgu yapar. Alman muhafazakâr düşüncesi, değişimi yönlendirmenin ve toplumsal dönüşümü şekillendirmenin önemini kabul ederken, geleneksel muhafazakârlık daha muhafazakâr bir yaklaşım sergileyebilir. Bu nedenle, modernizm ve değişim konusundaki tutum Alman muhafazakâr düşüncesinin geleneksel muhafazakâr düşünceden ayrıştığı bir diğer önemli faktördür (Bora, 2016: 52).

Entelektüel Tartışma ve Eleştirel Düşünce:

Alman muhafazakâr düşüncesi, entelektüel tartışmaların ve eleştirel düşüncenin canlı olduğu bir ortamda gelişmiştir. Almanya'da, felsefe, edebiyat, tarih gibi alanlarda yoğun bir düşünsel etkileşim ve tartışma ortamı bulunur. Bu entelektüel ortam, Alman muhafazakârların düşüncelerini şekillendirmede önemli bir rol oynamıştır. Alman muhafazakâr düşüncede, akademik düşünceye ve eleştirel bakış açısına büyük bir değer verilir. Eleştirel düşünce, mevcut toplumsal düzenin ve kurumların sorgulanmasını, zayıflıkların ve eksikliklerin tespit edilmesini ve gelişimin sağlanmasını teşvik eder. Alman muhafazakâr düşünce geleneği içinde, entelektüel tartışma ve eleştirel düşünceyle yeni fikirlerin ortaya çıkması ve geliştirilmesi teşvik edilir. Geleneksel muhafazakâr düşünce ise genellikle daha muhafazakâr bir bakış açısına sahiptir. Geçmişin değerlerine sıkı sıkıya bağlı kalma, otoriteye saygı gösterme ve mevcut düzeni koruma eğilimi ağırlıklıdır. Entelektüel tartışma ve eleştirel düşünceye verilen önem geleneksel muhafazakâr düşüncede daha az vurgulanabilir (Genç, 2006: 127).

Bu nedenle, Alman muhafazakâr düşüncesi entelektüel tartışma ve eleştirel düşünceye büyük bir değer verirken, geleneksel muhafazakâr düşünce daha muhafazakâr bir tutum sergileyebilir. Alman muhafazakârlar, entelektüel tartışmalar ve eleştirel düşünce yoluyla düşüncelerini geliştirme ve toplumsal değişime katkıda bulunma hedefindedirler. Bu, Alman muhafazakâr düşüncesinin geleneksel muhafazakâr düşünceden ayrıran bir diğer önemli özelliğidir (Saritaş, 2012: 132).

5.Sonuç

Alman Muhafazakâr Düşüncesi, köklerini farklı düşünürlerin ve düşünce akımlarının çalışmalarından almaktadır. Bununla birlikte, Alman muhafazakâr düşünce; fikir ve düşünceleriyle önemli isimlerle şekillenmiştir.

Johann Gottfried Herder, Alman Muhafazakâr Düşüncenin temellerinden birini atan bir düşünürdür. Herder, kültürel ve dilbilimsel çalışmalarıyla bilinir ve Alman ulusal kimliği ve kültürü üzerinde derin bir etki bırakmıştır. Herder'e göre, her toplumun kendine özgü bir ruhu ve kültürü vardır ve bu özgünlüğün korunması ve değerlendirilmesi önemlidir.

Friedrich Wilhelm Joseph Schelling, Alman Muhafazakâr Düşüncenin diğer bir temsilcisidir. Schelling, romantizm akımının önemli bir figürüdür ve doğa, ruhbilim ve dini düşünceler üzerine çalışmalar yapmıştır. Schelling'e göre, insanın doğayla organik bir bağı vardır ve doğal düzenin korunması ve insanın içsel ruhsal denge ve bütünlüğüne vurgu yapılır.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Alman Muhafazakâr Düşüncenin en önemli figürlerinden biridir. Hegel, idealist felsefenin önde gelen temsilcilerindendir ve tarih felsefesi üzerine çalışmalar yapmıştır. Hegel'e göre, tarih, fikirlerin ve ruhun bir ilerleme sürecidir ve bu ilerleme sürecinde geleneksel değerler ve kurumlar dönüşüm geçirebilir. Ancak, bu dönüşüm sürecinde kontrollü ve evrimsel bir şekilde gerçekleşmelidir.

Alman Muhafazakâr Düşüncesinin temelleri, bu düşünürlerin fikirlerinde ve diğer birçok Alman düşünürün çalışmalarında yatmaktadır. Genel olarak, Alman Muhafazakâr Düşünce, kültürel

özgünlüğe, organik bağlantılara, tarihin sürekli ilerleyen bir süreç olduğuna ve değişimin kontrollü bir şekilde gerçekleşmesi gerektiğine vurgu yapar. Aynı zamanda, geleneksel değerlerin ve toplumsal düzenin korunması ve toplumsal birlik ve dayanışmanın önemi üzerinde durur.

Kaynakça

Akıncı, M. (2013). *Muhafazakarlık*, Der. Çaha Ömer, Şahin Bican, Siyasal İdeolojiler, Ankara: Orion Kitabevi.

Bakan, S., & Arpacı, İ. (2012). Liberal Değişim Sürecinde Dönüşen Ve Dönüştüren Muhafazakârlık. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2), 131-140.

Bora, T. (1997). Türk Muhafazakârlığında Bazı Yol İzleri, *Toplum ve Bilim*, 67, 6-8.

Bora, T. (2016). *Türk sağının üç hali*. Ankara: İletişim Yayınları.

Çaha, Ö. (2006). Muhafazakâr Düşüncede Toplum. *Liberal Düşünce Dergisi*, (34), 15-24.

Genç, E. (2006). *Sosyolojik Açıdan Entelektüel Kavramlaştırmaları*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Güler, E. Z. (2007). *Muhafazakârlık: Kadim Geleneğin Savunusundan Faydacılığa*, 19.Yüzyıldan 20.Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler, der. H.Birsen Örs, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Günay, Ü. (2006). Kuramsal yaklaşım ve Türk sosyolojisi. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(21), 509-542.

Güngörmez, B. (2004). Muhafazakâr Paradigma: “Dogma” ve “Önyargı”, Muhafazakâr Düşünce: *Gelenekten Geleceğe: Muhafazakârlık*, 1, 1, 13.

Heywood, A. (2010). *Siyaset*, Ankara: Adres Yayınları.

Hughes, H. S. (1991). *Oswald Spengler*. Transaction Publishers.

Karadağ, B. (2019). *Türkiye’de muhafazakârlığın dönüşümü*, Doktora tezi, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Köni, H. & Torun, İ. (2013). Muhafazakârlık Olgusu Ve Amerika-Türkiye Örneklerinde Dini Muhafazakârlık. *Muhafazakar Düşünce Dergisi*, 10(38), 181-209.

Köroğlu, S. A. (2015). *Literatür Taraması Üzerine Notlar ve Bir Tarama Tekniği*, GiDB Dergi, 61-69.

Kurt, Z. (2018). *Türkiye’de muhafazakarlığın toplumsal algılanışı: Kütahya örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Oakeshott, M. (2004). Muhafazakâr Olmak Üzerine, Muhafazakâr Düşünce: *Gelenekten Geleceğe: Muhafazakârlık*, 1(1), 58.

Safi, Ş. (2007). *Türkiye’de Muhafazakâr Siyaset ve Yeni Arayışlar* (2. Baskı). Ankara: Lotus Yayınevi.

Sarıtaş, İ. (2012). *Alman Muhafazakârlığı (1789-1945): Devrimden Yıkıma*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

BÖLÜM II

Avrupa Birliği Bölgesel Uyum Politikasının Gelişimi

Ramazan ŞENGÜL¹

Giriş

Avrupa Birliği (AB) bütünleşme sürecinde dikkate alınan politikalardan birisi bölgesel uyum politikasıdır. AB'nin farklı isimlerle ifade edilen bölgesel uyum konusunda politika değışikliği 1970'li yıllardan sonra olmuştur. AB'nin kuruluş aşaması ve takip eden yıllarda bölgesel uyumun öncelikler arasında yeralmamasının temel sebebi kurucu devletlerarasında gelişmişlik seviyelerinin birbirine yakın olmasıydı. Kurucu ülkelerin gelişmişlik düzeyinin oldukça altında gelişmişlik düzeyine sahip yeni devletlerin AB'ye girişı ve dünyada yaşanan petrol şokları bölgesel politikalarda kırılma yaşanmasına neden oldu.

¹ Kocaeli Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kocaeli, Türkiye, ramazan.sengul@kocaeli.edu.tr ORCID ID: 0000-0002-3164-9676

AB içerisinde siyasi, ekonomik, sosyal, idari ve coğrafi yönlerden farklılıklar sadece üye devletler arasında değil bölgeler arasında da görülmektedir. Bu farklılıkların güçlü şekilde görüldüğü ve hissedildiği alanlardan olan bölgesel gelişmişlik farkları dünyada yaşanan ekonomik krizler sonucunda daha da ağırlaşabilmektedir. Bölgesel politikaların birçok alanda doğrudan etkiye sahip olması zaman içinde politika yapıcılarının bu konuya ilgisini arttırmıştır. AB'nin varlık sebebini oluşturan ve kurucu antlaşmalarda dile getirilen hedeflere ulaşılabilmesi devletlerarası ekonomik ve sosyal uyumla yakından ilişkilidir. Zira AB topraklarında sosyo-ekonomik farklılıklar bir devletten diğerine değişmekle kalmayıp aynı devletin sınırları içindeki bölgeler arasında da mevcuttur. AB bütçesinden desteklenen yatırımlar sözkonusu hedeflerin gerçekleştirilmesinde oldukça önemli bir etkiye sahiptir. Bilhassa bölgesel gelişme ve uyuma yönelik yapısal fonların sağladığı imkanlar birçok AB politikasını desteklemeye yöneliktir.

Üye ülkeler arasında ortak hedef birliğini ve AB önceliklerini tesis etmek üzere kabul edilen ve dönemsel niteliğe sahip Avrupa Strateji belgeleri bu anlamda dikkate alınması gereken metinlerdendir. AB'nin bölgesel uyuma yönelik fonları belirli kriter ve önceliklere uygun olarak strateji belgelerinde ifade edilen hedefleri gerçekleştirmeye yönelik projeleri finanse etmektedir. AB içindeki çeşitli kişi ve kurumların sunduğu ve AB'nin yetkili kurumları tarafından kabul edilen projeler sayesinde bölgesel gelişme ve kalkınma desteklenmektedir. AB bütçesinin üçte biri bölgesel politikalara tahsis edildiğinden yasal kriterleri taşımak kaydıyla her yıl çok sayıda projenin finanse edilmesi mümkündür. Yapısal fonların AB hedef ve önceliklerine ulaşmak üzere etkin şekilde

kullanımını sağlamak için ortak yönetim modeli geliştirilmiştir. AB, devlet ve yerel ve bölgesel yönetimlerin işbirliğinde kullanılan fonlarla bölgesel ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmenin teminine odaklanılır. Azgelişmiş bölgelerin kalkındırılmasının öncelendiği bölgesel politika setiyle AB'nin strateji belgelerinde ortaya koyduğu stratejik hedeflere ulaşmak ve aynı zamanda bölgeler arasındaki gelişmişlik açığının giderilmesi amaçlanır. Doküman analizinin yapıldığı bu çalışmada AB bölgesel uyum politikalarının gelişimi ve işlevselliği incelenmiştir.

AB Bölgesel Uyum Politikasının Ortaya Çıkışı ve Kurumsallaşması

AB bölgesel uyum politikası, “*kapsam, finansman ve ihtiras bakımından*” AB'nin en önemli politikalarından birisidir (Grazianoet Polverari, 2020:181). 1975’de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun kurulması (FEDER), AB bölgesel uyum politikasının başlangıcı olarak kabul edilir. 1957 Roma Antlaşmasında belirlenen amaçlardan birisi “*ekonomik birliği güçlendirmek ve geri kalmış olanlarla ve farklı bölgeler arasındaki farkları azaltarak uyumlu kalkınmayı sağlamak*” şeklindedir. Bu amaca ulaşmak için üç araç öngörülmüştür: Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Tarımsal Garanti ve Oryantasyon Fonu. Bilhassa Avrupa Sosyal Fonu (FSE) o dönemde eğitim ve formasyon yoluyla işgücünün geri kalmış endüstriyel bölgelere mobilizasyonunu hedeflemekteydi (Brunazzo2016 : 18’den nakleden Graziano et Polverari, 2020:179).

AB'nin bölgesel politika anlayışı zaman içinde kurumsallaşmıştır. Roma Antlaşmasının önsözünde bölgesel farklılıkların azaltılması bir amaç olarak benimsense de ilk

dönemlerde uygulamaya aktarılmasında istenilen düzeyde ilerleme kaydedilememiştir. Bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasına yönelik politikaya ihtiyaç duyulmamasının birinci nedeni AB'nin kurucu altı üye devletinde bölgesel gelişmişlik farkının çok belirgin olmamasıdır. İkinci neden, bölgesel gelişim politikalarının üye ülkelerin içişi olarak görülmesidir. AB'nin kuruluşunu takiben oluşturulan Avrupa Sosyal Fonu istihdamı desteklemeye odaklanmıştır. AB Komisyonu bünyesinde 1968 yılında kurulan genel müdürlüğün görev alanı Avrupa bölgesel politikaları olarak belirlendi. Bölgesel politikaların canlanmasında siyasi ve ekonomik gelişmeler etkili olmuştur. AB'nin 1973 yılındaki birinci genişlemesinden sonra 1974'de dünyada meydana gelen petrol şoku üye devletleri olumsuz şekilde etkileyerek ekonomik krize girmelerine neden olmuştur. Petrol şokunun yansıması olarak AB içindeki bölgesel gelişmişlik farklılıkları belirgin hale gelmiş ve bu sorunla mücadele etmek üzere AB Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmuştur. Süreç içerisinde AB'ye katılan yeni üyelerin ekonomik bakımından önceki üyelerden görece geri kalmış olmalarından dolayı kurucu antlaşmalarda revizyona gidilmiştir. Dönemin ekonomik bakımından az gelişmiş ülkeleri olan Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in tam üye olmaları birlik içinde bölgesel gelişmişlik farklarının artmasına yolaçtı. AB'nin büyümesine paralel şekilde ortaya çıkan olumsuz etkileri yönetmek amacıyla Avrupa Tek Senediyle (1986) ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması misyonu topluluk mevzuatına girdi. Bölgesel gelişmişlik farklarıyla mücadelede benimsenen araçlar içinde bilhassa yapısal fonların yeniden düzenlenmesi öngörülmüştü. 1988 yılında kabul edilen ve reform niteliği taşıyan düzenlemede AB uyum politikalarının dayanacağı prensipler şu şekilde tespit edildi:

“1-Fonlar stratejik hedeflere ve az gelişmiş bölgelere odaklanacak.

2-Politikaların planlanması, uygulanması ve izlenmesi AB Komisyonu, üye devlet ve ilgili bölge yönetimleri arasında işbirliğine dayalı olarak yapılacaktır.

3-Politika öncelikleri ve hedefler önceden belirlenecek ve her ülke belli bir hedef için mali katkıda bulunacaktır.

