T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI

TÜRKİYE'DEKİ BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATI OLUŞUMUNA ETKİLERİ

Nilay AKBULUT

Danışman
Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR

MANİSA-2017

T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI

TÜRKİYE'DEKİ BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATI OLUŞUMUNA ETKİLERİ

Nilay AKBULUT

Danışman
Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR

MANİSA-2017

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 06/06/2017 ve 18/1k3 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 9. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Nilay AKBULUT 'un ***"Türkiye'deki Baskı Gruplarının Vergi Mevzuatı Oluşumuna Etkileri"*** Konulu tezi incelenmiş ve aday 03/07/2017 tarihinde saat 13.30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 30 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna	☒	OY BİRLİĞİ	☒
DÜZELTME yapılmasına	* ☐	OY ÇOKLUĞU	☐
RED edilmesine	** ☐	ile karar verilmiştir.	

* Bu halde adaya 6 ay süre verilir.

** Bu halde adayın tez konusu ve/veya danışmanı değiştirilebilir.

BAŞKAN

Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR

ÜYE

Prof. Dr. Tülin CANBAY

ÜYE

Doç. Dr. Alaf ÖZEN

	Evet	Hayır
Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	☐	☐
Tez, mutlaka basılmalıdır.	☐	☐
Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.	☐	☐
Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.	☒	☐
Tez, basımı gereksizdir.	☐	☐

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "Türkiye'deki Baskı Gruplarının Vergi Mevzuatı Oluşumuna Etkileri" adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

03/ 07/2017

Nilay Akbulut

N.A

ÖZET

TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATI OLUŞUMUNA ETKİLERİ

Temsili demokrasinin getirdiği katılım sorunlarının aşılmasında faaliyet gösteren baskı grupları, halk katmanlarının gruplar aracılığıyla yönetime katkıda bulunmasını sağlarlar. Çünkü; tek başına birey, kendi potansiyeli olmasına rağmen, teşkilatlı ve organize bir grup haline gelmedikçe, etkili bir güç olma ihtimali fazla değildir. Baskı grupları, dahil olduğu amaç çerçevesinde, temsil ettiği topluluklara aktivite kazandırır ve siyasal sisteme yönelik talepte bulunmalarını sağlar.

Baskı grupları, dünyadaki her ülkede ve toplumun her kesiminde yıllardan beri var olmuşlardır. Her ülkenin siyasi ve sosyal yapısına göre farklılık göstermelerine rağmen baskı gruplarının var olmalarının ortak amacı ekonomik çıkarlara sahip olma isteğidir. Ekonomik çıkarlara sahip olmak amacıyla siyasal partilerle etkileşime girerler ve onları etkileri altına alabilmek için bir takım baskı metotları uygularlar. Baskı grupları; siyasal partileri etkileyebildiği gibi, aynı zamanda siyasal partilerden de etkilenebilirler.

Çalışmamızın amacı, baskı gruplarını ayrıntılı bir şekilde incelemek ve baskı gruplarının vergi kanunlarının çıkarılması aşamasına nasıl etki ettiğini göstermektir. İki ana bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde; baskı gruplarının tanımı yapılmış, diğer gruplarla karşılaştırılmış, sınıflandırılması, uyguladıkları baskı metotları ve siyaset ilişkisine yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde; baskı gruplarının kamu ekonomisi ile ilişkileri ve baskı gruplarının, Türkiye'de vergi mevzuatı oluşumuna örnekleri incelenmiştir.

Anahtar kelimeler: Baskı grupları, çıkar grupları, vergi, vergi mevzuatı, siyaset.

ABSTRACT

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

Pressure groups that working to overcome the participation problems lead by the representive democracy, would help peoples layers contribute to management through groups. Because individual alone has no chance being effective power, if they are not involved in a group even if he has own potential. Pressure groups, with its own purpose; brings activity to the communities represented by and provides a requisition.

Pressure groups exist in every country in the world and everywhere in society for years. Although the political and social structure is different, common goal of pressure groups is economic interests. They interact with political parties in order to have economic interests and exert pressure methods to be able to influence. As well as pressure groups influences on political parties, they are influenced by political parties.

Purpose of the study is making definition pressure groups in detail and show how it works ın the process of making tax laws. In the first part of the study consisting of two main contain definion of pressure groups, comparing with other groups, clasifing, pressure methods and political relation. In the second part of the study; relation of pressure groups with the puplic economy an examples of tax legistation in Turkey have been analyzed.

Key words: Pressure groups, ınterest groups, tax, tax legislation, politics

TEŞEKKÜR

Çalışmamın her aşamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleri ile bana yol gösteren danışman hocam Sayın Prof. Dr. Ramazan Gökbunar'a, bugünlere gelmemde emeği geçen diğer tüm hocalarıma; çalışmam sırasında yardımlarını esirgemeyen tüm arkadaşlarıma ve öğrenim hayatım boyunca beni maddi ve manevi olarak destekleyen, hep yanımda olan aileme yürekten teşekkür ederim.

NİLAY AKBULUT

Manisa 2017

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

BASKI VE ÇIKAR GRUPLARI: TANIMI, TİPOLOJİLERİ, ETKİNLİĞİ VE ETKİLEME ALANLARI

I. BASKI VE ÇIKAR GRUPLARININ TANIMI VE ORTAYA ÇIKIŞI 3
A. Çıkar ve Baskı Grupları Kavramlarının Tanımları 3
1. Çıkar Grupları 4
2. Baskı Grupları 5
a. Dolaylı Baskı Grupları 10
b. Lobi ve Lobicilik 11
B. Baskı Gruplarının Ortaya Çıkışı 14
II. BASKI GRUPLARIYLA İLGİLİ BAŞLICA TEORİK YAKLAŞIMLAR VE BASKI GRUPLARININ DİĞER GRUPLARLA KARŞILAŞTIRILMASI 16
A. Baskı Gruplarıyla İlgili Başlıca Teorik Yaklaşımlar 17
1. Geleneksel Yaklaşım 17
2. Kurumsal Yaklaşım 17
3. Modern Yaklaşım 18
4. Diğer Yaklaşımlar 19
B. Baskı Gruplarının Diğer Gruplarla Karşılaştırılması 20
1. Baskı Grupları ve Çıkar Grupları 20
2. Sivil Toplum Kuruluşları ve Baskı Grupları 21
3. Siyasi Partiler ve Baskı Grupları 22
4. Lobiler ve Baskı Grupları 24
5. Medya ve Baskı Grupları 26
III. BASKI GRUPLARININ SINIFLANDIRILMASI 28
A. İç Yapısı Bakımından Baskı Grupları 29
1. Kitle Baskı Grupları 29
2. Kadro Baskı Grupları 30
B. Kurumlaşmalarına Göre Baskı Grupları 31
1. Anomik Gruplar 31
2. Örgütlenmiş Gruplar 32
3. Teşkilatlanmamış Gruplar 32
4. Kurumsal Gruplar 33
C. Profesyonel (Mesleki) Baskı Grupları 34

1. İşveren Birlikleri 35
2. İşçi Kuruluşları 35
3. Tarım Sektöründeki Birlikler 36
D. İdeolojik Baskı Grupları 37
1. Dinsel Gruplar 38
2. Özel Amaçlı Gruplar 39
3. Fikir Dernekleri ve Kulüpleri 39
E. Diğer Baskı Grupları 40
1. Kamu Kesimindeki Baskı Grupları 40
a. Yargı Organları 40
b. Yasama ve Yürütme Organları 40
c. Üniversiteler 41
d. Bürokrat ve Teknokrat Gruplar 41
e. Ordu 42
2. Yabancı Baskı Grupları 43
3. Medya 43
IV. BASKI GRUPLARININ ETKİNLİĞİNİ BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE UYGULADIKLARI BASKI METODLARI 44
A. Baskı Gruplarının Etkinliğini Belirleyen Faktörler 44
B. Baskı Gruplarının Uyguladıkları Baskı Metotları 47
V. BASKI GRUPLARI – SİYASET İLİŞKİSİ VE ETKİLEME ALANLARI 51
A. Baskı Gruplarının Siyasi Partilerle Olan İlişkileri 51
1. Baskı Gruplarının İktidar Partisi ile İlişkisi 51
2. Baskı Gruplarının Diğer Partilerle İlişkisi 52
B. Baskı Gruplarının Siyasetle Olan İlişkisi 54
C. Baskı Gruplarının Etkileme Alanları 55
1. Baskı Grubunun Yasama Alanına Etkisi 55
2. Baskı Grubunun Yürütme Alanına Etkisi 56
3. Baskı Gruplarının Yargı Alanına Etkisi 57

İKİNCİ BÖLÜM

BASKI GRUPLARI KAMU EKONOMİSİ İLİŞKİSİ VE TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATI OLUŞUMUMA ETKİLERİ

I. VERGİLEMEDE MÜDAHALECİLİK VE BASKI GRUPLARI 58

II. BASKI GRUPLARI KAMU EKONOMİSİ İLİŞKİSİ 61

A. Baskı Gruplarının Kamu Mal ve Hizmetlerine Olan Talebi 61

B. Baskı Gruplarının Politik Karar Alma Sürecindeki Etkileri 62

1. Politik Karar Alma Süreci 62

2. Politik Karar Alma Sürecini Etkileyen Faktörler 62

3. Türkiye'deki Durum 64

C. Baskı Gruplarının Araçları ve Amaçları Açısından Etkileri 66

D. Baskı Gruplarının Gelişimi 68

1. 1980 Öncesi İlişkiler 68

2. 1980 Sonrası İlişkiler 71

III. TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATININ OLUŞUMUNA ETKİLERİ 73

A. Vergilendirme Yetkisi 73

B. Kanunların Hazırlanışı ve Kanunlaşma Süreci 75

C. Baskı Gruplarının Kanunların Oluşumuna Etkileri 76

D. Baskı Gruplarının Kanun Hükmünde Kararnamelerin Oluşumuna Etkileri 78

E. Baskı Gruplarının Tüzüklerin ve Yönetmeliklerin Oluşumuna Etkileri 78

IV. TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARININ KANUNİ DÜZENLEME EKSİKLİKLERİNE İLİŞKİN YAPMIŞ OLDUĞU ETKİLER 79

A. Baskı Gruplarının Vergilendirme Açısından Etkileri 79

1. Baskı Gruplarının Tarım Kazançlarının Vergilendirilmesindeki Kanuni Düzenlemelere Etkileri 79

2. Baskı Gruplarının Servet Beyanı Düzenlemeleri Üzerindeki Etkileri 81

3. Baskı Gruplarının Katma Değer Vergisi Uygulaması Üzerindeki Etkileri 82

B. Baskı Gruplarının Mali Yük Açısından Etkileri 83

1. Sporcuların ve Spor Kulübü Lobilerinin Mali Yüklerinin Azaltılması Üzerindeki Etkileri 83

2. Hukukçuların Lobisinin Mali Yüklerinin Azaltılması Üzerindeki Etkileri 84

3. Baskı Gruplarının Yeminli Mali Müşavirlik Müessesesi (YMM) Üzerindeki Etkileri 85

4. Baskı Gruplarının Mali Aflarda Politik Etkileri 85

C. Baskı Gruplarının Cezalar Açısından Etkileri 88

1. Baskı Gruplarının Vergisini Ödemeyenlerin Teşhiri Uygulaması Üzerine Etkileri 89
2. Baskı Gruplarının Kaçakçılıkta Hapis Cezası Uygulaması Üzerindeki Etkileri.....89
D. Baskı Gruplarının Menkul Sermaye Açısından Etkileri 90
1. Rantçılar İle Bankacılar Lobisini Menkul Değerler, Mevduat, Reponun Vergi Dışı Bırakılması Üzerindeki Etkileri.....90
SONUÇ 92
KAYNAKÇA 95

GİRİŞ

Çağdaş temsili demokrasilerde, tercihlerini daha etkin bir şekilde açıklayamamak ve katılım maliyetlerinin tek başına üstesinden gelememek, ortak çıkarlara sahip kişilerin bir araya gelmesine neden olur. Çünkü tek bir birey daha büyük tercih açıklama maliyetine katlanması gerekir ve tercihini daha az etkin bir şekilde açıklar. Ortak çıkara sahip bireylerle işbirliği yapması halinde sağlayacağı fayda onu gönüllü olarak bir gruba katılmaya yöneltir.

Ortaklaşa çıkarlara sahip bireylerin oluşturduğu grupların siyasi hayat üzerindeki etkileri en eski çağlardan beri her toplumda görülür. Kuvvetleri, çeşitli toplumların siyasal yapısına ve örgütlenme dercesine göre faklılık gösteren, belirli çıkarlar etrafında birleşen birlikler, her sosyal yapıda siyasal partiler ve kamu kuruluşları kadar köklü bir yer tutarlar. Bu şekilde ortak çıkarlara sahip, bu çıkarlar sınırlarında uzmanlaşmış, siyasi yönetimden yine bu çıkarları hedef göstererek talepte bulunan gruplara çıkar veya baskı grupları denir.

Çıkar grupları ve baskı grupları sık sık birbirleriyle karıştırılan kavramlardır. Bu iki kavram arasında keskin hatlarla ayrım yapmak pek mümkün değildir. Çıkar grupları, ortak sosyal veya ekonomik çıkarlar etrafında organize olmuş ve bu çıkarlar dahilinde siyasi yönetimden taleplerde bulunan gruplardır. Baskı gruplarının farkı ise, kanuna ve idareye etki etme faaliyetlerinin olmasıdır. Dolayısıyla baskı grupları, siyasi iktidarı ele geçirmeye çalışmaksızın, ancak yasama, yürütme, yargı organlarını etkilemeye çalışan bilinçli ve örgütlü çıkar gruplarıdır. Çıkar grupları isteklerini elde etmek için idareye etki etme durumunda baskı grubuna dönüşürler. Meynaud bu konuda "birçok çıkar grupları vardır ki eğilimleri bakımından hükümet çevrelerinden uzak görünürler. Bununla birlikte sırası geldiğinde bunların herhangi bir baskı grubu haline dönüşebileceklerini uygulama da görülmüştür" şeklinde bahseder.

Baskı gruplarının yasama, yürütme ve yargı organlarını etkileme çabalarının altında yatan ana sebep ekonomik çıkarlardır. Siyasal karar merkezlerini etkileyerek kendi çıkarlarını maksimize eden baskı grupları siyasi partilerle çeşitli etkileşimlere girerler. Bu etkileşimler; siyasi partilere yardımcı olmak şeklinde olabileceği gibi, siyasi partilere yol göstericilik yapmak şeklinde de olabilir. Aynı şekilde baskı grupları da siyasal karar merkezlerinden etkilenebilirler ve siyasal karar merkezleri baskı gruplarını kamuoyu ile kendi aralarında aracı olarak kullanabilirler.

Siyasal karar alma merkezleri ve baskı grupları arasındaki ilişki her ülkenin siyasi ve sosyal yapısına göre farklılık gösterir. Aralarında kurulan bu ilişki açık veya örtülü bir şekilde olabilir. Baskı grupları siyasi partilerin bıraktığı boşlukları doldurabilir ve onları etkileyebilir. Baskı grupları siyasi partileri etkileyebildiği gibi, siyasi partiler de baskı gruplarını etkileyebilir. Ancak baskı grupları siyasal partiler

üzerinde etkinlik gösterirken asla bir siyasal partinin yerini almaya çalışmazlar. Baskı grupları kamuoyunun aydınlatılmasında, temel hak ve özgürlüklerin korunmasında faaliyet gösterir fakat siyasal partilerin yaptığı şekilde ulusal ya da mahalli seçimlerde kendi adına aday göstermek, parlamentoda temsilci bulundurmak gibi özelliklere sahip değildir.

Baskı grupları; siyasi partileri, kamuoyunu, diğer kurumları ve hatta yasama, yürütme, yargı organlarını da etkileme faaliyetlerinde bulunabilirler. Çalışmamızın amacı, baskı grubu özelliği gösteren grupların maliye alanında özellikle vergi politikaları ile ilgili kanuni düzenlemeler üzerinde ne şekilde etkide bulunduğu ve bunun Türkiye sınırları içerisindeki etkilerini gözlemlemektir. Bu etkiler ele alınırken, eski ve günümüz uygulamalarından etkili olan örneklerin incelenmesine özen gösterilmiştir.

Tez iki ana bölümden oluşacaktır. Birinci bölümde baskı gruplarının tanımı, diğer gruplarla karşılaştırılması, farklı kriterlere göre sınıflandırılması, grupların siyaset ilişkisi ve etkileme alanları üzerinde durulacaktır.

Tezin ikinci bölümünde ise, baskı gruplarının kamu ekonomisi ilişkisi ve maliye politikalarını nasıl etkiledikleri incelenmekle birlikte, Türkiye'de baskı gruplarının kendi çıkarlarına uygun olarak vergi politikaları üzerine yaptığı düzenlemelerden derlediğimiz örnekler ortaya konulacaktır. Tarım kazançlarının vergilendirilmesi, servet beyanı, yeminli mali müşavirlik müessesesi, mali aflarda politik etki, vergisini ödemeyenlerin teşhiri, kaçakçılıkta hapis cezası, katma değer vergisi gibi konularda baskı gruplarının etkinliği incelenecektir. Menkul değerler, mevduat, reponun vergi dışı bırakılması ve rantçılar ile bankacılar lobisi, sporcu ve spor kulüpleri lobisi, hukukçuların lobisi tezimizdeki diğer örneklerdir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BASKI VE ÇIKAR GRUPLARI: TANIMI, TİPOLOJİLERİ, ETKİNLİĞİ VE ETKİLEME ALANLARI

Bu bölümde baskı ve çıkar grupları detaylı bir şekilde ele alınacak, bu gruplar hakkında bilgi verilecektir. Bu iki kavramı daha anlaşılır kılmak amacıyla farklılıkları ve benzerlikleri ortaya konulacak ve teorik yaklaşımlarına yer verilecektir. Baskı gruplarının türleri, etkinliğini belirleyen faktörler, uyguladıkları baskı metotları ve etkileme alanlarından bahsedilecektir.

I. BASKI VE ÇIKAR GRUPLARININ TANIMI VE ORTAYA ÇIKIŞI

Bu başlık altında baskı ve çıkar gruplarının literatürdeki tanımları ele alınacak ve bu kavramların ortaya çıkışı üzerinde durulacaktır.

A. Çıkar ve Baskı Grupları Kavramlarının Tanımları

Çağdaş temsili demokrasilerde siyasi partilerin kazanacakları oy sayısını arttırmak için birbirleriyle rekabet etmeleri, ortak çıkarlara sahip kişilerin bir araya gelmesine neden olmuştur (Savaş, 1993: 10). Çıkar ve baskı grupları en eski çağlardan beri toplumda varlığını sürdürmektedir. Fakat bu organize grupların devasa rakamlara ulaşması ve etkilerinin yadsınamayacak derecede çoğalması yirminci yüzyıla ait bir gözlemdir. Bu gelişmenin nedenleri başta uzmanlaşmak, iş bölümü ve artmaya devam eden üretim dağılımının neden olduğu menfaat farklılaşmasıdır. Uzmanlaşmanın karşılıklı dayanışmayı gerektirdiği ve dayanışmanın da kaçınılmaz olarak sürtüşmeye neden olduğu düşünülürse yirminci yüzyılın çekişmeli modern toplumlarında baskı gruplarının belirli çıkarları savunmadaki tedbirleri daha iyi anlaşılır (Yücekök, 1987: 68).

Çıkar ve baskı grupları ne kadar birbirleriyle ilgili kavramlar olsa da bu iki kavramı birbirlerinin farklarını gözeterek anlatmak gerekir. Çıkar grupları ile baskı grupları farklı şeylerdir. Baskı grubu ile çıkar grubu arasında temel bakımından bir ayrım olmasa bile, sosyal ve siyasi hayattaki yerleri ve etkileri yönüyle birbirlerinden ayrılmaktadır (Aybay, 272: 1961).

1. Çıkar Grupları

Çıkar (menfaat) grubu ile her çağdaş ve çapraşık yapılı toplumları aktif olan, diğer gruplardan belirli isteklerde bulunan, ortak davranışlara sahip bir topluluk anlatılmak istenmektedir. Çıkar grupları, teşkilatlı olsun veya olmasın, yani statik veya dinamik bir kimlik taşıyabildikleri gibi siyasi olan veya siyasi olmayan amaçlar da güdebilirler (Abadan, 1959: 236). Örneğin ülkemiz nüfusunun %35'ini oluşturan köylü sınıfı gerçekte teşkilatsız olan bir çıkar grubunu oluşturur. Fakat, Türkiye Kapıcılar Derneği sosyal statüye sahip teşkilatlanmış bir çıkar grubudur (Çağlar, 1997: 280). Çıkar grupları yapısı gereğiyle o kadar çeşitlilik gösterirler ki, insanlar dış görünüşleri düşünülerek bile çıkar grubu oluşturabilirler. Amerika'da zencilerin ve Kızılderililerin çıkarlarını koruma amacıyla oluşturdukları çıkar grupları buna verilebilecek dikkat çekici bir örnektir (Türköne, 2010: 334).

Çıkar gruplarının oluşumunda "Mekan" göreceli bir öneme sahiptir. Çıkar grubu oluşumunda mekanın göreceli önemi kazanılacak çıkara göre farklılık gösterir. Örneğin, çıkar grubu olarak şoför esnafını dikkate aldığımızda, ülkenin her tarafındaki şoför esnafı bu gruba dahil olarak düşünülür. Buna karşılık ülkenin herhangi bir ilçesindeki su kullanım fiyatlarının ucuzlatılmasını talep eden bir grup vatandaş da bir çıkar grubu olarak nitelendirilir (Ay, 2010: 6).

Çıkar gruplarının kendilerine özgü özellikleri olmasının yanı sıra, ortak özellikleri de vardır. Bu özellikler şunlardır (Kuzu, 1986: 72):

(I) Çıkar gruplarında şekilcilik etkilidir. Çıkar gruplarının işleyişi belirli uzmanlıklara dayandığından dolayı sofistike bir düzenlemeyi gerekli kılar. Dolayısıyla birçokları genellikle seçilmiş kişilere yetki verdiğinden dolayı geniş bir hiyerarşi meydana gelir.

(II) Çıkar gruplarında, özellikle grubun sınırları arttıkça, üyelerin grup için çalışmalarının yanı sıra, birlikte çalışmadıklarından dolayı birleştirici fonksiyonun yerine getirilmesi güçleşmektedir.

(III) Çıkar grubu üyelerinde aynı özelliklerde benzerlikler yoktur. Birlikte, üyelerinin özel hayatlarına karşı ilgileri olmamaktadır.

Kısaca; çıkar grupları, ortak maddi ve/veya manevi çıkarlar etrafında birleşmiş ve bu çıkarlar sınırlarında uzmanlaşmaya dayalı olarak örgütlenmiş, ortak çıkarları hedef alarak siyasi yönetimden talepte bulunan toplumsal gruplardır (Aktan, Ay, Çoban; 2007:4). Çıkar grupları "toplumda diğer gruplara göre bir hak iddiasında olan, ortak çıkar ve tutumlara sahip insanlardan oluşan, gönüllü üyeliğe dayalı ve siyasal nitelik taşımayan gruplar" olarak değerlendirilir (Uysal, 1998: 217).

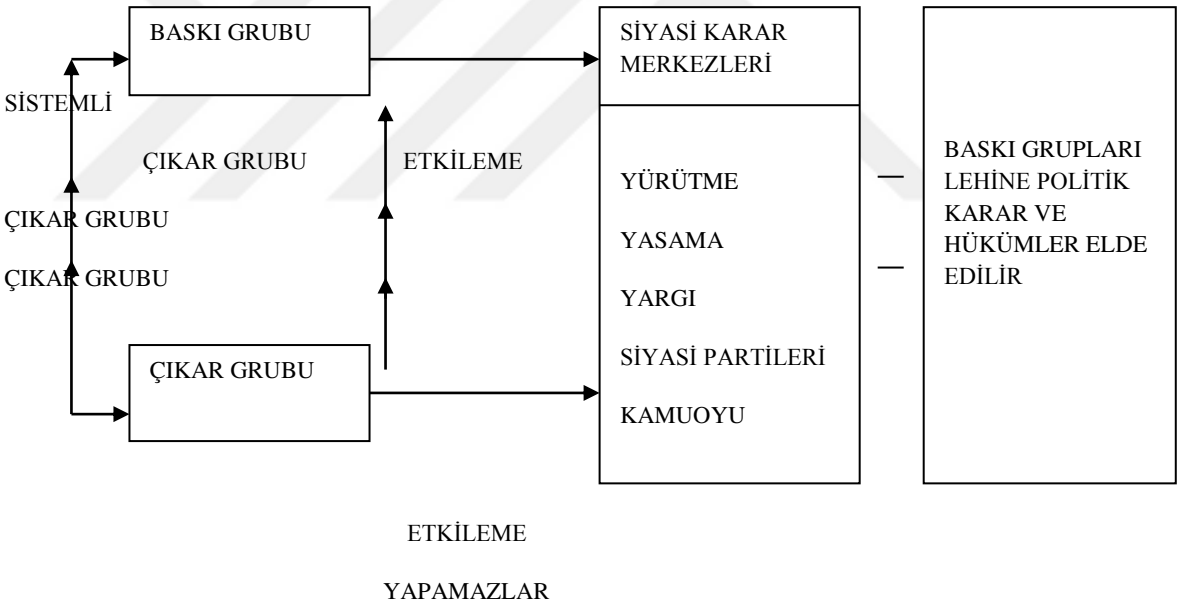
Çıkar gruplarına üye olan seçmenler; politikacılara, kendi çıkarlarına uygun düşen görüşleri benimseyip benimsemediklerine göre oy verdikleri gibi, bu siyasi partileri ve politikacıları maddi yönden desteklerler. "Kaz gelecek yerden, tavuk

esirgenmez !" felsefesi çıkar grupları ile politikacılar arasındaki ilişkinin özünü oluşturur. İlginç olan, iki tarafın karşıdan geleceği "kaz", kendi verdiğini ise "tavuk" olarak görmesidir (Savaş, 1993: 10).

Çıkar grupları yasaya ve idareye etki etmek, bazı kanunları geçirmek, bazılarını ise geciktirmek veya tümden kaldırmak, arzu ettikleri kimseleri devlet memuriyetine tayin ettirmek gibi amaçlarla örgüt kurmaya düzenli propaganda çabalarına girişmeye başladıkları anda birer baskı grubu haline gelirler. Böylece örgütlenmiş çıkar grupları; baskı grubu haline gelip düzenli propaganda amaçlarına kalkıştıkları nedeniyle, yasama ve yürütme gücüne sahip öne çıkan şahıslarla bağlantı kurmak üzere sadece bu işle ilgili memur ajanlar kullandıkları zaman, İngilizcede "lobby" denilen ve Türkçede "kanun simsarlığı" tabiri ile ifade edilen kurum meydana gelmiş demektir (Abadan, 1959: 234).

Şekil 1'de de görüldüğü üzere, çıkar grupları ve baskı grupları farklı kurumlardır fakat yukarıda anlatıldığı gibi bazı durumlarda icra ettiği fonksiyonlar gereği aynı kurumlar haline gelirler.

Şekil:1- Çıkar Gruplarının Baskı Grubu Haline Gelmesi



Kaynak: (Ay, 2010: 7).

Çıkar grubu ve baskı grubunu birbirinden ayıran bilinçlilik ve teşkilatlanmadır. Ama her ikisi de hem bir yandan iktidar üzerinde, hem "kamu görevi yapan organlar" üzerinde, hem de bir yandan da kamuoyu üzerinde ikili etki yaparlar (Aybay, 1961: 273).

2. Baskı Grupları

Günümüzde siyasal partiler dışında başka grupların da politika hayatında çalıştıkları ve siyasal kararların alınmasına etki ettikleri gözlenmektedir. Artık çok

sık kullanılan bir terimle bu gruplar "baskı grupları" olarak adlandırılmaktadır (Kapani, 2003: 192).

Baskı gruplarının varlığı bugün tüm dünyada kabul edilen bir gerçektir. Bu gruplar çoğu ülkede siyasal katılımı ve siyasal karar alma sürecini önemli oranda etkilemektedir. Buna rağmen baskı grupları, siyasal partilerin tersine, anayasalarda düzenlenmemiştir. Baskı grupları birer sosyal kontrol organıdır. Bu organlar, sanayileşme sonrası toplumun yapısal dönüşümüyle örgütlenmiştir. Günümüzde devlet etkinliğinin hemen her vatandaşın yaşayışına çeşitli yönlerde etki etmesi, siyasal partilerin her grubun sıkıntılarıyla yakından ilgilenememesi, daha sınırlı çıkarları temsil eden ve siyasal süreci etkilemeye çalışan baskı gruplarının oluşmasına yol açmıştır (Turan, 1997: 131).

Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde baskı gruplarının, siyasi partilerin belirli ve tutarlı bir programlarının olmamasından kaynaklanan kopukluğu giderdiği düşünülür. ABD'de hükümet politikasının yegane ve ana kaynağı partiler değildir. Bunun sebebi ABD'de disipline sahip olmayan parti tipinin hakim olmasıdır. Bu sebepten dolayı bir boşluk doğmakta, yöneten ve yönlendiren birilerine gereksinim duyulmaktadır. Söz konusu bu boşluk baskı grupları tarafından doldurulmaktadır, hatta siyasi düzende baskı grupları siyasi partiler kadar, ve bazen onlardan daha büyük etkilere sahip olabilmektedir (Yanık, 2001: 4-5).

Baskı grubu dilimize "Interest Groups", "Pressure Group" kelimelerinin karşılığı olarak geçmiştir. Bazı yazarların baskı grupları karşılığı olarak "güç grupları, örgütlenmiş gruplar", "siyasal gruplar" , "loby" gibi kelimelerini de kullandığı görülür (Özer, 1996: 533).

Farklı mesleklerden kişiler, çeşitli ideolojileri benimseyenler, dernekler ya da muayyen çıkarları savunmak gayesiyle bir araya gelen çıkar grupları, amaçlarını gerçekleştirmek için çeşitli etkinliklerde bulunurken bir yerde iktidarla karşı karşıya gelirler. Bu karşılaşma sonucunda iktidarı kendi işlerine yarayan kararlar almaya zorlarlar diğer değişle onlara baskı yaparlar (Akad, 1976: 84; Tezcan, 2013: 5). Baskı grupları ekonomik, ideolojik, sosyal, siyasal, ahlaki, kültürel veya çevresel konularda, kendi çıkarlarını korumak amacıyla toplanmış ve siyasi iktidarı ele geçirmeye çalışmaksızın, fakat yasama organının siyasi karar alma sürecine etki etmeye çalışan, örgütlenmiş, bölgesel, ulusal, veya uluslar arası boyuttaki gruplar alır (Ay, 2010: 8; Tezcan, 2013: 5).

"Bilinçli ve örgütlü bir çıkar grubu" olarak tanımlanan baskı grubu, etkileme olayına ve temeline dayanır. Etkileme ortaklaşa bir "çıkar" bir çevrenin ya da bir grubun namına yapılır. İktidardan bazı faydalar elde etme arzusu biçiminde görülür, arzu siyasallaşır, siyasal çıkar haline gelir.

Baskı grupları, politik görüşlerinde aynı ortak çıkarı hedefleyen seçmenlerin bir araya getirilmesidir. Baskı grupları üyelerinin görüşleri farklı olabilir veya üyelerin oy verme kabininde kullandıkları oy kendilerine özel olabilir ancak baskı

grubu üyeleri her daim birbirleriyle işbirliği yapmaya teşvik edilir (Grossman, Helpmen; 2002: 51-52).

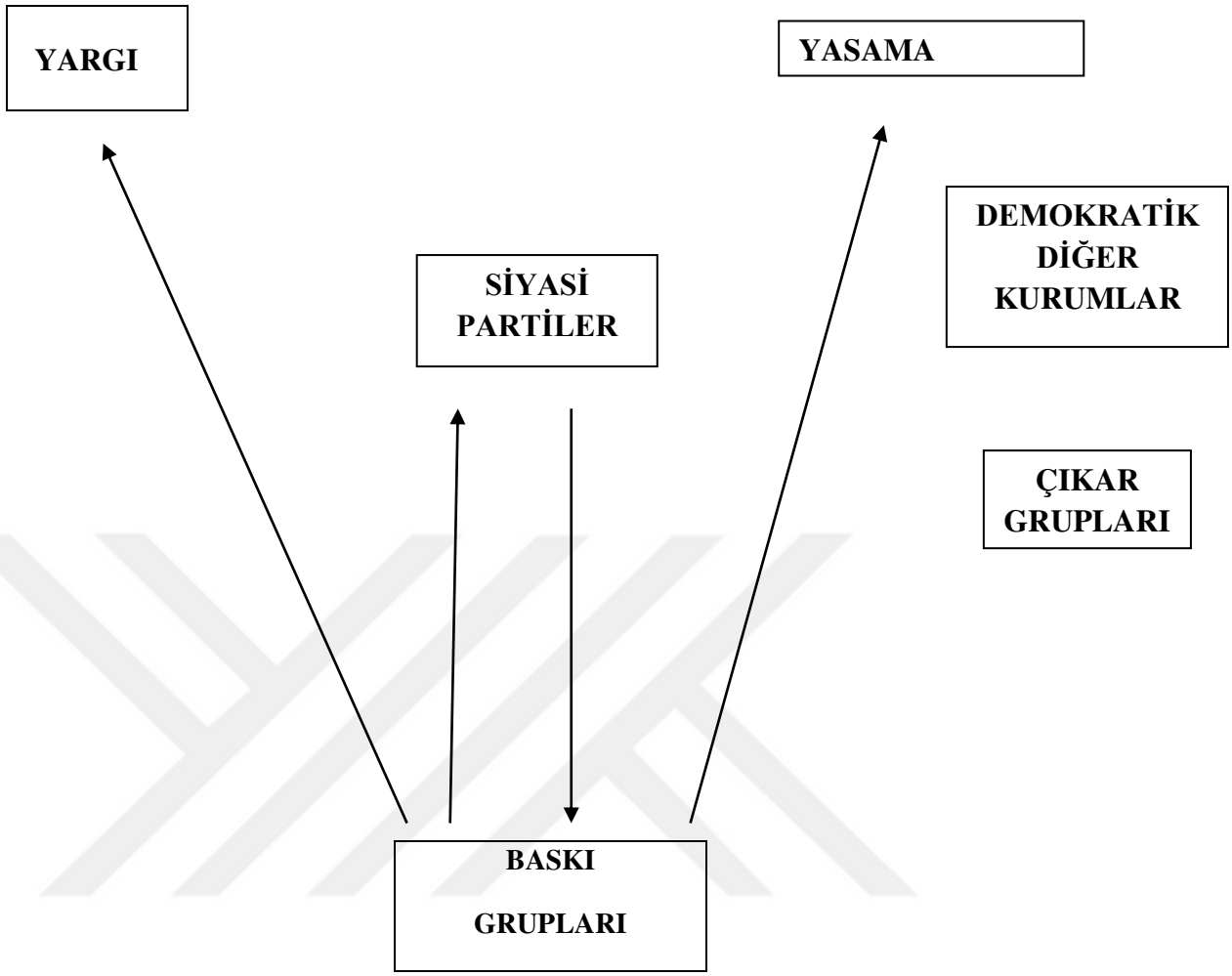
Tarihsel süreçte, iş bölümü ve uzmanlaşma neticesinde kısa bir süre sonra ortaya çıkar temeline dayalı çeşitli meslek teşkilatları baş göstermeye başlamıştır. Bu teşkilatlar, çıkar etmenine dayanan baskı gruplarının temelini oluşturmuşlardır (Özalp, 2008:37). Jones ve Kavanagh, sanayileşmeyle birlikte 19. yüzyılda işçilerin ve işverenlerin teşkilatlanmaya başladıklarını ve bunun günümüz baskı gruplarının temellerinin oluşturduğunu düşünmektedir (Göksu & Bilgiç, 2003: 2).

Çoğulcu demokrasinin gerçek anlamda uygulandığı toplumlarda, kişiler teşkilatlanmış insan toplulukları aracılığıyla sürekli bir şekilde siyasi iktidara yön verirler. Bu şekliyle baskı grupları kişilere kamusal yaşama katılma olanağı sağlayan araçlardan birisini oluşturur (Kitapçıoğlu, 2013: 385). Örneğin; yapılan bir ankette Türkiye'de yapılan vergi sistemi değişikliklerinde vatandaşların fikrinin hiç alınmadığı, özellikle siyasilerin, büyük şirketlerin ve baskı grupları ve medyanın etkisinin olduğu üzerine toplumda yaygın bir düşünce yer ettiği ortaya çıkmıştır (Altuğ, 2010: 76).

Baskı grupları, bir anlamda toplumun çıkarları anlamına gelen, grubun çıkarlarını siyasal otoriteye iletmekte etkinlik gösterirler. Baskı grupları halkın yönetime katılmasında, temsili demokrasinin getirdiği katılım sorunlarının aşılmasında önemli görev yüklenmektedirler. Baskı gruplarına katılanlar, isteklerinin daha iyi temsil edileceğinin düşüncesindedirler. Baskı grupları halkın isteklerini, ihtiyaçlarını siyasal otoriteye, hükümete ileten, yani yönetime yasallığını kazandıran plüralist gruplar olarak görülmektedir (Kara, 2007: 7).

Şekil 2'de, baskı gruplarının demokrasi içinde, demokrasinin diğer kurumlarıyla hangi şekilde bir ilgisi olduğu yansıtılmıştır. Şekilden de görüldüğü gibi baskı grupları; siyasi iktidar, yasama, yargı ve siyasal partiler ile bir ilişki içindedir. Bu ilişki, demokrasinin özelliğinden kaynaklanmakta ve halk katmanlarının gruplar aracılığıyla yönetime katılımını sağlamıştır (Ay, 2010: 9). Çünkü bireyler örgütlü ve kategorize edilmiş güç haline gelmedikçe, faal rol üstlenmeye hazır olsalar dahi, etkili olma şansları çok fazla değildir. Baskı grupları ise temsil ettikleri kitleleri her zaman dinamik tutarlar ve onlara aktivite kazandırırlar (Anık, 2002: 83). Demokraside siyasal hayat çoğulcu olduğundan, farklı etkilerin ve baskıların yönlendirilmesini sağlamak zorundadır. Seçilmiş olanlar vasıtasıyla hükümetle bağlantı kurar ve taleplerini gerçekleştirme imkanlarına sahip olur. Baskı gruplarını susturmak isteyen, faaliyetlerine engel olmak isteyen yönetimler; sonunda toplumsal patlamalara ve baskı rejimlerine sahip olurlar (Bknz; Tunaya; Kapani: 1987: 257).

Şekil: 2 – Baskı Gruplarının Demokrasi İçindeki Yeri



Kaynak: (Ay, 2010: 9).

Baskı grupları; bir takım çıkarlarını yönetenlere aktararak ve bu yönde kamuoyunu oluşturarak siyaset sahnesinde sürekli rol oynarlar. Günümüz ekonomik yapısının doğal bir görünümündeki gruplar, grubun ihtiyaçlarını en kısa yoldan açığa çıkartmak ve iktidarla birlikte çözüm aramak görevini kendilerine meslek edinirler. Bu nedenle baskı grubu adı anıldığında; toplumdaki çeşitli sosyal güçlerin bilerek teşkilatlanarak kendi çıkarları yönünde toplumsal çıkarları iktidara aktarmasını ve onunla karar verme işlevini paylaşarak grubun gerçek iradesini belirleyen ve yönetme yasallığını kazandıran çoğulcu gruplar olarak algılarız (Akad, 1976: 81). Baskı gruplarının temel öğelerini şu şekilde ifade etmek mümkündür:

(I) Toplumdaki sosyal güçlerin bilinçli bir şekilde teşkilatlanması gerekir (Kitapçıoğlu, 2013: 361). Her insan toplumunda belirli çekirdekler etrafında kümeleşen çıkarlar mevcuttur. Fakat, bazı çıkarlar etrafında toplanan her gruba baskı grubu adı verilmez, teşkilatlanmış olma ölçütü baz alınır (Anık, 1997: 49). Baskı grubu üyelerinin bir arada bulunmaları, başlangıçta plansız bile olsa, zaman içinde mutlaka bir örgüt, halinde teşkilatlanmış bir güce dönüşmüş hale gelmelidir. Aksi

halde toplum organize bir güç halini kazanmazsa öylesine bir kitle halinde kalır ve zaman içinde de dağılır yitip gider[1] (Özer, 1996: 534).

(II) İkinci olarak, grubun siyasal sisteme yönelik talepte bulunmaları gerekir. Bir baskı grubu sadece siyasal karar merkezleri üzerinde farklı yollardan organize bir tesir etme etkinliğine giriştiği zaman baskı grubu haline gelir (Çomaklı, 1998: 121-137). Mesela, bir üreticiler sendikası alıcıların kendi üyeleri arasındaki dağılımını kendi durumuyla düzenleyip denetlerse çıkar grubu gibi davranmış olur. Kamu güçlerinden aynı dala yeni elemanların girişini düzenleyen bir kanun çıkarmalarını talep edilirse artık baskı grubu haline gelir (Meynaud, 1975: 11-12).

"etki-beceri-baskı" kavramları, siyasal sistemin canlılığını ve oluşan dengelerin dinamizmini temsil etmektedir. Sistem – çevre etkileşimlerinin sonucu olarak toplumsal sistem, duruma göre olan dalgalanmalarla sürekli bir yapılaşma – yapısızlaşma – yeniden yapılaşma hareketi içinde vuku bulmakta ve olgunlaşmaktadır. Bu roller çerçevesinde baskı gruplarının üstlendiği görevler şöyle gösterilebilir (Anık, 2002: 74-75):

ı. Baskı grupları bir kanunun kabulü veya reddi için yasama organına tesir etmeye çalışır, hatta kimi zaman kanun tasarılarını kendi hazırlayarak kanunlaşmasını sağlamak için etkinlikte bulunur.

ıı. Kendisiyle ilgili kuruluşlara bütçeden istediği kadar ödenek ayrılmasını tedarik etmeye çalışır.

ııı. Bürokratlar üzerinde baskı uygulayarak, idari kuruluşları kendi çıkarlarına uygun şekilde yönlendirmeye çalışır.

vı. Bazı komisyonlar vasıtasıyla birtakım müşavirlik hizmetleri yerine getirir.

v. Kısmi bir ölçüde yargı ve mahkemeler üzerinde tesirde bulunmaya çalışır.

vı. Kamuoyunun gündemini belirler, bazı konularda kamuoyu oluşturur ve kamuoyuyla bilgi paylaşmakta, onları aydınlatır.

vıı. Zaman zaman, gizli veya açık, yönetim ile yönetilen arasındaki perdelerin aralanmasını ve yönetimin şeffaflaşmasını sağlamaya çalışır.

vııı. Uluslararası bir takım örgüt ve kurumlarla ilişkiler içine girmeye ve uluslar arası diplomaside kendi toplumları çıkarları doğrultusunda görevler üstlenir.

ıx. Kendi alanlarıyla alakalı bilimsel çalışmalar yürütür.

[1] Örnek vermek gerekirse, bir ülkedeki gayrimenkul kiracıları "kiracılık" durumundan doğan ortaklaşa çıkarlarının farkına vararak, örgütlü bir şekilde etkinlik göstermedikçe, bir çıkar grubu olmaktan ileri gidemezler, bir baskı grubu oluşturamazlar. Ancak burada bahsettiğimiz "örgütlü bir şekilde çalışmak" bütün kiracıları bir Kiracılar Derneğine üye olmalarını gerektirecek kadar geniş bir manada algılanmamalıdır. Fakat sözünü ettiğimiz dernek, sembolik olmaktan ileri geçen bir üye kitlerini toplar ve üye olmayan kiracılara da birlik olabilme bilincini aşılayabilirlerse, örgütlü bir şekilde çalışma meydana gelmiş olur (Aybay, 1961: 274).

x. Üyelerinin amaçları yönünde onları motive etmeye, onları eğitmeye aydınlatmaya ve bilinçlendirmeye çalışır.

xı. Siyasal partilerle belli başlı ilişkiler kurarak, siyasal arenada doğrudan veya dolaylı şekilde aktif olur.

xıı. Üyelerine sosyal ve kültürel bir kimlik, grup bilincini dikte edip birlikte hareket etme ve tavır göstermelerini sağlar. Gerektiğinde üyelerini organize bir grup şeklinde kullanır.

Baskı grupları her zaman ve daimi olarak demokratik sistemi çalıştıran mekanizmalar olarak işe yaramazlar. M. Castells'in "yersiz iktidarlar" şeklindeki tabirine yönelik işlevler gören, özellikle azgelişmiş ve gelişmekte olan bazı devletler üzerinde çok etkili faaliyet gösteren uluslararası baskı grupları da vardır. Baskı gruplarına görünmez hükümet, özel devlet, anonim imparatorluk şeklindeki adlandırmalarla da baskı grupları maruz bırakılır. Ayrıca baskı grupları bazı zamanlarda, olumlu gelişmelerin önüne mani olarak çıkarlar ve reformların gerçekleştirilmesini olanaksız hale getirdikleri de görülür. Ancak günümüzde, aksi inkar edilemez bir şekilde baskı grupları, demokratik sistemlerin göz ardı edilemeyecek öğeleri olarak kabul edilir (Cengiz Anık, 2002: 4-5).

Baskı gruplarının çalışmaları rant kollama şeklinde de ifade edilebilir. Buchanan, Tollison ve Tullock'un rant kollama üzerine yapılmış çalışmalardan birinde "kişilerin, devletin koruma kalkanı altında, kaynak israfına neden olacak şekilde servet transferi peşinde koşmaları" rant kollama olarak tanımlanır. Aynı çalışmada, rant kollama "sosyal bir artık değerden ziyade sosyal israfa yol açan değerleri maksimize etmeye yönelik kişisel çabaları ve bunlara neden olan kurumsal düzenlemeleri" ifade eder. Tullock'un yaptığı başka bir çalışmada rant kollama "bir tekel elde etme faaliyeti" ve "bir devlet tekelini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaya yönelik faaliyet" olarak tanımlar. Buraya kadar yapılan tanımlardan da görüldüğü gibi rant kollama teorisi, devletin gelir ve servet dağılımını etkileyecek şekilde yasaları değiştirme peşinde koşarak kaynakları kullanmak ve israf etmek şeklinde tanımlanır (Samuels, Mercuro; 2001: 124-125).

Baskı gruplarını tamamlamadan önce "dolaylı baskı grupları" ve "lobby", Türkçe'de ifade ediliş şekliyle "kanun simsarlığı" denilen kuruma dikkat çekmek yerinde olacaktır.

a. Dolaylı Baskı Grupları

Hem çıkar gruplarının hem de baskı gruplarının fonksiyonu, etkilemektir. Fakat bunların dışında bazı gruplar, düzenli bir şekilde etkileme çabası içinde bulunmazlar; ama varlıkları işgal ettikleri konum dolayısıyla siyasi hayat içinde daha üstündürler; işte bunlar "Dolaylı Baskı Grupları"dır (Tunaya, 1983: 470). M. Duverger bunlara "Sözde Baskı Grupları" adını vermiştir. Bu gruplara genel özellikleri yönünden bakıldığında, aslında durağan, seçimden seçime büyük kaymalarla etkisini hissettiren köylü kitlesi, bu tip grupların ilk örneğidir. Seçim

dönemlerinde önemli keskinleştirici unsurlardan bu gruplar oyları ile büyük değişiklikler yapabilme olanağına sahiptirler ve önemli oranda bu değişikliği gerçekleştirirler. Dolaylı baskı gruplarının bu özellikleri yanında daha da belirleyici bir takım fonksiyonlar göstermelerini engelleyici eksileri vardır ve bu eksileri dolaylı baskı gruplarının fikir hayatını çok fazla etkileyememeleridir. Bunu bir örnekle açıklamak gerekirse, ülkenin aydınlar çevresinden yola çıkılabilir. Bu aydın çevre oldukça az bir sayıdadır. Ancak bu aydın grubu, dolaylı baskı grupları ile özellik bakımından karşılaştırıldığında, karşılaştırılamayacak kadar az sayıda olmasına rağmen, siyasi hayatta çok önemli değişiklikleri yapabilecek özelliklere sahiptirler (Ay, 2010: 11-12).

