



Tuğrul KUDATGOBİLİK

İkinci yaşımızı doldururken...

TİSK bir sivil toplum kuruluşu olmakla birlikte, bir düşünce kuruluşu olma kimliğini de taşımaktadır. Nitekim bu kimliğinin bir özelliği gereği 2006 yılında **TİSK Akademi**'yi çıkarmaya başlamıştır. Dergimiz kısa bir sürede akademik çevrelerde geniş kabul görmüştür.

TİSK Akademi'nin uluslararası akademik çevrelerce de kabul görmesi, uluslararası veri tabanları ve endekslerce taranan dergiler içinde yer alması, temel amaçlarımızın başında gelmekteydi. **TİSK Akademi**, bu amaca uygun olarak henüz ikinci yılını doldurmuşken, Dünya'nın en büyük veri tabanları arasında yer alan EBSCOhost veri tabanına kabul edilmiştir. Ayrıca Dergimizin önümüzdeki üç ay içerisinde ULAKBİM (Ulusal

Akademik Ağ ve Bilgi Merkezi) veri tabanına girmiş olacağı haberini vermekten de mutluluk duymaktayım. Uluslararası endekslere girme hedefimiz, 2008 yılında da devam edecektir.

Henüz dördüncü sayımızda ulaştığımız nokta, **TİSK Akademi**'nin kuruluş ilkelerinin doğru belirlendiğini ve bu ilkeler çerçevesinde doğru bir yönetim anlayışına sahip olduğunu göstermektedir.

Dergimizin bugünlere gelmesinde emeği geçen Yayın Kurulu Üyelerimize, TİSK Genel Sekreteri ve Yazı İşleri Müdürümüz Bülent Pirlir'e, Editörümüz Prof. Dr. Ömer Faruk Çolak'a, yayın sekreteryası görevini üstlenen Sibel Tuğ ve Emel Çopur'a teşekkür ederim. En iyi dileklerle.

TİSK AKADEMİ

CİLT: 2 SAYI: 4

Sahibi

Türkiye İşveren Sendikaları
Konfederasyonu Adına
Tuğrul KUDATGOBİLİK

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Bülent PİRLER

Editör

Prof. Dr. Ömer Faruk ÇOLAK

Yayın Kurulu Sekreterleri

Emel ÇOPUR
Sibel TUĞ

İdare Yeri

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
Hoşdere Caddesi Reşat Nuri Sokak
No : 108 06540 Çankaya - ANKARA
Tel : (+90 312) 439 77 17 (pbx)
Faks :(+90 312) 439 75 92-93-94
Web : www.tisk.org.tr
E-posta : akademi@tisk.org.tr

Baskı Tarihi

30 Eylül 2007

Tasarım ve Baskı

AJANS-TÜRK BASIN ve BASIM A.Ş.
İstanbul Yolu 7. km. Necdet Evliyagil Cad. No: 24
Batıkent - ANKARA
Tel : (+90 312) 278 08 24 • Faks : (+90 312) 278 18 95

ISSN:1306-6757

Yayın İlkeleri

TİSK AKADEMİ, yılda iki kez Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından yayınlanan hakemli bir dergidir. Bu dergide yayınlanan makalelerin bilim ve dil bakımından sorumluluğu yazarlarına aittir. Dergide yayınlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz. Dergide yayınlanan makalelerin yayın hakkı Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'na aittir ve yayıncının izni olmadan hiçbir şekilde yeniden çoğaltılamaz.

DANIşMA KURULU

Prof. Dr. Asaf Savaş AKAT	Bilgi Üniversitesi
Prof. Dr. Teoman AKÜNAL	Koç Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf ALPER	Uludağ Üniversitesi
Prof. Dr. Tuğrul ARAT	Ankara Üniversitesi
Prof. Dr. Kadir ARICI	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Tankut CENTEL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Emin ÇARIKÇI	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk ÇOLAK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Münir EKONOMİ	İstanbul Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Hüsnü ERKAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Oğuz ESEN	İzmir Ekonomi Üniversitesi
Prof. Dr. Yüksel İNAN	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Muhteřem KAYNAK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Şükrü KIZILOT	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Orhan MORGİL	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Tamer MÜFTÜOĞLU	Başkent Üniversitesi
Prof. Dr. Selami SARGUT	Başkent Üniversitesi
Prof. Dr. Nur SERTER	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Polat SOYER	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Nurhan SÜRAL	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Sarper SÜZEK	Ankara Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi ŞAHLANAN	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Sübidey TOGAN	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Nahit TÖRE	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. İlter TURAN	Bilgi Üniversitesi
Prof. Dr. Sadi UZUNOĞLU	Trakya Üniversitesi

Alfabetik olarak soyadı sırasına göre düzenlenmiştir.

İÇİNDEKİLER

● Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne Emeğin Serüveni	
<i>Prof. Dr. Berin Ergin</i>	6
<i>İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi</i>	
● Avrupa Birliği’nde Sosyal İçerme Politikaları	
<i>Doç. Dr. Faruk Sapançalı</i>	56
<i>Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</i>	
● Avrupa Birliği Hukukunda İşverenin İşçilere Bilgi Verme ve Danışma Yükümlülüğü	
<i>Yrd. Doç. Dr. Ayşegül Kökkılınç Eraltuğ</i>	110
<i>Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi</i>	
● 5510 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi’nin İptal Kararı ve Çatırdayan Norm ve Standart Birliği	
<i>Yrd. Doç. Dr. Sayım Yorgun</i>	126
<i>Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</i>	
● Örgütlerde Üretkenlik Karşısı İş Davranışları: Belirleyicileri ve Önlenmesi	
<i>Arş. Gör. Dr. H. Şebnem Seçer / Arş. Gör. Dr. Barış Seçer</i>	146
<i>Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</i>	
● Ağ Ekonomisine Dönüşümde Rekabet Politikasında Yaşanan Değişim	
<i>Prof. Dr. Hüsnü Erkan</i>	176
<i>Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</i>	
<i>Dr. Abdulvahap Özcan</i>	
<i>Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</i>	
● Optimal Para Alanı Teorisi Çerçevesinde Avrupa Para Birliği’nin Değerlendirmesi	
<i>Yrd. Doç. Dr. Funda Çondur / Arş. Gör. Umut Evlimoğlu</i>	200
<i>Adnan Menderes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</i>	
● Üretici Fiyatlarından Tüketici Fiyatlarına Geçişkenliğin Farklı Yaklaşımlarla İncelenmesi: Türkiye Örneği	
<i>Saygın Şahinöz / Aslıhan Atabek Demirhan / Evren Erdoğan Coşar</i>	224
<i>TCMB Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü</i>	
● Borun Önemi ve Türkiye’de Bor	
<i>Yrd. Doç. Dr. A. Can Bakkalcı / Yrd. Doç. Dr. Ersan Öz</i>	248
<i>Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</i>	

ÖZET

Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne Emegın Serüveni

Emek insan ile iç içe girmiş sosyal boyutu olan bir fiildir. Emek, insan türündeki canlının toplumsallığının göstergesidir. İnsan, var olduğundan günümüze kadar yaşamak için emek sarf etmek durumundadır. İnsan, tarihi süreç içinde geçimini sağlamak için emegini üçüncü kişilere arz etmeye başlamıştır.

Emegin serüveninin bilinmesi çalışma hayatındaki işçi işveren ilişkilerinin geldiğı boyut ve olması gerekenin idraki açısından önemlidir. Ayrıca emegin, insana değer vermenin ve insan odaklı plan ve projelerin ekonomik amaçlardan üstün tutulması gerektiğı, insana yönelik olmayan, insanın refah ve mutluluğunu amaç edinmeyen girişimlerin toplumların sonunu hazırlayacağı, bu nedenle emegin toplumsallığı üzerinde durmak gerektiğı çalışmanın odak noktası olmuştur.

Bu çalışmada emegin sosyal boyutu ele alınmış ve bu kavramın Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyetin kurulduğu ve kırk yıllık bir dilim içindeki serüveni açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda Osmanlının insana ve emeğe karşı tutumu çeşitli belgeler belirtilerek yorumlanmış ve Osmanlının çöküş dönemindeki hazin durum ve emeğe karşı saygı ve değerin olmamasının etkileri açıklanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kurulma aşamasında ve kurulduğu yıllarda ve ilk kırk yılı kapsayan dönemde emeğı etkileyen olaylar ve yasal belgeler ve toplumsal hareketler incelenmeye çalışılmış ve emek hakkında özellikle Anayasa ve hükümet ve dünya politikası açısından gelişmelerin nedenleri ve emegin bulunduğu nokta açıklanmaya çalışılmıştır. Atatürk Türkiye’inde cumhuriyetin kurulmasından günümüze kadar olan serüvenin tümüne yer verilmemiştir.

Anahtar Kelimeler: *Emek, Çalışma, Mecelle, İzmir Kongresi, İstihdam, Dilaver Paşa, Osmanlı*

ABSTRACT

The Adventure of the “Work” from Ottoman Empire to the Republic of Turkey

“Work” having a sociological dimension as a process or an act cannot be consider separately from human being. “Work” is the main indicator of the socialization of human kind as a living creature. Human being should work for to survive and live in a suitable way preserving personal dignity and the honor. “Work” as the main concept of the life provides economical yield to survive. That’s why human being started to offer his/her “work” to the third persons. That’s how the importance of the “work” appeared and the concept becomes a very popular concerned topic of the historian’s sociologist and the jurists. Within the above mentioned context, several documents revised and interpreted the attitude of Ottoman Administration on the nation and the employees as well. And also it is mentioned that, the lack of respect to the “work” and workers, during the collapse years of the Ottoman Empire and the sad situation of employment which was one of the main reason of the decline of the Empire. The events which are influenced the employment relations and the “work” during the establishment of the Turkish Republic till the first 40 years are tried to explain with in the perspective of legal documents and social movements.

The aim of this study is not only to define the “work” as a concept, but by examining the adventure of the employee’s work from Ottoman Empire to Turkish Republic and so 40 years ahead, which may disclose for scientific interpretation. From the beginning of the establishment of Turkish Republic of Atatürk’s Turkey till to now concerning the whole period of adventure of the “work” did not took place in this study while since 1961 up today..

Keywords: *Work, Employment, Mecelle, İzmir Congress, Dilaver Pasha, Ottoman Empire*

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne Emegın Serüveni



Prof. Dr. Berin ERGİN



MEK KAVRAMI İLE İLGİLİ GENEL AÇIKLAMA

Emek güzel bir kavram olarak yabancı dillerde work- labour – travail- çalışma, insanın fiziki ve fikri çalışmasını, faaliyet göstermesini ifade etmek üzere kullanılmıştır. Bu kavramların kullanılmasında çalışma ve emegın önemi zihinlerde sorgulanmaya devam edecektir.

Emegın tanımını yapmak son derece güçtür. Çeşitli nitelikleri bulunmasından dolayı tüm niteliklerini içerecek bir tanım vermek mümkün olmasa da EMEK KAVRAMINI özetle:

“Bir eserin yaratılması veya bir amaca ulaşmak için, bir başka kişinin emir ve tali-

matı ile veya müstakil olarak özgür istek ile veya bir grup içinde, beden ve kafa gücü harcamak sureti ile girişilen ve bu fiil ve eylemler sonucu gerek çaba göstereni ve gerekse toplumu ilgilendiren sosyal ve ekonomik meta da teşkil edebilecek bir sonucu doğurabilecek ve bir zaman diliminde gerçekleşen ve özen gerektiren bir faaliyet olarak” tanımlayabiliriz.

Bilimsel bilgiye ulaşmak ve gelişmek için çalışmak gereklidir. Bilginin sonsuzluğu, yeni bilgiler için emek vermek ve çalışmak zorunludur. İnsanın varlık nedeni de budur. Bireyin insanlığını sürdürmek için çalışması zorunludur. İnsanın onurlu bir hayat yaşaması gerekir. İnsana özgü en önemli olgu onurlu olmaktır. Onurlu yaşamak çalışma ile mümkündür. Emek verilmeden, çalışmadan hiçbir amaca ulaşılmaz. Toplumun

ve bireyin gelişimi için çalışmanın gerekli olup emek sadece kol gücü ile çalışma olmayıp zihinsel çalışmayı da birlikte gerektirmektedir. Esasen emeğin fikri ve bedeni olarak ayrıştırılması gereksiz olup bu ayırım sosyal bir ayırmadan ziyade çalışma ilişkilerinde emir ve kumanda zincirinin belirlenmesi ve işlerin niteliğinin belirlenerek ücretlendirme yöntemi olarak esas alınmıştır. Ancak giderek bu nitelendirme bireyler arasında sınıf farkının doğmasına kadar varmıştır.

Bu çalışmada insan emeğinin sosyal boyutu ele alınmış ve emek kavramının Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne ve cumhuriyet döneminin sadece ilk yıllarına kadar olan serüveni açıklanmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet döneminin tümünü kapsayan bir emek serüveni ise ayrı bir incelemenin konusu yapılacağından bu konuya çalışmamızda yer vermemiş bulunmaktayız. Belirtmek gerekir ki emek kavramı son derece geniş bir kavram ve olgu olarak, tüm canlılar bağlamında da incelenmesi mümkün bir konudur. Emeğin serüvenini bilmek ve hatırdı tutmak emek ile ilgili kurumların yapılanmasında toplumun bu konuda kültürel aşamasının ne olduğunu ve kurumların temel taşlarının nerelere dayanması gerektiğinin bilinmesi açısından önemlidir. Toplumlara kendi kültür ve birikimine uygun olmayan kuralların sunulması ve dayatılması uygulanmak istenen yeni kurumların toplumun kültürel birikimine uymaması ve sonunda kurumların yozlaşmasına neden

olur. Bu açıdan yeniliklerin tarihsel birikime uygun ayarlama ve uyarlamalar ile yapılandırılması gereklidir. İşte bunların yapılabilmesi için toplumlar kendi tarihlerini ve geçmişlerini bilmek ve unutmamak durumundadırlar. Toplumlar kültürel birikimlerinden modernlik adına uzaklaştırıldıklarında yok olurlar ve hiçbir zaman en mükemmel kurum dahi o toplumda uygulama kabiliyeti bulamaz. Ancak geçmişi bilmek geçmişin kurallarını uygulamak olmayıp yenilikleri çağdaşlığı kültürünün içinde yoğurmak ve uyarlamaktır. Bu açıdan tarihsel sürecin bilinmesi her yapı için gereklidir.

İnsan dışındaki hareket edebilen ve hayvan grubu olarak adlandırdığımız canlıların faaliyetini ve yaşam süreçlerini değerlendirdiğimizde; yaşamak ve doğanın onlara verdiği görevi ifa etmek için kusursuz olarak ve hiçbir şekilde taviz vermeden ve mutasyona uğramadan milyonlarca yıldır doğa emekçisi olarak ve aynı zamanda insan varlığı ile de birlikte yaşayarak görev yapmakta ve doğalarının sınırlarını zorlayarak emek vermektedirler.

Dar anlamı ile ele aldığımız insan emeği ise, bir şeyin yaratılması, üretilmesi için insan beyninin ve bedeninin güç sarf etmesidir diye tanımlanabilir. Bu gücün kullanılması bir zamana, sabra ve mekâna ve imkana bağlıdır.

İnsan bilinçli olarak bir amaca ulaşmak için gerek doğada ve gerekse sosyal çevrede, gerek kendini ve gerekse çevresini

olumlu yönde geliştirmek için bir süreç içinde çaba gösterir. Çaba göstermek ve emeğini sunmak için imkân hazırlar, hazırlanan fırsatlardan yararlanarak emeğini üçüncü kişilerin ve toplumun ve kendisinin yararına kullanmak için gayret sarf eder. Bu insanlıktır. İnsan çalışmakla doğanın ege-
meni olur ve onun tutsaklığından kurtulma-ya çalışır.

Bu gayret ve emeğin arzı için fırsat her birey için eşit nitelikte olmasa da, tüm bireyler için duygu bağlamında aynı yapıya sahiptir. Herkes güzel verimli bir işi olmasını ve bu işinde istekle ve verimli olarak çalışmayı ve beğenilmeyi, takdir edilmeyi ve kendisinden vazgeçilmemesini, onuruna yaraşır bir çalışma içinde olmayı ve en önemlisi sömürülmemeyi arzu eder ve düşünür.

Çalışmanın özenli olması gerekmektedir. Çalışma için çaba sarf etmek, yorulmak ve meydana getirilecek nesne, amaç veya konu için özen göstermek gerekir. Maddi âlemden emek sarf eden emekçidir. Emekçi geçimini emeği ile sağlayan kişi olarak, toplumda üretimde bulunur ve bu emeğinin karşılığını da almayı ister. Çalışmanın bir karşılığının olması sosyal boyutta toplumun devamlılığını sağlar.

Toplumlar sürekliliklerini idame edebilmek için toplumu oluşturan bireylerin çaba göstermesine emek vermesine muhtaçtır. Toplumu oluşturan bireyler, çalışmaya ve geçimlerini sağlamaya muhtaçtırlar. Bunun

in bir emek ve uğraş gerekli olduğuna göre, emek ve emeğin karşılığının sağlanması konusundaki önem ve gereklilik ve kuralla bağlanma zorunluluğu sonsuza kadar sürecektir toplumsal bir konudur.

EMEĞ sadece çalışma ilişkisi içinde işgücünün sunulması olarak algılanmamak gerekir. Zira işverenler, kendi hesabına çalışanlar, ücretsiz çalışan aile bireyleri, yardım için sosyal yardım derneklerinde çalışanlar, toplumun hizmetinde ücretsiz çalışanlar, gönüllü çalışanlar, ülkesi yararına ülke korumasında çalışanların hepsi emek sarf etmektedir. Hepsinde bir amaç vardır. Öyleyse bu bağlamda emek amaç sonucudur.

Emeğin amaçsız ve emredici nitelikteki boyutu için de örnek vermek gerekirse: Esaret altında zorla çalışmayı, emir ve buyruk altında ister hukuka uygun ister hukuka aykırı bir işin yapılmasına zorlama gösterilebilir. Bu incelemede, emeğin bir karşılık beklentisi ile ve karşılık elde etmek amacı ile sarf edilmesi üzerinde yoğunlaşarak serüven açıklanmaya çalışılacaktır.

İnsanın özgür olabilmesi için emek sarfetmesi zorunludur. Emeğin olmadığı hiçbir yerde özgürlükten bahis olunamayacağını belleklerimize yerleştirmemiz gerekir.

İnsanın diğer canlılardan farkları üzerinde ayrıntılı olarak incelemeler yapılmış görüşleri sürülmüştür, buna göre insan zekâsı ve bilinci bir çaba göstermesini gerekli kılmaktadır. Bu çaba bireyin kendisinin, ai-

lesinin, yakınları, çevresi ve içinde yaşadığı toplum için en iyisini yapmak ve refahı sağlamak ve elde etmek için güç sarf etmesidir.

Birey bu bilinç ile emek vermesi, başka deyişle çalışması gerektiğini görmüş ve anlamıştır. Toplumların sürekliliği emeğe bağlıdır. Toplumdaki sosyal kurumların örneğin emeğin temsilinde yer alan sendikaların işçi örgütlerinin sürekliliği için keza yine emek gereklidir. Çaba sarf etmeden kurumların sürekliliği sağlanamaz.

Tarihi süreç içinde toplumların ileri veya geri olarak algılanmaları onların çalışma düzeyleri ile değerlendirilir. Demek ki çalışmak, emek, bir toplumun ilerlemesi için en birinci görevdir. İleri toplumlar çalışan ve üreten bireylerin oluşturduğu toplumlardır. Arzu edilen çağdaş düzeye ulaşabilmek, çağdaş aydın ve akılcı olabilmek için emek gerekir.

Çalışmayan, üretmeyen, emek sarf etmeyen, başka ulusların kurallarını uygulama zorunluluğunda olan veya seçimini bu yönde kullanan uluslar, yönetimler, yok olmayı mahkumdur.

Emek konusunda Türk halkının geçmişten itibaren yaşadığı ve muhatap kaldığı uygulama bağlamında üzerinde yaşadığımız coğrafyada kurulmuş, uzun yıllar iktidar olmuş Osmanlı İmparatorluğundan itibaren emek kavramını ve verilen değeri incelemek ve doğruları sunmak oldukça zordur. Emeğin manevi ve sosyal olgusuna ilişkin

bilimsel felsefi araştırmanın azlığı veya yetersizliği birçok kaynakta belirtilmiştir. Osmanlı da emeğin serüvenini daha ziyade ekonomistlerin ve tarihçilerin araştırmaları ve siyasi ve sosyal olguların etkileşiminin değerlendirilmesi ile anlamının mümkün olduğu görülmüştür. Tarihi seyir içinde çıkartılmış yasa örf adet, emirnameler vakayiname iz bulmada yardımcı olmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin üzerinde kurulu bulunduğu toprak parçasında daha önce kurulu olan Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki emek kavramını Devletin siyasi ve sosyal durumundan hareketle örf ve adet kuralları ve metinlerden hareketle işçi işveren ve çalışma ilişkileri bağlamında gözden geçirerek emeğin serüvenini izlemek mümkün olabilecektir.

Esasen Osmanlı döneminde yaşayan halkın bir bölümü yeni ve genç Türk Devletini kurduğunda, Osmanlı mevzuatının etkisi birdenbire yok olmamıştır. Bu nedenle Osmanlı anlayışı ve uygulamasının ne olduğunu bilmek bugünkü işçi ve işveren ilişkilerinin ve emeğin korunması için örgütlenmelerinin evrimini anlayabilmek için gereklidir.

Çalışma ve emek konusunda sermaye ve emek ilişkisinin kurallarının anlaşılabilmesi için kuralların olduğu sistemin belirlenmesi gerekir. Bu nedenle Osmanlı'nın devlet yapısını belirleyerek siyasal yapının çalışma ilişkisini nasıl değerlendirdiğini görmek yararlı olacaktır.

Osmanlı İmparatorluğu 1876 Kanuni Esasi'nin kabulüne kadar tek kişinin yönetimine dayanan Mutlak Monarşik bir devlet yapısı ile yönetilmiştir, buna İslami Monarşi de denmektedir. Bu idare biçimini kendine özgü bir sistem olarak belirlemek mümkündür.¹ 1876 Kanuni Esasi ile mutlak Monarşi yerine yine monarşi ve fakat Meşrutî Monarşi sisteminin uygulandığını görmekteyiz.

19. yy. yönetimde değişiklikleri getirmiş ve İmparatorluk'ta anayasal hareketler baş göstermiş ve 1839 da Tanzimat Fermanı'ndan sonra 1876 Kanuni Esasi'nin kabulü, ikinci meşrutiyet gibi olgular batının İmparatorluk üzerindeki zorlayıcı etkileri ile tek adamlık ve mutlak yönetim ilkesinin terk edilmesine neden olmuştur. Ancak bir farkla batıda siyasi değişimler, endüstri devriminin başlangıcı ve sanayileşme süreci içinde ortaya çıkan toplumsal hareketler sonucu olduğu ve sınıfsal bir mücadelenin sonucu olarak ortaya çıktığı halde, Osmanlı da bu hareketler sınıfsal bir nitelik taşımamıştır. Zira işçi ve işveren sınıfı bilinci yoktur henüz bu bilinç gelişmemiştir. Ancak, sınıfsal bir hareket söz konusu olmasa da, Osmanlı bir sınıf toplumdur. Özellikle de emekçi hakir görülen sınıfa mensuptur.

Osmanlı da, emeğin korunmasını da içeren hareketin dinamiği, batıda gerçekleşen yeni modelin, bir takım Osmanlı aydını ve orta sınıf insanının çökmekte olan bir devleti kurtarmak için sarf ettikleri çaba ile akılları erdiği kadar uygulamasına çalıştık-

ları bir model sonucudur. Batıdan aktarılan çarelerdir bunlar. Bu nedenle de bu anayasal hareketleri, içten gelmeyen ve bilinçlenmemiş bir topluma dışardan enjekte edilen yüzeysel ve sırf İmparatorluğu yaşatmaya yönelik uygulamalar olarak, değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

Başka deyişle, aydın kesimi oluşturan ve Osmanlı toprakları dışında eğitim almış ve dönemin aydınları olarak seçkinleri teşkil edenlerin toplumda gelişme ve değişikliklerin gerekliliğini görerek ve emek sarf ederek çalışmaları sonucu ve batıdan ithal edilen ve fakat kapitalist üretim biçiminin gelişmesi demek olmayan bir ideolojinin, üst yapıda oluşmasını sağladıklarını görüyoruz. İmparatorluk etkilenerek, bu aydın sınıfın öncülüğünde bir batılılaşma sürecine girmiştir. Çünkü devletin gücü gelişen kapitalist batı karşısında İslam âlimlerinin fetvaları düzeyinde kalarak son derece zayıflamış bulunmakta idi. Padişahın İslam alimi Fetvaları ile ülkeyi yönetebilmesinin güçlükleri ortada idi.

Osmanlı ile ilgili kurumları değerlendirirken, genel kural olan, her kurumun yaşadığı dönem içindeki koşullar bağlamında yorumlanması metoduna uygun olarak emek olgusunu incelemeye çalışacağız. Bu nedenle emeği, mutlak ve meşrutî monarşi yönetim biçimi içinde değerlendirmek gerekmektedir. Neden ve niçin sorgusu ancak

¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Timur Taner: *Osmanlı Çalışmaları, İlk Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine*, 3. Bası Ankara, 1998, s. 38 vd.

içinde bulunulan koşulların sınırları içinde yapılabilir. Monarşik ve teokratik olduğu da inkâr edilemeyecek² bir sistemde demokratik kuralların neden uygulanmadığının sorgulanması yapılamaz.

1) OSMANLI DÖNEMİ³

A) TARİHİ SÜREÇTE EMEĞİN GÖRÜNÜMÜ

Yukarıda açıklamalar bağlamında Osmanlı anlayışı ve uygulamasına göz gezdirerek emek konusundaki anlayışı değerlendirebiliriz.

Öncelikle belirtelim ki, Osmanlı İmparatorluğu'nun kurulduğu dönemleri anlatan yazılı kaynakların yokluğu veya çeşitli faraziyelerin bulunması kesin bir açıklama yapmamızı engellemektedir. Çünkü Osmanlının doğuşuna esas olan tarihi şartlarda bu oluşumun göçebe bir toplum ve aşiret ilişkisi ile açıklandığı kanısı yaygındır. Oysa bir takım kaynaklar Selçuklu İmparatorluğu ve Uç Beyliklerinin örf ve adetleri, başka deyişle ritüelleri bulunduğunu ve bunların katıyen göçebe olmadıkları, Uç Beyliklerinin aristokrat aileler tarafından oluşturulduğunu ve veraset yoluyla intikal eden bu beyliklerin, malikâneleri ve arazileri olduğunu, ırgat, işçi çalıştırdıkları açıklanmaktadır. Bu arazilerin içinde oturan Müslüman ve Hristiyan ahaliden vergi toplandığı ve ayrıca ticaret yapıldığı belirtilmektedir. Askerlerin, çiftçi ve kasabalı şehirli halk arasından para karşılığı tutulduğu, toplumda belirli iş bölümü bulunduğu anlaşılmakta-

dır. Aristokrat aileler yönetimde görev alarak herhangi bir aşiret ismi taşımamışlardır. Başka deyişle çağdaş anlamda olmasa da, işveren ve işçi ilişkisinin varlığı söz konusudur.

Nitekim yabancı araştırmacılar da erken Osmanlı için göçebe ve aşiret yapısına ilişkin kesin bir yazılı kanıt olmadığını, ancak düşünülebileceğini söylemektedir.⁴

Özetle açıklarsak, üst düzey kişi ve ailelerin (rical) en büyük görevi han, hamam, dükkân, işlek yollar, kervansaraylar yaptırmaktı. Hem kendilerinin sosyal yaşamı için gerekli olan ve hem de hükümlerinin

² Osmanlı Devleti'nin ilk kuruluş yıllarındaki zihniyet ve fülllerinin giderek din etkisinde fazlaca kaldığını görmezden gelemeyiz. Osmanlı'nın laik bir devlet olduğunu söylemeye varan yorum ve açıklamalar karşısında ve Osmanlı'nın hoşgörüsü olduğunu savunanlara katılmak mümkün değildir. Çünkü Osmanlı hoşgörüsü diğer dinlere karşı serbesti tanınmış olması pekte sanıldığı gibi değildir. Farklı dinlerden olanlardan yüklü miktarda vergi alınmakta ve onların bazı konularda serbesti içinde olmalarının bedeli karşılığı alınmakta idi. Osmanlı'nın bir din devleti olmadığı gerçekse de, monarşik ve teokratik sistemin iç içe olduğu Şeyhülislam fetvalarının kerametinin unutulmaması gerektiğini vurgulamak gerekmiştir. (ayrıca bkz. Osmanlı despotizmi açısından belgeli açıklamaların yer aldığı Yıldırım Ali: Osmanlı Engizisyonu, Ank. 2004. adlı eser)Timur T: a.g.e.,s. 32 vd.

³ Akdağ Mustafa: Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi, Cilt 1-2 İst. 1977, 1. c. S. 156 vd. 194 vd; Esin Pars: Türkiye'de İşveren Sendikacılığı, Ankara. 1974, s. 38 vd.; Ayrıca bkz. Ortaçağ Anadolu'sunda göçebeler ve kurulu devletleri oluşturan halklar ile ilgili bir çalışma Lindner Paul Rudi: Ortaçağ Anadolu'sunda Göçebeler ve Osmanlılar, çeviri, Ank.2000: Saymen F.H. İş Hukuku, İst. 1954 : Sulker Kemal: Türkiye'de İşçi Hareketleri İst.1976 3. Baskı.

⁴ Lindner P R: a.g.e., s. 32 vd, 160 vd.

göstergesi ve gücü için bu tür faaliyetlerde bulunmuşlardır. Bize kadar kalan eserlerden esasen bu anlaşılmaktadır. Bu nedenle göçebe kültürü hikâyesini genelleştirmek gerektiği kanısına varmış bulunmaktayız.

Osmanlı'da Selçuklular'dan gelen örf ve âdetin etkisi ile aristokrat kesim yönetimde hizmet veren ve yöneten zümre olmuştur. Özellikle askeri şeflerin hizmet usulündeki hiyerarşi ve yöntemleri tamamen Selçuklu geleneklerinin devamı olmuştur.

Esasen Osmanlının Doğu Bizans'ı alması ile ilhak edilen topraklarda daha özgür bir idare getirebilmesinin nedeni, yerleşik ve güçlü bir devlet düzeninin sonucu olarak görülmelidir. Bu topraklarda yaşayan Hristiyan ahalinin Avrupalı tacirler tarafından sömürülmesine son verilmesi, gayrimüslim açısından imtiyazsız hukuk sistemi uygulaması ve özellikle ekonomik ve sosyal yaşamda refah ve iş imkanı açısından fark gösterilmemesi, Hristiyan ahalî üzerinde Avrupalı Krallıkların uyguladığı köleliği ortadan kaldırması⁵, İtalyan kolonilerinin tezgahlarının ortadan kalkarak yerine, Türk-Osmanlı tüccarların geçmesi ekonomik hayatta bir canlılık meydana getirmiş sermaye ve emek ikilisinin varlığı yeni bir tüccar sınıfı yaratmıştır.

Ancak bu yeni sınıfın hâkimiyeti, başka deyişle sermayenin kullanılması ve emegün satın alınması işlemi Hristiyan ve Yahudi halkın elinde oluşmuştur. Çünkü yeni top-

raklarda yeni düzen için çaba ve Osmanlının yeni siyasi başarılarına koşma hırs ve arzusu, Balkan hâkimiyeti için odaklanma, Anadolu halkının kaderi ile baş başa bırakılmasına neden olmuş ve Anadolu halkı her zaman sıkıntı içinde kalmakta devam etmiş, ticaret yerine çiftçilik uğraş konuları olmuştur. Anadolu halkının her zaman sıkıntı içinde olduğu vakıası aynı şekilde Selçuklu döneminde de mevcuttu.⁶

Fetihler, gazilere iş sahası açarak bir kısım ferahlık getirmiştir. Ganimetlerin artması Anadolu halkına kazanç yolları açmıştır. Ancak Anadolu yönetimi bakımından siyasi kararlılık olduğunu söylemek mümkün değildir. Burada belirtelim ki, asker emekçilerin gelir elde etmesi için düzenlenen fetihler sonucunda gazilerin kendi belgelerine yatırımları ile ticaret başlamışsa da, vergiler halkın belini doğrultmasını engellemiştir. Özellikle Osmanlının parlak dönemlerinde Şeyhülislamın devletin kaderini ellerinde tutmaları ve dalkavuklukla-

⁵ Burada açıklanması gereken, Osmanlı'da kölelik ve cariye uygulamasının İmparatorluk döneminde saray için söz konusu olduğudur. Ancak bu, halkın köle olarak alınıp satılması şeklinde değil, ilhak olunan topraklarda ve ticaret yapılan ülkelerden ticaret bağlamında bir uygulama şeklinde gelişmiştir. Kölelik 1846'da tamamen yasaklanmışsa da fiilen köle gibi kullanılan insanların varlığı yabancı kaynaklarda açıklanmaktadır. Özellikle saray için Rusya'dan cariye getirtilmesi ticaretin bir parçası olarak görülmektedir. Yöneticilerin kölelerinin olduğu ve bunları sattıkları ve tersanede Afrikalı kölelerin çalıştırıldığı vakıaları hakkındaki açıklamalar için bkz. Timur T: a.g.e., s. 33 vd.

⁶ Akdağ M: a.g.e., s. 194 vd.

rı Osmanlının gerilemesine neden olan sebeplerden biri olarak emeğe değer verilmesini engellemiş ve emekçinin alt tabakada görülmesi Osmanlının sonunu hazırlayan hazin nedenlerden biri olmuştur.⁷

1453 ve sonrasında ticaret olmakla beraber üretim bağlamında kumaş ve hammadde ve erzak ticareti yapılabildiği görülmektedir. Bu ticaretin de Yahudi ve Ermeni vatandaşların elinde olması Anadolu halkının, başka deyişle Türk halkının yine yoksulluğunun devam ettiği ve çalışma yapabilecek ve gelir getirecek uğraşlarının olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Tarım ülkesi niteliğinde olan Osmanlı Devleti, Anadolu'da üretimi çiftçiler marifeti ile gerçekleştirmekte ve bunlar emekçi sınıfı teşkil etmekte idi.

Sınıfsal bölünmenin bariz olduğu Osmanlı da devlet, toplumu biçimlendirerek sınıfsal ayrışım gerçekleştirmiştir. Başka deyişle Devlet, sınıf farkını yaratmış ve tarımla uğraşanlar emekçi grup olarak belirginleşmiştir. Emeğin serüvenini yorumlarken, önemli bir konu Osmanlı da doğal kaynakların mülkiyetinin devletin elinde olduğunu belirtmek gerekir. Toprak mülkiyetini biçimlendirmek için devrim üstüne devrim geçiren batı âleminde sorun olan toprak mülkiyeti 16. yüzyılın sonuna kadar Osmanlı Devleti'nin elinde tuttuğu güç olarak toplumu yönetmiştir.

Devlet, toplumu yönetirken üç fonksiyonel bölüme ayırarak yönetmiştir. Askerler,

Şehirliler ve Köylüler. Bu üç sınıfın sınırları iktisaden, kanun ve fermanlar ile çizilmiştir. Bunların dışında bir de Mürtezika sınıfı vardır.

Osmanlı'da devlet ideolojisinin temelinde adalet fikri vardır diye açıklanırsa da Osmanlı'da Mülk ve Devlet - Asker ve Devlet Adamı odaklı yapılanma bağlamında, hakkaniyet anlayışı ile adaletin gerçekleştiğini söylemek ve bunu da zulüm kavramı ile birlikte değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Zira Devlet halk ilişkilerinde, **asker** olmadan **devlet** ve **mülk** olmadan **devlet** olmamaktaydı, Devlet adamı da mal ile belirginleşir, mal da reayadan elde edilirdi⁸. Reayanın durumunun da adalet ile düzenlendiği belirtilmektedir. Bu ilişki içinde devlet - halk ikilisinin ilişkisinin nasıl düzenlenmiş olabileceği ve emeğin nasıl değerlendirildiği soru işaretidir.

a) Askeri Sınıf

Bu sınıfla kast olunan memur statüsündeki kişilerdir. Bu sınıfın görevi devlet hizmetinde olmaktır. Siyasi gücü fetihler üzerine kurulmuş Osmanlı'da ORDU çok önemli bir kurum olarak toplumun ekonomik hayatını da çok yakından etkileyen bir kurum olmuştur. Asker sınıf, Devlete emeğini sunmak karşılığında farklı adlarla gelir alırlar-

⁷ Bkz. Yıldırım A: a.g.e., s 32 vd,50 vd,107 vd. Osmanlı Engizisyonu hakkındaki bilimsel ve belgeli açıklamaları.

⁸ Tanör Bülent: Osmanlı -Türk Anayasal Gelişmeler,14. b İst. 2006.,s 26 vd.

dı.⁹ İstanbul'un alınmasına kadar olan dönemde asker olarak verilen hizmet karşılığında hazineden nakit para ödenmekte idi. Başka deyişle bu grup, emekleri karşılığında bedel alırlardı. Askerin görevi (tımara erbabının) görevli oldukları yerlerde dirliği korumaktı. Bunların faaliyet ve çalışmalarını da emegün sunumu olarak nitelemekteyiz. Ancak bu çalışmada sınıf farkı olduğu açıktır.

b) Şehirli¹⁰

Bu sınıf asker sınıfı dışında kalan diğer halk REAYA olarak adlandırılmış olmakla beraber bu halkda KÖYLÜ ve ŞEHİRLİ olarak ikiye ayrılmıştır. Şehirlerde yaşayanlar gelirlerini ticaret yaparak iş hayatının olanaklarından elde etmekte idiler. Başka deyişle Devlet ile aralarında akdi bir ilişkiye dayanan gelir elde etme durumu yoktur. Devlete bağımlı değillerdir. Yaptıkları işe göre ırgat, amele çalıştırabilirler, kendileri de işlerinde çalışırlardı.

Devlet, asker ve köylüleri kendisinin sözleşmeli işçileri gibi denetimi altına alarak bağlayıp çalıştırdığı halde, şehirlerde olanların işlerine karışmıyordu. Ancak şehirli-lerin ekonomik faaliyetleri bakımından Devlet kuralları koymamış ise de, bunların faaliyetlerinden kaynaklanan gelirlerden Devlet hazinesine payını almaktan da geri kalmamıştır. Pazarların kontrolü asayişin sağlanması adaletin yürütülmesi gibi hükümete ilişkin görevleri yerine getirmek adına vergi almakta idi. Ayrıca ticaretin serbest ol-

ması devletin müdahalesinin olmadığı anlamında değildi. Devlet her zaman patron olarak gücünü hissettirmiştir.

Şehirli sınıf emegün ile çalışarak ancak yaşamış ve çok zengin olamamıştır. Çünkü zengin olabilmek için öncelikle asker olmak ve vakıf kurmak gerekliydi. Şehirli sınıf, bağ bahçesi için çeşitli vergiler ödemiştir. Bunun bir tür kira olduğu da söylenebilir. Bu grup ufak ölçekli zanaat ile uğraşmış ve aile içi ekonomi diyeceğimiz üretimde bulunarak geçimini sağlamıştır. Asker olup emekli olan ve şehre yerleşerek şehirli sıfatını kazananlar ekonomik açıdan daha üst düzeyde yaşamışlardır.

⁹ Akdağ M.: a.g.e., c II s. 114 vd. Devlet yönetiminde fonksiyonel ayrışmanın birinci sırasında yer alan askerler bugünkü anlamı ile memurlar statüsünde idiler, hizmetleri karşılığında hazineden nakit para veya devletin halktan olan alacaklarının toplatılmasında görev verilmek sureti ile buradan elde edilenden ödenmekteydi. Buna DİRLİK (TİMAR) denmekte idi. Maliye hazinesinden ödenen paraya da ULUFE denmekte idi. Ulema ve medrese mensuplarının hazine veya vakıflardan aldıkları gündeliklere VAZİFE veya CİHET denmekte idi. DİRLİK yoluyla ücretlerini alanların ki buna sadrazamdan, askerine kadar olanlar dahil olabilmekteydi, bunlar Devletin çiftçiye vermeyip kendi elinde tuttuğu HASSA ÇİFTLİKLERİNİ ekip biçerek kendi öz ihtiyaçları için üretim de yapabilmekte idiler. Bu faaliyet vergi kapsamı dışında kalmıştır. Büyük karlar sağlamışlardır. Özellikle hayvancılık yapılmıştır, öyle ki çiftçinin tarlasına, köy otağına bu hayvanların girerek büyük zararlar vermesi sebebiyle tarım ürünü zarar görmüş ve yakınmalar olmuştur. Reaya yanı halk ile aralarında davalar olmuş ve bu davalarda dahi asker sınıf reayadan ayrı bir imtiyaza sahip olarak ihtilaflar çözülmüştür.

¹⁰ Akdağ M.: a.g.e., cII, s. 119 vd.

c)Çiftçi¹¹

Osmanlı da toprak ve doğal kaynaklar Devletin mülkü olduğu için toplum bireyle-ri bu doğal sermayenin işletilmesinde kol gücü olarak görülmüş ve köyde yaşayanlar ekonomik işletmelerde kullanılan emekçi kabul edilip, köylü sınıfı olarak ayrıştırılmıştır. Çiftçi köylü, miri topraklar üzerinde bir iki dönüm yeri kendi işletebilmekte ve diğer yerlerde tarım üretimini devletin mülkü üzerinde yapmakta idi. Bu üretim de devlet içinde kendine yeten miktarın üzerindeki devlete verme durumundaydı.

Devletin doğal sermayesini işletmek için gereksinimi olan kol gücünü çiftçi dediğimiz halk yığınları sağlamakta idi. Bunlar devletin yarıcısı icarcısı olarak yaşamlarını sürdürmüşlerdir. Bu ilişkide, Devletin toprak ağası olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Toprağın sahibi Devlet olunca Avrupa'daki gibi derebeyi gibi bir sınıf ortaya çıkmamıştır. Köylü emeğini arz eden, devlet ise tohum ve gerekli koşum ve hayvanları veren taraf olarak yarıcılık biçiminde bir ilişki içinde Anadolu halkının çilesi sürüp gitmiştir. Köylü emeğinin karşılığında, Devletin payını ödedikten sonra kalan kısımda tasarruf edebilmekte idi. Başka deyişle reayadan olan köylüler emekçi grup içinde olarak sermaye birikimi yapmasının mümkün olmadığı bir sistem içinde varlıklarını sürdürmüştür.

d) Mürtezika Sınıfı (Kanaatkâr işsiz güçsüz)¹²

Yukarıda belirtmeye çalıştığımız sınıflar, emek sarf eden sınıflar olarak Devlet ile aralarında hizmet vermenin veya hizmet üretmenin sebep olduğu ilişki içinde olmuşlardır.

Mürtezika sınıfı ise bu gruplarda açıklanan niteliklere sahip olmayan ve topluma hiçbir olumlu katkısı olmayan hiçbir emek üretmeyen, rızk ile geçinen emeksiz yiyiciler grubudurlar.

Bu grup şehirlerde oturan ve Sultanın manevi itibarını göstermek için beslenen gruptur. Bunların kendi güçleri ve emekleri ile kendilerine bakma becerisi olmayan ve yardıma muhtaç olanlar olarak görmek insan-cıl bir görüş olmakla beraber, bu kitle bazı gösterişler için genişletilmiş ve binlerce kişiye karşılıksız maddi imkân sağlanmıştır. Hazinesinden yardım almayı alışkanlık haline getiren bu tembeller sınıfı, emeksiz geçinen grup giderek artmış ve hazine bu nedenle son derece zor duruma düşmüştür. Mürtezika ile Devlet arasında sorunlar yaşanmış ve davalar görülmüştür.

Mürtezika sınıfı değerlendirildiğinde, bunların emek sarflarının sadece kendilerine sunulması almak için bir yerde toplanmak ve istedikleri kadar yardım yapılmayınca da kazan kaldırmak gibi hareketleri olduğundan, bunların fiillerini emek sarfı olarak nitelenmek emeğin temel prensibine ve unsurlarına aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca top-

¹¹ Akdağ M. a.g.e., c II, s. 123 vd.

¹² *Ibid*, s. 128 vd.

lumda bu tür bir sınıfın oluşturulması son derece yanlış olup, bireyi çalışmaktan ve geçimini sağlamak için emek sarf etmekten uzaklaştırmaya yönelik olmuştur. Aynı şekilde günümüzde de karşılıksız yardım niteliğinde olmak üzere muhtaçlara yönelik yardımların da gerçek muhtaç güçsüz ve bir başkasının desteği olmaksızın yaşama ve çalışma becerisi olmayanların dışında da menfaat sağlamayı adet haline getiren insan grupları yaratma yoluna gidilmiştir. Bu toplumu çalışmaktan uzaklaştıran ve tembelliğe alıştıran bir fiil olarak sosyal yardımların hedefinin ve amacının çarpıtılmaması, gerek insanın insan olma değerini etkilediğinden ve gerekse ulusun sürekliliğini ve gücünü etkileyeceğinden yanlıştır. Bireyin geçimini sağlaması için asgari imkanlarını kullanabilmesine olanak tanımak ve onu emek sarf etmeye yönlendirmek sosyal devletin görevidir. Güçlü ve özgür toplum ancak bu şekilde oluşturulabilir. Düşünen, beceri geliştiren, üretimde bulunabilen toplumlar başarılı ve zengin olabilir. Bu nedenle sırf gösteriş olsun diye yaratılmış Osmanlı'daki mürtezika sınıfının günümüz olaylarına benzerliği açısından sosyal yardım niteliğindeki alışkanlıkların dozunun çok iyi ayarlanması gerektiği açıktır.