4-Topluluk ve üye ülkelerin mali katkıları birbirini tamamlayıcı şekilde olacaktır“
(<https://www.touteleurope.eu/actualite/histoire-et-evolutions-de-la-politique-regionale.html>).

1988 düzenlemesi ayrıca ilk defa AB uyum politikasının öncelikli hedeflerini belirledi. Bu hedefler şu şekildedir:

“Hedef 1:Kalkınmada geri kalmış bölgelerin yapısal güçlenme ve kalkınmalarını harekete geçirmek

Hedef 2:Sanayideki gerilemeden ciddi şekilde etkilenen bölgelerin dönüşümüne yardımcı olmak

Hedef 3:Uzun süreli işsizlikle mücadele etmek

Hedef 4:Gençlerin mesleki yaşama geçişlerini kolaylaştırmak

Hedef 5:a-Tarımsal yapıları düzenlemeyi hızlandırmak b-Kırsal yerlerin kalkınmasını harekete geçirmek”

AB içerisinde yukarıda sıralanan hedeflerden birisiyle ilişkili politika yürütecek bölgeler AB fonlarıyla desteklenecekti. Fon yardımlarının kullanılmasına ilişkin uygulama yönetmeliği

hazırlama sorumluluğu üye devletlere bırakılmıştı. AB ve üye devletler nezdindeki mevzuat değişiklikleri sonrası fondan finansal desteklere işlerlik kazandırıldı. Ayrıca AB Komisyonu aynı yıl hazırlanan ve çeşitli ekonomik önlemleri içeren ve gelecek beş yıl boyunca yapılacak yardımları öngören Jacques Delors 1 programını kabul etti (<https://www.touteleurope.eu/actualite/histoire-et-evolutions-de-la-politique-regionale.html>). Bu pakete göre uyum politikalarına ayrılacak miktar topluluk bütçesinin % 25’ne tekabül ediyordu. Bölgesel politikalara yapılacak desteklere ilişkin düzenleyici çerçeve AB Komisyonu tarafından kabul edildi. Çerçeve belgesinde ortaya konulan amaçlardan üçü coğrafi koşullara ilişkin iken iki amaç istihdama ilişkindi. Kalkınmada geri kalmış bölgelere yönelik yapısal ayarlama, endüstriyel düzenlemelerden etkilenen bölgelerin yeniden yapılandırılmasına destek, tarımsal birimlerin yapılandırılmasını hızlandırma, kırsal bölgelerin geliştirilmesi, uzun süreli işsizlikle mücadele ve gençlerin mesleki entegrasyonunu kolaylaştırma çerçeve belgede benimsenmiş amaçlardır. Jacques Delors’a göre AB kuruluş felsefesi dayanışma, işbirliği ve rekabet/yarışma üzerine kuruludur (Faucher, 2017: 32-35).

AB bölgesel uyum politikalarına duyulan ihtiyaç konjonktürel gelişmelere ve AB’nin aldığı yapıya binahen değişiklik göstermiştir. Üye sayısının az ve gelişmişlik düzeylerinin birbirine yakın olduğu dönemde bölgesel gelişmişlik sorunu ihmal edilebilir düzeydeydi. Ancak bir yandan dünya çapında meydana gelen ekonomik krizlerin AB’ye etkisi diğer yandan AB genişleme süreciyle daha az gelişmiş devletlerin tam üye olmaları bölgesel politikaların AB gündemine girişini hızlandırmıştır. Bu yönde stratejik hedefler belirlenmiş ve çeşitli kurumsal düzenlemelerle

uygulamada standardizasyon sağlanmaya çalışılmıştır. Makro düzeyde bölgesel uyum politikaların ele alınmasını daha sonraki süreçlerin sistemli şekilde yürütülmesinde önemli bir eşit olarak görmek gerekir.

AB'nin fonlar vasıtasıyla gelirin yeniden dağıtımı politikaları az gelişmiş üye ülke ve bölgeler lehine gerçekleşmektedir. Uyum politikalarında yeniden dağıtım araçları gittikçe artan bir öneme sahip oldu. Fonlar 1988-1993 döneminde topluluk bütçesinin % 25'ne, 1994-1999 döneminde % 31'ne ulaştı. Geri kalmış bölgelerde yaşayanlar topluluk nüfusunun dörtte birini oluşturmaktaydı. 1994-1999 döneminde tamamen Hedef 1 kapsamında olan Portekiz, Yunanistan ve İrlanda'ya yapılan yardımlar sırasıyla bu ülkelerin GSMH'lerinin % 3,3, % 3,5 ve % 2,4'ne tekabül etmekteydi. Kısmen hedef 1 kapsamında olan diğer ülkeler için (Almanya, İspanya ve İtalya) bu oran % 1 idi. Yapısal fonlar sayesinde Portekiz, Yunanistan, İrlanda, İspanya gibi ülkelerin bu kapsamdaki bölgelerinin yatırım oranlarında artışlar meydana geldi ve bu ülkelerin ekonomilerinin büyümesine katkı sağlandı. Örneğin 1990'lı yıllarda Portekiz, İrlanda ve İspanya yıllık GSMH artışı bakımından AB üyesi diğer ülkelere ve topluluk ortalamasından daha fazla artış sağlamıştır (Faucher, 2017: 33).

1994'den sonra AB bütçesinin 1/3'ü bölgesel politikaya ayrılmaya başladı. AB'nin bilhassa 2004 genişlemesi ve takiben 2007 ile 2013 genişlemeleri bölgesel politikayı daha önemli hale getirdi. Bu genişlemelerle birlikte 13 yeni ülkenin üye olması AB nüfusunu % 20 arttırırken GSMH'nı ise % 5 arttırdı. Söz konusu genişlemelerle AB'ye yeni üye olan devletlerdeki kişi başına düşen gelir önceki üye devletlerin oldukça gerisindeydi

<https://www.touteleurope.eu/actualite/les-regions-et-l-union-europeenne.html>).

Dünyada yaşanan 2008 ekonomik krizi AB içindeki bölgesel gelişmişlik farklılıklarını daha açık bir şekilde ortaya çıkardı. Bir tarafta dinamik ekonomilere ve inovasyon potansiyeline sahip olan yatırımların ve idari yapıların önemli bölümünü içeren merkezi bölgeler mevcut iken diğer tarafta coğrafi, ekonomik, sosyal ve kurumsal sorunlara sahip ve çevrede kalan bölgeler bulunmaktaydı. Lequiller raporuna göre ekonomik üretimin % 43'ü ve araştırma ile inovasyona yönelik yatırımların % 75'i AB toprağının % 14'lük alanında gerçekleşmektedir. Bu alan dilimini Paris, Londra, Hamburg, Milan gibi büyük şehirler oluşturmaktadır (Guyet, 2012).

2010 yılı itibarıyla şu üç faktör dikkate alındığında AB nüfusunun %17'sinin dışlanma ve fakirlik riskiyle karşı karşıya kaldığı tespit edilmiştir:1-Temel gereksinimleri karşılayacak yeterli gelire sahip olamama 2-Materyal yoksulluk (yoksunluk) 3:Çalışma yoğunluğunun az olduğu evlerde yaşama. Kamu hizmetlerine erişim eksikliği de diğer bir yoksulluk çeşidi olarak kabul edilmiştir. Sosyal ve mesleki kapsam açısından gruplar arasında eşitsizliklerin olduğu görülmektedir. Günlük yaşamdaki eşitsizliklerin yaşlılar için azaldığı görülmekle beraber bilhassa kalifiye olmayan gençler, işsizler, kadınlar, azınlıklar ve göçmenler için eşitsizlikler artış göstermiştir (Guyet, 2012). 2020 Avrupa Stratejisinde 20 milyon AB vatandaşını fakirlikten çıkarmak hedeflenmiştir (European Commission, 2011'den aktaran Guyet, 2012).

AB içinde istikrar, refah, huzur ve barış gibi hedeflerinin sürekliliğinde ekonomik gelişmişlik seviyesi belirleyici olacağından üye ülkeler arasında ve buralarda yaşayan vatandaşlar arasında adil

ve dengeli gelir dağılımını tesis etmek önem arz etmektedir. Kurucu üye ülkelere göre nispeten geri kalmış olan yeni üyelerin ekonomik kalkınma ve refahına destek olmak üzere bölgesel politikalar canlandırılmıştır. GSMH ve kişi başına düşen milli gelir bakımından geri kalmış ülke ve bölgeler fon destekli mali kaynaklarla AB'nin belirlediği öncelikler doğrultusunda ve proje destekli anlayış çerçevesinde desteklenmiştir. Söz konusu politika değişikliği AB içinde bölgesel uyumun tesis edilmesine yöneliktir. Kurucu antlaşmalarda belirlenen birlik hedeflerine ulaşmayla doğrudan ilişkili görülmüştür.

AB Bölgesel Uyum Politikasının Amaçları

AB bölgesel politikasının hukuki temeli AB Antlaşmasının 174-178. maddelerine dayanmakta ve bölgesel politikalar bu kapsamda yürütülmektedir. 174.maddeye göre topluluğun bütününe dengeli şekilde kalkınması için sosyal, coğrafi ve ekonomik uyum önemlidir. AB içerisindeki bölgeler arasında değişkenlik gösteren kalkınma düzeyleri arasındaki farkın azaltılması gerekmektedir. Bu perspektif bağlamında topluluk mevzuatı, topluluk politikalarının uygulanmasında uyumun gözetilmesini istemektedir. 174.madde uyum politikalarının hedefindeki bölgelerin tasnifini şu şekilde yapmaktadır: Kırsal bölgeler, endüstriyel dönüşümün yaşandığı bölgeler, sürekli ve büyük demografik veya doğal engellere sahip bölgeler (ada/sulak bölgeler, dağ bölgeleri vb.)(<https://www.touteleurope.eu/actualite/quels-sont-les-objectifs-et-le-fonctionnement-de-la-politique-regionale-europeenne.html>). AB üyesi ülkelerin idari bölümleri birbirinden farklıdır. AB düzeyinde programların yönetimi ve istatistiksel karşılaştırmaları

kolaylaştırmak için NUTS 2 bölgeleri oluşturuldu ² (https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/faq/#2). NUTS 2’de yer alan bölgeler coğrafi büyüklük, nüfus ve gelişmişlik bakımından farklılık gösterir. 7 ülkede (Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta ve Slovenya) bölge yönetimi bulunmamaktadır (<https://www.touteleurope.eu/actualite/les-regions-et-l-union-europeenne.html>).

28 üyeli AB içinde NUTS 2’ye göre 281 bölge bulunmaktaydı. AB içerisinde ekonomik ve sosyal gelişmişlik açısından bölgelerin durumu birbirinden çok farklı olduğundan bu farklılıkları ortadan kaldırmak için AB’nin takip ettiği politikalar *bölgesel politika veya uyum politikası* olarak isimlendirilmektedir (<https://www.touteleurope.eu/actualite/les-regions-et-l-union-europeenne.html>). NUTS 2 kapsamına giren bölgeler bölgesel politikaların uygulanacağı bölgelerdir. AB’nin bölgesel politikaları esasen yatırımı hedefler; istihdam, rekabetçilik, ekonomik büyüme, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi ve sürdürülebilir kalkınmaya odaklanır (https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/).

AB bölgesel uyum politikası yedi yıllık planlama yapılması, fonların belirlenen öncelikli alanlarda kullanılması, fonlara ülkelerin finansman desteği gibi birçok ölçüt üzerinden yürütülmektedir. AB

²İstatiksel bölge sınıflandırmaları (NUTS) AB Konsey ve Parlamentosunun 1059/2003 kararında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; NUTS 1: nüfus aralığı 3 milyon-7 milyon kişi, NUTS 2: nüfus aralığı 800 bin-3 milyon kişi, NUTS 3: nüfus aralığı 150 bin-800 bin kişiye sahip bölgeleri kapsamaktadır(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:02003R1059-20180118&qid=1519136585935> Erişim Tarihi:22.09.2020).

bölgeleri gelişmişlik düzeyi bakımından kendi içinde üç gruba ayrılmaktadır:

-Çok gelişmiş bölgeler: Kişi başına gelirin AB ortalamasının % 90'nın üzerinde olduğu bölgeler

-Orta gelişmiş bölgeler/gelişmekte olan/ara bölgeler: Kişi başına gelirin AB ortalamasının % 75-90 arası bölgeler

-Az gelişmiş bölgeler: Kişi başına gelirin AB ortalamasının % 75'in altında olduğu bölgeler

AB, 2014-2020 dönemine ilişkin stratejisinde uyum politikası, istihdam ve büyümenin desteklenmesi, iklim değişikliği ve enerji bağımlılığıyla mücadele ve sosyal dışlanmayla mücadele olmak üzere üç hedefe odaklanmıştır. AB'nin bu yedi yıllık dönemde akıllı ve sürdürülebilir bir büyüme hedeflediği göze çarpmaktadır. Bu hedeflere ulaşmak üzere benimsediği niceliksel ölçütler; 20-64 yaş arasındaki istihdam oranını % 75'e çıkarmak, bütçenin % 3'nü araştırma ve kalkınmaya ayırmak ve 20 milyon kişiyi yoksulluk ve dışlanmadan çıkarmak şeklinde olmuştur (<https://www.touteurope.eu/actualite/les-regions-et-l-union-europeenne.html>).

2014-2020 dönemi planlanmasında bölgesel politika için ayrılan bütçenin kullanımında kalkınmada geri kalmış bölgelere öncelik verilmesine karar verildi. 351,8 milyar avroluk bütçenin yarısından fazlası (182,2 milyar avro) az gelişmiş bölgelere ayrılırken 35 milyar avro orta/gelişmekte olan bölgelere ayrılmıştır. Gelişmiş bölgelere tahsis edilen miktar 54 milyar avro oldu. Her devletin bu ödenekleri programlara ayırarak kullanması esastır (https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/faq/#3).

AB mevzuatı bölgesel politikalara dayanak teşkil edecek düzenlemelere sahiptir. Mevzuatın belirlediği çerçevede bölgelerin nüfus açısından gruplandırılması bölgesel politikaları sistematize ederek politikaların etkinliğini güçlendirmek için atılan adımlardır. Bölgesel fonlardan sağlanan kaynakların yerinde kullanılmasına yönelik olarak topluluk ve üye devlet arasında işbirliği önemli görülmüştür. Bölgesel uyum politikalarının AB'nin gelecek perspektifiyle uyumlu olması dikkate alınan diğer bir husustur. Fonların ağırlıklı olarak az gelişmiş bölgelere tahsisi AB içerisinde bölgelerarası gelişmişlik farkının dengelenmesi bağlamında ele alınıp uygulanmaktadır.