Memleketin aydın çevresi sayıları çok fazla olmamasına rağmen ihtilal yapabilecek güce sahiptirler. Kamuoyunu ya da siyasi iktidarı bir bildiri veya bir nutukla kendi etkisi altına alabilme gibi güçleri vardır. Gazeteler de bu grup içerisinde gösterilebilir. Örneğin yüksek tirajlı bir gazete büyük miktarda siyasi etki sağlar. Dolaylı baskı grubu örneklerine devletin kendi içinde de rastlanır. Örneğin birçok devlette siyasi iktidarın, Anayasa Mahkemesi'nden çekindiğine rastlanılır. Özellikle geri kalmış ülkelerde ordu, siyasi hayatta egemen durumdadır. Memurlar ve Köy Muhtarları da birer etkileme öğeleridir (bknz: Tunaya, 1983: 470-471; Kuzu, 1986: 76).

Geniş anlamda baskı grubu olarak da nitelendirilen dolaylı baskı grupları için sonuç itibariyle örgütlenmemiş, aktif davranışa sahip olmayan, siyasi iktidar üzerinde düzenli etkileme faaliyeti göstermeyen, ama temsil ettikleri oy potansiyeli bakımından sadece varlıkları ile ağırlık ve etki sağlayan gruplar diyebiliriz (bknz: Kapani, 1976: 272; Ay, 2010: 12).

b. Lobi ve Lobicilik

"Lobi" terimi İngilizce'de kelime olarak "koridor" anlamına gelmektedir. Fakat bununla anlatılmak istenen teknik anlamda Kongre'nin koridorlarıdır. "çok zaman bazı yolsuz çıkarlar elde etmek amacıyla bir araya gelerek, parlamento koridorlarında, nüfuzlu çevrelerde, basında vb. yerlerde çıkarcı bir siyaseti geçerli kılmaya çalışan kimselerin oluşturduğu topluluk" olarak belirlenir (Aslan, 2009: 1). Lobiciliğin asıl anlamı da kongre koridorlarında yapılan kulis faaliyetleridir (Yanık, 2001: 8). Lobiciliğin doğum yeri ABD'dir ve lobici kelimesi ilk kez 1839 yılında kullanılmıştır (Çerçi, 2006: 8).

Lobiler, sadece siyasal iktidar üzerinde baskı kurmak gayesiyle ortaya çıkmış ve bu alanda ihtisaslaşmış daimi olan baskı gruplarıdır. Başlangıçta parlamento koridorlarında, çıkmasını ya da çıkmamasını istedikleri kanunlar için başlatılan faaliyetler anlamına gelen bu kavram günümüzde baskı gruplarının, siyasal kararları kendi çıkarları doğrultusunda alınması gayesiyle siyasi iktidar üzerinde etki yapmaya çalışmasını bunu yaparken de işi ustaca ve derin bir şekilde yapması anlamına gelir. Tarih ilerledikçe lobi kelimesi çeşitli anlam değişimlerine uğramış olduğu gözden kaçmaz. İlk olarak lobi kelimesi günümüzde artık kötü ve ayıp bir iş olarak

görülmez. İkinci olarak lobi kelimesi artık sadece parlamento ve milletvekilleri üzerinde yapılan faaliyetler ve davranışlar değil tüm siyasal süreç ve organlar üzerindeki faaliyet ve davranışları içine alır (Bilgici, 2010: 16-17).

Teknik olarak dar bir tanımı olan lobici, başka kişi ya da kişiler adına kanunlar üzerinde etkide bulunmak amacıyla, kanun yapıcılarla doğrudan ilişkide bulunandır. Webster lobiciyi, hükümet yetkililerinin kararlarını veya yasama sürecinde oylamaları bir çıkar grubu için etkilemeye çalışan kişi olarak tanımlar. Lobiciler; bir kişi, kişiler, ülkeler ya da baskı grupları adına, yasaları kendi istekleri doğrultusunda yönlendirmek amacıyla kanun yapıcılarla ilişki kuran kimselerdir (Aslan, 2009: 1).

Lobicilik; uzun vadede, şirketler, birlikler veya örgütler tarafından bilinçli olarak ve eş güdümlü bir şekilde var olan yasalar çerçevesinde uluslar arası, ulusal veya yerel düzeyde doğrudan ilişkiler kurarak; çeşitli araçları ve bilgiyi kullanarak; karar alma mekanizmasında etkin olan kişiler, gruplar veya topluluklarda ilişki kurup karar alma sürecini etkileme faaliyeti olarak vasıflandırılır (Aslan, 2009: 1).

Lobicilik, başarılı oldukları zaman kamuoyunu ve kamu karar verme mekanizmalarını lobinin ya da temsil ettiği kuruluşun çıkarları yönünde etkileyebilecek bir yöntemler ve teknikler öbeğidir (Boward, 2003: 3).Yasama organı üyelerini etkileyerek onlardan tavizler vermelerini sağlarlar. Lobicilerin büyük kısmı teşkilatlı baskı ve çıkar gruplarıyla birlikte sanayiciler, dernekler, şirketler, kiliseler vs. sayılabilir (Gürbüz, 1987: 88).

Lobicilik; özellikle siyaset dünyasında bireylerin ya da bazı grupların yasa yapıcıları etkilemek amacıyla planlayıp, organize ettikleri her türlü girişim ve faaliyettir, daha geniş bir ifade ile lobicilik; bir fikri, bir ürünü, bir konuyu satma, kamuoyunda pozitif algı oluşturulmasını sağlama, lanse etme, yanlış izlenimleri ortadan kaybetme ya da onları düzeltme, gerektiğinde baskı grupları yaratma, istenirse karşıt olan bir durumu kendi tarafına çevirme olarak da anlatılabilir. Lobicilik, çağdaş demokrasilerde, hem ülke içi çıkar grupları tarafından hem de ülkenin genel çıkarları yönünde uluslar arası bir boyutta gerçekleşebilir (Özalp, 2008: 39; bknz: Moore 1999: 212).

Baskı gruplarının uyguladığı en etkili ve en yaygın baskı taktiği lobiciliktir. Ama baskı grupları arasındaki rekabet onları bu lobicilik taktiklerini yenilemeye zorlar ve bazı yeni lobicilik taktikleri dahil etmelerine neden olurlar. Ekledikleri bu yeni taktikler; kamu ilişkilerini üstlenme, medya kampanyaları düzenleme ve diğer gruplarla koalisyon yapma şeklindedir (Thomas, Hrebenar: 1991: 71-72).

Lobicilik, halkın, baskı gruplarının, şirketlerin ya da lobilerin, ülkelerinde ya da yabancı ülkelerdeki yasama, yürütme hatta yargı organlarına yönelik, çıkarları yönündeki kanunları çıkarma, uymayanları çıkarmama faaliyeti içinde olan baskı gruplarının yetkilileri, ülke temsilcileri veya kiralanan lobiciler yoluyla sürdürülen faaliyetlerin tümü lobicilik olarak adlandırılır. Örneğin, Avrupa Birliği'nin (AB)

genişlemesinde bir mihenk taşını temsil eden 12 Aralık 2002 Kopenhag Zirvesinden önce Türkiye hükümeti yetkililerinin bütün AB üyelerini kapsayan bir dizi seyahate çıkmaları ve buralardaki bağlantıları ülkeler çapında yapılan lobiciliğe iyi bir örnek teşkil eder (Aslan 2009: 1) .

Lobicilik bütün yönleriyle bağımsız bir meslek türüdür. En yaygın olarak etkinlikte olan ABD'de 1946 yılından bu yana lobicilik, mesleği yapan kişi ve firmaların resmi makamlara kayıt zorunluluğunun bulunduğu, yasal olarak icra edilen bir meslektir (Bingöl, 2004: 76). 1946 yılında çıkarılan bir yasayla ABD'de lobicilik, bir iş şeklinde resmi olarak tanınmıştır. Aynı yasa lobicilerin Amerikan kongresine kaydolmaları gerekliliğini zorunlu kılmıştır. Lobiciler her yıl yüz milyonlarca dolar harcayarak Amerika'nın iç ve dış politikasını kendi istekleri yönünde etki altına almanın yolunu bulurlar. Öyle ki Gürbüz'e göre lobicilerin Amerika'daki gücü, iki siyasal partiden de hükümetten de daha büyüktür (Gürbüz, 1987: 88).

Genellikle tecrübeli eski kamu görevlileri ve emekli üst düzey bürokratlarca icra edilen lobicilik mesleği aslında uzmanlık ve teknisyenlik isteyen kompleks bir iştir. Çıkarılması istenilen kanuni düzenleme hakkında teknik anlamda bilgi sahibi olunması icap ederken, ayrıca bu bilgilerin, kanun yapıcıları ikna edecek biçimde somut, anlaşılabilir ve açık bir şekilde sunulabilmesi gerekir. Bu mesleği seçen birçok insan bu işi kariyerinin çok başarılı bir evresinde devam ettirir. Oysa baskı gruplarında, çevresinde toplanılan amaçla ilgili olan her çeşit kişinin üyeliği bulanabilecektir. Bir baskı grubu üyesinin gerçek işi öğretmenlik olabileceği gibi bir işadamı, bir çiftçi ya da bir doktor da olabilecektir. Amaca ulaşmak namına siyasal karar alma mekanizmalarını razı edebilmek, ancak lobicilerden alınan yardım istemeyle hayata geçirilebilecektir. Lobiciler, bir başka deyişle, baskı gruplarının inisiyatif sahibi kişileri tarafından isteklerine ulaşabilmek amacıyla seçilecek ve kullanılacak olan birer araçtır (Bingöl, 2004: 76).

Lobicilik[2] sadece baskı gruplarının hükümeti etkilemesi, onları yönlendirmesi olarak anlaşılmamalıdır. Aslında hükümetlerde birbirlerine karşı lobi yaparlar; örneğin New York eyaleti, transit taşıma kanunlarının değişmesi amacıyla yasamaya karşı, Wisconsin eyaleti daha fazla finansal kaynak temin etmek amacıyla federal

[2]Lobicilikle ilgili kanuni düzenlemelere kısaca değinmek gerekirse; Lobiciliği düzenleme doğrultusunda çıkarılan yasalardan biri 1938 tarihli "Yabancı Temsilcilikler Kayıt Kanunu" dur. Bu yasa yabancılar namına lobicilik yapanların kimin adına, ne tür faaliyette bulunduklarını, harcamalarını Adalet Bakanlığı'na bildirmeleri istenmesine yönelik bir kanundur. Daha sonra ise 1946 tarihli ana amacı lobicilerin kayıtlarının meclise vermesi gerektiği "Federal Lobi Yasası" çıkmıştır. Ayrıca bu kanun da lobilerden Kongre'nin ve halkın bilgi sahibi olmasını sağlamak maksadıyla mali kayıtlarını da üç ay arayla ibraz etmeleri istenmekteydi. 1995 tarihli "Lobicilik Açıklama Yasası" 1946 tarihli yasanın yerine kabul edilmiştir. Yasa lobiciliğe ve faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı tanımlamalar içerir. Ayrıca bu yasa da lobiciliğin sadece kongreye yönelik bir etkinlik olmadığı yürütmeyi etkilemeyi amaç gösteren etkinliklerinin de yasa kapsamında lobicilikle aynı sayılacağı belirtilmekteydi. Clinton döneminde çıkarılan 1998 tarihli "Teknik Değişiklikler Yasası" ise 1995 tarihli yasada değişiklikler oluşturan, var olan yasanın eksikliklerini ortadan kaldırmaya çalışan bir yasadır. Bu manada tamamen lobiciliği tekrar düzenleyen bir yasa değildir (Özbaş, 2011: 37).

hükümete, Kanada, Amerikan Kongresine asit yağmurları konusunda harekete geçmesi için lobi yapar. Bunun yanında İsrail ve Mısır, diğer ülkelere politik destek olmak ve yeni silahlar satmak gibi konularda lobi yaparlar. Gerçekten hakim güçler arasındaki diplomasinin nerede bittiği ve lobi faaliyetlerinin nerede başladığını söylemek, bunların ayırımı yapmak bazen çok güç olabilir (Aslan, 2009: 5).

Lobicilik yapan gruplar, bu işleri devam ettirmek için memur ve uzmanlaşmış ajanlar kullanırlar. Seçecekleri kişileri büyük itina ile seçerler ve halkla ilişkiler uzmanı gibi çalışmalarında dikkatli davranırlar. Siyasiler üzerindeki baskının etkisini en üst düzeye çıkarmak için kamuoyunu etkiler ve bunun için de basın bültenler, gazetelere mektuplar, konuşmalar, radyo programları, ilanlar vs. hazırlarlar (Tezcan, 2013: 12). Lobi etkinlikleri daha önceden yalnızca yasama meclisleri üyeleri ile görüşme yapma, oy sağlamak için para ve memurlara rüşvet teklif etme şeklinde yapılıyordu. Bugün için bu tür faaliyetler sadece meclis koridorlarıyla sınırlı değildir, kongre üyelerine karşı en etkili olan kozu kamuoyunu elde etmek için büyük paralar harcanır ve yayın servisleri kurulur. Örneğin ABD Milli Fabrikatörler Birliği bu işi için yılda 2.000.000 dolar harcamak suretiyle; kadın kulüpleri, çiftçiler ve papazlar için dergiler yayınlanır. Ayrıca radyo, televizyon programları ve filmlerde bunlara ilave edilebilir (Aslan, 2009: 2).

Baskı grupları başlıca şu şekilde lobicilik faaliyetlerini gösterirler (Ay, 2010: 14):

-Seçim öncesinde bir siyasal partiye parasal veya diğer şekillerde yardımda bulunurlar. "Seçim Kampanyası Finansmanı" şeklinde isimlendirilen bu birinci yöntemde, baskı grupları seçim sonrasında destekledikleri partinin iktidarı kazanması durumunda, iktidar üzerinde etkin olmaya gayret göstererek menfaat ve rant elde etmeye çalışırlar.

-Baskı grupları, seçim sonrasında bazı milletvekillerinin parlamentoda kendilerine yarar sağlayacak şekilde hareket etmesini sağlamaya çalışırlar. Bu yöntemde milletvekilleri "Gezgincilik" yaparak diğer milletvekilleri ve bürokratlar üzerinde etki sahibi olması söz konusudur. Baskı grupları "Gezginciler" in özellikle nüfuslu, sözü geçen, iş bitiren kişilerden oluşmasına özen gösterirler.

B. Baskı Gruplarının Ortaya Çıkışı

Baskı grupları her şeyden önce sivil ve teşkilatlanmış toplum kavramının bir uzantısı şeklinde ortaya çıkmıştır. Günümüzün çağdaş toplumunun çoğulcu yüzü, iktidarın sadece tek elde toplanmasına olanak vermeyip daha geniş bir alana yayılmasını gerektirir. İktidarın farklılaşması ise farklı teşkilatların siyasetin oluşumuna yarar sağlamasını kaçınılmaz kılmaktadır. İnsanoğlu var oluşundan bu yana birçok farklı nedenlerle gruplar halinde yaşamıştır. Bu gruplara mensup olma ilkel toplumlarda aynı zamanda bireyin statüsünü de belirlemeye yarar sağlamıştır. Basit toplumlarda ise bu şekildeki grupların sayıları daha azdır, buna rağmen yerine

getirdikleri görevler ise daha fazladır. Çağdaş toplumlara baktığımızda komplike problemler sebebiyle tetkik sahaları daha dar ancak etkileme yetenekleri daha yüksektir. Farklı gruplara mensup bireyleri bir araya getiren grupların sosyal önemi gün geçtikçe daha fazla çoğalmıştır (bknz: Abadan, 1959: 235-256; Bilgici, 2010: 11).

Baskı grupları ile ilgili araştırmalar ilk defa yirminci yüzyılın başlarında başlamış olup, Amerikalı siyasal bilimci Arthur Bentley, ortak çıkarlar etrafında toplanan grupların politik arenada üstlendikleri görevlere dikkat çekmiştir. Arthur Bentley ile başlayan gelişmeler sonucunda bilim adamları bütün siyasal olayları karar merkezlerinin etrafında, onlara etki etmek amacıyla etkinlikte bulunan grupların yürüttükleri etkinlik ile anlatmışlardır, bu da "Grup Teorisi" diye bir görüşün ortaya çıkmasına neden olmuştur (Özer, 1996: 533). Grup Teorisi her grupta ortaklaşa bir menfaatin var olduğunu ve gruba üye olan bireylerin bu ortak menfaat doğrultusunda çaba harcadıklarını ileri sürer. Bentley'e göre menfaati olmayan bir grubun varlığı düşünülemez. Bu gruplar birbirleriyle daimi olarak etkileşim içinde oldukları bir sosyal ortam içerisindedirler ve menfaate yönelik olarak siyasal süreç içerisinde rakip gruplarla mücadele ederler (Kesikoğlu 2011:45-46). Gerçekten modern demokratik devletlerde, toplum yapısı farklı bir görünümde olup, bu farklı yapının meydana getirdiği gruplar farklı nedenlerle birbirini etkiler ve kendi çıkar ve istekleri doğrultusunda karar alması amacıyla, toplum karar merkezleri üzerinde baskı kurarlar. Çoğu zaman karar merkezleri bu baskılar sonucunda bu grupların talepleri istikametinde karar alırlar, hiç olmazsa bu yönde düşünmek zorunda kalırlar (Özer, 1996: 533).

Baskı grubu deyimini ilk olarak ise 1925 yılında Washinton'da gazeteciler tarafından ortaya çıkartılmıştır (Aybay, 1961: 18). Tıpkı lobi gruplarının ilk kez Amerika'da ortaya çıkması ve yasallaşması gibi baskı grubu kavramının da ilk kez Amerika'da ortaya çıkması kuşku yok ki rastlantı değildir. Amerikan ekonomik, sosyal ve siyasal yapısı, baskı grupları ve baskı gruplarının gelişimi için elverişli ortamı sağlar. Siyasal partilerin esnek, düzensiz, seçimden seçime etkinlik gösteren birer kadro partisi olmaları sebebiyle, oluşan boşluğu bu gruplar doldurur. Fakat baskı gruplarını sadece ABD ve siyasal yapısıyla benzeştirmek doğru değildir. Çünkü baskı gruplarının gerçek etki ve asıl kimliklerinin ortaya çıkması 19. yüzyıla daha doğrusu sanayi devrimine dayanır (Bingöl 2004: 63).

Bireyler tek başlarına eylemde bulunup, siyasal süreci etkilemekte başarılı değildirler, aynı ya da benzer konumlarda bulunan veya benzer durumlarla karşılaşan bireyler kendilerini bir noktada birleştirecek, sosyolojik ya da kurumsal yapıların gelişmesinde topluca eyleme uygun bir temel oluştururlar. Bunun yanında bir araya gelmenin diğer yönü de, sorunlarla karşı karşıya gelen bireyler ellerinde bulunan bilgi, yetenek ve diğer kaynakları ile çözüm yolları bulmakta yetersiz kalabilir, işlev topluluğu organize eden, onu harekete geçiren, yansıtan ve temsil eden, çözüm bulan bir lider kadrosu tarafından daha kolay gerçekleştirilebilir (Ker, 1995: 7-8; Turan 1987:44).

Birey sahip olduğu çıkarları tek başına korumada etkili değildir. Oluşturulan gruplar sayesinde kendi çıkarlarını korumada daha etkili olur. Çünkü birey, kendi oyunun etkisiz kalacağını düşünür ve bu yüzden çekimser davranır. Oylamaya katılmış olsa bile, politika seçeneklerini belirleyemezler. Kişisel çıkarların devlet kararları ve hizmetleri yolu ile korunması aynı türden çıkarlara sahip olan kişilerin oluşturduğu baskı gruplarınca daha etkin şekilde sonuca ulaşır. Bu yüzden bireyler ortak özelliklerine göre baskı grupları oluşturarak hem kendi menfaatlerine uygun olan hizmet ve düzenleme seçeneklerinin ne olacağına karar verir hem de sayısal yönden önerilerin siyasal iktidarca dikkate alınmasını sağlayacak bir oy kitlesi oluşturmuş olurlar (Ay, 2010: 18).

Genel olarak baskı gruplarının bugünkü anlamda varlıklarının temelleri sanayileşme ile birlikte atılmıştır. Sanayileşme ile ortaya çıkan toplumsal değişmeler pek çok yeni toplumsal grupların ve kurumların ortaya çıkmasının sebebidir. Sanayileşme yeni bir ekonomik sistemin meydana gelmesine, kırdan kente göç sonucunun başlamasına, yeni şehirleşme tiplerinin oluşmasına, yeni meslek kollarının ve kuruluşlarının var olmasına, yeni devlet sistemlerinin ve yönetim şekillerinin ortaya çıkmasına etken olmuştur. Sanayileşmenin meydana getirdiği bu sosyal değişmenin bir özü olarak da baskı grupları sosyal, siyasal alanda varlık gösterirler. Baskı gruplarının oluşumuna yeni bir disiplin olarak ortaya çıkan sosyal sistem, insanları zorlar (Şahin, 2004: 6).

Günümüzde artık baskı grupları; siyasal sürecin çok değişik kesim ve düzeylerinde varlıklarını gösterebilmekte, siyasal olay ve kararlara yön verebilirler. Günümüzde baskı grupları siyasal partilerle birlikte, onların bazı eksikliklerini gidererek, siyasal süreçte önemli sahalarda görevler üstlenir hale gelirler. Baskı grupları demokratik siyasal sistemlerin siyasal partilerle birlikte onların birer parçası ve onların gereği olarak görülür (Buran, 1993: 7).

Ancak baskı gruplarının yaygınlığı ve kabul edilebilirliği ya da diğer bir deyişle gönüllü kuruluşlara verilen değer ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Örneğin, İngiltere'de böyle organizasyonlara olumlu bakılması ABD'den daha fazladır. Yerel yönetimlerin gönüllü organizasyonlara yardımı İskoçlarda İngilizlerden fazla, Galliler'de ise daha azdır. Türkiye'de ise sivil girişimlerin, özellikle devlet tarafından, aşırı derecede şüpheyle karşılandığı görülür (Göksu & Bilgiç, 2003: 2).

II. BASKI GRUPLARIYLA İLGİLİ BAŞLICA TEORİK YAKLAŞIMLAR VE BASKI GRUPLARININ DİĞER GRUPLARLA KARŞILAŞTIRILMASI

Bu başlık altında, baskı gruplarıyla ilgili Geleneksel (Ortodoks), kuramsal ve modern yaklaşımlar incelenecek, daha sonra ise baskı gruplarının; çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler, lobiler ve medya ile karşılaştırılmalarına yer verilecektir.

A. Baskı Gruplarıyla İlgili Başlıca Teorik Yaklaşımlar

Baskı gruplarının oluşumu ile ilgili üç ana teorik yaklaşımdan söz edilebilir. Bunlar Ortodoks Yaklaşım, Kuramsal Yaklaşım ve Modern Yaklaşım'dır. Diğer yaklaşımlar adı altında Madison Yaklaşımı, Calhon'un "Uyuşan Çoğunluk Yaklaşımı, Schattscheinder'in "Üst Sınıf Eğilimi Yaklaşımı", Lowi'nin Yaklaşımı ve Bireysel Güdü Yaklaşımı da ele alınacaktır.

1. Geleneksel Yaklaşım (Ortodoks Teori)

Bu yaklaşım, sınıfsal hareketin ve sınıf bilincinin temel alındığı Marksist görüşe yakındır. ABD'deki düşünürler de baskı grubu faaliyetlerini desteklerler ve sonuçlarına katlanırlar. Bu düşünürlerin, görüşlerinde ortak bir unsur göze çarpar. Bu unsur, baskı gruplarından birinin lehine olan herhangi bir uygulama, diğerinin aleyhine olabileceği gibi, bir diğer uygulamada ilkinin aleyhine olan ikincinin lehine sonuçlar ortaya çıkartabilir. Bu duruma daha geniş açıdan bakıldığında, bir grubun lehine olan durumun diğer grubun aleyhine olması nedeniyle toplumun geri kalan kısmının, çıkarların farklı noktalarda da sürtüşmesi sebebiyle uygulamalardan zararlı çıkmaması sağlanmış olabileceği anlaşılabillir. Bu görüşün oluşmasına neden olan, temelde çoğulculuk fikrine dayanır. Çoğulculuk görüşünün ana amacı olmamasına rağmen, çoğulculuk görüşü baskı gruplarına elverişli bir ortam sağladığı söylenebilir. Çünkü çoğulculuk devletin baskıcı yönlendirici zorlayıcı karakterinin aksine kendinden davranmayı ve özgürlüğü öngörür. Çoğulcu siyaset teorisyeni Lindsay bunu şu şekilde açıklar; toplum hayatında fertler, toplusal ilişkiler içerisinde işçi birlikleri ve diğer kuruluşlarla iç içe yaşar. Toplumun dini, bilimsel ve ekonomik hayatı bunlar yoluyla gelişir. Bunlardan her birinin kendine özgü bir gelişmesi vardır. Böylece bir itici güç devlet tarafından engellenemez (Dülger, 1999: 15-16).

2. Kurumsal Yaklaşım

John R. Commons, Amerika'da coğrafi bölgelere göre teşkilatlanmanın aksine olarak, meslek ve iş teşekküllerine dayalı bir teşkilatlanmayı savunan ve bunu destekleyen kişilerdendir. Commons'un mesleki ve sınai temsil esasına olan ilgisi, onu baskı gruplarına büyük bir destek vermeye götürmüştür. Commons çoğu zaman Amerika'nın ekonomi politikasını etkileyen en temel ve yararlı güçlerin baskı grubu olduğunu ifade eder (Ay, 2010: 22).

Commons'un düşüncesinin temeli, pazar mekanizmalarının kendisinin iktisadi hayattaki farklı gruplara adil sonuçlar ortaya çıkarmadığını ve bu adaletsizliğin baskı gruplarının pazarlık gücündeki farklılıklardan ileri geldiğini belirten görüştür. Bu farklılıklar, baskı grupları gerekli reformları zorlamadıkça hükümet tarafından geliştirilen kolektif bir aksiyonla ortadan kaldırılamaz. Zira devlet mekanizmasının çarkı olan politikacılar ve servet sahipleri meclisi kontrol edebilirler. Böylece baskı grupları, Commons'a göre adil ve rasyonel bir ekonomik düzenin gerçekleşmesinde vazgeçilmez bir araçtır. Farklı baskı grupları arasındaki sürtüşmeler reform ve ilerlemenin vasıtalarını oluştururlar. Commons iktisadi kurallarında, toplumun tamamının yararına olacak bir iktisadi düzenlemeyi aramamak gerektiğini, bunun yerine bireylerin kendilerini baskı grupları veya sosyal

sınıflara bağlı görerek, baskı grupları veya sosyal sınıfların uzun vadeli çıkarlarına olacak tedbirler veya uygulamalar üzerinde durmaları gerektiğini ifade eder (Commons'dan aktaran; Ay, 2010: 22).

3. Modern Yaklaşım

Bentley'in modeline göre, gruplar birbirleriyle olan çelişkilerine göre belirlenirler. Grup çıkarı tanımlaması ve bir bütün olarak toplum çıkarı fikrini dışlamasından dolayı Bentley, hükümet politikasının akışını belirleyen tek şeyin grup baskılarının bir çeşit bileşkesi olduğu görüşündedir. Ona göre baskı, daima bir grup olayıdır ve baskı gruplar arasındaki itişme ve direnci gösterir. Grup baskıları arasındaki denge, toplumun hali hazırdaki durumunu sergiler. Hükümet, çıkarların ayarlanması veya dengelenmesi olarak düşünülen bir mekanizma olarak görülür. Gerçekte bireysel çıkarların olmadığını ve her grubun kendi çıkarları olduğunu ve bu çıkarların daima bir grup faaliyeti ile sonuçlandığını ve yine toplumdaki herkesi içine alan bir tek grup çıkarı olmadığını varsaymakla Bentley, hükümet dahil her şeyin büyük veya küçük her şeyin grup baskılarının çatışması ile belirlendiğini ileri sürer. Bentley'e göre, sosyal politikanın belirleyicisinin sadece grup baskıları arasındaki bileşke ve sonuç olmayıp, bu hal çoğu zaman makul ölçüde adil bir belirleyici olur (Ay, 2010: 25).

Gruplar, sayılarına orantılı bir biçimde bir güç derecesine veya baskı şiddetine sahiptirler. Genellikle daha büyük ve daha genel olan baskı grupları, daha küçük ve daha dar gruplarını alt etme eğiliminde olurlar. Bentley'e göre, daha çok sayıdaki grubun çıkarı, azınlığın özel çıkarı üzerinde olur. Onun için de Bentley konuyu şöyle bir örnekle açıklar: Diyelim ki büyük TIR sahiplerinin küçük bir grup oluşturduğunu ve bunların o şehirdeki vergi mükelleflerinin büyük bir çoğunluğunun zararına olarak, kamuya ait yolları tahrip etme eğiliminde olduklarını düşünelim. Bu durum şehir halkının ve özellikle vergi mükelleflerinin aleyhine bir işlem oluşturduğu için halkın tepkisini çekecektir. Şehir halkı TIR sahiplerinin araçlarına geniş lastik takılmasını isteyecektir. Şehir halkı ve vergi mükellefleri TIR sahiplerine nazaran büyük bir kitleyi oluşturdukları için, istediklerini kazanma ihtimalleri çok yüksektir. Bilinçli büyük kitleler adeta kazanmaya mahkumdurlar. Hatta öyle ki, çoğunluk işin ciddiyetini kavrayamaz bile, fakat başarı kazanma ihtimalleri kuvvetlidir. Bu sonuç tipiktir. Hükümet çalışma detaylarının belirlenmesinde bilinçli, birleşmiş, geniş halk kitlelerinin önemi büyüktür. Halk tarafından kontrol kelimenin tam anlamıyla budur. Ayrıca burada şunu da belirtmek gerekir. Özel çıkarların çatışmasından korkmamak gerekir. Çünkü çıkarların çatışması grup çıkarlarını ayarlamada mükemmel ve etkin bir araç oluşturur (Ay, 2010: 25-26).

Bentley bazı grupların nasıl oluştuğunu açıklayamaz. Onun düşüncesindeki bu boşluğu taraftarları doldurmaya çalışırlar. David Truman, "Hükümet Prosesi" adlı kitabında bu hususlara dikkat çeker. Truman, organize olmuş ve etkin baskı gruplarının gerek duydukları zaman doğacaklarını göstermek üzere, gönüllü kuruluşlara ilişkin sosyal teorinin değiştirilmiş bir şeklini geliştirmiştir (Ay, 2010: 26).

Truman, "Karmaşa Teorisi" adını verdiği teoride, toplumun daha karmaşık hale gelmesinin, grup ihtiyacını arttıracağını ve grupların farklılaşacağını belirtir. Buna bağlantılı olarak, ilkel toplumlarda gruplar bulunmazlar. Toplumun büyümesine bağlı olarak, gruplar ortaya çıkacak ve bunların hükümeti etkilemesi mümkün olacaktır. Oluşan gruplar için hükümet önemli olduğu zaman, hükümetin kurumları ile bağlantı kurmaya çalışacaklardır. Truman ayrıca ("rahatsızlık", "zarar görme" durumlarında) siyasi bir baskı grubunun ortaya çıkmasının ve talepte bulunmasının olası olduğunu belirtir. Bu görüş mevcut dönem içinde geçerli olmaz. Çünkü özellikle gelir düzeyi yüksek yani "rahatsızlık" tanımlamasına dahil olmayan insanların, örneğin medya sahiplerinin, işadamlarının örgütlenerek siyasi iktidarı etkileyebilmelerini, çok farklı görüşleri baskı grubu oluşturarak dile getirmelerini Truman'ın bu açıklaması ile açıklamak mümkün değildir (Dülger, 1999: 17-18).

4. Diğer Yaklaşımlar

Madison Teorisi: Grupları hizip olarak değerlendiren bu teoride, grup; diğer vatandaşların haklarına veya halkın sürekli ve toplu çıkarlarına aykırı olarak, ortak bir çıkar veya haz güdüsüyle birleşen ve harekete geçen toplumun azınlığını veya çoğunluğunu oluşturan vatandaşlar topluluğudur. Madison'a göre gruplar temelden bozuk, kötü ve bencildir. Ancak ortaya çıkışlarını engellemek mümkün değildir. Fakat bunların zararlarını azaltmak mümkündür. (Ay, 2010: 28).

Calhoun'un "Uyuşan Çoğunluk Teorisi": Calhoun'a göre, toplumda yer alan çeşitli grupların her birine, kendilerini etkileyen önemli siyasal tekliflere karşı bir veto gücünden bahseder. Diğer taraftan, herhangi bir siyasal teklifin onaylanabilmesi için, toplumda yer alan tüm gruplarca oluşturulan "uyuşan çoğunluk" tarafından desteklenmesi gerektiğini savunur (Ay, 2010: 29).

Schattschneider'ın "Üst Eğitim Teorisi": Schattschneider, Amerikan siyasal sürecinde grupların faaliyetlerine temelde "üst sınıf eğilimi" gözüyle bakarak bu yönde eleştiriler yöneltir. Ona göre, toplumda sadece belirli çıkarlar hüküm sürer. Gerçekte, baskı grubu sistemi, alan olarak fazla geniş değildir. Aksine, ortada birkaç kişi ve de bir üst sınıf (sanayici) vardır. Bunun nedeni ise, sanayici kesiminin toplumun diğer kesimlerine nazaran daha iyi teşkilatlanmış olmasıdır (Ay, 2010: 29).

Lowi'nin Teorisi : Lowi baskı gruplarını meşru ve yararlı sayan görüşe eleştiriler getirerek bunları "baskı grubu liberalizmi" olarak adlandırılır. Bu düşünceyi de demokratik bir devlet için son derece zararlı bulur. Lowi, Amerikan hükümetinin yetkilerini zamanla gruplara terk ettiğini ve otoritesini yitirdiğini söyler. Bunun sonucunda ise, demokratik hükümetin çürüyüp bozulmasıyla neticeleneceğini ifade eder (Ay, 2010: 29).

Salisbury'nin "Değişim Teorisi": Salisbury'nin değişim teorisine göre, insanlar bir takım çıkarlar elde ettikleri için birbirleri ile ilişkiye girerler. O

özellikle bu ilişkilerin üç tanesi üzerinde yoğunlaşır: Para, iş, vergi gibi somut ödüllere ilişkin girdiler, sosyalleşme ve arkadaşlıklar kurmayı içeren sosyal dayanışma güdüleri ve düşünsel açıdan doyuma ulaşmayı içeren güdülerdir (Ay, 2010: 29).

B. Baskı Gruplarının Diğer Gruplarla Karşılaştırılması

Bu bölümde baskı grupları birbirleriyle karıştırılan çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler, lobiler ve medya ile karşılaştırılarak incelenecektir.

1. Baskı Grupları ve Çıkar Grupları

Çıkar ve baskı grupları kavramları çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılırlar. Aslında bunları net bir çizgi ile birbirlerinden ayırmak zordur. Ancak genel eğilim her çıkar grubunun baskı grubu olmadığı biçimindedir. Bu ayırımdaki temel kriter ise, teşkilatlı bir yapıya sahip olma ile açıklanır. Yani siyasal otoriteleri etkilemek için kurulmamış olsalar da aynı kurumsal yapıya bağlı bulunduklarından mütevellit ortak menfaatlere sahip bireylerin bulundukları organizasyonların siyasal otoritelere yönelik etkinliklerde bulunmaları halinde baskı grubu niteliği kazandıkları biçimindedir (bknz: Alkan, 1998: 17; Özalp, 2008: 38).

Çiftçilerden esnafa, işçilerden memurlara kadar çeşitli çıkarları olanlar bir araya gelerek bir çıkar grubu oluşturabilirler. Belirli çıkarlar altında bir araya gelen kişiler, çıkarlarını elde etmek isterken devletle de çatışmaya girebilir. Bu çatışma siyasi iktidara bir karar aldırma ya da alınan bir kararı geri çektirme biçimlerinde görülebilir. İşte bu gruplar siyasete karışana kadar çıkar grubu, karıştıktan sonra ise baskı grubu halini alırlar. Baskı grubu ve çıkar grubu arasındaki başlıca ayrım, davranış ve yöntem ayrımıdır. Buna bakılarak etki etme faktörü baskı grubunu niteleyen ana faktör olarak sayılmalıdır (bknz: Turan, 1987: 44-45; Bilgici, 2010: 13).

Ne zaman ki bir çıkar grubu, etkinlikleri ile teşkilatlanarak siyasal karar alma sürecini doğrudan ve/veya dolaylı olarak etkileme ve çıkarlarına ulaşma çabası içine girerse o zaman, o grubu "baskı grubu" olarak isimlendirebiliriz. Bu son cümlemizde üç önemli nokta vardır (Aktan, Ay,Çoban; 2007: 4):

- Teşkilatlanmış olma
- Etkileme
- Çıkar beklentisi ve çıkar elde etme çabası

Bu noktada değinilmesi gereken bir konu da dolaylı baskı grubu olarak isimlendirdiğimiz ve siyasi otorite üzerinde önemli derecede bir etkiye sahip olan teşkilatlanmamış büyük toplulukların ne olacağıdır. Bunları baskı grubu olarak mı yoksa çıkar grubu olarak mı kategorize edileceği diğer bir sorudur. Etkileme çabasının kasten ve örgütlü olmaması dolaylı baskı gruplarını çıkar grubu tanımıyla bağdaşırken siyasi iktidarda ciddi etki yaratması ise baskı grubu tanımıyla bağdaşır (Tezel, 2013: 10).

Meynaud bu konuyu "birçok çıkar grupları da vardır ki eğilimleri bakımından hükümet çevrelerinden uzak görünürler. Bununla birlikte sırası geldiğinde bunlardan herhangi birinin bir baskı grubu haline dönüşüvereceğini uygulama göstermiştir" şeklinde açıklar (Meynaud, 1975: 12; Tezcan, 2013: 10).

2. Sivil Toplum Kuruluşları ve Baskı Grupları

Sivil kelimesi genelde "asker olmayan ya da üniforma giymeyen" şeklinde de anlaşılır. Sivil kelimesinin yanına "toplum" kelimesinin gelmesiyle, sosyolojik bir anlama yani "kendiliğinden ve iradi olarak örgütlenmiş topluluklar" anlamına gelir. Toplumsal ve siyasal hareketlere bağlı olarak yani "doğal durum" dan "uygarlık" durumuna geçme anlamında da kullanılır[3] (Velioğlu, 2009: 3).

Sivil toplum kuruluşlarının geniş anlamlı bir tanımını yapmak gerekirse sivil toplum kuruluşları "alanında faaliyet gösteren ve yönetimin bir parçası olmayan her türlü örgütlenme" anlamına gelir. Sivil toplum kuruluşlarının dar anlamı ise "sosyal ve ekonomik kalkınmaya dolaylı veya doğrudan katkı sağlamak amacıyla gönüllülük, bağımsızlık, kar amacı gütmemek, doğrudan kendilerine çıkar sağlamamak" gibi kriterlere dayanan kuruluşlardır (Velioğlu, 2009: 34).

Sivil toplum kuruluşu terimi yerine literatürde daha önceleri var olan kavram baskı grubu idi. Ancak baskı grubu terimi daha çok siyasal iktidarın organize olmuş bir şekilde etki altına alınması anlamına gelir. Baskı grubunun asıl amacı siyasal iktidarı üyelerinin menfaatlerinin kamu yararı ile birlik olduğu doğrultusunda ikna etmek ve karar mekanizmalarını bu şekilde hareket etmeye yönlendirmektir. Sivil toplum kuruluşlarının ana özelliği, gönüllü bir şekilde organize olarak bakıldığında birçok baskı grubunun sivil toplum kuruluşu olarak görülmeyeceğini anlayabiliriz. Bu şekilde ele alırsak yasalarca üye olmanın zorunlu olduğu meslek kuruluşları, birer baskı grubu teşkilatı olmalarına rağmen sivil toplum kuruluşu olarak değerlendirilmezler. Yani teşkilatlı olmak tek başına sivil toplum kuruluşu olarak değerlendirilmek için yeterli bulunmaz (Bilgici, 2010: 14-15; bknz: Doğan, 2002: 237-238).

Baskı grupları günümüzde siyaset arenasının en önemli aktörleri sayılırlar. Siyaset arenasında siyasi partilerle iç içe olmakta ve onlarla sürekli bir iletişim halinde bulunurlar. Baskı grubu en açık manada kamu makamlarının vermiş olduğu kararları herhangi bir grubun menfaatlerine ya da fikir ve görüşlerine uygun duruma getirmek amacıyla girişilen organize çabalar şeklinde anlatılabilir. Baskı grubu ile karıştırılan sivil toplum ise günümüzde devletin doğrudan denetimi altında bulunan alanların dışındaki ve ekonomik ilişkilerin baskısından bir nebze bağımsız olarak, gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerle oluşturulan kurum ve faaliyetler alanı olarak tarif edilebilir (Çavuşoğlu, Sezer, 2013: 170).

[3] Sivil toplum eski Avrupa geleneğinde devlet ile aynı anlamda kullanılan bir terimdir. Bir sivil toplumun üyesi olmak demek, bir yurttaş – devletin bir üyesi – olmak ve dolayısıyla da onun yasalarına uygun ve diğer yurttaşlara zarar vermeyecek biçimde davranma yükümlülüğü altında olmak demektir (Keane, 2004: 47,48).

Öncelikle belirtmek gerekirse, sivil toplum kuruluşları devlet organının bir parçası değildir. Fakat devlet politikalarının oluşumunda etkide bulunma uğraşı içerisinde olabilirler ve devlet tarafından maddi açıdan desteklenebilirler. Bu koşul onların devletten bağımsız bir hale gelmesine mani olmaz. Buna rağmen baskı grubu terimini çağrıştırmasının aksine kar amacı güden özel hukuki tüzel kişilerinden – şirketlerden – farklı olarak doğrudan kendilerine çıkar sağlamayan ve aynı amaç için teşkilatlanmış bireylerden oluşur. Sivil toplum kuruluşları siyasi arenadaki konumlarından dolayı adeta partilerin ve onların temsil ettikleri siyasi görüş farklılıklarının üstünde bir noktada yer alırlar (bknz: Erözden, 1998; Kayademir, 2007:33-34).

Bir teşkilat kendisini sivil toplum olarak adlandırıyorsa bu onun devlet kurumu ile arasına belirgin bir mesafe koyduğunu gösterir. Sivil toplumun siyasal iktidarla olan ilişkisi daha çok yönetime katılma, hükümet politikalarının oluşmasında yardımcı olma biçiminde baş gösterir. Baskı gruplarının temel amacı ise siyasi iktidarı üyelerinin menfaatlerini doğrultusunda yönlendirmek ve karar mekanizmalarını bu şekilde hareket etmeye sevk etmektir (Kayademir, 2007: 34).

Sivil toplum örgütleri ve baskı grupları arasında bir de diğer bir düşünce şekli hakimdir. Sivil toplum örgütlerinin siyasal iktidarı etkileme yöntemlerinden söz ederken aynı zamanda sivil toplum örgütleri bir baskı görevini de görürler. İnsanlar belirli amaçlarını gerçekleştirebilmek üzere oluşturdukları uzmanlığa dayalı gruplara çıkar grupları denilir. Çıkar grupları bir yönden siyasal sistemi etkileme noktasında işlevlerde bulundukları için baskı grubu niteliğini alırlar. Bu yönüyle baskı grupları fikirden eyleme doğru harekete geçip, iktidara çıkarları doğrultusunda işlem yaptırmaya çalışırlar (Çelik, Aykanat; 2006: 218).

Sosyal güçlerin organize olduğu farklı meslek kuruluşları ve derneklerin, sendikaların bir bütün olarak iktidarı kendi amaçları doğrultusunda baskı yapmaya çalışmaları, birer baskı grupları olduklarını kanısına varmamıza neden olur. Diğer bir ifade ile amaç ve menfaatleri yönünde siyasal iktidar üzerine baskı yapan gruplara baskı grupları adı verilir. Baskı gruplarının işlevleri ise; temsil, iletişim ve denetimdir. Sivil toplum örgütleri siyasal iktidarı etkileme yöntemine gittikleri düşünülürse onların da birer baskı grubu olduğu sonucu ortaya çıkar (Çelik, Akyanat, 2006: 218-219).

3. Siyasi Partiler ve Baskı Grupları

Yönetenlerin yönetilenlerle birlikte onay ve işbirliği içinde faaliyetlerde yer alıyor olmaları, toplumsal çıkar gruplarını, baskı örgütlerinde bir araya getirir. Bu gruplaşmalar içerisinde aynı zamanda "etkin bir cemaat ve inan birlikleri" olma yönlerinin kuvvet kazanması ve grup baskısının grup üyeleri açısından siyasal rol üstlenme eğilimini güçlendirmesi; siyasal iktidar gözetiminde faaliyet içerisinde olma ve gruplar arası rekabetin başlaması, baskı gruplarını çağdaş toplumun temel niteliği haline getirir (Anık, 2002: 77-78). İktidarla bireyler arasına bir takım teşkilatların, birliklerin girmesiyle siyasal yaşamın havası ve kuralları da büyük

ölçüde farklılaşmış hale gelir. Bir yandan birey durağan bir yaşamdan kurtulup dinamizme yönelir, öte yandan siyaset, sadece belirli çevrelerin etkisinden kurtulup, toplumun tamamını içine alır. Bu şekilde iktidar olgusu sınırlarında bir etki-tepki ilişkisinin varlığından söz edilebilir (Anık, 2002: 78; bknz: Akad, 1976: 20).

Baskı gruplarının amacı ise iktidar olmak yönünde değildir. Onlar, sadece iktidarlar yani, siyasi karar organları üzerine baskı yaparak, siyasi karar organlarının alacakları kararların kendi istekleri doğrultusunda olmasını sağlarlar. Mevcudiyetlerinin temeli de tam olarak budur. Bu bakımda baskı grupları için siyasinin kim olduğu pek de umurlarında değildir. (Özer, 1996: 534-535). Baskı grupları; siyasal partilere göre daha özel hedeflere sahip olan ve etki alanlarını siyasal iktidarın kendilerini ilgilendiren konulardaki siyasal ve hukuksal uygulamalar çerçevesinde bulunduran gruplardır (Silahtaroğlu, 2004: 125).