B) OSMANLI DA EKONOMİ VE EMEK¹³

Osmanlı İmparatorluğu tarım ülkesi olarak 16. yüzyılda kendine yetecek kadar üretim yapmış ve 18. yüzyıldan itibaren hızla

gelişen ekonomik ve sosyal gelişmeye sanayi devrimine kapalı kalmış ve dinin etkisi ile medeniyetin getirdiği yeniliklerin bir çoğunu günah saydığı için gerileme dönemine girmiş ve sonunda Dünya devletlerinin amacı doğrultusunda parçalanmış bir imparatorluktur. Bu İmparatorluk'ta emek sermaye ilişkileri çok boyutludur. İmparatorluk etnik olarak, Hristiyan ve/veya gayrimüslim unsurların Türk toplumu ile birlikte yaşadığı, adetlerin birbirinden etkilendiği yapıdadır. Şehirlerde yaşayan gayrimüslimler Osmanlının ekonomik düzenini etkilemişlerdir.

Esasen, Türkler Anadolu'ya geldiklerinde sosyal ve ekonomik hayatın kuruluşunda temel görevi bu toprakların o tarihlerde sahibi olan yerlileri ve yaşayanları görmüşlerdir.¹⁴ Gayrimüslimlerin konut, iş yeri, tarım alanları gibi emlakları Türklere geçmiş ve onların stilinde yaşamaya ve çalışmaya devam olunmuştur. Özellikle dokumacılık, maden işçiliği, madeni eşya yapımı, inşaat yapımı gayrimüslimlerin faaliyette bulundukları alanlar olarak Anadolu'nun Türk yurdu olmasından sonra da devam etmiştir.

Anadolu'ya gelen Türkler yerleşik halkın zanaat ve üretimlerinin değerlendirilmesine de neden olmuş ve ticaret gelişmiştir. Tüm

¹³ Akdağ M: *a.g.e.cilt II. s. 156 vd, 194 vd,*

¹⁴ Ergin Berin: *Turkey at the Crossroads: Interpretation of Women Rights Within the Concept of Human Rights, Prof. Dr. Sevin Toluner'e Armağan, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Yıl 24, sayı 1-2/2004, s.418 vd.*

halk iç içe yaşayarak çeşitli akınlar nedeniyle harap haldeki ve bakımsız ve hatta Avrupa'nın ortaçağ görüntüsü benzeri olan Anadolu şehirleri ve tarım alanları canlanmış ve Türk toplumu esasen bildiği hayvancılık ve tarım konusunda faaliyet göstererek, yerleşik düzende çalışmayı sürdürmüştür. Başka deyişle yeni vatanda emekle yaşam düzeyi iyileştirmeye çalışılmıştır. Gerek Türkler kendi bilgileri ve gerekse yerleşik düzendeki uygulamalar birbiri ile kaynaştırılarak yeni bir üretim ve yaşam biçimi elde edilmiştir. Türkler uzun bir süre gayrimüslimlere çıraklık yaparak iş öğrenmiş, emeklerini vermişlerdir. Ancak yayla hayvancılığı, zirai işletmecilik gibi Türklere has işlerde ekonomik işletmenin Türklerin elinde olduğunu ve bu konuda gayrimüslim halk ve Anadolu yerlisinin Türklere etkisinin olmadığını görüyoruz. Bu da tarım ve hayvancılıkta çalışmanın Türk toplumunun elinde olduğunu göstermektedir.

Anadolu'daki topluluğun etnik niteliği, toplumun sosyal ve ekonomik yapısını etkilemiştir. Türk gruplar Türkmenlerden, Kafkaslar, Asya, İran kökenli ve askerlerden oluştuğunu ve kültürünün İslam –Türk –İran karması ve ekonomik olarak da Türkmen yayla işletmesinin hakim olduğunu ve buna yerli ekonomik usullerin de katkısı olduğu anlaşılmaktadır.

Anadolu yaylalarını Türkmenler doldurmak sureti ile kendi alıştıkları tarım ve hayvancılığı yaparak geçimlerini sağlamışlardır. Bir süre sonra asker niteliğinde olanlar

da askerliği bırakarak şehir yaşamını tercih etmişler ve ele geçirilen yeni şehirlerde akıncılar şehir sakini olmayı tercih etmişler, böylece yerleşik düzene geçilerek askerlik yerine zanaat ve tarım yapma öne geçmiştir. Türkmenler ve yerli ahali ve gayrimüslim halklar arasında ticaret ilişkileri sürüp gitmiştir.¹⁵

Edirne'nin alınmasını takiben de başşehir Bursa dan Edirne'ye taşınmış ancak her iki şehir Osmanlı yönetiminde önemini hiç yitirmemiş ve iki başşehir gibi kalmıştır. Bunun sonucu olarak da birbirleri ile her türlü rekabetin yapıldığı iki şehir oluşmuştur.

Anadolu'dan Türk asilzadeleri bu şehirlere göç etmiş ve sermayeleri ile ekonomik açıdan bu şehirlerin faaliyetini arttırmıştır. Daha sonra İstanbul'un alınması ile başşehir İstanbul olmuş ve Osmanlının gerek siyaset ve gerekse ekonomisinde ve kültürün-

¹⁵ Anadolu ve Trakya'da yerleşik halkın meydana getirdiği ilişkilerin ticaret hayatı ve çalışma hayatında yazılı olmayan kurallara göre sürmesi bağlamında ilişkilerin nasıl olduğuna bakmak gerekir. Şöyle ki; Gayrimüslim halk daha ziyade sanayi faaliyetinde bulunmuş ve şehir içi ticarete itibar etmiştir. Türkler ise daha ziyade emlak sahibi olmaya önem vermişler ve çiftçilik yaparak hayatlarını idame ettirmişlerdir. Osmanlının ilk devirlerinde Orhan zamanında devlet merkezinin Bursa yapılması buranın göç almasına neden olmuş ve Osmanlının başkentinde bir şehir topluluğu oluşmuş bu nedenle de ticaret canlanmıştır. Tekkeler, imaretler, cami, medrese ve diğer genel kurumların kurulması şehri kalabalıklaştırmış ve Esnaf-Ahi teşkilatı ve Gedikler sağlam ve ahlaki değerleri içeren meslek temellerinin öğretilmesinde önemli kurumlar olmuşlardır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Güvenç Bozkurt:Türk Kimliği. 8.bası, İstanbul, 2005, s. 150 vd.

de yaşam biçiminde önemli sosyal ve siyasi değişiklikler olmuştur.¹⁶

Osmanlı'da görev ve çalışma daha ziyade devletin yönetilmesi ve ordunun geliştirilmesi ve yetiştirilmesi çalışmaları bağlamında olmuştur. Osmanlı aristokrasisi de imar alanında faaliyet göstermeyi tercih etmiştir. Bu çalışma sonucunda emekçi grup ile aristokrat işverenler arasında ilişkiler örf ve âdete göre gelişmiştir.

Örf ve adet toplumdaki etnik yapılanma göre emeği, emekçiyi ve ücretlendirmeyi etkilemiştir. Toplumun yazılı olmayan gelenekleri, Türk ve Müslüman adetler birlikte değerlendirildiğinde, Türkler çalışmalarında, emeğin arzında, usta, çırak, kalfa, veya aile bireyleri içinde veya diğer bireylerin de katılımı ile topluca çalıştıklarını ve emek verilen bir ilişki içinde işin görülmesi ve üretimi bu yoldan almayı gerçekleştirmiştir. Birbirlerine yardım etmek veya yardım talep edenin, yardım edenlere hakkını ödemesi gibi bir yapılanma içinde çalışmanın yürütüldüğünü görmekteyiz.

XIII. yy. dan XX. yy. kadar Anadolu'da yerleşim birimlerde esnaf ve zanaatkâr kuruluşları vardır. Batıdan farklı olarak ticaret sınıfının yerine esnaf loncaları bulunmaktaydı. Bunlar işçi veya emekçi yetiştirme konusunda yetkin ve önemli bir kurum olma geleneğini sürdürmüştür. Şehirlerde, diğer yerlerden farklı bir şekilde Ahi birliklerinin varlığı çırak kalfa usta ilişkisinin gerçekleşmesini sağlamıştır.

Çırak, kalfa ve usta yetiştirilmesinde Ahilik ile başlayan kurum XVIII. yy. dan itibaren Gediklere dönüşmüş ve Lonca örgütlenmesi biçimi olarak devam etmiştir.

Ahilik kurumu sadece usta, kalfa, çırak konusunda önemli bir kurum değil, aynı zamanda Anadolu'nun Türkleşmesinde çok ciddi rol oynamıştır. Kelime olarak birader kardeş anlamına gelen AHİ kelimesi aynı zamanda cömertlik, yiğitlik (fütüvvet) örgütü olarak temiz kalpli, yiğit, iyi ahlaklı gençlerin yetişmesini sağlamıştır. Bu kurumun amacı günlük kazançlarından yiyecek ve ihtiyaçlarını sağladıktan sonra geri kalan ile hayır işleri yaparak yardımlaşma ve dayanışma, güvenlik ve barışın sağlanmasında öncülük etmişlerdir. Ahilik iş ile eğitimin birleştiği ve esnaf örgütü olarak belirlenmiş bir kurum olup, Osmanlı'nın

16 Devlet yönetimine önem verildiği ve yetkin kişilere görev verilmesi geleneğinde kölelikten dahi yükselen bir saray hizmetlisinin geleneklere aykırı olarak vezirlik verilebildiği, beylerbeyi yetkileri ile ordunun başına getirilmesi gibi alışılmadık uygulamalar görülmüştür. Orhan'dan başlayarak bu tür yetkiler ile donatılanlar olduğu gibi II. Murat'ın da saray görevlilerini yetkilendirdiği adet olmuştur. Bunun nedeni saltanat kavgalarının önlenmesi olarak yorumlanabilir. Yetki verilen kişilerin hanedandan olmaması bazı tehlikelerin bertaraf edilmesini mümkün kılmuştur. Ancak Anadolu Türk halkı Türk olmayan unsurların yönetimde yüksek mevkilere gelmesine aldırmaşıya da bir süre sonra Devlet ile halkın arasının çok açıldığı ve birbirinden kopuk yaşandığı da bir gerçektir. Türk'e değer verilmemiş ve ırgat olarak kalması için elden gelen yapılmış, okullara alınmamıştır. Osmanlı'da 15. yy dan itibaren yönetenler ve teba olarak iki sınıf yaratılmıştır. Osmanlı ve Türk ayırımı yapıldığı, yabancı araştırmacılar tarafından da kaleme alınmıştır. (Bu konuda bkz: Lindner P R:a.g.e., s. 81,87 vd.)

merkezi hâkimiyetinin gelişmesi ile bu kurumlar zayıflamış ve sıradan esnaf loncalarına dönmüştür.¹⁷

Bilindiği gibi Loncalar Ortaçağ esnaf ve sanatkârlarının meslek kuruluşları olarak çırak kalfa ve usta sınıflanmasına dayanan bir hiyerarşi içinde olan kurumlardır. Meslek gruplarının mutlaka Lonca hiyerarşisi içinde oluşması gerekmiştir. Loncalar ortaçağın vazgeçilmez kurumu olarak meslek ve sanatın öğretilmesinde rol oynayarak emekçinin gelişmesi ve nitelik kazanmasını mümkün kılan bir örgüttür.

İlk dönemlerde Osmanlı'da esnaf sınıfı, usta ve yanında çalışan çırakları ile hoca talebe ilişkisi içinde gelişmiştir. Esnafı da ikiye ayırmak gerekmektedir. Üretici ve toptancı faaliyeti olarak rolleri bulunmakta idi. Bunların kendi lonca dediğimiz meslek kuruluşları vardı. Malın üreticiye kadar gelmesi üreticiden tüketiciye kadar gitmesinde arada bulunan diğer kademeler de bulunmakta idi. Bunlar komisyoncular, taşıyıcılar, toptancı tüccarları ve kredi işlerinde faaliyet gösterenler gibiydi. Genelde kredi işlerinin Yahudilerin elinde olduğunu görüyoruz. Türk esnaf loncalarının ortaçağ kurallarına bağlı kalması pazar sistemindeki gelişmeyi yakalayamaması ve bu loncaların bir çeşit tarikat- ocak disiplini içinde gelişmesi ve en önemlisi ustaların çırakları yetiştirmede, meslek öğretmede, bir sanatı öğretmede kıskançlık duymaları, zanaat ve ticaret alanında kaliteli işçi ve usta yetiştirmesi, Osmanlının rekabet gücünü azaltmış

ve dışa bağımlı hale getirerek Türk şehirlerinde ticaret hayatını söndürmüş ve yerli malın üretimini yok dereceye indirmiştir.¹⁸ Kapitalizmin gelişmesi ve sanayi devriminin gelmesi ile emek ve sermaye ilişkisi yeni boyutlara taşınmıştır. Osmanlı bu dönemde ortaçağ kurumunun uygulamasına devam etmekle sanayi devrimini yakalayamamıştır. Özellikle kapitülasyonların varlığı da Osmanlının ekonomisinin çökmesine ve halkın sefaletine neden olmuştur.

Bu arada toplum üzerinde etkin bir kurum dinin baskısı ve Şeyhülislamın marifeti ile ülkenin yönetilmesine varan uygulamaların etkisi olduğundan, dini kuralların hâkimiyeti bağlamında emekçi hakkında İslam âlimlerinin olaya bakış açısının ne olduğunu görelim.

İslamiyet açısından Müslüman kesimde emek olgusu ilginç bir şekilde yorumlanmıştır. İslam dininde iş ve meslek sahibi olmak ve ailenin rızkını sağlamak için çalışma cihat olarak kabul edilmiştir. Çalışmak ibadet olarak kabul ve sevap kazandırıcı nitelikte yorumlanmıştır. İslam Hukukunda çalışma ve kazanmanın hem hak ve hem de vazife olduğu belirtilmekte ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında da gerek 1961 Anayasasında 42. madde ve gerekse 1982

¹⁷ Güvenç B: a.g.e., s. 154 vd.; Çağatay Neşet: *Ahlakla Sanatın Bütünleştiği Türk Kurumu Ahilik Nedir? Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu Yayını No 40*, s. 5 vd.

¹⁸ Akdağ M: a.g.e., s. 218 vd.

Anayasasının 49. maddesinin başlığının¹⁹ “Çalışma Hakkı ve Ödevi” olarak belirtilmiş bulunması İslam Hukuku ile benzeştiği şekilde yorumlanmaktadır. İslam’da işin meşru olması aranmıştır, halkın zaruri ihtiyaçlarını karşılayan işyerinde işçilerin gerektiğinde işi bırakmamaları için zorlama yapılacağı dahi gelenektir. Çalışma ve iş üretme ve adam kullanma konularında İslam örf ve âdetindeki serbesti kuralı ışığında emegün değerlendirilmesi ve düzenlenmesi yapılmıştır. Buna Osmanlı devlet yönetimi ve hükümlerliliğini da eklediğimizde emek ve emekçi/ işçi için uygulanacak kuralların niteliği kendiliğinden ortaya çıkacaktır.

Tarım ve çiftçilik konusu, devletin önemle üzerinde askeri nedenlerle durduğu vazgeçilmez olarak görülen bir alandır. Tarım üretimi ve gelirleri ekonomik meta olarak devlet ile vatandaş arasındaki vazgeçilmez bir ilişkidir. Toprak mülkiyeti Devletin, üretmek ve çalışmak da halkın görevidir, üretimden devletin alacağı vardır, devlete vergi verilmesi gerekir, bu bağlamda emegün değerlendirmesi dahi düşünülemez. İnsan emegünün bir değerinin olmadığı bir anlayış içinde sürüp giden uygulamanın varlığı karşısında ne emegün ve ne de insanın Osmanlı’da değerinin olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Belirtelim ki, Osmanlı’da Devlet ve Halk ilişkileri her zaman kötü olmuştur. Adalet, güvenlik kavramları son derece zayıftır. Olumsuzluk hâkimdir. Anadolu çiftçisi, köylüsü (reaya) para darlığı ve üretim dü-

şüklüğü içindedir, usulsüz ve keyfi vergiler halkı bezdirmiştir. Hatta üretim fazlasına görevliler el koyduklarından halk kendine yeter miktarda üretim yapmayı yeğlemiştir. Yöneticiler ki, yöneticileri de kendi içlerinde farklı statü ve hiyerarşi içinde düşünmek gerekmektedir, bunlar; beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı, kethüda, kapuağaları, rüşvetle iş yapan adalet görevlileri, tımarlı sipahi vs. gibi görevliler, devlet ve halk arasındaki görev ve işleri halkın devlet ile yabancılaşmasına neden olacak şekilde yürüttüklerinden halk ve devletin arasının açılmasında başlıca unsuru olmuşlardır. Ayrıca asi gruplar ki sekban, levend ve celaliler²⁰ halkın bizar olması için yetmiş ve artmıştır. Ancak bu isyanların ekonomik ve sosyal nedenlerini de incelemek gerekir. Mülksüzleşme ve Anadolu’nun nüfusunun artması ve bunların yurtsuz mülksüz olması planlı bir ekonomi olmaması ve devlet otoritesinin ise hiç olmaması ve istibdat bu tür isyanların nedeni olarak açıklanabilir.

Bir halk deyişi dönemi açıklamak açısından çok anlamlıdır:

ŞALVARI ŞALTAĞ OSMANLI
EĞERİ KALTAĞ OSMANLI
EKENDE YOĞ, BİÇENDE YOĞ²¹
YİYENDE ORTAĞ OSMANLI

¹⁹ Armağan Servet: *İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler*, Ank. 2004, s. 186 vd.

²⁰ Tanör B: a.g.e., s. 25 vd.; Timur T: a.g.e., s.48.

²¹ İbid. *Giysisi şatafatlı Osmanlı - Atının eğeri deri (süs-lü) Osmanlı - Ekin ekerken yok, ekin biçerken yok- Ama yerken ortak olan Osmanlı.*

C) OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA MEVZUAT BAĞLAMINDA EMEK VE EMEKÇİYE DEVLETİN BAKIŞI

Emek ve sermaye ilişkisi kavramı esasen 19. yy. kavramıdır. Osmanlı bu kavramı erken idrak etmemiştir. Batı ile ilişkileri felsefi açıdan değil, daha ziyade fetih ve güç gösterimi açısından gerçekleştirdiğinden, tehlikeli görülen Osmanlının yayılcılığı Hristiyan dünyaca büyük tehlike olarak algılanmıştır. Ve fakat Osmanlı İmparatorluğu'nun Kurulu bulunduğu toprakların gerek jeopolitik ve gerekse ekonomik önemi dünya ülkelerinin onu cazibe merkezi olarak görmesini engellememiştir. Özellikle yayılcılığının arz ettiği tehlikenin engellenmesi için politik yapılanmalar ve entrikalar Osmanlı toplumunun birçok bakımdan gelişmesini durdurmuştur. Bunlardan biri de çalışma hayatıdır.

Yatırım ve yenilik getirme biçiminde gelişen Osmanlının bölünmesi için kurulmuş tuzak, yabancı şirketlerin Osmanlıya girmeleri ile vahim bir manzaranın başlangıcı olmuştur. Osmanlının mali ekonomik ve hukuki gelişmesi açısından gerilemesi hızlanmıştır. Bu arada yabancılara verilen imtiyazlar işçilerin daha fazla sömürülmesine yol açmıştır. Tarım işçilerinin sefaleti korkunç boyutlara ulaşmıştır. Emekğin sömürüldüğü ve insan değerinin olmadığı dönemlerdir bu dönemler. Padişahlar bile hal-

kın çilesi karşısında yakınmışlardır.²²

Ancak açıklamak gerekir ki, yabancı sermayenin girmesi ve Osmanlının çöküş dönemine rağmen emekğin değerlendirilerek kurallara bağlanması ve işçi hareketinin oluşması hep bu dönemlerde gerçekleşmiştir.

Emekği ile hayatını kazanmak gayreti içinde olan ve toplumda toprağa bağlı veya ordu mensubu olmayanların hayatlarını idame ettirebilmesi için emeklerini sunacakları işletmelere gereksinim vardı. Bu nedenle ufak sanayinin veya yabancı işletmelerin işyerlerinde çalışanların durumunun sermaye karşısında ezilmişliğinin sonucu olarak, emekğin korunması adına bir takım işçi hareketleri oluşmuştur. Bu hareketler Devlet tarafından engellenmiştir. Engellenmesi Meşrutî Monarşi sisteminde padişahın hükümlerinin göstergesi olmuştur. Bu durum da, baskıcı rejim düzeni uygulandığının inkâr edilemez bir gerçek olduğunu açıkça göstermektedir.

İmparatorlukta başta hanedan mensupları, askeri sınıf ve tüccarlar ve sarraflar yönetici zümresi olarak servet sahibi idiler. Bunların dışındakilerin köleden farkı olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Esasen KUL olarak nitelendiği birçok eserde yazılıdır. Ancak şunu belirtmekte yarar vardır. Osmanlı İmparatorluğu'nda KUL olarak nitelenmiş halk gerçekte KUL mudur? Eme-

22 III. Selim bir hatt-ı hümayununda " Kesret i mezalimden alem harab oldu. "Zulmün fazlalığından halkın perişan olduğunu vurgulamıştır. Bkz. Tanör B : a.g.e., s. 28.

ğini arz eden ve az ile kanaat etmiş bu TÜRK ULUSU KUL olmuş mudur?

Önce KUL nedir bu konudaki tanımların değerlendirilmesi gerekmektedir:²³

Kul bir tanıma göre; zavallı, sefil, akılsız ve kötü durumda kalmak için direnen ve kendi iyiliğini, menfaatini göremeyen uluslardır. Gözlerinin önünde en güzel ve parlak kazançlarının götürülüşüne, tarlaların yağmalanmasına evlerinin eşyalarının ellerinden alınmasına seyirci kalanlardır. Hiçbir şeyin kendilerine ait olduğunu söyleyememektir kul olmak. Yaşamına sahip olamamaktır. Zarar ve kötülük yüceltilmiş düşmandan gelmektedir, öyle ki o düşman için cesaretle savaşa gidip kendini ölüme atmak kulluktur. Kul, kulu olmak istediği kişiyi kendisi yüceltmıştır. Onun çok olan gözleri ve çok olan elleri ve şehirleri çiğneyen ayakları vardır ve kuldur hep kullanılan. Kullar ezene iktidar vermezse KUL olmaz, diye gidiyor kulluk ile ilgili söylev.

Bu açıklama bize TÜRK ün geçmişte hiç kul olmadığını gösteriyor. Çünkü sesini çıkarmayan Anadolu halkı elinden ürünü aldığı için kendisine yeter miktarda üretmeyi göze almıştır. Devlet ile halkın arasının açılmış bulunması ve Devlete saygının giderek azalması Anadolu halkının kul olmadığının göstergesi olduğu gibi, bazı tanımlarda Osmanlı teb'asını oluşturan Müslüman kesimin kul olduğunu belirtenlere yanıt olarak demek gerekir ki, kul diye nitelediğiniz bu grup yeni bir ulus meydana getirmiştir. Öz-

gürlüğü için mücadele etmiştir. Ancak bir çok eserde Osmanlı'da halkın kul olarak belirlendiğini ve sultanın kulları olduğu şeklinde açıklamalar bulunduğu da bir gerçektir. Tanrı kulu olarak İslami anlayış bağlamında insanı tanımlamak ayırık olarak, Anadolu halkının özellikle Türkmenlerin kul olarak nitelenmesi çok zordur. Kul olmadıkları ve olmaya niyetleri olmadığı için Anadolu'da bir çok isyan çıkmıştır. Bu isyanların sebebi ekonomiktir. Halkın Devlet tarafından sömürülmeye karşı olması nedeniyle isyanlar çıkmıştır.²⁴ Bu hususun göz ardı edilmemesi ve buna göre bir niteleme yapılmasının tarihi ve sosyolojik açıdan daha doğru olacağını düşünmekteyiz.

a) Osmanlı Mevzuatında Çalışma Hayatını İlgilendiren Kurallar (Emegün Sermaye Karşısındaki Durumu)

Yukarıda açıklandığı gibi, İmparatorluğun çöküş dönemindeki sıkıntılar ve ekonomik dar boğaz batı ile sosyal ve ekonomik alanda rekabet ortamının giderek yok olması, hükümlanlık gücünün azalması gibi birçok nedenler, işçi hareketi bağlamında da kendini göstermiş ve Osmanlı İmparatorluğu'nda batıdaki gibi bir işçi hareketi gelişmemiştir.

²³ Etienne de la Boetie; Gönüllü Kulluk Üzerine Söylev: Çev. Prof. Dr. Mehmet Ali Ağaoğulları, Ank. 1995. s. 26 vd.

²⁴ Bu konudaki bilgilere ulaşmak için Baki Öz'ün Osmanlı'da Alevi Ayaklanmaları, adlı 1992 İstanbul 2.bası kitabından yararlanılabilir.

Ancak, her şeye rağmen sefalet içinde yaşayan emekçilerin direnmiş oldukları da inkar edilemeyecek bir gerçektir. İşçi hareketinin gelişebilmesi için Osmanlının sosyal ve ekonomik ortamı hazır değildi, çünkü sanayi gelişmemiş olup, sınıf bilinci, emeğin korunması bilinci yoktur. Bilindiği gibi, işçi hareketi sanayi ile birlikte gelişen bir olgudur. Osmanlı döneminde, sanayi faaliyetleri yerine el tezgâhları ile yapılan işler mevcut olup, dokumacılık, süsleme, halıcılık, çinicilik, dericilik gibi konularda faaliyet gösterildiğinden, bu sahadaki faaliyet ev ekonomisi içinde ve ufak işyerlerinde yapıldığından endüstrileşmenin getirdiği emeğin korunması bilinci yeşermemiştir.

Esasen birçok mal da dışardan ithal edilmiştir. Avrupa'da makinenin kullanılmaya başlaması ile daha ucuz üretim Osmanlının ithal yolunu tercih etmesine neden olmuştur. Bu da sanayinin gelişmesini engellemiştir.

Ancak işçilere ilişkin bazı mevzuatın çıkarılmış olduğunu ve işçilerin bazı organizasyonlar kurduklarını görmekteyiz.

Avrupa ülkelerinde eğitim alan ve buradan etkilenen bir kısım aydın Türk adamlarının çabası ile 19. yy. endüstrileşmesinin Devlet teorileri üzerinde etkisini göstermesi ve yeni bir döneme girmenin arifesinde oluşan yeni felsefelerin Osmanlı'da uygulanmasına çaba göstermeleri ve özgürlük, demokrasi laiklik kavramlarını inceleyen bu aydınların gayreti ile, devletin niteliğine

ilişkin ilk temel düzenlemeler, her ne kadar uygulamaya girmemişse de, Islahat Fermanı ile başlamış ve 1876'da Kanunu Esasi ile ilk siyasal yapı oluşmuştur. Bu, Türk toplumu için ilk Anayasadır. Ancak emeğe işçi haklarına ilişkin olarak oluşan hareketler devletin egemenliğine karşı bir hareket olarak nitelendirildiği için devlet egemenliğini hissettirmek için bir çok olumsuz sonuçları olan metinlerin varlığı da bir gerçektir. Emeği etkileyen belgelerin hükümleri emeğe ve emekçiye verilen değeri ortaya koyması açısından ilginçtir. Osmanlı belgeleri bağlamında emekçi ile ilgili tasarrufları görmek için bu belgelerin bazılarını incelemek gerekmektedir.

1845 Polis Nizamnamesi²⁵

1845 Tarihli Polis Nizamnamesi önemli bir belge olarak Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma ilişkisi bağlamındaki ilk düzenlemedir. Bu nizamnamenin yapılması o dönemde bazı işçi hareketlerinin olduğunu ve sosyal mücadele içine girdiklerinin kanıtıdır. Hükümet bir takım işçi kuruluşları bulunduğunu için polise geniş yetkiler vererek haksızlık ve adaletsizlik karşısında direnen emekçinin sindirilmesi için bu nizamnameyi çıkarmıştır.

Nizamnamenin 12. md.nde polise verilen görevde sayılan hususlar emekçinin hak arama imkanını ortadan kaldırmak engelle-

²⁵ Makal Ahmet: *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri 1850-1920 Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi, Ankara.1997,s 256 vd.: Sülker Kemal: Türkiye'de Sendikacılık,1955 İstanbul, s. 6 vd.*

mek için kurallar getirmiştir. Buna göre, polis işçinin işini bırakarak çalışmaması için oluşan işçi toplulukları veya derneklerinin ortadan kaldırılması ve ihtilal yapımlarının önlenmesi için çaba harcayacaktır. Çünkü bu Nizamnamedeki " İşini gücünü terk ile mücerret tatil i mesalih i ibad garezinde olan ameile ve işçiler...."ve" Ameile ve işçi makulelerinin (takımının)cemiyetlerinin def" ve izalesi ile ihtilal vukuunun önü kesilmelidir. " gibi hükümler, polise önemli görev vermiş ve bu dönemde bir işçi hareketinin oluşmaya başladığı ve bundan Devletin korktuğu açıktır.

İşçilerin hak arama konusundaki faaliyetlerinin önlenmesi için ciddi yasaklar getirilmesi, işçilerin cezalandırılmasını öngören kurallar Osmanlının emeğe olan saygısını ve verdiği değeri göstermesi açısından önemlidir.

Bunun nedenleri üzerinde çeşitli görüşler vardır. Özellikle Avrupa ülkelerindeki işçi hareketlerinden ürküp, böyle sert tepki verildiği bir görüş olarak belirtilmişse de, bu nizamnameden önce emeğin örgütlenmiş olduğu ve Osmanlı'nın yönetim düzenini bozan unsurların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak nizamnamenin çıkarılmış olduğu açıktır. İşçilerin topluluk meydana getirdiği ve teşkilatlanma hareketinin bu dönemlerde başladığı gerçeği karşısında Türkiye'de işçi hareketini 19.yy.'ın ilk yarısından başlatabiliriz.

1867 Tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi²⁶

1856'larda İngiliz sermayedarların ilk demiryolu yapmaya başlaması işçi sınıfını harekete geçirmiştir. Esasen Kırım Savaşı'ndan sonra büyük bir göç olayının gerçekleşmesi Anadolu'da işsizliği de beraberinde getirmişti, bu dönemlerde 1860'larda Amerika'ya işsizlik nedeniyle göçlerin olduğunu da görmekteyiz. İşsizlik bir yanda sefaleti doğurmuşken, diğer yanda da mahdud sayıdaki işletmelerdeki kötü iş şartları dayanılmaz hal almıştı. Emekçinin emeğinin karşılığını alamaması ve kötü çalışma şartları altında ezilmesine baş kaldırması yabancı sermayenin gelmesi ile gelişmiştir.

Ereğli Havzası'nda çalışan işçilerin kötü iş şartlarının düzeltilmesi amacıyla Madeni Hümayin Nazırı Dilaver Paşa 1865 yılında bir Nizamname hazırlamıştır. Bu nizamname Padişah tarafından kabul görmemiş ve imzalanmamıştır. Buna rağmen, bu dönemde işçilerin yabancıların da iştirakinin olduğu dernekler kurmak sureti ile organize olmaya başladıklarını görmekteyiz. Ancak tüm bu organizasyonlar yabancı sermayenin etkilenmemesi ve işçilerin göstermelik sorunlarının halli için müsaade edilmiş olmaktan öteye gitmemiştir.

Maden işyerinde çalışan emekçiler bakımından çalışma koşullarının çok ağır olması ve hiçbir korumanın bulunmaması nedeniyle, Ereğli Sancağı Kaymakamı olan Nazır Dilaver Paşa, bir düzen getirmek iste-

²⁶ Ibid., s. 285 vd; Sülker Kemal: Türkiye'de İşçi Hareketleri 3. bası .İstanbul 1976, s.10 vd.;

miştir. Bu amaçla emeğin korunması ve insanın insan gibi çalışmasını sağlamaya yönelik asgari şartları içeren bu nizamname ile köleliğe benzer bir sömürünün kaldırılmasını, keyfi çalıştırmaya son verilmesini, ücretsiz istihdam yapılmamasına yönelik uygulamanın getirilmesini sağlamak istemiştir. Bu konudaki çalışması son derece insancıl bir çalışmadır.

Ereğli Havzası'ndan çıkarılan kömür Bahriye Nezareti tarafından kullanılmakta olduğundan ve donanmanın gereksinimi nedeniyle nizamname kabul görmemiştir. Oysa, bu nizamname ile emeğin ücretlendirilmesi ve ağır şartların giderilmesi işçilere tatil imkanının verilmesi, işçilerin maden-deki çalışma sürelerinin sağlık açısından koruyucu olması, işçilerin barınacak yerlerinin olması, işçilere ilaç sağlanması gibi koruyucu ve işçilerin sağlığı ve iş güvenliğine önem veren hükümleri içermekte idi.

1862 Tarihli Maden Nizamnamesi ve 1869 Tarihli Maadin Nizamnamesi²⁷

Teknolojik birikimin olmadığı ve ustaların dağılmış bulunduğu teknik adamın hiç yetişmediği emek sektörünün bulunmadığı ve gerek ekonominin ve gerekse sanayinin gelişmediği bir dönem olarak, kötü bir görünüm olduğu bir zamanda ilk defa 1862 tarihinde Osmanlı'da ilk Maden Nizamnamesi, Sakız Adası'ndaki ayaklanmadan kaçarak çocukken İzmir'e gelmiş bulunan ve dönemin Bahriye Nazırı Koca Hüsrev Paşaya köle olarak satılmış, onun tarafından ev-

lat edinilmiş ve onun tarafından Maden Mühendisi eğitimi yaptırılmış ve İbrahim Ethem adı verilmiş Sadrazam İbrahim Ethem Paşa tarafından çıkartılmıştır. Bu nizamname Avrupa'da Maden Mühendisliği tahsil eden Sadrazam İbrahim Ethem tarafından işçilere performanslarına göre ücret ödeneceği ve zorla çalıştırma yasağının getirilmesi açısından çok önemlidir

1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise Dilaver Paşa nizamnamesinde olmayan bazı hükümleri ihtiva eden niteliği ile emekçilere bazı koruyucu hükümler getirmiştir. Devlete bağımlı olarak çalışanların üretimi arttırmalarını sağlamaya yönelik bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır. Önemli bir konu da Devletin madende çalışanlar ile tarımda çalışanları istikrarlı bir biçimde ayırık tutmak istemesidir.

Başka deyişle Devlet, tarım ülkesi olarak tarım alanındaki nüfusun maden işçiliğine kaymasını istememiştir. Çünkü maden çıkarılması Osmanlı için çok önemlidir. Devletin yegane gücünü gösterdiği alan, gemilerin çalışması ve harp için gerekli olan kömürün çıkarılmasıdır. Bunun için işçilerin başka alanlara kaymaması gerekli idi. Bu nizamname metinleri açısından, o tarihe kadar kuralsız olarak köleliğe benzer bir sömürü tarzı varken, keyfi ve zorla çalıştırma, ücretsiz çalıştırma söz konusu iken bu kez, çağdaş işletmeciliğin normlarına benzer ni-

²⁷ Çelik Nuri: *İş Hukuku Dersleri*, 19. bası İstanbul 2006, s. 6 vd ;Makal a.g.e., (1997) s 287 vd. www.istanbul.edu.tr/eng/jeoloji/tarihce/halilethembey

telikte normlar ile zorbalık normları iç içe girerek bir düzen oturtulmaya çalışılmıştır. Maden konusunda ilk emegın korunmasına ilişkin hareketlerin belirmesi şaşılacak bir konu değildir, çünkü tüm dünyada bu hareketler maden işinden başlamıştır.

20 Nisan 1869 Tarihli Mecelle²⁸

Osmanlı çalışma ilişkilerinde hukuki düzenlemenin dolaylı olarak bir nebzecek bahsedildiği bir metin olarak Mecelle önemli bir kaynaktır. Ayrıca Türkiye’de 1926 yılına kadar Mecelle hükümleri uygulanmış bulunduğundan hukuk düzenimiz üzerinde önemli etkileri olan bir kanundur.

Mecelle-i Ahkam-ı Adliye 1869’da kanunlaşmış ve bu yasanın Kitab’ül İcarat, yani kira başlıklı kısmında yer alan 413. ve 421. 422. 423. 424. maddelerinde adam kirasından bahsedilmiştir. Ecir, nefsin kiraya veren kimse olarak tanımlanmıştır. İcar gayrimenkul veya menkul veya hayvan ve “Nev’i sani amel üzerinde varit olan akd-ı icare olup bunda mecura ecir denilir”, diye açıklanarak insan kirasından bahis olunmuştur.

Bir sözleşme ile kiralanan kişi bir iş yapmak için kendini kiraya vermektedir. Bu bir tür ücretle amele ve hademe tutmak isteyen kimseye kendini kiraya vermektir. Kiralamak iki kısımdır. Tek bir kişiye münhasır olarak hizmet edenler ve birden fazla kimseye hizmet edenler. Aylıklı hizmetkârlar hasredilmiş emekçidirler. Bir kaç kişi de hasredilmiş kişiyi kullanabilmektedir. Ör-

neğin bir çoban tutarak birkaç koyun sahibinin koyunlarını otlatmak üzere teslim etmesi gibi. Ancak bu hizmetin belirli bir zaman süresinde sürekliliği söz konusu olup ücret aylık ödenmektedir. Diğer kiralananlar ise emeklerini değişik kişilere sunabilmektedirler. Buradan görüleceği gibi insan emeği bir eşyanın kiralınması gibi algılanmış insan onurunun, insan emeğinin hiçbir değeri olmadığı açıkça görülmektedir. Sözüm ona ıslahat bağlamında ve yabancı devletlerin ve gayri müslimlerin haklarının korunmasına yönelik gerçekçi yeniliklere açık bir yasalaşma yapılmaya çalışılmıştır.²⁹ Ancak belirtmek gerekir ki, Mecelle’nin tümü açısından bir değerlendirme yapıldığında çalışma ilişkileri ve emeğın korunmasına yönelik olarak yeterli nitelikte bir düzenleme olmadığı gibi, Osmanlı yönetiminin gerçek amaç ve misyonu açısından emekçinin köle olarak görüldüğü bir nitelemeden uzaklaşmamış bulunduğu da açıktır.

²⁸ Öztürk Osman: *Osmanlı Hukuk tarihinde Mecelle*, İstanbul 1973; Çelik N: a.g.e.s. 6 vd.; Makal A: a.g.e., (1997) s. 234 vd.; Saymen F H: a.g.e., s. 47 vd.

²⁹ 18. asrın sonunda yabancı dil, mühendislik, ordunun ıslahı ve diplomatik ilişkilerdeki düzensizlik hukuk ve adliye sahasında yenileşmenin gerekliliği şeriye mahkemelerinin yetersizliği ve şeyhülislama verilmiş olması gibi durumlar eğitimin, diplomasinin, toplum hayatının yeniliklere gereksinimini arttırmış ve dış etkiler ile ve şariat mahkemelerinin yanında kurulu olan diğer mahkemelerin geliştirilmesi gereği, toprak kayıplarına neden olan hukuk boşluğu ve idaresizlik toplumsal güvenin kaybı yeni bir yasa yapılmasını gerektirmiş ve dönemin aydınları ulusal nitelikli ve yabancı kanunlardan kopya niteliğinde olamayan ve fakat etkisi olan bir yapıt meydana getirmişlerdir. Bkz. Öztürk O: a.g.e., ilgili maddelerin açıklaması.

1876 Tarihli Kanun-i Esasi³⁰

Bu kanun bir çok gelgitler ile uygulanmaya çalışılmış ancak mutlak yetkinin Padişah'ta olduğu gerçeği süregelmiştir. İlk metinde çalışma hayatına ilişkin bir hüküm sadece devlet hizmetine alınmada eşitlik ve angarya yasağına ilişkin hükümden ibaretti. 1909 da yapılan bazı değişiklikler ile, 120. maddesi ile toplanma ve dernek kurma özgürlüğüne ilişkin hüküm kabul olunmuştur. Ancak hüküm konulması bu özgürlüğün fiiliyatta da gerçekleştiğinin kanıtı değildir.

Bu belgeyi çalışanın sosyal haklarının korunması ve emeğe değer verilen bir düzenin yaratılması şeklinde anlamak mümkün değildir. Bu belge ne sosyal eşitliği ve ne de sömürü düzenini ortadan kaldıracak nitelikleri taşımakta idi.

1871 Osmanlı Ameleperver Cemiyeti³¹

Gerçekte işçi örgütünden ziyade adı her ne kadar amele olsa dahi dernek biçiminde kurulan bu kuruluşlar yardım amaçlıdır. Hayır ve yardımlaşma niteliğinde faaliyet göstermiştir. Gayrimüslimlerin özellikle Rumların Osmanlı üst tabakasında yer alan kişilerin hayırseverlik duygularını gerçekleştirmek için oluşturdukları bir kuruluştur.

1894'te de Tophane fabrikalarında Osmanlı Amele Cemiyeti kurulmuştur. Ancak bu cemiyet kapatılmıştır. Osmanlı Terakki-i Sanayi Cemiyeti bunun devamı olmuş ancak bu tür derneklerin kapatılması devrin gereği ve geleneği olmuştur.

8 Ekim 1908 Tarihli Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat³²

II. Meşrutiyet döneminde işçilerin olumsuz çalışma koşullarına karşı harekete geçmeye başlamaları, işyerlerindeki işin tatil edilmesi, 8 Ekim 1908 de "Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat" çıkmasına neden olmuştur.

Tatil-i Eşgalin tanımı, bir müessesede bulunan ve bir sanatta çalışan işçilerin tümünün veya bir kısmının işlerini tamamen tatil etmeleri olarak açıklanır. Bu tür eylemin yapılmasındaki maksat ücret artışı, iş saatlerinin indirilmesi veya işyerinin düzeninde değişiklik istenmesi veya ikramiye istenmesi gibi sebeplerdir.

Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat ile kamu görevi ifa edilen mahallerde işin ifasını durdurma gibi eylemler yasaklanmış olup ve işçilerin çalıştıkları kamu kuruluşlarında idarenin yönetim kuralları hakkında itirazda bulunmak ve müdahale etmek gibi bir fiillerinin olamayacağı ve talepte bulunamayacakları belirtilerek, kamu görevi görenlerin kamuya ait kurumlarda bu gibi fiilleri teşvik ve tehdit yolu ile cebir ve şiddet kullanarak teşvik etmeleri sendika kurmaları ve işi tatil etmeleri yasaklanmıştır. Bu gibi fiilleri destekle-

³⁰ Makal A: a.g.e.,(1997) s. 220 vd.; Tanör B:a.g.e, s 74 vd.

³¹ Makal A: a.g.e. (1997) s. 243 vd.

³² Ökçün Gündüz: Tatil-i Eşgal Kanunu 1909, Ankara 1982, s.2 vd.; Çelik N: a.g.e., s. 7 vd.

yen veya destekleyenlere katılanlar veya diğerlerinin çalışmasına engel olanlar mahkemece bir aydan bir yıla kadar hapis ve 1 liradan 50 liraya kadar para cezası ile cezalandırılacaklarına dair hüküm konulmuştur.

Keza aynı kanunun 11. maddesinde de, kamu hizmeti gören kurumlarda işçi kuruluşları kurulması tamamen engellemiştir ve bu kanunun neşrinden önce kurulmuş sendikalar varsa bunların da kapatılacağı belirtilmiştir.

27 Ağustos 1909 Tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu³³

Tatil-i Eşgal için bırakılması demektir. Bir anlamda bugünün grevini ifade etmektedir. Bu kanunun önemi Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yasaları açısından da toplu ilişkiler açısından bir ilk olması nedeniyledir.

27 Ağustos 1909 tarihinde kabul edilmiş Tatil-i Eşgal Kanunu ile, özellikle kamu hizmetlerinin görülmesinde önlemler alınmış ve Devletten ruhsat ve imtiyaz alarak demiryolu ve tramvay liman işleri yapan işletmelerde çalışanların, müstahdem ve amelenin, işin ifasını tatil etmeleri (grev yapmaları) halinde hapis ve para cezası ile cezalandırılacaklarına dair hüküm konmuş ve emekçinin hakkını araması engellenmiştir. Kanun kamuda çalışan emekçileri kapsamına almıştır (Md 8). Bu dönemde Devlet anlayışı bağlamında emegün hiçbir değerinin bulunmadığı tek yarar sahibinin Devlet olduğu ve Devletin yararına aykırı olan

her fiilin mutlak surette yasaklanması, önlenmesi ve ortadan kaldırılması gerektiğine inanılmıştır. Bireyin insan onuruna layık bir biçimde çalışması ve hak talebi kabul edilebilir bulunmamıştır.

Bu kanunun Türkiye Cumhuriyeti döneminde de maalesef 1938 yılına kadar yürürlükte kalmış olması emeğe karşı zihniyetin göstergesidir. 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu kabul edilinceye kadar olumsuz hükümleri ile Tatil-i Eşgal Kanunu uygulanmıştır.

Bu kanunun çıkarılmasına neden olan husus o dönemlerde işçilerin iş bırakmalarının yoğun bir biçimde gerçekleşmiş olmasıdır. Bunları engellemek için yasa çıkarmak gerekli görülmüştür³⁴. Yasanın amacına ulaşması için önce işçilerin örgütlenmesinin yasaklanması gerekmektedir, saniyen en önemlisi işçi hareketlerinin önlenmesi için amelenin hareketinin başlaması için bir takım süreçler koyulması gerekiyordu. Bu süreç amelenin istihdamında idare ile bir ihtilafı olduğunda öncelikle arabuluculuk kurumunun devreye girmesi, kendilerini

³³ Ökçün G: a.g.e., s. 5 vd, 22 vd.; Makal A: a.g.e. (1997), s. 270 vd.