Bilindiği gibi AB bölgesel uyum politikasının temel amacı, geri kalmış bölgelerin kalkınmasını sağlayarak AB içinde uyumlu bir gelişmeyi temin etmektir. Roma Antlaşmasının imzalandığı dönemde Topluluğun ekonomik ve sosyal uyum konusundaki çabaları sınırlı kalmıştır. Başlangıçta üye devletler ekonomi politikalarının değişimi konusunda kararsızlık yaşamışlardır. Liberal ekonomi anlayışlarını sürdürerek bölgelerarası ticaretin bölgelerarası dengesizliği düzeltereği kanaatindeydiler (Manzella et Mendez 2009; Brunazzo 2016'den aktaran Grazianoet Polverari, 2020:181). Ancak AB'nin genişlemesine bağlı olarak yaşanan uyum sorunlarını aşmada sözkonusu ekonomik bakış açısının yeterli olmadığı ortaya çıktı. 1980 sonrası AB'ye katılan ülkelerin ekonomik gelişme düzeylerinin önceki üyelerden geri durumda olması yeni politika arayışlarını gündeme getirmiştir. Avrupa Tek Senedinin topluluk içerisinde uyumu amaç olarak ön plana çıkarmasını takiben 1988 yılında gerçekleştirilen düzenleme bölgesel uyum politikaları açısından önemli bir reform olmuştur. Bu

reformun dikkat çeken kazanımlarından birisi bölgesel uyum politikalarına ayrılan bütçenin artması ve 1989-1993 döneminde topluluk bütçesinin 1/3'ne ulaşmasıydı. Bütçe içindeki bu oranın korunması yönündeki anlayış zaman içinde yerleşik hale gelmiştir (Grazianoet Polverari, 2020:181).

1988 reformu bölgesel uyum politikaları açısından bazı temel prensipler ortaya koydu:

-Yoğunlaşma: Yatırımlar az gelmiş ülke ve bölgelerde yoğunlaşmalıdır.

-Çok yıllık planlama

-Ortaklık: Programların hazırlanması ve uygulanması farklı düzeydeki yönetimlerin katılımıyla olmalıdır.

-İlavencilik: AB fonları merkezi devletlerin finansmanının yerini almamalıdır.

Bu prensiplerin uyum politikasının merkezini teşkil etmeye devam ettiği görülmektedir (Brunazzo 2016; Manzella et Mendez 2009'den aktaran Grazianoet Polverari, 2020:182).

2000'li yıllarda AB, uyum politikalarını sadeleştirmek ve on yeni üyenin katılımına hazırlanmak olmak üzere iki önemli sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bu yeni genişlemelerin bölgesel gelişmişlik farklarının ağırlaşmasına sebebiyet vereceği düşünülmüştür. Nitekim AB'nin 2004 ve 2007 genişlemeleri üye devletlerarasında gelir ve istihdam açısından farklılıkları derinleştirmiştir. AB'ye tam üye olan ve eski komünist bloğun parçası olan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin kişi başına düşen gelirleri AB ortalamasının yarısının altında olduğu için bu ülkelerin hemen hemen bütün

toprakları Hedef 1 kapsamına girmiştir. Bu ülkeler kalkınmada geri kalmış bölgelere ayrılan fonlardan istifade şartlarını taşımaktaydılar. 2000-2006 dönemi için AB önceliklerini büyüme, istihdam ve inovasyon olarak tespit etmiştir. Bu öncelikleri gerçekleştirmek için yapılan 1999 reformu üç hedef belirlemiştir:

Hedef 1: Kalkınmada geri kalmış bölgelerin yapısal düzenlemelerini tamamlamak ve kalkınmalarını harekete geçirmek

Hedef 2:Yapısal zorluklara muhatap olan bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümünü desteklemek

Hedef 3: İstihdam, formasyon ve eğitim sistem ve politikalarının modernizasyon ve adaptasyonunu desteklemek. AB Komisyonuna göre bu dönem sonunda oluşturulan 570 000 kişilik ek istihdamın 160 000'i AB'ye tam üye olan yeni devletlere aittir (<https://www.touteurope.eu/actualite/histoire-et-evolutions-de-la-politique-regionale.html>).

Son dönemde AB bölgesel uyum politikalarında 2013 reformu yapılmıştır. Bu reform, bölgesel politikaları akıllı ve sürdürülebilir bir büyümeye odaklanan Avrupa 2020 Stratejisinin amaçlarıyla uyumlaştırmaya yönelmiştir. Bölgesel uyum politikası 11 tematik hedef belirlemiştir:

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun hedefi 0-4 arasındaki tematik hedeflerdir: İnovasyon ve araştırma, bilgi iletişim teknolojileri, küçük ve orta ölçekli işletmelerin rekabet edebilirliği, düşük karbon gazlı ekonomi

- Avrupa Sosyal Fonu, esasen 8-11 numaralı hedeflere yoğunlaşmıştır: İstihdam ve işgücünün hareketliliği, sosyal kapsama

(yoksullukla mücadele dahil), beşeri sermaye, kamu yönetiminin etkililiği

- Uyum Fonu 5-7 nolu hedefleri desteklemektedir: Ulaşım altyapı projeleri, çevre koruma projeleri (Grazianoet Polverari, 2020:183).

AB içinde kamu yönetimlerinin etkinliğinin bir devletten diğerine değiştiği görülmektedir. Kamu kurumlarının etkin şekilde çalışması uyum politikasının etkisini güçlendirici niteliğe sahiptir. Rekabet, ekonomik çevre, eğitim, iş piyasası, sosyal koruma sistemlerini iyileştiren reformlar istihdam ve verimlilik artışında avantajlar sağlar. Bu yöndeki değişim özellikle yönetsel etkinliğin zayıf kaldığı ülke ve bölgeler için önemlidir (Comission europenne, 2018:10-11).

AB Komisyonu 2021-2027 dönemi için uyum politikasını modernize etmeyi önermiştir. Uyum politikası, AB'nin temel yatırım programı olarak kabul edildiğinden dayanışma anlayışının en somut örneklerindendir. Bu dönemde hedeflenen AB'nin politikalarını beş önceliğe göre şekillendirmektir. Bölgesel kalkınma yatırımlarının önemli bir kısmının aşağıdaki hedeflerin ilk ikisine yoğunlaşmasında mutabık kalınmıştır. Ayrıca üye devletlerin zenginlikleri ölçüsünde Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu kaynaklarının %65 ila %85'nin bu önceliklere ayrılması sözkonusudur:

-İnovasyon, nümerikleşme, ekonomik dönüşüm ve küçük ve orta ölçekli işletmelere destek sayesinde daha akıllı bir Avrupa

-Paris Antlaşmasını uygulamaya aktaran enerji dönüşümüne, yenilenebilir enerjiye ve iklim değişikliğiyle mücadele politikasına

yatırım yapan ve sıfır karbon emisyonunu hedefleyen daha yeşil bir Avrupa

-Ulaşım ve nümerik iletişim stratejisi ağıyla donatılmış daha birleşik bir Avrupa

-Sosyal hakları güçlendirecek, kaliteli istihdamı, eğitimi, sosyal kapsayıcılığı, sağlık hizmetlerine erişimde eşitliği destekleyen daha sosyal bir Avrupa

-AB'nin tamamında yerel düzeydeki pilot kalkınma stratejileri ve sürdürülebilir kentsel kalkınmayı destekleyen vatandaşlarına daha yakın bir Avrupa (https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/2021_2027/).

Bölgesel politikaların ortaya çıkış sürecinden itibaren içeriklerinin de farklılaştığı görülmektedir. Konjonktürel değişimleri dikkate alan bölgesel politikalar teknolojik gelişmelerin meydana getirebileceği fırsat ve tehditleri gözönünde bulundurarak önceliklerini tespit etmektedir. İnovasyon, dijitalleşme gibi faktörlerin istihdam piyasasında etkilerini yönetebilmek, tematik alanlarda işgücüne katılımı yükselmek ve özellikle sosyal dışlanmayla etkili şekilde mücadele edebilmek adına hedefler saptamakta, üye devlet ve bölgelerin bu doğrultuda harekete geçmeleri özendirilmektedir. Son dönem bölgesel politika reformlarının kapsamı belirlenirken AB'nin mevcut durumu gözetilerek gelecek perspektifi somut hedeflerle şekillendirilmiştir.

AB Bölgesel Uyum Politikasının Uygulanma Modeli

AB bölgesel uyum politikası AB Komisyonu ile üye ülkeler arasında ortaklaşa yürütülür. Fonların kullanımının üye devletlerce yapılması esasına dayanan modelde üye devletler, AB Komisyonu

tarafından uygun görülen ulusal ve bölgesel planları yaparlar (Grazianoet Polverari, 2020:183). AB'nin bölgesel politikası bir yatırım politikasıdır. Bu politika *“istihdam yaratılmasını, ekonomik büyümeyi, rekabeti, yaşam kalitesinin iyileştirilmesini ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemeyi”* hedeflemektedir. Bölgesel kalkınmaya yönelik yatırımların 2020 Avrupa Stratejisinin hedefleriyle uyumlu olması gerekir (https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/).

Bölgesel uyum fonları kimi üye devletler için önemli bir mali destektir ki GSMH'lerinin % 4'üne kadar ulaşabilmektedir. Üye devletler yanında AB Komisyonu fonlardan desteklenen program veya projelerin etkisini incelemekte ve üç yılda bir kez AB Komisyonu bölgesel kalkınma politikalarının sonuçlarına ilişkin uyum raporu ile her yıl ekonomik ve sosyal uyum etap raporunu yayınlamaktadır (https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/faq/#10). 2017-2020 dönemine ilişkin bölgesel kalkınma fonunun uygulanmasına yönelik değerlendirmelerde mali yönetim, yeni sorunlar karşısında performans, ekonomik yönetişim, basitleştirme konularını ele almışlardır (Bachtler vd., 2016:5).

NUTS 2 kapsamında en fakir bölgeler esasen AB'nin doğu ve güney ülkelerinde olduğundan bu ülkeler yapısal fonlardan daha fazla yararlanıyorlar. Bu fonlardan yararlanma proje bazlı olmaktadır. Kabul edilen projelerin tamamı finanse edilmeyerek ülkelerin de katkı sağlaması gerekir. Örneğin az gelişmiş bölge kategorisindeki bölgelerin projelerinin % 85'i finanse edilir. Fon destekli bölgesel projelerin takibinden üye devlet sorumludur. Üye devletler bölgelere danışarak AB Komisyonu ile işbirliği anlaşması yaparlar. İşbirliği belgeleri, AB'nin oryantasyonlarını/önceliklerini

etkilemektedir ki AB fonları bu oryantasyon alanlarına göre dağıtılır. Örneğin 2014-2020 döneminde Fransa için, işbirliği anlaşmasının oryantasyon alanları istihdam ve ekonomik rekabeti iyileştirmek, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve ekolojik ve enerji geçişlerini takip etmek, fırsat eşitliğini ve bölge/alan eşitliğini harekete geçirmek/geliştirmek şeklinde belirlenmiştir. AB ve üye devlet arasındaki işbirliği mutabakatının işaret ettiği öncelik alanlarının belirlenmesini takiben merkezi yönetim ve bölge yönetimleri uygulama/işlevsel programları tespit eder. Program uygulama belgelerinde üye devletlerin program döneminde Avrupa fonlarını somut olarak nasıl kullanacakları detaylı olarak gösterilir. Fonlardan destek alan bölgelerde uyum politikasının başlatılabilmesi için sözkonusu uygulama/işlevsel programların AB Komisyonu tarafından onaylanması gerekmektedir. Daha sonra bu uygulama/işlevsel programların AB Komisyonu ile sürekli iletişim halinde çalışacak olan yetkili idari otoritelerce icra safhasına geçilir. AB Komisyonu projelerin hayata geçirilmesi sürecini ve dolayısıyla yetkili yönetsel otoriteleri sürekli olarak denetim altında tutar. Üye devletlerde yönetsel otoriteler farklılık gösterse de fon yönetim sürecinin az ya da çok merkezileşmiş olduğuna dikkat çekilmiştir (Dicharry vd, 2019:6).

AB bölgesel uyum politikası farklı yönetsel düzeylerin katılım gösterdiği bir modelde yürütülür. Farklı yönetsel otoritelerin varlığının etkinlik sorununu ortaya çıkarması üzerine AB Komisyonu Bergen Üniversitesi'nden bu konuda bir metodoloji hazırlamasını talep etmiştir. Bu araştırmayla bir yandan 1989'dan beri bölgesel uyum politikalarında gerçek toplam harcama miktarının tespit edilmesi hedeflenmişken öte yandan genişlemeye

bağlı olarak işlevsel bir politika modeli önerisi hazırlanması öngörülmüştü. 2004 ve 2007 genişlemeleri dikkate alındığında 2007-2013 AB bütçesindeki uyum politikası fonlarının hissedilir derecede artış gösterdiği görülmektedir. Bununla birlikte fonların yönetim sürecinde kurumsal aksaklıklar yaşanmaktadır. Bu durum bölgesel politikaların AB'nin tüm bölgelerinde aynı etkinlikte olamamasının temel sebeplerinden birisidir. Aslında AB fonları, üye devletlerde ekonomik canlanmayı sağlayacak etkiye sahiptir. Böyle bir pozitif etkinin ortaya çıkmasında ekonomik faktörler önemlidir. Bu kapsamda kamu borçlarının ve kamu açıklarının az olması AB fonlarının etkililiğini doğrudan etkilemektedir. Eğer fonlardan yararlanan bir devletin büyük bir kamu borcu varsa bu ülkenin yüksek faizle borçlanmak durumunda kalması fonlardan finanse edilen projenin verimliliğini düşürmektedir. Kamu borçları yüksek olan güney ülkelerinde bu olumsuz etki daha güçlü ve görünür haldedir. Kamu borçlarının belli bir eşiği aşması durumunda fonlardan yararlanan ülkelerin ekonomik büyümesine pozitif katkı sağlamadığı ampirik araştırmalarla ortaya konulmuştur. Öte yandan yüksek enflasyon ile beşeri sermaye kalitesinin de AB fonlarının verimliliğinde belirleyici olduğu görülmektedir. Ekonomik faktörler yanında bürokratik yapı ve işleyiş, yönetim kalitesi gibi kurumsal faktörler fonların başarılı bir şekilde kullanımını etkilemektedir. Yönetişim kalitesinin zayıf olduğu bölgelerde fonların verimli olarak kullanılmasında başarısızlık yaşandığı ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetlerinin kalitesi ve yönetsel otoritelerin yozlaşma derecesi üzerinden geliştirilen yönetim kalitesi endeksine göre aynı zamanda AB'nin fakir bölgeleri olan Romanya, Bulgaristan, İtalya ve Yunanistan'daki bölgelerin yönetim kalitesi zayıf kategorisine dahildir (Dicharry vd, 2019:7-9).

2014-2020 döneminde uyum politikası çerçevesinde fonlardan en fazla yararlanan ülke Polonya olmuştur. 2021-2027 döneminde uyum politikası bütçesinde % 6'lık azaltma önerilmesinin sebebi İngiltere'nin AB'den ayrılmasıdır. AB Komisyonunun yapısal fonlardan yararlanma modelini basitleştirme arayışları devam etmektedir. Fonlardan yararlanmada sadece kişi başına düşen gelirle yetinmeyip işsizlik oranı gibi başka ölçütlerin de dikkate alınması söz konusudur. Ayrıca AB Komisyonu uyum politikasını hukuk devletine saygı yönünde bir araç olarak kullanmayı hedeflemektedir. Polonya, Macaristan gibi bazı ülkelerin yargı bağımsızlığını zedeleyecek düzenlemeler yaptığı kanaatinde olan AB Komisyonu böyle bir arayışa girmiştir (<https://www.touteleurope.eu/actualite/les-regions-et-l-union-europeenne.html>).