"Siyasal partiler, halkın desteğini arkalarına alarak, devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmek veya sürdürmeyi amaç edinmiş, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasal topluluklar"dır. Burada hemen dikkati çeken bir öğe var; tanımı yapan Ergun Özbudun'un da üzerinde durduğu nokta bu; "Halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmek ve sürdürmek". Bu şekilde siyasal partilerin devlet yönetimi makamlarına kendi temsilcilerini getirmek ve devlet politikasını kendi görüşlerine uygun olarak yönlendirip yürütmek hedefini kendilerine ilke edinmiş kuruluşlar olduğu ortaya çıkar. Oysa baskı grupları halkın desteğini sağlamak ve iktidara bu desteği iletmek amacını taşımasına rağmen, temelde salt iktidarı etkileme yoluyla paylaşmayla yetinmekte, siyasal partilerin yaptığı gibi seçimlerde aday gösterme, iktidarı ele geçirme, iktidarı sürdürme, parlamentoda temsilci bulundurma gibi işlevsel imkanlara sahip değildirler. Baskı gruplarında temel amaç, toplumda sanayileşmenin getirdiği güçler kümeleşmelerini menfaatler çerçevesinde organize olarak iktidarla diyalog halinde olmaktır. Bu noktada, çıkarların savunulması baskı gruplarının görünürdeki işlevi olmakla beraber, iktidarla ilişkilerde (yani siyasal faaliyet) saklı işlevi oluştururlar (Akad, 1976: 85-86).

Baskı gruplarının iktidardan yararlanmaları etkileme yoluyla ve dolaylı, siyasal partilerinki ise ele geçirme yoluyla ve doğrudan gerçekleşir (Akad, 1976: 86).

Öte yandan, partiler özellikle politika ile uğraşan, sürekli olarak siyasal faaliyet içerisinde olan kuruluşlardır. Baskı grupları ise – hiç olmazsa büyük çoğunluğu ile – siyasal kuruluşlar değildirler ve daimi olarak politik etkinlik göstermezler. Onların politik alanındaki girişimleri, iktidar üzerindeki etki çabaları geçici ve arızidir. Bu bakımdan, baskı grupları siyasal partilerde görüldüğü gibi açık ve kesin bir kategori oluşturmazlar (Kapani, 2003: 195).

Baskı grupları ile siyasal partiler arasında başka bir önemli fark da şu noktada kendini belli eder: Baskı grupları belli başlı çıkarlar ya da amaçlar etrafında birleşmiş olan gruplardır. Dolayısıyla ilgi ve etkinlik alanları belirli ve sınırlıdır. Oysa siyasal partiler çeşitli toplum ve devlet sorunlarını içine alan ve bunlar karşısında

politikalarının ne olacağına karar veren geniş bir programa dayanırlar. Seçimlerde çok yönlü ve kapsayıcı bir şekilde olabildiği kadar geniş bir kitleye kendilerini duyurmaya çalışırlar (Kapani, 2003: 195). Buna bağlı olarak, siyasal partilerin ilgi alanlarının yaygın ve kapsayıcı, baskı gruplarının ilgi alanlarının daha dar ve kendilerine has olduğunu da söyleyebiliriz. Partilerin baskı gruplarına oranla daha yaygın ve girift, organize ve üyelik yapılarına sahip olmaları bu bakımdan incelendiğinde doğal görülür (Turan, 1987: 45).

Baskı grupları kamuoyunun aydınlatılmasında, yönetime etki etme kanallarının geliştirilmesinde, temel hak ve özgürlüklerin korunmasında çok büyük önem taşır. Kamu politikalarının demokratik, genel kabul edilebilir ve uygulanabilir şekillerde oluşturulup uygulanmasında da baskı gruplarının siyasal partiler kadar öneme sahip olduğu aşikardır (Kılavuz, 2002: 263). Baskı grupları birer siyasal kuvvet olarak görülebilir. Ancak baskı grubu bir siyasal parti değildir. Çünkü ulusal ya da mahalli seçimlerde kendi adına aday göstermez. Yalnızca bir veya birden fazla siyasi partiyi kendi savunduğu menfaati benimsemesi şeklinde ona etki etmeye çalışır ve bunu da siyasi parti örgütünün dışında kalarak yapar. Hatta bazı baskı grupları amaçları gerçekleştiği anda dağılırlar (Yücekök, 1987: 69).

Baskı grupları siyasal partiler gibi, seçimlerde aday gösterme, iktidara geçme ve sürdürme, parlamentoda temsilci bulundurma imkanlarına sahip değildirler bu nedenle temel amaçları güç kümelerini kendi menfaatleri etrafında organize ederek, iktidarla ilişki kurmaktır. Baskı grupları kendileri iktidara geçmek istememekte, ancak bazen temsilcilerini iktidar içerisine sokabilirler. Böyle durumlarda baskı grupları, baskı grubu niteliklerini kaybedip, siyasal parti haline dönüşebilirler (Silahtaroğlu, 2004: 125).

Bazı durumlarda baskı grupları, siyasal partilerin bıraktıkları boşlukları da doldurabilir. Örneğin muhalefetin, bir araya gelmesi imkansız sayıda küçük partinin varlığı nedeniyle güçsüz olması sayesinde, bir partinin neredeyse daimi şekilde iktidarı koruyabildiği durumlar bu şekildedir. Bu gibi durumlarda, büyük meslek kuruluşlarının oluşturduğu topluluklar, muhalefet partilerinin yapamadığını yapıp, istekler arasında belirli bir tutarlılığı sağlayabilir, bir önem sıralaması yapabilirler. Ama sadece belli menfaatler ve görüşleri temsil eden baskı grupları, toplumsal dayanışmayı temsil etmesi gereken siyasal partilerin yerini hiçbir zaman almamalıdır. Çünkü ikisinin de işlevleri farklıdır (Kışlalı, 1987: 258).

4. Lobiler ve Baskı Grupları

Baskı grupları ve kulisçilik arasındaki farka gelirsek, baskı grupları belli menfaatler sınırlarında ve ortak amaç doğrultusunda kurulmuş olup, iktidarla ilişkileri, çalışmalarının bir kesitini oluşturur. Kulisçiler ise, salt yasama üyeleri üzerinde çeşitli yollardan faaliyet sağlayarak karar aldırma etkinliği amacıyla faaliyet gösterirler. Böyle olunca bağlı olduğu grup adına mecliste etkinlikte bulunan kişinin yaptığı işe de kanun simsarlığı ismi verilebilir (Akad, 1976: 83-84). Genel olarak baskı grubu ve lobiler arasındaki en önemli ayırım, baskı grubunda amacın, lobide

yönetimin ön plana çıkmasıdır. Başka bir şekilde anlatmak gerekirse, baskı grubu yasama ya da yürütme gücüne etki etme amacı güder ama, bu etkinin hangi araç ve yöntemle yapılması gerektiğini belirleme ihtiyacını duymayabilir, buna karşılık lobi baskı grubunun etki, imkan ve yöntemlerini eylemli olarak yapan özel bir teşkilattır (Aslan, 2009: 2).

Baskı grupları ve lobiler arasındaki fark; baskı gruplarının belli başlı menfaatler sınırlarında, ortak amaç doğrultusunda kurulmaları ve iktidarla ilişkilerinin çalışmalarının sadece bir kesitini oluşturması, lobilerin ise devleti idare edenler üzerinde türlü yollardan etkinlik sağlayarak, karar aldırma amacıyla faaliyet gösteren gruplar ya da kuruluşlar olmalarıdır. Baskı gruplarının etki etme etkinlikleri çok geniş olmakla birlikte lobiler, dikkatlerini sadece hükümetin karar mekanizmasını etkilemekte kullanırlar (Aslan 2009: 1).

Yasama ve yürütme alanlarına, hatta yargı alanına dışarıdan bir aracı olarak giren baskı grupları etkili olabilmek için, kanun yapıcıların istedikleri bilgilerin yanında, önemli ve yadsınamayacak baskılar ya da hizmetler sunarlar. Kendi çıkarları ve içinde bulunulan durumun dinamiklerini yansıtmadaki başarıları sayesinde kanun yapıcılarla, baskı grupları arasında uzlaşma sağlanabilmekte, sürdürülen aktiviteler de daha kolay kabul edilebilir bir hal alırlar. Bu amaca ulaşmada lobi etkinlikleri baskı gruplarının sürekli olarak başvurduğu, dikkatleri üzerine çeken bir faaliyet şeklinde değer kazanırlar. Lobi etkinlikleri, böylece hükümetin çeşitli kademelerinin karar almaları üzerinde etkin olan, demokratik sistemin tamamlayıcı ve meşru bir parçasını oluştururlar (Ker, 1995: 40-41). Başka bir ifadeyle lobiler baskı gruplarının siyasal sürece etki etme bakımından daha kurumsal bir görünüm kazanmasıyla ortaya çıkan ve grupların yasama ve yürütme erklerine yönelik etki etme yönünü oluştururlar (Silahtaroğlu, 2004: 128).

Baskı grupları belirli bir amacı gerçekleştirmek için faaliyette bulunurken, lobi grupları hemen her türlü amacın gerçekleşmesine hizmet vermek için kurulurlar. Profesyonel olarak etkinlikte olan bir lobicilik firması, hem silahsızlanma adına uğraş veren bir baskı grubunun istediği yasal düzenleme, hem de x marka silah üreticileri lehine aynı anda çalışabilir. Söz konusu firma için başarı; kendisinden çıkarılması istenen yasaların en kesintisiz ona engel olmayacak yoldan çıkarılmasını sağlamak ya da istenilmeyen bir yasanın çıkarılmasına mani olmaktır. Bu noktada söz konusu yasa içeriğinin (çok uç yasalar olmadığı takdirde) bir önemi yoktur (Bingöl, 2004: 76). Baskı grupları ise, toplumun bilinçlenmesinden kamu hizmetlerinin denetlenmesine kadar pek çok konu üzerinde çalışma yapar. Baskı gruplarının, sadece kendi menfaatlerine uygun kanunların hazırlanması, kabul edilmesi ya da değiştirilmesi konularında etkinlikte bulunan diğer türü ise lobilerdir. Bu açıdan lobiler, baskı gruplarının siyasi mekanizmayı özellikle yasama alanında etki etmek amacıyla oluşturdukları özel gruplardır (Çerçi, 2006: 7).

Kısaca; lobicilik baskı gruplarının kullandığı yöntemlerden sadece bir tanesi olup, ticari amaçla çalışan, ücretli, teknik büroların yürüttüğü profesyonel mesleki

etkinliklerdir. Baskı grupları burada lobiciliği de kapsayan bir üst kavram olarak lobicilikten ayrılır (Bingöl, 2004: 77).

5. Medya ve Baskı Grupları

Kamuoyunun oluşumunda, bilgi iletme işlevini sağlayan araçlar olan kitle iletişim araçları ve bu araçları kullananların, bilgilerin alınması ve algılanması aşamasında kullandıkları yöntem ve teknikler kamuoyunu yönlendirmek isteyenler için büyük bir önem arz eder. Belli çıkarları olan birey ve gruplar kişi ve grupların düşüncelerini ve davranışlarına etki etmek için kitle iletişim araçları aracılığıyla ikna ve telkin tekniklerini kullanarak topluma etki etmeye çalışırlar (Temizel, 2008: 141-142).

Medya günümüzde ulaştığı yapı ve tür olarak bakıldığında çok geniş ve etkileriyle çok değişik bir kuvvete sahiptir. Bir baskı grubu olarak medyanın en göze çarpan aracı basın özgürlüğüdür. Bu araç sayesinde basın ülkenin sosyal ve siyasi yapısıyla da ilişkisi olmak kaydıyla neredeyse istediği etkiyi siyasi hayatta sağlayabilir. Kimilerince yasama, yürütme ve yargının yanı sıra dördüncü kuvvet şeklinde görülebilir. Yaptığı yayınlarla siyasi iktidarı ve kamuoyunu yönlendirme, amaç ve talepleri yönünde siyasi iktidara karar aldırabilme yetisine sahiptir. Medya görsel, işitsel ve yazılı olmak üzere üç şekildedir, ilk önce yazılı daha sonra işitsel ve en son görsel medya gelişmiştir. Özellikle radyo ve televizyonun icadı toplumsal hayatın akışını farklılaştırmıştır. Günümüzde siyasal bir araç olarak görsel medyanın etkisi yadsınamayacak kadar çoktur. Son zamanlarda radyo ve televizyona ek olarak ya da hepsini içine alan bir başka iletişim aracı ise internettir. İnternet yazılı, işitsel ve görsel öğeleri kendi bünyesinde toplamak suretiyle toplumsal hayatta önemli bir iletişim unsuru haline gelmiştir (Bilgici, 2010: 19).

Medyanın siyasi hayattaki değeri de bu şekilde düşündüğümüzde artmaya devam eder. Siyaset bilimciler, medyaya da diğer baskı grupları arasında sanki siyasi bir teşkilatmışçasına yer verirler. Bunun nedeni olarak, medyanın kamuoyunu etkileyen, okuyucuların, dinleyicilerin ve izleyicilerin fikir ve düşüncelerini paylaştıkları organlar olması görülebilir. Böylece medya, kamuoyunu birebir yansıtması sebebiyle kendini diğer siyasi güçlere ve siyasi iktidara karşı koruyabilen teşkilatlanmış siyasi güç olarak baskı grubu niteliği kazandırır (Ker, 1995: 17).

Medya; radyo, televizyon, gazete gibi yayın organları ile birlikte çok etkin biçimde tüm kamuoyuna çok çeşitli bir bilgi yelpazesi sunar. Kamuoyuna sunulan bu bilgileri hazırlayanlar, konusunda uzmanlaşmış kişilerdir ve halka ne, nasıl, ne zaman ve ne şekilde aktarıldığında istenilen tepkinin alınacak olduğunun farkındadırlar. Eğer medya kuruluşları bir ya da birkaç kişinin elinde toplanacak olursa bu medyayı takip edenler açısından daha zor bir durum oluşturur. Çünkü kullanacakları kaynakları çok daha dikkatli seçmeleri gerekir. Örneğin 1991'deki Irak Savaşı Amerika'daki medya kaynakları tarafından hükümetin istediği şekilde aktarılmış, halk yalnızca kendi çıkarları açısından olumlu yanlarını gördüğü savaştan tek yönlü olarak bilgiye ulaşmıştır. Sinema sektörü de aynı şekilde kullanılarak halka

Amerika'nın girdiği savaşların ne kadar haklı olduğunu lanse ettirmeye çalışır (Reagan döneminde intikam duygularını arttıran Rambo filmleri gibi). Günümüzde de Irak ve Afganistan Savaşları'nın gerekliliğini göstermek için çekilen ve sürekli ABD'ye düzenlenen saldırıları konu edinen filmler vardır (Ürek-Doğan; 2011: 54-55).

Medyanın çağımızın demokratik toplumlarında baskı grubu olarak ön planda olmasının sebebi medyanın, halkla ilgili taleplerini ve şikayetlerini iktidara aktarması, iktidarın da icraatlarını halka aktarırken bir tür köprü fonksiyonu görmesidir. Medyanın bu köprü görevini yaparken mümkün olduğunca objektif davranmak zorunluluğu ve sorumluluğu vardır. Basının tam olarak işlevlerini yerine getirebilmesi, ekonomik bağımsızlığına kavuşması, medyada kartelleşmenin önlenmesi, gazete-tv sahiplerinin diğer sektörlerde etkinlikte bulunmasının engellenmesi ve meslek ilkelerinin tam manasıyla oturmasıyla sağlanabilir. Bu çerçevede medya, siyasal iktidarı sürekli takip eden ve iktidarı sorgulayan en etkili denetim organıdır (bknz: Gözel, 1998: 182; Bilgici, 2010: 19).

Baskı grupları ile medya arasındaki ilişki, propaganda yapabilmek için medyanın kullanılması (baskı gruplarının, kamuoyunu etkilemek için kullandığı en sık yöntem, medya aracılığıyla propaganda yapmaktır); çoğu kez karşılıklı menfaatlerin korunması amacıyla sistemli bir birlikteliği ve bazen de baskı gruplarının medya sahibi olma yoluna gidebilmelerini de içine alan kapsamlı ve karmaşık bir ilişkidir (Erdoğan, 2009: 119). Bazı medya kuruluşlarının ise, baskı grupları tarafından kullanılmak için kurulduğu ve baskı grubuna ait olduğu da görülür. İktidarlar da medyayı kendi menfaatleri yönünde halka etki edebilmek amacıyla kullanabilirler. Bunda da en büyük etken bazı medya kuruluşlarının ekonomik olarak hükümete ve reklam veren kuruluşlara bağımlı olmasıdır. Bu bağımlılığı bazen hükümetler kullanır, bazen de baskı grupları kullanabilirler (Kara, 2007: 19).

Baskı grubu medya ilişkilerinden elde edinilmesi amaçlanan bir diğer fayda ise baskı grupları için toplumun büyük kesimlerinin desteğini sağlamaktır. Diğer bir deyişle baskı grupları medyayı kullanarak toplumun büyük kesimlerini isteklerinin haklı olduğu konusunda ikna etmek isterler (Topçu, 2006: 93). Örneğin Gökberk Ergenekon'a göre, "Türkiye'de medyaya çok dikkat etmek lazım. Çünkü medya bu ülkenin en büyük ve en etkin baskı grubudur. Hükümetlerin, siyasetçilerin ve kamuoyunun dikkatini istediği yöne istediği şekilde çevirebilir. Dolayısıyla bazı partileri iktidar yapabilecek kuvvete sahiptir. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) medyadan aldığı güçle baskı uygulayabilmektedir. Medyanın bir kısmı TÜSİAD'a bağımlıdır. Reklam gelirleri medya için önem arz ettiğine göre TÜSİAD'ın medyayı kendi istediği şekilde yönlendirebilmesi normal karşılanmalıdır (Ürek-Doğan; 2011: 122)."

Kısaca ifade edilmesi gereken konu medyanın kendisinin bir baskı grubu olmasının yanında çıkar ve baskı gruplarının ve siyasal karar alıcıların birbirlerini etkilemek için kullandıkları bir araç[4] olduğu gerçeğidir (Topçu, 2006: 94).

III. BASKI GRUPLARININ SINIFLANDIRILMASI

Sosyal bilimlerde, baskı gruplarının ortak fikre varılmış, doğruluğunun herkes tarafından kabul edilen, akademisyenler tarafından kullanılan bir sınıflandırması yoktur. Farklı sınıflandırmalar yapılır fakat kesin şekilde sınıflandırma yapılamaz. Bir baskı grubu farklı zamanlarda, farklı etkinliklerinden dolayı farklı sınıflandırmaların içine girebilir, bu şekilde birden fazla sınıflandırma içinde olabilir. Hiçbir sınıflandırma kesin değildir. Sınıflandırmadaki güçlüklerden birisi de siyasal süreç bakımından önemli baskı gruplarından bir bölümümün fazlaca belirsiz, biçimsel olmayan bir yapıya sahip olması ve üyelerinin de kendi konumlarını her daim gerçekte olduğu gibi kabul etmemelerinden dolayıdır (Kara, 2007: 11). Bir de bu grupların "sürekli kimlik değiştirdiği" bilindiği için, sorunun tamamıyla karmaşıklaştığı görülür (Tunaya, 1975: 475).

Baskı gruplarının sınıflandırma şekli ülkelere, ülkenin sahip oldukları siyasal sistemin özelliklerine, toplumsal kültür farklılıklarına ve demokrasi anlayışına göre çeşitlilik gösterir (Bilgici, 2010: 24). Baskı grupları ülkenin sosyoekonomik durumunu ve ideolojik çatışmalarını yansıtır. Birbirlerine benzemeyen bu gruplar ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermekte, sonuç olarak tüm ülkelerde geçerli olabilecek bir sınıflandırma yapılamaz (Ker, 1995: 13). Yapılan sınıflandırmalarda ölçütlerin değiştiği; dolayısıyla da ayırım sayılarının buna eş şekilde artış ya da azalışa neden olduğu görülür (Bingöl, 2004: 77).

Baskı grupları sınıflandırılmasına dair birbirinden farklı birçok sınıflandırmalar vardır. Bu çalışmada baskı grupları en genel haliyle iç yapısı bakımından,

[4] Markus Ürek ve Nejat Doğan'a göre bir baskı grubu olarak medyadan bahsederken gazeteciliğin ideali olan "gerçek haber yapma" isteğinden farklı olarak, medya şirketlerinin varlıklarını devam ettirebilmeleri amacıyla kar yapmaları gerçeğini göz ardı etmemek gerekir. Kar elde edebilmek için de daha fazla izlenme ve izlenmenin beraberinde getirdiği reklam gelirlerine ihtiyaç duyarlar. Reklam ve satış/izleyiş üzerine dayalı sistemde, medya şirketleri daha fazla gelir elde edebilmek amacıyla hükümet ve büyük miktarda reklam veren/çıkar gruplarının katkısına ihtiyaç duyar. Bu bir döngüdür ve karşılıklı bir alışverişe benzer. Çıkar grubu bir nevi menfaat karşılığı medya şirketlerinin yaşamasına imkan verir. Kısacası reklam pastası büyüdükçe özellikle ekonomi haberlerinde asparagas haberler bir hayli artar. Öte yandan asparagas ve önyargılı haberler uzun vadede izlenme oranlarının düşmesine ve bazı insanların önyargılı haberler yapan televizyon kanalından uzaklaşmasına sebep olur. Medya şirketleri de, reklam verenlerle izleyici arasında ve fazla izlenme ile fazla gelir etme durumları arasında ne yapacağını şaşırır. Çünkü birçoğunun gelir kaynağı reklam pastasından aldıkları paydır. Dyck and Zingales (2003) finans haberlerinin çoğunun önyargılı haberlerden oluştuğunu söyler. Gazetecinin haber kaynağı yakın ilişkide bulunduğu bazı şirketler olduğundan dolayı o yönde haber yaparlar. Medyanın zaman zaman siyasi haberleri kendi istekleri doğrultusunda insanları etkiledikleri bir başka gerçektir. Groseclose ve Milyo bazı medya gruplarının farklı siyasi beklentileri olduğunu ve izleyicileri bu doğrultuda etki altına almaya çalıştığını söyler. Buna en iyi örnek ABD'nin saygın gazetelerinden New York Times'ın demokrasi yanlısı olarak algılanmasıdır (Ürek-Doğan, 2011: 118-119).

kurumlaşmalarına göre, mesleki baskı grupları, ideolojik baskı grupları ve diğer baskı grupları olarak incelenecektir.

A. İç Yapısı Bakımından Baskı Grupları

İç yapısı bakımından baskı grupları başlığı altında "Kitle" ve "Kadro" baskı grupları incelenecektir.

1. Kitle Baskı Grupları

Güçlerini üyelerinin sayısal çokluğundan ve örgütlenme düzeylerinden alan, mekansal olarak yaygın ekonomik bakımdan güçsüz olan ve daha çok işgücünü temsil eden baskı gruplarına kitle baskı grupları adı verilir (Ay, 2010: 45; Tezcan, 2013: 17; Kara, 2007: 12). İşçilerin, küçük çiftçilerin, küçük esnafın, öğrencilerin oluşturduğu gruplar başta olmak üzere, toplumsal tabanı geniş kitlelerin oluşturduğu ve üyeliğin hemen herkese açık olduğu gruplara denir. En iyi örneğini işçi sendikaları oluşturur (Buran, 1993: 15 ; Kışlalı, 1987: 254).

Üyelerinin çokluğu disiplinli bir örgütlenmeyi ve belirli bir bürokratik yapılanmayı gerekli kılar (Ay, 2010: 45). Üye sayısının fazla olması ve üyelerin toplumun geniş bir kesimini temsil etmesinden dolayı grupların oy potansiyellerinin çokluğu özellikle yoğun rekabete dayalı siyasal parti sistemlerinde etkilerini diğerlerine oranla fazlalaştırır. Yaygın ve etkili bir şekilde organize olduklarında siyasal iktidar ve partilerin yok sayamayacakları bir kuvvet haline gelebilirler. Kitle baskı grupları genellikle iyi bir teşkilata sahip olduklarında, grev, boykot ve gösteri gibi diğer mücadele araçlarının büyük çoğunluğunu kullanabilme şansına sahip olabilirler (Buran, 1993: 15-16).

Bu baskı grubunda üyelerin ekonomik durumu ile toplumsal konumları arasında çok güçlü bir bağ vardır. Ekonomik yönden güçsüz baskı gruplarının üyelerinin sayısı ve disiplinli organize olması, bu tür baskı gruplarının gerçek kuvvetini oluşturur (Dülger, 1999: 24). Maddi açıdan çok fazla gelir sağlayamadıklarından, kitle baskı grupları çok sayıda üyenin daimi ama az bir toplam tutan aidatlarıyla yaşayan bir teşkilat yapısına sahip olmasını gerekli kılar. Bunun sonucunda üyelerin aidatlarının toplanması sorunu ortaya çıkar, kitle baskı grupları sadece bu amaçla hizmet edecek olan memurları işe alır. Üyelerin örgüte bağlı kalmalarını sağlamak amacıyla baskı grubunun çizgisinde ideolojik çalışmaların yapılması, konferans, gece dersleri düzenlemesi, gazete yayımlanması örgüt etkinliklerinin önemli bir bölümünü oluşturur. Hatta bazı işçi sendikaları ABD'de görüldüğü gibi işe girmek için sendika üyesi olmayı gerekli tutacak şekilde etkinlikleri amaç edinirler, aidatları yüksek tutma yoluna giderler, böylelikle örgütün ön ayak olduğu baskılarda, grevlerde üyelerin normal geçimlerine olanak verecek önemde maddi kaynaklara sahip olabilirler. Böylesine büyük bir öneme kavuşan kitle baskı gruplarında örgütün daimiliği, iş disiplinin sert olması, yöneticilerin giderek büyüyen otoriteleri kadro baskı gruplarına göre tam bir ayrıcalık gösterir (Çam, 1990: 433).

Kitle baskı gruplarına örnek olarak esnaf[5] ve çiftçi örgütlenmeleri, tarım ve sanayi işçi sendikaları ile toplumsal tabanı geniş olan diğer meslek kuruluşları, gençlik teşkilatları verilebilir (Tezcan, 2013: 18).

2. Kadro Baskı Grupları

Üye sayıları genellikle büyük miktarda olmamasına ve etkili bir teşkilatlanma göstermemelerine karşın, toplumun diğer kesimleri, gruplar, siyasal iktidar ve partiler katında etkin olabilen gruplara denir. Kuvvetleri üyelerinin ve bu arada grubun sahip olduğu niteliklerden dolayıdır (Buran, 1993: 16). Üyelerinin ekonomik kuvvetleri veya ekonomik etkenlerden özgür şekilde, toplumda yarattıkları etki düzeyi, kadro baskı gruplarının ortak özelliğidir (Kışlalı, 1987: 254). Bu grupların üyeleri medya vb. güç odaklarını kullanarak hükümet politikalarına etki etme gücüne sahiptir (Aktan,Ay,Çoban; 2007: 7).

Kadro baskı grupları, baskı araçlarından; miting, gösteriler düzenleme ve imza toplama gibi araçları genellikle kitle baskı grupları ile karşılaştırıldığında, onlar kadar etkili şekilde kullanamamalarına karşın; danışmanlık hizmetlerini çekme, boykot ve icraatı baltalama gibi araçları kitle baskı gruplarından daha iyi bir şekilde kullanabilmekte, amaçlarına daha rahat ulaşabilirler. Siyasal iktidar üzerindeki etkileri de buradan kaynaklanır (Buran, 1993: 16).

Sanayici ve iş adamı dernekleri, işveren sendikaları, aydınlar ve gazeteciler, toplumda belirli bir saygınlığa sahip olan meslek örgütleri (barolar gibi) ve rotary kulüpleri birer kadro baskı gruplarıdır (Bingöl, 2004: 78). Bu tür baskı gruplarının başında işveren örgütleri gelir. Ama örneğin Mülkiyeliler Birliği, Mason Derneği ya da 1960'larda siyasal yaşamı göz ardı edilemeyecek bir seviyede etki edebilen Sosyalist Kültür Derneği, birer işveren kuruluşu olmadıkları halde, üyelerinin özelliklerinden gelen ağırlıklarıyla kadro baskı grubu olarak görülürler (Kışlalı, 1987: 254).

[5]Fransa'nın en fakir bölgelerinden biri olan Lot vilayetinin küçük bir kasabasının belediye binasında 22 Haziran 1953 günü akşamı kasabanın bütün esnaf ve zanaatkarları toplanmıştır. Belediye meclisi üyelerinden biri, ertesi gün maliye müfettişlerinin, kasabanın 30 kadar esnafını kontrole tabi tutacağı haberini almıştır. Toplantıda hareketli tartışmalardan sonra bu kontrole kuvvetle karşı konulması kararlaştırılır. Ertesi gün kasabaya gelen müfettişler, esnafın çok sıkı olan direnişiyle karşılaşırlar ve hiçbir kontrol yapamadan geri dönerler. Bu kolektif direnişi düzenleyen kişi, bu küçük kasabada kırtasiye dükkanı işleten ve aynı zamanda belediye meclisi üyesi olan Pierre Poujade'dır. Başarı ile sonuçlanan bu direniş hareketi, daha sonra bütün Fransa'ya yayılıp, nam salacak olan, harp sonrası devrinin kolektif vergi reaksiyonunun, Poujade hareketinin ilk kıvılcımını oluşturmaktadır (Bulutoğlu, 1958: 173). Poujade hareketinin doğmasındaki en önemli iktisadi sebep, küçük esnafın ve zanatkarların içinde bulundukları fakirlik halidir. Küçük esnafın ve zanaatkarların fakirlikleri de içinde bulundukları bölgelerin fakirliklerinin bir sonucudur. Poujade hareketinin kuvvetle yayılıp yerleştiği bölgeler, sakinlerinin geniş ölçüde göçe mecbur oldukları ve nüfusun hissedilir bir azalma gösterdiği iktisadi gerileme yerleridir (Bulutoğlu, 1958: 174). Poujade hareketinin mali sebebi perakendeci tüccarın, yakın zamanlara kadar, vasıtalı vergilerden mahalli vergi ile mübadelelerden alınan vergiyi eklemek sureti ile tahsil etmek ve hasılatı maliyeye ödemekle mükellef tutmuş olmasıdır. Bu nedenle esnaf, tabi olduğu nisbi ve müterakki gelir vergisinden başka, bir de bu vasıtalı vergileri hazine için tahsil mükellefiyeti altında bırakılmıştı. Bu şartlar altında küçük tacirin vergi yükü istisnai bir şekilde ağırlaştırılmış bulunuyordu (Bulutoğlu, 1958: 176).

Bazı baskı kadro baskı grupları vardır ki, bunlara üyelik; çok zengin olmayı, aristokratik dünya görüşünü savunmayı gerekli kılmaz. Toplumda forslu mesleklere sahip oldukları düşünülen kişileri bir araya getiren, sözlerinin geniş halk kitlelerine etki edebileceğini düşünülen kesimlerin birleştikleri baskı grupları da kendi seçkincilikleri düzleminde kadro baskı gruplarına dahillerdir. Öğretmen, öğretim üyeleri, doktor, avukat dernekleri, aydınların oluşturdukları baskı grupları bunlara örnektir (Dural, 2011: 202-203).

Kadro baskı grupları, zaman içinde düzensiz bir görünüm gösterebilirler. Üyelerinin mesleki sorunlarıyla ilgili dönemlerde harekette bulunmaları, yoğun bir faaliyete girmeleri, diğer dönemlerde örgütün adeta ortadan kalktığı, varlığının hissedilmediği gözlemlenir (Çam, 1990: 432).

B. Kurumlaşmalarına Göre Baskı Grupları

Kurumlaşmalarına göre baskı grupları sınıflandırılması, baskı gruplarının teşkilatlanıp teşkilatlanmadığı veya dernekleşip dernekleşmediği şeklinde dört başlık altında değerlendirilecektir.

1. Anomik Gruplar

Anomik (kuralsız) baskı grupları, önceden tasarlanmış bir amaçları ve hazırlanmış planları olmadan, bir olayı ya da siyasayı protesto etmek için kendiliğinden oluşan ve harekete geçen gruplardır[6]. Grubun oluşması, herhangi bir sosyal veya siyasal olay anında ilgili olaya bir tepki biçiminde ortaya çıkar, faaliyetleri kendiliğinden ve düzensiz bir şekilde gelişir (Buran, 1993: 25). Herhangi bir sosyal ve siyasal durumda, bir tepki şeklinde meydana gelen, gruplaşması az çok kendiliğinden olan, şiddete başvuran, sonra kendi kendine ortadan kaybolan gruplardır. Bu tip bir "baskı grubu", teşkilat sahibi, düzenli, daimi bir örgütle herhangi bir benzerlik göstermez, fakat tarihsel örneklerde görüldüğü gibi, siyasal sistem üzerinde sarsıntı şeklinde etki gösterebilir (Çam, 1990: 412).

Kitlelerin çözüm bekleyen bir olay ya da sorun karşısında ani ve beklenmedik bir biçimde çözüm üretmek namına verdiği tepkiler bu grupların davranışları olarak örnek alınabilir (Bingöl, 2004: 82).

Trafik kazalarının sıkça yaşandığı bir bölgede yöre halkının bir kaza üzerine kendiliğinden bir araya toplanarak yolu trafiğe kapatmaları bu tür grupların ve eylemlerinin iyi bir örneği olarak gösterilebilir (Topçu, 2006: 46). Bir Pazar yerinde fiyatları fazla bulan topluluğun, fiyatları iyi denetlemediği için belediye zabıta

[6] Anomik baskı gruplarına, örnek olarak Türkçesi "ani kalabalık" anlamında olan "flash mob" kavramını verebiliriz. Flash mob, birbirini tanımayan birçok kişinin, önceden sanal ağdaki paylaşım sitesinin grubunda birleşmesiyle meydana gelir. Flash mob, e- posta mesajı ile kararlaştırılan belli halka açık bir yer belirtip, verilmiş bir tarih-saatte ani bir şekilde toplanarak, kısa süre boyunca yine önceden belirlenen sıra dışı sürpriz eylemler yaptıktan sonra tekrar kitlelere karışarak ortadan kaybolan bir gruptur. Böylece adı geçen gruplar çok kolayca "vur kaç" eylemi düzenleyecek niteliğe sahiptirler, ister iktidara olsun ister muhalefete olsun muhalefet etmek şekliyle kamu düzenini hatta kamu güvenliğini bile bozabilirler (Dural, 2011: 208).

kulübesi önünde gösteri yaparak onları göreve davet etmesi bu tanım içerisinde bir baskı grubudur (Turan, 1987: 45). Yine, seçmenlerine verdiği sözü yerine getirmeyen bir siyasetçinin, seçim bölgesine gittiğinde, iş arayan seçmenler, aileleri ve beklentisi karşılanamamış diğer hemşeriler tarafından yuhalanması ya da farklı şekillerde protesto edilmesi medyadan izlemeye alışkın olunan görüntülerdir (Bingöl, 2004: 83).

Anomik baskı grupları çok kısa bir zaman zarfında, tek bir amaca ulaşmak için kurulur ve bu amacı gerçekleştirmelerinin önemi olup olmadığına bakmaksızın dağılırlar. Dolayısıyla pek fazla etkin değildirler (Topçu, 2006: 46; Turan, 1987: 45).

Kısaca, diğer tür baskı gruplarının, zaman zaman, anomik gruplarda görülen eylemlere yönelmesi bunların anomik gruplar olması manasına gelmez, çünkü grup üyeleri hoşnutsuzluk yaratan bir sorun dışında da, kendilerinin grup üyeliğini algılarlar, ortak değerlerini paylaşırlar (Turan, 1996: 135).

2. Örgütlenmiş Gruplar

Demokratik siyasal sistemlerde neredeyse her alanda yaygın olarak etkinlik gösterirler. Teşkilatlanmalarındaki amaç, üyelerinin değişik değer, tutum veya menfaatlerine cevap vermek ve aracılıkta bulunmaktır. En belirgin özellikleri üyelerinin menfaatlerini gerçekleştirmek ve onların yararına etkinlik göstermek üzere kurulmuş bir teşkilatın varlığıdır (Buran, 1993: 33). Bireylerin kendi tutumlarına bağlı olarak gelişirler, üyelerinin ilgisi ve desteği devam ettikçe etkinlikte bulunurlar ve bu şekilde etkili olabilirler (Turan, 1987: 46).

Teşkilatlı ve bilinçli bir şekilde, iktidara baskıda bulunmak, iktidardan kendi yararına kararlar çıkarmak amacıyla meydana çıkarlar. Bu çıkarlar teşkilatın dayandıkları sosyal ve profesyonel grupların dileklerini içine alırlar. Bu tip baskı gruplarının en yaygını, işveren ve işçi sendikaları olarak gösterilir (Çam, 1990: 412).

Maddi amaçlarla kurulmuş olan baskı gruplarının, sosyal amaçlarla kurulan baskı gruplarına oranla, daha sıkı teşkilatlı bir yapıda olmaları normaldir. Başka bir deyişle sosyal amaçlı baskı grupları daha gevşek bir teşkilat yapısına sahiptir (Topçu, 2006: 48).

Örgütlenmiş grupların varoluş nedeni sadece siyasal süreç üzerinde etki etmek olmayabilir. Mesela bir fakirlere yardım derneği, bir hayvanları koruma cemiyetinin olağan çalışmaları sınırlarında, siyasal sürece etkide bulunmaya çalışmak genellikle söz konusu değildir. Fakat, fakirlere yardım amacıyla devlet bütçesinden ödenek almak, hayvanlara zulüm etmenin suç haline dönüştürülmesini talep etmek, kamu otoritesine yönelik, yani siyasal boyutu olan taleplerdir (Turan, 1987: 46-47).

3. Teşkilatlanmamış (Doğal) Gruplar

Bireyler, daha doğarken bazı doğal grupların üyesi olurlar. Bu üyelik, bireyin kendi kararına ve iradesine bakılmaksızın genellikle kendiliğinden gerçekleşir. Doğal grup olarak adlandırılmalarının nedeni de kendiliğinden olmasındandır. Örnek

olarak; bireyin üyesi bulunduğu din, ırk, mezhep, kabile, aşiret, bölge, şehir, akrabalık ve komşuluk verilebilir. Bireylerin bu tür gruplara üye olmaları için örgütlenmelerine gerek yoktur (Buran, 1993: 28).Teşkilatsız kendiliğinden, az çok geçici ve temelini belli bir grupta bulanlar bu gruptadırlar, örneğin bir dinsel azınlık topluluğu verilebilir. Bu gruplar, çıkarlarını zaman zaman seslerini duyurarak dile getirmekte haklarını savunmakta, ancak bir teşkilatlı baskı grubu niteliğini almazlar (Çam, 1990: 412).

Örgütlenmemiş grupların siyasetle ilgileri düzenli değildir. Gelenekçi toplumlarda oldukça yaygındır. Fertler ve topluluklar; isteklerini, dertlerini düzensiz ve belirsiz aralıklarla, sohbetlerle, sosyal ziyaretlerle liderlere duyurmak için uğraşırlar. Siyasi yönden modernleşmiş toplumlarda örgütlenmemiş grupların önemi git gide kaybolur. Çünkü bu tip topluluklarda siyasi etkileme biçimi örgütlü şekilde yapılır. Varlığını devam ettirme, taleplerini kabul ettirmek isteyen grupların örgütlenmeye yönelmeleri gerekir. Tabi bu gelişmeler örgütlenmemiş grupların ortadan kaybolacağı anlamına gelmez (Ay, 2010: 47; Turan, 1996: 135-136).

Bu tip gruplar[7] genellikle az gelişmiş ya da feodal toplumlarda ortaya çıkarlar. Bunun nedeni ise; eğitimin toplumda tabana inememesi sebebiyle meslekleşmenin ve ekonomik kimliğin gelişememesidir. Ekonomik özgürlüğünü kazanamamış bir bireyin, siyasal iktidardan, korunmasını ya da devamını talep edeceği çok fazla bir isteği olmaz, dolayısıyla da teşkilatlı bir gruba da ihtiyaç duymaz. Dolayısıyla eğitim seviyesinin ve istihdamın yüksek seviyelerde dolaştığı, sanayileşmiş ve sosyal yapısı kuvvetli olan ülkelerde teşkilatlanmamış gruplarla pek fazla karşılaşılmaz (Ker, 1995: 84-85).

Örgütlenmemiş baskı gruplarında; önder veya lider konumu haricindeki üyelerin siyasal süreç hakkında bilgilenme ve deneyim kazanma şansları fazla değildir bununla birlikte, lider veya öndere yakın olanlar da sınırlı seviyede olsalar bile bilgi ve tecrübe sahibi olabilirler (Buran, 1993: 72).

4. Kurumsal Gruplar

Kurumsal gruplar, seviyesi yüksek olan bir disiplin ve örgütlenme yapısına sahip kurumların oluşturdukları teşkilatlardır. Bu gruplar ortak bir çıkar etrafında toplanan bireyler tarafından değil, kamu otoritesi tarafından kamu çıkarlarını korumak ve iyileştirmek amacıyla kurulmuş teşkilatlardır (Aktan, Ay, Çoban; 2007: 9). Devlet kurumları birer baskı grubu olarak etkinlikte bulundukları durumlarda

[7] Türkiye sınırları içerisinde ele alındığında bu tür baskı grupları siyasal karar alma süreci üzerinde en az diğer grupları kadar etki eder. Çünkü Türkiye'de özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde herhangi bir aşiret reisi önemli ölçekte bir oy potansiyeline sahiptir. Böyle bir topluluk örgütlenmemiş bir baskı grubu olsa da oy potansiyeli nedeniyle elinde çok güçlü bir pazarlık kozu bulundurur (Bilgici, 2010: 29). Dünyada ise ırk ve renk temeline dayalı üyelik ve bunun sağladığı dayanışma örnekleri görülebilir. ABD'de Zenciler, İtalyanlar, İrlandalılar ve Çinliler; Kanada'da Fransızlar; Güney Afrika'da Beyazlar ve Siyahlar; Almanya'da Türkler, Polonyalılar, Yunanlılar, İtalyanlar, Sırplar ve Hırvatlar büyük bir dayanışma içerisindedirler (Buran, 1993: 30).

bunlara kurumsal baskı grubu ismi verilir (Dülger, 1999: 26). Bürokrasi, ordu, parlamento, yüksek yargı bu gruba örnek verilebilir (Kayademir, 2007 :16).

Kurumsal gruplar, yukarıda bahsedilen üç gruptan çok daha etkin, köklü tarihsel geçmişe sahip ve adından da anlaşılacağı üzere kuvvetli teşkilat yapısına sahiptirler. Siyasal iktidarların bu grupları görmezden gelmesi genellikle pek mümkün değildir (Bingöl, 2004: 85). Aslında kurumsal baskı gruplarının var olması, klasik demokratik anlayışla aynı doğrultuda değildir. Ancak siyasal yaşamın gerçekleri, devlet bürokrasisindeki bazı kesimlerinin, parlamento ve hükümet üzerinde baskı grubu etkinlikleri yaptığını ortaya koyar (Tezcan, 2013: 21).

Bu grupların amaçladığı ana şey topluma hizmet etmektir. Fakat üyelerinin menfaatlerini alakadar eden durumlarda kendilerine hizmet etmek için siyasi sistemi kendi lehlerine çevirme çabası içindedirler (Aktan, Ay, Çoban, 2007: 9). Diğer bir ifade ile belirtirsek kuruluş amacı ne olursa olsun kurumun üyeleri kendi menfaatleri konu olduğunda tarafsız kalamazlar (Kuzu, 1985: 84). Bürokraside yer alanların; bütçeden kendilerine daha fazla ödenek ayrılması, ekonomik sosyal ve siyasal ağırlıklarını sürdürmeleri, mümkünse daha fazla arttırılmasını sağlamak ve yeni yetkiler elde etmek amacıyla girişimlerde bulunmaları; üniversitelerin ödeneklerinin fazlalaşması, maaş ve diğer yan ödeneklerin yükseltilmesi, üyelerine bazı ayrıcalıkların sağlanması danışmanlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması amacıyla harekete geçmesi; ordunun, bütçeden savunmaya ayrılan payın arttırılması, maaş ve ödeneklerin yükseltilmesi, ek sosyal haklar sağlanılması ile üyelerine bazı özel ayrıcalıkların tanınması yönünde zaman zaman girişimlerde bulunabilmeleri gibi faaliyetler kurumsal baskı gruplarının yapabilecek olduğu eylemlere örnek olarak gösterilebilir (Buran, 1993: 32).

Toplumsal işlevleri haricinde, kendi üyeleri lehine siyasal süreci etki etmek üzere faaliyet göstermeleri dolayısıyla, kurumsal grupların da birer baskı grubu gibi davranacakları fark edildiğinden, bunların baskı grupları ile ilgili analizlerde yer alması kaçınılmazdır (Turan, 1996: 137).

C. Profesyonel (Mesleki) Baskı Grupları

Profesyonel grupta yer alan baskı grupları, meslek itibarlarını korumak ve belirli menfaatlere sahip olmak amacıyla, ister aynı meslek isterse yakın meslekte olanların ortaya çıkardıkları mesleki oluşumlardır (Ay, 2010: 48). Bu ayırımın ölçütü genellikle ekonomik çıkarlardır. Burada gruplar üyelerinin ekonomik çıkarlarını, maddi menfaatlerini göz önünde bulundurarak ve bunları geliştirmek için etkinlikte bulunurlar (Şahin, 2004: 9). Profesyonel (mesleki) baskı gruplarını üç ana başlık altında incelemek mümkündür.

1. İşveren Birlikleri

İşveren örgütleri[8], belki de tüm dünyada en etkili baskı gruplarıdırlar. İşveren birlikleri, işverenlerin sosyal ve ekonomik menfaatlerini kollamak, korumak ve geliştirmek amacıyla meydana gelirler. Bu grupların üye sayıları genellikle az olmasına rağmen ellerinde bulundurdukları ekonomik kuvvet nedeniyle diğer grup türlerine göre daha etkindirler. Bu güçleri, sadece ekonomik alanlarda değil hatta tüm alanlarda bu grupları baskı unsuru şekline büründürür (Bilgici, 2010: 31).

Çoğulcu demokrasilerde işveren kuruluşlarının[9] büyük ağırlıkları vardır. Bu sınırlar içerisinde yer alan kuruluşlar, siyasal iktidarları doğrudan ya da dolaylı yollardan etkileyebilmek amacıyla büyük imkanlara sahiptirler. Sağcı partilerin parasal geçinmelerini belirli yollardan karşılayabilmelerinin yanı sıra bazı ortamlarda kimi sol örgütleri bile örgütlü parasal yardımlarla etkide bulunmaya çalıştıkları görülmüştür. Türkiye'de 1960 öncesi dönemde, bazı büyük işadamları iki büyük partiye de yardım ediyorlardı. Ama bu yardımdan en büyük hisseye sahip olan, tabi ki iş çevrelerine daha yakın duran parti oluyordu (Kışlalı, 1987: 261).

2. İşçi Kuruluşları

Daha önce kitle baskı gruplarında değinilen işçi sendikaları ve konfederasyonlarına, farklı özelliklerinden dolayı, profesyonel (mesleki) baskı gruplarında da değinilecektir.