³⁴ 1908 yılında 27 grev vakası olmuştur. İttihat ve Terakkinin başlattığı oluşum sonucu işçiler ezilmişlikleri ve sömürülmeleri nedeniyle tepki ortamını yaratmışlar ve grevler başlamıştır. Ancak ne yazık ki İttihat ve Terakki işçilerin grev yapmalarını desteklemiş olmasına rağmen sonra onların karşısına dikilmiştir. Grevler 1919'a kadar sürmüştür. Yabancı işverenlere karşı yürütülen grevlerin Kurtuluş Savaşı'na yararı bulunduğunu da burada belirtmek gerekir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Sülker K: a.g.e. (1966) s. 18 vd.; Sülker K.a.g.e., (1955) s. 11 vd.; Işıklı Alpaslan: Sendikacılık ve Siyaset, Ankara 2005, s. 476 vd.

temsil ettirmeleri için üç vekil tayin etmek zorunda olmaları ve bunların bildirilmesi üzerine en fazla 4 gün içinde bir nüshanın ilgili kuruma verilmesi ve bu idarenin bir hafta içinde üç kişi tayin etmesi ve bildirilmesi ve bu tayin edilmiş kişilerin de kanunda belirtilmiş süreler içinde toplanıp görüşmeleri gerektiği şeklinde usuli işlemler konmuştur. Bu sistem ile arabuluculuk getirilmiştir. Taraflar anlaşamadıkları takdirde hizmetin bırakılmasına müsaade olunmuştur. Bu yasanın önemi her ne kadar uygulaması son derece zorlaştırılmış ve bir çok yasaklar ve hapis cezası dahil cezalar konmuşsa da grev kurumunun kabul edilmesi nedeniyle bir başlangıçtır.

Bu kanunun yasalaşması sırasında Meclisi Mebusan görüşmelerinde aydın fikirli mebusların olduğu da bir vakıdır. Görüşmelerde ileri sürülen görüşler, o dönemdeki uygar düşüncenin de var olduğunu göstermesi açısından son derece önemlidir. Hükümet, işçilerin organize olmaları ve işi bırakmaları konusundaki hakların talebine çeşitli nedenler ile engel olmak istemiştir. Bir takım mebuslar ise emek ve sermaye ilişkisinde mevzuat ile engelleme yerine genel menfaati esas alacak mevzuatın gerekli olduğunu ve işçilerin işi bırakmaya, cemiyetler kurmaya hakları olduğunu ve örgütlenmeye müsaade edilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu düşüncede olanlar sayesinde, amelenin günde 12-13 saat çalıştırılmaları gibi durumlar ve emeklerine , gördükleri işe uygun ücret verilmesinin sağlan-

ması gibi ve hak ve adaletli olmak koşulu ile örgütlenmelerinin kabulünün gereği dile getirilmiştir. Ancak ikaz ve itirazlarda bulunan aydınların görüşleri uygulamaya geçirilememiştir..

Herşeye rağmen bu kanun emek ile ilgili tarihsel seyirde önemli bir yere sahiptir. Gerçi bu yasanın yorumlanış şekli açısından farklı görüşler doktrinde yer almışsa da³⁵, Türkiye'deki iş ilişkileri açısından tarihsel boyutu vardır. Cumhuriyet döneminde de 1936 3008 sayılı İş Kanunu döneminde dahi bu yasanın varlığını sürdürmüş olması uzun bir süre yürürlükte kalarak çalışanların haklarını etkilemiştir. Hükümetin bu yasanın yürürlüğüne son vermemiş bulunması karşısında 3008 sayılı İş Kanunu dönemindeki zihniyetin başkaca açıklamasına gerek kalmamaktadır.

16.08.1909 Tarihli Cemiyetler Kanunu³⁶

Tatil-i Eşgal Kanunu çıktığı tarihlerde 3 Temmuz 1909'da Cemiyetler Kanununun çıkarılmış olduğunu görmekteyiz.

Cemiyetler Kanununa önem verilmiş bulunması o dönemde siyasi etkinliği sağlama aracı olarak örgütlenme gereğinin hissedilmesindendir. Böylece cemiyetlerin kurulmasına başlanmış ve meşrutiyet havası estirmek istenmiştir. Ancak Cemiyetler Ka-

³⁵ Makal a: a.g.e., (1997) s.275 vd da çeşitli görüşler ve bu yasanın çıkarılış amacı ve yasa çıkarıldığında İmparatorluğun içinde bulunduğu koşulların açıklaması için ayrıca bkz.

³⁶ Ibid., s. 280 vd.

nunu çıkarılmış bulunmasına rağmen işçilerin sendikal organizasyonuna sıcak bakılmamış ve kapatılmaları uygun bulunmuştur.

Cemiyetler Kanununun meclisteki müzakerelerinde şiddetli münakaşalar yapılmış ve bir çok milletvekilinin sendikaların kapatılmasının yanlış olduğunu ileri sürdükleri görülmüştür. Ancak sendikaların kapatıldığı bir gerçektir.

Bu kanunların varlığı o dönemlerde işçilerin emeklerinin korunması ve sömürünün engellenmesi için teşkilatlanmaya başladıklarının göstergesidir. Fakat bu günkü oluşum ile karşılaştırıldığında aynı anlamda faaliyet gösteren ve organize olmuş sendikalar olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Fransız ve Alman kültürünün etkisi ile uygulanan bir kısım kuruluşlar olmaktan öteye gidememiştir. Bu nedenle bilinçli ve tabanı olan bir işçi organizasyonu ve hareketinden bahsetmek mümkün değildir. Kaldı ki, bazı kaynaklardan anlaşıldığı kadarı ile o tarihteki sendikaları organize eden işçiler de yabancı işçilerdir.

Esasen yıkılan bir imparatorluğun her kurumunun çökmüş bulunması, sanat ve meslekte çalışanların daha ziyade gayrimüslim olması, sanayi hareketinin olmaması, ülkenin geniş olması, savaşlar, cepheler, işçi hareketinin şuurlu olarak oluşmasına da imkan vermemiştir. Fakat yine de bir çok iş bırakma, grev fiilinin gerçekleştiğini görmekteyiz.³⁷ 1908, 1910 ve 1911 yıllarında

ciddi işçi hareketleri olarak tarihe mal olmuş eylemler mevcuttur. Bunlardan bir kısmının bugün Türkiye toprakları dışında kalmış yerlerde oluşmuş bulunmasının ayrı bir nedeni vardır. Bir kısım hareketler o toprakların koparılması için planlı eylemlerdir. Bir kısmı da 1 Mayıs kutlamalarına ilişkin hareketlerdir.³⁸

1876 ve 1909 yılları arasında Osmanlı İmparatorluğu topraklarında meydana gelen işçi eylemlerinin oluşması karşısında Türkiye Cumhuriyeti döneminde işçi hareketinin geç gelişmeye başlamasının nedenini işçilerde aramamak gerektiğini göstermektedir. Çünkü 1876'da Hasköy Tersanesinde İngiliz işçilerin işi bırakmaları, Haydarpaşa demiryolu işçileri grevi, Tersane işçileri direnişi, Fişekhane işçilerinin Babıali'ye yürümeleri, 1878'de İstanbul terzilerinin, duvarcılarının, ayakkabıcıların grevleri, 1879'da, şirketi Hayriye vapur işçilerinin grevi, Tersane işçilerinin tekrar grevi, 1880 tarihinde gemilerde çalışanların Haydarpaşa Demiryolu işçilerinin, Haliç Vapur İşkesinde çalışanların grev tehdidi, 1885'te odun depoları işçilerinin grevi, 1886'da Beyoğlu mağazaları işçilerinin işi bırakması, gibi işçi hareketleri olmuştur.³⁹ Bu hareketlerin varlığı, emeğin savunulmasına yönelik hareketler olduğu halde, 1908 de meşru-

³⁷ Sülker K:a.g.e., (1966) s. 17 vd. Sülker K:a.g.e., (1955), s. 14 vd.

³⁸ Işıklı Alpaslan: Gerçek Örgütlenme Sendikacılık, Ankara, 2003, s.167 vd.

³⁹ Sülker K. a.g.e., (1955) s. 10 vd.

tiyet döneminde işçilerin faaliyetleri engellenmiş ve sindirilmeye çalışılmıştır.

Bunun nedeni zayıf devlet politikası ve yönetimin acizliğinden kaynaklanmıştır. Güçlü devlet içinde çeşitli olaylar devleti zayıflatmaz, aksine yeniliklere açılımda ve yeni kuralların toplumun refahı için konulmasında bir eğitim ve öncü olarak kabulü gerekir. Oysa aciz ve zayıf, despot iktidarlardan bireylerin haklarını kısıtlamayı kendi iktidarlara için zorunlu görürler. Onlar için sadece iktidar vardır. Halkın önemi yoktur. Daha ileri gidersek insanın değeri yoktur. İnsan amaca ulaşmak için bir araçtır. Araç olan insanın emeğinin ise hiçbir değeri yoktur. Bu zihniyetten vazgeçilmediği ve iktidarlardan insana değer verilmesi gerektiği bilincine erişemedikleri toplumlar yıkılmaya mahkumdur.

Aynı dönemlerde İngiltere ve Amerika'daki manzara bakımından da eklemek gerekir ki, işçi hareketlerine benzer eylemler oralarda da başlamıştır ancak bu dönemlerde Amerika'da tam sosyal ve ekonomik şartlar oluşmamış ve köleliğin en kötü haliyle hüküm sürdüğü, hak talebine kurşunla cevap verildiği⁴⁰ ve İngiltere'de işçilerin çalışma şartlarının esaretle eşit olduğu, kuralları patronların belirlediği, emeğe değer verilmediği, emekçilerin sefil bir durumda olduğu dönemlerdir.

İşte aynı dönemlerde Osmanlı'da emeğin korunması bilinci ile emekçilerin eylem gerçekleşme çabalarının olması gerçek ne-

denin farklı olmasına rağmen önemlidir. Despot bir rejim olmasına karşın 600 yıllık Devlet kültürü ile tüm dünyaya örnek olmuş bir İmparatorluk, Osmanlı Toplumunu, ekonomik şartların çok kötü olması nedeniyle halkın sefalet çektiği ve dünya siyaseti ve ekonomisi hakkında bilgi sahibi olamadığı bir dönem geçirmektedir. Ancak ilginç bir görüntü olan emekçinin eylem gerçekleştirebilmesinin incelenmesi gerekmektedir. Bu hareketler genelde sakin ve itaatkar olduğu inkar edilemeyen Anadolu halkının bir bakıma içinde bulunduğu durumu açıklamakta ve gerçeğin şimdiye kadar aktarılan gibi, imparatorluğun eşitlikçi tebaaya değer verilen ve İslam anlayışına göre fakir ve muhtacın korunduğu bir düzenin olmadığını ortaya koymaktadır. Emekçi hareketinin filiz vermesi insan hakkı bağlamında olmakla beraber bu fiillerin İmparatorluğun çöküşünün de belirtisi olduğu inkar edilemez. Gerçi bir diğer neden de Osmanlı İmparatorluğu'nun parçalanmasını hızlandırmak açısından yabancı şirketlerin çalışanlarının yöneticilerinin organize ettiği işçilerin başkaldırmaları şeklinde başlayan bu hareketin parçalanmayı hızlandırması yanında beklenmedik bir yararı da işçilerin örgütlenebilmesi ve başkaldırının öğretilmiş olması yönüdür. Bu da Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulmasına yardım eden örgütlenme bilinci veren ve esarete bağımlılığa karşı gelmeyi hazırlayan önemli bir etkidir.

⁴⁰ Işık Alpaslan: a.g.e., (2005) .s. 240 vd.

b) Genel Değerlendirme⁴¹

Osmanlı İmparatorluğu'nda devletin iş-veren rolü gereği Tanzimat sonrasında devletin işletmek durumunda kaldığı bazı hayati işletmelerinde ki, bu işletmelerde bir takım işçi hareketlerinin olduğunu yukarıda belirttik, buralarda çalışanların emeğine hiç önem verilmemiştir. Stratejik nedenlerle, devlet işletmeciliğe girdiği için, istihdam ettiği işçilere önem vermemiş ve denetim yapamamış, insan haysiyet ve onuru hakkında bilgisi olmadığı için amele ve alt tabaka olarak gördüğü çalışanın emeğinin önemini anlamamıştır. Kamu görevi gördüğü bir kesim bakımından iyi ücretler verdiği görülmekte ise de genel tablo sefalettir. O sefalettir ki, Osmanlıyı sona erdirmiştir. Başka deyişle bir ülkede sefaletin yükselmeye başladığı zaman o devlet çöküşe geçmiş veya sonuna gelmiş demektir. Sefalet bir devletin yıkılması demektir. Halkın sefalet içine düşmesi bir kısım iyileştirici hareketlerin olması veya bir kısım işletmelerin modernizasyonu sefaleti kamufle etse de o ülkenin sonu gelmiş demektir. Nitekim koskoca bir imparatorluk sefalet yüzünden sona ermiştir. Emeğe değer verilmeyen toplumlar yıkılmayı da beraberrinde getirir.

Osmanlıya baktığımızda çalışma ilişkilerinde devletin genel bir düzenleme yapmadığını görmekteyiz. Önem bile vermemiştir. Bir program dahilinde çalışma disiplini yerleştirilmemiştir. İşin hangi dalda yapıldığına göre o kısım bakımından geçici nite-

likte ve ilgili olduğu bölüme göre bir takım nezaret işlevi gündeme alınmıştır. Osmanlı Devleti Çalışma Hayatı konusunda son derece bilgisiz, yetersiz ve deneyimsizdir.

Osmanlı'da Çalışma Yaşamı ile ilgili bütünlük arz eden ilişkileri hukuki olarak düzenleyen hiçbir düzenleme yoktur. Yukarıda bahsettiğimiz metinler çıkan olaylara göre basit çözümler ve engellemeler ile palıyatif düzenlemelerdir. Esasen bu belgelerde çalışma hayatının emeğin değerlendirilmesi ve düzenlenmesi için değil, devletin egemenliğini sarsıcı eylemleri önlemek için düzenlenmiş metinlerdir. Bu nedenle de dolaylı olarak emeği etkileyen mevzuat olarak tanımlamaktayız. Fakat dolaylı olduğunu söylemek bunların değerini azaltmak olarak anlaşılmamalıdır. Bu belgeler tarihi belge olma vasfını ve Çalışma Hayatının tarihsel gelişimini açıklaması nedeniyle önemli belgelerdir. Bu belgeler Osmanlının toplumsal gelişimini belgeleyen belgelerdir. II. Meşrutiyet sonrası sosyal gelişme ve değişimler ve toplumdaki çözümler halk ve devlet arasındaki uçurum, kapitülasyonlar ile daha da artmıştır. Çarpık ekonomik yapı, korumasız kalmış yerli üretimi veya sanayi denebilirse sanayinin çökmüş olduğu bir gö-

⁴¹ Bu konuda kaynak eserler olarak, Mete Tuncay -Cemil Koçak-Hikmet Özdemir -Korkut Boratav- Selahattin Hilav- Murat Katoğlu- Ayla Ödekan- anonim eser, Türkiye Tarihi, Osmanlı Devleti 1908-1980, İst. 1990. 4 cilt sosyal durumu açıklayan belge ve bilgileri ihtiva etmektedir. Ayrıca Makal A: a.g.e, s. 285 vd; Sulker K. a.g.e., s. 1955 s.10 vd; Taner T. a.g.e. de Osmanlı manzaralarını açıklaması açısından genel değerlendirmeye ışık tutan çalışmasını belirtmek gerekmiştir.

rünümde emeğin hareketini anlamamızı mümkün kılmaktadır.

Emekçinin konumu Osmanlı'da ne olmuştur? Çok zayıf bir iş piyasasında küçük ölçekli işletmelerde çalışan işçilerin sömürülen emekleri için örgütlenmeleri gerek despot bir devlet idaresinde ve gerekse ekonomik şartlar çerçevesinde mümkün olamamıştır. Emirleri yerine getiren mutsuz, ekonomik açıdan son derece zayıf, özgürlüğü olmayan bir emekçi grubu olarak kalmak zorunda kalmış ve devletin aciz politikasına ve devletçe gözden çıkarılmışlığa rağmen yaşamını sürdürmüştür. Devlet ile halk arasındaki kopukluk ve Osmanlıya olan kızgınlık değişlidir ki, halkın özgürlüğe karşı şahlanışını gerçekleştirmiş ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulmuştur.

2) TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLETİ'NİN KURULUŞ YILLARI VE EMEĞİN HAREKETİ, EMEĞE VERİLEN DEĞER

Osmanlıdan olumsuz miras almış olmasına rağmen bir takım hareketlerin başlamış olması emeğin serüveninde yabana atılacak nitelikte değildir. Başka deyişle devlete karşı halkı kışkırtmak ve başka politik emeller uğruna işçinin örgütlenmesini sağlayan ve örgüt bilinci ile emek savunuculuğunun öğretilmesi ve yerleştirilmesine yabancıların işlettiği işletmelerde rastlanılmaktadır. Belirli bir amaç için uğraşı vermiş yabancı çalışanlar işletme sahipleri, amaçlarına Osmanlının bölünmesi sebebiyle

ulaşmışlarsa da Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kurulmasını hiçbir şekilde engelleyememişlerdir.

Başka bir amaç uğruna yabancı çalışanların ettikleri tohumlar bir açıdan örgütlenme bilincinin Türk insanına öğretilmesi açısından önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu şekilde emekçiler örgütlenerek emeklerinin korunması ve sömürülmemeleri gerektiği ve hak ve menfaatlerinin ve insan onuruna uygun yaşam hakları olduğu gerçeğini idrak etmişlerdir. Böylece hakların elde edilmesinde başkaldırmanın gerekliliğini öğrenen emekçiler örgütlenme ve çağdaş kurallar hakkında fikir sahibi olmuşlardır. Bu başlangıcın Türk toplumu açısından ilk ve yararlı olduğunu belirtmek gerekir. En azından Türkiye açısından örgütlenmenin Osmanlıdan gelen bir tarihi geçmişi bulunduğunu açıklayabilmekteyiz. Türkiye Cumhuriyeti ile Osmanlı dönemi arasında tam bir kopukluk olmamış ve bir kısım mevzuat Cumhuriyetin kurulmasından sonra da yürürlükte kaldığı için toplum düzeninde miras olarak kabul edilmek gerekir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasını takip eden yıllarda işçi işveren ilişkileri ve buna bağlı olarak emeğin sömürülmesi ve sömürünün önlenmesi için gerekli önlemlerin alınması için mücadelenin hemen gelişmediği bir gerçektir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum. Dünya devletlerinin I. Dünya Savaşı sonrası yeni yeni şekillenmesi, politik kutuplar oluşması, sanayi toplumu-

na doğru gidiş, Türkiye'nin stratejik konumu nedeniyle kültürel sosyal ve dinsel niteliklerinin ahenkleştirilmesinden kaynaklanan sorunlar, Türkiye'de emeğe yeterince önem verilmesini engelleyen unsurlar olarak görülebilir.

Ancak belirtmek gerekir ki, Türkiye bağlamında emeğin serüvenine baktığımızda geline noktanın yeterli olmasa da önemli aşama kaydetmiş olduğudur. Gerçi emeğe giderek daha az değer verme sürecine girildiği vakıası karşısında, Türkiye'de ki niteliğin dünyadaki oluşumdan farklı olmayacağı da açıktır. Emeğe değer verebilmek için emek faktörü ile uğraşmak emeğin sosyolojik ve tarihsel evresini incelemek ve bunun önemi hakkında toplumsal bilinç yaratılarak değer verme gerçekleştirilebilir. Emeğin insan için önemi ve yaşamsal niteliği olduğu bilinci olmaksızın, emek ile ilgili yasal düzenlemeleri de sadece sermaye karşısında dengeleme adına bir takım kurallar ile düzenlemeye kalkmak ve emeği ülke ekonomisi ve işletmelerin uluslararası rekabeti ve pazar ekonomisi açısından değerlendirmek, emek ile ilgilenmek, onu korumak anlamını taşımamaktadır. Emek sadece karşılığı ücret olan bir meta değildir. Emeğe bir toplumda ne değer verildiği ve getirildiği nokta o ülkenin geleceğini de belirlemesi açısından son derece önemlidir. Emeğe değer verilmesi insana değer vermektir. İnsana değer verilen bir toplum yücelen ve güçlenen bir toplumdur.⁴² İnsan faktörünün ikinci üçüncü planda olması ve ekonomik

olarak değerlendirilmesi toplumların gerilemesine neden olacaktır. Her şeyin insan için olduğu gerçeğinin yadsınması, ulusların çöküşüne neden olacağı halen göz ardı edilmektedir. Oysa Osmanlı'nın yıkılışındaki temel nedenlerden en önemlisi halka hiç değer verilmemiş olması değil midir? Halkın sömürülerek saltanatın yaşamasını sağlayacak gruplar olarak nitelendiği, insan olduğunun unutulduğu, saltanatın arzularını yerine getiren yığınlar durumuna sokulduğu için koskoca İmparatorluğun yıkıldığını inkar edemeyiz.

A) TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN KURULUŞ DÖNEMİ

Atatürk Dönemi'ndeki çalışmaya ve emeğe verilen önemden bahsetmeden önce 1921 tarihine kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünün son yılları ve İttihat ve Terakki ruhunun geliştiği ve ulus olma bilincinin ortaya çıkmaya başladığı dönemlerdeki sermaye ve emek ilişkisi üzerinde etkisi olan sosyal durumu ve bu konuda toplu harekete ilişkin faaliyetlerin gelişmesi veya gelişmemesi nedenlerini siyasi durumu gözden geçirerek açıklamaya çalışalım.

a) Mondros Mütarekesi Dönemi 1918⁴³

Mondros Mütarekesi'nin haksız olması ve haksız bir anlaşmanın yürürlüğe konma-

⁴² Makal Ahmet: *Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları* İstanbul 2007. s. 15 vd. 30 vd, 38 vd, 45 vd, 56 vd, 60 vd.

⁴³ Sülker K: a.g.e.,s. 23.

sı ve böylece İzmir ve İstanbul'un işgal edilmesi ulusal heyecanın kükremesine sebebiyet verdiği önemli olaydır.

Bu sırada Osmanlı'nın çok vahim bir durumda olması nedeniyle İngiliz ve Amerikan mandasının kurtarıcı olacağına inananlar ve bunu savunanların yanı sıra işçiler, emeği ile hayatını idame ettirmeye gayret edenler derlenerek örgütlenmeleri gerektiğini idrak etmeye başlamışlardır. İşçi olmanın, ırgat olmanın, toplumda aşağı sınıfta olmayı hak etmek demek olmadığı ve insanların toplumda haklarının bulunduğu ve emeğin sömürülmemesi için talepte bulunulması gerektiği ve özellikle bunun için de özgür olunması gerektiği bilinci oluşmuştur.

Milli birlik ve beraberlik şuuru ile kurulmuş Fırkalar bir üst kuruluş altında toplanmayı hedeflemiş ve bu birliğe işçilerin de başka deyişle emek grubunun da katılımı gerçekleşmiştir. Siyasi olmayan bir takım cemiyetler ki bunların içinde Kadınları Çalıştırma Cemiyet-i İslamiyesi de vardır, birlik ve beraberlik amacı güderek bir kongre oluşturmuşlar ve delege göndermişlerdir.

Bu arada Sosyal Demokrat Fırkası adı altında 1918'de bir Fırka kurularak çiftçilerin işlerini düzeltmek ve sınai iktisadi sendikalar kurulmasını desteklemek ve işçi haklarının, emeğin, sermaye karşısında korunması için organize olmak amaçlanmıştır. Bu arada Brüksel'deki sosyalist akımlar izlenmiş ve Avrupa'da emeğin örgütlenmesi hareketleri takip edilmiş ve Avrupa'daki işçi ör-

gütleri ile bir çok haklardan esinlenmek için ilişki kurulması yararlı görülmüştür.

b) İzmir İşgalinin Protesto Edilmesi⁴⁴

1919 yılında İzmir'in işgalinin protesto-suna işçiler ve esnaf katılarak protesto hareketini gerçekleştirmişlerdir. Özellikle tramvay işçilerinin grev konusunda bu dönemde bilinçlenmeye başladığını görüyoruz. Emeğin değerinin ancak bağımsız bir Devlet içinde özgür bir birey olduğu takdirde mümkün olabileceğinin emekçiler tarafından idrak edilmesinin bir sonucu olarak örgütlü hareketler başlamıştır.

Bu arada yurt dışında eğitim görmüş Osmanlı aydınları yabancı ülkelerde bastıkları gazeteleri ile Anadolu'da sermaye karşısından ağır şartlar altında çalışan emekçilerin içinde bulundukları durumu dile getirmişlerdir. Hakim sınıfın, burjuvanın emeği sömürdüğü, çalışan halkın örgütlenmesine hakim sınıfın çıkarları nedeniyle engel olduğu açıklanmış ve bunun sona ereceği, kurtuluş gününün yakın olduğu bildirilmiştir. Burada halkın, top yekun emeğin savunulması için şuurlanmış olduğu ve her türlü mücadeleye hazır ve kararlı olduğunu görüyoruz. Emeği sömürenler daha ziyade yabancı sermayedarlar olduğu gibi, Osmanlı işletmeleri de aynı şekilde kötü iş şartları altında işçileri çalıştırarak emeği sömürmekte idiler. İş şartlarının çok ağır olması ve insanca olmayan davranışların sergilenmesi emekçilerin dayanma gücünü artık aş-

⁴⁴ *Ibid.*

mış bulunmaktaydı. Bu dönemde Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkası kurulmuş ve Kurtuluş adında bilimsel bir dergiyi Berlin'de çıkarmış ve proletaryanın senelerdir ezilmişliği ve sefaletini mahrumiyetlerini açıklayarak bundan kurtulmak için and içildiğini yazmıştır. Türkiye'de çok önemli işler yapmıştır. Örneğin, İstanbul Vilayet ve Belediye seçimleri için yapılacak seçimlerde, seçim tasarısında bulunan, serveti olmayanlara seçim hakkının tanınmayacağı hükmünü eleştirmiş ve fakir olmanın ve bekar olmanın seçim hakkından yoksun kalmaya sebebiyet vermeyeceğini savunmuşlardır. Bu Fırka, Anadolu kurtuluş hareketinin öncülerinden olup emekçilerin desteklediği bir kuruluştur.⁴⁵

1919 yılında Hisar iskele işçilerinin, Kasımpaşa Tersanesi işçilerinin, İstanbul hamallarının kötü istihdam şartlarına ve emegın sömürülmesine karşı hareket yaptıklarını görmekteyiz. 1921'de işçileri etkileyerek bir greve gitmiş ancak başarılı olamamıştır. Bunun üzerine bazı aydınlar Fırka'dan ayrılmışlardır.

c) 1920 İşçi Hareketleri⁴⁶

Bu dönemde Rum ve Fransız gazeteleri basımcılarının grev yaptığını ve keza tünel işçileri, tramvay işçileri, Kazlı Çeşme deri işçileri, tersane işçilerinin grev yaptığını görmekteyiz.

Ancak bu grevlerin bir kısmını Osmanlı Sosyalist Fırkası adındaki ve işçilerden pek destek görmemiş olduğu söylenen bir parti-

nin liderliğinde ve Sosyalist Hilmi adındaki liderinin çeşitli girişimleri ile gelişmiş bir hareket olarak amacının ne olduğu münakaşalı olan bir dizi eylemler olarak nitelemek mümkündür. İngiliz ve Fransız işgal kuvvetlerinin desteklediği hareketler olarak amacının ve hedefinin şüpheli bulunduğunu açıklamak yanlış olmayacaktır. Çünkü, İngiliz ve Fransız işgal kuvvetleri ile yaptığı pazarlıklar sonucu kendisine maddi imkan sağlamış ve armalı bir otomobil ile partisine bir bina almıştır. Tersane işçilerinin grevi için tüm paralarını harcadığı ve bu nedenle grevin başarılı olduğu belirtilmektedir. Haliç İdaresi, Fransız sermayesi ile kurulmuş Tramvay Kumpanyası gibi işçi çalıştıran işletmelerin bu kişiye güvenerek önemli bağışlar yaptıkları bir gerçektir.

d) 1 Mayıs 1921 İşçi Bayramı⁴⁷

Gemiciler ve deniz yolları işçileri tramvay işçileri 1 Mayıs 1921 günü tatil yaparak işçi bayramını kutlamışlardır. Bu kutlama işgal ordularına karşı işçiler tarafından yapılmış bir gösteri olarak değerlendirilmiştir.

⁴⁵ İstanbul Vilayeti ve Belediyesi için yapılacak seçim tasarısı bekar olanların da seçim hakkı olmayacağını savunmuştur. Bu nedenle bu zihniyete karşı çıkan Türkiye İşçi ve çiftçi Sosyalist Fırkası, " evlenme yaşına geldikleri halde bekar kalışın nedeni fakirlik ve zaruret olarak belirtilmiş ve proletaryanın öğrenim görmemesi ve evlenememesi bir kusur ise bu kusur doğrudan doğruya topluma aittir" denmiştir. Bkz İbid. s. 24-25.

⁴⁶ İbid., s. 26

⁴⁷ İbid., s. 27.; Işıklı A : Gerçek Örgütlenme, s.170 vd.

Bu arada yanlış birçok işçi eylemi, işçilerin başarısız olmalarına ve örgütlerinden ayrılmalarına yol açmıştır. Sosyalist Hilmi'nin kışkırtmaları ile işçilerin tramvay işletmesinde yaptıkları grev başarısız olmuş, sahte sözde emekçileri koruyan derneklerin hareketleri işçilerin mağlup olmalarına yol açmıştır. Bu arada işçilerin askere gitmesini engellemek için grev kışkırtıcılığı yapılmış olması da yine incelenmesi gereken bir vakıadır. Kaynağının ve amacının ne olduğu üzerinde düşünülme gerekir. Bu dönemde gelişmeye başlamış sol akım bir takım yanlış uygulamalar ile büyük ölçüde yara almış ve batıdaki gelişmesi gibi bir gelişme gösterememiştir. Bunun sonucu olarak da emekçilerin sömürülmesi ve emeğin karşılığının insan onuruna yaraşır bir biçimde sağlanması için gerekli adımların atılması gecikmiştir.

Ancak Cumhuriyetin kurulmasının ardından rejimde meydana gelen katılma 1 Mayıs açısından da etkisini göstermiştir. Zira emperyalist güçlerin tahriki ile başlamış olan bir dizi isyan, rejimi tehlikeye sokacak boyutlara gelmiş ve bu kaygı ile bir dizi önlemler alınması gerekmiştir. Esasen henüz bilinçli bir işçi kitlesinin de bulunmaması, kutlamalara müsaade edilememesi sonucunu doğurmuştur.

e) İstanbul Amele Birliği 1922⁴⁸

Ankara'da kurulan hükümetten birçok beklentileri olan bu Birlik, Çeşitli işçi örgütleri arasındaki dağınıklığı gidermek için

faaliyet göstermekte idi. Ancak 1923'de polis tarafından kapatılmıştır. Bunun yerine Amele Cemiyeti kurulmuştur. Bunun da tüzüğü polis tarafından incelenmiş ve sendika niteliğinde örgütlere hükümetin izin vermesini mümkün kılan bir yasanın olmadığı görüşü hakim olmuş ve emek yine korumasız kalmıştır.

İşçi Tesevüt ve Teavün Cemiyeti'nin bu dönemde kurulduğunu görüyoruz. Keza işçiler 1922 de 1 Mayıs İşçi Bayramı'nı da bu dönemde Ankara'da çok güçlü olarak kutlamışlardır. Keza Türk İşçi Derneği işçi örgütlerinin daha çok işçi yararına çalışmasını sağlamak üzere bu dönemde kurulmuştur. Bu dernek, Anadolu işçi ve köylüsünün Mustafa Kemal Paşa'nın akıl ve zekâsı sayesinde yapılmış anlaşmaları överek emperyalizmin sona erdiğini belirtmiştir. Türkiye İşçi Derneği Türkiye'de kurulu dağınık olarak faaliyet gösteren işçi cemiyetlerini bir araya getirerek çağdaş bir örgütlenme sağlamak ve Sendikayı gerçekleştirmek istemiş ve böylece emeği, emekçiyi korumak gerektiği bilinci yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Ancak bu arada kurulan yeni bir örgüt İstanbul Umum Amele Birliği, işçileri kışkırtarak bu çalışmaları engellemiştir. 1922'lerde ise Genç Türk Devleti'nin basını, işçi örgütlerinin zararlı etkilerini yazmaya başlamış ve işçilerin haklı istekleri ve ekonomik mücadelelerine önem ver-

⁴⁸ Sulker K:a.g.e., s. 28 vd.; Işıklı A: Gerçek Örgütlenme, s. 478 vd.

memiştir. İşçi örgütlerinin işveren adamlarınca yönetilmesi için çaba harcanmıştır. Ayrıca işçi örgütleri birbirlerine düşürülmüş ve işverenlerce aldatılan işçiler, işçi örgütlerinin mücadelesini yenilgiye uğratmışlardır. İşçiler birlik olamamakta ve birbirlerine düşerek amaçlarından uzaklaşmışlardır.⁴⁹ Bu tür faaliyetler sadece Cumhuriyetin kurulduğu dönemler ile sınırlı kalmamıştır. Halen emeğe başka yöntemler kullanılarak önem vermemek ve ülke ekonomisi, uluslararası rekabet, para politikaları ve globalleşme gibi söylemler ile gündeme alındığını görmekteyiz. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi emeğe, insana değer vermeyen sistemlerin çökmesi beklenmedik bir felaket değildir. Aynen dünyayı susuzluğun beklediğinin 30 yıllar önce bilinmesine rağmen bugün yeni ortaya çıkmış gibi algılanması gibi, insana ve emeğe değer vermemek ve insan odaklı sistemden uzaklaşmak büyük sorunları ve yıkımları birlikte getirecektir.

B) ATATÜRK DÖNEMİ VE İKTİSAT KONGRESİ⁵⁰

a) 1921-1938 Arası Dönem

1921'de temelleri atılan Türkiye Cumhuriyeti Devleti genç bir devlet olarak yıkılan hakimiyetler üzerine kurulmuş olup, 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununda 1. Maddede millet hakimiyeti, Demokrasinin esas alındığı, *Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, Devletçi, Laikçi ve İnkılapçı* olduğu belirtilmiştir.

Bu unsurları taşıyan bir devlet olarak çağdaş (ileri, olumlu, ekonomik ve teknolojik gelişmelere açık) devletlerle fiilen ve ekonomik olarak eşit olabilmek için bütün sosyal ve ekonomik kurumların kurulması ve işlenmesi için tüm önlemlerin alınmasını hedeflemiştir.

Sosyal adaletin, sulh, demokrasi, ulusal hakimiyetin sağlanmasında ekonomik özgürlüğün ve refahın en önemli öge olarak kaçınılmaz gerçek bulunduğu idrak edilmiştir.

Refahın tüm ulusa sağlanması zorunludur. Bunun için bir çok sosyal kurum gereklidir. Yeni kurulan T.C. Devleti'nde sosyal hakların sağlanmasına yönelik kurumlar hızla BMM'nin iradesi ile kanun koyucunun düzenlemeleri ile gerçekleştirmeye başlamıştır.

⁴⁹ İşçiler aynı amaçla birleşeceklerine dağınık ve maceracı kişilerin etkisiyle Türkiye İşçi Derneği'nin izinden gitmekten Söyale Hilmi namı ile maruf bir partinin peşinden gitmişlerdir. Bu kişi sosyalist partiyi dejenere etmek ve işçi işbirliğini yıkmak için faaliyet göstermiş bir kimsedir.(Sülker K: a. g. e., s. 34) Esasen bu kişi işgal kuvvetlerine arkasını dayamış ve İngiliz Dostları Cemiyetinin emirlerini icra etmiştir. Türk işçisi bu hareketin kendilerinin hak ve menfaatlerine olmadığını anlayarak bundan kopmuşlardır. Ancak olumsuz sonuçların engellenmesi mümkün olmamıştır.

⁵⁰ İbid., s. 39 vd; Atatürk ve Hukuk, Yargıtay 130. yıl Armağanı, Ankara 1999, s. 106 vd. Makal A: Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri, 1920-1946, Ankara 1999, s. 139 vd; Ergin Berin: 75. Yılda ATATÜRK'ün 1923-1938 Dönemi İdeolojileri ve Uygulaması, İ.Ü. Hukuk Fakültesi 75 Yıl Armağanı 1999)

Atatürk 1923'te İktisat Kongresi'nde ekonomik alanda atacağı adımları tespit ederken işçilere, emeğe büyük önem vermiştir.

Konuşmasında “...çok emeğe ve sermayeye ihtiyacımız vardır. Bu nedenle kanunlarımıza uymak şartı ile yabancı sermayeye gereken güvenceyi vermeye her zaman hazırız ve arzu edilir ki, yabancı sermaye bizim emek ve servetimize katılsın. Bizim için ve onlar için yararlı sonuçlar versin; ama eskisi gibi değil. Gerçekten de geçmişte ve özellikle Tanzimat devrinden sonra, yabancı sermaye, ülkede ayrıcalıklı bir konuma sahip oldu. (kapitülasyonları işaret etmiştir) Ve bilimsel anlamı ile denebilir ki, devlet ve hükümet, yabancı sermayenin jandarmalığından başka bir şey yapmamıştır. Artık her uygar devlet gibi, millet gibi, yeni Türkiye de buna izin veremez. Burasını esir ülkesi yaptıramaz...” demiştir.

Bu Kongre’de işçiler temsil edilmiş ve işçiler ile çiftçiler ortak çalışmışlar ve Atatürk’ün kurmak istediği devletin temellerinde halk devleti, halkın devri esas alındığından işçi ve çiftçi grubunun istekleri aşağıda açıklandığı şekilde talepleri, Başbakanlığa ve Meclis Başkanı’na verilmiştir. Bu EMEĞİN değer taşıdığı ve emeğin ülkenin kurulmasında yaşamasında ve devamında ne derece önemli olduğunun ATATÜRK tarafından kafalara vurulduğunun resmi bir belgesidir.

İşçiler ile ilgili talepler aşağıdaki gibi ileri sürülmüştür:

- Kadın erkek tüm çalışanlara amele yerine işçi denilecektir.
- 1 Mayıs günü İşçi Bayramı olarak kabul olunacaktır.
- İşçiler dernek kurabileceklerdir.
- İşçiler günde sekiz saat çalışacaklardır.
- 12 yaşını doldurmamış işçiler iş hayatında çalışmayacaklardır.
- İşçi üç ay çalıştığı takdirde geçici işçi olmaktan çıkarılacaktır.
- Tatil günlerinde işçilere ücret ödenmelidir.
- İşçilerin hastalanmaları halinde üç ay bunlara ücret ödenmelidir.
- İşçilerin yıllık bir ay izinlerinin olması gerekir.
- İşçilerin sosyal sigortasının olması gerekir.
- Sakat işçilerin yaşamları güvence altına alınmalıdır.
- İşçilere hastahane yapılmalı ve sağlık kurallarına uygun evler yapılmalıdır.
- Gelire göre vergi ödenmelidir.

İzmir İktisat Kongresi gerek Türkiye ekonomisi ve gerekse işçi hareketi ve organizasyonu bakımından son derece önemli bir toplantı olup, alınan kararların isabeti tartışmasıdır. Bu Kongre işçi organizasyonu hareketlendirmiş ve bir hazırlık ve temel atma işlevi görmüştür.

Yine aynı dönemde işçilere karşı girişilen yanlış eylemler ve işçi kuruluşlarının faali-

yetlerinden komünizm sebebiyle korkan polis çevreleri, bu arada işçilerin kışkırtılmaları sebebiyle düzenledikleri bazı eylemler hükümeti devirme eylemleri olarak kabul edilmiştir. Bu eylemlerde bulunan işçiler tevkif edilmiş, vatana hıyanet suçu ile adliyeye sevk edilerek hareketleri engellenmeye çalışılmıştır. Bu baskılar sonucu işçi derneklerinin kurulması gerilemeye başlamış baskı ve tepki rejimi ne yazık ki hakim olmuştur.⁵¹

İşçilerin sosyal ve ekonomik bunalım içinde olduğu ve ciddi sıkıntılarının bulunduğu, işletmelerdeki eylemlerinin engellendiği ve birçok işletmede ücretlerin azlığı, kaza halinde ödenen tazminatların azlığı, kadın erkek işçiler arasında ücret eşitsizliği, çalışma sürelerinin azaltılması gibi taleplerle grevlerin yapıldığı ve sonuçlar alınması da yine bu dönemlere rastlamaktadır.

Açıklamak gerekir ki, İttihat ve Terakkinin cemiyet kurmak konusundaki getirdiği yenilik başka deyişle dernek kurma özgürlüğü fikri yeni kurulmuş Türkiye Cumhuriyeti Devleti yöneticilerine ilham kaynağı olmuştur. Ancak İttihat ve Terakkicilerin işçilere karşı olumsuz fiillerinin de bulunduğunu hatırdı tutmak gerekir.

Ancak emeğe önem verilmesi ve korunması ideolojisi desteklenmekte ise de bu dönemde Amele Birliği'ne önem verilmediği ve kapatılmış olduğu görölmektedir. Hükümet bu dönemde bir çok işçi liderinin tutuklanmasına da seyirci kalmıştır. İşçi ör-

gütlerine baskı yapılmış, korkutulmuştur. Sendikaları destekleyen ve işçi hareketlerini koruyan fikirde olanlar hükümetten istif etmek zorunda kalmıştır.⁵² Hükümet, işçi kuruluşlarına kendi adamlarını getirmiş, ancak daha sonra bu kuruluşların el değiştirmesinden endişe ederek bunları çalışmaz hale getirmiştir. Keza bu arada işçi kuruluşlarını destekleyen veya faaliyet gösterenlerin sebepsiz yere tutuklandıkları ve yargısız cezaevlerinde tutuldukları da bir gerçektir. İş Kanunları ve Sendikalar Kanunu çıkarılması için teşebbüsler sonuçsuz kalmıştır. Böylece emekçinin emeğinin korunmasına yönelik faaliyette bulunma imkanı yok olmuştur.

b) 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu

1924 Tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununda, dernek kurma hakkı tanınmakla beraber, hükümetin tutumu bu dönemde daha da sertleşmeye başlamıştır. Grev yapan işçiler, 1 Mayıs kutlamak isteyen işçiler engellenmişlerdir. Hükümet işçileri oyalamak için "Mesai Kanunu" çıkarılacağını açıklamış ancak, işçilerin tutuklanması uygulaması devam etmiştir. İşçilerin emeğinin bir değeri olduğu ve insan emeğinin sermaye karşısında ezilmemesi yok olmaması için sistem gerekliliği bu bilincin yerleştirilmesi gerektiğini amaçlayanlar İstiklal Mahkemelerine

⁵¹ Işıklı A: *Sendikacılık ve Siyaset*, s. 479 vd.

⁵² O dönemde İktisat Vekili olan Mahmut Esat Bozkurt, işçileri koruması nedeniyle bakanlıktan istifa ettirilmiştir (Sülker K:a.g.e., s. 47.).

verilmeye varan işlemlere muhatap oldukları bir dönem olarak⁵³ olumsuzluklar sürmüştür. Bu dönemde, Osmanlı döneminden farklı bir uygulama gerçekleşemediğini görmek acıdır. Bu dönemi anlayabilmek için 1925'te kabul edilmiş TAKRİRİ SÜKUN KANUNU'nu incelemek yeterlidir. Zira dernek ve bu arada kurulmuş amele birliklerini de engelleyen bir kanun olarak neşrolunmuştur.⁵⁴

c) Takrir i Sükun Kanunu (1925 tarihli)⁵⁵

Bu kanun 4 Mart 1925 tarihinde yürürlüğe konulmuş ve aslında, doğuda meydana gelmiş Şeyh Sait İsyanı'nın bastırılması için çıkarılmıştır. Bu Kanun ile o dönemde gericiliğe, isyana yönelen ve ülkenin sosyal düzenini, huzurunu bozan emniyet ve güvenine karşı faaliyette bulunan tüm kuruluşların tüm kışkırtmaların, yayınların önüne geçmek ve ülkede sükunu ve güvenliği sağlamak için hükümetin tek başına ve cumhurbaşkanının onayı ile her türlü yasağı uygulamak yetkisi verilmiştir. Hükümete bu yetki yönetime muhalefeti önlemek için verilmiştir. Ülkedeki anarşik ve dışardan gelen tahrik ve teşvikler ile meydana gelen olayları bastırmak için alınan önlemlerin maalesef bu arada işçi kuruluşlarının da faaliyetinin tamamen engellenmesine neden olmuştur. Emekçinin artık söz hakkı yoktur. Emekğin değeri düşünülmemiştir. Emekğin sermaye karşısında söz hakkı verilmemiştir.

Hükümet, işçilerin sınıf ilkesine dayanan bir örgüt kurmalarına izin vermemekteydi. Bu dönemde demokrasiye karşıt cereyanların olması sebebiyle Atatürk⁵⁶ Bolşevizm ve ihtilalci siyasi sendikalizm ve sınıfların temsil edilmesi görüşlerine karşı idi. Bu nedenle, demokrasiye karşı olan her unsura karşı olduğu için, ihtilalci siyasi sendikaların, kendi menfaatleri için organize olarak siyasi bir kuvvet haline gelip hakimiyeti ellerine geçirmelerine, işçi gruplarının bu tür amaçla hareket etmesine ve fırsat yaratılmasına, genel grevler yapmalarına karşı olmuştur. Atatürk'ün gerekçeleri ve o dönem itibarıyla görüşünün son derece yerinde olduğunu kabul etmek gerekir.

Her ne kadar işçi hareketinin önü kesilmiş ise de Türkiye'nin çevresindeki ülkelerin durumu ve yeni kurulmuş ekonomisi son derece kötü Türkiye'de başkaca sorunlarla uğraşmamak gerektiği ve yabancı unsurların müdahalesinin olacağı alanlarda sınırlama getirilmesi yerinde olmuştur. Çünkü bu dönemde işçilerin büyük çoğunluğu yabancı şirketlerin kurmuş olduğu iş yerlerinde çalışmakta idiler ve sendika ve grev hakkının verilmesi ve örgütlenmelerine izin verilmesi politik açıdan uygun görülmemiştir. Bu arada Lozan Konferansı'nın da devam

⁵³ *Ibid.*, s. 48, 50 vd.