Bölgesel kalkınma fonlarını AB'nin, üye devletin ve yerel ve bölgesel yönetimlerin beraberce yönetmesi çok düzeyli yönetişimin tipik örneğidir (Şengül, 2019). Bölgesel fonların yönetim modelinin ortaya çıkardığı çok düzeyli yönetişim, bölgesel politikaları daha etkili yürütebilmek için farklı düzeylerdeki yönetimlerin ortaklaşa çalışmasına dayanır. Çok düzeyli yönetişimle devlet üstü yapıların yönetiminde devlet ve devletaltı birimlerin de sürece dahil olduğu görülür. Üç düzey arasındaki ilişkiler yeni bir düzlemde ele alınmaktadır. Çok düzeyli yönetişimin nihai hedefi yönetsel etkinliği sağlamak ve vatandaş memnuniyetini tesis etmektir. AB içinde yapısal fonların kullanımında AB'nin ilgili kurum veya organları ile üye devlet ve bölgesel yönetimlerin katılımı teşvik edilmektedir. Böylece hem fonların etkin kullanımına hem de AB'nin demokratik işleyişinin güçlendirilmesine katkı

sağlanmaktadır. Ulusüstü bir yapı olarak AB'nin ekonomik büyüme, sosyal ilerleme, sürdürülebilir kalkınma gibi konularda performansını güçlendirici ve süreçlerin etkinliğini arttırıcı etkiye sahiptir.

Sonuç

AB bölgesel uyum politikası topluluk içinde refahın dengeli şekilde dağılımına ve böylece farklı ülke ve bölgelerden müteşekkil topluluğun uyumunu sağlamaya yönelik bir politikadır. Bilhassa AB'ye sonradan üye olmuş ve gelişmişlik düzeyi yönünden zayıf olarak nitelendirilen ülkelere yönelik olarak geliştirildi. AB'nin ortalama zenginlik seviyesinin altında kalan yeni üye devletlerin ekonomik ve sosyal kalkınmasına destek olmak üzere kabul edilip yürürlüğe girdi. Bölgesel uyum politikasının işlerlik kazanmasında Avrupa Tek Senedi'nin ayrı bir önemi bulunmaktadır. Bu topluluk belgesiyle birlikte bölgesel uyumun sağlanması ortak dayanışma zeminde ele alınmaya başlandı.

AB bölgesel uyum politikası bölgesel kalkınmaya yönelik projelerin finansmanı ile hayata geçirilmektedir. Bu amaca tahsis edilen ve AB'de gelirin yeniden dağılımına aracılık eden yapısal fonların hangi koşullar altında kullanacağı 1980'li yılların ortalarından itibaren düzenlenmiştir. Dönemsel gelişmelere bağlı olarak değişen AB hedefleri fonların uygulama koşullarının da revizyonunu gerektirmektedir. Birçok alanda doğrudan etkiye sahip olan fonlar AB için önemli birçok yatırımın gerçekleşmesini sağlamaktadır. İstihdam, eğitim, tarım ve balıkçılık, inovasyon, dijitalleşme gibi çeşitli alanlarda fon destekli projelerle bölgesel kalkınmada ilerlemeler kaydedilmiştir. Yapısal fonların kullanıldığı sektörlerden başlamak üzere bölgesel ve ülke düzeyinde ekonomik

ve sosyal kalkınmada sinerji oluşturmaktadır. AB bütçesinin 1/3'nün bölgesel kalkınmaya ayrılmasıyla birlikte az gelişmiş bölgelerin yapısal dönüşümleri için önemli bir finansman kaynağı ortaya çıktı. Akıllı ve sürdürülebilir büyümeye odaklanan 2020 Avrupa Stratejisinde istihdam artışı, iklim değişikliği ve sürdürülebilir enerji, araştırma, eğitim, yoksullukla mücadele şeklinde belirlenen stratejik hedeflere ulaşmada fon destekli yatırımlar ciddi katkılar sunmaktadır.

Kaynakça

1-Bachtler, J. & Mendez, C. & Polverari, L. (2016). Ideas and Options for Cohesion Policy Post-2020, European Policies Research Centre 2016 ([https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:1c290c62-2e5e-4a21-b518-d7f5f638521c/ThematicPaper38\(2\).pdf](https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:1c290c62-2e5e-4a21-b518-d7f5f638521c/ThematicPaper38(2).pdf), Erişim Tarihi:17.09.2020).

2-Dicharry, B. & PhuNguyen-Van, Thi Kim CuongPham (2019). “La politique de cohésion de l’UE et la convergence économique”, Bulletin de l’Observatoire des politiques économiques en Europe, No:41.

3-Faucher, P. (2017). “La politique de cohésion comme exercice de la solidarité financière européenne”, Gestion & Finances Publiques, 2017/4 N° 4.

4-Graziano, P. & Polverari, L. (2020). L’impact social de la politique de cohésion de l’UE Bilan social de l’union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse Sous la direction de Bart Vanhercke, Dalila Ghailani et Slavina Spasova avec Philippe Pochet, ETUI aisbl, Bruxelles, (https://www.etui.org/sites/default/files/Chapitre%208_1.pdf, Erişim Tarihi:09.09.2020).

5-Guyet R. (2012). "Les politiques de cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne", *CERISCOPE Pauvreté*, <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/les-politiques-de-cohesion-economique-et-sociale-au-sein-de-lunion-europeenne> (Erişim Tarihi:20.02.2020).

6-Şengül, R. (2019). Avrupa Birliği'nde Çok Düzeyli Yönetişim, Uluslar arası Marmara Fen ve Sosyal Bilimler Kongresi, İMASCON 2019 Bahar, 26-28 Nisan 2019.

7-Rapport de la européen et au comité des régions (2018) Marégion, mon Europe, Notre futur: Septième rapport commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social sur la cohésion économique, sociale et territoriale, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0583&from=FR> (Erişim Tarihi:02.01.2018).

İnternet Kaynakları

1-<https://www.touteleurope.eu/actualite/histoire-et-evolutions-de-la-politique-regionale.html> (Erişim Tarihi:22.09.2020).

2-<https://www.touteleurope.eu/actualite/les-regions-et-l-union-europeenne.html> (Erişim Tarihi:22.09.2020).

3-<https://www.touteleurope.eu/actualite/quels-sont-les-objectifs-et-le-fonctionnement-de-la-politique-regionale-europeenne.html> (Erişim Tarihi:22.09.2020).

4-https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/faq/#2 (Erişim Tarihi:24.09.2020)

5-https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/ (Erişim Tarihi:27.09.2020)

6-https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/faq/#3 (Erişim Tarihi:24.09.2020).

7-https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/2021_2027/
(Erişim Tarihi:27.09.2020)

8-https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/faq/#10 (Erişim
Tarihi:28.09.2020).

BÖLÜM III

Vergilendirilecek Gelirin Tespitine İlişkin Teorik Yaklaşımlar

Yasemin YILDIRIM¹

Giriş

Vergiler *devletin kamu gücüne dayanarak özel kesimden kamu kesimine aktardığı fon* olarak ifade edilebilse de, günümüzde verginin mali niteliğinin yanında iktisadi ve sosyal amaçlar için de kullanılması farklı vergi tanımlamalarını beraberinde getirmiştir (Pınar, 2014). Literatürde yapılan bir diğer tanıma göre vergi; *mali ve mali olmayan amaçların ifa edilmesi gereği, gerçek ve tüzel kişilerden; hatta tüzel kişiliğe sahip olmayan bazı kurum ve kuruluşlardan egemenlik gücüne dayanarak hukuki cebir altında, karşılıksız ve nakdi olarak devlet tarafından alınan iktisadi değer* olarak nitelendirilmiştir (Şen ve Sağbaş; 2016).

¹ Öğr. Gör. Dr., Ordu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Muhasebe ve Vergi Bölümü, Ordu/Türkiye, Orcid: 0000-0002-7219-6597

Tanımlardan anlaşılacağı üzere vergiler bir devletin ayakta kalabilmesi için vatandaşlar tarafından ödenmesi gereken bir yükümlülüktür. Bu yükümlülükler harcanabilir gelir seviyesini düşürdüğü için belirli gerekçe ve ilkelere dayandırılarak, adil düzen içinde toplanması oldukça önemlidir. Vergilerin toplanması bakımından literatürde farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan bazıları vergi ödevini, bireylerin devletten almış oldukları hizmet ve faydaların bir karşılığı olarak gördüğü için fayda ilkesi (yaklaşımı) şeklinde kabul görmektedir. Vergi ödevini kamusal hizmetlerden faydalananın bir karşılığı olarak görmeyen, bireylerin ekonomik güçlerine göre vergi ödemesi gerektiğini ifade eden yaklaşım ise ödeme gücü ilkesi (yaklaşımı) olarak ifade edilmektedir. Bireylerin ödeme gücünü ortaya koyan bir unsur da gelir olduğu için Türk vergi sisteminde tanımlanan gelir unsurları da ödeme gücü ilkesine göre vergilendirilmektedir.

Gelir vergisinin hesaplanmasında gelir kapsamına giren ve girmeyen kazanç türleri bakımından da kaynak teorisi ve safi artış teorisi şeklinde iki farklı yaklaşım söz konusudur. Bazı gelir türleri kaynak yaklaşıma göre gelir sayılmazken, safi artış yaklaşımına göre gelir olarak sayılabilmektedir.

Fayda ve Ödeme Gücü İlkeleri

Vergi ve diğer mali konulara yönelik toplumsal davranışların incelendiği alt disiplin olarak mali sosyoloji, hem kamu maliyesinin hem de sosyolojinin bir kesişimi olarak günümüzde özellikle ampirik çalışmalara sıkça başvurulmuş önemli bir alan olmuştur. Başta mağlup devletler olmak üzere, I. Dünya Savaşı sonrasında küresel finans sistemlerinde oluşan yıkım mali sosyolojinin yaygınlaşmasını sağlamıştır. Devletler, savaş öncesindeki haliyle

kamusal işlevlerini yerine getiremeyeceklerini anlamışlardır ve bu noktada yeni bir yaklaşım arayışı başlamıştır (Özgün & Yüksel, 2018). Bu süreçte mali sosyoloji (Finanzsoziologie) teriminin babası Rudolf Goldscheid bu alandaki ilk klasik yazarlardan biriydi. Bu alana bir diğer katkı Joseph Schumpeter'in "Vergi Devletinın Krizi" adlı klasik parçasından gelmiştir. Çünkü Schumpeter bu eserinde Goldscheid'in analizine cevap vererek alana ikinci klasik parçayı eklemiştir (Backhaus, 2002). Mevcut krize farklı bir biçimde yaklaşan O'Connor ise, kriz tanısı koymakla kalmayıp, sosyolojik bir tabana yayarak çözümlemeye çalışmıştır. Bu yönüyle O'Connor, mali sosyolojinin bir başka öncüsü olarak kabul edilmektedir (Özgün & Yüksel, 2018).

Fayda İlkesi

Pufendorf, Sully, Petty, Locke, Vauban ve Hobbes tarafından temsil edilen ve günümüzde Musgrave ve Haller gibi ünlü maliyeciler tarafından yeniden vergilendirmenin temel ilkeleri arasında tartışılan fayda ilkesine göre vergiler, kamu mallarının fiyatı üzerinden değerlendirilmektedir. Buna benzer karşılaştırma piyasa sistemiyle yapılmaktadır. Bu nedenle kamu hizmeti fiyatlarının özel hizmet fiyatlarına benzer olması gerekmektedir (Stiglitz, 1994; Turhan, 1998).

Devletin sözleşme teorisinin ilk savunucuları arasında yer alan Hugo Grotius'a göre vergilendirme teorisi basitçe al ve ver teorisidir. Bu nedenle Grotius'un fayda ilkesinin kaynağı olduğu söylenebilir. Ayrıca 16. yüzyılda ekonomist ve devlet adamı Sully, vergilerin mükellefler tarafından elde edilen faydalarla orantılı olması gerektiğini savunmuştu. Fizyokrasi görüşünün en önemli üyelerinden Turgot ve Mirabeu verginin, devletin sağladığı koruma

karşılığında bireyin yaptığı bir ödeme olduğunu, dolayısıyla vergilerin vatandaşların gelirleriyle orantılı olması gerektiğini söylemişlerdir (Seligman, 1894).

Kamu harcamalarının nasıl finanse edileceği konusunda Adam Smith, her bir kamu hizmetinin ölçğine bağlı olarak farklı ödeme yöntemleri önermiştir. Buna göre, savunma gibi faydası tüm topluma yayılan hizmetlerin finansmanına tüm toplum üyelerinin katılması gerektiğini belirtirken; yargı, eğitim ve bayındırlık gibi şahsi hizmetler için yararlanıcıların hizmetin giderlerine katılması gerektiğini belirtmiştir. Smith yararlandığı hizmet karşılığında ödemeyi yapamayanların ya da ödemesi yetersiz olanların (özellikle eğitimde) giderlerinin toplumun genel gelirleriyle karşılanacağını ifade etmiştir. Anlaşılacağı üzere Smith, kamu hizmetlerinin finansmanında toplumun genel gelirlerinden (vergi vb.) olduğu kadar özel gelirlerden de yapılan ödemelere büyük önem vermiştir. Burada Smith'in faydalanma ilkesini kamu hizmetlerinin finansmanına uyguladığı görülmektedir (Çalcalı, 2013).

Mali fayda ilkesini kabul edenlere göre adalet, üreticilerin ister özel sektöre ister kamu sektörüne ait olsun, insanların elde ettikleri tüm mal ve hizmetlerin bedelini ödemesini gerektirir. Bu durumda elde ettiklerinin bedelini başkalarına ödetme ihtiyacı adaletsizlik yaratır (Due, 1967). Ayrıca hükümetlerin başkalarına sağladığı mal ve hizmetler için ödeme yapmak zorunda kalmadan bireylerin ve işletmelerin yalnızca kendilerinin sağladığı halka açık mal ve hizmetler için ödeme yapmasını gerektirir. Bu nedenle, bazıları yalnızca yarar vergisinin, devletin sözleşmeye dayalı görüşlerinin altında yatan bireysel özerklik ve vatandaşlık egemenliğinin değerleri ile uyuştuğunu iddia etmişlerdir. Üstelik bu

vergilendirme türü, aynı zamanda devlet harcamalarının düzeyini, yapısını ve de finanse edilme biçimini belirleme konusunda önemli bir avantaj sağlar (Duff, 2008).

Fayda ilkesi; piyasada üretilmeyen ve devletin sağlamak zorunda olduğu kamu mal ve hizmetlerinin finansmanı için kişilerin bu mal ve hizmetlerden yararlandıkları ölçüde vergilendirilmesini kabul eden bir yaklaşımdır. İnsanlar kamu hizmetlerinden yararlandıkları ölçüde kamu harcamalarına katkıda bulunmalıdırlar. Başkalarının sağladıkları faydaların bedelini onlardan farklı kişilere ödeme yapmaya zorlamak adil olmayan bir durum yaratır (İl, 1988).

Fayda ilkesi; değişim (mübadele), sigorta primi ve sosyal üretim giderlerine katılma payı şeklinde üç farklı yaklaşım biçiminden oluşmaktadır (Akdoğan, 2016).

Değişim Görüşü Yaklaşımına Göre Verginin Açıklanması

Bazı iktisatçılar bireylerin kamu hizmetlerinden elde ettikleri fayda oranında devletin mali desteğine katkıda bulunmaları gerektiğini öne sürmüşlerdir. Bu nedenle, alınan mal ve hizmetler için ödeme yapıldığı gibi, kamu hizmetleri için de ödeme yapılması gerekmektedir (Stiglitz, 1994).