Sanayileşmenin yerleşik bir görünüm kazanmasıyla beraber, işçiler de yerleşik bir toplumsal kimlik kazanmaya başlarlar. Bununla birlikte de, toplumsal bir kesim olarak işçilerin toplumun yönetilmesinde, kendi yaşam koşullarının düzeltilmesinde söz sahibi olduklarına ilişkin düşünceler gelişmeye başlar (Turan, 1987: 54). İşçilerin siyasal bir kuvvet olarak teşkilatlanmasının sonucunda; işverenle iş ilişkilerini düzenlemek, işçi ve işverenin karşılıklı sorumluluklarını kurallara bağlamak, işçi ücretlerinin işletme sahiplerine bırakmamak, işçiler arasında dayanışmayı ve yardımlaşmayı sağlamak temel amaçlarıdır. Sendikalar hem iktisadi hem de siyasi bazı sorumluluklar yüklenirler. Örneğin, toplu pazarlık yapmak iktisadi bir etkinliktir. Buna rağmen, işçileri ilgilendiren konularda kamu otoritesinin karar ve eylemlerine etki etmek siyasal niteliklidir (Turan, 1987: 55).

---

[8] Türkiye'de işveren baskı gruplarının en üstünde Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) vardır. Ticaret ve Sanayi Odaları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) de bir işveren baskı grubu gibi bir işlevdir. TÜSİAD ise, en büyük ve etkili işadamlarını bünyesinde toplamış, başka bir manada büyük sermayeyi temsil eden bir baskı kuruluşudur (Kışlalı, 1987: 261; Ay, 2010: 48). Dünyada ise işveren birliklerinin en ünlüleri, Amerika'da "İmalatçılar Milli Birliği"; İngiltere'de "Britanya Endüstrileri Federasyonu"; Fransa'da "Fransız İşverenler Milli Konseyi"; Almanya'da Bundes Verband der Deutschen Industries'dir (Daver, 1993: 237).

[9] İşveren sendikalarının gücü genellikle maddi imkanlardan kaynaklanır. Hükümetler, bu grupların sahip olduğu maddi olanakların nedeniyle onlarla ters çizgide düşmek istemez. Türkiye'de iktidara gelen her parti, ideolojik görüşür ne olursa olsun, TÜSİAD ve TOBB ile iyi ilişkiler içinde bulunmaya çalışır. Bu kuruluşlar, piyasa koşullarının kendi istedikleri gibi biçimlenmesi için gayret gösterir. Bunun yanında, demokrasi ve ülke siyaseti ile ilgili konularda da etkinlikte bulunabilirler. Sendikaların demokrasinin vazgeçilmez baskı grupları arasında sayıldığı ve ister hükümet üzerinde olsun isterse parlamento üzerinde önemli bir kuvveti olduğu da bir gerçektir (Bilgici, 2010:31).

Önemli bir üye kitlesine sahip olan işçi sendikaları, üyelerin aidatlarıyla etkinlik gösterirler. Geniş bir üye kitlesini kendi bünyelerinde barındırdıklarından, sendikalar toplanan aidatlarla ekonomik bir kuvvet haline gelirler. Sahip oldukları kitlelere ekonomik kuvveti de eklenince siyasi hayatta önemli bir fonksiyona sahip olurlar. Her ne kadar 1995 yılına kadar Türkiye'de Sendikalar Kanunu gereği resmen siyasi etkinlikte bulunmasalar da, perde arkasında sendikaların belirli siyasi partilerle yakın ilişkileri olduğu bilinir (Ay, 2010: 49).

İşçi sendikalarının en büyük kuvveti, üyelerinin sayısından ve disiplininden ileri gelir. Bu çok sayıda üyenin aynı tarafa oy kullanması olasılığının, siyasal iktidarların serbest seçimlerle belirlendiği ülkelerde büyük etki yapması normaldir. Bu ise, işçi kuruluşlarının faaliyetlerinde önemli rol oynayan "bilinç" öğesini ortaya çıkarır. Bir işçi sendikasının etkisi, üyelerinin sayısal çokluğu kadar, aynı zamanda onların bilinç düzeyleri ile de alakalıdır. Sendikanın yönetiminde söz sahibi olanlar ne kadar yetenekli olurlarsa olsunlar, üyelerin önemli bir kesimi, kendi menfaatleri ile çatışan bir partiyi desteklemeyi devam ettiriyorsa, o sendikanın siyasal yaşamdaki ağırlığının sınırlı kalacağı çoktan bellidir (Kışlalı, 1987: 262). Örneğin, seçim dönemlerinde bazı sendikalar, işçilere ve işçi çıkarlarına karşı sert tavırlar gösteren milletvekillerinin ve kişilerin yer aldığı kara listeler oluşturur; işçilerden ise bu kimselere oy vermemelerini isterler (Turan, 1987: 96).

Sahip oldukları grev silahından dolayı, tüm hükümetlerin işçi sendikalarını[10] ciddiye almaları gereklidir. Ülke çapında ya da belirli bölgelerde uygulanabilecek bir "genel grev" bütün ülkede yaşamı durdurup, hükümetleri içinden çıkılamaz duruma sokar (Kışlalı: 1987: 263). Örneğin İngiltere'de; ücretlerin dondurulması yolundaki bir karar, eğer daha önce sendikaların onayı alınmamışsa grevlerin başlamasına neden olur (Gürbüz, 1987: 58). Ama grev gibi bir silahının sadece yerinde ve zamanında kullanılması halinde etkili olur, aksi durumda kamuoyunda genel bir kızgınlık ve tepki yaratacağı göz ardı edilemez (Kışlalı: 1987: 263).

3. Tarım Sektöründeki Birlikler

Tarım alanında çalışanların meydana getirdikleri teşkilatlar da belirli etkilerle baskı gruplarıdır. Bunlar tarım kooperatifleri ve ziraat odalarıdır. Özellikle 1950'li yıllardan günümüze kadar çiftçi kesimimiz üretimini en verimli bir şekilde değerlendirmek amacıyla kooperatifleşme şeklinde ilerler (Kara, 2007: 16).

Az gelişmiş ve gelişmekte olan toplumlarda tarım sektörünün milli ekonomiden aldığı dilim oldukça düşük kalır, bunun yanı sıra istihdam açısından toplam işgücünün önemli bir kısmı bu sektörde istihdam edilir (Yılmaz, 2008: 6). Fakat, toplumlarda sayısal fazlalık olmasına karşın, tarımda çalışan nüfus teşkilatlı

[10] Ülkemizdeki işçi sendikalarına Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Hak-İş), Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) gibi sendikalar örnek olarak gösterilebilir (Tezcan, 2013: 24). Dünyada işçi sendikalarına örnek olarak ise; Amerika'da "Amerikan İşçi Federasyonu" ve "Endüstriyel Kurumlar Kongresi", İngiltere'de "İşçi Sendikaları Kongresi", Fransa'da "İş Genel Federasyonu" ve "Hristiyan İşçiler Fransız Federasyonu" dur (Daver, 1993:238).

bir örgütlenme meydana getiremez ve siyasi karar mekanizması üzerinde etkili bir baskı grubu özelliğine sahip değildir. Tarım sektöründeki teşkilatlanma eksikliğinin ana nedenleri, okuma-yazma oranının düşüklüğü, dağınık yerleşim alanlarında yaşıyor olmaları, eylem yapma olanaklarının ve iradelerinin oldukça az olması (Aktan, Ay, Çoban: 2007: 8) ve Türk tarımında küçük işletmelerin hakim olmasıdır (Yılmaz, 2008: 13).

Özellikle Türkiye'de, çiftçi kuruluşlarının işveren ve işçi kuruluşları seviyesinde bir teşkilata sahip oldukları söylenemez. Türkiye'de az topraklı ya da hiç toprağı olmayan köylünün örgütlenme imkanı neredeyse hiç yoktur. Ama çiftçilerin hemen tüm toplumlarda, ülke seviyesine dengeli şekilde dağılmış bulunmaları, etkilerinin artmasında önemli bir neden olur. İşçiler için söz konusu olan yoğunlaşmanın aksine, çiftçilerin dağılmış durumları, bütün bölgelerden gelen milletvekillerinin kendilerini hesaba katmalarını gerekli kılar (Kışlalı, 1987: 263-264).

Tarım kesiminde kooperatifleşmenin yoğunlaşıp gelişmesi bu kesimin kısmen de olsa örgütlenmesine sebeptir. Tarım kooperatifleri bu nedenle tarım sektöründe bir baskı grubu niteliğini göstermezler. Ayrıca, Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) bir baskı grubu özelliğini, seçim dönemlerinde kendi adaylarını göstermeleri ve bu adayları parlamentoya göndermeleri şeklinde hissettirir. Bundan başka, ülkemizde tarım ürünleri taban fiyatlarının dünya standartlarının üstünde açıklanması, bu kesimin bir baskı grubu olma yolunda ilerlediğini açıkça gösterir (Ay, 2010: 50). TZOB öncülüğünde düzenlenmiş, çiftçi mitinglerinden biri olan "Karadeniz Fındık Mitingi" de, üretici örgütlerin baskı grubu olarak demokratik hak arama ve kamuoyu oluşturma çabalarına örnek olarak gösterilebilir (Yılmaz, 2008: 6).

Tarımsal teşkilatlanmaların en yaygın olduğu ve geliştiği ülkelerin başında AB ülkeleri gelir. AB'de, tarım kesimine yönelik politikaların oluşturulmasında ve bu politikaların uygulanmasında tarımsal örgütlerin yeri büyüktür, tarıma dayalı sanayinin yaklaşık %50'si de bu teşkilatlar aracılığıyla yürütülür (Yılmaz, 2008: 7).

Tarım sektöründe çalışanların kurdukları baskı gruplarının en bilinenleri; ABD'de "Amerikan Tarım Büroları Federasyonu", İngiltere'de "Çiftçiler Milli Birliği", Fransa'da "Tarımsal Üreticiler Milli Federasyonu" dur (Daver, 1993: 237).

D. İdeolojik Baskı Grupları

İdeolojik baskı grupları sınıflandırmasında grup üyelerinin bir araya getiren ana amaç, dar anlamda ekonomik, maddi ya da mesleki çıkar değildir, onun yerine ortak paylaştıkları bir amaç, gerçekleştirilmesi için uğraşılan bir dava, korunmak istenen bir manevi değerdir. Bu nedenle; gruplar, üyeler arasında sosyal bakımdan bir tekdüzeliğe sahip değildirler. Bunlar toplumun değişik kesimlerinden gelen, değişik meslek sahibi olan kişiler olabilirler (Kapani: 2003: 199). İtiraz ettikleri ve toplumun zararına olduğunu düşündükleri konunun (ya da kanunun) değişmesi için kamuoyu oluşturmak suretiyle, yetkililere baskı uygulama uğraşı verirler (Göksu &

Bilgiç, 2003: 54). Bu kategoriye giren dernek ve kuruluşlar, nükleer silahların yasaklanmasından tutup, trafik kazalarının önlenmesine, çevre kirlenmesiyle mücadele etmeye kadar birçok farklı alanlara yayılır (Kapani: 2003: 199-200).

İdeolojik baskı gruplarının hükümet ve idare üzerindeki etkileri oldukça farklıdır. Bunlardan bazıları Kongreyi ürkütecek, onları yıldıracak derecede etkilidir. Bazıları ise sadece isim olarak mevcutturlar. Amerika'da ırk ayrımı yandaşı olmayanların oluşturduğu "Renkli Halkın İlerlemesi için Milli Dernek" çalışmaları hemen herkesin bildiği önemli bir ideolojik baskı grubudur (Daver, 1993: 238).

Baskı gruplarının birçok hallerde ideolojilerden, sistemli olarak kendi maddi menfaatlerine faydalı yönde yararlandıkları gözlemlenir. Bugün destek olarak kullanılan bir ideoloji yarın belki de bir yana bırakılabilir. İşçi sendikacılığı iki işlevi birlikte yürütür. Bunlar bir yandan işçilerin yaşam düzeylerini yükseltme uğraşı, diğer yandan üretim araçlarının edinilmesinde devletin faydası için yürütülen çabalardır. Ne var ki bu durum kendi içinde ciddi bir ikilem teşkil eder. Yaşam seviyesinin yükselmesi var olan rejimin daha büyük istikrar kazanmasına sebep olacaktır. Bugün ABD'de sendikacılık, üretim araçlarının özel mülkiyette olmasını kabul ettiklerini bildirir. Bu da patronlara ve kamu otoritelerine karşı özel bir davranışın benimsenmesine sebep olur (bknz: Meynaud, 1975: 20,21,22; Bingöl, 2004: 79).

Bu tür grupları "dinsel gruplar", "özel amaçlı gruplar" ve "fikir dernekleri ve kulüpleri" şeklinde adlandırmak mümkündür.

1. Dinsel Gruplar

Dinsel gruplar, her ülkede ve her dinde bulunan farklı din ve mezheplerle ilgili grup ve teşkilatlardır. Çok sayıda üyesi olan bu örgütler, ulusal ya da uluslar arası örgütlenmekte, gizli ya da resmi şekilde etkinlikte bulunarak kamuoyu ve siyasi iktidarlar üzerinde büyük etki sahibi olurlar. Özellikle ABD'de kendilerini destekleyenlerin fazla olması ve yapılan bağışlar sayesinde kiliseler sözleri geçen baskı grupları arasındadır (Ker, 1995: 19). En etkili Hıristiyan örgütler: Hıristiyan Koalisyonu (Christian Coalition) ve ABD Katolik Konferans'tır (US Catholic Conference).

Dinsel grupların, bulundukları ülkeye göre yapıları ve hukuki statüleri birbirinden farklılık gösterirler. Bazen gizli bazen resmen kurulmuş olabilirler. Bugün birçok batı ülkesinde dinci gençlik, dinci işçi gibi örgütlere karşılaşılır (Kayademir, 2007: 23).

Aslında demokrasilerde yönetilenlerin tercihleri üzerinde bir siyasal irade olmaz. Din gibi tanrısal iradeyi topluma hakim kılmaya çalışan bir kurumun siyasete karışması demokrasi temelini kötü etki eder. Sonuç olarak bunun örneği ortaçağ Avrupa'sında görülmüş ve kitlelerin zor kullanmayı da içeren yaptırımlarla dinin gereklerini yerine getirmeye zorlanmaları sonucu tepkiler oluşmuş ve kilisenin siyaset dışına itilmesini amaçlayan anti-klerikal (ruhbanlara karşı olan) hareketler

meydana gelmiştir. Buna rağmen günümüzde ister ulusal olsun, isterse uluslar arası düzeyde olsun dağınık, gizli veya resmi birçok dinsel grup, tarikat veya cemaatle karşılaşmak mümkündür ve bunların kamuoyunda, siyasi partiler üzerinde ve iktidar üzerinde önemli etkileri olduğu da açıkça anlaşılabilir (Tezcan, 2013: 26). Kimi zaman siyasal partiler politikalarını dini konular üzerinde yoğunlaştırıp halkın dini duygularını politik malzeme haline getirebilirler (Ürek-Doğan, 2011: 61).

Ülkemizde ise dini örgütler, çeşitli dernekler, vakıflar, cemaatler ve tarikatlar şeklinde oluşur. Bunlar hangi ad altında ya da hangi hukuki yapıda olursa olsun ana amaçlarında benzerlikler fark edilir. Milli Değerleri Koruma Vakfı, İslam Mutluluk Tasavvuf Vakfı, Pir Sultan Abdal Derneği, Alevi Federasyonları, Bektaşilik, Kadirilik, Mevlevilik gibi tarikatlar buna örnek olarak gösterilebilir. Bu örgütler zaman zaman siyasilerden kendi çıkarları yönünde isteklerde bulunabilir, siyasilere baskı kurabilir. Bu şekilde bu örgütler birer çıkar ve baskı grubuna dönüşür. Ayrıca ülkemizde Musevi ve Hristiyan azınlıkların da oluşturmuş oldukları bir takım örgütlenmeler de mevcuttur. Bu örgütler mali yapıları ve uluslar arası destekleri sebebiyle siyasal iktidarlar üzerinde güçlü baskılarda bulunabilirler (Kayademir, 2007: 23).

2. Özel Amaçlı Gruplar

Özel amaçlı grupların amacı, toplumun genelini ilgilendiren bir konuda değil de özel bir çıkar veya görüşü savunmak ise bu gruba girer (Buran, 1993:21). Grup daha çok özel sektörde çalışan kişilerin din, ırk, spor, fikir ve mesleki alanlarda kurdukları dernekler, kulüpler ve sendikalardır (Ker, 1995: 20).

Bu grupların sayısı ile idare üzerindeki etkileri, güçleri oranında büyük farklılıklar gösterir. Bazıları çok önemli sayılırken bazılarının ise sadece isimleri vardır. Bu baskı grupları çeşitli aktiviteler düzenleyerek bu aktivitelerde genellikle toplum içinde tanınmış kişileri kullanarak kamuoyunu etkilemeye çalışırlar (Tezcan, 2013: 27).

Örnek olarak İnsan Hakları Derneği, Mazlum-Der, Savaş Karşıtları Birliği, Hayvanları Koruma Derneği, Sokak Çocukları Vakfı vb. verilebilir (Kayademir, 2007: 24). Çevrenin korunması ve nükleer çalışmalara karşı mücadele yürüten Green Peace özel amaçlı gruplara gösterilebilecek en iyi örnektir (Dülger, 1999: 29).

3. Fikir Dernekleri ve Kulüpleri

Fikir dernekleri ve kulüpleri ideolojik baskı gruplarının genelinde olduğu gibi homojen olmayan bir yapıda yani çok farklı meslek grupları, farklı sosyal statüler ve farklı mekanlardan insanların bir araya gelerek, belli fikirler etrafında birleşmeleri sonucu oluşan gruplardır. Grup üyelerinin üzerinde birleştikleri ortak menfaatler, fikri manada bir değerler manzumesi, bir davranış tutumu veya bir ideoloji olabilir (Tezcan, 2013: 27).

Ülkemizde fikir derneklerine örnek olarak Aydınlar Ocağı, Türk Ocağı gösterilebilir. Bu dernekler ülkemizde çalışmalarını açık olarak sürdürürler. Amaçları

doğrultusunda siyasi partiler, hükümet, kamuoyu üzerinde baskı kurmaya ve siyasi partilerin kadrolarında yer almaya çalışırlar (Dülger, 1999: 29).

E. Diğer Baskı Grupları

Bu başlık altında literatürde yer almış olan diğer baskı grupları sınıflandırmalarına yer verilecektir.

1. Kamu Kesimindeki Baskı Grupları

Devleti oluşturan unsurlardan bazıları, siyasi iktidar üzerinde çoğunlukla kamu yararına yönelik baskı kuran grup niteliği taşıyabilirler (Ker, 1995: 20). Bunlara örnek olarak yargı, yasama ve yürütme organları verilebilir. Ayrıca üniversite, bürokrat ve teknokrat gruplar bu grup içerisinde yer verilecektir.

a. Yargı Organları

Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yasama, yürütme ve yargı organlarının bağımsız olmaları gerekir. Ancak uygulamada bazen yargı organları bilhassa siyasi otoritenin zayıf kaldığı zamanlarda, bu otorite boşluğundan faydalanarak, siyasi iktidar üzerinde bir baskıda bulunurlar. Nitekim ülkemizde Anayasa Mahkemesi'nin (AYM) yasama organının çıkardığı bazı kanunları tamamen siyasi sebeplere dayanarak iptal etme yoluna giderek önemli bir baskı oluşturduğu zamanlar görülmüştür. Yine ABD'de Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin bir siyasi karar merkezi şeklinde hareket ettiği kabul edilir. Durum böyle olunca baskı grupları sınıflandırmasında yargı organlarına da yer vermek zorunlu bir durum haline gelir (Tezcan, 2013: 30).

b. Yasama ve Yürütme Organları

Yürütme organının veya hükümetin bir baskı grubu olarak değerlendirilmesi, bünyesinde barındırdığı ve belirlenen politikaların yürütücüleri olan memurlardan ve bürokratların tutumlarından dolayıdır. Hükümetin bir baskı grubu olduğunu iddia eden Holcombe ise fikrini şu şekilde ifade eder (Ay, 2010: 54):

"Yürürlüğe konduktan sonra hükümet programları uygulanmasının zaman alması, bürokratların bir baskı grubu gibi davranmalarına sebep olur. Çünkü, bir politika belirlenmeden önce böyle bir politikayı isteyenler olacağı gibi buna karşı çıkanlar da olur. Politika belirlenip meclisten geçtikten sonra, artık bir hükümet bürokrasisi oluşturur veya elde olan hükümet bürokrasisi genişletilir. Politikanın uygulanması için meydana getirilecek bürokrasi veya elde olan bürokrasinin genişletilmesi gereği bürokratların lehine olur. Böylelikle, bürokrasideki kişiler, bu politikayı veya politikaları kollayan ve çıkması için çaba gösteren bir başka baskı grubu haline gelir. Daha farklı bir deyişle belirtmek gerekirse, bir tarafta belirlenen politikayı meclisten geçirmek amacıyla lobicilik yapan özel baskı grupları varken, diğer tarafta kendilerine yeni faydaların sağlanacağı beklentisi içine giren kamu kesimindeki görevliler de bir baskı grubu oluştururlar."

c. Üniversiteler

Siyasal gücün herhangi bir konuda yeni bir kanun çıkarırken ya da herhangi var olan bir kanunda değişikliğe giderken üniversitelerden fikir alması veya doğrudan kanun teklifi hazırlanmasını istediğini dile getirmesi üniversitelerin de bir baskı grubuna dönüştüğünün göstergesidir (Tezcan, 2013: 29).

Tarihsel sürece baktığımızda üniversitelerin ideolojik olarak baskı grubu niteliğini özellikle 1960'lı yıllardan sonra kazanmaya başladığı anlaşılır. Fakat 1970'li yılların sonlarına doğru üniversiteler, bu özelliklerini kaybederek anarşi ortamının ortaya çıktığı ve geliştiği, fikirlerin çarpışması gerekirken bireylerin çarpıştığı gibi haller görülmeye başlanmıştır. 1980 askeri müdahalesinden sonra, 1402 sayılı yasaya bağlı olarak birçok öğretim elemanı görevden atılmıştır. Bu da üniversitelerin baskı grubu haline gelmesini engelleyen önemli bir etken olmuştur. Çünkü siyasal iktidar üzerinde etki etmeye uğraşan üniversiteler tamamıyla pasif konuma getirilmiştir (Dülger, 1999:30).

d. Bürokrat ve Teknokrat Gruplar

Çağdaş toplumlardaki bürokrasi kavramına en büyük önemi Max Weber verir. Karl Marx'ın kuramında sınıf çatışmalarının sahiplendiği rolü, Weber'de bürokrasi sahiplenir. Ünlü Alman sosyoloğuna göre, demokratik toplumlarda siyasal iktidar, seçimle gelen siyaset adamlarından ziyade, bürokrasiye aittir: "Güncel görünümlerinde siyasal iktidarı bürokrasi kullanır. Yönetim makinesinin tüm dişlileri uygulanmasını güvence altına almazsa, parlamento görüşmelerinde çoğunluğun aldığı kararlar, ölü satırlar olarak kalmaya mahkum olur" (Kışlalı, 1987: 270).

Uzman olmayan ve yönetime geçici olarak gelen siyaset adamları ile karşılaştırdığımızda, konunun uzmanı olup o görevde uzun süredir bulunan bürokratların varlığı, ağırlığın bürokrasiye yönelmesini doğal sayar (Kışlalı, 1987: 270).

Weberci yaklaşım, bürokrasiyi kendine has yapısı, kuralları ve mantığıyla ayrı bir toplumsal kuvvet olarak değerlendirirken, Marksist kuram bürokrasiyi egemen sınıfın bir aracı olarak kabul eder. Kapitalist bir toplumda bürokratların hangi sınıflardan geldiğinin çok fazla ehemmiyet taşımadığını ortaya koyar. Çünkü nereden geldiklerinden ziyade o anda nerede bulundukları önem taşır. Bürokratlar sahip oldukları ayrıcalıklarla birlikte hem kendi toplumsal kökenlerinden hem de genel olarak halktan koparlar. Bürokratların (yani kamu görevlilerinin) kendi faydaları ile egemen sınıfın sahip olmak istediği çıkarları bütünleşir (Kışlalı, 1987: 270).

Marksist kuram, komünist toplumda devletle beraber bürokrasinin de ortadan kalkacağı haberini verdiği halde, komünist rejimlerde devlet bürokrasisinin yanı sıra parti bürokrasisinin çok kuvvetlendiği ve devletin gerçek yöneticisi konumuna yükseldiği görülür. Az gelişmiş ülkelere bakıldığında ise asker-sivil bürokrasi, çağdaşlaşmanın önderliği görevini ilke edinip, geleneksel seçkinlerin yerine

geçebilir. Ama – Cumhuriyet Türkiye'sinde de görüldüğü üzere – gelişme hız kazanıp toplumsal yapı karmaşık hale geldikçe ipler onların elinden kurtulmaya başlar. Toplumda yeni ve daha önemli güç noktaları ortaya çıkar (Kapani, 1987: 271).

Gelişmiş ülkelerde bürokrasi olgusunun gittikçe daha karmaşık hale geldiğini ve onun yerine teknokrasinin aldığı ortadadır. Ernest Renan bu gelişmenin geleceğini geçen yüzyılın ortalarında şu sözlerle belirtir: "İlkel toplumlarda, tanrıların adına toplumu yönetenler rahiplerdi; geleceğin toplumlarında, akılcı yollardan en iyiyi arama adına hükümet edecek olanlar bilim adamlarıdır." Düşünüldüğünde hemen hiçbir toplumda siyasal iktidar bilginlerin ve teknik adamların tek elinde değildir. Ama ekonomik yapıda başlayan bir gelişmenin siyasal iktidarlara da yansımaya başladığı gözden kaçırılamayacak bir gerçektir. Duverger bu yeni oluşumun, demokrasinin özelliğini değiştirip bir "teknodemokrasi" yaratacak kadar önemli olduğunu ileri sürer (Kapani, 1987: 271).

Teknokrasi yalnızca gelişmiş ülkelere ve özel sektör kuruluşlarına özgü bir olay değildir. Kamu kuruluşlarında ve gelişme sürecinin belli başlı düzeylerine gelmiş olan ülkelerde de teknokratlar önce ekonomik, sonra da siyasal iktidara ortak olmaya başlarlar. Başka bir gelişme de, özel teknokrasilerle kamu teknokrasisi arasında giderek bir bağlantının meydana gelmesidir. Aynı eğitimi almış, aynı çıkar ve bakış açısına sahip kişiler arasında belirli bir ortamın doğması kaçınılmazdır. Türkiye'nin gelişme düzeyinde bile, kamu kesimi ile özel kesim arasındaki teknokrat alışverişi olağan görünür hale gelir. Özel firmaların üst düzey yöneticileri kamu yönetiminde önemli görevlere gelirken, bunun aksi de meydana gelir. Güç elde etme ve faaliyetini fazlalaştırma talebi, teknokraside genel bir eğilim olarak oluşur. (Kapani, 1987: 272).

Gerek özel gerekse kamu kesiminde, teknokrasinin ekonomik kuvvet kullanımındaki faaliyetinin fazlalaştığı söylenir. Teknokrasi giderek "ekonomik oligarşi"nin bölünemez önemli bir parçasıdır. Bunun siyasal iktidara yansımaması gibi bir durum düşünülemez. Üstelik ekonomik gücün istikrarlılığının yanında siyasal gücün hakimiyetine karşı koyma olanağı azalır. Duverger'ye göre; "Devletin ekonomik oligarşiye bağımlılığı, 1870-1939'lardaki liberal demokrasiye göre, bugünün teknodemokrasisinde çok daha güçlüdür" (Kapani, 1987: 272).

e. Ordu

Ordunun gerçekten bir baskı grubu olarak görülüp görülmeyeceği siyaset bilimcilerce tartışma konusudur. Ordunun önemi ülkenin iç ve dış güvenliğini korumasından ileri gelir. Bu durumda toplumun hiçbir kesiminde bulunmayacak derecede silahlı güce sahip olması, insanlarda hem korku hem de hayranlık duyguları uyandırır. Bunun sonucunda da, özellikle az gelişmiş ülkelerde boyun eğme ve itaat etme davranışları görülür (Bingöl, 2004: 87).

Sağlam bir demokratik yapıya sahip ülkelerde de, ordu yönetim üzerinde sınırlı kalan bir etki oluşturur (Bilgici, 2010: 33-34). Baskı grubu olarak ordu siyasal etki oluşturan içinde daha çok milli savunma, dış politika, milli güvenlik ve ordunun ihtiyaçlarının giderilmesi gibi konulara odaklanır. Yeni silah teknolojilerinin alınması ve savunma giderlerinin azaltılması konularındaki tartışmalara kamuoyunda sürekli karşılaşılır. Ancak ordunun siyasal hayata müdahale etmesi, yönetimi ele geçirmesi veya desteklediği bir hükümeti iş başına getirmesi gibi durumlarda baskı grubu fonksiyonundan bahsedilemez. Bu durumda askeri veya yarı askeri bir rejim ortaya çıkar ki, etkide bulunmak bir yana kendileri karar verecidirler (Türköne, 2010: 373).

Literatürde bir başka ayrım da, çok önemli bir grup olmamakla beraber, baskıcı rejimlerde karşılaşılan otoriter – totaliter baskı gruplarıdır. Özellikle faşist ve nasyonalist partilerin askeri yapısı, onların bir çeşit kolu ya da paralel grup örgütleyicisi konumu bu kuruluşlara da etki eder (Ay, 2010: 57).

2. Yabancı Baskı Grupları

Yabancı baskı grupları kamu ve özel olmak üzere iki bölüme ayrılır. Yabancı baskı grubu, devletlere ait veya devletlerarası bir nitelik gösterirse, kamu baskı grubu özelliğine sahip olur. Avrupa Konseyi, Council for Mutual Economic Assistance (COMECON) gibi kuruluşların, bazı organları kamu grubu özelliği göstererek birçok ülkedeki siyasi iktidarlar üzerinde büyük baskılar kurabilirler. Yabancı özel baskı gruplarına örnek vermek gerekirse, diğer ülkelerin sendikalarına siyasi amaçla yardımda bulunan başka ülkelerin sendikalarını (İngiliz sendikalarının İtalyan sendikalarına yardımı gibi) veya bazı ülkelerin yöntemleri üzerinde baskıda bulunabilen, çok uluslu şirketler gibi kuruluşlar gösterilebilir (Ay, 2010: 57).

Bazı yabancı baskı grupları kendi ülkelerinde resmi sayılmalarına karşın, baskı kurdukları ya da faaliyetlerini yürüttükleri ülkelerde, özel baskı grupları gibi hareket ederler. Bu tür gruplara "Central Intelligence Agency (CIA) (Merkezi Haber Alma Örgütü) ve "Petrol İhraç Eden Ülkeler Organizasyonu (OPEC)" örnek olarak gösterilebilir (Ker, 1995: 21).

3. Medya

Medya çağımızda düşünüldüğünde hem kendisi başlı başına bir baskı grubu olarak değerlendirilir, hem de baskı gruplarının kamuoyunu yönlendirmek için kendilerine yol ve yöntem sağladıkları bir araç olarak görülür. Enformatik güç odağı olarak medya bazı zamanlarda demokrasi için ciddi bir şekilde bir tehlike arz edebilir. Medya yanlış ve yalan yayınlarla vatandaşların tercihlerini yönlendirir. Hatta, medyanın tekelleşme durumunda olduğu ülkelerde[11], medya kuruluşları

[11] Modern Amerikan toplumunun "medya mantığı" ile yönlendirildiği söylenmektedir. Medya mantığı kavramı ile elemanlarını farklı kitle iletişim araçları ve onların biçimlerinin oluşturduğu enformasyon aktarma ve sunma sürecine atıfta bulunurlar. Daha önceki yüzyıllarda medya egemen kurumların biçimini yansıtmıştır. Fakat modern dönemde medyanın kendisi diğer kurumların ayak uydurmaları

siyasal iktidar üzerinde rahatlıkla baskı oluşturarak, çıkar sahibi olabilir ve seçmen tercihlerini kendi istekleri doğrultusunda çarpıtabilir (Aktan&Ay&Çoban, 2007: 18).

Genel kabul olarak medya baskı grubu olarak değerlendirilir. Medya, daha çok baskı gruplarının etkisinde, kamuoyunu ve yönetimi yönlendirmekte araç olarak görülür. Bazı medya kuruluşlarının ise, baskı grupları tarafından kullanılmak için kurulduğu ve bizzat baskı grubunun kendisine ait olduğu da görülür. İktidarlar da medyayı kendi çıkarları doğrultusunda halkı etkilemek için kullanır. Bunda da en büyük etken bazı medya kuruluşlarının ekonomik olarak hükümete ve reklam veren kuruluşlara bağımlı olmasıdır. Bu bağımlılığı bazen hükümetler, bazen de baskı grupları kendi yararları için kullanırlar (Kara, 2007: 19).

IV. BASKI GRUPLARININ ETKİNLİĞİNİ BELİRLEYEN FAKTÖRLER VE UYGULADIKLARI BASKI METODLARI

Bu başlık altında baskı gruplarının etkinliğini belirleyen faktörler ve uyguladıkları baskı metotlarına yer verilecektir.

A. Baskı Gruplarının Etkinliğini Belirleyen Faktörler

Baskı gruplarının gücünü oluşturan unsurlar, grupların özelliklerine göre farklılık gösterir. Bazı grupların gücü üyelerinin fazla kişiden oluşmasına, bazılarının gücü ise zenginliğe ve ekonomik hayattaki yerlerinin nasıl olduğuna dayanır. Üyeler arasındaki dayanışma duygusu, düzenli örgütlenme ve kamuoyu üzerinde etki edebilmek için elde bulundurulan araçlar da baskı gruplarının etkili olmasını sağlayan öğelerdendir (Aybay, 1962: 278-279).

(i) Üye Sayısı

Baskı gruplarının etkinliğini belirleyen ana unsurlardan birisi üye sayısıdır. Temsili demokratik sistemlerde belirli zamanlarda seçime gidilir ve iktidarlar halkın vermiş olduğu oylar ile belirlenir (Kara, 2007: 26). Özelikle siyasal rekabete dayalı sistemlere baktığımızda, oy desteğinin maksimum kılınması ana amaç olduğundan, siyasal partilerin, daha çok kişiyi kapsayan grupların memnuniyetini sağlamak amacıyla daha çok çaba göstermeleri doğaldır (Turan, 1996: 148). Etkinliğini üyelerinin sayısından alan grupların en önemlisi işçi sendikalarıdır. Üye sayılarının çok olması ve üyelerinin seçimlerde aynı yönde oy kullanma olasılıklarının yüksek olmasından dolayı siyasal iktidar üzerinde oldukça etkin olabilirler (Aktan, Ay, Çoban, 2007: 14).

Üye sayısı başlı başına bir güç unsurudur. Üye sayıları fazla olan gruplar da ya karşılıksız ya da hemen hemen karşılığı olmayan etkinlikler biçimi altında üyelerinin sayısında yardım görürler. Baskı grubunun üyelik yapısının politik partilerle olan ilişkileri için de belli bazı imalara sahiptir. Örneğin İngiltere veya neokorporatist ülkelerdeki sendikalar, nüfusun büyük bir bölümünü temsil ettikleri

---

gereken egemen güç haline gelmiştir. Ve tüm siyasal süreç, medya mantığına bağlı bir biçimde medya için üretimin bir uzantısına dönüşmüştür (Kılıçaslan, 2008: 134).

için, desteklerini isteyen politik bir partinin seçimleri de kazanacağını düşünürler[12] (Işık, 2006: 38).

(ii) Mali Kaynaklar

Baskı gruplarının devamlılığını sürdürebilmeleri ve yönetime etki edebilmeleri için belirli bir maddi güce gereksinimleri vardır (Kara, 2007: 27). Grubun işlerini yürütmek amacıyla bir yere, yazışma ve haberleşmeyi sürdürmek üzere sekreterlere, malzemeye, haberleşme için telefon ve posta hizmetlerine, bilgi toplamak ve değerlendirmek, siyasal kurumlarla ilişki kurmak için uzmanlara, yayın yapmak, sosyal etkinlikler düzenlemek, partilere bağışta bulunmak ve sayabileceğimiz daha bir sürü ihtiyaç için mali kaynağa ihtiyaç vardır. Dolayısıyla, maddi gücü daha fazla olan grupların, daha etkin olma imkanları olduğu da açıktır (Turan, 1996: 148).

(iii) Organizasyon

Baskı gruplarının organizasyonu kusursuz olduğu durumda hükümet ve idare üzerinde etkileri daha fazladır. Özellikle liderlerin özelliği ve halkla ilişkiler servislerinin iyi işlemesi (parlamentoyla, basınla, halkla iyi ilişkiler kurulması) baskı grubunun başarısında önemli olan bir faktördür (Daver, 1993: 242). Bunun yanı sıra çıkar gruplarının etkinliği, sahip oldukları organizasyon yapısının yerel veya ulusal düzeyde olmasına bağlı olarak farklılık gösterir. Ulusal düzeyde örgütlenmiş olan bir grubun etkinliğinin, yerel düzeydeki bir örgütlenmeye oranla üstünlüğünün olduğu aşikardır (Aktan, Ay, Çoban, 2007: 14).

(iv) Sosyal Statü

Baskı grupları için önemli bir diğer güç unsuru sosyal statüdür. Grubun temsil ettiği kitle, toplumsal itibarı yüksek bireylerden meydana geliyorsa, hatta sözü edilen grup içerisinde kamuoyunda adı sıkça duyulan kimseler varsa, o zaman grubun kamuoyu üzerindeki etkinliği de yüksek olacaktır (Işık, 2006: 39). Örneğin Fransa'da bulunan Pancar Ekincileri Konfederasyonu, üye sayısı, mali kaynakları ve organizasyonu ele alındığında güçlü bir baskı grubu olarak kabul edileceği yerde basının aleyhinde açmış olduğu kampanya nedeniyle saygınlığını bir hayli kaybetmiştir (Daver, 1993: 242).

---

[12] Öte yandan Mancur Olson üye sayısının grup gücünü negatif yönde etkileyebileceğini öne sürer. Olson'un iddia ettiği gibi, üye sayısının artması baskı grubunun gücü ve başarısını olumsuz şekilde etkileyebilecek özelliktedir. Baskı grupları gibi ortaklaşa hareketlerde katılımcıların sayısı fazlalaştıkça birlik olanların fark edilebilirliği azalır. Aynı durum üyenin grubun başarısı halinde elde edilecek faydadaki kendine ait olacak payı için de geçerlidir. Üyenin faydadaki payı azalır. Çok büyük, kalabalık gruplarda her bir katılımcının katkısını sunup sunmadığı belirli olmaktan çıkar. Anlaşılamayan bir hale gelir. Biri fedakarlık göstermeyip katkıda bulunmazsa bile bu pek fazla anlaşılmaz. Bu şekilde, uğraşı göstermeden faydadan pay alma fırsatı doğar, çünkü nasılsa diğer katılımcılar örgütün başarısı için üzerlerine düşen görevi yerine getirmişlerdir. Ayrıca ne kadar katılımcı varsa, o kadar kar ortağı olup kişi başına alınacak olan kar payı düşer. Düşen fayda payı, insanların katkı sunma isteğini azaltıp hiçbir şey yapmama yani tembel olma tercihlerini kullanmalarına neden olur (Dural, 2011: 205).

Sosyal itibarı yüksek olan grup üyelerinin siyasal sistemi oluşturan kurumlardaki görevlilerle daimi sosyal ilişkiler içinde bulunmaları ve bu yoldan bir erişme olanağı edinmeleri ihtimali daha fazladır (Turan, 1996: 148). Baskı gruplarının sosyal statülerinin yüksek olması işverenle giriştiği ücret pazarlıklarında, kolektif sözleşmelerde ve başka konularda pozitif geri dönüşler almasına imkan tanırlar (Daver, 1993: 242).

Toplumsal saygınlığı yüksek olan gruplar, etkili baskıda bulunabilmek amacıyla kendilerinde gerekli yeteneklere diğer gruplara oranla daha fazla sahiptirler (Turan, 1996: 148). Yöneticilerle iletişim kurmama gibi bir problemleri yoktur. Örneğin TÜSİAD gibi bir kuruluş taleplerini daha rahat bir şekilde ifade eder. Çünkü TÜSİAD ekonomik yönden çok güçlü bir organizasyon olup, toplum katında prestij sahibidir. Kuruluşlarından bugüne değin ülkenin en büyük sanayici ve işadamlarının üyesi olduğu ve adının "Zenginler Kulübü" olarak söylendiği bilinir (Ay, 2010: 63).

(v) Siyasal ve Sistemsel Özellikler

Baskı grupları her siyasal sistemde aynı tolerans ve anlayışla karşılanmazlar. Dernekleşme ve ifade özgürlüklerinin olduğu bir toplumda, baskı gruplarının daha rahat bir şekilde çalışmalarını ve daha etkin olmalarını beklememiz gerekir. Fakat, bu özgürlüklerin varlığı, baskı gruplarının, siyasal sistemde ve kamuoyunda olumlu, hatta yasal olarak karşılandığı anlamına gelmez. Siyasal kültür, baskı gruplarını doğal karşılamaya yatkınsa, baskı gruplarının başarılı olma olasılığı artar (Turan, 1996: 147).

Siyasal sistemin ve kurumların yerleşik ya da zayıf olmasına göre; siyasi partilerin tecrübeli, yetişmiş kadrolardan yoksun olması; bürokrasinin bilgi ve beceriden yoksun zayıf kadrolarının oluşması, devletin kendi kurumlarını iktisadi ve toplumsal gelişmeye paralel olarak geliştirmemesi; iyi teşkilatlanmış, uzmanlı ve bilgi ile daha iyi donatılmış olan baskı gruplarının, daha da etkin olmasını sağlar. Diğer yandan, merkeziyetçilikten uzaklaşma ve karar verme yetkisinin dağılması da, baskı gruplarının etkinliğini arttırıcı yönde etki yapar. Yine aynı şekilde iktidarda bulunan partilerle, sistemi etkilemeyi amaçlayan gruplar arasındaki düşünce benzerliği arttıkça[13], etkileme şansı da o derece yükselir (Işık, 2006: 40).

[13] Amerikalıların siyasal tutumları Avrupa liberal demokrasilerine göre baskı gruplarının etkinliklerine karşı daha hoşgörülüdür. Bazı ülkelerin siyasal kültürleri belli eylem türlerine daha uygun olabilir. Örneğin, Fransız siyasal kültürünün sertlik ve mukavemetle alakalı baskı grubu eylem türleri normal karşıladığını görüyoruz. 968 Mayıs'ın yer aldığı öğrenci ve işçi hareketleri, çiftçilerin sık sık yolları kapamaları Fransız siyasala kültürünün bu tür eylemleri hoşgörü ile karşıladığını ortaya koyar. Batı Almanya'da baskı gruplarının güçlü olmayışı, bu ülkenin otoriter bir devlet olmasından kaynaklanır (Çam, 1990: 427).

(vi) Liderlik

Baskı grubunun etkinliğini belirleyen diğer etkenleri bir araya getiren, değerlendiren ve somut sorunlarla kendi grubu lehine sonuçlar alanlar, liderlerdir[14] (Turan, 1996: 151). Güçlü bir baskı grubu ancak güçlü bir liderle etkili olur. İşinin ehli bir örgütleyici elindeki kaynakları en iyi biçimde kullanmasını bilir (Tezcan, 2013: 39-40; Meynaud, 30-31).Güçlü liderler siyasal karar alma mekanizması ile yakın ilişkiler kurabilmesinin yanında, iletişim araçlarını oldukça iyi biçimde kullanarak mensubu bulunduğu grubun menfaatleri doğrultusunda etkide bulunur (Aktan, Ay, Çoban, 2007: 14).

Bu tür yöneticilerin başında bulunduğu gruplar şimdiye kadar saymış olduğumuz özelliklerden yoksun olsa dahi etkileme gücünü rahatlıkla kullanırlar. Tabi ki bu yöneticilerin siyasi iktidarda bulunanlarla fikir birliktelikleri söz konusu ise, güçleri daha da artar. Örneğin, küçük ve orta ölçekli esnafın dahil olduğu Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), siyasi sistemde zenginler kulübü olarak adlandırılan ve iktidarları dahi, yapmış olduğu etkinliklerle değiştirebilen TÜSİAD ile karşılaştırdığımızda, onlar kadar etkili değildir. Fakat, 1993'te kurulan DYP-SHP koalisyon hükümetinin kurulması sırasında etkili olan dönemin TOBB başkanı, bu konumu ile TÜSİAD'n egale eden bir görünüm arz etmiş ve şahsi çabası ile hükümet üzerinde etkisini sürdürmüştür (Ay, 2010: 65).

B. Baskı Gruplarının Uyguladıkları Baskı Metotları

Baskı gruplarının uyguladıkları baskı metotları arasında; ikna, tehdit, rüşvet, doğrudan etkileme, doğrudan hareket ve grevler, kamuoyunu etkileme, hükümet faaliyetlerini etkileme ve mali sabotaj yer alır.

(i) İkna

İkna yöntemi siyasal sistemi ve onun kurumlarını kabul eden ve siyasal iktidarla yakın ilişkiler kurma başarısı gösteren baskı gruplarınca sürekli kullanılıp sonuç alınabilen yöntemlerdendir (Buran, 1993: 83). Baskı grubu yetkili otoriteyi kendi isteklerinin haklı olduğu konusunda ikna etmeye uğraşır. Bu şekilde baskı grubunun ciddi ve güvenilir bir kuruluş olduğu izlenimini yaratma amacındadırlar (Daver, 1993: 239). Seçimlerde bir partinin desteklenmesi, ortaya koydukları isteklerin haklı olduğuna inandırmak için yetkili otoritelere raporlar, etütler, belgeler sunulması, sözlü açıklamalarda bulunmak üzere heyetler, delegasyonlar gönderilmesi gibi usuller örnek olarak verilebilir (Kapani, 2003: 205).

İknaya yönelik olarak kullanılabilecek yöntem kulisçilik (Bknz; Buran 1993:84, Çağlar, 1997: 285-286), veya birimlerle doğrudan görüşmeler yapmaktır. Doğrudan görüşme; ilgili birimle belirli bir yakınlığı gerektirdiğinden dolayı, her

[14] Amerikalı bir baskı grubunun üyesi olan Ronald Bach de liderinin önemine vurgu yapar: "Baskı grubunun lideri çok önemlidir. Saygınlık, güvenilirlik, önderlik bu özelliklerin başında gelir. Lider taşıdığı özellikler sayesinde grup üyelerini bir arada tutar, bütünlüğü sağlar. Diğer gruplar arasında kendi grubunun prestijini arttırır ve olumlu bir imajın oluşumunu sağlar (Ürek-Doğan, 2011:77).

gruba her zaman için açık olmamaktadır. Fakat görüşme gerçekleştirildiğinde sonuç alınması daha çabuk ve kolay gerçekleşebilir. Doğrudan görüşmeyi baskı grubundan bir yetkili gerçekleştirebileceği gibi heyet olarak da görüşme gerçekleştirilebilir (Buran, 1993: 84).

(ii) Tehdit

Tehdit adı üzerinde baskı gruplarının siyasi otoriteye farklı konularda tehdit de bulunmasıdır (Topçu, 2006: 53). Yetkili makamlar baskı grubunun isteklerine yeterli şekilde kulak asmadıkları durumlarda tehdit etme yollarına başvurulur (Daver, 1993: 239). Tehdit; hükümet üyelerine, bürokrasiye, parlamentoya, siyasal partilere ve siyasal kararların alınıp uygulanmasında rol oynayan diğer kişi, kurum ve kuruluşlara yönelik olabilir (Buran, 1993: 91).