⁵⁴ *Işıklı A: a.g.e., s. 478 vd.*

⁵⁵ *Ibid.* S. 479 vd., *Işıklı A. Gerçek örgütlenme*, s. 171.

⁵⁶ *Atatürkçülük*, Ankara 1982 (Genel Kurmay Başkanlığı yayını - Atatürk'ün el yazılarından); *Atatürk ve Hukuk: a.g.e., s. 284 vd.*

etmekte olduğunu hatırlamakta fayda vardır.

Atatürk, Mecliste menfaat gruplarının temsil edilmesinin yanlış bulunduğunu, çünkü tüm halkın eşit olarak korunması ve refahının sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Bir sınıfın diğerine üstün olmasına karşı olduğundan⁵⁷, işçilerin kendi ekonomik ve sosyal haklarının ve menfaatlerinin sağlanması için siyaseti de etkileyecek bir örgütlenmenin oluşmasına olanak tanınması istenmemiştir. Bu nedenle, bu dönemde işçi ücretlerinin, çalışma saatleri ve şartlarının işverenlerce diledikleri şekilde düzenlendiğini görmekteyiz.

Bu dönemde önemli olan 1 Mayıs 1925'te Amele Teali Cemiyeti'nin genel merkezinde kutlama yapılmış ve bu kutlamada;

“Türk amelesi irticaya (gericiliğe) karşı amansız bir mücadele açmalıdır. Burjuvazinin zulmünü protesto ediyoruz.

Mürteciler(gericiler),muhtekirler(spekülatör-vurguncu),kapitalistler, emperyalistler kahrolsun.

Sekiz saat iş sekiz saat istirahat, sekiz saat uyku. Bütün dünya işçileri birleşiniz.”

Bu slogan o dönemde çok önemli olduğu kadar zamanımızda da geçerliliğini yitirmemiştir. Ancak Amele Cemiyeti'nin bu toplantısından sonra bir çok tutuklama olayı gerçekleşmiştir. 7 ile 15 er yıl hüküm giyenler olmuştur. Bunların arasında Nazım

Hikmet'in de bulunduğunu belirtmek gerekir. Ancak mahkum olanların tümü 18 ay sonra serbest bırakılmıştır.

d) Cumhuriyet Halk Partisi Dönemi⁵⁸

Atatürk'ün ebediyete göçü sonucunda iktidar savaşlarının başladığı da inkar edilemeyen bir gerçek olarak çalışma hayatında da etkisini göstermiştir. Dünyada bunalım olduğu ve II. Dünya savaşı eşiğinde Türkiye'nin ekonomik durumunun hiç de iyi olmaması ve Devletin kurulduğunda liberal ekonomik sistemin uygulanmasına yönelik projelerin yürümediği görülerek, yumuşak bir devletçilik sisteminin uygulanması yolu seçilmişti. Bu devirde yatırımların ve çalışma hayatının iyi olduğu konusunda ekonomistlerin açıklamaları bulunmaktadır. Bu dönemde sanayileşme planı, kambiyo rejimi ve Merkez Bankası'nın kuruluşu gibi önemli adımlar atılmış ve yerli malı üretimi ve tüketimi, bankacılıktan demiryolu yapımına kadar işletmeciliğin geliştiğini görmekteyiz. Gelişen bu işletmecilik emegın de gelişmesini mümkün kılmıştır. Bu dönemler, özel girişimciliğin özendirildiği ve burjuva sermayesinin tohumlarının atıldığı dönemler olarak belirginleşmiş ve fakat çiftçiler, küçük üreticiler ve emekçiler ezilmiş ve sömürülmüştür. Aynen Osmanlı'da olduğu gibi, çünkü, emegın örgütlenme hakkı yoktur, hak arama özgürlüğü yoktur.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Çavdar Teyfik: *Türkiye Ekonomisinin Tarihi 1900-1960*, Ankara 2003, s. 293 vd.; Sülker K: *a.g.e.*, s. 68 vd.; Alpaslan I: *Sendikacılık ve Siyaset*, s. 484 vd.

Ekonomi son derece kötü durumdadır, işsizlik yoksulluk ülkenin her tarafında mevcuttur. Yiyecek kıttır. Açlık vardır, tifo, tifüs, trahom, sıtma salgınları ve lepra vardır, ilaç yoktur. Halk kendi gayreti ile yaşam savaşı vermektedir. Devletin yağmalanması o dönemde de vardır. Vahşi kapitalizm tohumlarını ekmeye başlamıştır.

Oysa bu dönem Cumhuriyet Halk Partisi dönemidir ve sosyal sınıfın gelişmesi gerekirken CHP'ye karşı bir direnmenin başlaması, işçi sınıfının politik bilinçlenmesinin de engellenmesi hep 1930'lu yıllara rastlamıştır. İşçi sınıfının seçimle iktidara gelmesinin engellenmesi gerektiği bilinci ile devlet ve işçi sınıfı arasında bir mücadelenin olduğu bu dönemlerde, hükümet dünyadaki gelişmeleri uzaktan dahi takip edemeyen bir becerisizlik içindedir ve sendika kurma hakkından yoksun bıraktıkları işçi sınıfına nihayet 1946'larda bu hakkı vermek zorunda kalmıştır.⁵⁹ Cumhuriyet Halk Partisi hiçbir zaman işçilerin özlemlerine yanıt veren nitelikte uygulamalar yapmamıştır. II. Dünya Savaşı'nın Faşizmin yenilgisi ile sonuçlanması üzerine çok partili döneme girilen Türkiye'de cemiyetler kurulmasına müsaade edilmiş bulunması bir gelişme ise de, sıkıyönetimle ile yeni yeni kurulan sendikaların kapatılmaları kurucularının yargılanması, tutuklanmalar Türkiye'de ne denli demokrasiden uzak çok partili bir sistemin var olduğu açıktır. Meclis tutanaklarına bakıldığında Cumhuriyet Halk Partisi milletvekillerinin sendikaların

faaliyetlerine hiç de Cumhuriyet Halk Partisi ilkeleri doğrultusunda bakamamış olduklarını ve halktan ne kadar kopuk bulunduklarını görmek bugünlerin nasıl hazırlandığının açık ifadesi olmuştur.⁶⁰

1924 ve 1946 dönemi tek partili ve devletçi zihniyetle geçirilmiş sendikal hakların yasaklandığı bir dönem olarak zaten tarihte karanlık bir devir diye anılmaktadır.

1946–1963 döneminin, 1924 -1938 yılları Atatürk'ün iktidarda olduğu ve işçi hareketi bakımından Atatürk'ün beyanı ile veya düşüncesi ile icraatın aynı olamadığı dönemden farklı⁶¹ olduğu ve bunların karşılaştırılması halinde önemli farklılıklar gösterdiği bir gerçektir. Bunun nedenlerinin ülke ekonomisinin zayıf olması, hükümetin komünizm tehlikesine karşı savunma olarak dernek kurma faaliyetini engellemesi, yabancı unsurları saf dışı bırakmak için alınan tedbirler olarak değerlendirilebileceği gibi, batıdaki faşizmin ve bunun etkilerinden kurtulmak için alınan önlem olarak da düşünülebilir. Demokrat Parti iktidarı ile çalışma hayatında radikal bir çok değişikliğin yapıldığı dönem olarak olumlu adımların emek adına atıldığını da yadsıyamayız.

⁵⁹ *Ibid.*, ;Sülker, s. 68 vd.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 62 vd. özellikle 63. sayfa dipnotlarında açıklandığı gibi, Sadi Irmak ve Vedat Dicleli ve Fuat Köprülü Muammer Alakant'ın açıklamaları, emekten nasıl çekinildiğini ve hükümetin tavrını göstermesi bakımından incelenmelidir.

⁶¹ Makal A: Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri 1946–1963 Ankara. 2002 , bu dönem tarihi gelişimi ile ilgili ayrıntılar için bkz., s.73 vd.

Türkiye’de batıdaki işçi hareketleri ve endüstri toplumunun gerekleri nedeniyle oluşan hareketlerden ne denli etkileneceğı dikkatle ve korku ile izlenmiştir. Bu dönemler açısından yargıya varmadan önce Türkiye’nin içinde bulunduğı tüm şartların muhasebesinin de yapılması gerektiğı kanısında olduğumuzdan konuyu tam olarak olumsuz olarak değerlendirmekten kaçınmak istemekteyiz. Çünkü ekonomik açıdan durumun tam ve doğru değerlendirilmesi ile politik kararların örtüşmesi yapılmadan değerlendirme yanlış olabilir.

Devletçiliğın egemen olduğu bu dönemde Cumhuriyet Halk Partisi iktidarda olarak ve Demokrat Parti’nin kurulduğu ve bu Parti’nin sendikal hakların işçilere verilmesi gerektiğini savunması üzerine Cumhuriyet Halk Partisi’nin de Demokrat Parti söylemlerini uygulayarak işçilerin örgütlenmesi için kollarını sıvamış olduğu bir tablo görülmektedir. 20 Şubat 1947’de 5018 sayılı İşçi İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu çıkarılmış ve bunların ulusal kuruluşlar olduğu, milliyetçiliğe ve ulusal çıkarlara aykırı hareket edemeyecekleri hükmü de yer almıştır. Böylece kurulmalarına izin verilen sendikalar önemli bir gelişmedir. Birçok özgürlüğün kısıtlanmış olduğu bu kanun tarihi değerinin olması ve emegın karşısında geri çekilme olarak nitelenmesi nedeniyle önem taşımaktadır.

Bu Kanun’da işçilere grev hakkı yasaklanmıştır. O dönemlerde Borçlar Kanunu’nun 317. maddesinde yer almış bulu-

nan UMUMİ MUKAVELE nin yapılmasında sendikalar rol oynamışlardır. Başka deyişle emek ve sermaye ilişkisini bir sözleşme ile düzenleme çağına girilmiştir. 5018 sayılı Sendikalar Kanunu, sendikal örgütlenmeye bir çok kısıtlama getirmiş olmasına rağmen sendikaların esaslı bir denetime tabi tutulduğu yasa olmuştur. İdari makamların baskın denetimi altında sözde faaliyet gösteren bu sendikalarca, emegın sömürülmesi nasıl engellenebilir ve işçiler nasıl örgütlenebilirdi? Bu dönemde komünizmden korkulduğu için işçilerin sosyalist faaliyetlerini önlemeye yönelik ve sırf denetim amacı ile kurulmuş sendikaların sendikal bilince sahip olduğunu iddia etmek yanlış olacaktır. Bunların amacının dahi belli olmadığı sendikalar olduğu kuşkusuzdur ve sendikacılığa hiçbir yararları olmadığı gibi zihniyetin gelişmesini engelleme bakımından da zararları olmuştur.

Genel olarak açıklamak gerekirse, Cumhuriyet Halk Partisi döneminde emekçinin haklarının demokratik esaslara göre sağlanması ve korunması gerekmekte iken, partinin politikası ve programında sosyal sigortalar, sendikal örgütlenmeye olumlu bakan bir zihniyetin hakim olmadığını görmekteyiz. Bir kısım değişiklikler çok partili bir dönemde topluma söylenmesi zorunlu hale gelmiş söylemlerden öteye gidememiştir. Özellikle sendika konusunda Cumhuriyet Halk Partisi’nin 5018 sayılı Sendikalar Yasası’nın çıkarılmasından sonra parti progra-

mina sendikalar ile ilgili konuyu alması⁶² konuya bakış açısını ortaya koymaktadır. Oysa Parti halkın partisi olduğunu iddia ile eşitlikçi ve sosyal niteliğini öne sürmektedir.

Bu Yasa'nın o döneme hiç de uygun olmayan niteliğine rağmen kabul edilmesinin çeşitli nedenleri üzerinde de durmak gerekir.

Şöyle ki, bu yasa çıkarıldığında II. Dünya Savaşı bitmiş ve Türkiye savaşa katılmadığı halde bundan son derece etkilenmiştir ve bunun etkileri bir çok konuda halen devam etmektedir, o dönemlerde Birleşmiş Milletler örgütüne girmek istemektedir ve demokratik bir ülke olduğunu ispatlaması gerekmektedir, işte bu nedenle çalışma ilişkileri açısından uluslararası normları uygulaması zorunludur, buna ilişkin düzenlemeler yapması aranmaktadır. Bunun için 5018 sayılı kanun ve Cemiyetler Kanunu'nda bir takım değişiklikler yapılmak zorunda kalınmıştır.⁶³

O dönemde de uluslararası kuruluşlarda yer almak sevdası ile topluma tepeden inme bir takım kuralların göstermelik olarak sunulması olağan karşılanmıştır. Üçüncü bir yılda da Türkiye'yi yönetenler açısından fazla bir fark olmadığını söylemek üzücü olacaktır.

Cumhuriyet Halk Partisi olması gereken biçimde emeğe ilişkin yapıcı nitelikte ve değer vererek nitelikte atılımların öncüsü olamamıştır. Devletçilik zihniyetinin ege-

men olduğu ve emeğin aşağılanması bilincinin anılan dönemde bir siyasi partide olması aslında pek de yadsınacak durum değildir. Zira Osmanlıdan gelen alışkanlıkla yönetenler ve halk arasında yukarıdakiler ve aşağıdakiler olarak bir sınıf farkı olduğu ve bunun ne parti programı ile ve ne de bu Parti'nin Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundaki ilke ve kararlılık ve anlayışla özdeşleştiğini iddia etmek doğru değildir. Her ne kadar Cumhuriyetin kuruluşu ile aynı döneme kuruluşu rastlamakta ise de, Cumhuriyet Halk Partisi'nin ilk dönemlerinde muhafazakar bir tutum içinde olduğu ve sınıf mücadelesine sıcak bakmadığını görmekteyiz. Tabandan gelen hareketler toplumda istenmeyen hareketlerdir. Oysa taban köylü sınıftan oluşmaktadır. Emekçilerin oluşturduğu halkın tek bir nitelikte olarak toplumun oluşturulması ve dayanışma içinde tutarlı ve tek sesli bir toplum istendiği 1950'lere kadar olan parti programlarından anlaşılmaktadır. Hukuk Devleti kavramına bile 1953'te yer veren bir parti olarak halkçı söylemin, Osmanlının aristokrat yönetim ve yönetilmesi gereken ve sesi kesilmesi için her türlü eziyetin yapılmasının mubah olduğu halk anlayışının kısa sürede terk edilmesi mümkün değildir. İşte bu nedenle Cumhuriyet Halk Partisi zaman içinde parti programlarından görüleceği üzere halkçı demokratik ve eşitlikçi söylemlerine ancak ulaşabilmiştir. Bunun için uzun yıllar

⁶² *Ibid.*, s.76 vd.

⁶³ *Ibid.*, s. 226 vd.

geçmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi kurultayları ve programları incelendiğinde tarihsel akış içinde emeğe ve emekçiye ne zaman gereği gibi değeri verilmeye başlandığı görölmektedir. Bu açıdan değeri düşürdüğü-mizde, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu ilk 40 yıllık dönem bağlamında emek kavramının açılımı ve korunmasına yönelik içtenlikli ve demokrasi gereği atılması gereken adımların atılmamış bulunduğunu ve bir kısım göstermelik tablonun da çok partili dönem gereği yapılmış ve kararlaştırılmış olduğunu ve fakat gerçekte dönemin hükümetlerini oluşturan parlamenterlerin zihniyet açısından demokratik ve sosyal devlet ve eşitlik bilincine hazır olmadıklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

e) 1947-1950 Dönemi ve Demokrat Parti İktidarı 1950-1960 Yılları⁶⁴

Çalışma hayatında önemli ve tarihsel bir dönem de Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulduğundan sonraki yirminci yıllarda başlayan ve meydana gelen yönetim anlayışındaki temel değişikliklerdir ki bu düşüncenin meyveleri günümüzde alınmaya başlamıştır, sözde demokrasi ve hak düzenleme ve emekçiye yönelik uygulamalar hep göstermelik ve sınıf farkı yaratma ve öteki yaratma bilincinin hazırlandığı dönem olarak sosyologların gündemini oluşturmaktadır. 1950'li yıllar devletçiliğin son bulduğunun **düşünüldüğü** bir dönem olarak, Demokrat Parti iktidarının işçilere sempatik görünebilmek için bir takım politikalar

ürettiği bir devirdir. Bugün dahi gündemden düşmeyen sendikaların siyaset yapma yasağı Demokrat Parti iktidarında kendi siyasi görüşleri doğrultusunda olmadığı için sendikaların kapatılmasına kadar varan sonuçları doğurmuştur. Emegın korunmasına yönelik bir çok söylem ile iktidara oturan Demokrat Parti döneminde maalesef sendika özgürlüğü sağlanamamıştır. Çalışma Bakanlarının açıklamaları sadece vaat ve sözde özgürlükler olarak kalmıştır. Birçok yasakların olduğu bu dönemde emek korunmamıştır. Ancak yine de sendikacılığın faaliyet göstermeye başlaması bu döneme rastlamaktadır.

Demokrat Parti'nin muhalefetteyken grev hakkının savunucusu olması, 1950 seçimlerinde işçi oylarının büyük bir kısmını almasına neden olmuş ve bu partiyi iktidara taşımıştır. Ancak iktidara gelmesi işçilerin emeklerinin korunması açısından bir yarar sağlamamıştır. Demokrat Parti vaat ettiği grev hakkını vermemekle kalmamış, işçi sendikalarını kapatma yoluna da gitmiştir. Bu durum işçilerin mücadele etmesine olanak sağlamış ve anayasal bir hak olarak grevin Anayasada yer alması sürecinin başlamasına fırsat doğmuştur.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun (Türk-İş) kurulması Demokrat Parti dönemine rastlamıştır ve 1952'de kurulan

⁶⁴ Esin Pars: *Türkiye'de İşveren Sendikacılığı*, Ankara 1974, s. 170 vd. Alpaslan I: *Sendikacılık ve Siyaset*, s.483 vd. ; Makal A : *Çalışma İlişkileri*., 2002., s.41 vd.

Türk-İş ancak 1960'lı yıllarda işçi -işveren ilişkilerinin tanziminde esaslı kurallar getiren ve sendikal faaliyeti çağdaş demokratik bir konuma getiren mevzuatın çıkmasında rol oynayabilmiştir. Bu Konfederasyon'un kurulması Demokrat Parti dönemine rastlamış olsa da ne yazık ki uluslararası bir örgüte katılması engellenmiştir. Yurt dışına açılmak ve uluslararası sendikacılık hareketlerine katılmasına bu Parti döneminde onay verilmemiştir.⁶⁵

Demokrat Parti iktidarı, sendikaların kapatıldığı ve özgürlük isteyenlerin cezalandırıldığı, dış politikada II. Dünya Savaşı ile ilgili durumu iç politika malzemesi yaparak yurt içinde sanki savaş varmış gibi savaş koşullarının ilan edildiği ve halkın yoksulluğa mahkum edilmesi gibi uygulamaların gerçekleştiği bir dönemdir. Sıkıyönetim altında halk ezilmiş, emekçiler ve özellikle sol aydınlar baskı ve tehdit altında özgürlükten yoksun yaşamak zorunda kalmışlardır. Savaş sonrasında ki, hiç kimse Rusya'nın Avrupa'nın içlerine kadar gireceğini beklemiyordu, hesap yanlış olunca bu kez Sovyetlerin karşısındaki blokta yer almaya hazırlanan Türkiye'de İstanbul başta olmak üzere birçok işçi sendikası kurulmuştur. Kapitalist kampta yerini alan Türkiye'de emekçiler yıllarca ezilmişlikleri nedeniyle Cumhuriyet Halk Partisi'ne karşı olarak Demokrat Parti'nin gelişmesinde rol oynamışlardır.

Demokrat Parti dönemi sendikacılık ile ilgili politikasında söylemlerinde sadece işçi-

leri kendi saflarına çekebilmek için birkaç vaatten ileri gitmemiştir. İktidar oluncaya kadar söylemlerinde belirttikleri vaatleri yerine getirmemişlerdir. Cumhuriyet Halk Partisi döneminde yasada yer almış İşçi Sendikaları Birliği yasa dışı kabul edilmiş ve Birliklerin kapatılmasına karar verilmiştir. Demokrat Parti kendi görüşüne aykırı her türlü faaliyetin önlenmesine ve örgütlerin kapatılmasına varan eylemleri uygulamıştır. Bir çok sendika bu dönemde kapatılmıştır. Bu dönemde İşçi Konfederasyonu⁶⁶ kurulmuş olması Demokrat Parti'nin sendikalara iyi niyetle ve olması gerektiği gibi baktığı anlamında değildir.

Bu dönemde emeğin hiç değeri yoktur. İşçilerin sendika temsilcilerinin kolayca işten atıldıkları bu dönemde sendika demokrasisinden bahsetmek ve emeğin korunması için sendikal örgütlenmenin var olduğunu zannetmek saflık olur.

f) 1961'den Sonra Emeğin Görünümü.⁶⁷

1961 Anayasası ile işçi sınıfına getirilen Sendikal haklar sendikaların kurucu meclis üzerindeki bazı etkinlikleri sonucunda gerçekleşmişse de Meclis tarafından da isten-

⁶⁵ Sülker K: a.g.e., s.69 vd,73 vd;

⁶⁶ Sulker K.; a.g.e., s. 73- 74 vd;

⁶⁷ 1961 Anayasa dönemi ve yasaların çıkartılması konusunda TBMM'nin önemli çalışmaları olmuştur. Devrin Çalışma Bakanı Bülent Ecevit'tir. Milletvekili Coşkun Kırca ile çalışma hayatında çağdaş ve emek ve sermaye ilişkisinin düzenlenmesinde belki de 100 yıllık bir öngörü ile yeni kurumları sisteme sokmak gayreti göstermişlerdir. Bunlardan birisi de emeğin sermayenin yanında yer alarak yönetimde bulunmasıdır. Bu konudaki çalışmaları sonucun-

diği ve gerekli görüldüğü uluslararası anlaşmalara uygun kuralların gereği idrak edildiği için kabul edilmiş kurallardır. Bu Anayasa'da belirtilen haklar ve buna bağlı olarak kabul edilen yasalar batı anlamında işçi mücadelesinin bir sonucu olarak kabul edilmiş değildir. Devletin siyasi görüşü ve çağdaşlığın sonucu olarak yönetim tarafından öngörüldüğü için yasalar çıkmıştır.

Devlet bu hakları demokratik ilkeler nedeniyle tanımıştır. 1961 Anayasası'nda devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinden bahis olunmuş, Anayasanın 45. maddesinde sendika kurma hakkı tanınmış ve böylece şimdi yürürlükte olmayan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu 1963 yılında yürürlüğe girmiştir.

Aslında tarihsel seyirde 1963-1970 yılları sendikaların kurulma, bölünme, üst sendikaların farklı zihniyetlere sahip olarak kuruldukları karışık bir dönem olmuştur. Sendikalar ve üst kuruluşları arasında hayli mücadelelerin geçtiği bu dönemlerde ne yazık ki 1982'ye kadar sendikalar kendilerinden beklenen performans gösterememişlerdir. Emeğin gereği gibi gelişmesi ve gelmesi gereken düzeye getirilmesi için sendikaların da gereği gibi işlevini göremediğini vurgulamak isteriz.

Bu arada işveren sendikalarının işçi sendikalarına oranla daha yavaş ve fakat daha sistemli olarak geliştiklerini ve hatta işçi sendikalarının gelişmesine ön ayak olduk-

larını görmekteyiz. Sendikalar tekelleşme zihniyeti ile hareket ettiklerinden, birbirlerini tasfiye etmek istemişler ve tam demokratik ve hukuk devleti zihniyeti ile bağdaşır özgürlüğe sahip olamadıklarından toplumun ve işletmeleri sarsan yabancı sermayeyi tehdit eden kaçırın fiil ve eylemler Türk ekonomisini hayli sarsmıştır. Bunun nedenleri aslında çok çeşitli ise de kısa ve öz olarak belirtmek gerekirse, sendikalar hak etmeden kendilerine verilmiş bu hakların kullanmasını bilmedikleri için olması gereken gelişmeyi gösterememişlerdir.

Türkiye'de işçi sınıfı olması gereken bir işçi hareketi yaşamamıştır. Osmanlıdan beri gelen hareketler hep birbirinden kopuk ve mahalli düzeyde ve genelde ücrete yönelik hakların talebi ile sınırlı olarak kalmış veya emperyalist oyunlardan kaynaklanan bir takım hareketlerdir. Bu hareketler işçi sınıfı şuuru ve emeğin sermaye karşısında korunması, işçi sağlığının korunması gerektiği bilinci ile yapılmış değildir.

Kanun koyucunun 1961 Anayasası'nda düzenlenmiş hakları kanunlaştırmaları ile gerçekleştiren sosyal hakları işçiler ezilmişliklerinden kurtulamadıkları ve açmaz için-

da kamu işyerleri bakımından bir hüküm getirilmişe de 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Kanununun 233 sayılı KHK şekline dönüşümünde yönetime katılma kurumu metinden sermayenin talebi ve baskısı ile çıkarılmıştır. Oysa emeğin toplum hayatındaki önemi ve toplumun çağdaş ve bilgi toplumu olmasına imkan verecek bir kurumun temelleri atılmışken bilinçsiz ve ileriye görememenin sonucu olarak vazgeçilmesi hazindir. (Bu konuda bkz. Ergin Berin (Doğan) İşçinin İşletmenin Yönetimine Katılması, İst. 1973, s. 115 vd.

de bulundukları için ve siyasal ve ekonomik istikrarın bulunmaması nedeniyle gereği gibi kullanamamışlardır. Türkiye henüz montaj sanayi devrini yaşadığı ve hazinesinin boş olduğu ve siyasi açıdan da karanlık bir dönemden geçtiği düşünülürse, ancak küçük işletmelerin olduğu, tarım ülkesi niteliğinde bulunduğu, işveren karşısında emeğin karşılığının demokratik ve hukuk kuralları çerçevesinde istenmesi bilgisinden yoksun olunması nedenleriyle bilinçlenmemiş ve eğitimsiz kalmış toplumda, işçi sınıfına yukarıdan sunulmuş bulunan sendikal haklar, amacın sağlanmasında istenilen randımanı verememiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye’de sendikal hakların gelişmesinin önüne engeller yasalar ile konmuştur. İşçilerin sendikaları marifeti ile yatay gelişmeleri engellenmiş ve birlikler kurulmasına ilişkin hüküm daha sonraki Sendikalar Kanunu’nda yer almamıştır. Sadece dikey olarak sendikal örgütlenmenin kabul edilmesi ile yatay sendikacılık yasaklanmıştır. Meslek sendikacılığı veya endüstri sendikacılığı da mümkün değildir. Aynı meslekten olanların birleşerek yatay sendikacılık ile toplumda daha yararlı birlik oluşturmaları ve aynı meslekten olanların çalışma koşullarının iyileştirilmesi amacı ile kurulan sendikaların bu amaca ulaşması unutulmuş ve gide-rek, siyasi, sosyal, ekonomik alanda faaliyetleri gelişmiştir.⁶⁸ Bu durum meslek açısından işçilerin gelişmesini maalesef engellemiştir. Emeğin gelişmesi ve toplumda

emekçinin önemli bir yere gelebilmesi engellenmiştir. Yukarıda açıklandığı gibi aslında 1947’de yürürlüğe girmiş 5018 sayılı İşçi-İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun’da, sendikaların mahalli birlik ve federasyon teşkilatı oluşturmaları imkanı varken ve yatay gelişmeye en elverişli yasal hak verilmişken bu hakların kaldırılmasında neden hiçbir sendika sesini çıkartmamıştır, olaya tarihi ve sosyolojik açıdan baktığımızda izahını bulmak mümkün değildir.

Esasen Türk-İş’in kuruluşunda mahalli birlik ve federasyonların birleşerek kurulduğunu görmekteyiz. Sadece dikey teşkilatlanmanın sendikalizmin geleceğini ve gelişmesini engelleyeceğini bilmemek kurucuları açısından büyük bir eksikliktir. O dönemde de dışarıdan güdümlü sendikacılık kurulmuş bulunduğu ve sermayenin kontrolüne yaraması istendiği anlaşılmaktadır ki, Türk sendikacılığına indirilmiş olan bu darbenin etkilerini şimdi daha iyi görebilmekteyiz.⁶⁹ Aslında Türkiye’de sendikacılık Türk toplumunun kendi örf ve adetlerine ve

⁶⁸ Eyrenci Öner: *Sendikalar Hukuku*, İstanbul 1984, s. 55 vd.

⁶⁹ Sülker K: a.g.e., s. 78 vd. *Sendikacılığa indirilen bu darbenin nedenleri Sülker tarafından şöyle açıklanmıştır: “Amerikanın Marshall Planı Türkiye’ye cazip gelmiş ve İnönü yönetimindeki CHP iktidarı bunun gereklerini yerine getirmeye çalışmış ve bu plan çerçevesinde Amerika Türkiye’de etkin olmayı ve işçi sınıfını da üst örgüt marifeti ile denetlemeyi istemiştir. Amerikan sendikaları üst kuruluşları aracılığı ile ve Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu aracılığı ile planlar yapmıştır. AFL-CIO nun ünlü ve kişiliği ile tayüz etmiş Irwing Brown adlı sendikacı Türki-*

yapısına uygun olarak emekçinin korunmasına yönelik ve Ahilik ile başlamış deneyimlerin esas alındığı bir biçimde gelişse idi ve yabancı ülkelerin kurumlarının ve amaçlarının hedefi olmak yerine yerli ulusal nitelikte oluşabilse idi, bugün Türk ekonomisi ve emek sermaye ilişkisi güçlü devletin temel taşı olurdu. Ancak tarihsel inceleme sonucunda geçmiş senelerden itibaren yapılmış yanlışlıkları ve zafiyeti görmek çok üzücü olmakla beraber bugün aynı yanlışlıkların nitelik değiştirerek devam etmekte olduğunu görmek ve bundan ders alınmamış bulunduğunu izlemek daha da hazine ve vahimdir.

Bir çok eleştiri almış ve Türkiye'nin siyasi gelişmesini engelleyen devrim veya ihtilal olarak tanımlanan veya darbe olduğu belirtilen olaydan sona kurucu meclis tarafından gerçekleştirilmiş 1961 Anayasası bir çok bakımdan olumlu olarak nitelenecek bir yapıda idi ve bugün dahi bir çok hükümleri ile 1982 Anayasası hükümlerinden daha çağdaş ve uygar olduğu görüşünde olduğumuzu belirtiriz. Bu çalışmada emegın serüveni Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kuruluşundan itibaren 40 yıllık bir dönemi kapsadığından 1961'den sonraki emegın serüveni ve başına gelenler ile ilgili açıklamalara bu çalışmamızda yer vermemiş bulunmaktayız.

3) CUMHURİYETİN KURULMASINDAN SONRA EMEĞİN GÖRÜNÜMÜ

1961'e kadar olan dönem itibariyle çalış-

şanlar ile çalıştıranları ilgilendiren hükümler ile ilgili olarak tarihi geçmişi bağlamında belirtelim ki, ilk olarak Türkiye Cumhuriyeti Devlet'inde Borçlar Kanunu'nda, İsviçre Borçlar Kanunu'nun iktisabı ile 1926 tarihinde yer almıştır. Ondan sonra bağımsız olarak 1936 tarihinde ilk İş Kanunu kabul olmuştur. Halen bu ilk Kanun'un temel felsefesi geçerlidir. Daha sonraları ILO normları doğrultusunda çeşitli değişiklikler ve eklemeler yapılarak ve endüstriyel ve teknolojik gelişimlere paralel olarak ihtiyaçları karşılamak üzere çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Türk İş Hukukunda 10 Haziran 2003 tarihinde 4857 sayılı İş Kanunu ile emegın korunması ve işçinin sermaye karşısında daha esnek hareket edebilmesini sağlamaya yönelik çağdaş bir çok hükme yer verilmesi konusunda 1982 tarihli Anayasa ilkelerinin

ye sendikacılığını istenen yere çekmek için görevlendirilmiştir. Brown Türkiye'ye gelmiş , İstanbul İşçi Sendikaları Birliği ile ilişki kurmuş ve 1951'de Milano'da toplanacak Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun toplantısına Türk işçi heyetinin konuk olarak çağrılmasını sağlamıştır. İsmail Aras ve Mehmet Güler'den oluşan heyet Tercüman Ali Rauf Akan ile katılmıştır. Daha sonra İsmail Aras, Mehmet İnhanlı ile Amerika'ya davet edilmiş ve AFL-CIO nun kongresine katılmışlardır. Kongrede menfur Komünizm karşı mücadelede yer alacaklarını belirtmişlerdir. Ve Türk işçisinin hiçbir zaman komünistlerin aleti olmayacağını belirtmişlerdir. Ayrıca sendikacılık hareketinin NATO yu destekleyeceğini de belirtmişlerdir. "Bu konudaki diğer olaylar Türk İş in Amerika'dan sendikacılık faaliyetleri için aldığı paralar ile ilgili aşamalar ve işçi sendikalarının oluşumu ve çekişmeleri ve yönetimdekilerin partiler ile olan ilişkileri ile ilgili diğer gazete yazıları için ayrıca bkz. Sülker: a.g.e., ,s. 78 vd.

incelenmesi ile açıklamada bulunulması gerekmektedir ve eleştirileri emeğin serüvenini buna göre belirlemek gerekmektedir. Ancak 2003 tarihli İş Kanunundan önce yürürlükte olan 1475 sayılı ve 1971 tarihli İş Kanunu ve ondan önce 3008 sayılı İş Kanunu Türkiye’de emeğin şekillenmesinde uygulanan önemli yasalardır. Bu yasalarda uluslararası sözleşmeler ve devletin yönetim politikasına uygun ve sendikaların talepleri doğrultusunda ve ekonomik nedenler ile yapılan değişikliklerle çalışma hayatının şekillendiği ve yasal bağlamda bir çok eksik ve yanlışlıklara rağmen çağdaş görünümde olduğunu kabul etmek gerekir.

İlave etmek gerekir ki, Türkiye bazı sözleşmelere taraf olmadığı halde sözleşme hükümlerini iç hukuk kuralı haline getirmiş ve çağdaş bir uygulama yapma konusunda becerikli olmuştur. Devletçilik düzeninde çıkmış olmasına rağmen 1961 Anayasası’nda kabul edilmiş ilkeler doğrultusunda Türkiye her zaman gelişmiş sanayi ülke uygulamalarını takip etmek çabası içinde olmuştur. İlmi ve kaza-i içtihatlar da yabancı uygulamaları takip etmiştir çalışma hayatının gelişmesinde Yargının özel bir çabası olduğu da inkar edilemez. Çalışma hayatını ilgilendiren tüm belgeler emeğin korunması ve emeğin değerinin verilmesini sağlamaya yönelik gelişmesini sürdürmüştür.

Türkiye’de, işçi-işveren ilişkilerinde iyileştirme sosyal devlet anlayışı içinde tarafların hak ve menfaatleri ve yükümlülükleri açısından objektif, eşitlikçi ve insan hakla-

rına uygun normlara göre düzenlenmeye çalışılmıştır. Klasik demokrasi anlayışına uymasa da kazanılmış haklara ilişkin olumsuz sonuçlar doğurmayacak şekilde hükümlere de yer verilerek ve fakat sık sık yeni düzenlemeler kabul edilerek bir sistem oturtulmaya çalışılmıştır. 1961 Anayasası’ndaki ilkeler doğrultusunda gelişmenin kesintiye uğraması ve emek ve sermaye ilişkilerini düzenleyen pozitif hukuk kurallarında değişiklik, emek olgusunu da etkilemiş ve emeğe uygulanan kurallarda önemli değişiklikler ve yenilikler getirmiştir. Bu çalışmanın konusu olmadığı için şu anda yürürlükteki hükümler bağlamında emeğin açıklaması yapılmamıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerinin çoklarına göre modern hükümleri ihtiva ettiği söylene de bazı öyle topluma uymayan kurallar bulunmaktadır ki, bu kurallar ile esneklik getirildiği ve emeğin korunmasının iddia edilmesi pek de gerçekçi değildir. Kağıt üzerinde çağdaş görünen ve toplumda belki de çok az bir gruba hitap edebilecek nitelikteki hükümlerin genel bir uygulamasının olmayacağı ve sonuçta emeğin korunmasına ve insanın onurlu bir hayat yaşaması için gerekli ücret almasına imkan vermeyecek kuralların emeğin korunması adına olduğunu söylemek gerçekçi değildir. Önemli düzeltmelerin özellikle emeğe yönelik yapılması gerektiği açıktır.

Zira emek toplumda önemlidir. Emeğin verimliliği toplum için gereklidir. Emek korunduğu takdirde verimli olabilir. Emeğe

değer verildiğı oranda birey özveri ile ve kendisine önem verilmesi nedeniyle öz saygısı artarak çalışır, bu da, bireylerin hem toplumda yararlı olmaları ve hem de psikolojik açıdan güçlü bireyler olarak gerek kendilerine saygılı ve kendine saygılı bireyin de topluma saygısının olacağı döngüsü içinde, amaçlanan topluma doğru yol alınabilir.

Emekçinin emeğı kutsaldır. Emekçinin hizmet erbabı, kul, esir olarak görülmesi toplumların ayıbıdır. Ve böyle algılamanın yapıldığı toplumlar yıkılmaya mahkumdur. Emeğın özgür olması gerekir. Ancak özgür olan emekçinin emeğı gerek onu ve gerekse toplumu yüceltir. Bilgi toplumu veya dijital devrim diye anılan ekonomik değer taşıyan yeni üretim seviyesine ulaşmak ancak emeğe değer verilen toplumlarda mümkündür. Emek insanı bilgi toplumunun bireyi yapar. Çağın gereklerini yerine getirmek ve rekabet edebilmek için üretmek ve yarat-

mak asıldır. Bunun için yaratmak ve emek gerekir. Emeğın sömürüldüğü toplumlarda gelişme gerçekleşemez. Toplumlararası rekabet yarışında kazanmak ve önde olmak için emeğe değer vermek zorunludur. Özgürlüğün temelinde de emeğe saygı ve değer verme yatar. Emeğe değer veren toplumların bireyi özgür olabilir ve onurlu yaşama sahip olabilir. Emeğe saygının toplumun tüm kurumları tarafından yerine getirilmesi gerekir. Emeğın korunması sadece işçi işveren ilişkileri veya çalışma hayatını ilgilendiren nitelikte düşünülemez. Emek toplumun mali ekonomik ve adli, idari kurumlarının hepsi açısından önemle ve dikkatle üzerinde durulması gereken bir konu olarak toplumun devamlılığı açısından özen gösterilmesi gereken bir olgudur. Emeğe saygı verilmediğı dönemlerde siyasi iktidarlar bu nedenle hep zorlanmış ve demokratik olmayan sonuçların doğmasına ve toplumun geri gitmesine neden olunmamış mıdır!



KAYNAKÇA

Akdağ, Mustafa (1974), Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi, cilt I-II İstanbul.

Işıklı, Alpaslan (2005), Sendikacılık ve Siyaset, Ankara.

Akşin, Sina (1990), Türkiye Tarihi Çağdaş Türkiye 1908-1980 4 Cilt (Anonim Eser), İst.

Atatürk ve Hukuk, Yargıtay 130. yıl Armağanı, Ankara 1999.

Atatürkçülük (1982), (Genel Kurmay Başkanlığı yayını - Atatürk'ün el yazılarından), Ankara.

Armağan, Servet (2004), İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler, Ankara.

Çavdar, Tevfik (2003), Türkiye Ekonomisinin Tarihi 1900-1960, Ankara.

Çelik, Nuri (2006), İş Hukuku Dersleri, 19. bası İstanbul.

Ergin, Berin (Doğan) (1973), İşçinin İşletmenin Yönetimine Katılması, İstanbul.

Ergin, Berin : Turkey at the Crossroads: Interpretation of Women Rights Within the Concept of Human Rights, Prof. Dr. Sevin Toluner'e armağan.

Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Yıl 24, sayı 1-2/2004.

Ergin, Berin (1999), 75. Yılda ATATÜRK'ün 1923-1938 Dönemi İdeolojileri

ve Uygulaması İ.Ü. Hukuk Fakültesi 75. Yıl Armağan.

Etienne de la Boetie (1995), Gönüllü Kulluk Üzerine Söylev: Çev. Prof. Dr. Mehmet Ali Ağaoğulları, Ankara.

Eyrenci, Öner (1984) Sendikalar Hukuku, İstanbul.

Güvenç, Bozkurt (2005), Türk Kimliği, 8.bası İstanbul.

Işıklı, Alpaslan (2003), Gerçek Örgütlenme Sendikacılık, Ankara.

Işıklı, Alpaslan (2005), Sendikacılık ve Siyaset, Ankara.

Makal, Ahmet (2002), Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri, 1946-1963, Ankara.

Makal, Ahmet (1977), Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri 1850-1920 Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi, Ankara.

Makal, Ahmet (1999), Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri :1920-1946, Ankara.

Makal, Ahmet (2007), Ameleden İşçiye, Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları, İstanbul.

Neşet, Çağatay, Ahlak ile Sanatın Bütünlüştüğü Türk Kurumu Ahilik Nedir? Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu yayını no: 40

Ökçün, Gündüz (1982), Tatil i Eşgal Kanunu 1909, Ankara.

Pars, Esin (1974), Türkiye'de İşveren Sendikacılığı, Ankara.

Taner, Timur (1998) Osmanlı Çalışmaları İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine,3.Bası Ankara.

Tanör, Bülent (2006), Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul.

Tuncay, Mete; Koçak Cemil; Özdemir Hikmet; Boratav Korkut; Hilav Selahattin; Katoğlu Murat; Ödekan, Ayla (1990) Türkiye

Tarihi, Osmanlı Devleti 1908-1980, İstanbul.

Saymen, Ferit Hakkı (1954), İş Hukuku , İstanbul.

Sülker, Kemal (1976), Türkiye'de İşçi Hareketleri İstanbul.

Sülker, Kemal (1955), Türkiye'de Sendikacılık, İstanbul.

Öz, Baki (1992), Osmanlı Alevi Ayaklanmaları, İstanbul.

Yıldırım, Ali (2004), Osmanlı Engizisyonu, Ankara.

ÖZET

Avrupa Birliği'nde Sosyal İçerme Politikaları

AB ve üye ülkeler, küreselleşme, artan rekabet, teknolojik gelişmeler ve demografik baskılar karşısında ciddi ekonomik ve sosyal sorunlarla karşı karşıyadır. Gelir eşitsizliği giderek artmakta, toplam nüfusun % 16'sı yani yetmiş milyondan fazla insan yoksulluk eşiğinin altında yaşamakta, işsizler içinde uzun süreli işsizlerin oranı giderek artmaktadır. Sosyal içerme, AB'nin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele amacıyla, sosyal politika alanında geliştirdiği stratejik bir yaklaşımdır. Bu makalenin amacı, mevcut ekonomik ve sosyal durumu ortaya koyarak, AB ve üye ülkelerde sosyal içerme yaklaşımını değerlendirmektir. Sosyal içerme yaklaşımı, ilk olarak Mart 2000'de Lizbon'da yapılan Avrupa Konseyi'nde benimsenmiştir. Konsey 2010 yılında yoksulluğun ortadan kaldırılması için daha kararlı adımların atılması gerektiğini belirtmiştir. Stratejinin yürütülmesinde Açık Eşgüdüm Yönteminin kullanılmasına karar verilmiştir. Üye ülkelerin sosyal içerme politikalarının eşgüdümünü sağlayabilmek için kullanılan Açık Eşgüdüm Yöntemi, esnek, üye ülkeler üzerinde yaptırım gücü olmayan, sadece stratejinin yürütülmesinde üye ülkelere en başarılı uygulamaları yaymak, temel AB hedefleri doğrultusunda daha fazla yakınlaşmayı gerçekleştirmek ve kendi politikalarını ileriye doğru geliştirmeleri konusunda yardımcı olmak amacıyla kullanılan kıyaslama, gözden geçirme ve karşılıklı öğrenmeye dayalı süreçsel bir araçtır. Bu yaklaşım çerçevesinde sorunun çözümünde sadece ülke hükümetleri değil, sosyal taraflar ve sivil toplum örgütleri de sürece dahil olmaktadır. Bu bağlamda, AB ülkeleri sosyal içerme alanında yedi temel politik öncelik belirlemişlerdir; işgücü piyasasına katılımın artırılması, sosyal koruma sistemlerinin modernizasyonu, eğitim ve öğretim alanındaki dezavantajlarla mücadele, çocuk yoksulluğunun ortadan kaldırılması, uygun barınma koşullarının sağlanması, sağlık bakımında erişimin geliştirilmesi ve eşitsizliklerle mücadele, ayrımcılığın ortadan kaldırılması ve göçmenlerin entegrasyonunun geliştirilmesi.

Anahtar Kelimeler: Sosyal İçerme, Yoksulluk, Sosyal Dışlanma, Avrupa Birliği

ABSTRACT

Social Inclusion Policies in European Union

European Union (EU) and its Member States face major economic and social problems with globalization, increased competition, technological advances and demographic changing. The numbers affected by poverty and social exclusion across the Union are very significant. According to Eurostat data, some 16% of the EU population (about 70 million Europeans) are living at risk of poverty. Social inclusion is a strategic approach in a social policy context that developed by EU to addressing poverty and social exclusion. Social inclusion is a process which ensures that those at risk of poverty and social exclusion gain the opportunities and resources to participate fully in economic, social and cultural life. The added value of the social inclusion process has been to make clear the multi-dimensionality of poverty and social exclusion. This article aims to give an account of current economic and social situation and the social inclusions approach in EU and its Member States. As a first, social inclusion adopted at the European Council of Lisbon in March 2000. The Lisbon Council agreed on the need to take steps to make a decisive impact on the eradication of poverty by 2010. It has also agreed that Member States coordinate their policies for promoting social inclusion on the basis of a process of policy exchanges and mutual learning known as the "Open Method of Coordination (OMC)". Under the OMC, Member States agree to a measure of joint development of policies without calling in to question subsidiarity. It is a flexible method, allowing exchange and coordination in a way and to a degree appropriate to the policy in question. Member States are to contribute to the strategy through national actions plans on social inclusion, on the basis of common objectives adopted at European level. The OMC has provided a framework for exchange and learning and has promoted openness, transparency and the involvement of stakeholders, European and national, as a means to better policymaking. In this context, seven key policy priorities in the area of social inclusion have been highlighted by the EU countries: increasing labour market participation, modernising social protection systems, tackling disadvantages in education and training, eliminating child poverty, ensuring decent accommodation, improving access and tackling inequalities in health care, overcoming discrimination and increasing the integration of immigrants.