Devletin sunduğu hizmetler arasında herkesin yararlandığı savunma, diplomasi gibi bölünmez nitelikte olanlar vardır. Vergi ödeme gücü bulunmayan ya da çok az olan kişilerin oransal olarak daha fazla yararlanmaları sonucu, gelirlerine kıyasla daha fazla vergi alınması gerekecektir. Bazen bunun tersi bir durum da cereyan etmiş olabilmektedir. Vergi hasılatı belirli yörelerde ve alanlarda yoğunlaşmış olsa da kamusal hizmetlerin farklı yöre ve alanlarda yoğunlaştığı görülebilmektedir. Bu açıdan gerek mal ve hizmetlerin

planlanması gerekse bunların finansmanı bakımından genel yaklaşımlarda bulunulması söz konusu olmaktadır (Akdoğan, 2016).

Bu görüş Ricardo'nun "ödeme gücü veya vergiler brüt gelirle değil net gelirle orantılıdır" görüşünü kabul etmektedir. Bu nedenle vergilendirilebilir gelir net gelirdir. Orantılı vergi yalnızca net gelirin oransal vergilendirilmesi anlamına gelmektedir. Faydalanma doktrininin ilk savunucularından biri olan Hobbes'un vergi teorisine göre, devletin gelirleri ya da vergiler, alınan barış için ödenen bedel olarak kabul edilmelidir. Eşitlik, evrensel vergilendirme kuralıdır, ancak bu eşitlik, yükün eşitliği, yani getirilen yükler ile alınan faydalar arasında eşitlik anlamına gelir. Bireye verilen faydalar, vergilendirmenin gerçek testidir. Vergiler, faydalarla orantılı olmalıdır ve başlıca fayda korunmadır.

Genel devlet faaliyetlerinin bireysel yararlarını ölçmek, aynı şekilde, vergilerin genel olarak her bir hizmetin maliyetine göre paylaştırılması mümkün değildir, çünkü bireyin genel devlet giderlerinin toplam maliyetindeki payını ayırmak mümkün değildir (Seligman, 1894). Bu nedenle verginin kamu hizmetlerinin maliyetini ifade eden değişim görüşüne göre açıklanması savunmasız kalmaktadır.

Sigorta Primi Yaklaşımına Göre Verginin Açıklanması

Molinari, Thiers gibi yazarların da benimsediği bu yaklaşım, Girardin'in devleti kelimenin tam anlamıyla bir sigorta şirketine benzetme fikriyle daha nitelikli savunulmuştur. Emile de Girardin "Vergilendirme, ulus adlı bir toplumun bütün üyelerinin haklarının tam anlamıyla güvence altına alınması, çıkarlarının etkin bir şekilde korunması ve toplumsal kurumların serbestçe kullanılmasını

sağlamak için üyeler tarafından ödenen bir sigorta primi olmaktan başka bir şey değildir ve olmamalıdır” şeklinde görüşünü ifade etmiştir (Faccarello & Richard, 2012). Hatta J.J.Rousseau da bu ‘sigorta primi’nin artan oranlı bir biçimde uygulanmasının gerekli olduğunu belirtmiştir (Schmölders, 1976).

Bu yaklaşımla elde edilecek ve vergilendirilecek faydalar olsa da pratikte tartışmalı bir teoridir. Bu bakımdan en önemli eleştiri, sigorta sözleşmelerinde iki taraf arasında karşılıklı bir rıza varken, vergilemede cebir yani mükellefin zorunlu şekilde vergilemeye katılımının mevcut olmasıdır (Mutluer, Öner & Kesik, 2013). Ayrıca vergilerin korunma veya sigortaya göre paylaştırılmasındaki imkânsızlık bu yaklaşımın uygulanabilir olmadığını göstermektedir. Korunma veya sigorta teorisi de hizmet bedeli teorisi kadar yetersizdir. İkisi de savunulamaz bir bütünün varyasyonlarıdır (Seligman, 1894). Ayrıca devlet vergi ödeyen ya da ödemeyen herkesin malını ve canını eşit ölçülerde emniyet altında bulundurmak için gereken tedbirleri alır. Devletin, fertlerin mallarını ve canlarını korumak için her türlü tedbiri önceden alması ve zarar ziyan durumunda herkese eşit ölçüde yardım etmesi söz konusuyken; sigorta şirketlerinin böyle bir tutumu bulunmamaktadır. Dolayısıyla verginin mahiyetini ve haklılığını, sigorta primine benzetmek suretiyle açıklamak mümkün değildir (Pehlivan, 2019).

Sosyal Üretim Giderlerine Katılma Payı Yaklaşımına Göre Verginin Açıklanması

Devletin bir üretim faktörü olarak rolü Victor de Broglie tarafından açıkça vurgulanmaktadır. Broglie'ye göre; toplum, üreticiler birliği olarak ele alınır ve devlet, bu birliğin üretiminin

toplumsal maliyetini karşılamakla yükümlüdür. Vergi, bireyin bu toplumsal üretim faaliyeti için devletin katlanmak zorunda olduğu maliyetlere, bireylerin kendilerine düşen pay oranında yaptığı katkıdır (Susam, 2015). Broglie yapmış olduğu analizinde, devletin var olmaması durumunda ülkeye herhangi bir koruma veya yol sağlayamayacağını belirtmiştir. Güvenlik, üretim için elzem olduğundan, girişimcilerin ya kendi korumasını düzenleyerek ya da uzman şirketlerin hizmetlerini alarak zorluğun üstesinden gelmeleri gerekecektir. Her iki durumda da üretim maliyetleri artacaktır. Aynı durum yollar için de geçerli olduğu için buradan kamu harcamalarının üretken olduğu sonucuna varılmaktadır. “Üretim için gerekli olan tüm giderler, doğrudan veya dolaylı olarak üretime katkı sağlayan tüm harcamalar [...], herhangi bir üretime başlanamayan, sürdürülemeyen ve tamamlanmayan bütün harcamalar üretken harcamalardır”.

Pellegrino Rossi katıldığı bir konfreansta “Hükümetin, sosyal adaletin ve polisin kaldırıldığını ve sivil toplumların emeğinin ne olacağını görün. [...] Sonuç olarak, emeklerini, zamanlarını, kamu otoritelerini kullanmalarına veya sosyal adalet idaresine çalışmalarına adayanlar, ulusal ürüne katkıda bulunur” şeklinde açıklamalarda bulunmuştur (Faccarello, 2010: 742). Quesnay de en iyi verginin net üretimle orantılı olduğunu savunarak üretim faktörü teorisinin ilerici vergi boyutuyla ilgilenmiştir (Seligman, 1894).

Diğer yaklaşımlar gibi vergiyi sosyal üretim giderlerine katılma payı olarak gören bu yaklaşımın da geçerliliği bulunmamaktadır. Çünkü kamusal malların faydasının bölünmezliği nedeniyle güvenlik ve yol gibi hizmetlerin faydasının da bölünmesi mümkün olmamakla beraber, vergi ile alınan hizmet arasında

bağlantı kurmak güçtür. Kamu giderleri sadece sosyal üretimi kolaylaştıran iktisadi nitelikteki hizmetlere tahsis edilmeyip, aynı zamanda kültürel ve sosyal amaçlara da yöneliktir (Susam, 2015).

Ödeme Gücü İlkesi

Vergilemede adalet açısından daha yaygın olarak kabul görmüş bu ilkeye göre, vergi verme gücüne sahip olandan daha fazla vergi alınması gerekmektedir. Kamu maliyesi anlamında gelir, servet veya harcamalar bakımından daha fazla mali güce sahip olan mükellefler daha fazla vergilendirilmektedir. Bugün birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de 1961 ve 1982 anayasalarında vergilerin ödeme gücüne göre alınması gerektiği açıkça ifade edilerek ödeme gücü ilkesinin benimsendiği görülmektedir (Gül, 2020). Bu ilkeye göre mükellefler devletten sağlamış oldukları kamusal faydaya göre değil mali güçlerine göre vergilendirilmektedir. Dolayısıyla mali güçleri farklı olanların vergilendirilmesinde de farklılık gözetilmelidir. Bu durum yatay ve dikey adalet kavramlarına işaret etmektedir. Yatay adalet, ödeme gücü benzer olanların eşit vergisel işlemlere tabi olmalarını ifade etmektedir. Dikey adalet ise farklı refah seviyelerine sahip kişilerin farklı miktar ve şekillerde vergi vermesini öngörmektedir (Genç & Yaşar, 2009).

Ödeme gücü ilkesi mali yönden eşit durumda olanların Ödeme gücünün olağan ve aslında tek ciddi gerekçesi fedakârlık gerekçesidir. Verginin ödenmesi, vergi mükellefi açısından, parasını hükümete teslim ederek fedakârlık yaptığı için bir yoksunluk olarak görülmektedir (Kendrick, 1939).

Ödeme Gücünün Tespitine İlişkin Teorik Yaklaşımlar

19. yüzyıl nüfus artış hızı, endüstrileşme ve kentleşme ile dikkat çeker. Bu süreçte düşük gelirliilerin devletle olan ilişkileri üzerine de odaklanılmıştır. Ödeme gücü ilkesi eşit fedakârlık ilkesini de beraberinde getirmiştir. Eşit fedakârlığın ilk savunucusu olan J. S. Mill'e göre (2004) herkesin kanun önünde eşit muamele görmesi ilkesi gereğini vergileme için de uygulamak doğrusudur. Diğer bir deyişle, herkes ortak amaç için eşit fedakârlık yaptığıında herkesin üzerine düşeni adil bir şekilde yaptığı düşünülür (Mill, 2004). Edgeworth ve Cohen-Stuart tarafından üç ayrı eşit fedakârlık kavramı geliştirilmiştir. Bunlar eşit mutlak, eşit oranda ve minimum (en az) toplam fedakârlık kavramlarıdır. Bireylerin duyduğu faydaların saptanmasının olanaksızlığı, vergiye tabi tüm unsurların belirli bir ölçüye göre değerlendirilmesinin güçlüğü ve bireylerin ellerindeki ekonomik unsurlara atfettikleri önemdeki farklılıklar fedâkarlıkta eşitlik görüşünün başlıca zorluklarını oluşturur (Doğru Binokay, 2010).

Eşit Mutlak Fedakârlık Yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre hem düşük gelire sahip olanların hem de yüksek gelirliilerin aynı vergi yüküne maruz kalmaları öngörölür. Dolayısıyla kişisel vergi ödemelerinde ödemedan dolayı katlanılan fedakârlık herkes için eşit olmalıdır (Susam, 2015). Her bir bireyin öderken katlanabileceğı fedakârlıkların değerinin eşit sayıldığı eşit mutlak fedakârlık açısından, eğer her bir birim gelirin marjinal faydası eşitse bireyin geliri 100 birim de olsa 1000 birim de olsa 10 birim vergi ödemesiyle eşit mutlak fedakârlık sağlanmış olacaktır. Burada asıl soru eşitlikçi bu yaklaşımın vergi adaletini sağlayıp sağlamadığıdır (Utz, 2002).

Öte yandan faydacı bir yaklaşımı temsil eden Mill, mutlak eşit fedakârlık çerçevesinde tek tip vergilendirmeyi savunmuş, ancak ödenen vergi miktarı nedeniyle her vergi mükellefinin eşit miktarda fedakârlığa katlanması gerektiğini ileri sürmüştür. Dolayısıyla Mill'in önerdiği fedakârlığın mutlak eşitliği, vergi ve fedakârlığı eşit olarak ele alırken, eşit miktarda vergi ödemek anlamına gelmez, daha ziyade her bireyin kendisinin gelirlerine göre eşit fedakârlık yaptığını hissetmesi anlamına gelir (Seligman, 1894).

Eşit Oranda Fedakârlık Yaklaşımı

Eşit fedakârlık anlayışında ödenen vergi miktarının aynı olması değil, yapılan fedakârlığın bireyler arasında orantılı olması söz konusudur (Şener, 2014). Farklı bireyler tarafından ödenen vergi miktarındaki farklılıklar ve gelir düzeylerindeki farklılıklar, bireyler arasındaki vergi yükünün aynı olmasını sağlarsa, eşit fedakârlık garanti edilebilir. Mesela 100 birim geliri olan bir kişi ile 1000 birim geliri olan bir kişi aynı vergiye tabi tutulursa, ikinci kişi on katı vergi ödemek (fedakârlık yapmak) zorunda kalacaktır çünkü o kişinin birinciye göre on katı geliri vardır.

Eşit Marjinal Fedakârlık Yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre son birim vergi ödemesinden kaynaklanan fayda kaybının bütün mükellefler için eşit olması gerekmektedir. Bu yaklaşımı haklı çıkaran teorik temel “gelir arttıkça gelirin marjinal faydasının azalacağı” yönündeki marjinal görüştür. Eşit marjinal fedakârlık yaklaşımında vergi tarifesinin artan oranlı bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Bu durum, gelir düzeyi arttıkça bireylerin vergi sonrası gelirlerinin birbirine yaklaşmasını ve yüksek gelir düzeylerine uygulanan marjinal vergi

oranının yüksek olmasını gerektirmektedir. Fayda teorisyenlerinden Bentham bu yaklaşımı teorik olarak ilk keşfeden kişi olmuştur. Sidgwick, Bentham'ın teorisinin iki nedenden dolayı sağlam olduğuna inanıyordu. Birincisi, servet artışı refah artışını sağlamaktadır. İkincisi ise servette görülen artış refahtaki artış azalan bir oranda arttırmaktadır (Blum & Kalven, 1952). Türkiye’de uygulanan artan oranlı kişisel gelir vergisi tarifesi bu yaklaşıma örnek olarak verilebilir.

Minimum (En Az Toplam) Fedakârlık Yaklaşımı

Eşit marjinal fedakarlık görüşü, toplumun tüm üyelerine vergiler yoluyla elde edilen toplam gelirden kaynaklanan toplam fedakarlığın minimum düzeyde olması gerektiğini öngörmektedir. Burada vergi, mükellefler arasında eşitlik değil, toplumun tamamı için geçerli olduğundan vergi; Varlıkların veya gelirin daha az faydalı marjinal birimlerden gelmesi gerektiği kabul edilmektedir (Akdoğan, 2016).

Gelirin Kapsamına Yönelik Yaklaşımlar

Gelirin tanımına ilişkin teorik yaklaşımlardan gelirin sürekliliğini ele alan yaklaşım kaynak teorisi (dar anlamda), daha kapsamlı olarak belli bir dönem bakımından gerçekleşen geliri ele alan yaklaşım ise safi artış teorisidir (Uluatam, 1999). Türkiye açısından bakıldığında 1998 yılına kadar kaynak teorisinin, 1998 yılından sonra ise safi artış teorisinin esas alındığı görülmektedir.

Kaynak Teorisi

Alman iktisatçılarından Friedrich Benedict Wilhelm von Hermann (1832) tarafından oluşturulan kaynak teorisi (source theory) yaklaşımına göre gelir, kişilerin sahip oldukları üretim

faktörlerinin bir veya birkaçının mal ve hizmet üretiminde kullanılmasıyla elde edilen ekonomik değerlerdir. Bahsi geçen üretim faktörleri kişilerin sahip oldukları emek, doğal kaynaklar, sermaye ve girişimci yeteneğidir. Kaynak teorisine göre elde edilen gelirin hem üretim faktörlerinin etkisiyle ortaya çıkması hem de süreklilik göstermesi gerekmektedir (Öner, 2020).