Baskı gruplarının siyasal partiler üzerindeki en geniş etki yollarından birisi oy verme sürecidir. Baskı grupları, seçimler sırasında kendi destekledikleri kişileri ve siyasi partileri başa getirmek amacıyla ellerindeki tüm olanakları kullanırlar (Kara, 2007: 37). Milletvekilini ya da senatörü yeniden seçtirmek, kampanya açmak, telefon, telgraf, mektup göndermek şekliyle kınamak, kapı kapı dolaşarak aleyhte imza toplamak, meclise gidip aleyhte gösteri yapmak tehdit yolunun çeşitli örneklerini temsil eder (Daver, 1993: 239).

Tehdit yöntemi, baskı grubunun aleyhinde olan bir yasanın görüşülmesi esnasında engel olma amacı taşır. Parlamentoda yasanın görüşülmesi esnasında engel olmak için uğraşırlar, eğer başarılı olamazlarsa yasanın ilanını engellemek ya da yürürlükten kaldırılması amacıyla uğraşırlar. Diğer yöntemlerden sonuç alamazlarsa iktidar partisine seçimlerde muhalefeti destekleyeceği tehdidinde bulunurlar (Ürek-Doğan, 2011: 78).

Siyasal partilere yönelik olarak yapılan tehditler arasında; maddi yardımda bulunuluyorsa bu yardımın kesileceği, yerel ya da genel seçimlerde seçim kampanyalarının desteklemeyecekleri, bu kampanyalara katılmayacakları, aday olmayacakları, rakip partileri destekleyecekleri vb.de örnek olarak gösterilebilir (Buran, 1993: 91).

Tehditler milletvekilleri ve siyasal partilere olduğu gibi, bürokratlara da yapılır. Bürokrasinin baskı grupları tarafından sömürülmesine, baskı gruplarının idari personelin tayin ve terfilerini kontrol altına almış olduğu ülkelerde daha fazla rastlanır (Ehrmann 1962: 435). "İnatçı memurlara" baskı grupları – bazı ülkelerde – parti kanalıyla etki etmeye çalışırlar. Görevden çıkartmak, başka göreve tayin ettirmek, memurun yerini değiştirmek, sürdürmek şeklinde farklı metotlar kullanılır (Daver, 1993: 239).

(iii) Rüşvet

Etkili olan başka bir baskı metodu da, partilere örtülü bir biçimde parasal yardım yapılması veya belirli parlamenterlerle "özel" ilişkiler kurulmasıdır. Bilgi

verme amacını taşıyan broşürlerden, birbirinden farklı gezi, ziyafet ve armağanlara kadar birçok metot, yasal baskı ile "rüşvet" arasındaki çeşitlikte yerini alır. Partilerin belirli çıkar gruplarınca finansmanını, bazı siyaset bilimcileri "kolektif rüşvet" şeklinde değerlendirir (Kışlalı, 1987: 259).

Baskı grupları var olan mali kaynakları seviyesinde bu metottan faydalanırlar. Kimi zaman siyasi mekanizmayı ikna etmek amacıyla kullanılan raporlar ve araştırmaların yapılmasında kullanılır. Kimi zaman ise maddi açıdan bağımlılık yaratarak, siyasi mekanizmada yer alanların borçlu duruma ya da minnet altına sokulmasında kullanılır (Ünlüsoy, 2006: 98).

Örnek olarak; partilere yapılan örgütlü para yardımları, parlamento üyelerine ve kamu görevlilerine farklı çıkarlar sağlanması verilebilir (Kapani,2003: 205). Bunlar, belirli bir miktar, komisyon, yüzde, ondalık, haraç, aylık şekillerinde gizlice para olabilir. Para verme yerine daha zararsız, masum şekillerde de olabilir. Yılbaşı, bayram, yaş günü hediyesi, yemeğe davet, bazı hizmetleri parasız yapmak gibi tehlikesiz yollar denenir (Daver, 1993: 239).

(iv) Doğrudan Hareket ve Grevler

Doğrudan baskı uygulamalarına, daha çok, bazı kanun tasarılarının parlamentoda görüşülmesi sırasında ya da bazı hükümet kararlarının uygulanmasıyla ilgili olarak karşılaşılır. Milletvekillerine, parti ve parlamento yöneticilerine heyetler yollanır. Örneğin işçilerle ilgili önemli bir yasa tasarısının parlamentodaki görüşülmesi sırasında, sendika başkanlarının dinleyici localarını doldurmasının çok fazla etkili olur. Bazı kritik durumlarda da, aynı şekildeki bir davranış biçiminin Türk Silahlı Kuvvetlerini temsil edenlerce de benimsenebilir (Kapani, 1987: 259).

Baskı grupları zaman zaman eyleme de başvururlar. Eylem, gösteri yürüyüşleri, protesto mitingleri, grev, boykot, kontak kapama gibi farklı şekillerde ortaya çıkabilir. Genel grev tehdidi, bazı ülkelerde sendikaların elinde etkili bir koz sağlar (Kapani, 2003: 208). Partilerin hiçbirinin işçi sorunlarıyla ilgilenmediğini söyleyerek, üyelerinin seçimleri boykot etmesini isteyen sendika buna örnek olarak gösterilebilir (Turan, 1996: 145). Sadece işçiler değil başka gruplar da örneğin öğrenciler de greve (boykota) başvurabilirler (Yönetmelik değişikliği vb gibi hallerde). Esnafın dükkanlarını kapayıp satış yapmaması, köylülerin şehirlere mal göndermemesi kamu otoritelerine karşı değişik direnme şekilleridir (Daver, 1993: 240). Özellikle büyük şehirlerde şehir içi yolcu taşıyan araç sürücülerinin greve gitmesi, şehirdeki tüm ulaşıma etki edecektir. İşçiler, memurlar, öğrenciler ve diğer insanlar işlerine geç kalacaklardır ya da hiç ulaşamayacaklardır. Bu ise mal ve hizmet üretiminin düşmesine neden olacaktır (Göksu & Bilgiç, 2003: 57).

(v) Kamuoyunu Etkileme

Kamuoyu, özellikle demokratik rejimlerde, yöneticilerin sürekli göz önünde bulundurmak zorunda oldukları önemli bir etkendir. Bu bakımdan, kamuoyunu

belirli bir doğrultuda oluşturmak, gerçekleştirilmesi istenilen amaçları haklılığı konusunda onun üzerinde olumlu bir etki yaratmak, dolaylı yoldan siyasal iktidar üzerinde etki yapmak demektir (Kapani, 2003: 207). Kamuoyunu etkileme de en kolay yol basını kullanmaktır. Halkın verdiği oylarla işbaşına gelen Kongre üyelerini etkilemek amacıyla bundan daha temel bir yol olamaz. Yüksek tirajlı gazeteleri ve TV kanallarını halkı etkilemek için kullanırlar (Ürek-Doğan, 2011: 78-79).

Baskı gruplarının propaganda faaliyetlerinde ilk ve öncelikli hedefleri bizzat kendi üyeleridir. Önce kendi üyelerini bilinçlendirmeye ve ortak hedefler çerçevesinde bütünleştirmeye çalışırlar. Bu açıdan da, yalnız kendi üyelerine yönelik olarak çıkardıkları "iç haber bültenleri" de belirli bir önem taşır. Ancak bu birinci aşamadan sonradır ki, geniş kamuoyunu etkilemeye yönelik propagandaya sıra gelir. Basın toplantıları yapmak, afişler asmak, gösteri yürüyüşleri yapmak, kendi amaçları doğrultusunda yazı yazılmasını sağlamak için çeşitli gazetecilerle kişisel ilişki kurmaya çalışmak, her zaman bu sınırlar içinde yer alır (Kışlalı, 1987: 260). Bazı güçlü baskı gruplarının kendi özel yayın organları vardır (Sendikaların, meslek kuruluşlarının çıkardıkları gazeteler, dergiler gibi). Ancak bunun dışında, daha örtülü bir biçimde, bazı yüksek tirajlı günlük gazetelerin büyük sermaye gruplarının ve iş çevrelerinin etkisi ve nüfuzu altına girdikleri görülür. Böylece, görünüşte bağımsız, fakat gerçekte mali yönden bağımlı olan bu gazeteler, bağlı oldukları grupların görüşlerinin yansıtma ve yayma bakımından küçük çaplı özel yayın organlarına oranla daha başarılı olurlar (Kapani, 2003: 208).

(vi) Hükümet Faaliyetlerini Baltalama ve Mali Sabotaj

Hükümet faaliyetlerini baltalama, siyasal iktidar ve kurumlarına yönelik olarak onların faaliyetlerinin başarısını engellemek amacıyla yürütülen bir eylemdir. Eylemin amacı, siyasal iktidarın icraatlarında başarısız olup çekilmesini veya düşmesini sağlamaktır. Bu yöntemin kullanımı az sayıda grup veya örgüte açıktır. Grubun iyi örgütlenmesini, yeterli düzeyde üye sayısına sahip olmayı, teknik ve özellikle ekonomik açıdan oldukça güçlü olmayı gerektirir (Özalp, 2008: 51).

Hükümet çalışmalarının engellenmesinde sık kullanılan yöntemlerden biri kamu kuruluşlarıyla işbirliği yapmayı reddetmektir. Bu durum resmi makamları güç duruma düşürmekte, böylece idari işleri engellemekte ve karmaşık hale sokar (Şahin, 2004: 35-36). Hükümet faaliyetlerini baltalama yöntemlerinden bir başkası ise finansal bunalımlar yaratma ile, özel sermayelerin gruplarca farklı alanlarda blok halinde kullanılması bu şekilde geçici krizler oluşturulması sağlanabilir. Mali sabotajın en etkili yolu ise, vergi ödemeye yanaşmama şeklindedir. Ayrıca baskı grupları, yöneticileri ya da liderleri aracılığıyla, kendileriyle bağlantılı olan işletmeleri devlet kasalarındaki emanet ve benzeri paraların çekmelerini de telkin edebilirler. Böylece mali açıdan hükümet sıkıştırılmakta, Maliye ve Hazine gibi devletin para işlerinden sorumlu birimler üzerinde baskı kurulabilirler (Ker, 1995: 36-37).

V. BASKI GRUPLARI – SİYASET İLİŞKİSİ VE ETKİLEME ALANLARI

Bu başlık altında, baskı gruplarının iktidar partisi ve siyasi partiler ile olan ilişkilerini ve bunları etkileyen faktörleri ve bu ilişkiler sınırlarında kullandıkları yöntemler incelenecektir. Baskı gruplarının yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini ne şekilde etkiledikleri ele alınacaktır.

A. Baskı Gruplarının Siyasi Partilerle Olan İlişkileri

Baskı gruplarını, ister ekonomik sınıfsal çıkarları, ister siyasal hedefleri savunsun, belirli siyasal partilere yakınlık gösterebilip başka kurum ve partilere karşı da destek verdiği siyasal örgütlerle eşgüdümlü davranabilecek özelliktedirler. Genelde sınıf çıkarlarını partiye aktarmak amacıyla işçi, memur sendikaları emeği-sosyal adaleti savunan sol partilerle iletişim halindeyken, sanayici- işadamları dernekleri, sermayenin yanında yer alan sağ partilerle irtibattadırlar. Örneğin, çeşitli siyasal parti ve görüşlere yakınlıklarıyla bilinen sendikalar vardır. Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN), Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK KAMUSEN) ve Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) gibi kamu çalışanlarının çıkarlarını savunduğu düşünülen sendikalar birbirlerinden farklı, aralarında rekabet olan parti ve dünya görüşlerine yakınlık gösterir. Aynı durum Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK İŞ), Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ) gibi sendikalar için de söylenebilir (Dural, 2011: 202).

Bazı durumlarda sendikaların, sınıf ve parti menfaatleri birbiriyle farklılık gösterirse, ya partiye rağmen sınıf menfaatlerini ya da sınıfa rağmen parti menfaatlerini savunma ikilemine düşebilirler. Baskı gruplarının partilerle işbirliği bazı ülkelerde o kadar ileri gitmektedir ki, organik ilişkiler bile söz konusudur. Fakat parti ve üyelerin doğrudan, hukuki birliklerine bağlılığı Türkiye'de hukuksal nedenlerden dolayı kanuni sayılır (Dural, 2011: 202).

1. Baskı Gruplarının İktidar Partisi ile İlişkisi

Baskı grupları özellikle iktidar partisi ile birbirinden farklı ilişkiler içine girer ve onlardan bazı isteklerde bulunur. İktidar partisince hazırlanacak taviz paketlerinin, hem büyük bir grubu içine alacak hem de yükü çok hissedilmeyecek biçimde hazırlanmasına itina gösterilir. Bu paketler içinde sunulan bir fırsat, bir özel çıkar grubunu isteğini yerine getirirken diğerine sunulan bir başka fırsat, önceki özel çıkar gurubunun aleyhine olabilir. Ancak paketin tümüyle değerlendirilmesi toplumun büyük bir kısmı için mümkün değildir[15] (Tezcan, 2013: 56-57).

[15] Özel çıkar grubu ile politikacılar arasındaki bu ilişki bütün toplum tarafından bilinir. Buna rağmen devam edip gitmesinin çeşitli nedenleri vardır. Birincisi, özel çıkar gruplarına sağlanan çıkarların niteliği ve boyutu hakkında toplum yeterli bilgiye sahip değildir. Örneğin, "ihracatı teşvik politikası" nın gerçekten ihracatı teşvik edip etmediğini, ödenen teşvik primlerinin kimin veya kimlerin cebinden çıktığını ve kimin ve kimlerin cebine girdiğini toplum çoğu defa bilmez. Öte yandan siyasi iktidarlar, özel çıkar gruplarına aktardıkları paraları; iç ve dış borçlanma, para basımı, dolaylı vergiler gibi politikalarla çoğunluğa mümkün olduğu kadar az fark ettirmeye ve az yansıtmaya çalışırlar. Gerçi belli

Baskı grupları ile siyasi iktidar arasındaki ilişkiler, metot açısından farklı boyutlardadır. Örneğin; bir baskı grubu kendi davalarını destekleyeceğini peşin olarak açıktan vadeden bir adayın seçimine yardımcı olabilir. Bir meslek grubunun kendi üyelerinden bazılarının parlamentoya seçilmesine destek olması da bu sınırlar çerçevesinde değerlendirilir. İlişkilerin baskıya dönüştüğü belirli dönemler de yaşanır[16] (Ay, 2010: 74; Kışlalı, 1987: 226).

Baskı gruplarının iktidarla ilişkisi, salt yasa hazırlama şeklinde değildir. Amaçlarına uygun düşen bir politikanın güdülmesi için yönetime etkide bulunurlar. Kurumun yeniden teşkilatlanması söz konusu olduğunda görüşlerini kabul ettirmeye gayret ederler, kendilerine bağlı, yardımcı olacak idari personelin seçilmesi ve atanmasında rolleri olsun isterler (Çağlar, 1997: 292-293; Akad, 1976: 92-93).

Siyasal iktidarı ellerinde tutanlar siyasal kararlarıyla toplumdaki çeşitli grupların çıkar çatışmalarını, toplumun ortak yararı doğrultusunda düzenlemek isterler. Ne var ki, çoğulcu gruplar onların siyasal kararlarını etkilerken, iktidar sürecini de etkilemiş olurlar. Bu durumda gruplardan resmi olmayan ya da görünmez iktidar sahipleri olarak söz edilebilir (Ay, 2010: 75; Akad, 1976: 43-44). Baskı grupları; özellikle, kamuoyu üzerinde etkili propaganda gücüne sahip olduğundan, bu fiili durumun siyasal sistemin kuralları düzeyinde yeni bir durum ortaya çıkarabileceği açıktır. Baskı grupları etkili olabilmek, amaçlarında daha çabuk ve kesin yollardan ulaşabilmek için geniş ölçüde kamuoyunu kullanmakta, muhatap olarak hükümeti ve sorumlu bakanları alır. Bu kurulan güçler dengesinde ister istemez, yürütme gücü, baskı gruplarını dikkate almak zorunda kalır. Tek partili sosyalist rejimlerde, baskı grupları sendikalar, istisnai durumlarda, anlaşmazlığa düşseler dahi, genel olarak rejim doğrultusunda hareket etmekte ideolojik propaganda ve sosyal denetim mekanizmaları olarak siyasal sistemi destekleyici bir işlev görürler. Çoğulcu demokrasilerin açık mücadele ortamında ise baskı grupları iktidar karşısında yer alır, yukarıda sözü edilen doğrudan ilişki kurma yoluna girer (Çam, 1990: 415).

2. Baskı Gruplarının Diğer Partilerle İlişkisi

Baskı grupları genellikle siyaset yapmadıklarını "siyaset üstü" bir kurum olduklarını düşünürler. Oysa baskı gruplarının amaca ulaşmak için genellikle siyasal araçlar kullanılması ve siyasal kararlara etkide bulunmaları olmazsa olmazdır. Bazı baskı grupları her ne kadar "partiler üstü" olma iddiasında olsa da, bir şekilde siyasete karışırlar ve siyasal partilerle farklı temaslar kurarlar, onların lehinde veya aleyhlerinde çalışmalar yaparlar. Bu sınırlar içerisinde siyasi partilerle baskı grupları arasındaki ilişki iki şekilde meydana gelir: Birinci de partinin savunduğu görüşler ile

bir dönem sonra bu politikaların gerçek maliyeti; gelir bölüşümündeki eşitsizlik, enflasyon, işsizlik, verim düşüklüğü gibi ciddi sorunlarla toplum karşısına çıkar (Savaş, 1993: 10).

[16] Bu duruma, özellikle yasa tasarılarının parlamentoda görüşülmesi esnasında veya bazı hükümet kararlarının uygulanmasıyla ilgili olarak karşılaşılır. Örneğin; işçilerle ilgili önemli bir yasa tasarısının parlamentoda görüşülmesi esnasında, sendika başkanlarının dinleyici localarını doldurması oldukça kuvvetli bir metot olarak görülmektedir. Bu metot ülkemizde kritik konularda Türk Silahlı Kuvvetleri'nce de uygulanmıştır (Ay, 2010: 74; Kışlalı, 1987: 226).

baskı grubunun amaç ve çıkarları arasında benzerlikler varsa, baskı grubu siyasal partiyle sürekli ilişkiler geliştirebilir. İkinci de ise, siyasal partiyle baskı grubu arasında organik bir ilişki yoktur. Baskı grupları kendi amaçlarına en iyi hizmet vermeyi vadeden partiyi ya da adayı destekler (Kayademir, 2007: 44).

Siyasal partileri etkilemek amacıyla baskı gruplarının en fazla başvurdukları yol parti içindeki gruplar ve kişilerle özel ilişkilere sahip olmaktır. İkili partili sistemlerde bu sorun basit bir şekilde halledilmekte ise çok partili sistemlerde ise durum biraz karışıktır. Görüşleri birbirine benzer olan partilerin belirli bir baskı grubunun desteğini sağlamak amacıyla rekabet etmeleri sonucu, baskı grubunun ağırlığı ve önemi de fazlalaşır. Baskı gruplarının siyasal partilerle açıkça işbirliğine girmelerine bir örnek olarak "İngiliz Endüstrileri Federasyonu" Muhafazakar Parti ile yaptığı işbirliğini gösterebiliriz. Bazı baskı grupları da parti programlarının hazırlanmasına katılırlar (Daver, 1993: 244).

Baskı gruplarının muhalefet partileriyle olan ilişkileri şu şekilde sıralanabilir. Öncelikle her parti iktidara sahip olma amacını taşır. Bu nedenle baskı grupları için her parti şimdi olmasa bile olası bir hükümet veya hükümet ortağı olabilecek bir yapıdır. Partiler muhalefette olsa bile baskı gruplarının isteklerine hizmet edebilirler. Örneğin hükümetin faaliyetlerinden memnun olmayan baskı gruplarının muhalefet partileriyle iş birliği yaptıkları ve hükümet faaliyetlerini baltalamaya çalıştıkları bir sır değildir. Baskı grupları iktidara gelebilecek muhalefet partilerine de maddi yardımda bulunmaya devam ederler. Çünkü muhalefet partileri yarının muhtemel iktidarlarıdır (Bilgici, 2010: 66).

Baskı gruplarının siyasi partilerle ister iktidar ister muhalefette olsunlar ilişki kurdukları yadsınamaz. Fakat bunun aksi de olabilir. Siyasi partiler de baskı grupları ile ilişkiler kurmakta hatta onları etkilemeye çalışırlar. Çünkü her siyasi partinin amacı iktidarı elde etmektir. Bu amaç için siyasi partiler baskı gruplarının yönetim kademelerin kendi ideolojilerine destek sağlayacaklarını düşündükleri kişileri geçirmeye çalışırlar (Bilgici, 2010: 66-67).

Niçin partiler baskı gruplarının kuruculuğunu yapıyorlar sorusu haklı olarak akıllara gelebilir. Bu sorunun çeşitli nedenlere dayanan cevapları vardır. Bazen, siyasal bir parti, kamu oyunca yeteri kadar destek bulmaz, ya da desteklerini genişletmek amacını taşırsa, çeşitli sosyal kategorilerin desteğini almak için, bu kategorilerin çıkarlarını savunmak amacını taşıyan, ama gerçekte siyasal bir kamuflaj görüşünü gizlemeyen örgütlerin kuruculuğuna yol gösterici olabilir. Gençlik kuruluşları, kadın hakları kuruluşları çeşitli sosyal kültürel görünümlü kuruluşlar bu amaçla etkinlik başlatabilir. Başka bir durum da, var olan baskı gruplarınca partinin tutulmaması halinde meydana gelir. Örneğin işçi sendikaları, eğer belirli büyük bir siyasal partiye tamamen ya da kısmen cephe almışlarsa, o zaman bu parti, yeni bir sendikanın kuruluşunda aracı olabilir, yeni sendikanın kuruluşunu yüreklendirebilir (Çam, 1990: 419-420).

Bir baskı grubu katkı yapacağı partiyi seçmekte özgürdür. İstediği partiyi oy kaybetme tehlikesi olmadan seçebilir. Ancak bir baskı grubunun destekleyeceği parti sayısı en fazla bir veya ikidir (Grossman, Helpmen; 2002: 52).

Görülüyor ki baskı gruplarının politika dışı olma iddiaları çok defa bir mitten öteye gidemez. Baskı grupları doğrudan açıkça veya dolaylı bir şekilde politikaya dahil olurlar (Daver, 1993: 244).

B. Baskı Gruplarının Siyasetle Olan İlişkisi

Baskı gruplarının siyaset yapıp yapmadıkları yukarıda incelediğimiz konularda açıklığa kavuşmuştur. Ancak, baskı grupları bütün bunlara rağmen, siyaset yapmadıklarını iddia ederler (Ay, 2010: 80). Fakat zaten, baskı gruplarının kuruluş ve var oluş amacı, üyelerinin ya da toplumun bir kesiminin menfaatlerini ya da haklarını korumak ve savunmaktır. Siyaseti, çıkar çatışmalarını ya da maddi ve manevi değerlerin dağıtılması, paylaşılması ve pay alma mücadelesi olarak düşünürsek, baskı gruplarının bu sürecin dışında kalması ya da siyasetle ilgilenmemesi de mümkün değildir. Dolayısıyla, baskı gruplarının türü (tipolojideki yeri) ve siyasal iktidara yönelik etkinliklerinin kapsamı ya da derecesi ne olursa olsun, bu faaliyetler siyasal bir özelliğe sahip olmakta ve söz konusu faaliyetler '*dolaylı siyaset*' olarak adlandırılırlar (Erdoğan, 2009: 116).

Devletin fonksiyonunun artması ve sosyo-ekonomik görevlerin çoğalması, bu temas ve girişimlerin günden güne fazlalaşmasına sebeptir. Hükümetin politikası bir takım prensip tartışmalarına yol açar ve baskı grupları bunlar yüzünden açıktan açığa müdahalede bulunurlar. Politikaların hayata geçirilmesinden sonra somut kararların ortaya çıkması, bir takım özel çıkarları doğrudan etkiler. Bunun sonucunda çıkarları etkilenen gruplar, hükümete farklı şekillerde müdahale etmeye başlarlar. Demokratik rejimlerde, kökünden değiştirmedikçe bu türlü girişimleri yasaklamak, hatta sınırlamak bile olası değildir. Bunlar, böyle girişimlerde bulunarak kararlar üzerinde baskı yapmak ve hükümet işleyişine kendi özel kesimleri doğrultusunda yön vermek isteğindedirler (Meynaud, 1975: 50-52).

Baskı gruplarının siyaset yapmalarına, demokratik katılım açısından ele alındığında, grupların bu alandaki gücü tartışılmaz boyuttadır. Kurumsal katılım olarak adlandırılan siyasete katılım, siyasi partiler açısından değerlendirildiğinde, doyurucu boyutlara ulaşmadığı söylenebilir. Fakat bu durum baskı grupları için geçerli değildir. Çünkü, yurttaşlar siyasal kararların alınmasına gruplar aracılığı ile katılım sağlarlar (Akad, 1976: 115-117).

Baskı gruplarının demokrasinin gelişimindeki rolünü gösteren bir diğer etken, seçim sistemlerinin neticesinde ortaya çıkan boşlukların doldurulmasında kendisini belli eder. Parlamentoda temsil edilme imkanına kavuşmayan baskı grupları, iktidar üzerinde dışarıdan etki yaparak boşluğun giderilmesine katkı sağlar (Kitapçıoğlu, 2013: 387).

C. Baskı Gruplarının Etkileme Alanları

Bu bölümde baskı gruplarının etkileme alanı başlığında baskı gruplarının siyasal karar alıcılar arasındaki yasama organı ile kurulan, yürütme organı ile kurulan ve yargı organı ile kurulan ilişkilerine değinilecektir.

1. Baskı Grubunun Yasama Alanına Etkisi

Parlamentolar neredeyse her siyasal sistemde önemli karar alma organlarından bir tanesidirler. Özellikle parlamentoların serbest siyasi seçimlerde oluşturulduğu ülkelerde milletvekilleri seçim öncesinde ve seçim sonrasında baskı gruplarının en fazla etkilemeye gayret ettikleri hedeflerden bir tanesidirler (Topçu, 2006: 79).

Baskı grupları yasama organını etkilemek ve amaçlarına erişmek amacıyla çeşitli yöntemler kullanırlar. Bu yöntemlerden bir tanesi, bir siyasi partiyi desteklemek şeklindedir (Ay, 2010: 82). Baskı grubu her alanda partinin yanında yer alır, onu destekler. Bu desteklemenin en özgün şekli ise mali yardımdır. İdeolojik destek ve eylem alanındaki destek de sürer. Özellikle seçim dönemlerinde partinin propagandası yapılır. Hatta baskı grupları, belli bir partiyi desteklediğini belirterek grup üyelerinden o partiye oy vermelerini onlardan talep edebilir (Kara, 2007: 21).

Özellikle seçmenlerin serbestçe oy kullanabildikleri rejimlerde, parlamentonun kamu idareleri üzerinde bir hayli nüfuzu vardır. Serbest seçim sisteminden faydalanarak, baskı grupları da seçimle gelmiş olan bu milletvekillerine ve seçimle işbaşına gelenlere seçimler üzerinde çok büyük etkileri olduğu hissini vererek isteklerini yaptırır, bunu bir baskı aracı olarak kullanırlar. Örneğin 1961 seçimlerinde TÜRK-İŞ seçimden önce dokuz milletvekilinin işçi ve toplum aleyhinde çalıştıklarını neden göstererek seçim bölgelerine şikayet etmiş, seçim sonucunda bu milletvekilleri ya seçilememiş ya da seçim öncesi adaylıktan çekilmek zorunda kalmıştır (Kuzu, 1985: 97).

Baskı gruplarının yasama organını etkilemek amacıyla kullandığı bir diğer yöntem ise lobiciliktir. Lobicilik ile, parlamentodaki görüşlere kendi sorunlarına alakadar olanlarda bilgi sağlayıcı yardımlar ile, yasa hazırlığı ve ekonomi politikası görüşlerini yine bilgi olarak yansıtarak, yasama kararlarına etki etmek düşüncesindedirler (Ay,2010: 83); hatta kanun teklifleri hazırlayabilirler (Topçu, 2006: 80); yasama meclisi koridorlarında meclis üyeleri ile irtibat kurarak, çıkması istenen bir yasayı çıkarmak ya da çıkması istenmeyen bir yasanın çıkmasını önlemek gibi etkinliklerde bulunurlar (Çelik & Akyanat, 2006: 219).

Hükümetler, kanunları hazırlarken baskı grupları ile temas etmekte, gruplar fikirlerini rahatlıkla sunar, sonuçta uzlaşırlar. Çoğu zaman hükümet ile baskı gruplarının uzlaştıkları konular kanun tasarısı olarak hazırlanır ve parlamentoya da onaylamak düşerr (Ehrmann, 1962: 431). Bürokratik güçler karar alma süreçlerinde aktif rol almaya çalışırlar (Bakırtaş, 1999: 8).Yasa tasarılarının hazırlanması kanun koyucunun da işine gelir; çünkü çağdaş devlet anlayışının "sosyal niteliği" iktidarın

hemen her alanına el atmasını yani devletin müdahalesini gerektirdiğine göre, kanun hazırlayıcıların her sorunu derinlemesine bilmesi ve araştırması gerekir. Halbuki böyle bir derinlemesine araştırma yapmak her zaman kolay olmaz. Yasama gücü, kanun koyucu, böyle bir araştırma yapacak mali imkanlardan, belgesel kaynaklardan ve teknik güç bakımından yeterli değildir. Bu bakımdan baskı grupları çok yakından bildikleri kendi konularında hazırladıkları metni yasa koyucu belki de memnuniyetle kabul eder. Zaten baskı grubunun kendilerini ilgilendiren konularda sürekli bilgi toplamaları, yayınları izlemeleri, araştırma yapmaları, varlığının devamı için yaptıkları çalışmalardandır. Bu bakımdan kendilerini ilgilendiren kanun tasarılarının hazırlanmasında güçlük çekmezler (Kuzu, 1985: 98).

Sonuç olarak baskı gruplarının modern demokrasilerde en çok etkilemeye çalıştıkları organlardan biri olan parlamentolar var olan seçim ve yönetim sistemleri devam ettikçe her zaman etkileme faaliyetlerine maruz kalacaklardır. Çünkü toplumu ilgilendiren tüm yasama faaliyetleri parlamentolarda gerçekleşir (Topçu, 2006: 81).

2. Baskı Grubunun Yürütme Alanına Etkisi

Ay'a göre, baskı grupları baskı gücünü zamanla yasamadan yürütmeye doğru yöneltmiştir. Bunun sebebi kuvvetler ayrılığı prensibinin karmaşık bir hal almasından kaynaklanır. Ayrıca yasama organı çoğu kez bir çerçeve kanun çıkartmakla yetinip, ayrıntıların tamamlanmasını yürütmeye bırakır. Yürütme organı da ticaret, endüstri vb. konularında bir takım tedbirler alarak, düzenleyici rol oynamasının başarılı sonuçlar vermesi için, ilgililerin dinlemesi ve bunların kararlara katılmasını sağlama ihtiyacı duyması ve yürütmenin yasamaya göre daha yaygın bir görünüm kazanması nedeniyle baskı grupları ile yürütme arasındaki ilişkiler yoğunlaşır (Ay, 2010: 83-84). Hükümetler pek çok konuda yasa çıkarmadan önce gruplara fikirlerini danışırlar. Gruplar, yürütme ile ilgili isteklerini ihtiyaçlarını hükümete bildirerek, gerekli yasaların çıkarılmalarını talep edebilirler. Veya hükümetler, çıkaracakları yasalarla ilgili baskı gruplarının fikirlerine ihtiyaç duyabilirler (Kara, 2007: 24).

Baskı grupları bazen yasama organı aracılığıyla yürütmeyi etkilediğini görmek de mümkündür. Örneğin bir bakanlığın bir konu ile ilgili projesini çıkarlarına ters bulan baskı grupları, yasama meclisleri aracılığı ile o bakanlığa etki etmek için baskı yapmaya çalışır. Kendi partisinin veya seçmenlerinin böyle bir isteği ile karşı karşıya kalan bakan çoğu kez, bu proje üzerinde değişiklik yapmaya neredeyse zorlanır. Bazen bu işi alt parti kademeleri bile yapabilirler. Özellikle açık ve muayyen bir programı bulunmayan hükümetlerde bu gibi etki araçları daha kolay işler. Böyle bir durumda kamu yöneticileri makam ve çabalarını koruyabilmek için üst kademelerden gelecek olan talep ve emirleri hemen yerine getirmeye çalışırlar (Kuzu, 1985: 99).

Baskı grupları yürütme organlarını sorunların ne olduğunun öğrenilmesinden başlayarak, çözüm üretilmesi ve kaynak dağıtılmasına kadar her aşamada etki etmeye ve üyelerinin çıkarlarını maksimize etmeye uğraşırlar (Topçu, 2006: 83). Baskı

grupları kendisiyle ilgili kanun çıktıktan sonra bu kanunun uygulanmasında etkili olan kişilerin atanmasında rol oynarlar. Kanunun kendi çıkarlarına uygun şekilde uygulanmasına çalışırlar. Örneğin, bir mesleği yapanların sayısını sınırlayan bir kanunun en iyi bu meslek tarafından takdir edileceğini söylerler (Daver, 1993: 245).

Yürütme organlarının baskı gruplarının faaliyetlerine açık olan bir diğer işlevi ise dış politika sahasıdır. Her hükümetin özellikle başbakan ve dışişleri bakanının dış gezilerine pek çok iş adamının katılması bu konumun en güzel örneğini gösterir. Ayrıca hükümetler kendi ülkelerine ait firmaların diğer ülkelerden alacaklarını dahi dış politika konusu yapabilir (Topçu, 2006: 84).

3. Baskı Gruplarının Yargı Alanına Etkisi

Baskı grupları yasama ve yürütme alanına etkisi olabildiği gibi yargı alanına da etkisi vardır. Ama yargılamaya yapılan baskı yasama ve yürütmeye yapılan baskıdan daha tehlikelidir. Çünkü bu baskı çok gizli ve çapraşık yollarla yapılır (Kuzu, 100-101).

Baskı grupları yargı organlarına etki ederek, idari işlemlere örnek olabilecek kararların çıkmasını sağlarlar (Yücekök, 1987: 72). Ayrıca yargısal denetim adı verilen yargı kanalıyla bazı kanunların tümünün veya birkaç maddesinin iptali veya söz konusu olayda uygulanmasını önlemeye çalışarak da baskı grupları yargı sürecine etki etmeye çalışırlar (Tezcan, 2013: 62).

Bu duruma ülkemizden, Türkiye Mimarlar Odasının 1965 yılında çıkarılan 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunun yasalaşması sırasında Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla çıkmaması için sarf ettiği yaygın gayret örnek olarak verilebilir. İlk aşamada Kanunun Anayasaya aykırı olup olmadığını bilim adamlarına inceleterek bir rapor hazırlatılmış, uygulanması sırasında Danıştay'da bir iptal davası açtırılmış ve kanun yürürlüğe girdikten sonra da konu hakkından AYM'nde iptal davası açtırılarak, AYM'ce değerlendirildikten sonra bazı maddelerinin iptal edilmesi sağlanmıştır. Bu örnek, baskı gruplarının kendilerine tanınan tüm yollar kapandıktan sonra yargısal yolu harekete geçirerek dolaylı da olsa üyelerinin çıkarlarını korumaya çalışmalarına güzel bir örnektir (Tezcan, 2013: 62).

Baskı gruplarının çıkarlarını maksimize etmek amacıyla bir takım metotlar söz konusudur. Bu metotlardan biri de rüşvettir. Rüşvet ile yasama ve yürütme alanlarında işlerini görmelerine rağmen yargı organında bu metot geçerli değildir. Çünkü bu düzeydeki insanları ekonomik çıkar sağlayarak etkilemeleri özellikle yargı güvenliğinin tam olarak gerçekleştirildiği ülkelerde söz konusu değildir. Bu bakımdan sadece yürütme, yasama ve idarenin aldığı kararlar yargı yoluna başvurarak önlenmeye çalışılır. Tabi ki yüksek yargı organları yargıçlarının rüşvet vb. çıkarlara meyletmelerinin bazı istisnalarını da burada belirtmek gerekir (Ay, 2010: 87).

İKİNCİ BÖLÜM

BASKI GRUPLARI KAMU EKONOMİSİ İLİŞKİSİ VE TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATI OLUŞUMUMA ETKİLERİ

Kamu giderlerinin finansmanında başvurulan kaynakların en önemlisi olan vergi, tarihi ve sosyal bir kurum olup, kökeni itibariyle 'beşeri müşterek hayat kadar' eskidir. Bireyler, siyasi topluluklar halini almaya başladıkları andan itibaren, kolektif özellikli ihtiyaçları karşılamak için toplum üyelerini vergiler yoluyla yükümlü kılma yöntemlerini aramışlardır. Fakat söz konusu kamusal finansman tekniklerinin niteliği ve amaçları ile iktisadi, mali ve siyasal önemi, yüzyıllarca süren tarihsel bir gelişimi içinde köklü değişikliklere uğramıştır (Karabacak, 2009: 5).

Devletin faaliyetlerini finanse edebilmek için başvurduğu gelir alternatifleri içerisinde en etkin ve yaygın olan vergilerdir. Bu nedenle vergi, her şeyden önce bir kamu gelir türüdür. Verginin temel özelliği bu olmasına rağmen, literatürde farklı vergi tanımları mevcuttur. Bu farklılıkların nedeni ise, verginin özünden ziyade, verginin niteliğinden dolayıdır (Ata, 2001: 12).

Vergi; devletin, mahalli idarelerin ve kamu kudretine sahip diğer toplulukların, gördükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak için, esas olarak gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinden ve bazı kamu hukuku tüzel kişilerinden belli bir yarar karşılığı olmadan, onların mali güçlerine göre, kamu zoruyla, kesin olarak aldığı paradır (Edizdoğan, 2007: 158).

I. VERGİLEMEDE MÜDAHALECİLİK VE BASKI GRUPLARI

Verginin asıl fonksiyonu, kuşkusuz kamu giderlerini karşılamaktır. Verginin bu mali fonksiyonuna, geleneksel vergi fonksiyonu adını da verebiliriz (Nadaroğlu, 1985: 260). Mali fonksiyon literatürde fiskal amaç olarak da kullanılır (Ay, 2010: 98). Vergilerin mali fonksiyonu vergilerin ödeme gücü ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak kamu giderlerinin finansmanını sağlamak amacıyla alınması demektir (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu: 1996: 191).

Müdahaleci devlet anlayışını savunan maliyeciler "vergilerin mali fonksiyonları yanında, mali olmayan fonksiyonları vardır ve olmalıdır" görüşünü savunurlar. Verginin mali olmayan fonksiyonları denildiğinde akla ilk gelen, verginin tarafsız olmadığıdır. Yani vergiler mali etkilerine ek olarak ekonomik ve sosyal değişkenler (üretim, tüketim, nüfus, yatırım, emek, ithalat, vb.) üzerinde istenen ve istenmeyen bir takım etkiler yaratır. Zaten günümüzde sadece mali amaçlarla konulan vergilere rastlanılır. Kısaca vergiler iktisat, maliye ve soysal politikaların uygulamaya aktarılmasında önemli bir mali araçtır (Erdem, Şenyüz, Tatlıoğlu: 1996: 192).

Vergi, 19. yüzyılın ikinci yarısından bu yana, sadece kamu harcamalarını karşılayan bir gelir türü olmaktan çıkmış, devletin elinde iktisadi ve sosyal hayata

müdahalenin etkin bir aracı haline gelmiştir (Nadaroğlu, 1985: 260-261). Vergi konusunun seçilmesinde, matrahın belirlenmesinde ve oranların saptamasında sosyal amaç büyük ölçüde etkilidir. Artan oranlı gelir vergileri, belli bir sınırın üzerinden alınan ek vergi, gider vergilerinde vergiye tabi mal ve hizmetten alınan vergilerin bunların lüks olup olmamalarına göre farklılaştırılması, toplumdaki gelir farklılıklarını kısmen olsun kaldırmak amacını taşır (Edizdoğan, 2007: 163).Böylece optimal sosyal dengeye ulaşılabilir ya da en azından bu amaca hizmet edecek bir gelişme sağlanabilir (Kuş, 2008: 90).

Vergilerin ekonomik fonksiyonuna baktığımızda ise verginin ekonomik sonuç yaratmasından yararlanılarak, korumak ve geliştirilmek istenen alanlar için vergi teşviki, önlenmek istenen alanlar için vergileri ağırlaştırmak şekliyle iktisat politikasının bir aracı olarak kullanılması yoluna başvurulur. Bu konuda vergi yoluyla düşünülebilecek başlıca ekonomik amaçlar; yatırımları teşvik etmek, üretimi ve tüketimi özendirmek ya da kısıtlamak, ödemeler dengesini düzeltmek, tasarrufları teşvik etmek, ekonomik istikrarı sağlamak, ekonomik yapıyı değiştirmek, boş kapasiteyi önlemek, spekülasyonu önlemek gibidir (Edizdoğan, 2007: 161-162).

Ekonomide zaman zaman çeşitli nedenlerde meydana gelen ekonomik istikrarı, iktisadi kalkınma ve gelişmeyi bozan enflasyon ve deflasyon gibi durumlarda vergi etkin bir araç olarak kullanılabilir. Bu gibi durumların önlenmesinde vergi sistemi tümüyle kullanılabildiği gibi, sistem içindeki bir kısım vergilerden yararlanma yoluna da gidilebilir (Edizdoğan, 2007: 163).

Vergileme yolu ile özel kesimden kamu kesimine aktarılan fonların miktarı her şeyden önce ekonomik yapının bileşimine etki eder. Çünkü, belli varsayımlar altında özel kesimden vergi yolu ile daha çok kaynak aktarılması bu kesimin kaynak kullanma imkanlarını azaltır. Vergi ile sağlanan fonların kamu kesimindeki kullanılışı, ayrıca, üretim ve gelir seviyesini de etkiler. Bütün bunların yanı sıra, vergilemeden deflasyon ve enflasyona karşı mücadelede, sermaye birikiminin gerçekleştirilmesinde, ihracatın geliştirilmesi ya da, ithalatın kısıtlanmasında da etkin bir araç olarak yararlanılır. Bu durumda bu amaçların gerçekleştirilmesinde, vergilerin tam istihdam ve kaynak dağılımı üzerindeki etkilerini de göz önünde tutmak zorunluluğu vardır. Çünkü, belli varsayımlar altında vergiler tam rekabetten sapmalara sebep olabilecekleri gibi, bu sapmaları önlemeleri de mümkün olabilir. Bu gibi durumlarda verginin iktisadi fonksiyonu mali fonksiyonuna oranla önem kazanır (Nadaroğlu, 1985: 264).

Bu açıklamalar gösteriyor ki, vergi sadece bir gelir sağlama aracı değildir. İktisadi ve sosyal hayata müdahalenin, hatta bazen politik amaçları gerçekleştirmenin –hiç değilse yardımcı nitelikte- bir yöntemi ve bir aracıdır (Nadaroğlu,1985: 264).

Vergilerin bir müdahale aracı olarak kullanılması her zaman istenen sonuçları (bu amaçların çeşitli şekillerde özellikle çıkar maksimizasyonu peşinde koşan baskı gruplarınca etkilenmesi neticesinde) vermemesi söz konusu olacağı için belirlenen

politikaların sonuçlarının elde edilmesi için dış müdahalelerden uzak tutulması gerekir (Ay, 2010: 99-100).

Klasik devlet anlayışının terk edilip, müdahaleci devlet anlayışının ön plana çıkması neticesinde, verginin mali amacı ile vergi belli bir gelir kaynağı olarak düşünülür ve artan kamu harcamaları için vergi gelirleri arttırılır. Bu da bir anlamda, piyasa aktiviteleri üzerinde hissedilen bir etkiye yol açar ki verginin tarafsızlığı bu şekilde ortadan kalkar (Ata, 2001: 16).

Devlet anlayışında meydana gelen gelişmeler sonucunda, tarafsız devletin (jandarma devlet, gece bekçisi devlet, minimal devlet) yerine müdahaleci devlet anlayışı gelişir, bunun sonucunda tarafsız olarak alınan vergi de müdahaleci olarak alınan vergiye dönüşür (Karabacak, 2009: 8).

Devletin giderek müdahaleci bir karakter kazanması, geleneksel hizmetlerin yanı sıra iktisadi ve sosyal alanlarda yeni görevler yüklenmesine neden olur. Her yeni görev yeni bir harcama, her harcama da vergi gelirlerinde bir artışın meydana gelmesiyle sonuçlanır. Dolayısıyla, müdahaleci nitelikteki modern verginin ekonomik fonksiyonu, bazı iktisatçılar tarafından "ekonominin vergi yolu ile idaresi" şeklinde ifade edilir (Nadaroğlu, 1985: 263). Bu durum ekonomik baskı gruplarını yakından ilgilendirir (Ay, 2010: 101).

Vergiler yolu ile müdahalede, esasen ekonominin normal işleyişini değiştirmek, dönem dönem hızlandırmak veya daraltmak, kaynak kullanımını belirlenen iktisat politikaları doğrultusunda kullanmak amaçlanır. Onlara göre vergi, bütün mali araçlar gibi ekonomik ve sosyal hayata bir müdahale aracı olarak kullanılabilir özellikteki bir araçtır (Ay, 2010: 101). Baskı grupları, kanunların parlamentoda görüşülmesi esnasında vergi ile ilgili yükümlülükler ve vergi oranlarının düşürülmesi konularında baskı yapmak veya mükellefleri, vergilendirme ile ilgili mevzuat ve uygulama sonuçları ile ilgili olarak bilgilendirmek ve önlem almayı amaçlarlar (Çakar, 2013: 1299).

Vergi yoluyla ekonomiye müdahalenin çeşitleri çok fazladır. Bunların belli başlı çeşitlerini şu noktalar etrafında toplamak mümkündür (Türk, 1992: 150):

(i) Vergi artışları ve indirimleri yoluyla ekonomiye müdahalede bulunmak: Burada topluca, blok halinde vergi artışlarına, vergi indirimlerine başvurulur. Bu şekilde ekonomik alanda hissedilir gelişmeler elde edilir.

(ii) Ayırma yoluyla ekonomiye müdahalede bulunmak: Dolaylı veya dolaysız vergileri topluca blok halinde arttırmak veya azaltmak yerine dolaylı ve dolaysız vergilerin bir bölümünü arttırarak veya azaltarak da ekonomiye müdahalede bulunulabilir. Böylece, ekonomik faaliyetler vergi teşvikinden yararlanan alanlara çekilmek veya yüksek vergi ödeyen alanlardan kaydırılmak istenir. Vergi sisteminde ayırma, farklılaştırma uygulaması çok yaygındır; büyük mağazaların ek vergiye tabi tutulmaları, esnaf muaflığı, en

az geçim indirimi, özel indirim, gümrük vergisi istisnaları, gümrük vergisi farklılaştırılması gibi.

(iii) Budama yoluyla ekonomiye müdahalede bulunmak: Ayırma yoluyla ekonomiye dolaylı şekilde müdahalede bulunurken budama yoluyla ekonomiye müdahalede bulunmak doğrudan doğruyadır. Gelir vergisinde yüksek gelir diliminde bulunanların ödedikleri vergilerin oranlarının yükseltilmesi, veraset ve intikal vergisinde vergi oranının arttırılması, savaş, yüksek enflasyon ve hızlı modernizasyon dönemlerinde kurumlar vergisinin ek vergilerle oranlarının arttırılması mali amaçlı olmaktan daha çok, sosyal amaçlıdır.