Keywords: Social Inclusion, Poverty, Social Exclusion, European Union

Avrupa Birliği'nde Sosyal İçerme Politikaları



Doç. Dr. Faruk SAPANCALI



İRİŞ

Genişlemiş Avrupa Birliği (AB)'ne üye ülkeler ciddi demografik, ekonomik ve sosyal değişimlerin sıkıntılarını yaşamaktadırlar. Artan küresel rekabet, yeni teknolojiler, yaşlanan nüfus, düşük büyüme hızı, artan işsizlik ve kalıcı eşitsizlikler AB'ye meydan okumaktadır. Temelde ekonomik ve siyasal bütünleşme hedeflerine dayalı olarak kurulan ve sosyal politikayı başlangıçta üye ülkelerin yetki alanına bırakan AB, ortaya çıkan bu değişimler karşısında sosyal hedeflere daha yoğun bir biçimde odaklanmak zorunda kalmıştır.

Bugün, AB sosyal politika bakımından iki öncelikli alan belirlemiştir. İlki tam istihdama yönelim hedefidir. Tam istihdama yönelim; işin herkes için gerçek bir seçenek yapılması, işin niteliğinin ve verimliliğinin artırılması değişimin öngörülmesi ve yönetimini içermektedir. Bu hedefe ulaşmak amacıyla Avrupa İstihdam Stratejisi geliştirilmiş ve uygulanmaktadır. İkinci temel hedef, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele ederek, sosyal koruma sistemlerini modernleştirerek ve herkesi içerisine alacak biçimde eşit fırsatları genişleterek daha adil bir toplumsal yapının teşvik edilmesini sağlamaktır¹. Böylece, dayanışma temelin-

Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
faruk.sapancali@deu.edu.tr

¹ European Commission (2005), *The Social Agenda 2005-2010: A Social Europe in the Global Economy, Jobs and Opportunities for All*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s.18-27.

de herkese eşit fırsatlar tanıyan daha kaynaşmış bir toplum yaratmak istenmektedir. Bu amaçla Birlik sosyal içerme politikası oluşturmuştur. Ancak ayrı ayrı ifade edilmiş olsa da, istihdam stratejisi ve sosyal içerme yaklaşımı, birbirini tamamlayıcı nitelikte politikalardır. Bununla birlikte sosyal içerme politikalarının, istihdamı da içine alacak biçimde çok daha geniş hedefleri içerdiğini ifade etmek mümkündür.

Sosyal içerme politikaları, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski taşıyan bireylerin, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yaşama tümüyle katılımını, yaşadıkları toplum dikkate alındığında standart bir yaşam ve refah düzeyi için gerekli fırsat ve kaynakları elde etmelerini sağlamayı ve güvence altına almayı hedefleyen tüm süreçleri kapsamaktadır. Sosyal içerme, hem gelir düzeyleri toplum ortalamasının çok altında olduğu için, hem de etnik veya dini kökenleri, toplumsal cinsiyetleri, eğitim durumları, fiziksel veya zihinsel engelleri dolayısıyla topluma eşit yurttaşlar olarak katılmakta zorluk çeken insanların durumunu kurumsal düzenlemeler yoluyla çözmeye yönelik bir amaç taşımaktadır². Böylece toplumdaki tüm bireylerin, yaşamlarını etkileyen kararlara geniş bir biçimde katılabilmeleri ve temel haklara erişebilmeleri sağlanmak istenmektedir.

Üye ülkelerin karşı karşıya oldukları yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunu ile bu sorun karşısında Birlik düzeyinde geliştirilen

sosyal içerme politikalarını tartışmayı amaçlayan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, AB’nde yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunları ile mücadele ve sosyal içerme politikalarının geçmişten bugüne gelişimi ele alınacaktır. İkinci bölümde, üye ülkelerde yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun görünümü, Sosyal Koruma Komitesi tarafından oluşturulan ve Aralık 2001 Leaken Avrupa Konseyi’nde kabul edilen temel niceliksel göstergeler ve bu bağlamda Eurostat tarafından yayınlanan veriler çerçevesinde ortaya konulacaktır. Son kısımda ise, sosyal içermede izlenen yöntem ile ulaşılmak istenen temel hedefler değerlendirilecektir.

1. Sosyal İçerme Politikalarının Gelişimi

AB’nde sosyal içerme politikaları ilk olarak yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele bağlamında doksanlı yılların başında ortaya çıkmıştır. Şubat 1992’de Maastricht’de imzalanan ve Kasım 1993’de yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması, sosyal dışlanma sorununa atıf yapılan ilk resmi belge olmuştur. 1996’da revize edilmiş olan Avrupa Sosyal Şartı’nın 30. maddesinde bütün yurttaşların yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.

1997 yılında kabul edilen ve Mayıs 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Ant-

² Buğra, Ayşe (2005), “Yoksulluk ve Sosyal Haklar”, *Sivil Toplum Geliştirme Merkezi için hazırlanan danışman raporu*, İstanbul, s.9.

laşması ile ilk defa sosyal dışlanmayla mücadelenin AB'nin temel hedefi olduğuna yasal çerçevede açıklık getirilmiştir³. Amsterdam Antlaşması'nın 136. maddesinde sosyal dışlanmayla mücadele, istihdamı geliştirme, yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirme, uygun sosyal koruma, sosyal diyalog ve insan kaynaklarını geliştirme ile birlikte Avrupa sosyal politikasının altı hedefinden biri arasında yer almıştır. Antlaşma'nın 137. maddesinde ise, bir önceki madde de belirtilen hedeflere ulaşabilmek için üye devletlerin faaliyetlerini destekleyecek ve tamamlayacak alanlar arasında işgücü piyasasından dışlanan kişilerin entegrasyonu vurgulanmıştır. Böylece sosyal dışlanmayla mücadele Birliğin, üye ülkelerin eylemlerini destekleyerek ve tamamlayarak aktif bir biçimde yer aldığı alandan biri haline gelmiştir.

AB'nde gerçek anlamda sosyal içerme stratejisi Lizbon Zirvesi ile birlikte başlamıştır. Mart 2000 tarihinde Lizbon'da bir araya gelen üye ülke liderleri, küreselleşmenin sunduğu fırsatlar ve meydan okumalar karşısında, AB'nin gelecek on yıl için hedeflerini belirlemişlerdir. Bu bağlamda, ortaya konan stratejik hedef "AB'ni 2010 yılına kadar yüksek rekabet gücüne sahip, bilgi temeline dayalı dinamik bir ekonomi haline getirmektir". Ancak bu hedef, daha fazla ve daha nitelikli istihdam yaratma ve geniş çaplı sosyal içerme hedefi ile birlikte ele alınmıştır. Lizbon Zirvesi'nin en dikkat çekici tarafı, Avrupa Sosyal Modeli'nin

modernizasyonuna ve işleyen bir refah devletinin oluşturulmasına dikkat çekmesidir. Zirve, sosyal dışlanmayla mücadelede Komisyon öncelikleri ile birleştirmek üzere Ulusal Eylem Planlarının hazırlanması çağrısında bulunmuştur. Bu durum, sosyal içermenin, Avrupa Sosyal Modeli'nin en önemli özelliklerinden biri haline geldiğini göstermesi açısından büyük önem taşımaktadır. Zirve sosyal içermenin yanısıra, başta emeklilik sistemlerinin reformu ve kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması olmak üzere sosyal korumanın modernleşmesine dikkat çekmiştir⁴. Böylece, Lizbon Zirvesi'yle, AB'nde sosyal politikaların, ekonomi ve istihdam alanlarına bağlanması söz konusu olmuştur.

Lizbon Zirvesi AB sosyal içerme sürecinin gelişiminde dönüm noktasıdır. Lizbon Zirvesi'yle 2010 yılına kadar yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması için kararlı bir şekilde mücadele edilmesi hedefi ortaya konulmuştur. Bununla birlikte üye ülkelerin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele politikalarını, birleştirilmiş ortak hedefler, Ulusal Eylem Planları ve Birlik eylem programı temelinde koordine etmeleri kararlaştırılmıştır. Zirve'de, sosyal içerme için, Açık Eşgüdüm Yönte-

3 Ferrera, Maurizio-Matsaganis, Manos- Sacchi, Stefano (2002), "Open Coordination Against Poverty: The New EU Social Inclusion Process", *Journal of European Social Policy*, Vol 12 (3), s. 229.

4 TİSK (2006), *Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri*. TİSK Yayın No:272, Ankara, s. 30.

mi'nin (Open Method of Co-ordination) kullanılmasına karar verilmiştir. İlk olarak 1997 yılında Avrupa İstihdam Stratejisi ile ortaya çıkan Açık Eşgüdüm Yöntemi Lizbon Zirvesi ile genişletilmiştir. Bu yöntem ile üye ülkeler, kendi ulusal uygulamalarını AB'nin sosyal politikadaki isteklerine dönüştürmek taahhüdü altına girmişlerdir. Avrupa Konseyi, güçlü biçimde yönlendirici ve eşgüdümü sağlayıcı bir işlev kazanmıştır⁵. Lizbon stratejisi ile hayata geçen bu yöntem, AB'nin sosyal politika hedeflerindeki değişikliği göstermesi açısından önemlidir. AB, artık üye ülkeler arasındaki ulusal refah düzenlemelerinin farklılıklarıyla ilgilenmekten ve refah sistemlerinin bir noktada birleştirilmesi çabalarından vazgeçmektedir. Lizbon Zirvesi ile beraber, Birlik üye ülkelerin farklı kurumsal düzenlemelerine saygı duymaya ve kendi ekonomik çıkarlarına hizmet edecek Avrupa Sosyal Modelinin yaratılmasına yönelik çalışmalar yapmaya başlamıştır⁶.

Aralık 2000'de Nice Avrupa Konseyi'nde sosyal içerme alanında ilk ortak hedefler kabul edilmiştir. Bu hedefler;

- istihdama katılımı ve tüm kaynaklara, haklara, mallara ve hizmetlere erişimi geliştirmek,
- sosyal dışlanma risklerini önlemek,
- toplumdaki en zayıf kesimlere yardımcı olmak,
- konu ile ilgili tüm tarafları harekete geçirmek, şeklinde sıralanmıştır⁷.

Bu hedefler, 2001-2003 yıllarını kapsayan birinci tur Sosyal İçerme Ulusal Eylem Planlarında yer almıştır. 2003-2005 yıllarını kapsayan ikinci tur ile 2004 yılındaki son genişleme ile yeni üyeleri içeren 2004-2006 yıllarını kapsayan Ulusal Eylem Planlarında da bu hedeflere yer verilmiştir. Ayrıca, 2002 ve 2004 yıllarında yayınlanan Sosyal İçermeye İlişkin Ortak Raporlarda da bu hedefler belirtilmiştir. Ancak, İstihdam ve Sosyal İşler Bakanlarının Temmuz 2002'de yapmış oldukları toplantıda Sosyal Koruma Komitesi tarafından hazırlanan rapor ile bu hedefler gözden geçirilerek;

- Barselona Avrupa Konseyi kararları çizgisinde, üye ülkelerin Ulusal Eylem Planlarında yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında olan kişilerin sayısını 2010 yılına kadar önemli ölçüde düşürmeyi hedefleyecek şekilde oluşturmaları konusunun vurgulanması,
- Ulusal Eylem Planlarının geliştirilmesi, uygulanması ve izlenmesi sürecinde, toplumsal cinsiyete ilişkin rollerin göz önünde tutulmasının öneminin vurgulanması,
- Göç sonucunda bazı erkek ve kadınların daha fazla yoksulluk ve sosyal dışlanma

⁵ Ferrera-Matsaganis-Sacchi (2002), s.230.

⁶ Savio, Annikki-Palola, Elina (2004), *Post-Lisbon Social Policy. ESPAnet Annual Conference; European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe*, University of Oxford, 9-11 September 2004, Oxford, s.4.

⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_en.pdf (08.08.2006)

riskiyle karşı karşıya kaldıklarının açık biçimde öne çıkarılması, hususları da eklenmiştir⁸.

Lizbon Zirvesi'nin ardından, Aralık 2000'de Nice Avrupa Konseyi tarafından AB'nin sosyal politika alanında ilk beş yıllık eylem programını oluşturan "Sosyal Politika Gündemi: 2000-2005" kabul edilmiştir. Gündem, Lizbon Stratejisi çerçevesinde sosyal hedefleri ve eylemleri ortaya koymaktaydı. Gündemin, sosyal politikanın niteliğinin artırılması hedefleri arasında sosyal içermenin geliştirilmesi yer almıştır. Sosyal içerme hedefi, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele edilmesi ve tüm bireylerin ekonomik ve sosyal yaşama katılımı ve bütünleşmenin geliştirilmesi üzerine odaklanmıştır. Bu bağlamda ortaya konulan eylemler ise şu şekilde sıralanmıştır;

- Önerilen özellikli eylem planını kabul ederek sosyal dışlanma ile mücadele etmek,
- Açık eşgüdüm yönteminin desteklenmesi için ilgili tüm alanlarda çalışmalar yapmak, amaç ve hedefler üzerinde karar almak, göstergeleri geliştirmek ve istatistikleri güçlendirmek,
- İşgücü piyasasının dışında kalan kişilerin bütünleşmesini sağlayacak en iyi yolların bulunması konusunda tüm taraflarla karşılık görüşme başlatmak,
- Sosyal içermeyi geliştirmek için Topluluk girişimi EQUAL dâhil Avrupa Sosyal Fonu'nun etkisini değerlendirmek,
- İstihdam kılavuzunun güçlendirilmesi

önerisinde bulunmak suretiyle özürllüler, etnik gruplar ve yeni göçmenler gibi kırılgan gruplar için daha fazla ve daha uygun istihdam fırsatları geliştirmek,

- Sosyal içerme politikası ile ilgili yıllık bir rapor yayımlamak⁹.

Aralık 2001'de Leaken Zirvesi'nde, Sosyal Koruma Komitesi tarafından, üye ülkelere ve Komisyon'a yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması konusundaki gelişimin izlenmesi, Avrupa'da yoksulluk ve sosyal dışlanma konusunda farkındalık geliştirilmesi ve iyi uygulamaların ortaya konulması ve alışverişinin sağlanması konularında kullanılmak üzere, on birincil sekiz ikincil gösterge geliştirilmiştir. Bunlar büyük ölçüde gelir, istihdam, eğitim ve sağlığa ilişkin göstergelerdir. Birincil göstergeler; transferler sonrası yoksulluk oranı, gelir dağılımı, kalıcı (sürekli) yoksulluk oranı, yoksulluk açığı, bölgesel kaynaşma, uzun dönemli işsizlik, işsiz ailelerde yaşayan bireyler, okuldan erken ayrılanlar, doğuştan yaşam beklentisi, gelir durumuna göre öngörülen sağlık durumu. İkincil göstergeler ise, farklı eşiklere göre yoksulların dağılımı, zaman içinde tek bir noktaya odaklanan düşük gelir oranı, transferler öncesi yoksulluk oranı, gini katsayısı, sürekli yoksulluk (ortalama ulusal gelirin yüzde 50'si temel alınarak), uzun süreli işsizliğin

⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_en.pdf (08.08.2006)

⁹ Commission of the European Communities (2000), *Social Policy Agenda. COM(2000) 379 final*, s.20-21.

dağılımı, çok uzun süreli (iki yıl ve daha fazla) işsizlik oranı, düşük eğitilmiş kişiler¹⁰.

2005 yılına gelindiğinde, üye ülkelerin Lizbon sayısal hedeflerine ulaşamayacağı anlaşıldığında politika değişikliğine başvurulmuştur. Avrupa Konseyi Mart 2005’de Lizbon Stratejisi’ni revize etmek zorunda kalmıştır. Lizbon hedeflerinde yumuşamaya gidilmiş ve sayısal hedeflere değil, bu hedeflere ulaşma politikalarına odaklanma öngörülmüştür¹¹. Ayrıca büyüme ve istihdamın artırılması, sosyal hedeflerin geliştirilmesiyle baş başa gider, vurgusu yapılmıştır. Söz konusu stratejinin sosyal boyutunun güçlendirilmesine yönelik olarak, “2005-2010 dönemi Sosyal Gündemi” kabul edilmiştir. Herkese eşit fırsatlar sunan daha kaynaşmış bir toplum, istihdamın geliştirilmesi ile birlikte Gündemin temel önceliğidir. Bu bağlamda, daha kaynaşmış bir toplum için, yoksullukla mücadele ve sosyal içermenin teşvik edilmesine gerek vardır¹².

Gündem, çok sayıda AB yurttaşının yoksulluk ve özellikle de kalıcı yoksulluk riskiyle karşı karşıya olduğunu, gerçek fırsatlardan yoksunluğun kişilerin topluma tam katılımını engellediğini ve yoksulluğun nesiller boyu geçişinin daha fazla dezavantajlı olanların sürekli dışlanmalarına neden olduğunu belirtmektedir. Gündemde Komisyonun, önceki Sosyal Gündemde ulusal asgari gelir planlarına ilişkin olarak başlatılmasına karar verdiği tartışmanın paralelinde hareket edeceği de vurgulanmaktadır.

Ayrıca Komisyon, 2010 yılında “Avrupa Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Dışlanma” yılı fikrini öne sürecektir¹³.

Revize Lizbon Stratejisi bağlamında Avrupa Konseyi Mart 2006’da Komisyonun Aralık 2005’deki önerisi¹⁴ doğrultusunda sosyal içirme politikalarını yeniden biçimlendirmiştir. Diğer bir ifadeyle Birliğin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal koşullara uygun hale getirilmiştir. Bu süreçte sosyal içirme ve sosyal koruma hedefleri birbirine bağlanmıştır. 2006’dan itibaren geçerli olmak üzere sosyal koruma, sosyal içirme, emeklilik sistemleri ile sağlık bakımı birbirine paralel süreçler haline getirilmiştir. Sosyal koruma ve sosyal içirme politikalarının karşı karşıya olduğu temel sorunlar dikkate alınarak, Açık Eşgüdüm Yöntemi için yeni bir çatı ortaya konulmuştur. Böylece;

¹⁰ Nolan, Brian (2003), “Social Indicator in the European Union”, *Statistics User’s Conference “Measuring Government Performance”*, London, s. 5-12. http://www.statistics.gov.uk/events/suc/downloads/Nolan_paper.doc (12.08.2006)

¹¹ European Commission (2006), *Time to Move up Gear. The New Partnership for Growth and Job. Communication from the Commission to the Spring Council*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

¹² European Commission (2005), *The Social Agenda 2005-2010*, s. 25.

¹³ a.g.e., s.26.

¹⁴ Commission of the European Communities (2005), *Working Together, Working Better: A New Framework for Open Coordination of Social Protection and Inclusion Policies in the European Union*. COM(2005) 706 final, Brussels, s.4.

- yeterli, erişilebilir, finansal açıdan sürdürülebilir, uygun ve verimli sosyal koruma sistemleri ve sosyal içerme politikaları aracılığıyla sosyal kaynaşmanın ve herkes için eşit fırsatların geliştirilmesi,
- yüksek büyüme hızı, daha fazla ve daha iyi istihdam ile daha fazla sosyal kaynaşmayı içeren Lizbon hedefleri ve AB Sürdürülebilir Gelişme Stratejisi arasında karşılıklı ve verimli bir etkileşimin ilerletilmesi,
- politikanın tasarlanmasında, yürütülmesinde ve izlenmesinde iyi yönetim, şeffaflık ve ortak tarafların katılımının güçlendirilmesi amaçlanmaktadır¹⁵.

Bununla birlikte, yeniden yapılandırılan, sosyal koruma, sağlık ve uzun süreli bakım hizmetleri ile birlikte ele alınan sosyal içerme politikaları için Açık Eşgüdüm Yöntemi'nde 2006'dan itibaren izlenecek ortak hedefler de yeniden belirlenmiştir. 2006-2008 yıllarını kapsayan sosyal koruma ve sosyal içerme Ulusal Eylem Planları da yeni hedefler doğrultusunda hazırlanacaktır. Yeni hedefler çalışmanın üç farklı alanına ilişkindir ve her biri kendi içinde üç farklı eylem ve unsuru içermektedir;

(a) Yoksulluk ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması yönünde kararlı bir mücadele verilmesi için;

- Topluma katılımı sağlayan kaynaklara, mallara ve hizmetlere erişimi herkes için güvence altına almak, dışlanmayı önle-

mek ve dışlanmaya neden olan ayrımcılığın bütün biçimleriyle mücadele etmek,

- Hem işgücü piyasasına katılımı geliştirerek hem de yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele ederek herkes için aktif sosyal içermeyi sağlamak,
- Sosyal içerme politikalarının iyi bir eşgüdümünü sağlamak ve her düzeydeki hükümet birimlerini ve yoksulluk deneyimine sahip bireyler de dâhil olmak üzere konuyla ilgili tüm aktörleri, ekonomi, maliye, eğitim ve mesleki eğitim politikalarını içeren konuyla ilgili tüm kamu kurumlarını ve yapısal fon (özellikle Avrupa Sosyal Fonu) programlarını etkin ve etkili hale getirmek, bu yönde kullanmak¹⁶.

(b) Yeterli ve sürdürülebilir bir emeklilik sisteminin hazırlanması için;

- Herkese yeterli düzeyde emeklilik geliri ni garanti eden, insanlara makul bir düzeyde, emeklilik sonrası yaşam standardını koruyan, kuşaklar arasında ve içinde dayanışma ve adalet duygusu yaratan bir emeklilik sistemine erişimi sağlamak,
- Nüfusun yaşlanması ve kamu finansman baskısı hatırlanarak, kamu ve özel emeklilik planlarının finansal açıdan sürdürülebilirliğini sağlamak; özellikle üç uçlu strateji (bu üç alan çalışma yaşamında daha uzun süre kalınmasını ve ak-

¹⁵ a.g.e., s.5.

¹⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_en.pdf (04.08.2006)

tif yaşlanmayı desteklemek, sosyal açıdan uygunluk ve eşitlik tarzı içinde katkı ve yardım dengesini sağlamak; fonların ve özel emeklilik planlarının güvenliğini ve maddi açıdan sürdürülebilirliğini geliştirmek) bağlamında yaşlanmanın bütçe üzerine olası etkileriyle mücadele etmek,

- Emeklilik sistemleri şeffaf olmalı, kadın ve erkeklerin, modern toplumların, demografik yaşlanmanın ve yapısal değişimin istek ve gereksinimlerine iyi uyum sağlamalıdır¹⁷.

(c) Erişilebilir, yüksek kalitede ve sürdürülebilir sağlık ve uzun dönemli bakım hizmetlerinin sağlanması için;

- Yeterli sağlık ve uzun dönemli bakım hizmetlerine herkesin erişebilmesi, bakım için gereken paranın yoksulluk ve finansal bağımlılığa neden olmaması, sağlık ve bakım hizmetlerine erişimdeki eşitsizliklerin sonuçlarının anlatılması sağlanmalıdır.
- Sağlık ve uzun dönemli bakım hizmetlerinde kalite sağlanmalı, değişen gereksinimler ile toplumsal ve bireysel tercihler çerçevesinde gelişen koruyucu bakım hizmetlerini de içeren bakım hizmetlerinin uyumlaştırılması, özellikle uluslararası uygulamalara yansıyan kalite standartlarının geliştirilmesi ve sağlık personelinin, hastaların ve bakım hizmeti alan kişilerin sorumluluklarının güçlendirilmesi sağlanmalıdır.

- Özellikle kullanıcıların ve tedarikçilerin kendilerine mal etme dürtüsüyle kaynakların rasyonel kullanımının geliştirilmesi, iyi yönetim ve bakım sistemleri ve kamu-özel kurumların işbirliği ile yeterli ve yüksek kalitede sağlık ve uzun dönemli bakım hizmetlerinin ödenebilirliği ve finansal sürdürülebilirliği sağlanabilir. Uzun dönem sürdürülebilirlik ve kalite, sağlıklı ve aktif yaşam biçimlerinin geliştirilmesi ve bakım hizmetleri sektöründe iyi insan kaynaklarını gerektirir¹⁸.

2. Sosyal İçermede Mevcut Durum

Çalışmanın bu bölümünde yukarıda belirtilen Birlik düzeyinde kabul edilmiş temel göstergeler çerçevesinde, sosyal koruma ve sosyal içerme açısından AB'nin içinde bulunduğu durumun genel bir portresi çıkartılarak, karşılaştırmalı bir analiz yapılacaktır. Bu bağlamda ekonomik ve demografik koşulları da dikkate alarak, gelir dağılımı, yoksulluk, işsizlik, eğitim ve sağlık üzerine Birlik ve üye ülkeler düzeyinde genel bir çerçeve ortaya konulacaktır.

a. Ekonomik ve Demografik Çerçeve

Bilgi temeline dayalı rekabetçi ve sürdürülebilir ekonomik büyüme Birliğin temel ekonomik hedefidir. Bu nedenle büyüme ve

¹⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_en.pdf (04.08.2006)

¹⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_en.pdf (04.08.2006)

verimlilik sosyal içerme açısından üzerinde durulması gereken en önemli makro ekonomik değişkenlerdir. Çünkü büyüme ve istihdam gelecekte refahın ve yaşam standartlarının yükselmesinin temeli olarak görülmektedir. Bununla birlikte sosyal içerme de dâhil tüm sosyal politikalar büyüme ve istihdamı güçlendiren faktörlerdir.

AB, en son genişleme sonrasında 450 milyonu aşan nüfusu ile dünya nüfusunun yaklaşık %7'sini, dünya GSYH (Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla)'sının 1/3'ünü ve satın alma gücü açısından ise dünyanın en büyük ekonomisini temsil etmektedir. Bununla birlik-

gerçekleşmiştir. Birlik üyesi ülkeler arasında en yüksek büyüme oranı, % 10.1 ile Letonya, % 9.8 ile Estonya ve %7.5 ile Litvanya'da gerçekleşmiştir. Bu ülkeleri diğer eski Doğu Blok'u ülkeler (Çek Cumhuriyeti, Slovakia) izlemiştir. Bununla birlikte AB 25 düzeyinde tahmini 2006 yılı için %2.3 ve 2007 yılı için % 2.2 gibi yüksek düzeyde olmayan bir büyüme oranı beklenmektedir. AB'de ortaya çıkan bu yavaşlamada 2004 yılının ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan petrol fiyatlarındaki artışın ve Euro'nun değer kazanmasının etkili olduğu ifade edilmektedir.

Tablo 1: GSYH, İstihdam ve İşgücü Verimliliğindeki Artış (Yıllık Ortalama)

	1990-1996		1997-2000		2001-2003	
	AB 15	ABD	AB 15	ABD	AB 15	ABD
GSYH	1.5	3.0	3.2	4.1	1.0	2.5
İstihdam	-0.4	1.6	1.9	2.1	0.4	0.5
İşgücü Verimliliği	1.9	1.7	1.3	2.0	0.6	2.9

Kaynak: Council of the European Union (2005), Joint Employment Report 2004/2005. SOC102, ECOFIN 77, Brussels, s.9.

te, özellikle küreselleşmenin yarattığı meydan okumalar dikkate alındığında, büyüme oranlarının AB 25 (25 üyeli AB) için düşük bir düzeyde kaldığı söylenebilir. 2005 yılında AB 25 için gerçek GSYH büyüme oranı % 1.6 seviyesinde olmuştur. Buna karşılık AB 15'te (genişleme öncesi 15 üyeli AB) büyüme oranı % 1.5, Euro Bölgesinde ise % 1.3 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde küresel piyasalarda en önemli rakipleri olan Japonya'da % 2.6, ABD'de ise %3.2 olarak

AB 25 için istihdam edilen kişi başına yıllık ortalama verimlilik artışı 2004 yılında % 1.9 seviyesinde olup, % 2.5 ile Japonya ve % 3.3 ile ABD'nin bir hayli gerisinde kalmıştır. Çalışılan saat başına yıllık ortalama verimlilik artışı ise AB 25 için 2004 yılında % 2.5 olarak gerçekleşmiştir. Buna karşılık ABD'de % 3.9 ve Japonya'da ise % 2.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlar büyüme oranlarında olduğu gibi verimlilik artışında da AB'nin en önemli rakipleri karşı-

sında geride kaldığını göstermektedir. Verimlilik artışı konusunda üye ülkeler arasında da ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bununla birlikte bu farklılığın en dikkat çeken yanı, özellikle Malta, İtalya, İspanya Portekiz ve Yunanistan gibi Akdeniz ülkelerinde verimlilik artışı en düşük seviyede gerçekleşirken, Letonya, Litvanya, Estonya ve Slovakya gibi eski Doğu Bloğu ülkelerinde en yüksek seviyede gerçekleşmektedir¹⁹. Dolayısıyla bu farklılıkta coğrafi ve kültürel faktörlerin de önemli olduğu söylenebilir.

AB’de bir taraftan doğum oranları kalıcı ve belirgin biçimde düşme eğiliminde iken diğer taraftan ortalama doğumdan beklenen yaşam süresindeki artış sonucunda Avrupa ülkeleri nüfus yapısında ciddi bir değişim görülmektedir. AB nüfusu giderek azalmakta ve daha uzun yaşayan yaşlı bir nüfusa sahip olmaktadır. Nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak bağımlılık oranları giderek artmaktadır. AB ülkelerinde nüfus yapısında görülen bu değişim sonucunda yaşlanan nüfusun ekonomik ve sosyal politikalar üzerine etkileri ciddi biçimde tartışılır hale gelmektedir. Özellikle, işgücü piyasası, verimlilik, büyüme, sosyal koruma ve kamu finansmanı üzerinde sorun yaratıcı biçimde ciddi etkiler yapmaktadır²⁰.

1960’ların ikinci yarısında 2,5 oranına ulaşan doğum oranı günümüze gelindiğinde tüm AB ülkelerinde düşmüştür. 2000 yılında doğum oranları AB 25 ülkelerinde orta-

lama 1.49, AB 15 ülkelerinde 1.58’dir. Bu doğum oranları, nüfusun kendini yenileme oranı (replacement rate)²¹ olan 2.1 düzeyinin altındadır. Doğum oranları tüm AB üyesi ülkelerde genel olarak düşme eğiliminde olmakla beraber, bölgesel farklılıklar da mevcuttur. Kuzey ve Batı Avrupa’da doğum oranları Güney Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında daha yüksektir²².

AB 25 ülkelerinde 2004 yılında ortalama doğuştan beklenen yaşam süresi erkeklerde 73.7, kadınlarda ise 80.4 yıldır. 1960’dan bugüne AB ülkelerinde ortalama yaşam süresi yaklaşık olarak 8 yıl artmıştır. Son on yılda yaşlı ölüm oranı genç ölümlerinden daha hızlı düşmüştür²³. Tüm bu veriler AB nüfusunun gelecek yıllarda giderek azalacağını ve yaşlanacağını açıkça göstermektedir.

b. Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

2001 Leaken Avrupa Konseyi’nde onaylanan sosyal içermeye ilişkin temel göstergelerin büyük bir kısmı gelir ve yoksulluğa ilişkindir. Dolayısıyla sosyal içermenin gelir boyutu özellikle gelir eşitsizliği, yoksulluk oranı ve yoksulluğun yoğunluğu (nispi

¹⁹ TİSK (2006), s.60-61.

²⁰ European Commission (2006), *The Demographic Future of Europe- From Challenge to Opportunity*. Brussels, s. 6-7.

²¹ Nüfusun kendini yenileme oranı nüfusun değişmeden kalabilmesi için gereken doğum oranıdır.

²² Sakallı, Gülay (2006), “2050 Yılında Avrupa”, *Türk-İş Dergisi*, Sayı:372, s.65.

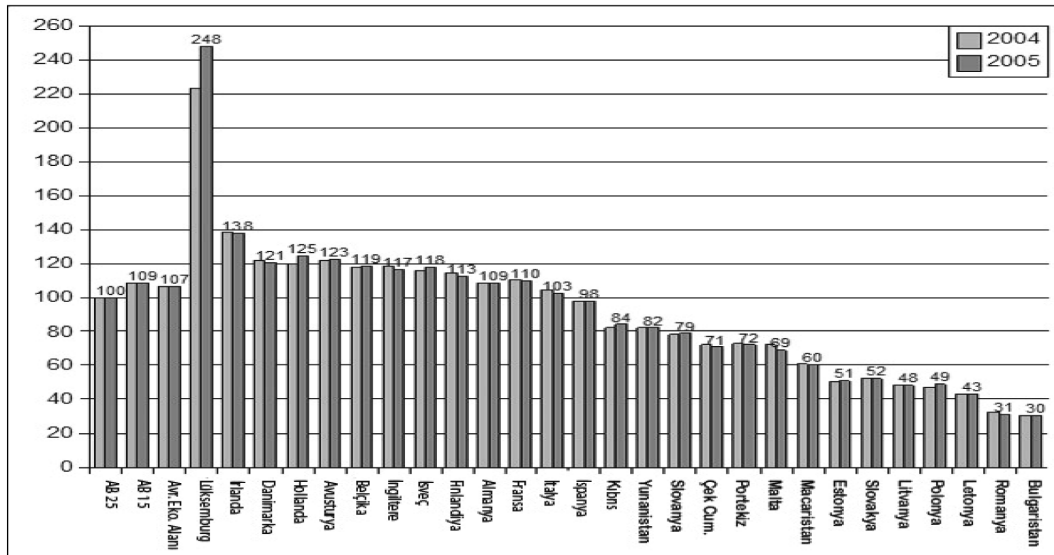
²³ a.g.e., s.65.

ortalama yoksulluk riski açığı-relative median at-risk-of-poverty gap) olmak üzere üç açıdan bakılarak değerlendirilir. Bu bağlamda ilk olarak AB'de gelir dağılımı sorunu ele alınacaktır.

Küresel bir sorun olan gelir eşitsizliği, hem üye ülkeler arasında hem de üye ülke-

kurumu durumundaki Eurostat'ın her yıl için hesapladığı satın alma gücü paritesiyle GSYH sonuçları Birlik üyesi ülkeler arasındaki eşitsizliği açıkça ortaya koymaktadır. Kişi başına GSYH hacim endeksi AB 25 ortalaması 100 olarak alındığında Lüksemburg 248 ile en yüksek, Letonya 43 ve Lit-

Grafik 1: Satın Alma Gücü Paritesine Göre Kişi Başına GSYİH (AB 25=100)



Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (23.08.2006)

lerin kendi içinde önemli bir tartışma konusudur. İktisadi uçurum AB ülkeleri arasında gittikçe büyümektedir. Zengin ülkeler gittikçe zenginleşirken; ortalama ekonomik düzeye sahip ülkeler ile fakir ülkeler gittikçe fakirleşmektedir. Bu durum, ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması konusunda AB'nin çabalarına gölge düşürmektedir.

Ülkeler arasında refah farklılıklarını göstermede kullanılan en önemli gösterge kişi başına GSYH'dır. AB'nin resmi istatistik

vanya 48 ile en düşük hacim endeksine sahip ülkedir²⁴. 2005 yılı verilerine göre Birlik üyesi ülkelerin en yoksul beşinde yaşayan insanlar, en zengin beş ülkesinde yaşayan bir kişinin ortalama % 32.2 satın alma gücüne sahiptir.

²⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_ed/sdi_ed_inv/sdi_ed1120 (06.08.2006)

AB içinde sadece ülkeler arasında değil, kişiler arasındaki eşitsizlik de yüksek boyutlardadır. 2004 yılında AB 25'te en üst %20'lik dilimin geliri en altta yer alan %20'lik dilimin 4.8 katıdır. Bu fark 2000 yılında 4.5 kat idi. 2001 yılında AB 15'te ortalama gelir 10.533 Euro iken, bu ülkelerdeki toplam nüfusun % 60'ı ortalama geli-

rin altında bir gelir elde etmekteydi. En alttaki %20'lik dilimin geliri 4.647 Euro iken en üstteki %20'lik dilimin geliri 19.887 Euro'dur. 2000'li yılların başında AB 25 için 0.29 olan Gini katsayısı 2004 yılında 0.30'a yükselmiştir. Üye ülkeler içinde gelir dağılımı eşitsizliğinin en yüksek olduğu ülke 0.38 Gini katsayısı ile Portekiz'dir. Bu ül-

Tablo 2: AB Ülkelerinde Gelir Dağılımı Göstergeleri

Ülkeler	Gini Katsayısı		En Üst %20/En Alt %20	
	2000	2004 (2003)	2000	2004 (2003)
AB 25	29	30	4.5	4.8
AB 15	29	30	4.5	4.8
Belçika (B)	30	26	4.3	4.0
Çek Cumh. (CC)	25	25	3.4	3.4
Danimarka (D)	21	24	3.0	3.4
Estonya (Es)	36	34	6.3	5.9
Yunanistan (Y)	33	33	5.8	6.0
İspanya (İsp)	32	31	5.4	5.1
Fransa (F)	28	28	4.2	4.2
İrlanda (Ir)	30	32	4.7	5.0
İtalya (I)	29	33	4.8	5.6
Güney Kıbrıs (Kı)	-	27	-	4.1
Letonya (Lt)	34	36	5.5	6.1
Litvanya (Lv)	31	29	5.0	4.5
Lüksemburg (L)	26	26	3.7	3.7
Macaristan (M)	26	27	3.3	3.3
Malta (Ml)	30	-	4.6	-
Hollanda (H)	29	27	4.1	4.0
Polonya (Pl)	30	31	4.7	5.0
Portekiz (P)	36	38	4.7	5.0
Slovenya (Sl)	22	22	3.2	3.1
Slovakya (Sk)	-	33	-	5.8
Finlandiya (Fi)	24	25	3.3	3.5
İsveç (İsv)	22	23	3.1	3.3
İngiltere (İng)	32	34	5.2	5.3

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (23.08.2006)

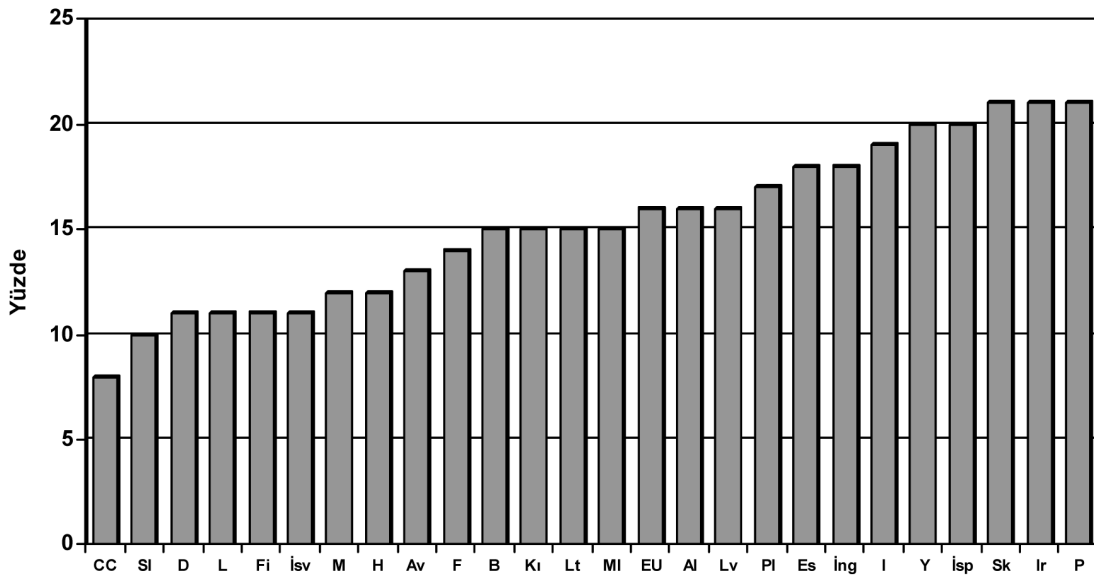
keyi, Letonya (0.36), Estonya (0.34), ve İngiltere (0.34) izlemektedir. Gelir dağılımının en eşitlikçi olduğu ülkeler ise Slovenya (0.22), İsveç (0.23), Danimarka (0.24), Çek Cumhuriyeti (0.25) ve Finlandiya'dır (0.25).

Sosyal içerme politikaları çoğunlukla yoksullukla mücadele üzerine odaklanmaktadır. Bu nedenle gelire dayalı yoksulluk göstergeleri önem taşımaktadır. AB düzeyinde yoksulluğun ölçülmesinde Leaken Zirvesi'nde kabul edilmiş olan yoksulluk eşiği kullanılmaktadır. Buna göre hane halkı geliri, yoksulluk eşiği olarak kabul edilen ulusal ortalama gelirin % 60'nın altında olan kişiler, yoksul olarak nitelendirilmektedirler. Yoksulluk eşiği altında kalan bi-

reylerin toplam nüfusa oranı ise yoksulluk riski oranını vermektedir. 2003 yılı itibariyle, AB 25'de ortalama yoksulluk riski oranı %16'dır. Bu 70 milyondan fazla kişinin AB'nde yoksullukla karşı karşıya oldukları anlamına gelmektedir. Üye ülkeler içinde yoksulluk riski oranı en düşük olan ülkeler %8 ile Çek Cumhuriyeti (2002 yılı verisi) ve %10 ile Slovenya buna karşılık en yüksek yoksulluk riski oranına sahip ülkeler ise %21 ile İrlanda, Portekiz ve Slovakya'dır. Bununla birlikte son genişlemenin AB genelinde yoksulluk oranlarında herhangi bir artışa neden olmamıştır. Yeni üye ülkelerin yoksulluk riski oranları genelin üzerinde değildir.

Ulusal eşiklerin karşılaştırmalı analizi,

Grafik 2: AB'ye Üye Ülkelerde Yoksulluk Riski Oranı (2003)



Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s.156

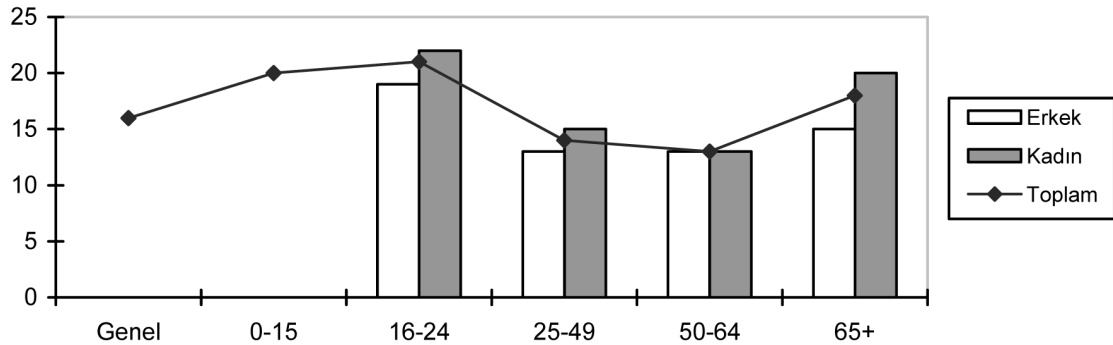
yoksulluğun göreceli boyutlarını göstermede yardımcı olmaktadır. Ülkeler arasındaki ekonomik refah düzeyi farklılıklarının anlaşılması açısından da önemlidir. 2003 yılında satın alma gücü paritesine göre AB 25’de bir kişi için yoksulluk eşiği 7.716 Euro olarak belirlenmiştir. Yoksulluk eşiği en düşük ülkeler 2.064 Euro ile Litvanya, 2.298 Euro ile Letonya ve 2.352 Euro ile Estonya’dır. Yoksulluk eşiği en yüksek ülke ise 15.522 Euro ile Lüksemburg’dur. Bu ülkeyi 9.869 Euro ile Hollanda ve 9.783 Euro ile İngiltere izlemektedir. Bu durum benzer geliri elde eden bir bireyin bir ülkede yoksul kabul edilirken diğerinde yoksul kabul edilmemesi anlamına gelmektedir. Özellikle yeni üye Doğu Avrupa ülkelerinde ve Portekiz’de (4.697 Euro) yoksulluk eşiği en alt düzeydedir. Ayrıca Lüksemburg ile Litvanya arasında da yoksulluk eşiği yedi kat fazladır.

Yoksulluğun demografik özelliklerine bakıldığında birkaç önemli nokta dikkat

çekmektedir. Çoğu üye ülkede yoksulluk riski oranının (16 yaş ve üstü nüfus dikkate alındığında) kadınlarda erkeklere göre daha yüksek olduğu görülmektedir. AB 25’de yoksulluk riski oranı erkeklerde %14 kadınlarda ise %17’dir. Sadece, Polonya ve Slovakya’da yoksulluk riski oranı erkeklerde daha yüksektir. Kadın ve erkekler arasında yoksulluk riski oranı açığı, Almanya ve İrlanda’da (yaklaşık 5 puan) en yüksek düzeydedir. Bu durum yoksulluğun feminizasyonu olarak değerlendirilmektedir.

Yoksulluğun yaş grupları bakımından dağılımına bakıldığında, özellikle çocuk ve gençler arasında daha yüksek oranda olduğu görülebilir. Genç nüfus olarak kabul edilen 16-24 yaş grubu içinde yoksulluk riski oranı %21, 0-15 yaş grubunda ise %20’dir. Özellikle çocuklar arasında gelir yoksulluğunun giderek artması, onların gelişimi ve gelecek fırsatları açısından ciddi bir sorun olarak görülmektedir. Çocuk yoksulluğu, Slovakya, İtalya, İspanya, Polonya, Portekiz

Grafik 3: AB 25’de Yaş ve Cinsiyete Göre Yoksulluk Riski Oranı (2003)



Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s.76.

kiz gibi ülkelerde çok ciddi boyutlara ulaşmıştır.