Kaynak teorisine göre miras, milli piyango ikramiyesi, loto veya bahis yoluyla elde edilen kazançlar gelir sayılmamaktadır. Bu durum ise vergi tabanını daraltmaktadır. Vergi tabanı sadece düzenli ve sürekli olma kriterine haiz kazanç ve iratlarla sınırlı kalmaktadır. Bu durum vergilemede adaletin göz ardı edilmesine ve vergi idarelerinin vergi kaçakçılığı ile daha güç mücadele etmesine sebep olacaktır. Bu yaklaşımın bir diğer dezavantajı da gelişen ekonomik hayatın ortaya çıkardığı yeni gelir unsurlarının vergilendirilmesi için gerekli esnekliği sağlayamamasıdır (Şen & Sağbaş, 2016).

Safi Artış Teorisi

Literatürde Haig-Simons veya Schanz-Haig-Simons yaklaşımı olarak ifade edilen safi artış teorisi (net increase theory), vergilendirilecek gelir kavramını daha geniş kapsamlı olarak ele almaktadır. Bu teoriye göre, belirli bir dönem içinde bireylerin tüketim harcamaları ve servetlerindeki net artışın toplamı vergilendirilecek gelir olarak tanımlanır (Zolt, 1996: 46). Başka bir ifadeyle kaynağı ne olursa olsun, belirli bir dönemde kişinin satın alma gücünde veya öz varlığında meydana gelen artış gelirdir. Bu teoriye göre miras, bağış veya bahis gibi yollarla elde edilen zenginleşmeler, arızı gelirler ve varlıkların değerindeki artışlar da gelirin kapsamına dâhildir. Bu açıklamalara göre gelir şöyle formüle edilebilir (Öner, 2020):

$$\text{Gelir} = \text{Dönem İçi Tüketim} + (\text{Dönemsonu Servet Değeri} - \text{Dönembası Servet Değeri})$$

Ödeme gücünde bir artışa neden olan servet değerindeki artışlar, sürekliliği olmayan kazançlar ile öz tüketim gelir vergisi kapsamında artan oranlı vergi tarifesine tabi tutulduğu için safi artış teorisinin vergilemede adalet açısından kaynak teorisine göre daha uygun olduğu kabul edilmektedir. Kaynak teorisinde bu sayılan kazançların ödeme gücünde bir artış sağlamasına rağmen vergi dışında bırakılmasıyla ortalama vergi oranı düşmektedir. Ayrıca gelirin daha geniş kapsamlı ele alınmasıyla iktisadi birimlerin karar alma aşamalarında sapmalara neden olmamaktadır. Safi artış teorisinin dezavantajı olarak servet değerinde meydana gelen artışların ve öz tüketimin tam olarak belgelendirilip tespit edilememesi durumunda dönem gelirinin hesaplanmasındaki güçlüklerden bahsedilebilir (Şen & Sağbaş, 2016). Ayrıca dönemsel değer artış veya azalışlarının vergiye konu edilmesi bireylerin yaşam boyu elde edeceği geliri, konjonktürel nedenlerden dolayı değiştirmektedir. Gelirin bu şekilde dönemden döneme değişmesi vergi yükünün paylaşılması açısından adaletsiz bir durum oluşturabilmektedir (Nadaroğlu, 1981).

Sonuç

Siyasi bir örgüt olan devletin topluma hizmet edebilmesi ve siyasi varlığını koruyabilmesi için, vatandaşlarından belli bir düzen içinde vergi toplaması gerekir. Vergi gelirlerinin de en önemli payını gelir üzerinden alınan vergiler oluşturur. Vergilendirilecek gelirin tespitinde bazı ülkeler sadece belli bir kaynaktan sağlanan düzenli gelirleri vergilendirirken, bazı ülkeler ise bir takvim yılı içinde elde

edilen, düzenli olsun ya da olmasın tüm net kazancı vergilendirmektedir.

Mükelleflerin vergilendirilmesinde devletler, fayda yaklaşımı ve ödeme gücü yaklaşımı olarak bilinen iki yaklaşımdan yararlanırlar. Fayda yaklaşımında mükellefler kamu hizmetlerinden yararlanma derecelerine göre vergilendirilirken, ödeme gücü yaklaşımında ise mükelleflerin kamu hizmetlerinden yararlanma durumları dikkate alınmadan, sahip oldukları mali güce göre vergilendirilmeleri söz konusudur. Kamusal hizmetlerin faydasının belirlenememesi fayda yaklaşımının en önemli dezavantajlarından birisidir. Bu nedenle vergilendirmenin belli emarelere göre yapılması daha adil bir uygulama olarak görülmektedir.

Ödeme gücü yaklaşımına göre vergilendirme yapılması aslında fayda ilkesi yaklaşıma göre vergilendirme yapılmasını da kapsamaktadır. Bu sonuç, gelir, servet ve harcama bakımından daha yüksek ödeme gücüne sahip olanların, kamu hizmetlerinden de daha fazla yararlanmalarından kaynaklanmaktadır. Bu bakımdan ödeme gücü yaklaşımı, ister kaynak ilkesi isterse de net kazanç ilkesine göre tespit edilen gelirin vergilendirilmesinde genel olarak benimsenen bir yaklaşım olmaktadır.

Kaynakça

Akdoğan, A. (2016). *Kamu Maliyesi*. (17. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi

Backhaus, J. (2002). Fiscal sociology what for? *American Journal of Economics and Sociology*, 61(1), 55-77.

Blum, W.J. & Kalven, H. (1952). The uneasy case for progressive taxation. *The University of Chicago Law Review*, 19(3), 417-520.

Çalcalı, Ö. (2013). Kamu maliyesi perspektifinden Adam Smith. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 6 (11), 89-108.

Doğru Binokay, M. (2010). *Rasyonel vergileme ilkeleri ve Türkiye'de uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Due, J. F. (1967). *Maliye bir iktisadi analiz*. (Sevim Görgün & İzzettin Önder, Çev. 3. Baskı). İstanbul: Fakülteler Matbaası

Duff, D.G. (2008). Tax fairness and the tax mix. *The Foundation for Law, Justice and Society*, 1-12.

Faccarello, G. & Richard, S. (2012). *Studies in the history of public economics*. Abington: British Library

Faccarello, G. & Richard, S. (2012). *Studies in the history of public economics*. Abington: British Library

Genç, Y. & Yaşar, R. (2009). Vergilemede adalet ve etkinlik ilişkisi. *Vergi Dünyası*, Sayı: 338, Ekim, 34-40.

Gül, F. (2020). Vergilendirmede adalet ilkesi üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 13(75), 689-696.

İl, İ. (1988). Gelir Vergisi Kanununda vergi adaleti ve gelir dağılımını etkileyen başlıca müesseseler ve işleyişleri. *Vergi Dünyası*, Sayı: 77, Ocak.

Kendrick, M. S. (1993), The ability-to-pay theory of taxation. *The American Economic Review*, 22(1), 92-101.

Mill, J. S. (2004). *Principles of political economy: With some of their applications to social philosophy*. London: Hackett Publishing Company

Mutluer, M. K., Öner, E. & Kesik, A. (2013). *Teori ve uygulamada kamu maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Nadaroğlu, H. (1981). *Kamu maliyesi teorisi*. Kırklareli: Sermet Matbaası

Özgün, Z. & Yüksel, C. (2018). Mersin’de vergi mükelleflerinin vergi algısı, vergi bilinci ve vergi ahlakı düzeyinin ölçülmesi. *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergi*, 1(2), 33-48.

Pehlivan, O. (2019). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık Yayın ve Dağıtım

Pınar, A. (2014). *Maliye politikası teori ve uygulama*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları

Schmölders, G. (1976). *Genel Vergi Teorisi*. (Salih Turhan, Çev. 4. Baskı). İstanbul: Fakülteler Matbaası

Seligman, E. R. A. (1894). Progressive taxation in theory and practice. *Publications of the American Association*, 9(1/2), 7-222.

Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu kesimi ekonomisi*. (Ömer Faruk Batırel, Çev. 2. Baskı). İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları

Susam, N. (2015). *Kamu maliyesi temel kavram ve esaslar*. (1. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık

Şen, H. & Sağbaş, İ. (2016). *Vergi teorisi ve politikası*. (2. Baskı). Ankara: Kalkan Matbaacılık

Şener, O. (2014). *Kamu ekonomisi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Turhan, S. (1998). *Vergi teorisi ve politikası*. (6. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi

Uluatam, Ö. (1999). *Kamu maliyesi*. Ankara: İmaj Yayınevi

Utz, S. (2002). Ability to pay. *Whittier Law Review*, 23(867), 867-950.

Zolt, E. M. (1996). The uneasy case for uniform taxation. *Virginia Tax Review*, 16(39), 39-109.

BÖLÜM IV

The Role of the Transparency Principle in Public Financial Management and The Procurement Process

Tuğçe AKDEMİR¹

Introduction

The ongoing economic, financial, political and social developments, driven by the necessities of the time, have brought about changes in the functions and roles undertaken by states. States engage in public service to meet societal needs, involving public expenditures to procure various goods and services from the market. In the realm of state finances, where both public revenues and expenditures coexist, achieving economic equilibrium necessitates a strategic foundation, primarily through prudent budget management. The objective is to establish a planned equilibrium, ensuring efficiency and effectiveness in the economy, especially when the

¹ Assistant Professor, Ankara University, Faculty of Law, Department of Financial Law, Ankara/Türkiye, ORCID No: 0000-0003-4520-6929, takdemir@ankara.edu.tr

goal is to deliver more public services with fewer public expenditures.

The legal foundation underpinning public expenditures and regulating public procurement is the Law numbered 4734, known as the Public Procurement Law, while the essence of contracts to be signed after the procurement process is governed by Law numbered 4735, the Public Procurement Contracts Law. Public procurement commences with the prior planning and identification of public needs. The administration is expected to make the most suitable acquisitions of goods, services, construction works, or consultancy, in the most appropriate time and conditions, through procurement methods, which serve as a public spending tool. To achieve this, the procurement mechanism must be executed in compliance with regulations, ensuring the effective use of public resources. Consequently, public procurement for efficient use of public resources should be carried out following specific principles.

Global tendering systems should be competitive, transparent, fair, efficient, economical, and accountable. The right to information for everyone is emphasized in the 1982 Constitution. Drawing from the 1982 Constitution, various principles, primarily the transparency principle, govern Turkish public financial management and the procurement process. In an auction process where these principles are strictly adhered to without compromise, the fulfillment of public needs will occur without any doubt, ensuring efficiency in resource allocation. Furthermore, adhering to the regulations in the competitive environment of public procurements will attract more reliable, fair, and transparent participation.

It is crucial that these principles are upheld, and public procurement is conducted without overlooking them, avoiding any corruption or legal violations. Otherwise, irregular procurements will be considered a crime for public servants and will lead to losses for the public.

The primary aim of this study is to explore the role of the transparency principle in public financial management and the procurement process, identifying instances where deviations from these principles occur. The study is divided into two sections: firstly, the relationship between public financial management and the transparency principle will be elucidated, and secondly, the transparency principle underlying the public procurement process will be examined to address why, in certain situations, this principle may not be applied.

2. Public Financial Management

2.1. General Overview

As stipulated in Article 1 of Law No. 5018 on Public Financial Management and Control, public financial management entails the administrative systems and processes for making economic and financial decisions within legal boundaries. Its aim is to ensure the effective, economical, and efficient use of public resources in accordance with defined standards. In other words, public financial management encompasses all aspects of resource transfer and expenditure management within the state (Arslan, 2015).

Over time, challenges in the public financial management system, economic crises, the imperative for effective and efficient

use of public resources, the European Union (EU) accession process, and relations with the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank within the United Nations system have necessitated changes in the understanding of public financial management. Consequently, adjustments have been deemed necessary based on prevailing conditions (Methibay, 2014).

The Law on Public Finance and Control No. 5018, which entered into force on January 1, 2006, and was published in the Official Gazette on December 24, 2003, constitutes the final stage of the development of contemporary public financial management in Turkey. This law was enacted due to the inadequacy of the Accounting Law No. 1050, which came into effect in 1927, especially in terms of audit and accountability, leading to the ineffective and inefficient use of public resources. The new approach introduced by the Law aimed at achieving a more effective, efficient, and economical public financial management system with reduced public expenditures (Methibay, 2014). On the other hand, the comprehensive coverage of the Law and its preparation in accordance with international standards have had a positive impact on the public sector.

Article 1 of Law No. 5018 outlines its purpose, emphasizing the effective, economical, and efficient acquisition and utilization of public resources in line with policies and goals outlined in development plans and programs. The structure and functioning of public financial management, the preparation and implementation of public budgets, as well as the accounting, reporting, and financial control of all financial transactions, are regulated to ensure accountability and financial transparency.

According to Article 2 of this law, the financial management and control of public administrations within the scope of central administration, social security institutions, and local administrations fall under the general management scope. The utilization and control of funds provided to public administrations from both domestic and international sources, including European Union funds, are subject to the provisions of this law, provided that they comply with international agreements.

In parallel with this, the public procurement system, being in constant need of adaptation to technological and economic developments in accordance with the conditions of the time, has undergone modifications. With the enactment of Law No. 4734 on Public Procurement on 22/01/2002 and Law No. 4735 on Public Procurement Contracts on the same date, particularly during the EU accession process, Turkey took significant steps to realize financial discipline. These legislative changes aimed at making necessary institutional adjustments, prioritizing public needs, and ensuring the effective and efficient use of public resources, thus bringing about transformation in public financial management.

When the Public Financial Management and Control Law and the Public Procurement Law are considered together, it is evident that the expenditures related to public procurement carried out by public institutions within the scope of the Public Procurement Law, including central government agencies, social security institutions, and local authorities within the scope of general administration, will also be subject to the provisions of Law No. 5018 on Public Financial Management and Control.

2.2. Financial Transparency

The principle of financial transparency, which constitutes one of the fundamental principles of the use of public resources, aims to inform the public promptly to ensure oversight in the acquisition and utilization of all types of public resources. As a result, state activities become more observable, and the accountability of the government increases significantly (Yüksel, 2005).

According to the 7th article, paragraph 2, titled "Financial Transparency," of Law No. 5018 on Public Financial Management and Control, the following measures are mandated in order to achieve financial transparency:

- Clearly defining duties, authorities, and responsibilities.
- Ensuring that government policies, development plans, annual programs, strategic plans, and budgets are prepared, discussed in competent bodies, implemented, and the results are made public and accessible to the public.
- Disclosing incentives and supports provided by public administrations within the scope of general administration for specific periods, not exceeding one year.
- Compulsorily creating public accounts in accordance with a standardized accounting system and generally accepted accounting principles.

Through this system, citizens can exercise a form of scrutiny and enforcement over governing officials, as it enables them to be informed transparently about how public resources are used and for what purposes. Consequently, transparency prevents officials from using public resources for their personal interests. It fosters trust in public administration, allows knowledge of actions within hierarchical relationships, and generates economic and social impact (Egeli and Özen, 2005). In a system where financial transparency is ensured, efficiency and effectiveness in public expenditures are increased. For instance, transparency in public procurement can prevent crimes such as the misuse of public office for personal gain and bid rigging to some extent.