(iv) Yeniden dağıtım yoluyla ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak: Yeniden dağıtım yoluyla ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak, devletin yüksek gelirleri vergi yoluyla ele geçirmesi, düşük gelirleri mali yardımlar, sübvansiyonlar veya ayni yardımlarla desteklenmesi şeklinde olur.

II. BASKI GRUPLARI KAMU EKONOMİSİ İLİŞKİSİ

Bu başlık altında baskı gruplarının kamu mal ve hizmetlerine olan talebi, baskı gruplarının politik karar alma sürecindeki etkileri, baskı gruplarının araçları ve amaçları açısından etkileri, baskı gruplarının gelişimi açısından etkileri incelenecektir.

A. Baskı Gruplarının Kamu Mal ve Hizmetlerine Olan Talebi

Devlet hem özel ve hem de kamusal mal ve hizmet üretmek zorundadır. Devlet bütçesi tam kamusal mal ve hizmetler, yarı kamusal mal ve hizmetler ile toplum için faydalı özel malları kapsar. Siyasal karar alma süreci esas olarak sayılan bu mal ve hizmetler ile ilgilidir. Ancak siyasal karar alma süreci adil gelir dağılımını ve kaynak tahsisindeki etkinliği sağlamak amacıyla, bazı özel mal ve hizmetleri de kapsamına alır. Fonksiyonel bütçe tasnifinde devletin ekonomik hizmetleri başlığı altında yer alan özel mallar, azalan maliyet şartları altında üretim, marjinal maliyetle üretim ve tekelleşme nedeniyle, kolektif karar alma mekanizmasına dayalı olarak üretilir. Kamusal mallar ve hizmetler için siyasal karar alma mekanizmasına başvurma bu mal ve hizmetlerin özelliklerinden kaynaklanır. Siyasal karar alma sürecinde mal ve hizmetlerin üretiminde kararların alınması aşamasında birçok unsur etkilidir. Bu unsurlar karar alma sürecinin ilk aşamasından kararların uygulanması aşamasına kadar geçen süreç içerisinde yer alan aktörler olarak ifade edilir. Bu aktörler siyasal partiler, baskı grupları, seçmenler ve bürokratlardır (Sakal, 1998: 214).

Bireylerin çıkarları; gelir, sınai amaçlar, mesleki ya da ideolojik olabilir. Farklı şekillerde kurumlaşmış ancak amaçlarında bir olan bireyler karar alma sürecinde belli kararların alınması yanında kendi refahlarını da arttırmaya uğraşırlar. Örneğin, tarımsal faaliyetle meşgul olanlar, bu alandaki geliri arttırmak amacıyla,

sanayiciler devletten kendi çalışma alanlarıyla ilgili teşvik ve sübvansiyonlardan yararlanmak amacıyla, gelirlerini arttırmaya çalışırlar. İşçiler ise aynı amaç için sendikalara başvururlar. Bu nedenle ayrı çıkarlara sahip çok sayıda baskı grupları, kamusal hak ve hizmetten yararlanmak konusunda rekabet içerisinde olabilir. Rekabet içerisinde olan baskı grupları, farklı metotlar kullanarak amaçlarına ulaşmaya, akılcı bir biçimde işlevlerini yerine getirmeye çaba gösterirler (Ay, 2010: 105).

B. Baskı Gruplarının Politik Karar Alma Sürecindeki Etkileri

Bu başlık altında politik karar alma sürecine, politik karar alma sürecini etkileyen faktörlere ve Türkiye'deki duruma yer verilecektir.

1. Politik Karar Alma Süreci

Siyasi karar alma süreci, toplumun belirli kesimlerinden gelen taleplerin karar organlarına geliş aşamasını içine alan bir süreç olduğu gibi, sistemin kendisinden gelen talepleri de dikkate alan bir aşamayı, yalnızca yürütme organının aldığı kararları değil aynı zamanda; yasama ve yargı organlarının etkinliklerini de kapsar (Bilgici, 2010: 46).

Demokratik sistemde özellikle siyasi partiler ve hükümet çok etkin kurumlar olmakla beraber, hükümet kararlarının sonuca bağlandığı yasama organı da son derece önemlidir. Bunun yanında parlamentonun kabul ettiği kararların uygulanması aşamasında ortaya çıkan sorunların çözümünde ise yetki yargı organındadır. Yargı organı, hükümet ve parlamentonun aldığı kararları hukuki yönden inceleyerek, söz konusu kararlara son şeklini verir ve şekillendirir. Anlaşılacağı gibi siyasi karar sürecinde yasama, yürütme ve yargı organları etkili konumdadırlar. Bu organlar farklı fonksiyonlara sahip oldukları için siyasi karar alma sürecinde de kendi fonksiyonlarına göre farklı işlevler üstlenirler (Bilgici, 2010: 46-47).

Siyasi karar alma sürecinde taleplerin karara dönüşümünü sağlayan organlar yalnızca yasama, yürütme ve yargı organlarıyla sınırlı değildir. Siyasi karar alma sürecini etkileyerek, bu kararlara katkısı olan başta baskı organları, bürokrasi ve kamuoyu da vardır (Bilgici, 2010: 48).

2. Politik Karar Alma Sürecini Etkileyen Faktörler

Siyasi karar alma sürecini etkileyen unsurlar çok çeşitli ve karmaşık yapılara sahiptir ve çeşitli unsurlar söz konusudur. Bu süreci etkileyen yapılardan siyasi partiler ve seçmenler gibi bazı unsurlar zaten bu süreci etkilemesi gerekenler arasında yer alırlar. Ayrıca bu süreci etkileyen ve taleplerini siyasi karar alma mekanizmasına ileten yerel yönetimler, bürokrasi, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ile kitle iletişim araçları ve baskı grupları diğer unsurlar arasında gösterilebilir (Bilgici, 2010: 48). Ayrıca adayın proje ve vaatleri, adayın imajı ve karizması da siyasi tercihler üzerinde etki edebilir (Tunçer, Arıman; 2016: 272).

Öte yandan seçmenin siyasi tercihlerine ilişkin kararların neye göre değiştiğine gelirsek, seçmenlerin aile ve çevrelerinin eğilimleri, Türkiye'nin

ekonomik gelişmeleri ve siyasi partilerin vergilere ilişkin uygulamaları alacakları kararlar üzerinde etki eder. Bu faktörler arasından seçmenler en fazla genel ekonomik durumu[17] göz önüne alarak oy kullanırlar (Tunçer, Arıman; 2016: 277).

Bir seçmenin kamu düzenine yeterli şekilde etki edebilmesi için; devlet yönetiminin kendi hayatına ne şekilde etki edeceğinin farkında olması, isteklerine uygun bir siyasi görüşe sahip olması ve büyük çoğunluktaki seçmenin seçime etki edebileceklerini bilmeleri ve buna inanmaları gerekir (Rose, 1976: 97).

Hiçbir siyasal sistemde tek bir karar alıcıdan bahsetmek mümkün değildir. Burada ise baskı gruplarına değinilecektir.

Siyasal partiler ve bürokrasiden ayrı olarak hareket eden siyasal karar alma sürecini önemli derecede doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen oluşumlar olan baskı gruplarının ortaya çıkmasındaki temel mantık, siyasal karar alma sürecinde bireysel olarak etkin olmanın güç olması ve ortak çıkarlara sahip bireylerin ortak hareket ederek bu süreçte daha etkin olabilmelerinden kaynaklanır (Gülbaş, 2007: 36).

Örgütlenmiş seçmen baskı grubu oluşturarak siyasal süreci etkileme yoluna gider. Bireysel olarak büyük kazanımlar elde edemeyeceğini fark eden seçmen, kendisine yakın özelliklere sahip seçmenlerle bir araya gelerek değişik biçimlerde örgütlenir ve bu yolla sesini daha iyi duyurma yolunda ilerler (Pınar, 2000: 107).

Baskı grupları yönetimle vatandaşlar arasında fikir ve müzakere bağı kurarlar. Vatandaşlar baskı grupları sayesinde duygu, düşünce ve tepkilerini dile getirirler. Demokratik sistemlerde her ne kadar seçmenler düşüncelerini dört ya da beş yılda bir yapılan seçimlerde ortaya koysalar da iki seçim arasındaki sürede hayatla beraber seçmenlerin düşünceleri de değişir. Her yıl seçim olanağı olmadığı gibi her olay karşısında vatandaşların tepkilerini belirlemek de imkan dahilinde değildir. Baskı grupları üyelerinin fikirlerini bildiklerinden, onların isteklerini hızlı bir şekilde topluma ve dolayısıyla da yöneticilere aktarırlar (Göksu&Bilgiç, 2003: 59).

Baskı grupları yönetimle yakın ve olumlu ilişkiler içinde olduklarında otoriteler ve geniş halk kitleleri arasında köprü görevi görürler. Bu köprü sayesinde yönetim, icraatları ve planlarına karşı halkın ne tepki vereceğini öğrenir, değerlendirmek ve gerek basın aracılığıyla gerekse diğer yollarla kendisini halka anlatırlar. Bu karşılıklı görüş ve bilgi alışverişinin yönetim ile halk ilişkilerini bozan "biz ve onlar" ayrımının zayıflamasına yardım edebileceği de mümkündür. İnsanlar düşüncelerini normal siyasal süreçte çok genel olarak ve 4-5 senede bir seçimlerle belirtirken, baskı grupları aracılığıyla her an belirtebilirler. Ayrıca, seçimlerde özel

[17] Örneğin; İsveç'te ekonomik durumu iyi olan seçmenlerin merkezi sağ partileri 2010 genel seçimlerinde 1994 genel seçimlerinden daha fazla destekledikleri görülmüştür. Yine aynı ülkede 1994 genel seçimlerine göre 2010 genel seçimlerinde, seçmenlerin ekonomik durumunun siyasi tercihleri üzerinde daha fazla etkisi olduğu bulunmuştur (Tunçer, Arıman 2015: 160). Ekonomik statünün bireyin politikaya katılımı yönündeki etkisi aşikardır. Ekonomik statü; zamanı, kaynakları, çıkarları ve bireyin politikaya atılıp atılmayacağını belirler (Ginsberg, 1982: 42).

bir konuda görüş belirtme imkanı yoktur. Ancak, baskı grupları sayesinde insanlar istedikleri konularda fikirlerini söyleyebilirler (Göksu&Bilgiç, 2003: 59-60).

Liberal demokrasinin yaygın olduğu ülkelerde özellikle ABD'de baskı grupları da, partiler gibi, demokrasinin temel unsurlarından birisi şeklinde görülür. Ancak, bütün baskı gruplarının seçmenlerin tercihlerini yansıtacak şekilde etkin olmaları olanaklı değildir. Siyasal karar alma sürecinde baskı grupları, kendilerine yakın politikacılar aracılığıyla ağırlıklarını ciddi biçimde hissettirirler. Bunun için baskı gruplarının hem parti politikalarında, hem de kararların alınması üzerindeki etkileri bir hayli çoktur. Buna rağmen kendilerine yakın politikacılar yoluyla karar alma sürecinde etkili olsalar bile, etkilerinin sınırlı kalması durumu ortaya çıkabilir. Baskı gruplarının karar alma sürecinde büyük etkileri olmasına rağmen, kendi aralarında ortaya çıkan çatışmalar onların etkilerini sınırlandırır (Gülbaş, 2007: 34).

Az gelişmiş ülkelerde siyasal katılım, cahillik ve yoksulluk ve yeterli bilgi ile enforme edilmemiş olunmaması dolayısıyla baskı grupları oldukça düşük seviyededir. Ancak, politikaya katılımın yetersiz kalması nedeniyle parlamento üzerinde çıkar gruplarının etkisi açık ve berrak bir biçimde görülür. Bu nedenle azgelişmiş ülkelerde yasal düzenlemelerin kendi lehlerine çıkması gelişmiş ülkelere göre daha fazla mümkün görülebilir (Sakal, 1998: 218).

Baskı gruplarının varlıklarını sürdürebilme nedeni, politikacı ve bürokratlardır. Bu durumun dört ana nedeni vardır (Özdemir, 2007: 27) :

(i) Politik iktidarı cazip kılan, salt politikanın elinde var olan nema dağıtma özelliği yani ceza ve ödül sistemidir.

(ii) Baskı gruplarına sağlanan çıkarların niteliği ve boyutu hakkında toplum yeterli bilgiye, demokratik sistemin gerektirdiği açıklığa karşın sahip değildir. Örneğin, teşvik politikasının gerçekten ihracatı teşvik edip-etmediğini, önceden teşvik primlerinin kimin veya kimlerin kasasından çıkıp, kimin veya kimlerin kasasına girdiğini toplum çoğu defa bilmez.

(iii) Politik iktidarlar, baskı gruplarına aktardıkları paraları iç ve dış borçlanma, para basımı, dolaylı vergiler gibi politikalarla çoğunluğa imkanı olduğu kadar az fark ettirmeye ve az yansıtmaya çalışır.

(iv) Uygulanacak politikaların paketini tümüyle değerlendirmenin toplumun büyük kesimi için mümkün olmaması veya paketin herkese bir şeyler vaat eden bir hediyeler paketi şeklinde düzenlenmiş olmasıdır.

3. Türkiye'deki Durum

Bıanchi, Interest Groups and Political Development in Turkey adlı çalışmasında, Türkiye'de örgüt yaşamının son derece politize edilmiş doğasının sadece hükümeti parti ve grup liderleri arasındaki yakın ilişkilerde değil; farklı sosyo-ekonomik ve politik çıkarların temsilini durdurmak ya da ilerletmek için yapılandırılmış olan ilişkilerin oldukça çeşitli türlerinde de gözlemlenebileceğini

söyler. Ayrıca, Türkiye'deki politik çıkar ve baskı gruplarının karmaşık ve değişken doğasının çoğunlukla Türk örgüt evreninin iki farklı ve çoğunlukla da birbirini aşan iki gayrı resmi gönüllü birliklerin çoğulcu ağı ve yarı-resmi zorunlu birliklerinin korporatist bölünmesinin sonucu olduğu da belirtilir. Buradan hareketle; belirli tarihi periyotlarda, belirli sosyal ve ekonomik sektörlerde, çoğulcu çıkar gruplarının baskın geldiğinin altını çizer (Bianchi, 1984: 3-4; Işık, 2006: 76).

Türkiye'de baskı gruplarını Osmanlı Devleti'nden bu yana anlatmak gerekirse, Osmanlı Devleti'nde baskı grubu olarak nitelendirebileceğimiz topluluğun bugünkü gibi bir bilinci olmadığı için ve sayı olarak da az ve genel amaçlarını gerçekleştirme imkanları bugünkü koşullarla kıyaslandığında sınırlıydı. Bu nedenle, Osmanlı tarihindeki baskı grupları, amaçlarına varmak için iktidara baskı yaparak değil genelde iktidarla işbirliği yaparak hedeflerine ulaşmak istemişlerdir. Bu özelliklerinden dolayı, baskı grupları devamlı iktidarla yakın ilişki içinde bulunurlar. Osmanlı Devletinde görülen bu farklılık sebebiyle baskı gruplarını "hakim gruplar" olarak sınıflandırmak daha doğru olur (Tuş, 1995: 320).

Osmanlı Devleti'ndeki baskı gruplarının etkilerine örnek olarak; taşrada bulunan ve merkezdeki hakim grupların arasına katılamayan veya dışlanan sipahilerin, başka sebeplerin de etkisiyle XVI. ve XVII. yüzyıllarda "Celali İsyanları"nda ön planda rol aldıklarını verebiliriz. Taşradaki gruplar arası mücadelelerin çerçevesinin Celali İsyanları ile sınırlandıramayız[18] (Tuş, 1995: 322).

Türkiye'de baskı grupları, parlamento ve idare üzerinde etkilidirler. Özellikle işçi sendikaları genel grevlere giderek yasama organı üzerinde etkilidir. Baskı gruplarının faaliyetleri konusunda şu örnekler verilebilir. Bir baskı grubu olarak, şoförler, trafik yasa tasarısının çıkmasına engel olmuşlardır. Ziraat odaları hükümetleri destekleyerek bazı ürünlerin destekleme alım fiyatlarını yükseltirler. Bazı durumlarda ise, baskı ya da çıkar grupları parlamento üyeleri tarafından oluşturulurlar. Örneğin Yeminli Mali Müşavirlik ve Serbest Muhasebecilik Kanun Tasarısı, parlamentoda avukatların ağırlığı ve meslek kuruluşlarının baskısı yüzünden uzun bir dönem kanunlaştırılmadan beklemiştir. Ülkemizde baskı grupları mahalli idareleri üzerinde de bir hayli çok etkisi vardır (Sakal, 1998: 217).

Baskı grupları, farklı yöntemlerle de olsa, elde edecekleri çıkarların maliyetleri toplumun geneline yayılsa da, kendi çıkarlarını maksimize etmeye devam ederler. Baskı grupları yasaların izin verdiği ölçüde isteklerini ilgili yerlerde ya

[18] Devlet ile halk, başka bir deyişle reaya ile askeri grup, vergi alma-verme işinde karşı karşıya gelmişlerdir. Celali Fetreti döneminde vergi düzeni de aksayınca, devlet ile halk münasebetleri dolayısıyla karşı karşıya geldiklerinde birbirlerini itmişlerdir. İltizam usulünün yaygınlaşmaya başlaması, reaya ile askeri grup arasındaki açılmış olan mesafeyi daha da arttırmıştır. Bu durumda reaya ile askeri grup arasındaki münasebetleri sağlayacak bir aracıya ihtiyaç duyulmuştur. Bu durumda, ayanlar ön plana çıkarak, taşrada baskı grubu niteliğinde olmuştur. Böylece sipahilerin boşalttığı yeri ayanlar doldurmuştur. Ayanların ön plana çıkması da merkezi iktidarın gücünün taşrada azalmasıyla orantılı olarak artmıştır. Ayanın gücünden dolayı tanınan resmi hüviyet sonradan geri alınmak istenilmişse de, bu sefer ayanlar buna müsaade etmemişlerdir. Ayanların gücü, II. Mahmud döneminde "Sened-i İttifak" ı imzalayacak kadar artmıştır (Tuş, 1995: 322-323).

temsilciler ya da memurlar tarafından iletirler. Baskı gruplarının politik karar alma esnasında kullandıkları temsilciler, kendi gruplarının etkili ve kamuoyunda ağırlığı olan kişiler olabileceği gibi, siyasi partilerle olan yakın ilişkilerinden dolayı politikacılar da olabilir. Baskı gruplarının taleplerini politikacılar aracılığıyla iletmeleri ağırlıklarını ciddi bir şekilde ortaya koymalarının da bir belirteci durumundadır. Baskı grupları ayrıca siyasi partilerin politikalarında da etki sahibidirler. Şunu tekrar ifade etmek gerekirse, politik karar alma sürecinde baskı gruplarının taleplerini iletmeleri sadece belli sayıdaki bireylerin talepleriyle sınırlı kalır. Bu talepler toplumun tamamı için söz konusu değildir. Bu nedenle baskı gruplarının toplumun isteklerini politik karar alma sürecine ilettikleri iddiası doğru değildir. Toplumun isteklerinin bu sürece sağlıklı bir şekilde iletilmesi ancak siyasi parti vasıtasıyla gerçekleştirilir. Ancak baskı gruplarını demokratik kitle örgütleri olarak politik karar alma sürecine katılmaları, katılımcı demokrasi açısından bir hayli önemli bir olgu olarak görülebilir (Ay, 2010: 110).

Etkin baskı gruplarının çok sayıda olması, aralarındaki rekabeti arttıracaktır. Etkin baskı gruplarının sayısında ise, özellikle ülkenin nüfus yapısı önemli bir etkiye sahiptir. Daha düşük sosyo-ekonomik düzeyde olanları bir baskı grubu şeklinde örgütlenme ihtimali düşüktür. Bu nedenle, nüfusunun büyük bir kısmını sosyo-ekonomik düzeyi düşük olanların oluşturduğu ülkelerde, etkin baskı gruplarının sayısı az olabilir. Diğer taraftan, nüfusu yüksek olan ve heterojen bir yapı gösteren ülkelerde ise, farklı menfaatleri temsil eden çok sayıda baskı grubunun bulunması söz konusu olabilir (Çelebi, 2003: 120).

Baskı gruplarının siyasal iktidarı etkilemek yoluyla ortak çıkarlarını korumaya çalışmaları her baskı grubu tarafından aynı şekilde gerçekleşmez. Diğer bir ifade ile baskı gruplarının siyasal otorite üzerindeki etkinlik dereceleri birbirinden farklıdır (Kesikoğlu, 2011: 38).

C. Baskı Gruplarının Araçları ve Amaçları Açısından Etkileri

Maliye politikasının "yeniden dağıtıcı" yönü dikkate alındığında baskı grupları tekrar devreye girerler. Baskı grupları maliye politikasının bu özelliğinden yararlanmak için kamu harcamalarının yönünü değiştirerek amaçlarına ulaşmak isterler. Politikacılar ise seçimlerden önce oy maksimizasyonu için seçmenlerine karşı sözlerini yerine getirmek için harcama politikalarını yönlendirir ve harcamaları artırabilirler. Hem iktidar partisi hem muhalefet partileri seçim öncesi çalışmalarında oy maksimizasyonu hedefiyle harcamaları çok fazla arttırırlar. Bu düşünce ile hareket eden siyasi partiler, gerek parti programlarına gerek hükümet programlarına baskı gruplarının faydasına olan bazı konuları dahil ederler (Aras, 2015: 13).

Bazı programlarda ise spesifik önlemlere yer verilebilir. Örneğin, tasarruf bonolarının kaldırılması, servet beyanlarının iadesi gibi somut konular programlarda görülebilir. Hükümet programlarının bir kısmında adil gelir dağılımı ve bununla bağıntılı olarak vergi yükü dağılımında değişikliklere değinildiğini gözlemek mümkündür (Aras, 2015: 13).

Baskı grupları için devlet mekanizmasındaki karar alma merkezleri bir hayli önemlidir. Çünkü, karar alma merkezlerinde, iktisadi hayat ile ilgili alınabilecek kararlar baskı gruplarını çok yakından ilgilendirir. Dolayısıyla baskı grupları karar alma merkezlerine karşı çok hassas bir tutum izler. Baskı grupları karar merkezlerini etkilemek amacıyla, siyasi mekanizmanın karar veren merkezlerine yerleşirler. Böylelikle, siyasi iktidarda olanlar, siyasal kararlarıyla toplumdaki farklı grupların çıkar çatışmalarını, toplumun ortak yararı doğrultusunda düzenlemek isteseler de baskı grupları onların siyasi kararlarını etkilerken, iktisadi süreci de etkilemiş olurlar (Ay, 2010: 111).

Baskı gruplarının maliye politikalarını nasıl etkiledikleri konusuna geldiğimizde, burada maliye politikasının yeniden dağıtıcı yönü önem arz eder. Çünkü baskı grupları, genellikle mali muafiyetler veya yardımlar şeklindeki mali transferlerden faydalanma eğiliminde olurlar. Baskı grupları, maliye politikasının yeniden dağıtıcı özelliğinden faydalanmak amacıyla kamu harcamalarının yönünü değiştirerek amaçlarına ulaşmak isterler. Bundan başka vergisel kolaylıklar, vergisel yardımlar sağlayarak bu amaçlarına ulaşmaya gayret ederler (Ay, 2010: 111-112).

Baskı grupları, kanunların parlamentoda görüşülmesi aşamasında vergi ile ilgili yükümlülükler ve vergi oranlarını düşürmesi konularında baskı yapmak veya mükellefleri, vergilendirme ile ilgili mevzua ve uygulama sonuçları ile ilgili olarak bilgilendirmek ve önlem almayı amaç edinir (Çakar, 2013: 1299).

Vergi karşıtı partiler, birlikler ve baskı grupları, devletin vergilendirme yetkisine değil, yüksek vergi oranlarına ve vergi yükünün bireyler arasındaki dağılımı konularındaki eşitsizliklere karşı çıkarlar (Çakar, 2013: 1299).

Vergi reformunda reform istekleri doğrudan baskı gruplarından gelir. Genellikle bu gruplar reform isteklerini sadece genel istekler değil, vergi kanunlarına monte edilecek değişiklik önerileri şeklinde sunarlar. Bu tür talepler özellikle köklü vergi reformunu izleyen dönemlerde vergi reformu nedeniyle vergi yükü artan gruplardan gelir. Bu isteklere uyulması genellikle ilk reformu sulandırıp etkisiz hale getirir. Bazen de baskı grupları isteklerini hükümete sunmak yerine, doğrudan parlamentoya götürüp kulis yaparak gerekli değişiklikleri yaptırma yolunu tercih edebilirler. Dolayısıyla hazırlanan vergi reform[19] tasarısı baskı gruplarının istekleri doğrultusunda şekillenmiş olur (Kükrer, 1999: 86).

[19] TÜSİAD gittikleri her konferansta vergi reformu yapılması üzerine konuşmalar yapar. TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Ümit Boyner, "Türkiye Ekonomisinde Fırsatlar-Tehditler, Girişimcilik ve Sivil Toplumun Rolü" konulu toplantıda, "Bizim TÜSİAD olarak sürekli gündeme getirdiğimiz bir konu var. Dolaylı vergilerin, toplanan vergilerin büyük bir bölümünü oluşturması, özellikle düşük gelir gruplarının zarar görmesine, vergi adaletinin olumsuz etkilenmesine, üstelik vergi tabanının darlığının gözden uzak kalmasına neden olmakta. Dolaylı vergiler kolay toplanan vergilerdir, ancak her vergi kaynağının bir sınırı vardır ve o sınıra yaklaşıyoruz. Kayıt altında olmasının ve anında ulaşmanın verdiği kolaylıkla toplanan vergi gelirleri sürdürülebilir değildir. Orta Vadeli Programda kayıt dışı ile mücadele ana amaçlardan bir tanesi. Hem düşük gelirli grupların refahı, hem vergi geliri dağılımındaki çarpıklığın giderilmesi için yeni ve kapsamlı bir vergi reformu artık çok elzem." (Hürriyet

D. Baskı Gruplarının Gelişimi

Baskı grupları olgusu, toplumda kendiliğinden ortaya çıkmış değildir bununla birlikte tarihsel sürecin sosyo-ekonomik yapıdaki uzantılarıdır. Türkiye'de baskı grupları ve bu grupların faaliyetleri, çok partili rejimle artmaya başlar (Kitağçıoğlu, 2013: 361).

1. 1980 Öncesi İlişkiler

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Atatürk önderliğinde kalkınma ve yeni bir siyasal sistem oluşturma amacı içinde olan Türkiye, daha çok kendi gelişmesini sağlama gayreti içinde halkçılık, milliyetçilik ideolojileri çerçevesinde güçlü bir devlet yapısı oluşturmak amacıyla çalışmıştır. Daha sonra II. Dünya Savaşı'nın çıkması ile beraber zor bir dönem geçiren Türkiye, 1946'da çok partili sisteme geçilmesi ve yeni dernekler kanunu ile sendika ve derneklerin önünü açmıştır (Kara, 2007: 51-52).

1980 öncesi dönemde baskı grubu etkinliği olarak sayabileceğimiz başlıca olay, Aşar Vergisi'nin kaldırılmasıdır. Osmanlı mali dokusunun temelini oluşturan Aşar Vergisi'nin Cumhuriyet yönetiminin iktisat politikalarıyla ciddi anlamda çelişmesi yadsınamaz bir gerçektir. Aşar Vergisi'nin özelliklerine bu bağlamda değinmek gerekirse; mükellefler üzerinde gelir dağılımı adil değildir, tarımsal gelişmeyici engelleyici niteliktedir, idare ve tahsil giderleri, ayni bir vergi olması nedeniyle yüksektir. 1920-1923 dönemi arasında mecliste 26 kez tartışmaya neden olan Aşar Vergisi'nin kaldırılmasında bir türlü görüş birliği sağlanamamıştır. İşçi ve çiftçi kesimi, bu verginin kaldırılmasını isterken tüccar ve sanayi kesimi ise verginin kaldırılmasını değil de aksayan yönlerinin düzenlenmesini istemişti. Aşar Vergisi, emekçi köylüde toprağı işleme şevkini kırmakta, üretimi düşürmekteydi (Gökbunar, 2012: 78-79).

Şeyh Sait İsyanı'nın başladığı sırada Aşar Vergisi'nin kaldırılmasına ilişkin yasal sürecin tamamlanması, söz konusu devrim ile doğudaki ağalara, aşiret reislerine kolaylık sağlanmak istediğini doğrular niteliktedir. Hükümetin toprak ağalarının siyasi desteğini alıyor olması, söz konusu verginin kaldırılması konusunda önemli bir etken olmakla birlikte yeterli değildir. Aşar Vergisi'nin kaldırılması sadece toprak ağaları için değil, tüm köylüler için Kurtuluş Savaşı'ndaki desteklerine karşılık bir jest olarak gerçekleştirilmiştir demek daha uygundur (Gökbunar, 2012: 78).

Türkiye'de çok partili hayata geçildikten sonra[20] ilk sendikalar kanunu olan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Birlikleri kanunu 1947'de çıkarıldı. Bu

---

Gazetesi, 2011). Aynı şekilde Türkiye Genç İşadamları Derneği'nin düzenlediği "Kayıtdışı Ekonominin Etkileri" konulu sempozyumda yaptığı konuşmada da aynı şekilde vergi reformunun elzem olduğunu söylemiştir (Milliyet Gazetesi, 2012). TÜSİAD'ın her yerde bunu dile getirmeleri işe yaramış ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Şimşek vergi reformunun gündemlerinde olduğunu söyleyerek, "İleride vergiler tabana yayılırsa, nispeten ağır vergilendirilen birkaç alan var, onlar tekrar gözden geçirilebilir" demiştir (Milliyet, 2016).

[20] Türkiye'de çok partili hayata geçilmesi ile birlikte Türk kamu bürokrasisinin de baskı gruplarına benzer yaklaşımlar sergilediği ve bu şekilde siyasal otoritelerin kararlarını etkilemeye çalıştıkları

kanunda sendikaların siyasetle uğraşma hakkı yoktu, grev ve toplu sözleşme hakkı da bulunmuyordu. Sendika üyeleri birden fazla sendikaya üye olma haklarına sahiplerdi. Bu kanundan sonra işçiler arasında yoğun bir sendikalaşma hareketi başlamıştır. Sendikalar seslerini tek başına duyurarak yeterli olmadıklarından kuvvet birliği sağlamak amacıyla birlikler oluşturmaya başladılar ve böylece ilk sendika konfederasyonu olarak Türk-İş 1952 yılında kurulmuştur. Zaman içerisinde sendikalara verilen kanuni haklar ve sendikaların gerek sayıca gerek de ekonomik yönden güçlenmesi sayesinde baskı grubu olarak etkisi artar. Özellikle grev hakkının verilmesinden sonra sendikalar hükümetler üzerinde oldukça tesirli bir baskı grubu niteliği kazanırlar (Şahin, 2007: 71).

Bu dönemde baskı gruplarının yasama organına etkileri görülür. Örnek olarak milletvekilleri tarafından verilen önergelerin çoğunluğunun kendi yerel seçim bölgeleri ile ilgili konularda olması gösterilebilir. Milletvekillerinin önerge verdikleri konular genellikle yol yapımı, zirai kredilerin arttırılması, su getirilmesi hayvancılıkla geçinilen bölgelere yardım edilmesi, ormanlık bölgelerde yaşayanların kalkındırılmasına yönelik çeşitli teklifleri konut sorunu ve benzeri yöresel özelliklerindeki konular olarak karşımıza çıkar. Milletvekillerinin seçim bölgelerinden gelen sorunların üzerine yoğunlaşmaları seçim zamanlarında oy toplama kaygısıyla derinden alakalıdır. Bu nedenle milletvekilleri seçimlere yatırım olarak seçim bölgelerindeki baskı gruplarının seslerine kulak verme gereği duyarlar. Netice itibariyle yasama ve yürütme organı mensupları seçim zamanından başlayarak sürekli çeşitli baskı gruplarının seslerine kulak vermek ve onların ihtiyaçlarını, isteklerini karşılama yolunda girişimlere maruz kalırlar (Şahin, 2007: 72).

Türkiye'de baskı gruplarının etkinlikleri hakkında Türkiye Kiracılar Cemiyeti ile ilgili örnek verilebilir. Örneğe göre; TBMM, kira oranlarını 1939 rayicine göre dondurmuş olan Milli Koruma Kanunu ile ilgili hükümlerini yeni esaslara bağlamayı uygun bulmuş ve 1954 yılında çıkartmış olduğu 6088 sayılı kanunla, dükkan kiralarını 1 Ocak 1955 tarihinde; ev kiralarını da 1 Haziran 1955'te serbest bırakmayı kararlaştırmıştır. Bu kanunun kabulünden sonra kurulan ve merkezi İstanbul'da bulunan "Türkiye Kiracılar Cemiyeti", sistemli çalışmalar neticesinde, henüz yürürlüğe girmemiş olan kanunun bir karma komisyona havalesini sağlamıştır. Kiracılarla ev sahipleri arasında aylarca süren mücadele sonucunda çok yaygın bir çıkar grubu özelliği gösteren kiracılar galip çıkmışlardır. Sonuçta TBMM, 1955'te kabul ettiği son kira kanununa göre, 1939 rayici üzerinden meskenlerde %200, dükkanlarda ise %400 zam oranını kabul etti ve daha sonra inşa edilen binaların kiralarını 1953 haddine uygun olarak dondurmuştur. Böylece Türkiye Kiracılar Cemiyeti, bir baskı grubu örneğini vermiş olur (Aslan-Gül, 2004: 93).

---

görülür. Örneğin, DP hükümeti ile bürokrasi arasındaki çekişmede bunun izlerini görmek mümkündür. Tek Parti Dönemi'nde CHP ile fazlasıyla kaynaşmış bir durumda bulunan bürokratlar, yeni hükümete oldukça soğuk yaklaşmışlar ve birtakım karşı koyma yöntemlerine başvurmuşlardır. Bürokratlar "hizmetin icapları" söylemi ile hükümete karşı kendi özerk alanlarını oluşturmaya uğraşmışlar ve CHP ile bağlarını bu özerklik altında sürdürmeyi istemişlerdir (Alkan, Ateş: 2005: 58).

Gençlik örgütlerinin aktif bir role sahip oluşları, Demokrat Parti'nin gelişen iktidar yılları içinde belirmeye başlar. Siyasal iktidarın, üniversitede öğretim üyeleriyle kurduğu ve gittikçe sertleşen diyalog, öğrencileri örgütlü örgütsüz harekete geçmelerine neden olmuştur. 1955-1960 arasında, hocalarının yanında yer alan öğrenciler, sık sık iktidar tarafından takibe alınmıştır. Yüksek öğretim kurumları içindeki ilk kıpırdanışlar, öğretim ve eğitimde reform talepleriyle 1964'te başlamıştır. Bu tarihten itibaren gençlik, bu arada öğrenci kitlesinin siyasal yaşam içerisinde bir baskı grubu rolüne sahip olma isteği açıkça görülmüştür (Aslan, Gül; 2004: 91). İstanbul Üniversitesi'nin kuruluş yıllarında, Milli Türk Talebe Birliği siyasi ve ekonomik alanda baskı girişimlerinde bulunmuştur. Tramvay şirketi gibi yabancı şirketlere ve yabancı okullara karşı ilk hareketler bu birliğin faaliyetleri arasındadır (Tunaya, Kitapçıoğlu, 2013: 361).

Çok partili dönem olarak adlandırılan 1950-1980 arası dönemde işadamları arasındaki örgütlenme ilişkileri Odalar ve 1970'li yıllarda kurulan dernekler şeklinde biçimlenmiştir. Dönemin başlangıcında DP iktidarını kapsayan ilk on yıllık dönemde işadamı örgütlenmeleri genellikle Odalar düzeyinde gerçekleşmiş ve TOBB'un kurulmasıyla birlikte mesleki temsil bir üst kuruluş çatısı altında toplanmaya uğraşılmıştır. TOBB çatısı altında toplanan ve büyük bir üye sayısına sahip olan Odalar mesleki temsil, coğrafi kıstaslar ve yasal zorunluluklara dayalı olarak kurulan işadamı örgütlenmeleridir. Bunun bir neticesi olarak sürekli devletin denetimi altındadır. TOBB ve Odalar mesleki temsilin yasal kuruluşları olmaları nedeniyle devlet ile daimi iyi ilişkiler içinde bulunmak zorunda kalmışlardır. Çok partili dönem boyunca görülen bu durum zaman içerisinde ekonomide yaşanan gelişmelere bağlı olarak işadamlarının kendi içinde gruplaşmalarına sebebiyet verir. Demokrat Parti iktidarının son yıllarında yaşanan kriz ve beraberinde planlı ekonomiye geçiş ve 1970'li yılların başlarında yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler sanayi burjuvazisinin menfaatlerine ters görünmekteydi. Bu durum güçlü sanayi kesiminin bir çatı altında toplanmasına neden olarak TÜSİAD'ın kurulmasını tetiklemiştir (Kesikoğlu, 2011: 124-125).

Sendikal gelişmelerle ve entelektüeller arasında sosyalist fikirlerin giderek güçlenmesi işadamlarını toplumsal hayatta daha aktif bir rol üstlenmeye iten sebeplerdir. Nitekim bu dönemin en güçlü örgütlenmesi TÜSİAD da; küçük bir grup işadamının, özel sektörün tartışmaya mahal bırakmadan kabul edilen bir konuma sahip olduğu bir politik ve ekonomik ortamın oluşabilmesi için, sosyal sorunlara uzlaşmacı yaklaşımlar geliştirilmesi gerektiği inancıyla kurulmuş bir örgüttür (Işık, 2007: 80). 1984 sonrası dönem için bakıldığında her konuda fikir beyan etmeye uğraşan, siyasal iktidara talip olmayan, üreten güçlü sermayenin temsilcisi olan TÜSİAD bir baskı grubu özelliğindedir. Çünkü amaçları bir sektörden ziyade tüm üyeleri ve ülke ekonomisinin gelişimine yardımcı olmak şeklinde belirtilir (Kesikoğlu, 2011: 95).

1961 Anayasası'nın sağlamış olduğu haklar özellikle 1970'li yılların ortasında baskı gruplarının köklü siyasi oluşumların içine girmeleri ve taraf

olmalarına engel olmuştur. Özellikle siyasi partiler bu kuruluşlar vasıtasıyla toplumun birçok farklı kesimlerine daha kolay ve etkili biçimde ulaştıklarını görerek, baskı gruplarına direnmek yerine, baskı gruplarını kendi lehlerine geliştirmek ve kullanmak yolunu seçmiştir (Dülger, 1999: 85-86).

1970'lerde büyük sanayicileri özerk bir derneğin çatısı altında toplanmaya iten belli başlı nedenleri şöyle sıralayabiliriz (Güzelsarı, Aydın; 2010: 59): Siyasal ve ekonomik istikrarsızlığın sürmesi, sendikal gelişmeler ve işçi hareketlerinin güçlenmesi; aydınlar arasında sosyalizm düşüncesinin giderek yaygınlaşması, işçi ve işveren ilişkilerinin giderek çatışmalı bir görünüm alması; bu çatışmanın radikal sağ ve sol oluşumları kuvvetlendireceğinden duyulan kaygılar; bürokrasinin giderek siyasallaşması ve bürokratik işleyişin ekonomi yönetimini tıkayan bir boyut kazanması ve birbirleriyle çatışan sağ ve sol grupların içinde sermaye sınıfına yönelik aykırı söylemlerin yükselmesi vb. gelişmeler.

Bu dönemdeki baskı gruplarına örnek olarak meslek kuruluşlarının etkinlikleri gösterilebilir. Bankacılığı sınırlayan, bazı şartlara bağlayan, avukatlık stajının uzatılmasını öngören kanun tasarılarıyla mücadele ve fahri tıp asistanlarının kadrolara bağlanmasını öngören tasarıya destek verme gibi faaliyetler örnek olarak gösterilebilir (Kitapçıoğlu, 2013: 362).

2. 1980 Sonrası İlişkiler

1980 sonrasında bir yandan devlet düzeyinde siyasal yapı ve siyasetçi bürokratik değerlerin yükselişine, diğer yandan toplum düzeyinde demokratik sivil toplumu yerleştirme yönünde uğraşıların arttığı görülür. Sivil toplumun demokratikleşme sürecindeki rolü üzerinde artan küresel vurgu, Türkiye'deki gönüllü birlikler, yeni toplumsal hareketlerin uyanışında etkili olur. Türkiye'de sivil toplumun içinde yer alan gruplar kendilerini, ya devletten yana olma ya da devlete karşı olma arasında bir seçenek seçmek zorunda hissederler. Oysa özerkliklerini koruyarak, devletle etkileşim içinde var olabilmenin yolunu aramaları gerekir. Türkiye'de kamu yararının tek belirleyici ve üreticisi olan devlet ile bireysel çıkar arasındaki çelişkide öncelik daima devlete verilir (Şahin, 2007: 74).

1980 sonrasında siyasi parti ve baskı grupları ilişkisinde bir diğer önemli nokta, o dönemde iktidara gelen partinin uygulamaya koyduğu bürokrasi ile ilgili düzenlemelerdir. Bu uygulama ile üst düzey memurlar sözleşmeli hale getirilmiş, kurumların büyük bir kısmı hükümetin denetimine girer. Baskı grupları hükümetin bürokratik kolları gibi bazı işlevleri yerine getirir (Dülger, 1999: 86).

1980 sonrası plütokrasi, siyasi parti ve baskı gruplarının birlikte kararların alınması ve baskı gruplarının kararlara katılmasında köklü bir değişiklik yaratır. Çünkü özellikle büyük grupların (sanayicilerin ve çalışanların) oluşturduğu baskı grubu liderlerinin seçiminde (A) veya (B) partisinin görüşünü benimseyen adayın seçimi kazanması için, siyasi partiler politik baskılar izler. Baskı grubu da, siyasal

kararların alınmasında temsil ettiği kesimin görüşlerini savunmayarak, hükümetteki partinin görüşlerini destekler (Dülger, 1999: 87).

Ekonomik alandaki liberalleşmenin, sivil toplumun gelişimine etkisi incelendiğinde; sermaye sektörünün siyasetten özerkliğini kazanmasının, iş yaşamının genişlemesinin veya orta sınıfların gelirlerindeki iyileşmenin, gönüllü örgütlerin ve kuruluşların sayısını artırarak sivil toplumu genişletici bir çerçeve yarattığı belirtilir. Yine, 1970'li yıllarda etkin olan sendikaların, 1980'den sonra güçleri zayıflar, TÜSİAD gibi işadamı örgütlerinin ve odalarının etkinliği ise fazlalaşır (Akkan, 2004: 77).

1980 sonrasında liberalizmle birlikte sivil toplum özellikle piyasa ekseninde oluşturulmaya çalışılır. Piyasa mekanizmasının öne çıkarılarak, özel kesim üzerinde bürokratik kontrolün ve işlemlerin azaltılması da sivil toplum kesiminin canlanmasında daha fazla etkili olur. O halde, olumsuz yasal koşullara rağmen Türkiye'de, 1983 sonrasında demokratikleşme yönündeki talepler artar, bu gibi hareketler canlanır (Akkan, 2004: 80).

Türkiye'de iki tip baskı grubunun çıkar temsilini yapılandırma araçları olarak rekabet ettiğini söylemek mümkündür. Bunlar özel birlikler ve yarı-resmi birliklerdir (korporatist). Birinciler, çoğulcu bakış açısına göre bağımsız toplumsal gruplar tarafından örgütlenirler. İkinciler ise, genellikle belli meslek ve alanlardaki sosyal grupların katılımına yardım etmek amacıyla devlet kurumları tarafından kurulur ve yönlendirilirler. Bu tür bir güdümlü baskı grubu örgütlenmesi Türkiye'deki devlet özelliklerinin doğal bir sonucudur. Türkiye'deki örgütlü toplumsal yaşamda, hem çoğulcu (demokratik) gruplar hem de korporatist grupların var olduğu söylenebilse bile, toplumsal çıkarların temsilinde korporatist baskı grupları daima çoğulcu olanlara egemen olurlar (Çevik,2004: 50).

Korporatist baskı grupları özel kanunlarla kurulurlar. Bu birliklerin himayeci birer bakanlıkları vardır. Bunların kuruluşunu sağlayan ilgili kanunlar, üyelik faaliyetleri ve diğer konularda bütün detayları belirlerler. Bu korporatist birlikler özellikleri nedeniyle yarı resmidir (kamusal niteliklidir). Bu yarı resmi birlikler bir sektörde kurulduktan sonra, o sektörde faaliyet gösteren bütün teşebbüslerin üye olma zorunluluğu vardır ve bu resmi birlikler üyelik aidatlarını öderler. Örneğin her şehirde bir ticaret ve sanayi odası vardır ve bunların tamamı Ankara'daki merkeze bağlıdırlar: TOBB. Aslında bunlar diğer plüralist baskı gruplarından daha fazla otonomiye sahiptirler. Çünkü kendilerine ait kanuni çerçeve içinde kolayca hareket edebilirler (Çevik,2004: 50).

1982 anayasası ile oluşturulan rejim kamu mesleki örgütlerinin devlet tarafından sıkı bir şekilde kontrolüne yöneliktir. Arzu edilen amaç ise baskı gruplarının 1980 öncesi işlevsel olmayan siyasetinin yenilenmesini önlemektir. Yine 1982 anayasasını hazırlayanların kafasındaki bir diğer niyet de baskı gruplarının içindeki çıkar gruplarının gelişimini engellemektir. 1982 sonrası siyasal rejimin kurucuları, baskı gruplarının uysal bir biçimde davranmalarını ve neticede kendi

işiyle ilgilenen ve doğrudan kendi faaliyet alanlarına bağlı bir şekilde üyelerinin görüşlerini açıklayan "sadık" gruplar olmalarını istemekteydiler. Böylece, bu grupların yöneticilerine hükümetin politikalarıyla ilişkilendirilen "yardımseverliği" üyelerine karşı açıklama sorumluluğu ve bu politik çizgide davranmalarını sağlama rolü yüklenir. Nitekim 1983 sonrası dönemde hükümet ticari gruplar ile yakın bir işbirliği içine girerler. Bu tür gruplar ile hükümet arasındaki ilişki en tepeden en tabana kadar tüm memurlarla direkt ilişki ve/veya bazen de başkalarının bizzat kendisi aracılığıyla gelişir. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak liberal ekonomik yapıyla da güçlü hale gelen ve bugün parasal güç odağı olarak isimlendirilecek olan baskı ve çıkar grupları, kendi özel çıkarlarına aykırı olan reformlara genellikle karşı bir tutum takınırlar (Kesikoğlu, 2011: 104-105).