Demografik açıdan altı çizilmesi gereken bir başka konu, yoksulluğun yaşlı nüfus (65 yaş ve üstü) arasında da yaygın oluşudur. Çek Cumhuriyeti (%4), Polonya ve Lüksemburg (%6) dışındaki tüm ülkelerde yaşlı nüfus içinde yoksulluk riski oranı yüksek düzeydedir. Ancak özellikle Güney Kıbrıs (%52) ve İrlanda'da (%40) çok dikkat çekici boyuttur.

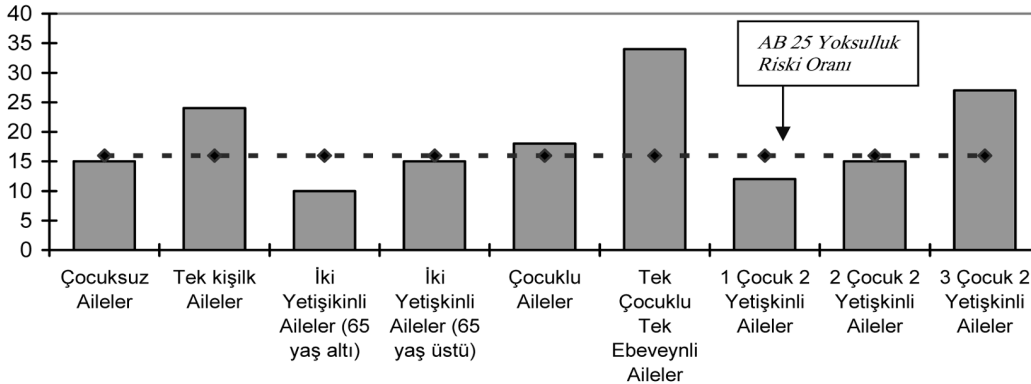
Yoksulluğu hane halkı tipine göre değerlendiresek, AB 25'de çocuksuz hane halklarında yoksulluk riski oranı %15, çocuksuz tek kişilik hanelerde %24, buna karşılık, çocuksuz iki 65 yaşın altında yetişkinin yaşadığı hanelerde ise %10, çocuksuz 65 yaşın üstünde iki yetişkinin yaşadığı ailelerde ise %15'dir. Genel olarak çocuklu ailelerde yoksulluk riski oranı (%18) daha yüksektir. Özellikle tek çocuklu ve tek ebeveynli ailelerde yoksulluk riski oranı %34

gibi çok yüksek düzeydedir. Tek ebeveynli ailelerdeki yoksulluk sorunu Malta'da %59 ve İrlanda'da %56 ile çok daha ciddi boyutlardadır. Ailede çocuk sayısı arttıkça yoksulluk riski de artmaktadır. Tek çocuklu iki yetişkinin yaşadığı ailelerde yoksulluk riski oranı %12, iki çocuklularda %15, üç çocuklularda %17'dir.

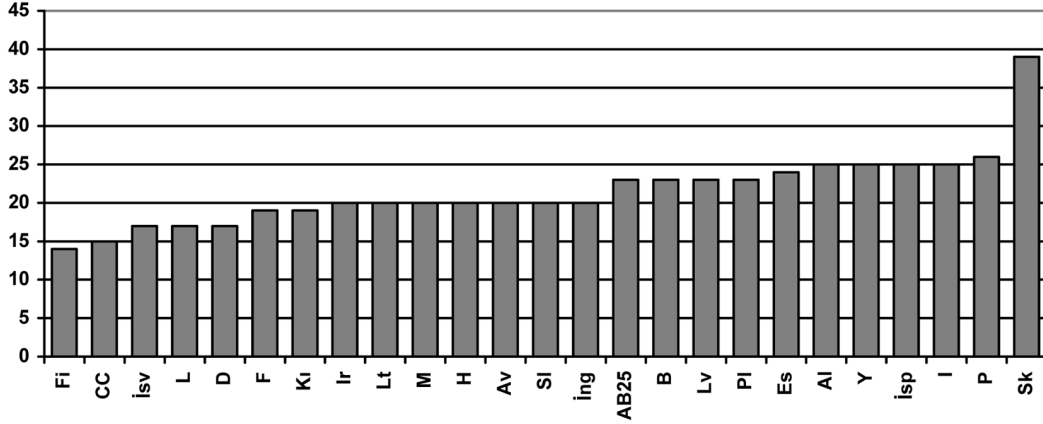
Ayrıca hane halkının oturmuş olduğu evin mülkiyet biçimi de yoksulluk riski oranını etkilemektedir. AB 25'de kendi evinde oturanlar veya herhangi bir kira karşılığı olmadan bir yerde yaşayan kişiler arasında yoksulluk oranı %13 iken, kiracı durumundakilerde bu oran %25'dir. Bununla birlikte, yoksul nüfusun toplamının %63'ü kendi evinde veya kira ödemediği yaşarken, %37'si kiracı konumundadır.

AB'nde yoksulluğa ilişkin bir diğer önemli gösterge de, yoksulluğun yoğunluğu hakkında bilgi veren "Nispi Ortalama Yoksulluk Riski Açığı"dır. Yoksulluk eşliği

Grafik 4: AB 25'de Hane Halkı Tipine Göre Yoksulluk Riski Oranları – 2003 (%)



Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s. 158.

Grafik 5: Yoksulluk Riski Açığı - 2003 (%)

Kaynak:European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s.80.

altındaki kişilerin gelirlerinin yoksulluk eşiğinden uzaklığının ortalamasının yoksulluk eşiğine oranı olarak belirlenen yoksulluk açığı, yoksulluğun derinliğini ölçebilmek için geliştirilmiştir²⁵. Bu, yoksulluk riski göstergesinin önemli bir tamamlayıcısıdır. Yoksulların ne derecede yoksul oldukları hakkında bilgi verir. Birlik içerisinde, en düşük yoksulluk derinliğine sahip ülkeler Finlandiya, Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg, İsveç ve Danimarka'dır. Buna karşılık en yüksek yoksulluk riski oranına sahip Slovakya, Portekiz, İspanya, Yunanistan ve İtalya, görece yoksulluk riski açığı en yüksek ülke konumundadırlar. İrlanda istisnai bir durumdadır, Birlik içerisinde yoksulluk oranı en yüksek ülke olmasına rağmen, yoksulluk açığı AB'nin altındadır.

Yukarıda verilen, gelire ilişkin üç göstergeye yola çıkarak Birliğe üye ülkeleri belli bir sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür. Buna göre İngiltere ve İrlanda, yoksul-

luk ve eşitsizliğin yüksek, buna karşılık görece düşük yoksulluk derinliğine (yoğunluğuna) sahip ülkelerdir. Almanya'da orta düzeyde yoksulluk oranı, yüksek yoksulluk açığı ve düşük bir gelir eşitsizliği bulunmaktadır. Estonya yüksek yoksulluk oranı ve eşitsizlik, orta düzeyde yoksulluk derinliği olan bir ülkedir. (Bkz. Tablo 2)

c. İşgücü Piyasası ve İşsizlik

İstihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelenin ve dolayısıyla sosyal kaynaşmanın vazgeçilmez unsurudur. İşgücü piyasasına ilişkin gelişmelerin izlenmesi sosyal içerme politikaları açısından büyük önem taşımaktadır. Açık Eşgüdüm Yöntemi çerçevesinde sosyal içermeye yönelik Ulusal Eylem Planlarında ve ortak raporlarda geli-

25 Şenses, Fikret (2001), Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk. İletişim Yayınları, İstanbul, s.66.

Tablo 3: Üye Ülkelerin Yoksulluk Oranı, Yoksulluk Açığı ve Gelir Eşitsizliği Bakımından Sınıflandırılması

		Yoksulluk Riski		
		Düşük	Orta	Yüksek
Yoksulluk Açığı	Düşük	Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Danimarka, Lüksemburg, Finlandiya, Hollanda, Avusturya, Macaristan, İsveç, Fransa	G. Kıbrıs, Letonya	İngiltere, İrlanda
	Orta		Belçika, Litvanya, Polonya,	Estonya,
	Yüksek		Almanya	İtalya, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Slovakya

Not: Koyu renkle yazılmış ülkeler yüksek gelir eşitsizliği olan ülkelerdir.

Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s.80.

re ilişkin göstergelerle birlikte üzerinde en çok durulan, işgücü piyasasına ilişkin göstergelerdir. Çünkü işsizlik, sadece kötü yaşam standartlarının ana nedeni değil, aynı zamanda kendisi sosyal dışlanmanın temel bir boyutudur. İş, topluma tam olarak katılma, sosyal ilişkilerin kurulması ve sahip olduğu potansiyelin gerçekleştirilmesi konusunda insanların becerisinin kilit belirleyici faktörüdür. İşsizliğin farklı biçimleri özellikle de uzun süreli işsizlik sosyal risklerle ilişkilidir. Bu nedenle işsizlik ve özellikle de uzun süreli işsizliğin boyutları ve etkileri bireysel ve hane halkı bağlamında ele alınacaktır.

2004 yılında toplam 451 milyon 385 bin kişilik AB 25 nüfusunun 302 milyon 897 bini çalışma çağında bulunmaktadır. Çalışma çağındaki nüfusun işgücüne katılma

oranı %69.7'dir. Toplam 200 milyon 491 bin kişi istihdam edilmiş olup, toplam istihdam oranı %63.3'dür. Üye ülkeler arasında 2004 yılında en yüksek istihdam oranları, Danimarka (%75.7), Hollanda (%73.1) ve İsveç (%72.1)'de ; en düşük istihdam oranları ise Polonya (%51.7) ve Malta (54.1)'da gerçekleşmiştir. 2004 yılında AB 25'de işsizlik oranı %9.0'dır. En yüksek işsizlik oranları Polonya (%18.8) ve Slovakya (%18.2)'da gerçekleşmiştir. Erkek istihdam ve işsizlik oranları, kadın istihdam ve işsizlik oranlarına göre nispeten daha iyi bir görünüm sergilemektedir. 2004 yılında erkek istihdam oranı %70.9, kadın istihdam oranı ise %55.7 olmuştur. Erkek işsizlik oranı %8.1, kadın işsizlik oranı ise 10.2 olarak gerçekleşmiştir.

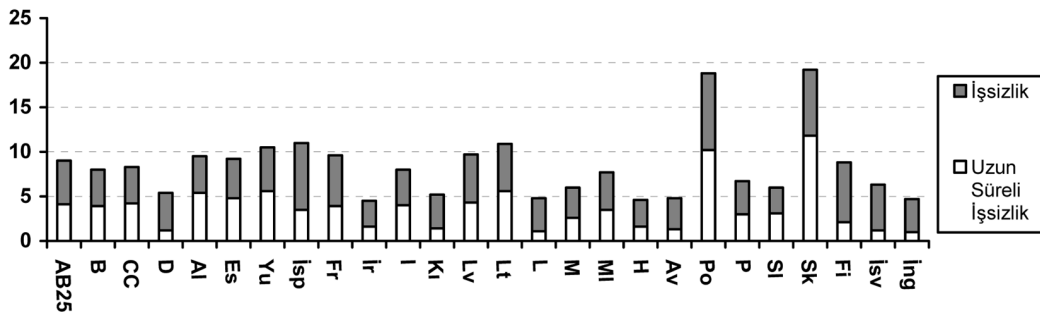
Sosyal içerme politikaları açısından asıl

üzerinde durulan konu uzun süreli işsizlik²⁶. Çünkü uzun süreli işsizlik sosyal dışlanmanın en önemli bileşenidir. Uzun süre işsiz kalan birey, uzun bir süre uygulamanın dışında kaldığı için yeteneklerini, kendine olan güvenini ve sezgilerini yitirir. Sigorta, emeklilik, sağlık bakımı gibi birçok hakka erişemez. Suç eğilimi yüksektir. Dolayısıyla toplumda uzun süreli işsizlik oranı arttıkça sosyal riskler de artar. AB’nde 2004 yılı itibariyle aktif nüfusun %4.1’i uzun süreli işsizlikten etkilenmiştir. Bu oran kadınlarda %4.7, erkeklerde ise %3.6 olarak gerçekleşmiştir. Ülkeler arasında epeyce bir fark bulunmaktadır. Kıbrıs, Avusturya, İsveç, Danimarka, Lüksemburg ve İngiltere’de %1.5’in altına iken. Polonya ve Slovakya’da aktif nüfusun %10’u uzun süreli işsizdir.

İşsizlik sadece bireyi etkileyen bir sorun değildir. Özellikle işsiz birey ailede tek gelir getiren kişiye bu durumda diğer aile

fertleri de bundan olumsuz etkilenmekte, dolayısıyla bu durum ekonomik refah ve yoksulluk göstergeleri üzerinde belirleyici olmaktadır. Bu nedenle AB, işsizliği sadece bireysel düzeyde değil hane halkı düzeyinde ele almaktadır. Özellikle sosyal içerme politikaları çerçevesinde ailesi içinde hiçbir kişinin çalışmadığı yetişkin bireylere ilişkin göstergeler oluşturmuştur. Buna göre 2005 yılında AB’nde 18-59 yaş grubu içerisindeki yetişkinlerin %10.2’sinin kendisi de dahil ailesinde hiçbir birey çalışmamaktadır. Yani AB’nde yetişkin olarak kabul edilen grubun %10.2’sinin ailesinde bulunan hiç kimse çalışma karşılığı bir gelir elde etmemektedir. Güney Kıbrıs ve Portekiz’de bu oran yaklaşık %5 ile en alt düzeydeyken, Belçika’da %13.5 ve Polonya’da %15.3 ile en yüksek düzeydedir. Özellikle, Finlandiya, Almanya ve İngiltere gibi yüksek istihdam düzeyine sahip ülkelerde bu oranın ortalamanın üstünde olması dikkati çeken

Grafik 6: AB’ye Üye Ülkelerde İşsizlik ve Uzun Süreli İşsizlik Oranları-2004 (%)



Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s.161.

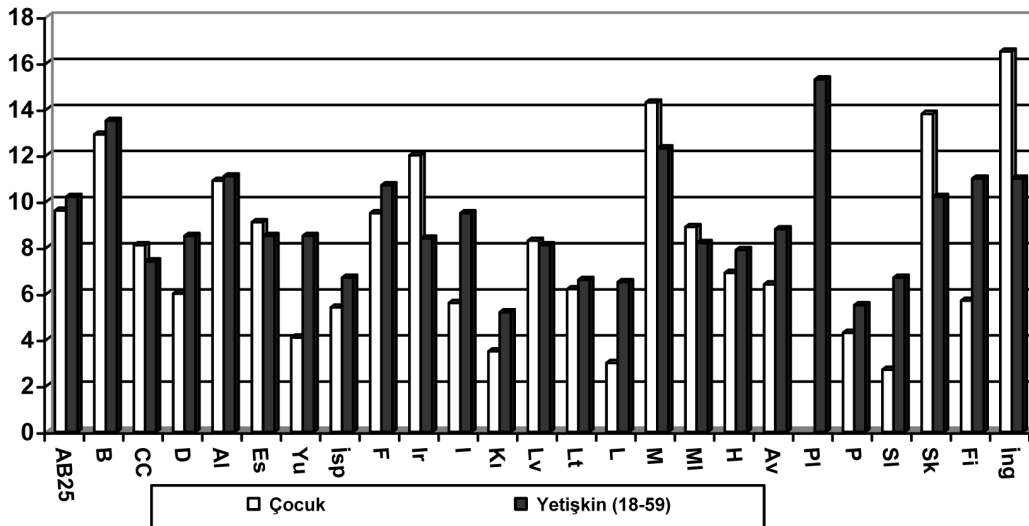
önemli bir ayrıntıdır ki, bu ülkelerdeki yüksek düzeydeki kutuplaşmayı da göstermesi açısından önemlidir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi diğerlerine oranla yüksek yoksulluk oranıyla en kırılgan grup çocuklardır. Özellikle işsiz bir ailede yetişen çocuk, hem eğitim ve hem de gelecekte işgücü piyasasında başarılı olma imkânı açısından ciddi biçimde olumsuz etkilenebilmektedir. 2005 yılında AB'nde işsiz hane halklarında yaşayan çocukların oranı %9.6 ile diğer (yetişkin) yaş gruplarına kıyasla hayli yüksektir.

İşsizlik gelir yoksulluğunun temel belirleyicilerinden biridir. Bu nedenle Lizbon Zirvesi'nde istihdam, sosyal dışlanmayla mücadelede en iyi koruyucu olarak tanımlan-

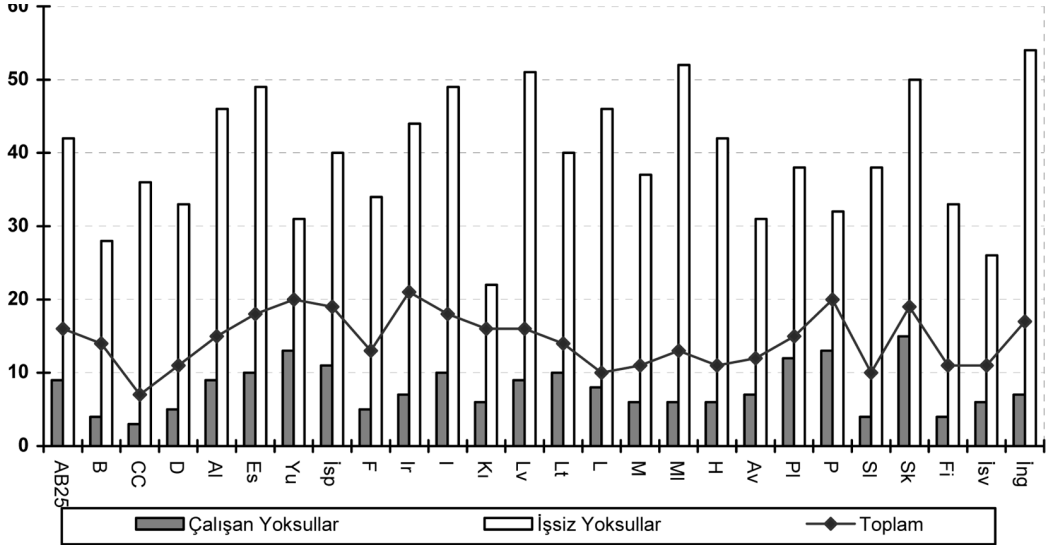
mıştır. Gerçekten AB'nin tümünde herhangi bir nedenle çalışmayanlar (işsizler, emekliler veya diğer aktif olmayanlar) için yoksulluk riski oranı çalışanlara kıyasla 2.5 kat daha fazladır. AB 25'de çalışanlar için yoksulluk riski oranı %9 iken çalışmayanların yoksulluk riski oranı %23'dür. Ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte tüm ülkelerde çalışmayanlar arasında yoksulluk yüksektir. Çalışmayanlar için yoksulluk riskinin en yüksek olduğu ülkeler %30 ve üstü ile Güney Kıbrıs, İspanya, İngiltere ve İrlanda'dır. Özellikle işsiz bireyler için yoksulluk riski oranı AB 25 için %42 ile çok yüksek düzeydedir. Emekliler için yoksulluk riski oranı %16 iken, diğer aktif olmayanlar için yoksulluk riski oranı %26'dır.

Grafik 7: AB'ye Üye Ülkelerde İşsiz Ailelerde Yaşayan Yetişkin ve Çocuk Oranları -2005 (%)



Not: İlgili Yaş Grubundaki Nüfusa Oranları

Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s.162.

Grafik 8: AB'ye Üye Ülkelerde Çalışanlar ve İşsizler İçin Yoksulluk Riski Oranı-2004 (%)

Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s.157.

d. Eğitim ve Sağlık

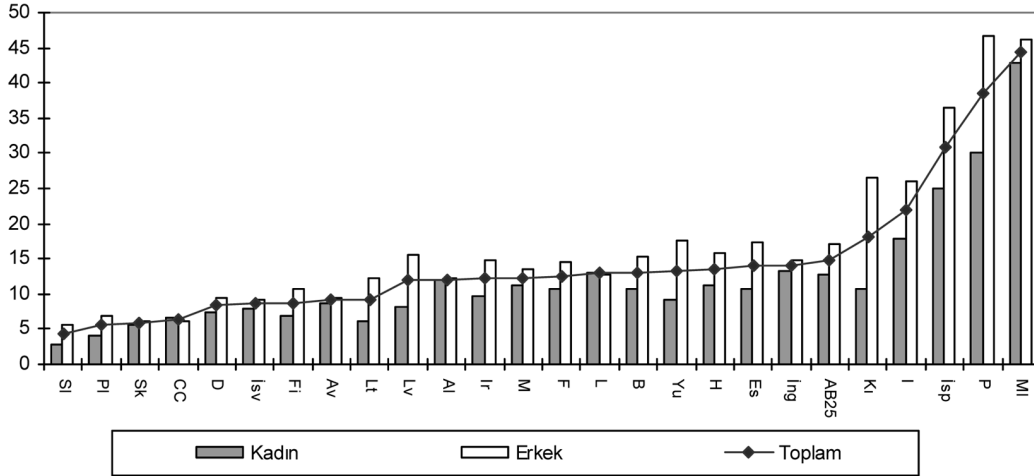
Temel yeterliliklerden ve niteliklerden yoksunluk sosyal içermenin önündeki en büyük engellerden biridir. Hatta bilgi temeline dayalı toplum ve ekonominin de önünde bir engel oluşturur. Yaşam boyu öğrenme fırsatına sahip olan, istihdam edilebilirlik ve uyum sağlayabilirliğini geliştirebilen, kişisel gelişimi arttırabilen bireyler ile bunların dışında kalan bireylerin varlığı toplumda ciddi bir bölünme tehlikesine neden olabilmektedir. Yeterli niteliklere sahip olmayan bireyler uzun süre işgücü piyasasının dışında kalmakta ve şayet iş bulabilseler dahi düşük bir gelir elde ederek çalışan yoksullar kategorisinde yer almaktadırlar²⁷.

Günümüzde gençler, işgücü piyasasına girerken veya iyi bir iş ararken önemli zor-

luklarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Uygun niteliklere ve fırsatlara sahip değilse düzgün bir işe girebilmesi giderek zorlaşmaktadır. İyi bir eğitim almış kişi, iyi bir işe girme fırsatı elde edebileceği gibi yaşamı boyunca eğitim fırsatlarından da faydalanma şansı yüksek olacaktır. Bu nedenle eğitime ilişkin göstergeler sosyal içermeye politikaları açısından önem taşımaktadır.

Leaken'de kabul edilen sosyal içermeye ilişkin on temel gösterge arasında eğitime ilişkin iki gösterge bulunmaktadır. Bunlar, 18-24 yaş arasında okul ve eğitim sisteminde erken ayrılanların oranı bu yaş grubuna oranı ile OECD tarafından uygulanan Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı-

²⁷ European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s. 91.

Grafik 9: AB'ye Üye Ülkelerde Okul Terk Oranları-2005 (%)

Not: Almanya için 2004 yılı verileri kullanılmıştır.

Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s. 92.

PISA (OECD Programme for International Student Assessment)²⁸ araştırma sonuçlarıdır.

AB'de eğitim düzeyinin hızla yükseldiği görülmektedir. Buna rağmen, üye ülkelerin çoğunda özellikle orta öğretim düzeyinde, mezun olmadan okulu terk eden gençlerin sayısı hala yüksektir. Eğitim sürecini tamamlamadan okulu erken yaşta terk eden bu bireyler ileri de işgücü piyasasının gereksinim duyduğu bilgi ve becerilerden yoksun olarak işgücü piyasasına girmeye çalışacaklardır. Yeterli donanımına sahip olmayan bu bireylerin düzgün bir iş bulma imkânı sınırlı olacağı için, yoksulluk riski yüksek bireyler olarak sosyal içermenin önünde ciddi bir tehdit oluşturacaklardır²⁹. 2005 yılı verilerine göre, AB 25'de okuldan erken ayrılanların oranı %14.9'dur. Okulu

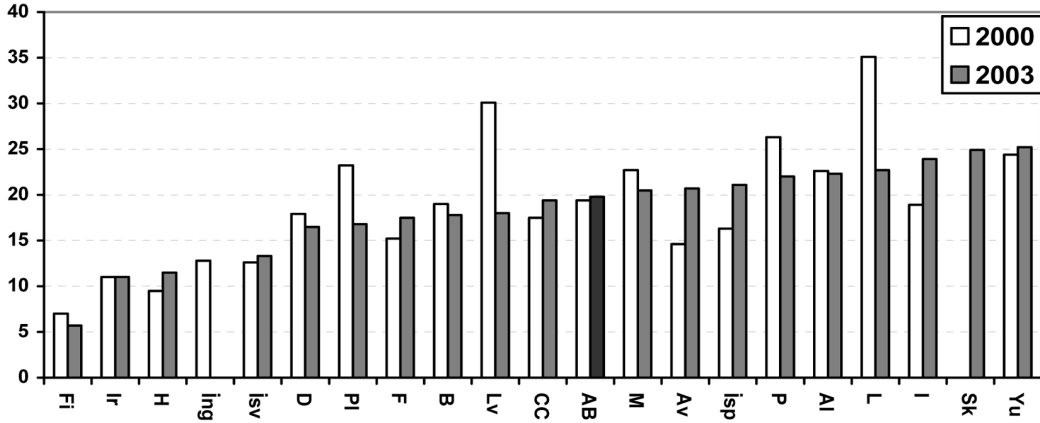
terk etme eğilimi erkeklerde (%17.1) kızlara (%12.7) oranla daha yüksektir. Bu oran %44.5 ile Malta, %38.6 ile Portekiz ve %30.8 ile İspanya'da en yüksek düzeydedir. Ayrıca dikkati çeken bir başka nokta ise, eski Doğu Bloğu ülkelerinin hepsinde okul terk oranları AB ortalamasının altındadır ve birçoğunda da (Slovenya, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti) en alt düzeydedir.

Bireysel becerilerin en detaylı biçimde ölçülmesinde, OECD tarafından uygulanan Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) tarafından yapılan araştırmadan yararlanılmaktadır. AB düzeyinde be-

²⁸ Ayrıntılı bilgi için bakınız: <http://www.pisa.oecd.org>

²⁹ Sapancalı, Faruk (2005), "Avrupa Birliği'nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri", Çalışma ve Toplum, Sayı.6, s.82.

Grafik 10: Okuma Becerileri Bakımından 15 Yaş Grubu Düşük Performanslı Öğrencilerin Yüzdesi



Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s. 94.

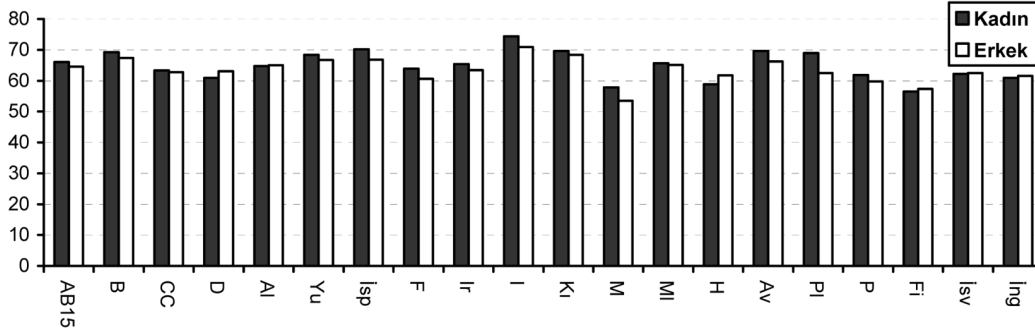
nimsenen bu program, 15 yaşındaki öğrencilerin okuma konusundaki performanslarını ölçmektedir. Buna göre, 15 yaş içinde okuma performansı³⁰ düşük olanların 15 yaş nüfusa oranı AB düzeyinde 2000-2003 yılları arasında gelişim göstermemiş, %20'ler düzeyinde kalmıştır. Düşük performanslı öğrencilerin oranının en düşük düzeyde olduğu ülke %5.7 ile Finlandiya'dır. Düşük performanslı öğrencilerin en yoğun olduğu ülke ise, %25.2 ile Yunanistan'dır. 2000 yılında yapılan ilk araştırmada kötü bir performansla sahip Litvanya, Portekiz ve Polonya 2003'deki ikinci araştırmada gelişim göstermiştir. Buna karşılık, İtalya ve Avusturya ilk programa oranla ikincisinde daha kötü bir performans göstermiştir.

Sosyal içermenin en önemli boyutlarından biri sağlıklı olmaktır. Fiziksel ve ruhsal sağlığı yerinde olan bireyler, toplumsal faaliyetlere katılabilir ve insanlarla düzgün

iletişim kurabilirler. Bu nedenle hasta ve sakat kişiler her dönemde toplumun dışına itilmiş bireyler olarak kabul edilmişlerdir. Hastalık ve sakatlık, çalışamama ve gelir elde edememenin en önemli sebeplerinden birini oluşturmaktadır. Bununla birlikte Hollanda'da yapılmış bir araştırmada, sağlıklı olmamanın düşük gelirli olmaya göre sosyal dışlanmayla daha doğrudan bir bağ oluşturduğu tespit edilmiştir³¹. Bu nedenle özellikle son dönemde sağlık bakımı ve uzun süreli bakım AB sosyal içerme ve sosyal koruma politikalarının önemli bir parçası haline gelmiştir. Bunda son yıllarda gidecek artan sağlık harcamalarının da etkisi ol-

³⁰ AB, PISA programında kullanılan skalada 1 ve daha altı düzeyde olanları düşük performanslı olarak kabul etmektedir.

³¹ Tamsma, Nicoline-Berman, Philip C. (2004), *The Role of the Health Care Sector in Tackling Poverty and Social Exclusion in Europe*. EHMA (European Health Management Association), Brussels, s.16.

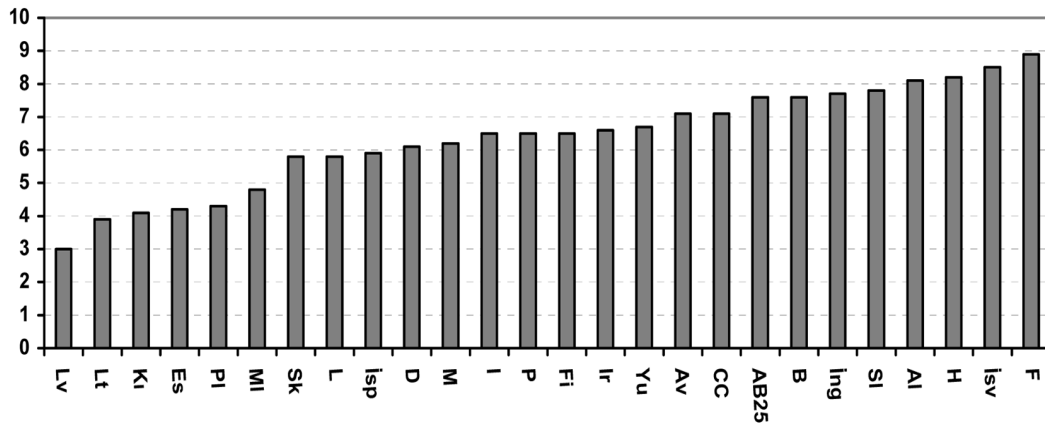
Grafik 11: AB Üyesi Ülkelerde Doğuştan Sağlıklı Yaşam Süresi Beklentisi-2003

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (23.08.2006)

muştur. AB sosyal içerme yaklaşımında sağlığa ilişkin olarak, doğuştan yaşam beklentisi oranlarını kullanmaktadır. Bu konuya yukarıda değinmiştik. Burada ayrıca Birlik üyesi ülkelerde doğuştan sağlıklı yaşam süresi beklentisi ile ülkelerin GSYH içinde sağlık harcamalarının oranına ilişkin göstergelerden yararlanacağız.

AB15 ülkelerinde doğuştan sağlıklı ya-

şam süresi beklentisi kadınlarda 66 yıl iken, erkeklerde 64.5 yıldır. Hem kadınlarda hem de erkeklerde en yüksek sağlıklı yaşam süresi beklentisi İtalya, İspanya, Avusturya, Belçika ve Yunanistan'dadır. 2003 yılında AB 25'de sağlık harcamalarının GSYH'ya oranı %7.6'dır. Sağlık harcamalarının en yüksek düzeyde olduğu ülkeler, Fransa (%8.9), İsveç (%8.5), Hollanda (%8.2) ve Almanya (%8.1)'dir.

Grafik 12: AB'ye Üye Ülkelerde Sağlık Harcamalarının GSYH'ya Oranı (%)

Kaynak: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (23.08.2006)

3. Sosyal İçerme Politikalarında Yöntem ve Araçlar

AB sosyal içerme politikalarında tamamlayıcılık ilkesi göz önünde tutularak, Birlik düzeyinde eşgüdüm amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, Lizbon Zirvesi'yle birlikte sosyal içerme sürecinde birleştirilmiş ortak hedefler çerçevesinde Açık Eşgüdüm Yöntemi'nin kullanılmasına karar verilmiştir.

a. Açık Eşgüdüm Yöntemi

Açık Eşgüdüm Yöntemi (AEY), Lizbon Zirvesi'yle ortaya konulmuş yeni bir yönetim aracıdır. Temeli Maastricht Anlaşması ile atılmıştır. Ekonomik ve Parasal Birlik (Amsterdam Antlaşması) ile birlikte istihdam stratejisi alanında uygulanan yöntem³², Lizbon Zirvesi ile diğer politik alanlara da (eğitim, yatırım politikaları, sosyal koruma) yayılmış, bu bağlamda sosyal içerme politikalarında da kullanılmaya başlanmıştır. AEY, Ekonomik ve Parasal Birlik ile üye ülkeler arasında artan ekonomik bağımlılık ve dış rekabet baskısının azaltılması için ekonomik politikaların eşgüdüm içerisinde uygulanması ve işgücü piyasaları ile sosyal politikaların uyumlu hale getirilmesi zorunluluğu sonucunda ortaya çıkmıştır. AEY, her ne kadar ekonomik ihtiyaçların bir sonucu olarak ortaya çıkmış olsa da, esnekliğe izin vermesi, egemenlik kaybının en az düzeyde olması, sembolik bir nitelik taşıması, suçlamaların yön değiştirmesini sağlaması (iç politika aktörleri, olumsuz politikaların uygulanmasında AB'yi suçlayabi-

lirler) gibi nedenlerle üye ülkeler tarafından oldukça olumlu karşılanmış ve yöntemin yeni alanlara genişletilmesi konusunda destekleyici bir tavır takınılmıştır³³.

Katı hukuk (hard law) olarak ifade edilen Birliğin klasik yasama faaliyetlerinden farklı, yumuşak hukuk (soft law) olarak kabul edilen süreçsel bir yönetim aracıdır. AEY, gönüllülük esasına dayalı, yasal yaptırım olmayan, etkinliği siyasi taahhütlerin gücüne ve kamuoyu desteğine bağlı olan, üye ülkelere geniş bir hareket alanı sağlayan bir yöntemdir. Ancak, hukuksal düzenlemelerde olduğu gibi yaptırım gücüne sahip olmasa da, bu durum onun hiçbir bağlayıcılığının bulunmadığı anlamına gelmemelidir³⁴.

AEY amacı, tamamen âdemi merkezi bir yaklaşım çerçevesinde, en başarılı uygulamaları yaymak, temel AB hedefleri doğrultusunda daha fazla yakınlaşmayı gerçekleştirmek ve üye ülkelere kendi politikalarını ileriye doğru geliştirmeleri konusunda yardımcı olmaktır³⁵. Kıyaslama, gözden geçir-

32 Eckardt, Martina (2005), "The Open Method of Coordination on Pensions: An Economic Analysis of Its Effect on Pension Reform", *Journal of European Social Policy*, Vol:15 (3), s.252

33 Ceylan, Yener (2006), *Avrupa Birliği'nde Siyasal Bütünleşme Sürecinin Avrupa Sosyal Modeline Etkileri*. D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, s.117.

34 Gündoğan, Naci (2006), "Avrupa Birliği'nde Yeni Bir Yönetişim Biçimi Olarak Açık Koordinasyon Yöntemi ve Avrupa İstihdam Stratejisi", *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt:20, Sayı:1, s.15.

35 Ferrera-Matsaganis-Sacchi (2002), s.230.

me ve karşılıklı öğrenmeye dayalı süreçsel bir araçtır.

AEY'nin ideal biçimdeki uygulanışı Şekil 1'de görülebileceği gibi belirli bazı adımlardan oluşmaktadır;

- İlk olarak Komisyon tarafından yetkili komitelerce (Ekonomik Politika Komitesi, Sosyal Politika Komitesi gibi) hazırlanan ve Avrupa Parlamentosu tarafından müzakere edilen ortak amaçlar ve sayısal hedefler, AB Konseyi tarafından kabul edilir. Bu bağlamda mukayese yapabilmesi, uygulamaların objektif biçimde izlenmesi ve ölçülebilmesi amacıyla uygun sayısal ve niteliksel göstergeler oluşturulur.

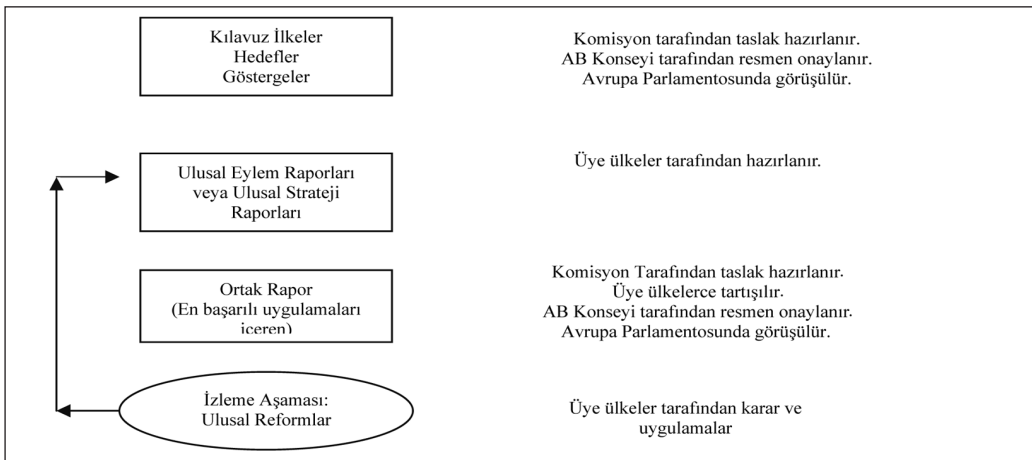
- Daha sonraki adımda, üye ülkelerin her biri kendi politik alanı içerisinde mevcut durumlarına ilişkin ulusal eylem raporu hazırlarlar. Bu raporlar, her bir ülkenin hâli-

hazırda amaçlara erişimde ne kadar uzaklıkta olduğunu, hangi politikaları yürüttüklerini ve yakın gelecek için hangi eylemleri planladıklarını içerir.

- Üçüncü aşamada Komisyon bu ulusal raporları karşılaştırır ve o güne kadarki en iyi uygulamaları ve girişimleri tespit eder. Komisyon, her bir ülkeye gelecekte ne yapması gerektiği hakkında açık ve net biçimde tavsiyelerde bulunur. Sonuçlar Avrupa Konseyi tarafından resmen onaylama zorunluluğu olan bir ortak raporda ortaya konulur.

- Son aşamada üye ülkelerin karar ve uygulamaları periyodik olarak izlenir, değerlendirilir ve yeniden gözden geçirilir. Bu periyodik izleme ve gözden geçirme sürecinin sonucunda karşılıklı öğrenme gerçekleştirilir³⁶. Üye ülkeler arasında bu süreçte el-

Şekil 1: Açık Eşgüdüm Yönteminin Tasarımı



Kaynak: Eckardt (2005), s.252

de edilen iyi bilgi ve uygulamalar karşılıklı olarak mübadele edilerek, işbirliği politikaları geliştirilir.

AEY'nin "açık" sıfatı, yöntemin iki ayrı özelliğine bağlı olarak açıklanabilir. İlki, yöntemde amaçların ve kullanılan araçların toplumdan topluma farklılaşabilecekleri ve koşullara göre değişebilecekleri fikrinin kabulüyle ilgilidir. İkincisi, sürece kamunun olduğu kadar özel kesim aktörlerinin de açık biçimde katılımının söz konusu olması ile ilgilidir. Dolayısıyla bu durum sivil toplum örgütlerinin de sosyal içerme politikalarının oluşması ve uygulanması süreçleri içinde önemli bir rol oynamalarına zemin oluşturmaktadır³⁷.

b. Avrupa Sosyal Fonu

Sosyal içerme politikalarının uygulanmasında yararlanılan en önemli finansal araç Avrupa Sosyal Fonu (ASF)'dur. ASF sosyal dışlanmayla mücadelede anahtar bir rol oynamaktadır. 2000-2006 döneminde Fon içerisindeki parasal kaynakların büyük bir kısmının sosyal dışlanmayla mücadelede kullanılacağı beklentisi ifade edilmiştir ve birçok üye ülkede hazırlanan projeler bu kapsamda desteklenmiştir³⁸.

Roma Antlaşması'yla kurulan (1957) ASF, Birlik içinde yer alan dört yapısal fondan biridir. Aslında insana yatırım için finansal bir araç olan Fonun amacı, Birliğe üye ülkelere daha fazla ve daha iyi işler yaratılması ortak hedeflerini gerçekleştirebilmek için gerekli maddi kaynağın aktarılma-

sını sağlamaktadır. Fonun temel misyonu, işsizliği önlemede ve mücadelede yardımcı olmak, Avrupalı işgücünü ve işletmeleri karşılaşılabilecekleri yeni sorunlara karşı dayanıklı hale getirmek ve insanların işgücü piyasası ile bağlarının kopmasına engel olmaktır³⁹.

Genel olarak, Fonun büyük ölçüde istihdam ve işgücü piyasası üzerine odaklandığı söylenebilir. Ancak özellikle 2000-2006 dönemi eylemlerine bakıldığında sosyal içermenin geliştirilmesi, aktif işgücü piyasası politikaları, uyum sağlayabilme, yaşam boyu öğrenme ve kadınların işgücü piyasasına katılımı ile birlikte Fonun beş öncelikli alanı arasında yer almıştır. Bu bağlamda Fon tarafından çeşitli üye ülkelerde başarılı olarak nitelendirilen çok sayıda sosyal içerme projesi desteklenmiştir⁴⁰.

1 Ocak 2007 yapısal fonlar açısından yeni bir dönemin başlangıcıdır. 2007-2013 yıllarını kapsayan yeni süreçte fonlara ilişkin önemli değişimler söz konusudur. Bu yeni dönemde ASF ile politik yapı (Avrupa İstihdam Stratejisi) arasındaki bağın daha da güçlendirileceği ve böylece ASF'nun istihdam amaçlarına ve Lizbon hedeflerine daha fazla katkı sağlayabileceği vurgulan-

³⁷ Buğra (2005), s.13.

³⁸ European Commission (2006), *Social Inclusion in Europe 2006. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg*, 2006, s. 31.

³⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/faqs_en.html (13.09.2006)

⁴⁰ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/esf/esf_success_en.cfm (13.09.2006)

maktadır. Yeni dönemde tam istihdam, işte kalite ve verimlilik ile sosyal kaynaşma ve sosyal içermeyi içeren üç önemli hedef ortaya konulmuştur.

2007-2013 yıllarını kapsayan yeni düzenlemede, ASF önceden tespit edilen ve yönetilen ekonomik ve sosyal değişimler için destek olacaktır. Bu bağlamda yatırımlar dört kilit alana odaklanacaktır. Bu alanlar, çalışanların ve işletmelerin uyum sağlama-bilirliğini arttırmak, istihdama erişimi ve işgücü piyasasına katılımı güçlendirilmek, ayrımcılıkla mücadele ve dezavantajlı grupların işgücü piyasasına erişiminin kolaylaştırılmasıyla sosyal içermeyi sağlamlaştırmak, sosyal içerme ve istihdam alanlarında gereken reformlar için ortaklığı ilerletmek olarak belirlenmiştir⁴¹. Dolayısıyla yeni dönemde de ASF sosyal içerme alanında en önemli araç olma özelliğini sürdürecektir.

c. Sivil Toplum Örgütleri

Sosyal içermeye yönelik izlenen Açık Eşgüdüm Yöntemi, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede sosyal ortakların ve sivil toplum örgütlerinin katılımını gerektirmektedir. Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede topluluk programının temel amaçlarından biri sosyal ortaklar arasında diyalogu ilerletmek ve katılımı geliştirmektir⁴². Bu bağlamda Topluluk tarafından yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleyi içeren Avrupa düzeyindeki temel örgütsel ağlara destek verilmeye başlanmıştır.

2002-2006 döneminde Avrupa Komisyonu tarafından desteklenen başlıca altı sivil toplum örgütü bulunmaktadır. Bunlar, Caritas Europa, Eurochild, EAPN (European Anti-Poverty Network-Avrupa Yoksulluk Karşıtı Ağ), ESN (European Social Network-Avrupa Sosyal Ağı), FEANTSA (European Federation of National Organizations Working with the Homeless-Evsizlerle Çalışan Ulusal Örgütler Avrupa Federasyonu), RETIS (European Transregional Network for Social Inclusion-Avrupa Bölgelerarası Sosyal İçerme Ağı)'dir.

“Caritas Europe”, uluslararası düzeyde faaliyet gösteren Katolik bir yardım kuruluşu olan Caritas'ın Avrupa ayağıdır. Caritas Europa'nın eylemleri yoksulluk ve sosyal eşitsizlik ile ilişkili konular ile iltica ve göç konularına odaklıdır. Temel çalışma alanları, sosyal Avrupa, göç, insani yardım, gelişme ve barış ile Avrupa ortaklığıdır⁴³.

Eurochild, Avrupa'da çocuk ve gençlerin yaşam kalitesini geliştirmek amacıyla kurulmuş bireysel ve örgütsel düzeyde işleyen bir ağıdır. Eurochild'ın çalışmaları Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi temel prensipleri çerçevesinde yürütülmektedir⁴⁴. Özellikle çocuk yoksulluğu ile mücadelede önemli bir işleve sahiptir.