Failure to achieve transparency in public procurement can lead to problems such as corruption and irregularities. In addition to causing economic instability, it also diminishes efficiency. Thus, the most effective way to combat waste, corruption, and irregularities is to ensure that the operation of the public procurement system is entirely transparent.

3. Transparency Principle in the Public Procurement Process

3.1. General Overview

The state, with an undeniable and powerful position within the economy, engages in various activities to meet the needs of society. One such activity involves the procurement of goods and services aimed at addressing the needs of the community. Depending on the prevailing conditions, the state, through the procurement of goods and services, fulfills essential public needs such as justice and security, as well as semi-public needs like education and healthcare.

Throughout history, the reasons for state intervention in the economy may have varied, but the function of spending has persisted as long as the state exists. Payments made by the state, whether mutual or unilateral, continuous or intermittent, for the purpose of providing public services for financial or non-financial objectives, fall under the category of public expenditures (Akdoğan, 2011).

Public procurement, which encompasses a specific area within public expenditures and is conducted through tendering processes, refers to the fulfillment of the state's needs for goods, services, and construction works in accordance with the current tendering law. The procurement of goods or services (including consultancy services) and construction works for the public is carried out within the framework of Law No. 4734 on Public Procurement.

According to Article 4 of Law No. 4734 on Public Procurement, under the heading "Definitions," an "auction" is defined as the procedures and conditions specified in this Law for the selection of one of the bidders for the procurement of goods or services and construction works, and the completion of the process with the approval of the tendering authority followed by the signing of the contract. The purpose of public procurement is to meet societal needs through the procurement of goods or services.

The tendering process is completed with the fulfillment of certain conditions, and the intended public procurement of goods and services is realized. It is crucial for the authorities, in line with the relevant legislation, to ensure transparency, competition, equal treatment, reliability, confidentiality, public scrutiny, meeting needs

under appropriate conditions and in a timely manner, and efficient use of resources in the procurements they conduct.

By implementing the correct procurement method in accordance with the relevant legislation, competition in the process will be ensured, and the entity organizing the procurement can generate revenue. On the other hand, ensuring efficiency in resource utilization will prevent monopolization and encourage the participation of more companies (Inan, 2016).

3.2. Transparency Principle

The fundamental principles dominating the public procurement process are outlined in Article 5 of Law No. 4734, and upon examining the general structure of the law, it becomes evident that many articles are prepared in line with these fundamental principles. As specified in the first paragraph of Article 5 of the Law, the primary responsibility in the procurements conducted by the authorities under this Law is built upon the transparency principle.

The transparency principle requires organizations in need of goods, services, or construction works to provide information about procurement processes, the tendering process, and procurement documents in a clear, open, and understandable manner to individuals involved in the procurement (Arslan, 2016).

In public procurements where transparency is the underlying principle, the legality of the announcement process, ensuring openness accessible to everyone dominant in the procurement, and the principle of public scrutiny not only before but also after the procurement are interlinked. This principle is crucial for ensuring the participation of as many bidders as possible without any influence or

pressure, thus avoiding any impact on the procurements (Council of State, 13th Chamber, Case No.: 2007/1724, Decision No.: 2010/1168, Date: 10.02.2010).

The transparency principle, forming the basis of the principles prevailing in public procurements, aims for the procurement to take place in the presence of everyone, the opening of bid envelopes in the presence of those present in the order of receipt, ensuring that processes other than those with confidentiality requirements are known to bidders, and providing written explanations of the reasons if bidders are excluded or their proposals are deemed unsuitable (Public Procurement Authority Decision, Decision No.: 2016/UH.II-2428 Meeting No.: 2016/054, Date: 05.10.2016).

In cases where these conditions are not met in the procurement, and transparency is not ensured unlawfully in public procurement by the administration, problems such as corruption and irregularities arise (Özkan, 2014). In practice, it is observed that in some cases, especially in the public procurement process, irregularities and corrupt activities deviate from the transparency principle.

3.3. Evaluation of Negotiation Method in Procurement and Direct Procurement in Terms of Transparency Principle

Public expenditures made to fulfill the ever-increasing public services, aimed at meeting the needs of the society, manifest themselves in large-scale public procurements conducted by states utilizing their public authority. The effective, reliable, and speedy

execution of these public procurements should be carried out in accordance with certain principles.

Since the primary goal in procurements for meeting public needs is the public interest, contracts should be prepared impartially, containing the most favorable cost, providing the highest quality goods or services in a timely and appropriate manner (Inan, 2016).

Looking at the "2022 Public Procurement Statistics," there were 104.843 procurements in 2022, out of which 34.810 were canceled after the procurement date. There were 90.420 procurements with result information sent and a starting date in 2022. The number of contracts for which result information was received was 132.248, with a total contract value of 692.739.261.000 TL. The number of procurement notices published in the Public Procurement Bulletin was determined as 77.837. During the relevant period, 1.773 objections were filed with the Authority, and 1.720 dispute decisions were made. As of December 31, 2022, the number of active prohibitions recorded is 7.236 ("Public Procurement Monitoring Report 2022", 2023).

Table 1: Distribution of Public Procurements According to the Scope of the Law

Public Procurement Scope of Law	<u>Public Procurements</u> <u>(Quantity)</u>		<u>Public Procurements</u> <u>Amount (1000 TL)</u>	
	Year 2022	%	Year 2022	%
Within the scope of the procurement procedures specified in Law No. 4734	75.224	83.19	563.253.124	76.82
Exemption	15.196	16.81	129.486.137	17.66
Total	90.420	100	692.739.261	94.48
Direct Procurement	1.029.351		40.450.050	5.52
Grand Total	1.119.771		733.189.311	100.0

According to the Public Procurement Statistics Report mentioned in Table 1 above, in the year 2022, 83.19% of these procurements were conducted within the scope of the procedures specified in the law, while 16.81% were conducted under exceptions. The number of direct procurement transactions is 1.029.351. The total amount of public procurements carried out through EKAP during the relevant period is 733.189.311.000 TL. Out of this amount, 563.253.124.000 TL corresponds to procurements conducted within the procedures specified in the law, 129.486.137.000 TL corresponds to exceptions, and 40.450.050.000 TL corresponds to tendering carried out through direct procurement ("Public Procurement Monitoring Report 2022", 2023).

In the first 6 months of 2023, 49.124 procurements were conducted, out of which 10.313 were canceled after the procurement date. In the first 6 months of 2023, there are 39.811 procurements with result information sent and a starting date in the first 6 months of 2023. The number of contracts for which result information was received is 58.965, with a total contract value of 862.637.840.000 TL. The number of procurement notices published in the Public Procurement Bulletin is determined as 30.921. During the relevant period, 854 objections were filed with the Authority, and 955 dispute decisions were made. As of June 30, 2023, the number of active prohibitions recorded is 6.458 ("Public Procurement Monitoring Report 2023 Period 01.01.2023-30.06.2023", 2023).

Table 2: Distribution of Public Procurements According to the Scope of the Law

Public Procurement Scope of Law	Quantity	%	Amount (1000 TL)	%
Within the scope of the procurement procedures specified in Law No. 4734	32.791	82.37	802.676.938	89.92
Exemption	7.020	17.63	59.960.902	6.72
Total	39.811	100.00	862.637.840	96.63
Direct Procurement	430.285		30.062.998	3.37
Grand Total	470.096		892.700.838	100.00

According to the Public Procurement Statistics Report mentioned in Table 2 above, in the first 6 months of 2023, 82.37% of these procurements were conducted within the scope of the procedures specified in the law, while 17.63% were conducted under exceptions. The number of direct procurement transactions is 430.285. The total amount of public procurements carried out through EKAP during the relevant period is 892.700.838.000 TL. Out of this amount, 802.676.938.000 TL corresponds to procurements conducted within the procedures specified in the law, 59.960.902.000 TL corresponds to exceptions, and 30.062.998.000 TL corresponds to procurements carried out through direct procurement ("Public Procurement Monitoring Report 2023 Period 01.01.2023-30.06.2023", 2023).

As for the basic procurement procedures defined in the law, the "open tender procedure" and the "procedure among certain bidders" are envisaged. However, in some special cases, the "negotiation procedure" and the "direct procurement method" can also be used (Council of State 13th Chamber, Principal No.: 2009/4101, Decision No.: 2010/8217, Dated 03.12.2010).

Nevertheless, in some cases, where it is not mandatory to announce, the "negotiation procedure for tendering" and the "direct procurement method," emphasizing the aspect of quickly meeting needs and avoiding complex arrangements such as the scope of procurement types, conflict with the principles of transparency and meeting needs under appropriate conditions and on time.

Article 4 of the Public Procurement Law No. 4734 defines the negotiation procedure as "the method in which the procurement process is carried out in two stages in the cases specified in this Law, and the administration discusses the technical details, execution methods, and, in certain cases, the price with the bidders." According to Article 21 of the Law, the negotiation procedure can be used in the following cases:

- No bids are received as a result of the open tender procedure or the procedure among certain bidders.
- It becomes necessary to urgently conduct the procurement due to unexpected events such as natural disasters, epidemic diseases, or threats to life or property, or events that are unforeseen by the administration arise.
- Urgent conduct of the procurement becomes necessary due to special situations related to defense and security.
- The procurement requires research and development processes and is of a nature that does not require mass production.

- The technical and financial specifications of the goods, services, or construction works subject to the procurement cannot be clearly determined due to their specific and complex nature.
- The administration's procurement of finished goods, materials, or services, with an approximate cost of up to fifty billion Turkish Liras (as of February 1 of each year, 2.076.109.00 TL for 2024).

Out of these cases:

- (b) In cases where it becomes necessary to urgently conduct the procurement due to unexpected events such as natural disasters, epidemic diseases, or threats to life or property, or events that are unforeseen by the administration.
- (c) In cases where the urgent conduct of the procurement is necessary due to special situations related to defense and security.
- (f) In procurement tendering for finished goods, materials, or services with an approximate cost of up to fifty billion Turkish Liras (as of February 1 of each year, 2.076.109.00 TL for 2024), announcing is not mandatory.

In cases where no announcement is made, at least three bidders are invited to submit their qualification documents and price offers together.

On the other hand, for procurements of finished goods made under these three cases, if the delivery of the goods is made within the contract signing period and is approved by the administration, the signing of the contract and the collection of the definitive guarantee are not mandatory.

Table 3: Distribution of Public Procurements under Law No. 4734 According to Procurement Procedures

	<u>Public Procurements</u> <u>(Quantity)</u>		<u>Public Procurements</u> <u>Amount (1000 TL)</u>	
	Year 2022	%	Year 2022	%
Tendering Procedure				
Open Tendering	51.244	68.12	374.832.176	66.55
Tender Among Certain Bidders	102	0.14	3.435.796	0.61
Negotiated Tendering	23.878	31.74	184.985.151	32.84
Grand Total	75.224	100	563.253.124	100

According to the Public Procurement Statistics Report stated in Table 3, in 2022, of the procurements conducted under Law No. 4734 for which results were sent to the Public Procurement Authority, 68.12% were conducted through the open tender procedure, 31.74% through the negotiation procedure, and 0.14% through the procedure among certain bidders. When looked at in terms of amount, it is observed that in 66.55% of the conducted procurements, the open tender procedure was applied, in 32.84% the negotiation procedure, and in 0.61% the procedure among certain bidders was applied ("Public Procurement Monitoring Report 2022", 2023).

*Table 4: Distribution of Public Procurements under Law No. 4734
According to Procurement Procedures*

Tendering Procedure	Quantity	%	Amount (1000 TL)	%
Open Tendering	24.720	75.39	395.518.023	49.27
Tender Among Certain Bidders	53	0.16	9.893.380	1.23
Negotiated Tendering	8.018	24.45	397.265.535	49.49
Total	32.791	100.00	802.676.938	100.00

The information provided in the aforementioned Table 4 and the "Public Procurement Monitoring Report for the Period 01.01.2023-30.06.2023" indicates that during the first six months of 2023, 75.39% of the procurements conducted under Law No. 4734 were through the open tender procedure, 24.45% through the negotiation procedure, and 0.16% through the procedure among certain bidders. Upon examining the total amounts, it is observed that 49.27% of the conducted procurements used the open tender procedure, 49.49% used the negotiation procedure, and 1.23% used the procedure among certain bidders.

Table 5: Distribution of Procurements Conducted under Law No. 4734 through Negotiation Procedure According to Negotiation Articles

Article / Procedure	Tendering	Number of Procurements	%	Public Procurements Amount (1000 TL)	%
Negotiated (Article 21a)	Tendering	51	0.21	255.476	0.14
Product Procurement		14	0.06	64.324	0.03
Construction Work		28	0.12	170.755	0.09
Service		9	0.04	20.398	0.01
Negotiated (Article 21b)	Tendering	10.082	42.22	168.963.009	91.34
Product Procurement		3.504	14.67	12.639.367	6.83
Construction Work		2.597	10.88	141.355.077	76.41
Service		3.981	16.67	14.968.566	8.09
Negotiated (Article 21c)	Tendering	297	1.24	9.527.270	5.15
Product Procurement		65	0.27	166.890	0.09
Construction Work		180	0.75	9.226.427	4.99
Service		52	0.22	133.953	0.07
Negotiated (Article 21e)	Tendering	5	0.02	98.233	0.05
Product Procurement		2	0.01	2.595	0.00
Construction Work		3	0.01	95.638	0.05
Negotiated (Article 21f)	Tendering	13.443	56.30	6.141.163	3.32
Product Procurement		7.879	33.00	3.707.824	2.00
Construction Work		5.564	23.30	2.433.339	1.32
Grand Total		23.878	100	184.985.151	100

According to the results in Table 5, 42.22% of procurements conducted through the negotiation procedure were realized under Article 21b, while 56.30% were conducted under Article 21f. When evaluated in terms of amount, it is observed that 91.34% of the total amount of procurements conducted through the negotiation procedure is allocated to procurements under Article 21b, and 5.15%

to procurements under Article 21c ("Public Procurement Monitoring Report 2022", 2023).

Table 6: Distribution of Procurements Conducted under Law No. 4734 through Negotiation Procedure According to Negotiation Articles

Article / Procedure	Tendering	Number of Procurements	%	Amount (1000 TL)	%
Negotiated (Article 21a)	Tendering	20	0.25	586.809	0.15
Product Procurement		9	0.11	31.526	0.01
Construction Work		9	0.11	507.964	0.13
Service Procurement		2	0.02	47.320	0.01
Negotiated (Article 21b)	Tendering	3.637	45.36	387.367.824	97.51
Product Procurement		1.021	12.73	7.124.595	1.79
Construction Work		939	11.71	366.805.011	92.33
Service Procurement		1.677	20.92	13.438.218	3.38
Negotiated (Article 21c)	Tendering	99	1.23	5.773.331	1.45
Product Procurement		26	0.32	90.233	0.02
Construction Work		43	0.54	5.501.327	1.38
Service Procurement		30	0.37	181.770	0.05
Negotiated (Article 21e)	Tendering	1	0.01	267.750	0.07
Service Procurement		1	0.01	267.750	0.07
Negotiated (Article 21f)	Tendering	4.261	53.14	3.269.820	0.82
Product Procurement		2.415	30.12	1.921.545	0.48
Service Procurement		1.846	23.02	1.348.275	0.34
Grand Total		8.018	100.00	397.265.535	100.00

According to the results presented in Table 6, 45.36% of the procurements through the negotiation procedure were carried out under the provisions of 21b, while 53.14% were conducted under the provisions of 21f. When evaluated in terms of amount, it is observed that 97.51% of the total amount of procurements through the negotiation procedure was allocated to purchases falling under 21b,

and 0.82% to those falling under 21f ("Public Procurement Monitoring Report for the Period 01.01.2023-30.06.2023", 2023).