Kısaca, Türkiye'de toplumun temsilinde baskı grupları hem korporatist hem de çoğulcu bir yapıyı sürekli bir arada bulundururlar. Fakat zaman zaman devlet tarafından etki altında bırakılan korporatist baskı grupları özellikle Türkiye'de merkezi planlamanın başladığı 1960'lardan beri toplumun temsilinde daha baskındırlar. Son zamanlarda, baskı grupları özellikle ekonomik baskı grupları, tarihlerindeki en etkin dönemlerini yaşarlar. Buna rağmen, gelişmiş demokratik ülkelerde görülen baskı gruplarının işlevine denk bir işlev yapamazlar. Bu açıdan Türkiye hem korporatist hem de plüralist baskı grupları arasında karma bir baskı grubu yapısına sahip olarak kendine ait nitelikleri olan özel bir örnektir. Güçlü devlet anlayışına sahip olarak Türkiye'de görünen, toplumsal çıkarların kamu yönetimi önünde temsili, sosyal ve ekonomik grupları kontrolü ve yönlendirilmesi amacıyla önce devlet tarafından sonra da toplumun kendisi tarafından örgütlenmiş olmasıdır (Çevik, 2004: 51-52).

Bu dönemde vergi kararlarının hazırlanmasına baktığımızda ise, siyasal kadronun bu kararların oluşturulmasında artan ağırlığı yanında önceki dönemde görülmeyen örgütlü baskı grupları da seslerini duyurmak, vergi sisteminde kendi lehlerine değişiklikler yapılmasını isteme arzuları belirgindir. Hükümet politikalarıyla birleşebilen bazı baskı gruplarının –örneğin ihracatçıların – vergi sisteminde son derece köklü değişiklikleri gerçekleştirebildikleri görülür (Uluatam, 1990: 30).

III. TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARININ VERGİ MEVZUATININ OLUŞUMUNA ETKİLERİ

Bu bölümde Türkiye'de kanuni düzenlemelerin hangi aşamalardan geçtiğini inceleyecek, kanunların hazırlanması ve kanunlaşmasını, vergilerin oluşumu incelenerek, bunların kanunlaşmadan öncesi ve sonrası ne şekillerde etkilendiklerinden bahsedilecektir.

A. Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenlik gücünü kullanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücüdür. Bu yetki, devletin mali alanda sürdürdüğü egemenliğin içerdiği yetkilerin en önemlilerinden

birisidir. Çünkü devletin egemenliğini sürdürebilmesi için düzenli mali kaynaklara ihtiyacı vardır. Bu açıdan, devletin kendisine verilen kamusal özellikli hizmetleri yerine getirebilmesi amacıyla vergilendirme yetkisini kullanarak kaynak sağlaması gerekir (Budak, Yakar: 2007:134).

Devlet vergilendirme yetkisini egemenlik gücünü kullanarak alır. Egemenlik, devletin kendi yetkilerini ve kendi temel hukuk kurallarını serbest iradesiyle belirlemesidir. Devletin vergilendirme yetkisi, egemenliğinin mali alandaki görünümü olan mali egemenlikten kaynaklanır. Devletler bu egemenlik gücüne dayanarak, vergi alma ve toplama konusunda sahip olduğu hukuksal ve eylemsel gücü kullanırlar. Devletler vergilendirme yetkisini kullanırken, bu yetkiyi dar anlamda veya geniş anlamda kullanabilirler. Dar anlamda vergilendirme yetkisi, devletin kamu gelirleri içerisinde sadece vergi koymaya ilişkin yetkisini ifade ederken, geniş anlamda vergilendirme yetkisi, devletin kamu giderlerini karşılamak için gerçek ve tüzel kişiler üzerine koyduğu her çeşit mali yükümlülüğe ilişkin yetkisini ifade eder (Tüfekçi, 2010: 64).

Vergilendirme yetkisi temellerini Anayasa'dan alır. Ülkemizde de Kanun-i Esasi'den beri tüm Anayasalarımızda kanunilik ilkesi ve verginin kanunla alınması gerekliliğine değinilr. Vergilerin kanuniliği ilkesinin anlamı, demokratik ülkelerde güçler ayrılığı ve güçler dengesi ilkeleri çerçevesinde vergilendirme yetkisinin yasama organında olmasıdır. Son olarak 1982 Anayasasının 73. Maddesi vergi ile ilgili düzenlemeyi kapsar ve vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulup, değiştirilip yine kanunla kaldırılacağını hükme bağlar (Tezcan, 2013: 74-75).

Vergilendirme yetkisi, yasama organına ait olmakla beraber, teknolojik gelişmeler, ekonomik yapıdaki hızlı değişiklikler ve hızlı karar alma ihtiyacı, ekonomiyi yönlendiren mevzuatın ekonomik durum ile hızla uyumlaştırılmasını gerektirir, dolayısıyla yürütme organına vergilendirme alanında bazı yetkiler tanınır (Tüfekçi, 2010: 66).

Anayasanın 73. Maddesi'nin 4. Bendi ise "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir." diyerek Bakanlar Kurulu'nun da vergi oranlarında ve vergi harcamaları konusunda yaptırımının olduğuna vurgu yapar. Ancak, Bakanlar Kuruluna böyle bir yetki verilmesi, belirlenen düzenleme alanı itibariyle vergilendirme yeksinin mutlak olarak devri olacağı anlamına gelmez. Çünkü yasama organı Bakanlar Kurulunu yetkilendirdiği konularda düzenleme yapabileceği gibi, bu yetkilerine son da verebilir (Erkin,1994: 1119).

Olağan dönemlerde, vergilendirme yetkisi yukarıda bahsedildiği üzere yasamaya verilmiş bir yetkidir, sadece kanunların belirlediği sınırlar kapsamında Bakanlar Kurulu'na yetki verilir. Fakat bu yetki kullanımı olağanüstü dönemlerde ve sıkıyönetimde farklılık gösterebilir.

Anayasa'nın 121 ve 122. Maddelerinde Bakanlar Kurulu'na olağanüstü durumlarda ve sıkıyönetimde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilir. Vergi ödevini düzenleyen 73. Madde, Anayasa'nın siyasi haklar ve ödevleri düzenleyen dördüncü bölümünde yer aldığından Bakanlar Kurulu'nun vergilendirmeyle ilgili kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bulunmaz. Ancak, olağanüstü durumlarda ve sıkıyönetimde Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınır ve bu tür kararnameler vergi hukukunun bağlayıcı ve temel kaynağıdır (Tüfekçi, 2010:67).

Bakanlar Kurulu'na 2395 sayılı Olağanüstü Hal Yasası (OHY) ile vergileme alanında geniş yetkiler verilir. Ayrıca 2491 sayılı Seferberlik ve Savaş İhlali Yasası, savaş ve seferberlik koşullarının varlığı durumunda mali yükümlülükleri de içermek için her çeşit yükümlülüğü belirleme yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermiştir (Tavşancı, 2004: 97).

2395 sayılı Olağanüstü Hal Yasası, yükümlüleri iki bölümde ele alarak düzenlenir. Birinci bölümde doğal afet ve tehlikeli salgın hastalıklar durumunda yükümlülüklere, ikinci bölümde ağır ekonomik bunalım durumlarındaki yükümlülüklere yer verilir. Bu gibi durumların varlığı halinde kişilere; para, mal ve çalışma yükümlülüğü (OHY madde 6 ve 8) ve arazi, bina, tesis, araç, gereç, yiyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile giyecek ve diğer maddeler verme zorunluluğu (OHY madde 7) getirilir. Ağır ekonomik bunalım nedeniyle (OHY madde 10) olağanüstü durumlarda, mal ve sermaye piyasalarını yönlendirici; vergi, para, kredi, kira, ücret ve fiyat politikalarını belirlenmesi ve çalışmaya ilişkin her türlü önlem ve yükümlülükler konularında Bakanlar Kurulu'na yetki verir (Tavşancı, 2004: 97).

B. Kanunların Hazırlanışı ve Kanunlaşma Süreci

Parlamenter sistem, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve yine o yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olduğu sistemdir. Bir başka deyişle, parlamenter rejim; yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere yumuşaklık ve denge getirmeyi amaçlayan bir sistemdir. Günümüz toplumlarında parlamentolar, yasama görevini yerine getirirken, toplumdaki çatışan çıkarları bağdaştırma görevini de üstlenirler (Tezcan, 2013: 79).

Kanun, yürütmede dahil, devletin bütün organlarını bağlayan üstün bir kaidedir. Bu üstünlük de, parlamentonun milleti temsil etmesi ve yaptığı işlemlerin milli iradenin ifadesi sayılması prensibine dayanırr. Gerçekten, milli iradeyi temsil eden TBMM'nin hazırlayıp kabul ettiği kanunların geçerli sayılabilmesi için belli aşamalar çerçevesinde hazırlanmaları gerekir. Bu aşamaları şu başlıklar altında ele alabiliriz (Ay, 2010: 131-132):

- Kanunun yetkili kişi ve organca teklif edilmiş olması,
- Kanun teklif veya tasarılarının gerekçeli olması,
- Kanun teklif veya tasarılarının yasama meclisinin ilgili komisyonlarında görüşülmesi,

- Yasama meclisinin teklif veya tasarıları yeter sayı ile kabul etmesi.

C. Baskı Gruplarının Kanunların Oluşumuna Etkileri

Ülkemizde, Anayasamızın 88'inci maddesine göre kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulu'nca yapılan kanun önerisine "kanun tasarısı", milletvekilleri tarafından yapılan kanun önerisine ise "kanun teklifi" denir. Kanun teklif etmeye yetkili olan Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri dışında yapılan teklifler kanunlaştığı halde yetki yönünden Anayasaya aykırılık söz konusu olur.

Vergilerin sadece kanunla konulabileceği kuralı bazı istisnalar dışında hemen hemen tüm anayasalarda yer alır. Bunun sebebi belki vergilendirme yetkisinin parlamentoların tarih içinde kazandıkları ilk yetki olmasında görülebilir. Öte yandan, kişilerin hak ve özgürlük alanlarına yönelen en etkin müdahalelerden biri olan verginin kanunla konulmasının sağladığı güvence de, bu kuralın sıkı bir şekilde korunmasının başlıca gerekçelerinden biridir (Çağan, 1980: 133).

Çoğulcu demokrasi uygulaması, baskı gruplarının yasama organı üzerinde etkili olarak vergi kanunlarının amaçlarını saptırmaları sonucunu doğurur (Çağan, 1980: 134). Baskı grupları vergi kolaylıkları sağlamak amacıyla parlamento üyeleri üzerinde faaliyetlerini yoğunlaştırırlar. Baskı grupları, temsilcilerini siyasal partilerden parlamentoya seçtirerek doğrudan yasama sürecine katılabilirler. Baskı gruplarının doğrudan ya da dolaylı etkileri, parlamentonun bağımsızlığını ve parlamenter kontrolün etkisini azaltır. Bununla beraber, baskı gruplarının faaliyetlerini hükümet üzerinde yoğunlaştırmaları da beklenebilir. Parlamentonun karar alma sürecinde çok etkili olamaması durumunda bu yola daha sık başvurulur (Çağan, 1986: 217).

Vergi kanunlarının hazırlanışı ve yürütülmesi Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir. Vergi mevzuatının büyük bir çoğunluğu bürokratların baskı grupları ile yakın ilişkiler içerisinde olduğu bilinir (Aras, 2015: 13).

Bir kanun teklifinin veya tasarının genel kurula gelip yasalaşma aşamasına girebilmesi için ilgili komisyonda görüşülmesi gerekir. Bu komisyonlar ise yasama görevinin en önemli organlarından birini oluşturur ve çalışma şartları da baskı gruplarının etkinlikleri için oldukça uygundur (Aras, 2015: 13). Kanun tasarı veya teklifleri, oluşum sürecinde kanun teklif etme, komisyonlarda incelenme ve Mecliste görüşülme olarak üç aşamadan geçer. Ancak kanunlar henüz tasarı veya teklif aşamasına gelmeden, içeriğinin hazırlanması kısmında, özellikle teknik konularda, konuyla ilgili bürokratların ve baskı gruplarının etkileri yadsınamaz. Abadan bu konuda; kanun koyucuların, kanun yapma sürecinde, geniş ölçüde teknik ihtisas bilgilerine dayanan karmaşık kurallara ihtiyaç duyduğundan, bir çok defa sadece bir çerçeve kanunu çıkartmakla yetinip, ayrıntılı içeriğin tamamlanmasını devlet bürokrasisine bırakmak zorunda kaldıklarını belirtir. Bu durum, bürokratların yasama sürecinde ne kadar etkili olduklarını gösterir (Tezcan, 2013: 90).

Baskı grupları, siyasi partileri etkileyerek ya da kendilerinin haklarını savunan parlamentodaki resmi olmayan temsilcileri aracılığıyla teklif ya da tasarı hazırlatarak kanuni düzenlemeleri yönlendirebilir. Siyasi partiler[21], mevcut yerlerini korumak ve baskı gruplarının oylarını almak amacıyla özellikle vergi politikası alanında vergi muafiyetleri, istisnaları ve diğer vergisel teşvikleri sağlayabilir veya sağlayacakları vaadini verebilirler (Tunçer, Arıman 2015: 159).

Baskı gruplarının etkisi ile vergi kanunları ilişkisi konusunda gözlemlenebilen en çarpıcı örnek; tarım kazançlarının vergilendirilmesinde önemli ve somut iki adım normal demokratik sürecin işlemediği iki dönemde atılır (Aras, 2015: 13).

27 Mayıs Milli Birlik Komitesi ve 12 Eylül Milli Güvenlik Konseyi dönemlerinde, bu alanda yenilikler mevzuata getirilmiştir. Oysa örneğin 27 Mayıs döneminden sonra normal demokratik süreç işlemeye başladığında yeni hükümetin kurulmasından bir iki ay kadar çok kısa bir süre sonra çıkartılan kanunla, tarım kazançlarının vergilendirilmesine ilişkin hükümler ertelenmiştir. Bu erteleme ve hafifletme girişimleri daha sonra sürekli olarak görülmüştür. Bu konuda asıl araç, götürü usulün zaman ve kapsam itibariyle genişletilmesidir. 12 Eylül döneminde çıkartılan ilk vergi kanunu değişikliğiyle daraltılan küçük çiftçi muaflığı ve götürü usul hadlerinin 1981 yılında yapılan değişikliklerle tekrar genişletilmesi baskı grupları lehine bir girişim olarak yorumlanır.

Vergi tasarılarının hazırlanışında bürokrasinin çok önemli etkileri vardır. Maliye bürokrasisinin vergi tasarıları hazırlamada ne kadar etkin olduğunu daha iyi anlayabilmek amacıyla, 1978 Ecevit Hükümeti tasarısı ile 1979 Demirel Hükümeti tasarısı ve 1980'de gerçekleştirilen kanun değişikliklerini birkaç noktada karşılaştırmak gerekir. Örneğin Ekonomik delil sistemi, hayat standardı esası, gayrimenkulün işyeri olarak kiralanmasında gelir vergisi stopajı, Bakanlar Kurulu'na yetki tanınması gibi konular yukarıda bahsedilen üç farklı dönemin ortak noktalarını oluşturur (Ay, 2010: 133).

Öte yandan 1980 döneminde yapılan vergi kanunlarındaki bazı değişikliklerin bir kısmı, 15-20 yıl önce Vergi Reform Komisyonu tarafından önerilen teklifleri kapsar. 1961 ve 1967 yılında kurulan Vergi Reform Komisyonunda bürokratlar, akademisyenler ve özel sektör temsilcileri bulunur. İşte bu dönemlerde bu komisyonların hazırlamış oldukları ve o dönemde yapmış olduklar teklifler, 1980 sonrası vergi kanunlarındaki değişikliklerle kabul edilmiştir ki komisyonlarda bürokratların ağırlığı hissedilir derecede yüksektir (Ay, 2010: 133).

Baskı gruplarının bir diğer etkisini gösteren örnek ise, vergi incelemesinde ortaya çıkar. Vergi incelemesi genelde kapanmış hesap dönemlerini içine alır. Vergi incelemesi sonucunda bulunan matrah farklarının yüksek olması sebebiyle ödenecek

[21] Siyasi iktidarlar, genellikle, baskı gruplarının istekleri doğrultusunda kararlar alarak oy uğruna vergilendirmeden vazgeçebilmekte ve vergi yükünü belirli kesimlere yükleyebilirler (Şaan, 2008: 19).

olan vergi ve cezalarda yüksek çıkar. Bu nedenden dolayı inceleme elamanına, baskı ve çıkar grupları tarafından veya hiyerarşik düzen içerisindeki diğer kişiler vasıtasıyla incelemeyi engellemeye veya normal seyrini değiştirmek için baskılar yapılabilir (Tecim, 2008: 166).

D. Baskı Gruplarının Kanun Hükmünde Kararnamelerin Oluşumuna Etkileri

Anayasa'nın 91. Maddesi'nde Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisi sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde saklı tutulmuştur. Bununla beraber, sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'lerinin konu bakımından tabi olduğu bazı sınırlar yine de vardır. KHK'ler sıkıyönetim ve olağanüstü halin "gerekli kıldığı konularda" çıkarılabilir (Gözler, 2005: 312-320). Bu durumda normal dönemlerde KHK ile vergisel alanda bir düzenleme yapamayan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde düzenleme yapabilecektir. Böylelikle vergilendirmeye ilişkin kural koyma, değiştirme, kaldırma gibi kullanımlar KHK ile gerçekleşebilecek, bir bakıma verginin yasallığı ilkesinin yasaya verdiği tüm yetki ve imkanlar KHK yolu ile kullanılabilecektir (Yürekli, 1997:8).

Baskı gruplarının bu çok nadir zamanlarda başvurulan bu yöntemde herhangi bir etki etme çabaları olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Ancak dönem şartlarına göre baskı grupları yine kendi çıkarlarına uygun olan şekilde hareket edeceklerdir (Tezcan, 2013: 91).

E. Baskı Gruplarının Tüzüklerin ve Yönetmeliklerin Oluşumuna Etkileri

Anayasanın 115. Maddesine göre, tüzükler bir kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek amacıyla, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelenmesinden geçirilmek şartıyla Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yazılı hukuk kurallarıdır. Anayasamızın 115. Maddesinde de açıkça belirtilir: "Tüzük çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu'na aittir. Bakanlar Kurulu dışında bir organ, örneğin bakanlık, veya bir kamu kurumu tüzük çıkaramaz; tüzüklerin konusu kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtir. Tüzükler Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla çıkarılırlar. Tüzüğü, idarenin düzenleyici işlemlerinden, örneğin yönetmelikten ayırt eden temel özellik, bunların Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesidir. Danıştay'ın incelemesinden geçmiş olmak, tüzüğün asli şekil şartlarını oluşturur. Danıştay'ın incelemesinden geçmemiş tüzük sakattır: dava açılması halinde iptal edilmesi gerekir (bknz: Anayasa 115. madde). "

Anayasanın 115. Maddesine göre; yönetmelikler, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak için ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkardıkları yazılı hukuk kurallarıdır. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunla belirlenir (bknz: Anayasa 124. madde).

Baskı grupları yukarıda değindiğimiz üzere siyasal karar alma sürecinde sadece yasama organına baskı yapmakla yetinmezler ayrı zamanda yürütme organına da baskı uygularlar. Yürütme sürecinde de lobicilik yaparak etki etmeye çalışırlar. Sonuç olarak baskı grupları yürütme sürecine etki ederken tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılmasında da geri durmayacak kendi çıkarlarını maksimize etmek amacıyla gerekli baskıyı kendi yöntemlerini kullanarak yapacaktır.

IV. TÜRKİYE'DE BASKI GRUPLARININ KANUNİ DÜZENLEME EKSİKLİKLERİNE İLİŞKİN YAPMIŞ OLDUĞU ETKİLER

Demokratik bir ülkenin hedeflediği amaçlara ulaşabilmesinde ülke halkının ve çeşitli mesleklerin örgütlenmesinin sağlanması ve oluşturduğu organizasyonların ülke ihtiyaçlarına uygun hizmetler sunabilmesi önem taşır. Bu nedenle gelişmiş demokratik ülkelerde yöneticiler, ülke halkının ve çeşitli ekonomik kesimlerde faaliyet gösteren grupların örgütlenmesine büyük bir ilgi gösterirler. Hükümet politikalarıyla örgütlerin amaçlarını bütünleştirerek sosyal ve ekonomik politikalar üretiminde sorumlulukları geniş kitlelere dağıtır, ülkenin sosyo-ekonomik politikalarının üretim ve uygulama maliyetini asgari düzeye düşürmede ve politikaların uygulamadaki etkinliklerini artırmada söz konusu bu organizasyonlardan yararlanır. Ayrıca, çeşitli sosyo-ekonomik beklentileri olan gruplar kendi aralarında, yasal ve idari yollardan diyaloglar kurarak sosyo-ekonomik sorunların çözümüne geniş kitleleri katarak, onların toplumun yönetilmesinden ve yönlendirilmesinden sorumluluk duymalarını sağlar. Böylece fertler, organizasyonları aracılığıyla sosyo-ekonomik politikaların oluşmasına katkıda bulunur ve uygulamalara bu organizasyonları aracılığı ile katılırlar (İnan, Gülbuçuk, Ertuğrul, Kantürer, Baran, Dilmen; 2000: 148).

A. Baskı Gruplarının Vergilendirme Açısından Etkileri

Baskı gruplarının etkisiyle kanun koyucunun bazı kişi ve grupları vergi dışı bırakması, mükellefler arasındaki eşitliği bozar. Böyle bir durum, mükellefin vergi idaresine karşı olan davranışlarını etkiler, vergi kanunlarına saygı duymamaya yöneltir ve hatta mükellefleri vergiye karşı direnmeye kadar götürür. Ülkemizde siyasal iktidarın kendisine oy veren kesimi vergi dışı tutması ve gelir aktarımı ile ödüllendirmesi siyasal bir davranışın bir gereği olarak görülür (Ay, 1997: 130).

1. Baskı Gruplarının Tarım Kazançlarının Vergilendirilmesindeki Kanuni Düzenlemelere Etkileri

Nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan kırsal kesimin örgütlenmesi ile hem ekonomik hem de politik anlamda bir baskı grubu oluşturlar, kırsal halkın da sistem içerisinde yüksek sesli söylemlerde, itirazlarda ve yaptırımlarda bulunabileceği de yadsınamaz gerçektir. Bu nedenle, tarımda üretici örgütlenmesinin ana amacı; bu kesimde verimliliği yükseltmek ve üretimden tüketim aşamasına kadar tarımsal ürünlerin değerlendirilmesi şekliyle üreticinin gelirini ve pazardaki konumunu yükselterek, demokratikleşmesini de gerçekleştirmek olmalıdır (İnan, Gülbuçuk, Ertuğrul, Kantürer, Baran, Dilmen; 2000: 157).

Ülkemizde tarım kesimindeki baskı grubu niteliğindeki çiftçi kuruluşları: Ziraat Odaları, Çiftçi Dernekleri, Üretici – İhracatçı Birlikleri, Kalkınma Vakıfları, Merkezi Pazarlama Kuruluşları ve bazı Anonim Şirketlerdir (Karacan, 1994: 259).

Türkiye'de tarımsal faaliyette bulunan nüfusun siyasi baskı gücü büyüktür ve hemen her seçim döneminde bu kesime yönelik önemli vaatlerde bulunurlar (Taşdan, 2000: 78). 1961 yılında, seçim konusu gündeme geldikten sonra, bürokratlar ile politikacılar arasında görüş ayrılığı asıl olarak seçimle gelmiş iktidarlar üzerinde ciddi siyasi baskı unsuru olan tarım kesiminin vergilendirilmesi konusundadır. 1961-1972 yılları arasında faaliyet gösteren ve hükümetlerin vergi reformlarının yürütülmesi konusunda tam yetki verdiği Vergi Reform Komisyonu, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Ziraat Odaları temsilcileri, işçi temsilcileri gibi baskı grupları ile bürokratlar ve üniversite profesörlerinden oluşmaktaydı (Kirmanoğlu 1994: 67).

1961 yılından itibaren seçimle gelen hükümetler üzerinde etkide bulunan çeşitli baskı grupları, sürekli olarak kendi vergi yüklerinin düşürülmesi amacıyla baskıda bulunmuştur. Sanayileşmenin temel kalkınma hedefi olarak ilan edilmesi ile beraber büyük sermaye sahipleri vergi yasalarında, ciddi derecede korunur. Fakat seçmen tabanının kırsal kesim ağırlıklı olması bu kesimin doğrudan vergilendirilmesini zorlaştırır. Seçmen ve baskı gruplarından Hükümete, Hükümetten de Vergi Reform Komisyonuna gelen baskılar sonucunda, 1963 yılında vergi reform taslağında bazı önemli sayılabilecek değişiklikler yapıldığını görüyoruz. Bu yeni düzenlemeler çerçevesinde tarımsal kazançlar yeniden gelir vergisi kapsamına alınmışsa da getirilen geniş muafiyet ve istisnalar sonucunda yükümlülük kapsamı önemli ölçüde daraltılmıştır. Ayrıca, hayvanlar vergisinin de kaldırılması sonucu tarımın doğrudan vergi yükü neredeyse ortadan kaldırılmıştır. 1960'larda tarımın dolaylı vergileri de içeren sektörel vergi yükü % 6-7 civarındadır (Kirmanoğlu, 1994: 67) .

Baskı gruplarının etkisi ile vergi kanunları ilişkisi arasında gözlenebilen en çarpıcı örnek tarım kazançlarının vergilendirilmesi alanında karşımıza çıkar: Tarım kazançlarının vergilendirilmesinde önemli ve somut iki adım normal demokratik sürecin işlemediği iki dönemde atılmıştır. 27 Mayıs Milli Birlik Komitesi ve 12 Eylül Milli Güvenlik Konseyi dönemlerinde, bu alanda yenilikler mevzuata getirilmiştir. Oysa örneğin 27 Mayıs döneminden sonra normal demokratik süreç işlemeye başladığında yeni hükümetin kurulmasından bir iki ay kadar çok kısa bir süre sonra çıkartılan kanunla, tarım kazançlarının vergilendirilmesine ilişkin hükümler ertelenmiştir. Bu erteleme ve hafifletme girişimleri daha sonra daimi olarak görülmüştür. Bu konuda asıl araç, götürü usulün zaman ve kapsam itibariyle genişletilmesidir. 12 Eylül döneminde çıkartılan ilk vergi kanunu değişikliğiyle daraltılan küçük çiftçi muaflığı ve götürü usul hadlerinin 1981 yılında yapılan değişikliklerle tekrar genişletilmesi baskı grupları lehine bir girişim olarak yorumlanır (Kumrulu, 1998: 214).

Ziraat Odaları Birliği ve Türkiye Çiftçi Teşekkülleri Konfederasyonu da tarım kesimini vergilendirilmesi konusunda yoğun faaliyet göstermiştir. Örneğin Vergi Reform Komisyonu'nun tarım kazançların vergilendirilmesi ile alakalı çalışmalarına temsilci göndererek katılmışlardır. Vergi Reform Komisyonu'nun tarım fiskalitesi hakkındaki önerilerine bu kesim temsilcileri karşı çıkmıştır. 1966 da Ziraat Odaları Birliği ve Konfederasyonca hazırlanan, dekar başına safi kazanç esasına göre vergilendirmeyi öneren bir taslak ayrıca Maliye Bakanına sunulmuştur. Öyle görünüyor ki Türkiye'de tarım kazançlarının vergilendirilmesi gerek bürokrasi içinde, gerek baskı grupları ile bürokrasi arasında, siyasal partiler arasında ve baskı grupları ile değişik siyasal iktidarlar arasında en yoğun tartışmaların ortaya çıktığı konu olur(Kumrulu, 1988: 216).

Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), Ziraat Odalarının üst kuruluşu olup çiftçinin sosyal adalet ve güvencesini sağlamak, çiftçi başına verimliliği artırmak ve çiftçinin gelirini yükselterek kalkınmasını sağlamak amacını güder (Karacan,1994: 261).

2. Baskı Gruplarının Servet Beyanı Düzenlemeleri Üzerindeki Etkileri

Servet beyanının uygulanması; vergi kayıp ve kaçağını, kayıt dışı ekonomiyi önlemek amacıyla en önemli araç olan vergi incelemesinin etkinliği için alınması gereken önlemlerden biridir. Servet beyanı belirli bir dönem içinde servetteki artış miktarının prensip itibariyle gelir vergisi matrahı olarak bildirmesi gerektiği esasına dayanır bu şekilde oto kontrolünü sağlar. Bu şekilde bütün çevrelerce dikkatle takip edilip, beklenen sonuçları ekonomiye uygun ve tatminkar olacaktır (Musaballı, 1960: 113).

Demokratik sistemlerde toplum ile siyasi iktidar arasında tampon görevi gören, aracılık yapan ve temsil ettikleri toplumsal grupların faydalarını maksimize etmeye çalışan baskı grupları, servet beyanı müessesine de ağırlıklarını koymaktan geri durmazlar. Örneğin, işadamları dernekleri, siyasi iktidarlar üzerinde kurdukları baskıyla servetin vergilendirilmesini engeller veya ayrıca sermaye kazançları üzerinden alınan vergileri en aza indirmeye çabalarlar (Borluk, 2006: 83).

Servet beyanının ilk kabulü sırasında bunun ileride getirilecek bir 'servet vergisi' için atılmış adım olduğu yolunda kampanya açan özel sektör, daimi şekilde bu kurumdan şikayette bulunmuştur. Bu şikayetler, değişik hükümetler programlarına yansımıştır. Bu konuda somut etki, servet beyanlarının iade edilip yeniden alınması yolunda atılan bir adımla ortaya çıkmıştır. 1980 dönemi sonrası vergi kanunları aynı zamanda servet beyanlarının cezasız arttırılmasıyla alakalı çeşitli hükümler de ortaya koyarlar (Kumrulu, 1988: 216).

Servet beyanı konusunda 1980 sonrası gelişmeler şu şekilde özetlenebilir: Bir oto-kontrol mekanizması olarak sistemde saklanmış, kapsamı genişletilmiş veya daraltılmıştır. 1983'de servet beyanlarının iadesine ilişkin bir hüküm

yasalaştırılmıştır. Servet beyanlarının yükseltilmesi halinde belirli dönemler için vergi incelemesi yapılmayacağı, ceza alınmayacağı, buna karşılık ek bir vergi alınacağı yolunda hükümler Tahsilatın Hızlandırılması ve Özel Uzlaşma Kanunlarında yer almıştır. 1984 yılında ise bu müessese bütünüyle uygulamadan kaldırılmıştır (Kumrulu, 1988: 216-217).

Türkiye bu konu hakkında örnekleri yakın iktisadi tarihinde özellikle krizler öncesi ve sonrasında deneyim sahibidir. 1994 sonrası çıkar gruplarının baskılarıyla yeni ekonomik program, dolaylı vergilere ağırlık vererek gelirin ve servetin vergilenmesi yolunu seçmemiştir. 2000 ve 2001 krizleri öncesinde ve sonrasında kamunun ciddi borçlanma gereği sonucu sermaye kazançlarından, kamu borç senedi gelirine kadar çeşitli istisnalar getirilmiş, hazırlanan 4369 sayılı kanunla da yatırım indirimi %30'dan %40'a çıkarılmıştır. Yine aynı kanunla çıkar grupları için yük kabul edilecek düzenlemeler gelmiş fakat baskılar sonucunda hükümet 1999 yılında bu düzenlemeleri askıya almıştır (Borluk, 2006: 84).

3. Baskı Gruplarının Katma Değer Vergisi Uygulaması Üzerindeki Etkileri

Katma Değer Vergisi (KDV); genel olarak tüm mal ve hizmetleri vergi konusuna alan, üretim aşamasından nihai tüketime kadar tüm iktisadi aşamaları içine alan çok aşamalı, iktisadi aşamaların her birinde yaratılan ya da eklenen değeri kendisine matrah olarak kabul eden bir vergidir. 01.01. 1985 tarihinden itibaren ülkemizde yürürlüğe girmiştir.

KDV sistemi yapılan değişikler sonucunda karmaşık bir hal almıştır ve uzmanların dahi anlamalarının neredeyse olanaksızlaştığı bir mevzuat yığını haline gelmiştir. KDV'nin zaman zaman bazı maddeleri değiştirilmiş, bazı maddelerine fıkra eklenmiş, bazı maddeleri ise yürürlükten tamamıyla kaldırılmıştır.

KDV oranlarında yapılan değişikliklerle ilgili birkaç örnek vermek gerekirse şu örnekler gösterilebilir.

- 24.12.2007 tarih ve 13033 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen KDV oranlarının tespitine ilişkin kararın ekli listelerde yer alanlar hariç olmak üzere vergiye tabi işlemler %18, (I) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %1, (II) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %8 olarak belirtilmiştir.
- 01 Ocak 2016 tarihli ve 29580 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2015/8353 sayılı kararla II sayılı listedeki KDV bazı ürünler için %1'e düşürülmüştür.
- 31 Ocak 2015 tarihli ve 29253 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2015/7205 sayılı karar ile pirincin toplam teslimlerinde KDV oranı %1'e indirilmiştir.

Verilen örnekler dışında KDV gündeme geldiğinde çeşitli sektörlerin oluşturduğu baskı gruplarının kendi lehlerine olan indirim taleplerine günümüz

itibariyle baktığımızda, ihracatçılar taşımacılık maliyetleri konusunda KDV iadelerinin hızlanmasını sağlayacak şekilde çalışmalar yapmıştır, gerekenleri basına kapalı toplantılarda dile getirmişler, kendi lehlerine düzenleme yaparak bürokratik engelleri ortadan kaldırılmasını istemişler ve amaçlarına da ulaşmışlardır (Milliyet, 2016). Bu şekilde indirim talep edip amacına ulaşan başka bir sektör de turizm sektörüdür. Turizm sektöründe konaklama hizmetlerinde KDV oranı %18'den %8'e indirilmiştir.

En göze çarpan KDV indirimi ise 1 Ocak 2008'de uygulamaya giren KDV indirimidir. Bu KDV indirimiyle vatandaşın beklediği temel tüketim ihtiyaçlarında herhangi bir indirim olmamış, onun yerine pırlanta, elmas, yakut, zümrüt ve incinin %18 olan KDV'sini, sıfıra indirilmiştir (Kızılot: 2008).

B. Baskı Gruplarının Mali Yük Açısından Etkileri

Mali yükler gelişmiş ve sosyal rolü baskın ülkelerde artarken (Çalgan, 2007 : 80) baskı grupları etkinlikleriyle birlikte; vergi sisteminin yüksek gelirli kesimleri kapsam dışına alması kar, faiz ve rant gelirlerine çeşitli ayrıcalıklar sağlayarak bu tür gelirlerin vergi yükünün azaltılması vergi gelir hızını yavaşlatır. Bu sebepten dolayı vergi yükü düşük gelirli kesimler üzerinde yoğunlaşır ve böylece mali yük artışları çok dengesiz bir mali bölüşüme dönüşür (Gökbunar, 1997: 309).

1. Sporcuların ve Spor Kulübü Lobilerinin Mali Yüklerinin Azaltılması Üzerindeki Etkileri

Profesyonel sporcuların vergilendirilmesinde yıllar dikkate alındığında çeşitli uygulamalarla karşılaşılır. Bu uygulamalara bakıldığında bazı dönemlerde sporculara farklı istisnalar tanındığı gözlerden kaçmaz. Bazı dönemlerde sporcu gelirlerine istisna tanınarak sadece %15 gelir vergisi stopajı öngörülürken bazı dönemler ise sporcuların elde ettiği gelirler genel tarifeye göre vergilendirilir. Ayrıca, 04.05.1994 tarihinde 3986 sayılı yasa ile Gelir Vergisi Kanunu'nda değişikliğe gidilmiştir. 3986 sayılı Kanununa geçici 40'ıncı madde eklenmiştir. Bu madde ile sporculara transfer ücreti olarak yapılan ödemeler 01.05.1994 – 31.12.2000 tarihleri arasında gelir vergisinden müstesna tutulmuştur (Özdoğan, 2014).

Fransa, İngiltere, Almanya gibi ülkelerle devletin vergi kaybını göstermesi bakımından bir karşılaştırma yaptığımızda ise, devletin kamu gelirinin, olması gerekenin yarısından fazla olduğu görülür. Bu ülkelerle hesaplanan vergi borcu rakamları ile devletimiz karşılaştırıldığında, devletimiz spor ve sporcuyu teşvik etme amacından uzaklaştığı ve ülkemizin adeta profesyonel futbolcular için bir vergi cenneti haline geldiği sonucu ortaya çıkar (Bknz: Öz, Akçay, 2013:19).

Ücretliler emek geliri elde etmeleri sebebiyle vergisel avantaja sahip iken, ücretliler içinde sporculara uygulanan düz oranlı tarife ile sporcular ücret geliri elde eden diğer çalışanlara göre daha üstün kılınır (Öz, Akçay, 2013: 19).

Sporculara uygulanan vergi yükünün diğer ücretlilere göre daha avantajlı olmasının ardında spor kamuoyunun etkisi vardır. Bunun temel nedeni sporcuların

kulüpleriyle imzaladıkları sözleşmelerde vergi yükünü kulüplerin üzerinde bırakmalarıdır. Sporcu ücretlerindeki vergi yükünü üzerlerinde hisseden kulüpler, vergi yükünü azaltma maksadıyla, lobi faaliyetleri yürütürler. Özellikle spor kulüplerinin yöneticilerine bakıldığında, bu kişilerin lobi faaliyetlerinde başarılı olabilecek nüfuza sahip oldukları görülür. Çünkü spor, büyük kitlelere hitap etmektedir ve sporun birleştirici ve uzlaştırıcı yanı vardır. Spor organizasyonları üzerinden toplumsal mesajlar verilebilir (Öz, Akçay, 2013: 19).

Lobi faaliyetleri yürüten belli kesimler spor çevrelerinin desteğini alarak, ilgili vergi kanunlarında kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmek ve istedikleri düzenlemelerin yapılmasını sağlamaya çalışır, bunun sonucunda da sporcuların vergi yükünde çeşitli değişiklikler yaparak kulüpler vergi yönünden avantajlı duruma getirilmesi sağlanır. Böylece sporcular vergi yönünden avantajlı hale gelirler (Öz, Akçay, 2013: 20).

2. Hukukçuların Lobisinin Mali Yüklerinin Azaltılması Üzerindeki Etkileri

Gelir Vergisi Kanunu'nun 65/2. Maddesinde belirtildiğine göre, sermayeden ziyade şahsi mesaiye, ilmi veya mesleki bilgiye veya uzmanlığa dayanan ve ticari mahiyette olmayan işlerin işverene tabi olmaksızın şahsi sorumluluk altında kendi nam ve hesabına yapılması halinde, avukat serbest meslek erbabı sayılacaktır ve böylece serbest meslek kazancına göre vergilendirilir. Diğer yandan 1136 sayılı Avukatlık Kanunu 45. Maddesi'ne göre avukatlık bürolarında, yalnız avukatlık mesleği için gerekli olan yardımcı elemanları çalıştırabilirler.

Avukatlık mesleği aynı büroda birlikte ortaklık şeklinde de yapılabilir, bir avukatın diğer bir avukat yanında sigortalı-ücretli statü ile çalışması biçiminde de olabilir. Bu durumda sigortalı-ücretli olarak çalışan avukatın vergilendirme halindeki durumu vergi idaresi tarafından sigortalı-ücretli avukatın aslında ücretli olmadığı aynı büroda çalışan avukatlar arasında gizli bir ortaklık olduğu görüşü tartışmaya yol açar (Usta, Yeşilyurt, 2000: 174).

Böyle bir durumun varlığını dikkate alarak Maliye Bakanlığı bu konuda önlem almak istemiş ve birlikte çalışan avukatların her birinin kazancının ayrı ayrı serbest meslek kazancı olarak kabul edilmesi gerektiği konusunda görüş bildirilmesi üzerine, Barolar ve Barolar Birliği harekete geçerek, hem Adalet Bakanlığı, hem de Maliye Bakanlığı düzeyinde girişimlerde bulunmuş ve bu durumun düzeltilmesi amacıyla baskı uygulamaya ve görüş bildirerek avukatların yararına kararlar çıkmasında etkili olmuşlardır. Hatta yapılan işlemlerin hukuksal olmadığına kanaat getirip Danıştay'a müracaat etmiş ve yargı organlarını da incelemeye dahil etmişlerdir (Ay, 2010: 174). Baskılar karşısında Maliye Bakanlığı aynı yılda yayınladığı 196 Seri No'lu Genel Tebliğ (Bknz: Maliye Bakanlığı 196 seri no'lu GVK genel tebliği RG. 27.03.1996, S. 22593) ile bir avukatın yanında ücretli olarak başka bir avukatın çalışmasına olanak tanımıştır (Tezcan, 2013: 123).

3. Baskı Gruplarının Yeminli Mali Müşavirlik Müessesesi (YMM) Üzerindeki Etkileri

Yeminli Mali Müşavirliğin[22] bir kurum olarak kanunla düzenlenmesi konusu da baskı gruplarının faaliyetlerinin en somut örneklerinden biridir. Bu kurumun düzenlenmesine ilişkin ilk girişimler, ihtiyaç duyulması durumunda, 1932 yılında yapılmıştır. 1938 de Avukatlık Kanunu çıkartılırken konu yeniden gündeme gelmiş, 1949 da VUK tasarısında yer alan serbest mali müşavirlik için de 1956, 1962, 1966 ve 1980 de yeni tasarılar hazırlanmıştır. Tasarılar meclise gidince baskı grupları yoğun bir faaliyete girişmişler ve tasarı kanunlaşmadan ortadan kaldırılmıştır (Kumrulu, 1988: 218).

Kanun tasarısı hakkında yapılan tartışmalar, vergi denetimini etkili biçime dönüştürmek amacıyla Vergi Usul Kanunu'na eklenmesi teklif edilen "Yeminli Mali Müşavirlik" ile ilgili üç ek maddenin 19.11.1985 tarihindeki oturumda tasarıdan çıkarılması sonucuna varılmıştır. Hükümetin ısrarı üzerine, uzun görüşmelerden sonra ilk teklifte bulunan 3 ek madde küçük bir değişiklikten sonra 26.11.1985 günü T.B.M.M Genel Kurulunda kabul edilerek kanunlaşmıştır (Aysan, 1986: 37-38).

Burada 1985 yılına kadar müessesenin kanunlaşamamasında çıkan baskı grubu faaliyetlerinden daha çok hukukçular ile muhasebeciler sorumludur. Bu çıkar çatışması, yargı organında temsil yetkisi noktasında çıkmıştır. Tasarı Meclis'te görüşülürken iktidar partisinden olan bazı milletvekillerinin, muhalefet ile birlikte, aleyhte oy kullanmaları şeklinde yeminli mali müşavirliğe ilişkin, hükmün tümüyle tasarıdan çıkartılması sağlanmıştır. Daha sonra, varılan uzlaşma ile beraber, kurum kanunlaşmış, ancak yeminli mali müşavirlere yargı mercilerinde temsil yetkisi tanınmamıştır (Kumrulu, 1988: 218).

4. Baskı Gruplarının Mali Aflarda Politik Etkileri

Mali af; vergi kanunlarına karşı hareket edenlere uygulanan yaptırımların ortadan kaldırılması olarak tanımlanabilir. Yani devlet, mali af kanunları ile kendi koyduğu kuralların mükellefler tarafından bozulması halinde yaptırım olarak kullandığı cezalandırma hakkından vazgeçer (Yelman, 2013: 6). Başka bir ifadeyle anlatmak gerekirse; devlet bu afla, ceza verme hakkından ve bu affın gerçekleşmemesi durumunda elde edeceği gelirden vazgeçer. Mali aflar, bazen genel af kanunları içerisinde birkaç madde ile düzenlenebilir bazense sadece vergi cezalarının affını içeren af kanunları çıkarabilmesi gibi farklı biçimlerde çıkarılabilir (Demirkıran, 2012: 9).

[22] Yeminli Mali Müşavirlik, gerçek ve tüzel kişilere ait teşebbüs ve işletmelerin, muhasebe sistemini kuran, geliştiren, işletmecilik, muhasebe, finans, mali mevzuat ve bunların uygulamaları ile ilgili işlerini düzenleyen ve bu konularda müşavirlik yapan, sözü geçen konularda belgelere dayanarak inceleme, tahlil, denetim yapmak, mali tablo ve beyannamelerle ilgili konularda yazılı görüş veren, rapor ve benzerlerini düzenleyen; tahkim, bilirkişilik ve benzeri işleri yapan ancak muhasebe defteri tutmayıp, muhasebe bürosu açamayan, 1 Haziran 1989 tarih ve 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik kanunu ile getirilen serbest bir meslektir.

Mali af[23] kanunları geçmişe yürüyebilir ve etkilerini geçmiş olaylar üzerinde de gösterebilir. Böylece toplanamayan vergileri toplamak ve kayda girmemiş olan mükellefleri sisteme dahil etmek için kullanılır. Son yıllarda, mali aflar devlet gelir politikasının önemli bir aracı olarak kullanılır (Kargı, 2011: 103).

Mali aflarda geçmişteki vergi asılları ve gecikme faizleri ödendiğinde cezalar, geçmişteki vergi asıllarının tamamı veya bir kısmı ile gecikme faizlerinin tamamı veya bir kısmı ödendiğinde idari ve adli cezalar ve geçmişteki vergi asılları, gecikme faizi, idari ve cezai nitelikli cezalar affedilir (Kargı, 2011: 103).

Aşağıda, Cumhuriyet'ten günümüze kadar Türkiye'de çıkarılan vergi afları yer alır (Edizdoğan & Gümüş, 2013:114).

- 17 Mayıs 1924 tarihli İlk Vergi Affı
- 5 Ağustos 1928 tarihli Elviyei Selasede Vergilerinin Sureti Cibayetine Dair Kanun
- 15 Mart 1934 tarihli 4530 tarihli Varlık Vergisinin Bakayasının Terkinine Dair Kanun
- 04 Temmuz 1934 tarihli 2566 sayılı Vergi Bakayasının Tasfiyesine Dair Kanun
- 29 Haziran 1938 tarihli 3568 sayılı Arazi Vergisinin Mali Yıl Sonuna Kadar Olan Bakiyesinin Terkinine Dair Kanun
- 13 Haziran 1946 tarihli 4920 sayılı Devlet Orman İşletmelerinin Bazı Vergilerden Muaf Tutulması Hakkındaki Kanun
- 21 Ocak 1947 tarihli 5050 sayılı Toprak Mahsulleri Vergisi Artıklarının Silinmesi Hakkında Kanun
- 26 Ekim 1960 tarihli 113 sayılı Af Kanunu
- 28 Aralık 1961 tarihli 281 sayılı Vergi Cezaları Gecikme Zamlarının Tecil ve Tasfiyesine Dair Kanun
- 23 Şubat 1963 tarihli 218 sayılı Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun
- 13 Haziran 1963 tarihli 252 sayılı Spor Kulüplerinin Vergi Borçlarının Bir Defaya Mahsus Olmak Üzere Affı Hakkında Kanun
- 16 Temmuz 1965 tarihli 691 sayılı Belediyelerin ve Belediyelere Bağlı Müessese ve İşletmelerin Bir Kısım Borçlarının Hazinece Terkin ve Tahkimi Hakkında Kanun
- 03 Ağustos 1966 tarihli 780 sayılı Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun

[23] Af kurumunun temel kaynağı Anayasadır. 1982 Anayasasının 87'inci ve 104'üncü maddelerine af yetkisinin hangi organa ait olacağı belirtilmiştir. 87. Maddede afla ilgili olarak "…TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararıyla genel ve özel af ilanına …karar vermeye yetkilidir." Demekle af yetkisinin hangi organa ait olacağı söylenir. 104'üncü maddede ise "…sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak…" denilerek Cumhurbaşkanına da afla ilgili bir yetki verilmiştir (Edizdoğan & Gümüş, 2013: 100-101).