⁴¹ http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/2007-2013_en.html (13.09.2006)

⁴² http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_039/c_03920030218en00010002.pdf (20.03.2007)

⁴³ <http://www.caritas-europa.org> (18.09.2006)

⁴⁴ <http://www.eurochild.org> (18.09.2006)

EAPN, AB'ye üye ülkelerde yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı mücadele için, hükümet dışı örgütler ve gruplar tarafından oluşturulmuş bir ağıdır⁴⁵. Yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununu sürekli AB gündeminde tutmak, bu sorunla mücadele kapsamında alınan önlemlerin etkili olmasını sağlamaya çalışmak, sosyal dışlanma riskiyle karşı karşıya olan gruplar için ve onlarla birlikte faaliyetlerde bulunmak temel amaçları arasındadır. Bununla birlikte, AB düzeyinde bilgi toplamak ve paylaşmak, ilgili politika süreçlerini ve mevzuat değişikliklerini yakından izlemek ve bu süreçleri ve değişiklikleri değerlendirmek ve etkilemek gibi çalışmalar yapmaktadır⁴⁶.

ESN, Avrupa'da sosyal hizmetler yöneticilerinin oluşturduğu bir ağıdır. Üyeleri, politik bakımdan bölgesel, ulusal ve yerel hükümetlerden bağımsız, sosyal refah, sosyal koruma ve sosyal hizmet yöneticilerinin oluşturduğu gruplar ve derneklerdir.

FEANTSA, evsizlere odaklı bir Avrupa ağıdır. Üyeleri, geniş bir alanda evsiz kişilere barınma ve sosyal destek hizmeti sunan hükümet dışı örgütlerdir. Evsizlere yönelik hizmet sunan, 30 Avrupa ülkesinde 100 örgüt üyesi bulunmakta ve bu alanda Avrupa çapında tek şemsiye kuruluş durumundadır⁴⁷. Son zamanlarda, özellikle AB'ye yeni üye eski Doğu Bloğu ülkelerde yoksul kesimlerin sahip oldukları konutların tamir ve bakımıyla ilgili olarak ortaya çıkan sorunları da gündemine almaya çalışmaktadır⁴⁸.

RETIS, yurttaşlık ve demokratik anlamda bölgesel ve yerel ilkeleri, değerleri ve kimlikleri geliştirmek olduğu gibi sosyal politika alanında özellikle de sosyal içerme politikaları konusunda birlikte düşünce üretmek ve harekete geçmek isteyen Avrupalı genel ve bölgesel toplulukları biraraya getiren bir siyasal bir ağıdır⁴⁹.

Bu kuruluşların işlevleri geleneksel hayırseverlik alanının dışında tanımlanmıştır. Siyasi otoritelerin üstlenmesi gerekip de üstlenmediği sorumlulukları onların adına üstlenip, devlete destek olmak gibi bir amaçları yoktur. Amaçları, siyasi yetkililere sorumluluklarını hatırlatmak ve bu sorumlulukların yerine getirilip getirilmediğini sürekli izleyerek sosyal politikanın oluşumunu etkilemektir⁵⁰. Bunların dışında hemen her ülkede değişik sivil toplum örgütleri, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede, hükümetlerle birlikte çeşitli danışma konseylerinde, çalışma gruplarında, komitelerde ve toplantılarda (seminerlerde) yer almakta ve bu politikalara destek vermektedirler.

4. Sosyal İçermeye Hedefler ve Öncelikler

AB'nde sosyal içermeye karşı resmi ilginin başladığı yeni binyılın başından bu ya-

⁴⁵ <http://www.eapn.org> (18.09.2006)

⁴⁶ Buğra (2005), s.14.

⁴⁷ <http://www.feantsa.org> (18.09.2006)

⁴⁸ Buğra (2005), s.14.

⁴⁹ <http://www.retis-eu.org> (18.09.2006)

⁵⁰ Buğra (2005), s.14.

na geçen zamanda üye ülkeler, sosyal içermeye ilişkin hedeflerini ve önceliklerini bazı küçük farklılıklar dışında doğal olarak hep aynı konulara ve alanlara odaklamıştır. Bu öncelikli temel konular arasında, işgücü piyasasına katılımın arttırılması, sosyal korumanın geliştirilmesi, eğitim ve öğretim alanındaki dezavantajların ortadan kaldırılması, evsizlikle mücadele ve uygun barınma koşullarının sağlanması, sağlık hizmetlerine herkesin erişebilmesi ve eşitsizliklerin kaldırılması yer almaktadır. Bununla birlikte öncelikli gruplar ise, uzun süreli işsizler, yoksullar ve özellikle çocuk yoksullar, göçmenler, evsizler ve özürlü kişiler olmuştur.

a. İşgücü Piyasasına Katılım ve İstihdamın Arttırılması

Çalışma hakkı evrensel bir haktır ve yurttaşlığın temelidir. Birçok kişi için çalışma, sosyal yaşama katılım yanında, bugün ve gelecekte (emeklilikte) yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan gelirin garanti edilmesi ve sosyal bağların sürdürülmesi ve geliştirilmesi anlamına gelir. Sosyal içermenin geliştirilmesinde işgücü piyasasına katılımın kilit bir rol oynadığı konusunda bütün üye ülkeler ortak bir yargıya sahiptirler. Bu nedenle sosyal içerme politikaları ile Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) arasında yakın ilişki söz konusudur. Sosyal içermeye ilişkin Ulusal Eylem Planları açık biçimde istihdama ilişkin Ulusal Eylem Planları ile eşgüdüm içerisinde olmak zorunda-

dır. Her iki planda da işgücü piyasasına katılım ile sosyal dışlanmayla mücadele edilebilecek hedefler konulmuştur.

Üye ülkelerin hazırladıkları istihdama ilişkin Ulusal Eylem Planları, işgücü piyasasındaki dezavantajlı grupların bütünleşmesi (uyumu) amacıyla özellikli politikaların formüle edilmesi için genel bir çatı sunar. Bu planlar, Lizbon Stratejisi doğrultusunda istihdam düzeyinin arttırılması hedefleri, işgücü piyasasının işlerliğini geliştirme, istihdam edilebilirliği artırma gibi çok geniş bir politik eylem alanını kapsar. Bunların hepsi çok daha açık ve içerici işgücü piyasasının yaratılması için önemli koşullardır. İçermeye ilişkin Ulusal Eylem Planları, işgücü piyasasından uzaklaşmış kişiler, gruplar ve topluluklar için istihdama katılımı kolaylaştıracak eylemlere ilişkin alanlara odaklanır. Dolayısıyla aslında her ikisi de farklı uygulamaların parçası olmalarına rağmen, ikisi arasında güçlü ve doğal bir birliktelik bulunmaktadır⁵¹.

AİS, giderek artan bir biçimde içerici işgücü piyasası hedefleri ile ilgilenmektedir. Tam istihdam, işte kalite ve verimliliğin geliştirilmesi ve sosyal kaynaşma ve içermenin güçlendirilmesi olmak üzere üç amaç etrafında şekillendirilmiştir. Sözü edilen amaçlardan sosyal kaynaşma ve içermenin güçlendirilmesi, çalışabilecek nitelikteki

⁵¹ European Commission (2004), *Joint Report on Social Inclusion 2004*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s. 49.

tüm kadın ve erkeklerin kaliteli bir işe erişmeleri suretiyle istihdama katılmalarını, işgücü piyasasında ayrımcılıkla mücadeleyi ve insanların çalışma yaşamından dışlanmalarının önlenmesini gerektirmektedir. Ayrıca, istihdam ve işsizlikteki bölgesel eşitsizliklerin ve Birlik içerisinde geri kalmış bölgelerdeki istihdam sorunlarının azaltılması, ekonomik ve sosyal yeniden yapılanmanın desteklenmesi üzerine dikkat çekilmiştir. Bu bağlamda 2003-2005 dönemi Avrupa İstihdam Kılavuzu'nda, birbirine bağlanmış amaçlar için on öncelikli alan belirlenmiştir ki bunların büyük bir kısmı içerici işgücü piyasası amacını desteklemektedir. Özellikle, işgücü piyasasında dezavantajlı kişilere yönelik ayrımcılıkla mücadele ve bütünleşmenin geliştirilmesi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması, yaşam boyu öğrenme, kayıt-dışı istihdamla mücadele, bölgesel istihdam eşitsizliklerinin giderilmesi, işgücü arzının artırılması ve aktif yaşlanmanın geliştirilmesi gibi kılavuz ilkeler⁵² sosyal içermeyi destekler nitelikte değerlendirilmiştir.

2005-2008 dönemine ilişkin yeni Avrupa İstihdam Kılavuzu'nda⁵³, Avrupa sosyal modelinin sürdürülebilirliği için, Avrupa'da sosyal içermenin ve sosyal korumanın güçlendirilmesi bağlamında daha fazla ekonomik büyümenin yaratılması ile daha yüksek istihdam ve verimlilik düzeyine çıkılması çabalarının artırılması gerektiği vurgulanmıştır. AB istihdam amaçlarına ulaşabilmek ve üye ülkelerin istihdam performansı-

nı geliştirmek için yeni kılavuz eylem düzeyinde üç temel hedef belirlemiştir. Bu üç temel hedef,

- Daha fazla sayıda kişiyi istihdama çekmek ve istihdamda tutmak, emek sunumunu arttırmak ve sosyal koruma sistemlerini modernize etmek,
- Çalışanların ve işletmelerin uyum sağlabilirliğini geliştirmek,
- Daha iyi eğitim ve nitelikler vasıtasıyla insan kaynaklarına yatırımı arttırmaktır.⁵⁴

Bu hedeflere ulaşılabilmesi için sekiz öncelikli kılavuz ilke ortaya konulmuştur⁵⁵. İlk olarak, daha fazla kişiyi istihdamda tutabilmek, işgücü arzını arttırmak ve sosyal koruma sistemlerini modernize edebilmek için tam istihdama ulaşılmasına, işin kalite ve verimliliğinin artırılmasına ve sosyal ve bölgesel uyumun güçlendirilmesine yönelik istihdam politikalarının uygulanması gerekir. Bu bağlamda, “çalışma için yaşam-döngüsü yaklaşımı” geliştirmiştir. Yaşam-

⁵² Council of the European Union (2005), *Joint Employment Report 2004/2005*. SOC102, ECOFIN 77, Brussels, s.10-18.

⁵³ Bu kılavuz, bundan sonra topluluk Lizbon programını ve ulusal reform programlarının temelini teşkil edecektir. Dolayısıyla, Lizbon stratejisinin geliştirilmesi ve uygulanması için politik araçtır.

⁵⁴ European Commission (2006), *Joint Employment Report 2005/2006, More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy*. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/jer_en.pdf (22.09.2006), s.3.

⁵⁵ <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11323.htm> (20.03.2007)

döngüsü yaklaşımı içinde, üye ülkeler aktif ve koruyucu istihdam politikaları sürdürmeleri için teşvik edilmektedir. Aktif politikaların sosyal koruma araçlarıyla daha iyi bir sinerji oluşturarak, kişilere ücretli istihdam bulmaları konusunda yardım ve teşvik edici olmaları açısından önemli oldukları vurgulanmaktadır. Bu yaklaşım işgücü arzı ihtiyaçlarına ve belirli hedef gruplara odaklıdır⁵⁶. Bu hedef gruplar, dışlanma sorununu en çok yaşayan ve sosyal içerme politikalarının da hedeflediği kişilerdir.

Öncelikli olarak üzerinde durulan gruplar gençler ve yaşlılardır. Buna göre, ivedi olarak Genç Paktı'na⁵⁷ uygun biçimde genç işsizliğinin azaltılması ve işgücü piyasasında gençlerin çalışma koşullarının geliştirilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca birçok üye ülke, nüfusun yaşlanmasına paralel olarak yaşlı çalışanların istihdam oranının artması gerektiğini kabul etmiş durumdadır. Bu nedenle yaşlı nüfusa yönelik aktif yaşlanma stratejileri uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Özellikle sosyal koruma sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği açısından erken emekliliği önleyecek önlemlerin alınması, uzun çalışma sürelerini sağlayacak teşvik edici unsurların oluşturulması, emeklilik ve sağlık sistemlerinin modernize edilmesi ve aktif yaşlanma için uygun çalışma koşullarının oluşturulması bu bağlamda ortaya konulan çözüm yollarıdır. Kadınlar bir diğer hedef gruptur. AB'nin cinsiyet eşitliği alanında köklü bir saptanmış eylem geleneği vardır. Kaydedilen ilerlemelere

rağmen, halen ücret farklılıkları, işgücü piyasasına giriş, eğitim, kariyer gelişimi, aile ve çalışma yaşamı uyumu ya da kararlara katılım gibi alanlarda ciddi sorunlar bulunmaktadır⁵⁸. Bu nedenle AB'nde kadınların işgücü piyasasına katılımını arttırmak⁵⁹ ve işgücü piyasasında kadın erkek arasındaki eşitsizlikleri azaltmak hem Avrupa İstihdam Stratejisi'nin hem de Sosyal İçerme Sürecinin öncelikli hedefleri arasındadır⁶⁰.

İşgücü piyasasına giriş konusunda en dezavantajlı gruplar, özürllüler ile göçmen ve azınlıklardır. Sosyal dışlanmanın önlenmesi, istihdam oranlarının artırılması ve sosyal koruma sistemlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması için en kırılgan grupların işgücü piyasasına dahil edilmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle özürllülere yönelik istihdam fırsatlarının geliştirilmesi ve işgücü piyasasında göçmen ve azınlıklara uygula-

⁵⁶ European Commission (2006), *Joint Employment Report 2005/2006, More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy*, s.4.

⁵⁷ Avrupa Genç Paktı, Mart 2005'de Hükümet ve Devlet Başkanlarının katıldığı Avrupa Konseyinde Lizbon hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için oluşturulan bir araçtır. Pakt'ın amacı, gençlerin eğitim, öğretim, istihdam, mobilite ve sosyal içermeye ilişkin sorunlarına çözüm geliştirmek, aile ve çalışma yaşamı arasında uzlaştırmanın sağlamasını gerçekleştirmektir.

⁵⁸ European Commission (2005), *The Social Agenda 2005-2010*, s. 26

⁵⁹ Lizbon Stratejisi'nin en önemli sayısal hedeflerinden biri de AB düzeyinde 2010 yılına kadar kadın istihdamı oranını %60 düzeyine çıkarmaktır.

⁶⁰ Fagan, Colette vd (2005), "Gender Mainstreaming in the Enlarged European Union: Recent Developments in the European Employment Strategy and Social Inclusion Process", *Industrial Relations Journal*, 36-6,s.568.

nan ayrımcılığın kaldırılması ve bu kişilerin piyasalara uyumunun sağlanması Birliğe üye birçok ülkenin öncelikleri arasındadır. Ayrıca, aktif ve koruyucu işgücü piyasası önlemlerinin birlikte uygulanması, yeterli istihdam imkânları yaratacak tedbirlerin alınması, işverenlere bu konuda teşviklerin sağlanması gerekmektedir. AB'nin ayrımcılıkla mücadele alanındaki direktiflerine dayalı olarak işgücü piyasasındaki ayrımcılığın önüne geçilmeye çalışılmalıdır.

Üye ülkelerde çalışanların ve işletmelerin uyum sağlayabilirliğinin geliştirilmesi için öncelikli eylemler ise iki alanda yoğunlaşmıştır. Bunlardan ilki esneklik ile istihdam güvencesinin birleştirilmesinin ve işgücü piyasasında bölünmenin azaltılmasının teşvik edilmesidir. Bu çerçevede, Komisyon üye ülkeler ve sosyal ortakların katılımıyla güvenceli esneklik (flexicurity) ortak kuralları setini geliştirmeye çalışacaktır. Güvenceli esneklik AB tarafından geliştirilmiş bir kavramdır ve hızla değişen işgücü piyasası koşullarında arada uygun bir köprü oluşturarak hem işçi hem de işverenlerin gereksinimlerine yanıt vermeyi amaçlayan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım için özellikle Danimarka ve Hollanda deneyimleri iyi bir örnektir⁶¹. Ancak her bir ülkenin farklı koşullara sahip olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca, bir önceki durumdan böylesi karşılıklı dengeye dayalı yeni bir yapıya geçiş çok geniş bir ortaklığı ve uzlaşmayı gerektirir.

Uyum sağlayabilirliğin bir başka unsuru, istihdam dostu işgücü maliyetlerinin gelişi-

mini sağlamak ve ücret pazarlığı mekanizmasını teşvik etmektir. Üye ülkeler Ulusal Reform Programlarında istihdam yaratmak için işgücü maliyetlerinin önemine fazla dikkat çekmemektedirler. Ancak, AB ücret gelişiminde gerilemeye sahne olmaktadır. Özellikle düşük ücretler ve bunun istihdam üzerinde yarattığı etkiler yeniden gözden geçirilerek büyüme ve istikrarın sağlanmasına katkı sağlayacak ücret düzeyinin geliştirilmesi teşvik edilmektedir. Bu nedenle, ücret pazarlığı sistemlerinin yeniden gözden geçirilmesi gereği vurgulanmaktadır.

Daha iyi eğitim ve nitelikler vasıtasıyla insan kaynaklarına yatırımı arttırmak için iki temel ilke benimsenmiştir. İlk olarak insan sermayesine yatırımın genişletilmesi ve geliştirilmesidir. Bu bağlamda yaşam boyu öğrenme stratejilerinin geliştirilmesi, eğitim ve öğretime olan talebi ve katılımı arttırmak, erken dönemde okulu terk eden öğrenci oranlarını düşürmek, mesleki eğitimi geliştirmek, özellikle yaşlılar ve düşük nitelikli çalışanlar için iş yerinde eğitim uygulamalarının arttırılmasını sağlamak öncelikli hedefler arasındadır. İkinci olarak, yeni yeterlilik gereksinimlerini karşılamak doğrultusunda eğitim ve öğretim sistemlerinin uyumlaştırılmasıdır. Değişen ekonomik koşullara ve işgücü piyasası gereksinimlerine uygun biçimde eğitim ve öğretim sisteminin modernize edilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

⁶¹ European Commission (2006), *Joint Employment Report 2005/2006*, s.13-14.

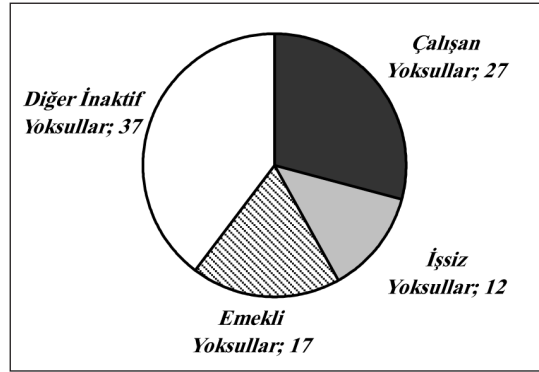
Bugüne kadarki bütün sosyal içermeye ilişkin Ulusal Eylem Planlarında da, işgücü piyasasına giriş için gerekli bir koşul olarak niteliğin önemi kabul edilmiştir. Bu nedenle tüm üye ülkeler özellikle özür, göçmen, yaşlı, dezavantajlı gençler gibi belirli hedef gruplara yönelik mesleki eğitim uygulamalarına önem vermişlerdir. Bazı ülkeler ortaya çıkmamış var olan yetenekleri geliştirmeye yönelik yaklaşımlar geliştirmektedirler. Özellikle düşük nitelikli, Birlik dışı ülkelere gelen veya göçmenlerin ilgisini çeken bir yaklaşımdır. Ayrıca yaşam boyu öğrenme sürecinin gelişimi için örgütsel reformlar ve kurumsal değişimler gerçekleştirilmektedir⁶². Böylece istihdam edilebilirliği geliştirmek suretiyle sosyal içerme gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

İstihdam, yoksulluk ve dışlanmaya karşı en önemli koruyucudur. Ancak tüm dünyada olduğu gibi AB'de de çalıştığı halde çok sayıda insanın yoksulluk riskiyle karşı karşıya olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu kimseler işgücü piyasasına dâhil oldukları halde düşük gelir, düşük vasf, güvencesiz ve eğreti çalışma koşulları, hane halkının özellikleri (aile içinde çok sayıda bağımlı nüfusun olması) ve kişisel faktörler gibi nedenlerle çalışan yoksullar grubunu oluşturmaktadırlar. AB 25'de yaklaşık 14 milyon çalışan yoksul bulunmaktadır⁶³. AB 25'de toplam yoksulların %73'ü çalışmadığı için yoksul iken, %27'si çalıştığı halde yoksuldur. Toplam yoksullar içinde çalışan yoksulların oranı işsiz yoksullardan daha yük-

sektir. Ancak çalışan yoksullar AB sosyal içerme politikalarının öncelikli hedefleri arasında değildir.

AB'nde yapılan bir araştırmaya göre her yedi çalışandan biri düşük ücret ile çalışmaktadır⁶⁴. AB'nde düşük ücretle çalışanla-

Grafik 13: AB 25'de Yoksulların Dağılımı-2004



Kaynak: European Commission (2006), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, s. 157.

rın oranlarının değişik çalışmalara dayalı olarak %12.6 ile %15.8 arasında değiştiği ifade edilmektedir. Bu durum düşük ücretin her ülkede farklı biçimlerde tanımlanmasından kaynaklanmaktadır. Avrupa Toplu-

⁶² European Commission (2004), Joint Report on Social Inclusion 2004, s.52.

⁶³ Bertone Laura - Guio, Anne-Catherine 2005), "In-Work Poverty", Statistics in Focus, 5/2005, s. 3. Casas, Ramon Pena - Latta, Mia (2004), Working Poor in the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition. Dublin, s.31.

⁶⁴ European Industrial Relations Observatory (2002), "Low Wage Workers and Working Poor", <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/08/study/tn0208101s.html> (25.09.2006).

luğu Hanehalkı Araştırması (ECHP)'na göre AB'nde tam zamanlı çalışanların %14.6'sı düşük ücretle istihdam edilmektedir. Tüm çalışanlar da (kısmi süreli ve geçici çalışanlarda dâhil olmak üzere haftada on beş saatin üzerinde çalışanlar) dahil edildiğinde bu oran %15.8'e çıkmaktadır. Bununla birlikte, düşük ücretle çalışanların yüzde 20'si yoksulluk riski ile karşı karşıyadır. Düşük ücretlilerin yoksulluk riskiyle en fazla karşılaştığı ülkeler, Yunanistan, İtalya ve Almanya'dır. En düşük olduğu ülkeler ise Danimarka ve İrlanda'dır. Düşük ücretin, AB'nde çalışan yoksulların sayısındaki artış da önemli bir etken olduğu düşünülmektedir. Ancak bunun tek ve en önemli etken olduğunu söylemek mümkün değildir⁶⁵.

Bir çalışanı yoksulluğa itecek çeşitli başka unsurlar da bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi hanehalkı yapısıdır. Hanehalkı içerisinde çok sayıda bireyin varlığı, aile içerisinde tek bir çalışanın bulunması, tek ebeveynlik gibi özel durumlar, çalışan yoksulluğunda belirleyicidir. 1996 yılında on dört AB üyesi ülkede yapılan bir araştırmada çalışan yoksulluğunda düşük ücretin %26.7, hanehalkı yapısının ise % 73.3 oranında etkili olduğu ortaya konulmuştur⁶⁶. Bir diğer önemli faktör ise işin niteliğidir. Özellikle kendi hesabına çalışanlar, kısmi süreli çalışanlar ile geçici süreli çalışanlar arasında çalışan yoksulluk oranının daha yüksek olduğu saptanmıştır. 2001 yılı verilerine göre AB 15'de istihdam edilenlerin

yoksulluk riski oranı %7 iken, kendi hesabına çalışanların yoksulluk riski oranı %16'dır⁶⁷. Ayrıca, 2001 yılında yapılan bir başka araştırmada on üç AB üyesi ülkede tam süreli çalışanlar arasında çalışan yoksulların oranı %5 iken, kısmi süreli ve geçici süreli çalışanlar arasında bu oran % 10 düzeyindedir.

Bu çerçevede, AB'nde yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede sadece işgücü piyasasına katılım ve istihdamın artırılması hedeflerinin yeterli olmadığı söylenebilir. AB sosyal içerme politikalarında çok açık ve net biçimde bu konulara vurgu yapılmasa da yine de bazı düzenlemelerin öngörüldüğü söylenebilir. Özellikle çoğu üye ülkede, "asgari gelir desteği" uygulaması bulunmaktadır. Asgari gelir desteği, geliri belirli bir düzeyin altındaki bütün yurttaşlara kamu kaynaklarından düzenli olarak yapılan nakit transferlerini içermektedir⁶⁸. Asgari ücret uygulamaları bazı üye ülkelerin başvurduğu önemli bir araçtır. Örneğin İrlanda ve İngiltere yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede ulusal asgari ücretlerdeki artışı önemli bir araç olarak kullanmıştır⁶⁹.

⁶⁵ Casas-Latta (2004), s.31-32.

⁶⁶ a.g.e., s.43.

⁶⁷ Sapançalı (2005), s. 71.

⁶⁸ Erdem, Ilgın, *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, İstanbul, s.2.*

⁶⁹ European Commission (2002), *Joint Report on Social Inclusion 2002, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.*

Bunun dışında çoğu AB üyesi ülkede ulusal asgari ücret yaygın biçimde uygulanmaktadır. Ancak Birlik düzeyinde genel kabul görmüş bir düzenleme yoktur. Bununla birlikte özellikle Birlik düzeyinde üye ülkelere salık verilen en önemli düzenleme “make work pay” politikalarıdır⁷⁰. Bu politikalar, işletmelere ve işçilere çeşitli muafiyetler ve özendiriciler sunarak, özellikle işsizlik yardımları ve diğer sosyal yardımlar nedeniyle çalışmayan işsizleri ve aktif olmayan kesimi işgücü piyasasına çekmeyi hedeflemektedir. Bu politikaların kısmen yoksullukla mücadelede önemli olduğu düşünülebilir. Ancak bu uygulamaların, asgari ücretten muafiyet, asgari ücret yaygınlaşması, işveren sosyal güvenlik priminden muaflık gibi uygulamalarla daha çok işletmelere avantaj sağlayabileceği⁷¹, bunun da çalışan yoksulların azalmasında etkili olmayacağı vurgulanmaktadır. Bununla birlikte bazı ülkeler, özellikle çalışan yoksulluğu ile mücadele bağlamında, mali sistemlerinde reforma gitmektedirler. Bu bağlamda, düşük ücretli işçilerin vergilerinde indirim, genel vergi sistemlerinin geliştirilmesi, vergi muafiyetleri gibi uygulamalara başvurumaktadırlar. Bunun en bilinen örneği İngiltere’de uygulanan çalışanlara yönelik vergi kredi (Working Tax Credit) sistemidir⁷². İngiltere’de bu sistemle hedeflenen, düşük ücretli işçilerin ve ailelerinin belirli koşullara bağlı olarak maddi yönden desteklenmesi ve dolayısıyla çalışma isteklerinin arttırılarak işgücü piyasasında sürekli

yer almalarının sağlanmasıdır. Böylece hanehalkı işsizliğinin azaltılabileceği ve refah sistemine olan bağımlılığın zayıflatılabileceği düşünülmüştür.

b. Sosyal Koruma Sistemleri ve Modernizasyonu

Sosyal koruma, bireyin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilmesi için, gelir güvencesizliği karşısında yaşam koşullarını geliştirmek ve yaşam düzeyinin gerilemesini önlemek için kamusal alanda gelirin yeniden dağıtımı yoluyla sağlanan gelir ve hizmet desteklerinin tümünü kapsayan sistemdir⁷³. Sosyal korumanın en önemli işlevi, bireyi yoksulluk ve risklerden koruyarak, toplumsal katılımı ve kaynaşmayı gerçekleştirmektir. Dolayısıyla sosyal koruma sistemleri sosyal içerme politikalarında etkin araçların başında gelmektedir. AB üyesi ülkelerde sosyal koruma sistemlerinin, yoksulluğun önlenmesi ve hafifletilmesinde geçmişte olduğu gibi bugün de kritik biçimde önemli rol oynamaya devam ettiği açık biçimde görülmektedir. Sosyal koruma sistemleri düşük gelirli gruplara yönelik sosyal yeniden dağılım işlevi görerek yoksulluk riskinin azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Sosyal koruma kapsamında yapılan sosyal transferler sonrasında yoksulluk

⁷⁰ European Commission (2006), *Joint Report on Social Inclusion 2006*, s. 120-121.

⁷¹ Casas-Latta (2004), s.77.

⁷² a.g.e., s.84.

⁷³ Kapar, Recep (2005), *Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi*. Birleşik Metal İş Yayımları, İstanbul, s. 9.

riskinin AB’nde ciddi biçimde azalma gösterdiği görülmektedir. AB’nde yaşlılık ve ölüm aylıkları da dahil olmak üzere sosyal transferler öncesi yoksulluk riski oranı % 42, yaşlılık ve ölüm aylıkları hariç olmak üzere sosyal transferler öncesi yoksulluk riski % 26 olarak hesaplanırken, sosyal transferler sonrasında bu oran % 16’ya gerilemektedir. Dolayısıyla sosyal transferler öncesi ile sosyal transferler sonrasında yoksulluk riski oranlarında ciddi bir gerileme yaşanmaktadır ki, bu AB’nde sosyal koruma sistemlerinin önemli bir başarısı olarak değerlendirilmektedir.

Birlik içerisinde sosyal koruma harcamaları giderek artmaktadır. Sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranı 2000 yılında %26,9 iken 2003 yılında % 28’e çıkmıştır. Kişi başına düşen ortalama sosyal koruma harcaması miktarı ise satın alma gücü paritesine göre 2000 yılında 5.341 Euro iken 2003 yılında 6.012 Euro’ya yükselmiştir. İsveç, Danimarka, Fransa, Almanya, Belçika, Avusturya gibi ülkeler sosyal koruma harcamalarının GSYH’ya oranının en yüksek düzeyde olduğu ülkelerdir. Buna karşılık Litvanya, Letonya, Estonya ve İrlanda ise sosyal koruma harcamalarının en düşük düzeyde olduğu ülkelerdir. Doğal olarak birçok faktör sosyal koruma sisteminin düzeyini ve kapsamını etkilemektedir. Ülkenin demografik yapısı, işsiz miktarı, özel sosyal hizmetlerin rolü, ekonomik durum ve teknolojik gelişmeler gibi faktörler sosyal koruma harcamalarının miktarında

belirleyicidir. Bununla birlikte çoğu ülkede sosyal koruma harcamaları ile refah düzeyi (kişi başına GSYH) arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. İspanya, Kıbrıs ve İrlanda hariç diğer tüm ülkelerde refah düzeyi yükseldikçe sosyal koruma harcamalarının da arttığı görülebilmektedir⁷⁴.

Birlik içerisinde sosyal harcamaların yapısı incelendiğinde birkaç önemli nokta dikkat çekmektedir. Birlik içerisinde sosyal koruma kapsamında sağlanan yardımların büyük bir kısmı nakdi yardımlardan oluşmaktadır. Toplam yardımların yaklaşık üçte ikisi (yaklaşık %63) nakdi ödeme (emeklilik aylığı, emeklilik ikramiyesi gibi) biçiminde yapılmaktadır. Geriye kalanlar ise mal ve hizmet biçiminde ayni yardımlardır. Ayni yardımların büyük bir kısmını ise, hastalık ile tıbbi bakıma yönelik ilaç yardımı ile hastane hizmetleri oluşturmaktadır⁷⁵.

AB’nde toplam sosyal koruma harcamaları içinde yaklaşık %46 ile en büyük grubu yaşlılık (emeklilik) ve ölüm yardımları oluşturmaktadır. Bu yardımların GSYH’ya oranı %12’den fazladır. Hastalık ve sağlık bakımına ilişkin yardımlar ise %28 ile sosyal koruma harcamaları içinde ikinci büyük grubu oluşturmaktadır. Bunları ise sırasıyla sakatlık yardımı (%8), aile yardımları (%8), işsizlik yardımları (%6,6), barınma yardım-

⁷⁴ European Commission (2006), *Joint Report on Social Inclusion 2006*, s. 154.

⁷⁵ a.g.e.,s. 100-101.

ları (%2) ve sosyal dışlanma yardımları⁷⁶ (%1,5) izlemektedir⁷⁷.

AB'nde toplam sosyal yardım harcamalarındaki büyüme 1996-2003 yılları arasında %3.1 olmuştur. Bu dönemde en yüksek artış %4.6 ile hastalık ve sağlık yardımları ve %4.5 ile işsizlik yardımlarında gerçekleşmiştir. Sakatlık yardımlarındaki artış %2.7, aile yardımlarında %2.6, emeklilik yardımlarında %2.2 ve barınma ile sosyal dışlanma yardımlarında ise %1.7 olarak gerçekleşmiştir.

Birlik içinde sosyal koruma harcamalarının finansmanı ağırlıklı olarak (%60) ücretli çalışma karşılığı sosyal taraflardan (hem işçi hem de işverenden) alınan sigorta prim kesintilerinden sağlanmaktadır. Finansman kaynaklarının %37'si ise vergilerle finanse edilen genel hükümet desteklerinden oluşmaktadır. Danimarka, İrlanda ve Kıbrıs'ta vergilerle finanse edilen hükümet katkısı harcamaların finansmanda önemli bir yere sahipken, Belçika, Çek Cumhuriyeti ve Estonya'da ise harcamalar ağırlıklı olarak işçi ve işverenlerden kesilen primlerle finanse edilmektedir⁷⁸.

AB üyesi ülkelerde sosyal koruma sistemlerinin finansmanı nüfusun yaşlanması nedeniyle olumsuz etkilenmektedir. AB'nde yetersiz büyüme ve yüksek kamu harcamalarının birlikte gidemeyeceği yönünde yaygın bir görüş vardır. AB nüfusu yaşlanmakta ve bu durum sağlık hizmetleri ile emeklilik sistemleri için yüksek kamu harcamaları gerektirmektedir. Bu bozucu

etkilerin gelecekte devam edeceği öngörülmekte ve yardımların uzun süre sürdürülmesi gerekirken, maliyetler kısa dönemde artmaktadır.

Ayrıca, AB ülkelerinde sosyal güvenlik primlerinin yüksek olduğu, büyümeyi ve istihdam yaratmayı olumsuz etkilediği ve işsizliğin sürmesine neden olduğu belirtilmektedir. Nüfusun azalması ve toplumun giderek yaşlanması uzun dönemde üretim hacminin azalması, sosyal koruma harcamalarının artması ve toplumun dinamizmini kaybetmesi gibi çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir. Söz konusu gelişmelerin AB'de ekonomik büyümeyi de olumsuz etkileyeceği yönünde beklenti söz konusudur. Ancak AB'ye üye ülkelerde demografik olumsuzlukların etkisiyle sosyal koruma harcamaları artmasına rağmen, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği sağlanmıştır.

Bununla birlikte nüfusun yaşlanması ve artan sosyal koruma harcamaları karşısında Birlik üyesi çoğu ülkede temel strateji, sosyal koruma sistemlerinde yeniden yapılanma, reform veya modernizasyon biçiminde

⁷⁶ Sosyal dışlanma yardımları içinde sosyal dışlanmayla mücadelede dönük nakdi ve aynı yardımlar oluşturmaktadır. Örneğin, gelir desteği yardımları, alkolik ve uyuşturucu bağımlılarına yönelik rehabilitasyon hizmetleri ile diğer yardımlar.

⁷⁷ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2053_62805941&_dad=portal&_schema=PORTAL (26.12.2006).

⁷⁸ European Commission (2006), *Joint Report on Social Inclusion 2006*, s. 118.

ortaya çıkmaktadır. Sosyal koruma sistemlerinin modernizasyonu ile, üye ülkelerde herkesin erişebileceği ve yeterli bir koruma sağlayan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik şemaları güvence altına alınmak istenmektedir.

Bu reformların temel amacı ise, refah harcamalarına olan bağımlılığı azaltmak ve daha uzun süre işgücü piyasasında kalmayı teşvik etmektir. Böyle bir amacın artan işsizliğe, yaşlanan ve gerileyen nüfusa ve refah devletinin artan mali yüküne bağlı olarak tüm AB ülkelerinde genel kabul gördüğü söylenebilir. Gerçekten bütün üye ülkelerde son yıllarda emeklilik, işsizlik ve sağlık sigortalarına yönelik reformların gündeme geldiği görülmektedir.

2006 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan raporda, yeterli ve sürdürülebilir bir emeklilik sisteminin, yoksullukla karşı karşıya kalma riski diğer yaş gruplarına göre daha yüksek olan yaşlıların sosyal dışlanmalarının önlenmesinde, temel yaşam standartlarına ulaşmada ve farklı yaş grupları arasında dayanışmanın güçlendirilmesindeki önemi vurgulanmıştır. Ancak bu sistemin sürdürülebilirliği açısından istihdama katılımın artırılması, çalışma yaşının uzatılması, sigortaya katkı ile yardımlar arasında dengeli bir uyum sağlanması ve özel emeklilik sistemlerini mali ve yeterlilik açısından güvenli kılmak gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu bağlamda emeklilik sistemlerinin, esnek çalışma biçimlerine uyum

sağlar hale getirilmesi, kadın ve erkekler arasındaki eşitsizlikleri giderecek biçimde düzenlemesi ve kolayca izlenebilir hale getirilmesi biçiminde modernize edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır⁷⁹.

Ayrıca reform sürecinde birçok ülkede işsizlik yardımlarının ve sigortalarının da yeniden düzenlendiği görülmüştür. Bu düzenlemeler aslında daha çok “refah için çalışma” yaklaşımı çerçevesinde gündeme gelmiştir. Çoğu üye ülkede, istihdam edilmeyenlere yapılan yardımların sürelerini kısaltmak, hileli taleplerin ve sisteme zararlarının önüne geçmek ve istihdam önerilerini kabul etmeleri için işsizler üzerinde baskıyı arttırmak için kazanılan haklarda kısıtlamaya gidilmektedir⁸⁰. Örneğin, Almanya, Hollanda ve Danimarka’da işsizlik sigortasında değişiklik yapılarak, bu sigortadan yararlanmaya hak kazanma koşulları, yararlanma süresi ve sağlanan destek çalışılan süre ile daha fazla ilişkilendirilerek, çalışma teşvik edilmeye ve sigortanın yükü hafifletilmeye çalışılmıştır⁸¹.

Dolayısıyla günümüzde Birlik içerisinde bireylerin sosyal güvenlik sistemi kapsa-

⁷⁹ European Commission (2006), *Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis Report 2006*. Brussels.

⁸⁰ Gülcan, Erhan (2006), *Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Karşılaştığı Sorunlar ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi*. D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, s.51.

⁸¹ Selamoğlu, Ahmet-Lordoğlu, Kuvvet (2006), *Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü*. Belediye-İş yayını, Ankara, s. 150 ve 176.

mında korunması, öncelikle ve özellikle işgücü piyasasında daha uzun süre kalmalarına bağlanmak istenmektedir.

c. Sağlık Bakım Hizmetlerine Etkin Erişim ve Sağlıkta Eşitsizlikle Mücadele

Sosyal içerme politikalarının temel önceliklerinden biri de sağlığın korunması, bakımı ve uzun dönemli bakımdır. Sağlık ve uzun süreli bakım hizmetleri, sosyal koruma sisteminin en kilit bileşenleridir. Tıbbi ve sosyal bakım hizmetleri yaşamın devamı ve yurttaşların saygınlığının korunması bakımından ciddi öneme sahiptir. Hasta, sakat veya uzun süreli bakıma muhtaç bir kişinin işgücü piyasasına ve toplumsal yaşama katılımı genellikle zordur. Sosyal korumanın bulunmaması, birçok hastanın gereksinim duyduğu bakım hizmetlerine maliyetlerinin yüksekliğinden dolayı ulaşamamasına ve sonuçta kendisi ile ailesinin yoksulluk ve dışlanma kısır döngüsü içerisinde yer almasına neden olur. Bu bağlamda çoğu ülkede sağlık bakım harcamalarının GSMH'nın önemli bir kısmını oluşturduğu ve finansmanın büyük ölçüde sosyal güvenlik kapsamında kamu bütçesinden karşılandığı görülmektedir. Ancak, finansal sürdürülebilir bir sistemde herkesin eşit ve aynı nitelikte sağlık bakım hizmetine erişimini sağlamak, çoğu ülke için önceliğini korumaktadır.

Sağlık bakımının niteliği ile hastalıkların önlenmesini ve sağlık bakımından eşit yararlanılmasını güvence altına almak, sağlık bakım maliyetlerini, toplumun gereksinme-

leriyle ve kaynaklarıyla uyumlu olarak denetim altında tutmak, Dünya Sağlık Örgütünün de belirlediği herkes için sağlık hedefleri arasında sayılmaktadır. AB'ye üye ülkeler de 1992 yılında Sosyal Koruma Amaçlarının ve Politikalarının Uyumlaştırılmasına Dair tavsiye kararını onaylayarak, üye ülkelerin topraklarında yasal oturma hakkı olan herkesin gerekli sağlık bakımından yararlanmasını güvence altına alma ve yüksek kalitede bir sağlık bakım sistemi kurma ve geliştirme amaçlarını gerçekleştirmeye söz vermişlerdir⁸². Ancak, üye ülkelerin çoğu ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. Çoğu kişi daha uzun süre yaşamakta, ortalama yaşam uzamakta, nüfusun büyük bir kısmını yaşlılar oluşturmaktadır. Yaşlılığa bağlı olarak yeni hastalıklar ve yeni bakım biçimlerine (hemşirelik, rehabilitasyon, sosyal bakım gibi) gereksinim artmaktadır. Uzun dönemli bakım bir sosyal koruma sorunu olmasına rağmen bu alanda yapılan harcamalar, kamu ve özel sigortalarca karşılanmamaktadır. Yaşlılık yeni bakım gereksinimlerini arttırdığı gibi bu sektörde yeni işgücüne olan gereksinimi de arttıracaktır. Yeni iş imkânlarının yaratılması açısından bir fırsat olarak görülebilir. Bununla birlikte bütün bu gereksinimlerin, büyük bir kısmı bütçeden kaynaklanan sağlık finansmanın ciddi bir mali yük oluşturduğu açık-

82 Bosco, Alessandro (1998), "Sağlık Bakım Sistemleri", Avrupa'da Sosyal Koruma ETUC-ETUI Konferansı Brüksel, 7-8 Kasım 1996 içinde, (Der.A. Bosco-M.Hutsebaut), Türk-Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara, s.320.

tır. Bütün bu meydan okumalar karşısında üye ülkeler sağlığa ilişkin hedeflerini üç temel alanda yoğunlaştırmışlardır: erişim, nitelik (kalite) ve sürdürülebilirlik⁸³.

Gerçekten de bugün tüm üye ülkelerde, herkes için sağlık bakım hizmetlerine etkin erişimin güvence altına alınması ve sağlık-taki eşitsizliklerle mücadele yüksek önceliğini muhafaza etmektedir. Sağlık harcamalarındaki ve sağlık bakım kapsamına dâhil edilen nüfustaki artışa rağmen, bireysel bakım maliyetlerinden kaynaklanan ciddi erişim adaletsizlikleri, belirli bazı bakım hizmetlerinin kapsam dışı kalması, nüfusun gereksinmelerini karşılamayan sunum eksiklikleri, coğrafi hizmet sunum farklılıkları, yönetsel engeller, bakım hizmetlerine erişimde bilgi eksikliği gibi engeller Birlik üyesi çoğu ülkede varlığını hala devam ettirmektedir. Bu engeller özellikle sağlık risklerine daha fazla maruz kalan ve daha fazla bakıma gereksinimi olan en dezavantajlı nüfus grupları için daha da etkili olmaktadır.

Bunun da ötesinde, hem sosyo-ekonomik gruplar hem de coğrafi bölgeler arasında doğuştan yaşam beklentisi bakımından açıklık daralmamakta, sağlıkta eşitsizlikler devam etmektedir. Aslında eşitsizliklerin birçok nedeni vardır. Bunlar, sigara içmek gibi kişisel gerekçeler olabileceği gibi uygun olmayan barınma gibi yaşam ve çalışma koşullarına bağlı yapısal gerekçeler de olabilmektedir.

Tüm üye ülkelerin sosyal içermeye ilişkin Ulusal Eylem Planı yürütme raporlarında, sağlık hizmetlerine erişim engellerinin ve sağlık eşitsizliklerinin azaltılacağı, özel grupların gereksinmelerine uygun bakım hizmetlerinin düzenleneceği, sağlığın korunması ve hastalıkların önlenmesi programlarının geliştirileceğine ilişkin adımlar atılacağına vurgu yapılmaktadır. Özel gereksinimlere sahip gruplar olarak ise, zihinsel hastalıklı kişiler, alkol ve uyuşturucu bağımlısı kişiler, yetişkin muhtaçlar, etnik azınlıklar ile göçmenler olarak sıralanmıştır.