As evident from the Public Procurement Statistics Reports, the provisions of Article 21, paragraph 1, subparagraphs (b), (c), and (f) of Law No. 4734 play a significant role in the public procurement process. The frequent use of the negotiation procedure in the public procurement process, instead of the dominant procurement procedures such as the open tender procedure and the procedure among certain bidders, raises concerns about the applicability of principles such as transparency, competition, public scrutiny, and the principle of meeting needs under suitable conditions.

On the other hand, the frequent use of the negotiation procedure without conducting necessary research by the administration in cases where the technical and financial characteristics of the subject of procurement cannot be clearly determined due to the unique nature and complexity of the procurement of goods or services and construction works can damage the trust of individuals in the government. In cases where the procurement process is not transparent, various forms of corruption can arise under such circumstances.

Article 4 of Law No. 4734 defines direct procurement as "the method in which the needs can be directly procured by discussing the technical details, methods of implementation, and, in certain cases, the price with the invited bidders." Article 22 of the same law regulates the conditions for the direct procurement method as follows:

"In the following cases, needs can be directly procured without making an announcement and without obtaining a guarantee:

a) Determination that the need can only be met by a single real or legal person.

b) The existence of a special right related to the need of only one real or legal person.

c) For the provision of goods and services necessary for ensuring compatibility and standardization with existing goods, equipment, technology, or services, the first purchase is made from the real or legal person with whom a contract is concluded, and this is based on contracts that will not exceed a total duration of three years.

d) Needs within the metropolitan municipality boundaries of the administrations amounting to fifteen billion Turkish Liras (For the year 2024, effective as of February 1st, 622.756.00 TL) and not exceeding five billion Turkish Liras (For the year 2024, effective as of February 1st, 207.453.00 TL) for other administrations, including procurement for accommodation, travel, and subsistence within the scope of representation and entertainment activities.

e) Acquisition or leasing of immovable property suitable for the needs of the administrations.

f) Purchase of drugs, vaccines, serums, anti-serums, blood and blood products, orthopedic, prosthetic, and other medical consumables that can be determined according to the patient during application, which are uneconomical to stock due to their specificity

and must be used within a certain period or will be used in emergencies, as well as purchases of test and examination consumables.

g) Service procurements to represent and defend the administrations within the scope of disputes to be resolved through international arbitration.

h) Service procurements for legal services from Turkish or foreign nationals or law firms for disputes related to lawsuits foreseen to be resolved through international arbitration and for the registration of intellectual and industrial property rights at national and international organizations.

1) Service procurements related to the duties of the Turkish Employment Agency listed in the third and fourth paragraphs of Article 3 of Law No. 4904 dated 25/6/2003 and the duties listed in the seventh paragraph of Article 48 of the Unemployment Insurance Law No. 4447 dated 25/8/1999.

i) Purchase of watermark ballot paper and watermark envelope paper to be used for the needs of the Supreme Election Board during the periods of the election of the President by the public, the submission of laws on constitutional amendments to a public vote, general and by-elections for deputies, general and by-elections for local governments including neighborhood mukhtar and elder councils, and the purchase of all kinds of election materials for foreign elections, election expenses of provincial election board presidencies, the purchase of ballot paper printing services by provincial election board presidencies.

In procurements made under this article, needs are provided by conducting a price survey in the market without the obligation to establish a procurement commission and search for the qualification criteria mentioned in Article 10, assigned by the person or persons authorized by the procurement authority."

In order to determine whether public procurements carried out through direct procurement deviate from the fundamental principles dominating the public procurement process, it is necessary to calculate the quantity and monetary magnitude of the procurements made through this method within public procurement (Yaşın, 2014).

Table 7: Distribution of Procurements Made through Direct Procurement According to the Type of Procurement

Procurement Type	<u>Public Procurements</u> <u>(Quantity)</u>		<u>Public Procurements</u> <u>Amount (1000 TL)</u>	
	Year 2022	%	Year 2022	%
Product Procurement	713.908	69.36	26.403.239	65.27
Construction Work	29.999	2.91	2.298.468	5.68
Service Procurement	284.800	27.67	11.714.141	28.96
Consultancy Service Procurement	644	0.06	34.202	0.08
Total	1.029.351	100	40.450.050	100

According to the Public Procurement Statistics Report mentioned in Table 7, it was announced that the total amount of public procurements made through direct procurement for the year 2022 was 40.450.050.000 TL. In 2022, the result information sent to the Public Procurement Authority for procurements made through direct procurement shows that 69.36% in terms of quantity were for the purchase of goods, 2.91% for construction works, 27.67% for service procurement, and 0.06% for consultancy service

procurement. When evaluated in terms of amount, during the relevant period, 65.27% of the procurements were for the purchase of goods, 5.68% for construction works, 28.96% for service procurement, and 0.08% for consultancy service procurement ("Public Procurement Monitoring Report 2022", 2023).

Table 8: Distribution of Procurements Made through Direct Procurement According to the Type of Procurement

Tendering Type	Number	%	Amount (1000 TL)	%
Product Procurement	297.378	69.11	19.779.299	65.79
Construction Work	10.043	2.33	1.887.087	6.28
Service Procurement	122.615	28.50	8.360.197	27.81
Consultancy Service Procurement	249	0.06	36.415	0.12
Total	430.285	100.00	30.062.998	100.00

According to Table 8 above, the "result information sent to the Public Procurement Authority for procurements made through direct procurement for the first six months of 2023" indicates that 69.11% in terms of quantity were for the purchase of goods, 2.33% for construction works, 28.50% for service procurement, and 0.06% for consultancy service procurement. When evaluated in terms of amount, during the relevant period, 65.79% of the procurements were for the purchase of goods, 6.28% for construction works, 27.81% for service procurement, and 0.12% for consultancy service procurement ("Public Procurement Monitoring Report for the Period 01.01.2023-30.06.2023", 2023).

Table 9: Distribution of Procurements Made through Direct Procurement According to the Type of Procurement and Article of Law

Relevant Law Article for Procurement/Work	Product Procurement	Construction Work	Service Procurement	Consultancy Service Procurement	Total	%	Total Number of Procurement
Article 22/a	1.996.337	6.294	960.307	743	2.963.681	7,33	33.977
Article 22/b	522.519	3.868	1.205.535	581	1.732.502	4,28	25.565
Article 22/c	1.091.943		213.212	3.581	1.308.736	3,24	3.326
Article 22/d*	16.174.622	2.170.971	5.850.466	24.288	24.220.347	59,88	832.222
Article 22/d**	484.430		520.297		1.004.727	2,48	19.091
Article 22/e	34.882		85.134		120.016	0,30	1.388
Article 22/f	771.486				771.486	1,91	50.607
Article 22/g			71		71	0,00	4
Article 22/h			1.800	200	2.000	0,00	51
Article 22/i			63		63	0,00	2
Exemption DT	5.237.840	98.707	2.487.639	4.569	7.828.754	19,35	59.305
Out-of Scope DT	89.181	18.628	389.617	241	497.667	1,23	3.813
Total	26.403.239	2.298.468	11.714.141	34.202	40.450.050	100	1.029.351
%	65,27	5,68	28,96	0,08	100		

*1000 TL

Article 22d*: Procurements performed through financial limits.

Article 22d**: Procurements related to accomadation, travel, subsistence within the scope of representation/hosting activities.

According to the results presented in Table 9 for public procurements made through direct procurement, 59.88% constitute procurements made under Article 22/d of Law No. 4734. Following this, procurements made through direct procurement under the exception of 19.35%. When examined according to the types of procurements made through direct procurement, 65.27% of the 40.450.050.000 TL public procurement was spent on the purchase of goods, 5.68% on construction works, 28.96% on service procurements, and 0.08% on consultancy service procurements ("Public Procurement Monitoring Report 2022", 2023).

Table 10: Distribution of Procurements Made through Direct Procurement According to the Type of Procurement and Article of Law

Relevant Law Article for Procurement/Work	Amount (1000 TL)				Total	%	Total Number
	Product Procurement	Construction Work	Service Procurement	Consultancy Service Procurement			
Article 22/a	1.418.902	36.066	760.850	120	2.215.938	7,37	15.525
Article 22/b	315.342	5.279	892.922	287	1.213.830	4,04	11.051
Article 22/c	256.921	0	585.146	64	842.132	2,80	1.337
Article 22/d*	13.474.290	1.742.859	4.692.783	32.693	19.942.625	66,34	342.569
Article 22/d**	204.273	0	183.719	0	387.992	1,29	7.484
Article 22/e	21.679	0	73.422	0	95.101	0,32	670
Article 22/f	620.993	0	0	0	620.993	2,07	24.099
Article 22/g	0	0	150	0	150	0,00	2
Article 22/h	0	0	7.368	447	7.815	0,03	73
Article 22/i	0	0	2.250	0	2.250	0,01	2
Exemption DT	3.387.362	94.586	1.097.287	2.800	4.582.036	15,24	25.593
Out-of-Scope DT	79.536	8.297	64.300	4	152.136	0,51	1.880
Total	19.779.299	1.887.087	8.360.197	36.415	30.062.998	100	430.285
%	65,79	6,28	27,81	0,12	100		

*1000 TL

Article 22d*: Procurements performed through financial limits.

Article 22d**: Procurements related to accomadation, travel, subsistence within the scope of representation/hosting activities

According to the results presented in Table 10 for public procurements made through direct procurement, 66.34% constitute procurements made under Article 22/d* of Law No. 4734. Following this, procurements made through direct procurement under the exception cover 15.24% ("Public Procurement Monitoring Report for the Period 01.01.2023-30.06.2023", 2023).

As seen, in the direct procurement method, where the rates are so high and not every bidder can participate, and where there is no obligation for processes such as announcing, obtaining a guarantee, establishing a tendering commission, and searching for the qualification criteria specified in the law, it can be challenging to be informed about the procurement process, even though the procurement process. This often leads to results that are inconsistent with the transparency principle dominating the public procurement process.

Therefore, the limits of resorting to tenders through the direct procurement method, which is an alternative procurement method beyond the basic procurement procedures, should be carefully defined to prevent potential misuse and should be applied in a timely and purposeful manner, so that this method does not become a tool for abuse surpassing other procurement methods (Yaşın, 2014).

Conclusion

In today's economy, where the private sector is dominant, the effectiveness of the public market should not be overlooked. The constantly evolving and transforming concept of public service, depending on the current time and conditions, emphasizes the necessity of ensuring efficiency in the procurement process, which has its boundaries defined within the legal framework. The continuous increase in public expenditures for various reasons necessitates the optimum utilization of resources through effective public procurement.

Whether for real or apparent reasons, the continuously increasing public expenditures have necessitated the need for making expenditures at the optimum level by efficiently utilizing resources. In this context, various procurement methods are employed to achieve the goal of providing more public services with less public spending, aiming for the realization of public acquisitions that are the most suitable, highest quality, and timely solution. However, the success of these goals relies on the adherence to the fundamental principles prevalent in the law.

The effective and transparent conduct of the public procurement process, as stipulated in the Law's Article 5, including

principles such as transparency, competition, equal treatment, reliability, confidentiality, public scrutiny, meeting needs under suitable conditions and timely, and efficient use of resources, is crucial.

The concept of procurement, which means the pre-determined rules for performing a task within the process, is a critical issue from the perspective of both the administration that procures and the revenue-generating aspect, making it a subject that needs to be handled with meticulous attention. Procurements and contracts signed in a fair, transparent, reliable environment, adhering to the principles of the law, will have a positive impact on the budget.

Through procurement processes, which also constitute a country's globally outward-facing aspect, support is provided for the development of international trade and for attracting investments into the country. Considering the multifaceted nature of procurement methods and acknowledging the significant role of the government in the economy, effective, efficient, reliable, and transparent acquisitions can be achieved. However, all these can only be possible with the existence and applicability of the fundamental principles mentioned in the implementation of procurement processes.

The effective oversight of both the administration and the bidder/contractor depends on adhering to the principles prevalent in procurement. Therefore, ensuring whether individuals fulfill their obligations will be monitored primarily through transparency, a principle connected to public scrutiny. The adherence to principles is crucial to avoid irregularities, and parties aware of the potential consequences of non-compliance with these principles will be more

inclined to ensure the integrity of the procurement process from its initial stages to the final stages.

Although not explicitly stated as a tender method in the law, the extensive use of direct procurement in public acquisitions, beyond the exceptions, can significantly erode public trust in the government. Especially when direct procurement is chosen instead of situations where a tender is required, it should be carefully assessed whether resorting to this method constitutes an offense for public officials, as it may prevent the incurrence of public losses and safeguard the public interest.

Similarly, the administration's frequent use of the negotiation procedure to save time, especially the broad interpretation of "unforeseen events by the administration," may violate the transparency principle in practice, which is one of the fundamental principles of the procurement process. In this context, imposing the obligation of advertisement on all the conditions related to the procurement method through negotiation may help to some extent in preventing arbitrary behavior by the administration.

References

Akdoğan, A. (2011), “Kamu Maliyesi”, Fourteenth Printing, Gazi Kitabevi, Ankara.

Arslan, A. (2015), “Yeni Kamu Mali Yönetimi”, Second Printing, Hermes Matbaacılık, Ankara.

Arslan, A. (2016), “Temel Kamu İhale Bilgisi”, Second Printing, Hermes Matbaacılık, Ankara.

Danıştay. 13. Dairesi, Esas No.: 2007/1724, Karar No.: 2010/1168, T. 10.02.2010.

Danıştay 13. Dairesi, Esas No.: 2009/4101, Karar No.: 2010/8217, T. 03.12.2010.

Egeli, H., Özen, A. (2005), “Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Vergi Sorunları Dergisi, February (197): 161-188.

İnan, A. (2016), “İhale Hukuku Ders Notları”, Fourth Printing, Öztepe Matbaacılık, Ankara.

Kamu İhale Kurulu Kararı, Karar No.: 2016/UH.II-2428 Toplantı No.: 2016/054, T. 05.10.2016.

Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları İzleme Raporu 2022, 2023,
https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2022_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf, Erişim Tarihi: 18.01.2024.

Methibay, Y. (2014), “Harcama Hukuku”, Orion Kitabevi, Ankara.

Özkan, G. (2014), “Danıştay Kararları Işığında Kamu İhale Hukukuna Hakim olan Temel İlkeler”, Yetkin Yayınları, Ankara.

Yaşın, M. (2014), “KİK ve Yargı Kararları Işığında Soru ve Cevaplarıyla Kamu Alımlarında Doğrudan Temin Usulü”, Bekad Yayınları, Antalya.

Yüksel, C. (2005), “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik”, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 2, İstanbul.