- 28 Şubat 1970 tarihli 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunlarıyla Getirilen Af
- 15 Mayıs 1974 tarihli 1803 sayılı Cumhuriyet'in 50. Yılı Nedeniyle Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun
- 20 Mart 1981 tarihli 2431 sayılı Tahsilatın Hızlandırılması ve Beyan Dışı Kalmış Servet Unsurlarıyla Vesikasız Emtianın Beyanın İlişkin Kanun
- 02 Mart 1982 tarihli 2431 sayılı Kanuna Ek
- 22 Şubat 1983 tarihli 2801 sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yolu İle Tahsil Hakkında Kanun
- 04 Şubat 1985 tarihli Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında 3239 Sayılı Kanunun Geçici 4. Maddesi
- 03 Aralık 1988 tarihli 3505 sayılı Kanun (Geçici Birinci Madde)
- 28 Aralık 1988 tarihli 3512 sayılı Kanun
- 15 Aralık 1990 tarihli 3689 sayılı Kanun (Geçici Birinci Madde)
- 21 Şubat 1992 tarihli 3787 sayılı Kanun
- 05 Eylül 1997 tarihli 400 sayılı Tahsilat Genel Tebliği
- 22 Temmuz 1998 tarihli 4369 sayılı Kanun
- 06 Şubat 2001 tarihli 414 sayılı Tahsilat Genel Tebliği
- 07 Mart 2002 tarihli 4746 (4748) sayılı Kanun ile Emlak Vergisi ile İlgili Af Düzenlemesi (Emlak Vergisi Kanunu Geçici Madde 21)
- 27 Şubat 2003 4811 sayılı Vergi Barışı Kanunu
- 22 Kasım 2008 tarihli 5811 sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun
- 25 Şubat 2011 tarihli 6111 sayılı Bazı Alacakların Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 29 Mayıs 2013 tarihli 6486 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2. Varlık Barışı)

Türkiye'de 1980'den bu yana bazen arka arkaya bazen de iki ya da üç yılda bir af çıkarılmıştır. Sağ ya da sol tarafta olmak vergi affı uygulamalarını seçmek ya da seçmemek açısından ayırt edici bir özellik taşımaz. Bu durum affın siyasi bir rant kazandığının ve buna karşı olmanın siyaseten mümkün olmadığının ibaresi olarak yorumlanabilir (Kaya, 2014: 191). Siyasi çıkar güdüsü tartışmalara konu olan af mekanizmasının sık kullanılma nedenlerinden biridir. Seçmen iradesiyle göreve gelmiş politikacıların aldıkları oyların karşılığını göstermeleri, seçmenleri ile aralarında toplumsal uzlaşma sağlamak, gelecek seçim dönemlerinde yeni oy almalarını garanti etmek için vergi kanunları çıkarılabilir (Edizdoğan & Gümüş, 2013: 103). Hükümetlerin genellikle baskı ve çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda kararlar alarak oy uğruna vergiden vazgeçebilmeleri veya vergi

yükünü belirli kesimlere yükleyebilmeleri (Ayrangöl & Tekdere; 2011: 259) de vergi affının politik araç olarak kullanıldığını gözler önüne serer.

Türkiye'de vergi idaresinde vergi sistemi değiştirilmeden yapılan vergi afları, son 40 yılda artış göstermiş ve hatta 1980 yılından günümüze kadar her üç yıl için bir vergi affı düşecek şekilde vergi ve sigorta prim afları çıkartılmıştır (İlhan; 2007: 9). Vergi aflarının sık çıkarılması adalete ve kanunlara olan güveni sarsar ve beklenti oluşturarak mükelleflerin ödeme yapmaktan kaçınmasına neden olur ayrıca vergi suçlarında sürekli bir tekrarlanmaya yol açar. Öte yandan dürüst yükümlüler ile diğerleri arasında eşitliğin bozulmasına da sebeptir. Bu durum vergiye olan gönüllü uyumu azaltır. Vergisini ödeyen dürüst mükellefler cezalandırılır, ödemeyen mükellefler ise ödüllendirildiği algısı oluşturarak mükelleflerin vergi ödemesi ters şekilde etkilenir (Ayrangöl & Tekdere; 2011: 262).

Vergi borcunu ödemeyenlerin borçlarına yürütülen gecikme zammı daha önceki dönemlerle karşılaştırıldığında farklı miktarlarda ödendiği görülür. Bir vergi mükellefi vergisini ödemek yerine bu parayı kendi yararına kullanmayı tercih eder ve vergi borcunu ödememe yoluna gider. Bu bazı kişiler ve sektörler, vergi borçlarını ödemeyi geciktirme yollarını araştırıp, kanuni boşlukları değerlendirmenin uğraşısı içine girerler. Bu çabayı gösterirken de aynı zamanda kendi vergi borçları büyüklüğüne göre baskı grupları oluşturmaya da özen gösterirler. Bu şekilde davranan vergi mükelleflerine vergi memurları hiç bir şey yapamazlar. Çünkü bu memurları parlamenterlere, parti teşkilatlarına şikayet ederek görev yapmasını engellerler. Hatta tayininin çıkması için baskıda bulunurlar (Ay, 2010: 156). Örnekten de anlaşılacağı gibi, bu türlü mükellefler amaçlarına ulaşmak için her yolu denemekten çekinmezler, bunları yaparken de isteklerini gerçekleştirmek için, baskı gruplarıyla ilişki kurmaktan da geri durmazlar.

C. Baskı Gruplarının Cezalar Açısından Etkileri

Vergi kanunlarında yer alan hükümlere aykırı olarak ve kanunda suç ya da suç olarak nitelendirilen fiileri işleyenler, kanunda yer alan vergi cezaları ile ceza hukuku anlamındaki hürriyeti bağlayıcı cezalar ile karşı karşıya kalırlar (Taşkın, 2010: 123).

Vergi cezaları af yasaları ile kısmen veya tamamen sona erdirilebilir. Vergi Usul Kanunu'nda doğrudan af ile ilgili bir hüküm bulunmaz. Ancak Türkiye'de farklı zamanlarda çıkartılan kanunlarla vergi cezaları affedilmiştir. Bu açıdan vergi affı genellikle gecikme faizi, gecikme zammı ve vergi cezasını ortadan kaldırır. Böyle bir ortamda bazen cezaların yanında düşük miktardaki vergi aslı veya verginin belli bir miktarı da affa girebilir (Kargı, 2011: 104).

Bu başlık altında baskı gruplarının cezalar açısından uyguladıkları etkinlikler üzerinde durulacaktır.

1. Baskı Gruplarının Vergisini Ödemeyenlerin Teşhiri Uygulaması Üzerine Etkileri

Vergisini ödemeyenlerin teşhiri, mükelleflerin kesinleşen ve vadesi geçtiği halde ödenmemiş vergi ve cezalarının ödenmesini teşviki amacıyla, tüm kamuoyuna açıklanarak utanç duymalarına yol açan ve böylece kamu gelirlerini arttırmayı amaç edinmiş bir güvenlik mekanizmasıdır (Tezcan, 2013: 112).

Vergi Usul Hukuku'nun (VUK) 5'inci maddesinde; "…Mükellefin ve mükellefle ilgili kimselerin şahıslarına, muamele ve hesap durumlarına, işlerine, işletmelerine, servetlerine veya mesleklerine ilişkin olmak üzere öğrendikleri sırları veya gizli kalması gereken diğer hususları ifşa edemezler ve kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar…" şeklinde belirtilir.

Buradan anlaşılacağı gibi, VUK'un 5'inci maddesinde vergi borcunu ödemeyen mükelleflerin adları açıklanamaz diye bir hüküm yoktur. Ancak bu tartışma uzun bir dönem sürmüş ve vergisini ödemeyenler bu dönem boyunca açıklanmamıştır. Nedenin bunu engelleyen bir mekanizma olduğu anlaşılır. Bu mekanizma da vergi borcu olan kişilerin ve grupların baskısı olduğu aşikardır. Baskı gruplarına dahil bir takım güçlerin bu tartışmayı gündeme getirerek ve yürütme organlarına baskı yaparak teşhir işini olabildiğince geciktirmiştir (Ay, 2010: 157).

Ancak yasa koyucu vergi mahremiyetinin ihlali yasağına ilişkin hükmün sonuna 4369 sayılı Kanunun 1. Maddesiyle ekler yaparak ve istisnalar getirerek vergi teşhirinin önünü açabilmiştir. Buna göre, mükelleflerin vergi tarhına esas olan beyanları, kesinleşen vergi ve cezaları ile vadesi geçtiği halde ödenmemiş bulunan vergi ve ceza miktarları Maliye Bakanlığı'nca açıklanabilir. Maliye Bakanlığı bu yetkisini mahalline devredebilir. Ayrıca, kamu görevlilerince yapılan adli ve idari soruşturmalar ile ilgili olarak talep edilen bilgi ve belgeler ile bankalara, yapacakları vergi tahsiline yönelik bilgiler verilebilir. Bu bilgilerin verilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Böylelikle teşhir Maliye Bakanlığı'nca belirlenmiş olan usul ve esaslar yerine getirilebilmesi şartıyla gerçekleştirilebilecektir.

Bu uygulama sayesinde uzun yıllardır kamuoyuna açıklanması baskı gruplarının faaliyetleriyle engellenmeye çalışılan vergi yüzsüzlerinin kamuya bildirilmesi konusunda önemli yol alınmıştır (Ay, 2010: 158).

2. Baskı Gruplarının Kaçakçılıkta Hapis Cezası Uygulaması Üzerindeki Etkileri

Kaçakçılık suçunu işleyen mükelleflerin alacağı cezalar VUK 359. Maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, VUK' un 359. Maddesinde (5728 Sayılı Kanunun 276. maddesinde yapılan son değişiklik çerçevesinde) kaçakçılık suçunu işleyen muhatabın suçlarının ağırlığına göre üç farklı grup halinde cezalandırılması uygun görülmüştür. Birinci grupta defter ve kayıtlarda muhasebe hilesi yapılması, gizlenmesi, tahrif edilmesi, gerçek olmayan kişiler adına hesap açma gibi suçların

işlenmesi halinde on sekiz aydan üç yıla kadar hapis cezası verilir. İkinci grupta ise, defter kayıt ve belgeleri yok etmek, yerlerine başka kopyalarını düzenlemek, sahte belge düzenlemek gibi suçlar yer alır ve cezaları için üç yıldan beş yıla kadar hapis cezasına çarptırılır. Son grupta ise sahte belge basma ve bilerek kullanma gibi suçlar yer alır ve bunlar için iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası verilmesi uygun görülür (Erdemir, 2016: 51-52).

5904 sayılı kanun ile VUK'ta değişiklik yapılmadan önce defter ve kayıtlarda hesap ve muhasebe hilesi yapanlar ve yanıltıcı belge düzenleyenler ayrıca bu belgeleri kullananlar hakkında hapis cezası bir yıldan üç yıla kadar olması nedeniyle bir yıla kadar olan hapis cezaları paraya çevrilebilir özellik kazanmıştır (Hekim, 2013: 52). Kanun koyucu 4008 sayılı kanunla değişiklik yaparken vergi kaçakçılığına teşebbüs suçlarında paraya çevirme halinde bu cezanın ertelenmeyeceği hususunda bir kural getirirken, vergi kaçakçılığı suçlarının paraya çevrilemeyeceği ya da ertelenemeyeceği hususunda bir kural koymamıştır (Tezcan, 2013: 114-115). Dolayısıyla hapis cezasından kurtulacak olan vergi kaçakları, hakim yetkisi ile paraya çevrilecek olan cezaları ödeyerek vergi kaçırmaya devam edeceklerdir. Bütün gelişmelere düşünüldüğünde; yasalardaki caydırıcı yaptırımları ortadan kaldıran bu gücün baskı grupları gücü olduğu kanaatine varılır (Ay, 2010: 159).

D. Baskı Gruplarının Menkul Sermaye Açısından Etkileri

Menkul kıymetlerden elde edilen gelirlerin vergilendirilmesi, vergi mevzuatımızda menkul sermaye iratları ve değer artış kazançları olmak üzere iki ana başlık altında düzenlenir. Bu gelirlerin vergilendirilmesi, vergi sistemimizin en karmaşık konularından birini oluşturur. Menkul kıymetlerin vergilendirilmesi, vergi adaletini, kamunun finansman maliyetini, tasarruf sahiplerinin yatırım kararlarını, özellikle de portföy yatırımlarını doğrudan etkilediği için sözü edilen kazançların vergilendirme esasları sık sık değişikliğe uğrar (Doğan, 2012: 5).

1. Rantçılar İle Bankacılar Lobisini Menkul Değerler, Mevduat, Reponun Vergi Dışı Bırakılması Üzerindeki Etkileri

Gelir Vergisi Kanunu'nun (GVK) 75'inci maddesine göre menkul sermaye iradı; "Sahibinin ticari, zirai veya mesleki faaliyeti dışında nakdi sermaye veya para ile temsil edilen değerlerden müteşekkil sermaye dolayısıyla elde ettiği kar payı, faiz, kira ve benzeri iratlar menkul sermaye iradıdır". Maddeye göre bir gelirin menkul sermaye iradı olabilmesi için ticari, zirai ya da mesleki faaliyet kapsamında yer alması gerekir; sermayenin bir organizasyonda kullanılması veya emek faktörünün kullanılmasıyla elde edilen gelirler menkul sermaye iradı sayılmaz.

Menkul sermaye iradının vergilendirilmesine baktığımızda ise, GVK'nın geçici 67'inci maddesi kapsamında tutarı ne olursa olsun beyan edilmeyecek, vergi kesintisine tabi tutulmuş olan sermaye iratları mevcuttur. Bunlar; mevduat faizleri, Özel Finans Kurumlarınca (Katılım Bankaları) kar ve zarar katılma hesabı karşılığında ödenen kar payları, repo kazançları, kurumların karlarını sermayeye

eklemek suretiyle gerçekleştirdikleri dağıtım işlemlerinde gerçek kişi ortaklarca elde edilen kar paylarıdır (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2016: 3).

Normal vergilendirme yerine vergi kesintisi yoluyla vergilendirme uygulanması bu kazancı elde edenler bakımından bir hayli fazla üstünlük sağladığı görülür. Bu durum karşısında rantiye sınıfının reel kesime kıyasla daha etkin lobi faaliyeti yürüttükleri ve kendi çıkarlarını çok daha iyi koruduklarını görülür (Ay, 2010: 164).

SONUÇ

Baskı grupları, kendi çıkarlarını maksimize etme amacını güderek, siyasi karar merkezleri üzerinde belirttiğimiz şekillerde faaliyetlerde bulunup, kendi çıkarlarına uyum sağlayan politika ve etkinlikleri destekler, kendi çıkarlarına uyum sağlamayan politika ve etkinlikleri ise, ellerinden geldiğince engellemeye çalışırlar. Durum böyle olduğunda baskı grupları devletten sonra ekonomiye müdahalede bulunan ikinci bir örgüt şeklini alırlar.

Temsili demokrasilerde halk sadece seçimlerde rol oynayabilir, bunun dışında karar mekanizmalarının dışında kalırlar. Baskı grupları, bir anlamda toplumun çıkarları adı altında, kendi çıkarlarını siyasal otoriteye iletme faaliyetini gösterir. Baskı grupları bu aşamada halkın isteklerini, karar merkezlerine ileten, bu şekilde halkın yönetime katılmasını sağlayan gruplardır.

Türkiye'de baskı grupları çoğulcu ve kurumsal bir yapıya sahiptirler. Günümüzde özellikle ekonomik baskı grupları oldukça etkindirler. Bu şekilde bir etkinliğe sahip olsalar bile gelişmiş demokratik ülkelerle kıyasladığımızda, ülkemizdeki baskı gruplarının etkinliği yeterli görülmez.

Türkiye'deki baskı gruplarının etkinlikleri çok partili rejimle birlikte artmaya başlar. Bu rejimle birlikte 1947'de İşçi ve İşveren Sendikaları ve Birlikleri kanunu çıkarılmıştır ve bu şekilde sendika ve derneklerin oluşması hız kazanmıştır. Bu kanunla birlikte işçiler arasında kuvvetli biçimde sendika faaliyetleri artmıştır, birlikler oluşturulmaya başlanmış ve ilk sendika konfederasyonu Türk-İş bu şekilde kurulmuştur. Günümüzde işçi sendikaları, bünyesinde barındırdığı üye sayısı ve grev hakları nedeniyle etkili baskı grupları arasındadır.

Çok partili dönem olarak adlandırılan 1950-1980 arası dönemde, Odalar ve dernekler şeklinde biçimlenmiştir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği bu dönemde kurulmuştur. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin görevleri gerek mesleki gerek hukuki gerekse sosyal ve kültürel olmakla birlikte en önemli görevi ekonomi ile ilgilidir. Hükümetler ekonomik alanda çıkartacakları kanunlarda TOBB'nin fikrini almak isterler, önerilerini dikkate alırlar.

Çok partili dönemde kurulan bir diğer önemli dernek ise, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'dir. TÜSİAD, ekonomik ve politik açıdan her konuda fikri olan ve güçlü sermayesi olan bir baskı grubu niteliğindedir. Özellikle 1980'den sonra oldukça fazla güç kazanmıştır.

Baskı gruplarının etkinliği ile vergi kanunları arasındaki kayda değer çalışmalar dikkati çeker, tarım kazançlarının vergilendirilmesinde özellikle 1961 yıllarında, seçmen tabanının kırsal kesim ağırlıklı olması ve bu kesimin doğrudan vergilendirilmesi; seçmen baskı grupları ve hükümet arasındaki çemberden kaynaklandığı için zorluk çekilmiştir. Baskı gruplarının hükümete olan baskılarından

dolayı tarımsal kazançlardan alınan vergiler, muafiyet ve istisnalar sayesinde yükümlülük kapsamı bir hayli daraltılmıştır. Öyle ki 1960'lı yıllarda bu baskılardan dolayı tarımın dolaylı vergilerini de içeren sektörel vergi türü %6-7 aralığındadır.

Temsil ettiği grubun çıkarlarını üst seviyelere taşımak isteyen baskı grupları servet beyanı müessesi uygulamasında da çeşitli etkileri olmuştur. İşadamları, siyasi iktidar üzerinde kurdukları baskı yoluyla servetin vergilendirilmesini kendi istekleri doğrultusunda en aza indirmeye gayret etmiş ve bunu da başarmışlardır. Sadece eski döneme ait değil yakın iktisadi tarihlerde ve 2000 ve 2001 krizleri öncesinde ve sonrasında bunun örnekleri bulunur.

Baskı grubu faaliyetlerinde, ekonomik özelliğe sahip olmasalar bile hukukçular ve muhasebeciler de yer alırlar. Öyle ki Yeminli Mali Müşavirlik müessesesi ile ilgili 1932 yılında düzenlemeye gerek duyulmuş ancak faaliyette bulunan hukukçu ve muhasebeciler nedeniyle 1985 yılına kadar elle tutulur bir düzenleme yoluna gidilememiştir.

Baskı gruplarının etkinlikleri mali aflarda da kendini gösterir. 1924 tarihli ilk vergi affından itibaren günümüze kadar sık sık vergi affı yapılmıştır. Mali aflar siyasi rant kazanmada etkili bir güçtür. Politikacılar seçmenle uzlaşmak ve oylarını garanti altına almak amacıyla vergi aflarını politik araç olarak kullanırlar. Vergi borcunu ödemeyen mükellefler ise bunlar kişi veya sektör olabilir, borçlarını ödememenin yollarını arayıp, kanuni boşlukları değerlendirmenin çabası içinde olurlar. Bu çabayı gösterirken de kendi vergi borçlarının büyüklüğüne göre etkili baskı grupları oluştururlar.

Vergisini ödemeyenlerin teşhir edilmesi mekanizmasında da baskı grupları Vergi Usul Hukuk'unun beşinci maddesini kendilerine araç göstererek vergi borçlarını ödemeyenlerin isimlerinin açıklanamayacağı üzerine bir tartışma başlatmışlardır.

Sporcu ücretlerindeki vergi yükünü kendi üzerlerinde hisseden kulüpler, üzerlerindeki vergi yükünü azaltmak amacıyla, lobi faaliyetleri yürütürler. Nitekim lobicilik faaliyetleri kullanarak sporcuların vergi yüklerinde değişiklikler yapılması sağlanmış ve böylece sporcular vergi yönünden üstün hale gelmişlerdir.

Hukukçuların lobisi de belli faaliyetlerde bulunup, kendi çıkarlarını gerçekleştirmeyi başarmışlardır. Örneğin, aynı büroda çalışan avukatların arasında gizli bir ortaklık olduğu görüşü tartışma yaratma üzerine Maliye Bakanlığı önlem olarak birlikte çalışan avukatların her birinin kazancının ayrı ayrı serbest meslek kazancı olarak kabul edilmesi gerektiği üzerine görüş vermiştir. Bu durumda hukukçular lobi faaliyetlerine başlamış, Adalet Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı seviyesinde girişimlerde bulunarak ve görüş bildirerek, avukatların yararına kararlar çıkmasında etkili davranmışlardır.

Bu özellikler dikkate alındığında ve bu verdiğimiz örneklerden yola çıkarak, Türkiye'deki baskı grupları üzerine şu noktalardan bahsedilebilir:

- Türkiye'deki baskı grupları; halkın yönetime katılmasını sağlamak amacıyla, toplumun çıkarlarını iletmenin ardına saklanıp kendi çıkarlarını siyasal otoriteye iletmekte faaliyet gösterirler. Temsili demokrasilerde halk sadece, seçimlerde kendi temsilcilerini seçmekte, daha sonraki süreçlerde ise karar mekanizmasının dışında kalır. Bu durumda baskı grupları devreye girer ve bir nevi halkın dili olup, halkın taleplerini siyasi karar mercilerine bildirirler. Ancak baskı grupları bunu yaparken halkın taleplerinin ardına sığınıp kendi çıkarlarını maksimize etme yoluna gittiği görülür.
- Ülkemizdeki baskı gruplarının bir diğer yönü ise, kamuoyunun gündemini belirlemekte söz sahibi olmaları, istedikleri konularda kamuoyu oluşturabilmeleri ve kamuoyuyla bilgi paylaşıp, onları bilgilendirmek gibi özellikleri vardır. Bu kamuoyu ile bilgi paylaşımları özellikle kendi çıkarları doğrultusundadır ve kamuoyunu kendi istekleri doğrultusunda yönlendirme gibi bir özelliğe sahip olduğu anlamına da gelir. Özellikle bazı baskı gruplarının kendi medya kuruluşları olduğunu göz önüne alırsak bu durum onlar için kolay bir şekilde sağlanır.
- Hiçbir parti döneminde baskı gruplarının siyasal alanda söz sahibi olmadığı bir zamanın yok olduğu verdiğimiz örneklerden de görülür. Türkiye'deki baskı grupları çıkar sahibi olabilmek için; her dönemde, siyasal partilerle bir takım ilişkiler kurarak, ister doğrudan isterse dolaylı yollardan siyasal arenada bir şekilde aktif olmayı başarabilen gruplardır.

Baskı gruplarının çalışmalarını gözlemleyebilecek hukuksal araçların olmayışı, onların ekonomiyi olumsuz yönde etkilemelerine sebeptir. Vergi afları örneğimizde de belirttiğimiz gibi, baskı grupları faaliyetleriyle çıkarılan aflar, vergisini düzenli ödeyen mükellefler ve vergisini ödemeyen mükellefler arasında haksızlığa neden olmakta ve hatta vergisini ödeyen mükellefler bir nevi cezalandırılmaktadır. Bu da toplumdaki vergi bilincini olumsuz yönde etkileyeceğinden dolayı insanları vergi kaçırmaya yöneltecektir.

Sonuç olarak Türkiye'deki baskı gruplarına baktığımızda, ülkemiz için hem yararının hem de zararının olduğu görülür. Sadece seçim zamanlarında demokraside kendine yer bulan toplumun isteklerini her zaman karar mercilerine iletmesiyle baskı gruplarının yararı ortaya konulabilirken, kanun boşluklarından faydalanıp kendi çıkar maksimizasyonu ile hareket ederek ekonominin işleyişini bozmasıyla da zararını ortaya koyarlar. Yararı ve zararı ile baskı grupları siyasi ve demokratik hayatta günümüz şartlarında her daim var olacaklardır.

KAYNAKÇA

ABADAN, Nermin (1959); "Devlet İdaresinde Menfaat Gruplarının Rolü", A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, cilt: 14, Mart, ss. 234-248.

AKAD, Mehmet (1979); Çoğulcu Demokraside Siyasal İktidar ve Baskı Grupları, Z Yayınları, İstanbul.

AKTAN, Coşkun Can & AY, Hakan & ÇOBAN Hilmi (2015); Siyasal Karar Alma Sürecinde Çıkar Grupları, Ankara: http://www.canaktan.org/politika/cikar-grup/amaclari.htm (06.01.2015).

ALKAN, Haluk; ATEŞ, Nuh (2005); "Grup Bilinci ve Kurumsal Baskı Grubu Eğilimi: İSKİ Örneği", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak, ss. 55-70.

ALKAN, Haluk (1998); Türkiye'de Baskı Grupları: Siyaset ve İşadamı Örgütlenmeleri (Odalar TÜSİAD- MÜSİAD), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.

ALTUĞ, Figen (2010); Türkiye'de Vergi Bilinci İstanbul Araştırması, İstanbul.

ANIK, Cengiz (2015); Baskı Grupları https://marmara.academia.edu/CengizANIK/Papers (18.01.2015).

ANIK, Cengiz (1997); Çoğulcu Sistemde İşçi Sendikası 1997, Ankara https://marmara.academia.edu/CengizANIK/Papers (18.01.2015).

ANIK, Cengiz (2002); "Sistem Kuramı Açısından Baskı Grupları", Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, cilt 14/yaz, ss. 61-92.

ARAS, Ceren (2015); Kamu Ekonomisi ve Baskı Grupları İlişkisihttp://slideplayer.biz.tr/slide/3220038/, (22.02.2017).

ARI, Tayyar (1997); Amerika'da Siyasal Yapı Lobiler ve Dış Politika, Alfa Yayınları, 2. Baskı, Nisan, İstanbul.

ASLAN, Seyfettin (2009); "Siyasi İktidarı Etkileme Yöntemlerinden Biri Olarak Lobicilik", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:23, ss.113-121.

ATALAY, Esra (1990); "Baskı Gruplarının Doğuşu ve Teorik Temelleri", İzmir Barosu Dergisi, Yıl 55, Sayı: 4, Ekim.

AVCI, Mehmet, DANIŞMAN, Aysun (2003); "Türkiye'de Birliklerin Karar Alma Sürecine Etkileri Üzerine Bir İnceleme", Mevzuat Dergisi, Sayı: 67, <http://www.mevzuatdergisi.com/2003/07a/03.htm> (31.01.2017).

AY, Hakan (1997); "Baskı Gruplarının Türk Vergi Sistemine Etkileri", Prof. Dr. Nezihe Sönmez'e Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, Anadolu Matbaacılık, ss. 125-136, İzmir.

AY, Hakan (2010); Vergi Politikaları ve Baskı Grupları, Kanyılmaz Matbaası, 3. Baskı, İzmir.

AYBAY, Rona (1961); "Baskı Grupları", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt: 27, Sayı 1-4, ss. 271-285.

AYRANGÖL, Mustafa; TEKDERE, Erhan (2011); Potansiyel Etkileri ve Gönüllü Uyum Açısından Vergi Afları: 6111 Sayılı Kanunun İrdelenmesi Bölgesel ve Kültürel Dinamikler: Türkiye ve Yakın Çevresinin İktisadi ve Siyasi Meseleleri, İzmir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası Sempozyumu 28-29 Nisan 2011.

AYSAN, Mustafa (1986); "Vergi Gelirlerini Arttırmak için", İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt: 42, Sayı 1-4, ss. 37-41.

BAKIRTAŞ, İbrahim (1999); "Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi", Dokuz Eylül Üniversitesi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 1-23.

BAYRAMOĞLU, N. Nisa (1985); Amerika Birleşik Devletleri'nde Lobi Faaliyetleri, Dış Politika Enstitüsü Yayınevi, Ankara.

BURAN, Hasan (1993); Baskı Grupları, Türkiye'de Dernekleşme ve Balkan Göçmen ve Mülteci Dernekleri Örneği, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Mart, İstanbul.

BİLGİCİ, Özcan (2010); Baskı Gruplarının Siyasi Karar Alma Organları Üzerindeki Etkisi: Türkiye Barolar Birliği Örneği, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.

BİNGÖL, Şebnem (2004); Kamuoyunun Oluşturulması Açısından Baskı Grupları ve Lobi Faaliyetleri, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

BORLUK, Sinan (2006); Optimal Vergi Teorisi ve Vergi Reformları Deneyimleri Çerçevesinde Türkiye'de Sürdürülmekte Olan Vergi Reformu Çalışmalarının Değerlendirilmesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

BOWARD, Alain (2003); Politikaları Etkileme Süreçlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, STK Yönetimi Konferans Yazıları no: 2, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi.

BUDAK, Tamer; YAKAR, Soner (2007); "Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılması", Çanakkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 133-144.

BULUTOĞLU, Kenan (1958); "Vergiye Karşı Tipik Bir Reaksiyon Poujade Hareketi", İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi, Cilt: 4, Sayı 1, ss. 173-197.

ÇAĞAN, Nami (1986); Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü, Anayasa Yargısı, Cilt: 2, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara.

ÇAĞAN, Nami (1980); "Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt:37, Sayı: 1-4, ss. 129-152.

ÇAĞLAR, Şebnem (1997); "Baskı Gruplarının Siyasal İktidar Üzerindeki Etkileri", İletişim Fakültesi Dergisi, İ.Ü. Basımevi, sayı: 6, İstanbul, ss. 279-295.

ÇAKAR, Elif (2013); "Vergiye Karşı Direnme Şekilleri ve Vergi İnzivası", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, Sayı 1-2, ss. 1293-1313.

ÇAM, Esat (1990); Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, No: 34, İstanbul.

ÇAVUŞOĞLU, Hüseyin; SEZER Özcan (2013); "MİRAS Fuat'ın TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği) Başkanlığı Dönemi'nde TOBB-Siyaset İlişkisi" Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Bahar 2013, Cilt:9, Yıl:9, Sayı:1, ss. 167-193.

ÇELEBİ, Kemal (2003); Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu, Emek Matbaası, Manisa.

ÇELİK, Abdullah; AYKANAT, Şuayp (2006); "Sivil Toplum Örgütlerinin Siyasal İktidarı Etkileme Yöntemleri", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 2, ss. 215-226.

ÇERÇİ, Vuslat (2006); Avrupa Birliği'nde Lobicilik, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2004); "Türkiye'de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi; cilt 59; sayı: 3, ss. 43-78.

ÇOMAKLI, Ertan (1998); "Baskı Gruplarının Siyasal Partilerle İlişkisinin Siyaset Kavramı Çerçevesinde İncelenmesi", Yönetim Ve Ekonomi Dergisi, sayı: 5, ss. 121-138.

ÇULHA, Yeter (2013); Türkiye'de Katma Değer Vergisi Uygulaması, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Sivas.

DAVER, Bülent (1993); Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara.

DEMİRKIRAN, Ebru (2012); Türkiye'de Uygulanan Vergi Afları ve Mükellefler Üzerindeki Etkisine İlişkin Bir Analiz, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

DOĞAN, İlyas (2002); Sivil toplum, Alfa Yayınları, İstanbul.

DOĞAN, Uğur (2012); Menkul Kıymet Gelirlerinin Vergilendirilmesi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

DURAL, Baran (2011); Siyaset Bilimi'nde Kurum-Yönetim-Güncel Yaklaşımlar, Kriter Yayınları, Eylül.

DÜLGER, Cumhur (1999); Bütçe Sürecinde Baskı Grupları, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Teorisi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.

EDİZDOĞAN, Nihat (2007); Kamu Maliyesi Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.

EDİZDOĞAN, Nihat; GÜMÜŞ, Erhan (2013); "Vergi Afları ve Türkiye'de Vergi Aflarının Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, Sayı: 164, Ocak – Haziran, ss. 99-119.

EHRMANN, Henry W. (1962); "Batı Demokrasilerinde Bürokrasi ve Menfaat Grupları" (Çeviren: Erdoğan Güçbilmez), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 3-4, ss. 425-451.

ERDEM, Metin; ŞENYÜZ, Doğan; TATLIOĞLU İsmail (1996); Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

ERDEMİR, Hıdır (2016); Vergi Kaçakçılığı, Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

ERDOĞAN, İlker (2009); Türkiye'de Gündem Belirlemede Baskı Gruplarının Rolü: Avrupa Birliği Müzakere Süreci Örneğinde Siyaset – Medya – Kamuoyu İlişkisi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Genel Gazetecilik Anabilim Dalı, Doktora Tezi İzmir.

ERKİN, Gözde (2013); "Türk Hukuku'nda Vergilendirme Yetkisi", Journal of Yaşar Üniversity, Cilt:8, Sayı özel, ss. 1111-1153.

ERÖZDEN, Ozan (1998); STK'lar ve Hukuki Çerçevede Yenilik Talepleri Üzerine Notlar, Merhaba Sivil Toplum, Tacise Ulaş (Derleyen), Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayınları Diz. No: 10, İstanbul.

GİNSBERG, Benjamin (1982); The Consequences of Consent: Elections, Citizen Control and Popular Acquiescense, Random House, New York.

GÖKBUNAR, Ali Rıza (1997); "Türk Vergi Sisteminde Reform Gereği", Prof. Dr. Nezihe Sönmez'e Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü Yayını, Anadolu Matbaacılık, ss. 301-324, İzmir

GÖKBUNAR, Ramazan (2012); "Aşar Vergisi Uygulamasının Sosyo - Ekonomik Sonuçları", Mali Sosyoloji Denemeleri, (Ed. Prof. Dr. A. Kemal Çelebi), Ankara Maliye Bakanlığı Yayın No: 2012/418, ss. 61-95.

GÖZEL, Halil (1998); Demokratik Sistemde Baskı Grupları, Marmara Üniversitesi Ortadoğu ve İslam Ülkeleri Enstitüsü, Sosyoloji ve Antropoloji Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

GÖZLER, Kemal (2005); Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa.

GÜRBÜZ, Yaşar (1987); Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş, 2. Baskı, Aralık, İstanbul.

GÜZELSARI, Selime; AYDIN, Saadet (2010); "Türkiye'de Büyük Burjuvazinin Örgütlü Yükselişi: Siyasal ve Yönetsel Süreçlerin Biçimlenmesinde TÜSİAD", Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt: 2010, Sayı: 1, ss. 59-84.

HAYRAN, Seyit (2013); "Türkiye'de Tarım Kesiminin Vergilendirilmesi", Iğdır Üniversitesi Dergisi, Cilt: 1, no. 2146-0574, ss. 69-72.

HEKİM, Cavit (2013); Vergi Kaçakçılığı Suçları, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

HELPMEN, GROSSMAN (2002); Interest Groups and Trade Policy, Princeton Universty Press, Princeton and Oxford.

IŞIK, Gülcan (2006); Bir Baskı Grubu Olarak TÜSİAD'ın Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecindeki Rolünün Yazılı Basında Sunumu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.

İLHAN, Gökalp (2007); "Vergi Ödemeyi Etkileyen Ekonomik Faktörler", Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Mayıs.

İNAN, İ.H., GÜLBUÇUK, B. ERTUĞRUL, C. KANTÜRER, E. BARAN, E.A. ve DİLMEN, Ö. (2000); Türkiye'de Tarımda Kırsal Kesim Örgütlenmesi, Türkiye Ziraat Mühendisliği V. Teknik Kongresi, 17-21 Ocak, Ankara, ss. 145-176.

KAPANİ, Münci (1976); Kamu Hürriyetleri, A.Ü.H.F. Yayınlar No: 392, Yenilenmiş Baskı, Ankara.

KAPANİ, Münci (2003); Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınları, On Beşinci Basım, Eylül.

KARA Engin (2007); Türkiye'de Baskı Grupları ve TSK'nın Kamuoyu Oluşturmadaki Rolü ve Etkisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.

KARABULUT, Fatih (2012); Gelir Vergisi Kanunu'na Göre Gerçek Kişilerin Menkul Kıymetler İle Diğer Sermaye Piyasası Araçlarının Vergilendirilmesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

KARGI, Veli (2011); "Türkiye'de Vergi Aflarının Vergi Gelirlerine Etkisi", Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 13, ss. 101-115.

KAYA, Ayşe (2014); "Vergi Aflarının Vergi Gelirlerine Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Analiz", Maliye Dergisi, Sayı: 167, Temmuz-Aralık, ss. 184-199.

KAYADEMİR, İbrahim (2007); Baskı Grupları ve Bir Baskı Grubu Olan Ziraat Odalarının Tarım Politikalarına Etkisi, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Niğde.

KEANE, John (2004); Sivil Toplum ve Devlet Avrupa'da Yeni Yaklaşımlar, (Çevirenler: Levent Köker, Ahmet Çiğdem, Mehmet Küçük, Erkan Akın, Aksu Bora, Ayşe Nur), Yedikıta Yayınları.

KER, Müjde (1995); Dünya'da ve Türkiye'de Baskı Grupları, Lobicilik Faaliyetleri ve Halkla İlişkiler Açısından Önemi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

KESİKOĞLU, Ferdi (2011); Baskı ve Çıkar Gruplarının Ekonomi Politiği: Türkiye'de Sermaye Grupları ile Devlet Arasındaki İlişkilerin Ekonomik Analizi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.

KILAVUZ, Raci (2002); "Yönetsel Etik ve Halkın Yönetsel Etik Oluşumuna Etkileri", Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık, Cilt: 26, No: 2, ss. 255-266.

KILIÇASLAN, Emine (2008); Siyasal İletişim İdeoloji ve Medya İlişkisi, Kriter Yayınları.

KIŞLALI, Ahmet Taner (1987); Siyaset Bilimi, Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Yayınları, Ankara.

KIZILOT, Şükret (2016); "Sıfırlanan Tek Vergi Pırlantanın KDV'si Oldu", <http://www.hurriyet.com.tr/sifirlanan-tek-vergi-pirlantanin-kdv-si-oldu-10539057 2008>, 'Hürriyet Gazetesi' (29 Haziran 2016).

KİRMANOĞLU, Hülya (1994); "Türkiye'de Vergi Reformları, Siyasal İktidarlar ve İktisat Politikaları", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Cilt: 36, ss. 55-82.

KİTAPÇIOĞLU, Tülay (2013); "Baskı Grupları ve Demokrasi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 106, ss. 357-392.

KUMRULU, Ahmet (1988); "Türkiye'de Vergi Politikası Gelişmeleri: Karar Alma Süreci ve Sapmalar, 1950 – 1985", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 40, Sayı: 1-4, ss. 193-235.

KUŞ, Kerim (2008); Vergi Rekabeti – Vergi Cenneti İlişkisi: Maliye Politikası Üzerine Etkisi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2008.

KUZU, Burhan (1986); "Kamu Yönetiminde Baskı Gruplarının Rolü Ve Memleketimizdeki Duruma Kısa Bir Bakış", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 51, Sayı: 1-4, İstanbul, ss. 65-136.

MEYNAUD, Jean (1975); Politikada Baskı Grupları, (Çeviren: Tiryakioğlu Semih), Varlık Yayınevi, İstanbul.

MUSABALLI, Hakkı (1960); "Gelir Vergisinde Servet Beyanı", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Sayı 6, ss. 109-118.

MOORE, John L. (1999); Elections A to Z, Fitzroy Dearborn Publishers, Chicago.

NADAROĞLU, Halil (1985); Kamu Maliyesi Teorisi, Genişletilmiş, Gözden Geçirilmiş, 6. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul.

ÖZ, Ersan (2013); Akçay, Fatih; "Futbolcular Özelinde Sporcuların Vergilendirilmesi", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 300.

ÖZALP, Ali (2008); Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve Siyasal Bakımdan Önemi (Dernekler Denetçiliği Yeterlilik Tezi), İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı, Ankara.

ÖZDOĞAN, Onur (2013); "Gelir Vergisi Uyarınca Sporcu Gelirlerinin Vergilendirilmesi", http://www.turkhukuksitesi.com/makale_576.htm (05.02.2017).

ÖZER, Atilla (1996); "Baskı Gruplarının Gelişimi Sınıflandırılması ve Faaliyetleri", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 4, ss. 532-539.

ÖZTEKİN, Ali (2001); Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.

PINAR, Abuzer (2000); "Vergilemenin Siyasal İktisadı: Literatüre Bir Bakış", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 55, Sayı: 2, ss. 97-111.

ROSE, Richard (1976); The Problem of Party Government, Pelican Books, London.

SAVAŞ, Vural Fuat (1993); Anayasal İktisat, Takay Yayıncılık, İzmir.

SAMUELS, Warren J.; MERCURO Nicholas (2001); "Rant Kollama Teorisine Yönelik Bir Eleştiri" (Çeviren: Ahmet Burçin Yerelli), Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi, Sayı: 4, Yıl: 1, Ekim- Kasım-Aralık.

SİLAHTAROĞLU, Zeynep (2004); Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları ve Lobicilik Faaliyetleri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Topluluğu Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

ŞAAN, Ayşe (2008); Türkiye'de Vergi Kaçakçılığının Önlenmesinde Vergi Denetiminin Etkinliği, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Edirne.

ŞAHIM, Tarık (1994); Siyasi Katılım ve Baskı Grupları, Makro Ltd. Şti. Eğitim Yayınları, No:6, Ankara.

ŞAHİN, Kamil (2004); Baskı Grupları ve Bir Baskı Grubu Olarak Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

TAŞDAN, Kemalettin (2005); "Türkiye'nin Tarım Ürünleri Dış Ticaretinde Yoğunlaşma Eğilimleri", Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 4, ss. 115-120.

TAŞKIN, Yasemin (2010); "Vergi Aflarının Hukuki Niteliği ve Gerekçeleri", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 2, ss. 122-128.

TAVŞANCI, Aykut (2004); 1982 Anayasası'nda Merkezi ve Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkilerinin Kullanılması, Sınırları ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'nin Vergilendirme Yetkisi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.

TECİM, Burak Ali Han (2008); Kayıt Dışı Ekonomide Vergi ve Vergi Denetiminin Önemi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

TEMİZEL, Handan (2008); "Kamuoyu Kuramları ve Kamuoyu Oluşumunda Kitle İletişim Araçları", Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 15, ss. 127-146.

TEZCAN, Ali (2013); Türkiye'de Baskı Gruplarının Vergi Mevzuatının Oluşumuna Etkileri, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mali Hukuk Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Erzincan.

THOMAS, Cilve S.; HREBENAR, Ronald J. (1991); "Natıonalızation of Interest Groups and Lobbying ın the States", edited by Allan J. Cigler, Burdett A. Loomis, Interest Groups Politics 3. Baskı, Congressional Quarterly, Washington D.C..

TOPÇU, Adnan (2006); Siyasal Karar Alma Organları Üzerinde Çıkar ve Baskı Gruplarının Etkileri, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar.

TUNÇER, Mehmet; Arıman, Yasemin (2015); "Seçmenlerin Siyasi Tercihlerini Etkileyen Faktörler İçinde Verginin Yeri: Trabzon Örneği", TİSK Akademi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 19, ss. 154-175.

TURAN, İlter (1987); Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar, İstanbul, T.C. Belediye – İş Sendikası Genel Başkanlığı, Eğitim Yayınları: 6.

TURAN, İlter (1996); Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, Der Yayınları, 4. Basım, İstanbul.

TUŞ, Muhiddin (1995); "Osmanlı'da Baskı Gruplarının Rolü Üzerine Bir Deneme", Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, Sayı: 6, ss. 319-324.

TÜFEKÇİ, Ahmet Kürşat (2010); Geçmişten Günümüze Kadar Vergiye Karşı Bireysel ve Toplumsal Tepkiler, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Trabzon.

ULUATAM, Özhan (1990); "Enflasyon ve Vergileme", VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, Çeşitli Açılardan Vergileme ve Sorunları, ss. 17-32.

USTA, Tacettin; YEŞİLYURT, Türkan (2000); "Avukatların Vergi Mükellefiyeti", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 3, ss. 161-176.

UYSAL, Birkan (1998); Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No: 287, Aralık, Ankara.

ÜNLÜSOY, Emre (2006); Avrupa Birliği'nde Lobicilik: Sivil Toplum Uygulamaları Örneği (Olay İncelemesi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

VELİOĞLU, Mehmet (2009); Sivil Toplum Kuruluşlarının Demokrasi Üzerindeki Etkileri, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

YANIK, Murat (2001); Amerika'da Baskı Grupları http://docplayer.biz.tr/9024758-Amerika-da-baski-gruplari-murat-yanik-istanbul-universitesi-sosyal-bilimler-enstitusu-doktora-ogrencisi-istanbul-turkiye.html (16.02.2017).

YELMA, Ercan (2013); Türkiye'de Vergi Af Uygulamaları ve 6111 Sayılı Kanunun Mali Yönden Değerlendirilmesi, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mali Hukuk Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Erzincan.

YILMAZ, Hasan (2008); "Türkiye'de Tarım Politikalarının Demokratikleşmesi ve Alternatif Tarım Politikaları Oluşturulması Sürecinde Baskı Grupları Olarak Üretici Örgütleri", 2. Ulusal İktisat Kongresi / 20-22 Şubat.

YÜREKLİ, Sabahattin (1997); Bakanlar Kurulu'nun Vergilendirme Yetkisi, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Cilt: 1, Sayı: 2, Aralık, ss. 281-294..

İNTERNET KAYNAKLARI

http://yeminlimalimusavirlik.nedir.com/(26. 06. 2015).

http://www.turkcebilgi.com/lobi(16. 07. 2016).

http://www.anayasa.gen.tr/tuzuk-bilgi.htm(01.06.2015).

http://www.mevzuatdergisi.com/2003/09a/02.htm(01.06.2015).

http://www.anayasa.gen.tr/yonetmelik-bilgi.htm(01.06.2015).

Anayasa Mahkemesi Kararı.

http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a2e168e2-0239-484e-818a-8bbb7e7330fd?excludeGerekce=False&wordsOnly=False Resmi Gazete (22.07.2016).

Hürriyet Gazetesi (2011); <http://www.hurriyet.com.tr/tusiad-vergi-reformu-elzem-18985026> (16.03.2017).

Milliyet Gazetesi (2016); <http://www.milliyet.com.tr/ihracatciya-yeni-paket-geliyor/ekonomi/detay/2250850/default.htm> 24. 05. 2016 (29. 06. 2016).

Milliyet Gazetesi (2012); <http://www.milliyet.com.tr/boyner-vergi-reformu-elzem-oldu-ekonomi-1605634/> (16.03.2016).

Milliyet Gazetesi (2016); <http://www.milliyet.com.tr/mehmet-simsek-vergi-reformu/ekonomi/detay/2244084/default.htm> (16.03.2016).

Menkul Sermaye İradı Elde Edenler İçin Gelir Vergisi Beyanname Düzenleme Rehberi, Gelir İdaresi Başkanlığı, www.gib.gov.tr. 2016.

196 Seri No'lu Gelir Vergisi Genel Tebliği, Resmi Gazete No: 22593, 27/03/1996.