Bununla birlikte son yıllarda artan finansal baskılar ve maliyet verimsizlikleriyle karşılaşan tüm üye ülkeler, 1980'lerden bu yana pek çok önlem geliştirmişlerdir. Bu konuda hükümetlerin genellikle ilk başvurdukları yöntem, sağlık bakımı alanında ücret ve fiyat denetimidir. Ancak bu yöntem genellikle çok verimli değildir. Çünkü birim hizmet için belirlenen birim maliyet dondurulduğunda ya da azaltıldığında, hizmeti sunanlar bekledikleri gelir düzeyine ulaşmak için kullandıkları hizmet sayısını arttırmaya ya da daha pahalı hizmet türlerini kullanmaya yönelirler. Bu nedenle birçok ülkede hükümetler başka önlemlere yönelmişlerdir. Özellikle sağlık bakım hizmetlerindeki ekonomik ve mali krize yanıt

⁸³ European Commission (2005), *Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care. Memorandum of the Social Protection Committee. COM (2004)304, s. 3.*

olarak ilk ortaya çıkan önlem, maliyet paylaşımı yani kullanıcıların katkı payı ödemesidir. Bir diğer yöntem hizmet arzının sınırlandırılmasıdır. Finansman için ayrılan paranın ve dolayısıyla sağlanacak mal ve hizmetlerin sayısının sınırlandırılması veya kısıtlanması ise yine bazı ülkelerde başvurulan yöntemler arasındadır. Son olarak ise, en köktenci seçenek ise, sağlık bakım hizmetlerinin rekabete konu olması yani özelleştirilmesi olmuştur⁸⁴. Bu tür uygulamaların değişik biçimlerine her üye ülkede rastlamak mümkündür.

d. Eğitime Erişim

Eğitim ve öğretim sistemindeki dezavantajlarla mücadele hem üye ülkeler hem de Komisyon tarafından hazırlanan Sosyal Koruma ve Sosyal İçermeye ilişkin ortak raporda temel önceliklerden biri olarak kabul edilmiştir. Eğitim ve öğretimin, Avrupa'da sosyal içermenin geliştirilmesi yönünde ciddi bir katkı sağlayacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, çoğu ülke, uygun ve çok geniş kapsamlı yaşam boyu öğrenme politikaları ve stratejileri benimsemiştir. Özellikle Lizbon hedeflerine uygun bir biçimde, yaşam boyu öğrenme koşullarının yaratılması amacıyla yasal çerçeveye ilişkin reformlara yönelmişlerdir. Üye ülkeler dezavantajlı grupları da kapsayacak biçimde eğitim ve öğretime erişimi geliştirerek aktif nüfusu arttırmayı böylece aynı zamanda büyümeyi ve eşitsizlikleri azaltmayı hedeflemektedir.

Tüm öğrenciler için eğitim ve öğretimin niteliğinin artırılması temel öncelikler arasında ilk sırada yer almaktadır. Bu bağlamda, Belçika, İrlanda, İspanya, Fransa, Almanya ve Danimarka gibi üyelerin ülke raporlarında temel öncelikler arasında, eşit fırsatlar için gerçek bir strateji oluşturulabilmesi bağlamında özellikle okul hayatında düşük gelirli ve dezavantajlı grupların daha etkin katılımını hedefleyen eylemlere yönelmek yer almaktadır. Böylece sosyal içermeyi sağlayıcı bir eğitim sistemi oluşturulmak istenmektedir. Bununla birlikte bir çok ülkede marjinal olarak nitelendirilen bazı grupların (özellikle göçmenler) eğitim ve öğretime erişiminin geliştirilmesi hayli önemli bir tartışma konusudur. Bu konuda ülkeden ülkeye değişen farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde eğitim desteği verilirken, bazı ülkelerde dil öğrenmeye öncelik verilmektedir.

Bununla birlikte ülkeler arasında eğitim sistemindeki performansı karşılaştırmaya imkân veren (özellikle PISA) veriler oluşturmak mümkün iken, çoğu ülkede yeterli ulusal performansı değerlendirmeye yarayacak ve gerekli bilgileri toplayacak bir veri sistemi ve düzenleyici göstergeler bulunmamaktadır. Dolayısıyla ülke içindeki en düşük ve en yüksek okul başarıları arasın-

⁸⁴ Van Langendonck, Jef (1998), "Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik ve Nitelik", Avrupa'da Sosyal Koruma ETUC-ETUI Konferansı Brüksel, 7-8 Kasım 1996 içinde, (Der.A. Bosco-M.Hutsebaut), Türk-Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara, s. 347-354.

daki açıklığı belirlemek ve stratejik bir yöntem geliştirmek güçtür.

Bazı ülke raporlarında sosyal dışlanma ile okul başarısızlığı için en önemli rolün okul öncesi eğitim olduğunun vurgusu yapılmıştır. Bu çerçevede İsveç iyi bir örnek oluşturur. İsveç'te tüm belediyeler tarafından parasız okul öncesi eğitim bir zorunluluk olarak sunulmakta, okul öncesi eğitim için özel burslar arttırılmaktadır. Benzer biçimde İspanya'da da okul öncesi eğitim parasız olarak sunulmaya başlanmış ve bunun sonucu olarak özellikle de göçmen kökenliler de dahil olmak üzere okul öncesi eğitim alan çocuk sayısı hızla artmıştır.

Sosyal içermeye yönelik olarak yüksek öğrenime erişimde eşit fırsatlar sağlanması konusu ülkelerin çok az üzerinde durdukları bir konudur. Ancak çoğu ülkede yüksek öğrenim ücretleri düşüktür ve her ne kadar bütün ülkelerde yüksek öğrenim gören öğrencilere nakit yardımda bulunulmasa da barınma, ulaşım, kitap gibi destekler yüksek düzeydedir.

Birliğin üzerinde durduğu ve özellikle ASF aracılığıyla da desteklediği bir başka konu da, herkesin bilgi iletişim teknolojilerine erişimini geliştirmektir. Çünkü bazı raporlarda bilgi iletişim teknolojilerine dönük nitelik yoksunluğunun gelecekte sosyal dışlanma için önemli bir risk faktörü oluşturacağını altı çizilmiştir. Bu bağlamda bazı ülkelerde bilgi iletişim teknolojileri eğitimi, istihdam ofisleri tarafından parasız biçimde

herkese sunulmaktadır. Örneğin İngiltere'de bilgi iletişim teknolojilerinden herkesin yararlanmasını güvence altına almak amacıyla, bir "Digital Strategy" eylem programı oluşturulmuştur.

Birliğe üye ülkelerin karşı karşıya olduğu en önemli sorun okul terk oranlarının yüksekliğidir. Bu nedenle çoğu ülke özellikle de orta öğretimdeki gençlerin okula devam etmemelerinin önüne geçmek ve okul yaşantılarını sürdürebilmelerini sağlayacak önlemleri geliştirmek yönünde özel çaba harcamaktadır.

Yaşam boyu öğrenme sürecine yetişkinlerin de katılımını teşvik etmek, ayrıca üzerinde durulan önemli bir konudur. AB düzeyinde 2010 hedefi, yaşam boyu öğrenmeye katılımı yetişkin çalışan nüfusun %12,5 düzeyine taşımaktır. Hollanda, İtalya, Portekiz ve İngiltere gibi ülkeler özellikle yetişkinlerin eğitimini hedefleyen programlara odaklanmışlardır. İngiltere'de özel kesimin de ortaklığında bir dizi girişim geliştirilmiştir. İtalya'da işveren federasyonları ve sosyal ortaklarla birlikte kamuca finanse edilen karşılıklı anlaşmalar oluşturulmuştur. Bazı ülkelerde ise daha geniş çaplı yaşam boyu öğrenme stratejileri oluşturulmaktadır. Örneğin İsveç'te konuyla ilgili farklı düzeylerdeki farklı aktörler arasındaki işbirliğini geliştirmek, yetişkin eğitim sistemini yönetmek amacıyla Esnek Öğrenme Bürosu kurulmuştur. Almanya'da belirli program ve hedefleri kapsayan bir Yaşam

boyu Öğrenme Stratejisi başlatılmıştır. Yunanistan'da iki bakanlık (Eğitim ve Çalışma) arasında hat kurularak, eğitim ve istihdam arasında bir köprü oluşturulmaya çalışılmaktadır. Çalışma planı, eğitim programlarının tanımlanmasını, eğitim organizasyonlarının akreditasyonunu ve niteliklerin sertifikasyonunu içermektedir⁸⁵.

e. Uygun Barınma İmkanlarının Sağlanması ve Evsizlikle Mücadele

Barınma sosyal içermenin gerçekleştirilmesi açısından en önemli konuların başında gelmektedir. Barınma insanoğlunun en temel gereksinmelerinin başında gelmektedir. Bu açıdan uygun barınma koşullarına sahip olmak bir temel yurttaşlık hakkı, topluma katılabilmenin en temel koşulu ve önemli bir güvence aracıdır. Bu nedenle üye ülkelerin çoğu için uygun barınma imkanlarının oluşturulması ve evsizlikle mücadele sosyal içerme politikalarının yedi temel önceliğinden birini oluşturmaktadır.

Sosyal içermeye ilişkin ulusal eylem planlarına göre Birlik üyesi ülkeleri barınma konusundaki öncelikleri bakımından üç ayrı grupta değerlendirmek mümkündür. Birinci grupta yer alan ülkelerde temel öncelik, uygun ve satın alınabilir türden konutlara erişim imkanlarının arttırılmasıdır. Özellikle düşük gelirli gruplara yönelik olarak ve düşük bir kira bedeli ödenerek oturabilecek sosyal konutlar oluşturulması hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda Belçika, Fransa, Lüksemburg ve İrlanda gi-

bi ülkelerde yeni sosyal konutlar yapılmış ve belirli bir plan doğrultusunda halen de yapılmaktadır. Örneğin Fransa'da 2003 yılında 56.246, 2004 yılında 74.948 yeni sosyal konut inşa edilmiştir. 2005-2011 yılları arasında kapsayan dönemde ise 250.000 yeni sosyal konutun yapılması hedeflenmiştir.

İkinci gruptaki ülkelerde ise temel öncelik, düşük gelirli kişilerin oturdukları evlerde ortaya çıkan bozulmaları ve çürümeleri önlemeye ve gidermeye yönelik olarak tadilat ve tamirat masraflarının karşılanması veya bu yönde yardım ve teşvikler geliştirmek biçimindedir. Özellikle İngiltere, Yunanistan ve Portekiz'de düşük gelirli kişilerin yaşamış olduğu bölgelerdeki sağlıksız ve yaşamaya uygun olmayan konutların, restorasyonu veya tamamen yıkılması yönünde çabalar dikkat çekmektedir.

Üçüncü gruptaki ülkeler ise barınma konusunda temel öncelik olarak, en dezavantajlı gruplara yönelmişlerdir. Özellikle Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İspanya ve İsveç gibi ülkelerde sakat, yaşlı, tek başına yaşayan, evsiz kişiler, tek ebeveynli ve kalabalık aileler ile göçmen ve azınlıkların, uygun barınma koşullarının oluşturulmasına öncelik vermekte ve barınmaya ilişkin çok özel gereksinimlerinin karşılanması konusunda yardımcı olmaya çalışmaktadırlar⁸⁶.

⁸⁵ European Commission (2006), *Social Inclusion in Europe 2006*, s. 121-123.

⁸⁶ European Commission (2006), *Social Inclusion in Europe 2006*, s. 114-115.

Sosyal dışlanmanın en ucunda evsizler yer alır. Evsizler ve evsizlikle mücadele Birliğin üzerinde yoğunlaştığı en temel konulardan biridir. Ancak 2004 yılı Sosyal İçerme Ortak Raporu'nda, sorunun tam olarak resminin ortaya konulabilmesi ve ortak bir stratejinin oluşturulabilmesi için, kesin ve karşılaştırılabilir bir veri tabanının oluşturulması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Bir çok üye ülke bu konu üzerine yavaş yavaş yoğunlaşmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa düzeyinde evsiz kişilere yardım amacıyla kurulmuş olan sivil toplum örgütü FEANTSA (European Federation of National Organizations Working with the Homeless-Evsizlerle Çalışan Ulusal Örgütler Avrupa Federasyonu) tarafından ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) olarak adlandırılan evsizlik ve konuttan dışlanmaya ilişkin 13 kategori oluşturulmuştur. Buna göre evsizlik sorunuyla karşı karşıya olan veya uygun barınma koşullarına sahip olmadığı için mülkiyetten dışlanmış kişilerin oluşturduğu işlevsel gruplar şunlardır; sokakta yatıp kalkanlar, bir gece sığınağında yaşayanlar, evsizler için oluşturulmuş barınma evlerinde yaşayanlar, kadın sığınma evlerinde yaşayan kadınlar, göçmenler için yapılmış barınma evlerinde yaşayanlar, çeşitli kurum bakımından çıkartılmış kişiler, evsizlik nedeniyle destek alan kişiler, genellikle yasal yollardan yapılmayan ve güvenli olmayan konutlarda oturanlar, tahliye edilme veya çıkarılma tehdidi yüksek konutlarda yaşa-

yanlar, şiddet tehdidi olan yerlerde yaşayanlar, geçici veya standart dışı konutlarda yaşayanlar, sağlıksız veya çürük (uygun olmayan) konutlarda yaşayanlar ile son kategori olarak aşırı kalabalık konutlarda oturanlardır. Böylece, Avrupa'da evsizlik sorununun haritası çıkarılarak, mücadelede oluşturulacak politikaların ve gelişmelerin daha kolay bir biçimde izlenmesi hedeflenmektedir⁸⁷.

f. Göçmen ve Azınlıklara Odaklılığın Arttırılması

AB'nde yaklaşık 20 milyon kişi göçmen konumunda yaşamaktadır. Göçmenler, geçici veya sürekli yasal ikamet izni bulunan üçüncü ülke yurttaşlarıdır. Göçmenler, muhacirleri, sığınmacıları, ferdi korunma altındaki kişileri, sığınma hakkı arayanları, yasadışı yollarla ülkeye giren göçmenleri ve ülkesine geri gönderilenleri kapsamaktadır. AB'nde göçmen ve azınlıklar, sakatlarla birlikte sosyal dışlanma riski ve ayrımcılık sorununu en çok hisseden, en kırılgan grubu oluşturmaktadır.

Gerçekten de, sosyal içermeye yönelik ortak raporlarda göçmenlerin birçok nedenlerle Birlik yurttaşlarından daha fazla yoksulluk ve sosyal dışlanma riski ile karşı karşıya oldukları vurgulanmıştır. Göçmenler, geçici veya kısmi süreli işlerde, çeşitli sos-

⁸⁷ FEANTSA, *ETHOS-European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*. http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2006/EN_EthosLeaflet.pdf (25.01.2007)

yal hak ve yardımlardan mahrum olarak çalışmaktadırlar. Genellikle sosyal konutlarda, kötü yaşam koşullarında ve bazen aşırı maliyetlerle göçmen gettolarında yaşamaktadırlar. Kötü yaşam koşullarının bir sonucu olarak, göçmenler ortalama nüfusa göre daha fazla sağlık riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Çoğunun sağlık bakım sigortaları yoktur. Buna ek olarak, sağlık personeli tarafından ayrımcılığa uğrayabilmektedirler. İkamet izni çalışmasına bağlı olan göçmenler için hastalanmak AB'nden ayrılmak zorunda kalmak anlamına gelebilmektedir. Bu genellikle geliri olmaksızın yaşamaya çalışmak anlamına gelebilmektedir. Birçok ülkede göçmenler Birlik yurttaşlarından daha az eğitim ortalamasına sahiptirler. Birlik üyesi ülkelerin çoğunda göçmenlerin hiçbir şekilde oy hakkı bulunmamaktadır. Bu durum göçmenleri yaşadıkları toplum hakkında karar alma sürecinden dışlamakta ve onların durumlarını iyileştirme yollarından yoksun bırakmaktadır. Bütün bu faktörler göçmenlerin dışlanması sonucunu doğurmaktadır⁸⁸.

Tüm bu nedenlerle Birlik dışından gelen üçüncü ülke yurttaşlarının entegrasyonu son yıllarda Avrupa'nın üzerine odaklandığı en önemli gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Birlik üyesi ülkelerin raporlarında göçmenlere odaklı yaklaşımlar giderek artan bir öneme sahiptir ve yedi temel öncelikten birini oluşturmaktadır. Özellikle yasal yollardan ülkeye girmiş göçmenlere dönük olarak üye ülkeler yasal

bir çerçeve oluşturmayı hedeflemektedirler. Artan politik çabaların büyük bir kısmı göçmenlerin entegrasyonun yetersizliğini ortadan kaldırmaya dönüktür. Bununla birlikte her ne kadar göçmenlerin sosyal içerilmesine ilişkin artan ilgiye rağmen, bu ilginin uygulamaya dönük politik ve yasal girişimlere yeterli düzeyde yansımadağı dikkat çekmektedir. Ayrıca Birlik düzeyinde göçmenlere ilişkin yeterli ve ayrıntılı bir veri tabanı oluşturulamamıştır. Sadece birkaç ülke (İngiltere, Yunanistan, Portekiz ve Hollanda) ulusal eylem planlarında doğrudan göçmenlere yönelik hedefler belirlemiştir⁸⁹.

g. Çocuk Yoksulluğunun Ortadan Kaldırılması

AB'nde çocukların yoksulluk riski yetişkinlere oranla daha yüksektir ve bazı üye ülkelerde giderek daha da artan bir sorun haline gelmiştir⁹⁰. AB'nde yetişkin nüfus için yoksulluk riski oranı % 16 buna karşılık çocuklar (0-15 yaş) için yoksulluk riski oranı % 20'dir. Bu açıklık ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte tüm ülkeler için söz konusudur. Bu durum, hem üye ülkelerde temel çocuk haklarının yeterli biçimde uygulanmadığını göstermekte ve hem de Avrupa toplumunun gelecekteki re-

⁸⁸ Caritas Europa (2006): *Migration, A Journey in to Poverty? 3. Report of Poverty in Europe, Brussels.*

⁸⁹ European Commission (2006), *Social Inclusion in Europe 2006*, s.136.

⁹⁰ UNICEF (2005), *Child Poverty in Rich Countries 2005. Report Card No:6, Florence*, s. 5.

fahı açısından ciddi tehdit oluşturmaktadır. Böylece yoksulluk nesiller boyu devam eden kısır bir döngüye dönüşebilmektedir. Bu nedenle çocuk yoksulluğu ile mücadele edilmesi AB sosyal içerme sürecinin en kilit konularından birini oluşturmakta ve Birlik içerisinde çoğu ülke sosyal içerme Ulusal Eylem Planlarında çocuk yoksulluğunun ortadan kaldırmasını öncelikli hedef haline getirmektedir. Bununla birlikte bugüne kadarki uygulamalar göstermiştir ki yapılanlar sınırlı bir düzeyde kalmıştır.

Avrupa Komisyonu tarafından 2004 yılında Birlik üyesi ülkelerde çocuk yoksulluğuna ilişkin hazırlanan çalışmada, çocuk yoksulluğunun önlenmesi ve azaltılması için konunun politik bir öncelik haline getirilmesi vurgulanmıştır. Bununla birlikte, yoksul çocukların ailelerinin finanssal kaynaklarının arttırılması ve güvence altına alınması gerektiği bunun için de ailelerin istihdam fırsatlarının arttırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Nakit yardımlar, çocuk bakım hizmetleri, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimin arttırılması ve geliştirilmesi, kültürel, sportif ve boş zaman aktivitelerine katılımın arttırılması gerekliliği de vurgulanmıştır. Bununla birlikte çocukların kendine güveninin ve kendilerine saygılarının geliştirilmesi gerektiği de belirtilmiştir. Bu bağlamda özellikle sakat, göçmen, korunmaya muhtaç, sağlık problemleri olan, uyuşturucu bağımlısı vb. daha özel duruma sahip çocuklara daha fazla odaklanmak gerekmektedir⁹¹.

Üye ülke raporları dikkate alındığında çocuk yoksulluğu ile mücadele uygulamalarında üç yaklaşım dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki yoksul çocuklara erken dönemde yapılan müdahalelerdir. Bu müdahaleler daha çok devlet kontrolü altına alınarak, en azından dezavantajlı çocukların eğitim gereksinimlerinin karşılanmasıdır. Bir diğer ve yaygın uygulama, çocukların ailelerine yönelik gelir desteği ve yardımların arttırılmasıdır. Bununla birlikte son olarak bazı ülkelerde ise çocuk haklarının geliştirilmesine giderek artan bir biçimde daha fazla önem verilmektedir⁹².

SONUÇ

AB sosyal politika gündeminin en temel konusu haline gelen sosyal içerme alanında bugüne kadar üye ülkelerin göstermiş olduğu performans yeterli düzeye ulaşmamıştır. Üye ülkelerin çoğu ulusal eylem planlarında ve sosyal içermeye ilişkin ortak raporlarda belirlemiş oldukları temel önceliklerin gerçekleştirilmesi konusunda ciddi sorunlar yaşamaktadırlar. Sosyal içerme stratejisinin ilk ve en önemli önceliği işgücü piyasasına katılımı geliştirmek ve istihdamı arttırmaktır. Çünkü çalışmak ve böylece gelir elde

⁹¹ Hoelscher, Petra (2004), *A Thematic Study Using Transnational Comparisons to Analyse and Identify What Combination of Policy Responses are Most Successful in Preventing and Reducing High Levels of Child Poverty. Final Report. European Commission, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/child_poverty_study_en.pdf (15.07.2006).*

⁹² European Commission (2006), *Social Inclusion in Europe 2006*, s.144 ve 164.

etmek toplumsal katılımın en önemli aracıdır. Bu nedenle hemen her üye ülke, Avrupa İstihdam Stratejisi ile de bağlantılı olarak işgücü piyasasına katılımı geliştirmeyi hedefleyen aktif işgücü piyasası politikalarına ağırlık vermektedir. Ayrıca, bugüne kadar pasif işgücü piyasası politikalarının etkin olduğu çoğu ülke de mümkün olduğunca refah ödemelerini kısıarak, işgücü katılma oranlarını arttırmaya, çalışmayı daha çekici kılmaya uğraş vermektedirler. Ancak tüm bu uğraşlara rağmen istihdam yaratma konusunda üye ülkelerin henüz istenen düzeylere ulaştıkları söylenemez. Bununla birlikte AB'nde çalışan yoksulların oranının yüksek düzeyde olması, istihdamın üye ülkelerde sosyal içerme için her zaman ve her durumda yeterli olmadığını da göstermiştir. Dolayısıyla Avrupa'da çalışanların gelirini arttırıcı politikalara gereksinim vardır.

Sosyal koruma, yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı en önemli koruyucudur. Gerçekten de AB'nde sosyal transferler sonrası yoksulluk oranlarındaki düşüş, Avrupa sosyal koruma sisteminin sosyal içerme sürecinde önemli bir unsur olduğunu göstermektedir. Halen etkinliğini sürdürdüğünü göstermesi açısından önemlidir. Fakat nüfusun yaşlanması ve artan finansal baskılar karşısında, sosyal koruma sistemlerinin modernizasyonu kaçınılmaz hale gelmiştir. Yeterli ve sürdürülebilir bir emeklilik sistemi için her ülke sosyal güvenlik sisteminde reform adı altında yeni yapılanmalara yö-

nelmektedir. Gelecekte yaşlılar ve bunlara yönelik uzun süreli bakım hizmetleri sosyal içerme tartışmalarının en önemli önceliği haline gelecektir. Avrupa'da yaşlıların, gelecekte bugün olduğundan daha fazla yoksulluk ve sosyal dışlanma sorunuyla karşılaşacakları tahmin edilmektedir. 2006 yılından itibaren sosyal içerme politikaları ile sosyal koruma (emeklilik, sağlık bakımı ve uzun süreli bakım) yaklaşımlarının birbirine bağlanması bu açıdan değerlendirilmelidir.

Eğitim, sağlık ve konut gibi hizmetlerde ülkeden ülkeye farklılıklar bulunmaktadır. Ancak çoğu ülkede Birlik düzeyinde ulaşılmak istenen hedeflerin halen gerisinde kaldığı görülmektedir. Eğitime erişim konusunda önemli sorunlar yaşanmamaktadır, fakat okul terk oranları bazı ülkelerde hala çok yüksek oranlardadır. Sağlık bakım hizmetlerine erişim konusunda bazı kırılgan gruplar açısından ciddi sorunlar yaşanmakta olup, özellikle sağlık bakım hizmetlerine erişim konusunda eşitsizlikler devam etmektedir. Ayrıca yaşlanan nüfus karşısında sağlık bakım hizmetlerinin karşılanması konusunda yaşanan sıkıntılar, sağlık sistemlerinde de yeni yapılanmaları kaçınılmaz kılmaktadır. Uygun olmayan barınma koşullarına sahip ve hatta evsiz birçok Avrupa vatandaşı bulunmaktadır.

Avrupa'da yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun en çok etkilediği grup, göçmen ve azınlıklardır. Her ne kadar bu gruplara

yönelik olarak ülke raporlarında ve ortak raporlarda sıkça vurgu yapılıyor olsa da yine de somut adımlar atıldığı söylenemez. Göçmen ve azınlıklara yönelik ayrımcılık devam etmektedir ve üye ülkelerin bu konuda ne kadar samimi olduğu da şüphelidir. Çünkü Avrupa’da yaşayan göçmen ve azın-

lıkların ekonomik ve sosyal koşullarına ilişkin sağlıklı bir veri sistemi bile henüz oluşturulamamıştır. Dolayısıyla AB’nin 2010 yılında yoksulluk ve dışlanmanın olmadığı, içerilmiş bir Avrupa hedefini gerçekleştirebilmesi bu koşullarda pek mümkün gözükmemektedir.



KAYNAKÇA

- Bertone, Laura-GUIO, Anne-Catherine (2005), "In-Work Poverty", Statistics in Focus, 5/2005.
- Bosco, Alessandro (1998), "Sağlık Bakım Sistemleri", Avrupa'da Sosyal Koruma ETUC-ETUI Konferansı Brüksel, 7-8 Kasım 1996 içinde, (Der.A. Bosco-M.Hutsebaut), Türk-Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara.
- Buğra, Ayşe (2005), "Yoksulluk ve Sosyal Haklar", Sivil Toplum Geliştirme Merkezi için hazırlanan danışman raporu, İstanbul.
- Carista Europe (2006), Migration, A Journey in to Poverty? 3. Report of Poverty in Europe, Brussels.
- Casas, Ramon Pena; Lata, Mia (2004), Working Poor in the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, Dublin.
- Ceylan, Yener (2006), Avrupa Birliği'nde Siyasal Bütünleşme Sürecinin Avrupa Sosyal Modeline Etkileri. D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Commission of the European Communities (2000), Social Policy Agenda. COM(2000) 379 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (2005), Working Together, Working Better: A New Framework for Open Coordination of Social Protection and Inclusion Policies in the European Union. COM(2005) 706 final, Brussels.
- Council of the European Union (2005), Joint Employment Report 2004/2005. SOC102, ECOFIN 77, Brussels.
- Eckardt, Martina (2005), "The Open Method of Coordination on Pensions: An Economic Analysis of its Effect on Pension Reform", Journal of European Social Policy, Vol:15 (3).
- Erdem, Ilgın (2005), Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, İstanbul.
- European Commission (2006), The Demographic Future of Europe- From Challenge to Opportunity, Brussels.
- European Commission (2006), Time to Move up Gear. The New Partnership for Growth and Job. Communication from the Commission to the Spring Council, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2006), Social Inclusion in Europe 2006. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Commission (2006), Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis Report 2006. Brussels.

European Commission (2005), The Social Agenda 2005-2010: A Social Europe in the Global Economy, Jobs and Opportunities for All. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Commission (2005), Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care. Memorandum of the Social Protection Committee. COM(2004)304, Brussels.

European Commission (2006), Joint Employment Report 2005/2006, More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/jer_en.pdf (22.09.2006).

European Commission (2004), Joint Report on Social Inclusion 2004. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Commission (2002), Joint Report on Social Inclusion 2002, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Industrial Relations Observatory (2002), "Low Wage Workers and Working Poor", <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/08/study/tn0208101s.html> (25.09.2006).

Fagan, Colette, vd (2005), "Gender Mainst-

reaming in the Enlarged European Union: Recent Developments in the European Employment Strategy and Social Inclusion Process", *Industrial Relations Journal*, 366.

Feantsa, Ethos-European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2006/EN_EthosLeaflet.pdf (25.01.2007)

Ferrera, Maurizio-MATSAGANIS Manos-SACCHI, Stefano (2002), "Open Coordination Against Poverty: The New EU Social Inclusion Process", *Journal of European Social Policy*, Vol 12 (3).

Gülcan, Erhan (2006), Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Karşılaştığı Sorunlar ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi. D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Gündoğan, Naci (2006), "Avrupa Birliği'nde Yeni Bir Yönetişim Biçimi Olarak Açık Koordinasyon Yöntemi ve Avrupa İstihdam Stratejisi", *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt:20, Sayı:1.

Hoelscher, Petra (2004), A Thematic Study Using Transnational Comparisons to Analyse and Identify What Combination of Policy Responses are Most Successful in Preventing and Reducing High Levels of Child Poverty. Final Report. European Commission, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/child_poverty_study_en.pdf

(15.07.2006).

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_en.pdf
(08.08.2006)

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_en.pdf
(08.08.2006)http://www.statistics.gov.uk/events/suc/downloads/Nolan_paper.doc
(12.08.2006)

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_en.pdf
(04.08.2006)

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detail-ref&language=en&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_ed/sdi_ed_inv/sdi_ed1120 (06.08.2006)

http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/faqs_en.html (13.09.2006)

http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/esf/esf_success_en.cfm
(13.09.2006)

http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/2007-2013_en.html
(13.09.2006)

<http://www.caritas-europa.org>
(18.09.2006)

<http://www.eurochild.org> (18.09.2006)

<http://www.eapn.org> (18.09.2006)

<http://www.feantsa.org> (18.09.2006)

<http://www.retis-eu.org> (18.09.2006)

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2053,62805941&_dad=portal&_schema=PORTAL (26.12.2006).

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_039/c_03920030218en00010002.pdf (20.03.2007)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
(23.08.2006)

<http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11323.htm> (20.03.2007)

Kapar, Recep (2005), Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi. Birleşik Metal İş Yayıncılık, İstanbul.

Nolan, Brian (2003), "Social Indicator in the European Union", Statistics User's Conference "Measuring Government Performance", London. http://www.statistics.gov.uk/events/suc/downloads/Nolan_paper.doc (12.08.2006)

Sakallı, Gülay (2006), "2050 Yılında Avrupa", Türk-İş Dergisi, Sayı:372.

Sapancalı, Faruk (2005), "Avrupa Birliği'nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri", Çalışma ve Toplum, Sayı:6.

Savio, Annikki; Palola, Elina (2004), Post-Lisbon Social Policy. ESPAnet Annual Conference; European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe, University of Oxford, 9-11 September 2004, Oxford.

Selamoğlu, Ahmet; Lordoğlu, Kuvvet (2006), Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü. Belediye-İş Yayını, Ankara.

Şenses, Fikret (2001), Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk. İletişim Yayınları, İstanbul.

Tamsma, Nicoline; Berman, Philip C. (2004), The Role of the Health Care Sector in Tackling Poverty and Social Exclusion in Europe. EHMA (European Health Management Association), Brussels.

TİSK(2006), Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri. TİSK Yayın No:272, Ankara.

UNICEF (2005), Child Poverty in Rich Countries 2005. Report Card No:6, Florence.

Van Langendonck, Jef (1998), “Sağlık Hizmetlerinde Etkinlik ve Nitelik”, Avrupa’da Sosyal Koruma ETUC-ETUI Konferansı Brüksel, 7-8 Kasım 1996 içinde, (Der.A. Bosco-M.Hutsebaut), Türk-Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara.

Boş
sayfa

ÖZET

Avrupa Birliği Hukukunda İşverenin İşçilere Bilgi Verme ve Danışma Yükümlülüğü

Bilgi verme ve danışma, işçilerin, işletmede alınan kararlar üzerinde temsilcileri vasıtasıyla etkili olabilmelerini sağlamak amacıyla öngörülen yönetime katılma mekanizmalarını ifade eder. İşçilere bilgi verilmesi ve danışılması, Avrupa Birliği sosyal politikalarında “Çalışanların Katılımı” terimiyle ifade edilen kurumsal bir yapı kapsamında yerini bulur. Çalışanların katılımının Avrupa Sosyal Politika Gündemi ile belirlenen Topluluk stratejileri arasında önemli bir yeri bulunmaktadır. Bilgilendirilme ve danışılma hakları, çalışanlara, işverenlerce karar alınmadan önce bilgi verilmesini ve danışılmasını sağlamak üzere tanınan hakları ifade eder. Topluluk ölçeğindeki işletme ve işletme gruplarında çalışanların bilgilendirilme ve danışılma hakları Avrupa İşçi Kurullarının Kurulmasına ilişkin Yönerge ile düzenlenmiştir. Üye devletlerde bulunan işletmeler ve işyerlerinde çalışanların bilgilendirilme ve danışılma haklarının yasal çerçevesi ise Avrupa Topluluklarında İşçilere Bilgi Verilmesi ve Danışılması hakkında Genel bir Çerçeve Belirlenmesi hakkında 2002/14/EC sayılı Yönerge ile düzenlenmiştir. Çalışmamızın konusunu, 2002/14/EC sayılı Yönerge’nin ve üye devletlerin uyumunun incelenmesi ve değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Bilgi Verme, Danışma, Çalışanların Katılımı*

ABSTRACT

Employer’s Obligation to Inform and Consult Employees in European Union Law

Information and consultation means any mechanism, through which employees representatives may exercise an influence in decision-making process within the company. Information and consultation of employees is replaced within the context of an institutional structure expressed as Workers Participation in European Union social policy. Workers participation has a crucial role within the Community strategies determined by the European Social Policy Agenda. The rights to inform and consult employees refer to the rights provided to employees before the employers’ decisions are taken. These rights in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings are arranged with the Council Directive on the establishment of a European Works Council. The legal base for informing and consulting employees in undertakings and establishments located in the European Community is provided with Directive 2002/14/EC that establishes a general framework. The subject of our study is to examine and evaluate harmonisation of laws of member states within Directive 2002/14/EC.

Keywords: *Information, Consultation, Workers Participation*

Avrupa Birliği Hukukunda İşverenin İşçilere Bilgi Verme ve Danışma Yükümlülüğü



Yrd. Doç. Dr. Ayşegül Kökkılınç ERALTUĞ

GİRİŞ
“Bilgi verme ve danışma” terimi, işçilerin, işletmede alınan kararlar üzerinde temsilcileri vasıtasıyla etkili olabilmelerini sağlamak amacıyla öngörülen yönetime katılma mekanizmalarını ifade eder¹. İşçilere bilgi verilmesi ve danışılması, Avrupa Birliği sosyal politikalarında “Çalışanların Katılımı” gibi özgün bir terimle ifade edilen ve toplu pazarlıktan, işçilerin karar alma süreçlerine daha geniş bir şekilde katılmalarına dek tüm endüstriyel demokrasi türlerini içeren kurumsal bir yapı kapsamında yerini bulur². İşçilerin karar alma süreçlerine katılması, işyeri veya işletme ile ilgili konular hakkında bilgilendi-

rilme, danışılma veya birlikte karar verme hakları olan işçi kurullarında topluca temsil edilmeleriyle dolaylı yoldan sağlanır³. Çalışanların katılımı kurumunun, *Nice Zirvesi’nde* kabul edilen *Avrupa Sosyal Politika Gündemi* ile *Avrupa Sosyal Modeli’nin* güçlendirilmesi hedefine yönelik olarak belirlenen Topluluk stratejileri arasında önemli bir yeri bulunmaktadır⁴. Bu çerçe-

¹ Blanpain Roger, 2006, *European Labour Law*, s.767

² Barnard Catherine, 2006, *EC Employment Law*, s.704

³ a.g.e, s.705

⁴ Weiss Manfred, “The European Community’s Approach to Workers’ Participation : Recent Developments”, Alan C. Neal (Ed.), 2004, *The Changing Face of European Labour Law and Social Policy*, s.52 “İşçi ve işverenlerin, işgücünün mesleki ve coğrafi hareketliliği, istihdam edilebilirlik, iş ilişkilerinin modernleştirilmesi ve iyileştirilmesi konularında işbirliği içinde olması, bilgi verme ve danışma yöntemlerinin geliştirilmesi, uyumazlıkların önlenmesine ve uzlaştırılmasına ilişkin yöntemlerin tesisi ko-

vede bilgi verme ve danışma mekanizmaları, işletmelerin yeniden yapılandırılması, ekonominin küreselleşmesinin ortaya çıkardığı yeni koşullara uyum sağlaması ve işin düzenlenmesi konularında başarının ön koşulu olarak görülmektedir⁵.

Bilgilendirilme ve danışılma hakları, çalışanlara, işletme ile ilgili önemli kararların alınmasından önce bilgi verilmesini ve danışılmasını sağlamak üzere tanınan hakları ifade eder⁶. Topluluk ölçeğindeki işletme ve işletme gruplarında çalışanların bilgilendirilme ve danışılma haklarının kullanılmasına ilişkin düzenleme ilk kez *Avrupa İşçi Kurulları'nın Kurulması* hakkındaki 94/45/EC sayılı *Konsey Yönergesi* ile yapılmıştır⁷. Topluluk düzeyinde çalışanların yönetime katılımı çerçevesinde bilgi verme ve danışma mekanizmalarına yer veren diğer bir düzenleme Avrupa Şirketi Statüsünü Çalışanların Katılımı yönünden tamamlayan 2001/86/EC sayılı *Yönerge*'dir⁸. Üye devletlerde bulunan işletmeler ve işyerlerinde işçilerin bilgilendirilme ve danışılma haklarının yasal çerçevesi ise Avrupa Topluluklarında İşçilere Bilgi Verilmesi ve Danışılması hakkında Genel bir Çerçeve Belirlenmesine ilişkin 2002/14/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi ile düzenlenmiştir⁹. Çalışmamızın konusunu, 2002/14/EC sayılı *Yönerge*'nin ve üye devletlerin uyumunun incelenmesi ve değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

1. Düzenleme Süreci

İşletme ve işyerlerinde işçilere bilgi verilmesi ve danışılması konusunda Avrupa Birliği düzeyinde bir çerçeve anlaşma yapılması gereği ilk kez *Avrupa Komisyonu'nun* 1995 tarihli orta vadeli Sosyal Eylem Programı ile ortaya konulmuştur. Bu konudaki taleplerde, Renault'un Belçika Vilvoorde'da bulunan tesislerinin kapatılması sırasında, işçilere bilgi verme ve danışma mekanizmasının işletilmemesi nedeniyle ortaya çıkan krizden sonra yürürlükteki mevzuatın işçilere bilgi verilmesine ve danışılmasına ilişkin düzenlemelerinin yetersizliği yolundaki tartışmalar etkili olmuştur¹⁰.

Avrupa Komisyonu'nun bu konuda bir çerçeve anlaşmaya varılması yolunda sos-

nularında sosyal ortakların tüm düzeylerde eylemlerde bulunması, Avrupa Sosyal Modeli'ni güçlendirmek için belirlenen ilke ve öncelikler arasındadır." Bkz. Neal, A. "The Changing Face of European Labour Law and Social Policy", Ek:2 s.141

5 COM/98/0612 FINAL-syn 98/0315, O.J. 5 January 1999, C 002

6 Barnard, s.733

7 "Bu Yönerge ile Topluluk düzeyinde en az iki üye devletin her birinde 150'şer işçi olmak üzere üye devletlerde en az bin işçi çalıştıran işletmeler ve işletme gruplarında, çalışanların bilgilendirilme ve danışılma haklarının geliştirilmesi amacıyla yönelik olarak Avrupa İşçi Kurulları'nın kurulması öngörülmektedir".

O.J. L254,30/09/1994 P.0064-0072

8 "Bu Yönerge ile Avrupa Şirketine bağlı işletme ve işyerlerinde işçilere bilgi verilmesi ve danışılmasının temini amacıyla Temsilcilik Kurumunun kurulması ve Avrupa Şirketine ortak olan şirketlerin yetkili kurumlarıyla işçi temsilcilerinden oluşan bir Özel Müzakere Kurumunun oluşturulması öngörülmektedir". O.J.L.294

9 O.J. L080,23/03/2002 P.0029-0034

10 Blanpain, s.760; Barnard, s.735.

yal ortaklara yaptığı çağrı, Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC) ve Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi (CEEP) tarafından olumlu karşılanmış; ancak, Avrupa Sanayici ve İşveren Konfederasyonları Birliği (UNICE) tarafından, üyesi bulunan federasyonlar arasında, Avrupa Birliği'nin Topluluk düzeyinde etkileri olmayan bir soruna müdahale edemeyeceği yolunda görüş birliği bulunduğu gerekçesiyle reddedilmiştir¹¹. UNICE, büyük ölçüde İngiliz İşverenleri Konfederasyonu'ndan (CBI) gelen dirence bağlı olarak, bu konuda yapılacak anlaşmanın "yetki ikamesi ilkesi" ile bağdaşmadığını; ulusal düzeyde yeterli yasal düzenlemelerin bulunduğunu; işçilere bilgi verilmesi ve danışılması ile iş güvencesi kavramları arasında herhangi bir bağlantı olmadığını ve insangücü yönetiminin münhasıran işletmenin iç organizasyonu içerisinde kalması gerektiğini iddia etmektedir¹². ETUC'un yaklaşımı ise, bu konuda yapılacak bir çerçeve anlaşmanın, ulusal düzeylerde bilgi verme ve danışma konusunda işlevlerini yerine getiren sistemlerin yerini almak için değil; bir temel hakkı kullanma koşullarının asgari düzeyde belirlenmesi amacıyla yapılması yolundadır. Ulusal mevzuatlardaki daha ileri düzenlemelerin, çerçeve anlaşma hükümlerine öncelikli olacağı kuşkusuzdur¹³.

Görüşmelerin UNICE'nin muhalefetiyle kesilmesi üzerine, Komisyon 1998 Kasım'ında Yönerge teklifinde bulunmuştur. Komisyonun Yönergeyi teklif gerekçesine

göre, "Ulusal düzeyde ve Topluluk düzeyinde mevcut yasal düzenlemeler işçilere, istihdam edildikleri işyerlerini ilgilendiren konularda durumlarını ciddi olarak etkileyen kararların kendilerine bilgi verilmeden ve danışılmadan alınmasını ve yöntemine uyulmaksızın uygulamaya konulmasını her zaman önlemeye yeterli olmamaktadır. İşyerlerinde, işin düzenlenmesinde daha fazla esneklik sağlanmasına, işçilerin uyum ihtiyacı konusunda bilinçlendirilmesine, işçilerin istihdam edilebilirliğinin artırılması için gerekli önlemlerin alınması ve yeterliliklerinin geliştirilmesine, işyerinin işleyişine, geleceğine ve rekabet gücünün artırılmasına ilişkin konularda karşılıklı güvenin geliştirilmesine ve diyalogun güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. İşyerinde istihdamda mevcut durum ve muhtemel gelişmeler hakkında işçilere bilgi verilmesi ve danışılması konusunda; özellikle işverence yapılacak değerlendirmenin işçilerin istihdamı için bir tehdit haline gelmesi halinde işçilerin eğitimi ve ustalıklarının artırılmasına ilişkin olarak alınması gerekli tedbirler hakkında gelişme kaydedilmesi gerekmektedir. Gerek Topluluk düzeyinde gerekse ulusal düzeyde bilgilendirme ve danışma konusunda mevcut düzenlemeler değişimin gerisinde kalmıştır; işletmelerde alınan kararların ekonomik yönleri göz ardı edilmekte ve işyerlerinde riskin önlenmesine ya da istih-

¹¹ Blanpain, s.761

¹² Barnard, s.734

¹³ Blanpain, s.761

damdaki gelişmelerin güvenle beklenilmesine katkıda bulunmamaktadır”¹⁴.

Bilgi verme ve danışma hakkı konusunda yapılacak düzenlemenin *Avrupa Toplulukları Antlaşması'nın* (ATA) 137. maddesinin 2. paragrafı gereğince nitelikli çoğunluğu gerektirip gerektirmediğine ilişkin tartışmalar, teklifin uzun süre gündemde kalmasına yol açmış, özellikle İngiltere'nin yetki ikamesine muhalefetiyle karşılaşmıştır. Bununla birlikte, Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun, Aralık 2001'de katıldıkları uzlaştırma kurulunda uzun süren tartışmalardan sonra anlaşmaya varılmıştır. Yetki ikamesi ilkesi çerçevesindeki itiraz, bilgilendirilme ve danışılma haklarının *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın* 27. maddesinde çalışanların temel hakkı olarak tanınmış olması ve bunun Topluluğun korunması ve sayılması zorunlu temel değerleri arasında bulunması göz önüne alınarak, üye devletlerin bu konunun düzenlenmesi konusunda istekli olmamaları durumunda Komisyonun girişimiyle düzenlenmesinin mümkün olduğu gerekçesiyle yerinde görülmemiştir. Yönerge, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından 11 Mart 2002'de ortak karar alma yöntemiyle kabul edilmiştir¹⁵.

2. Hukuksal Dayanağı

2002/14/EC sayılı Yönerge'nin Topluluğun birincil hukukundaki dayanağını ATA'nın 137. maddesi oluşturmaktadır. Bu maddeye göre Topluluk, 136. maddede be-

lirlenen sosyal diyalogun geliştirilmesi hedefine yönelik olarak üye devletlerin işçilere bilgi verilmesi ve danışılması alanındaki faaliyetlerini destekleyecektir. *İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı'nın* 17. paragrafında da üye devletlerde yürürlükte olan farklı uygulamalar göz önüne alınarak, bilgi verme, danışma ve işçilerin katılımı konularında bir bütün halinde ve aynı doğrultuda ilerleme sağlanması zorunluluğu ifade edilmiştir. Topluluk Şartı'nın 18. maddesinde, işletmelerde, çalışma koşulları ve işin düzenlenmesi bakımından işgücünü etkileyen teknolojik değişiklikler yapıldığında; işçilerin istihdamını etkileyen yeniden yapılandırma ya da birleşme hallerinde; toplu işten çıkarma durumlarında ve Topluluk sınırları içerisinde oturduğu ülkeden başka bir üye devlette çalışan işçilerin çalıştıkları işyerlerindeki istihdam politikalarından etkilenmeleri halinde bilgi verme, danışma ve katılım mekanizmalarının işletilmesi hüküm altına alınmıştır.

Nice Antlaşması ekinde bulunan ve Avrupa Anayasası metnine alınan Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 27. maddesinde işletmelerde çalışan işçilere veya temsilcilerine bilgi verilmesi ve danışılması, Avrupa Birliği Hukuku'nda ulusal mevzuat ve uygulamalar çerçevesinde işçiler için temel bir hak olarak güvence altına alınmıştır. Bu hak, *Gözden Geçirilmiş (1996) Avrupa Sosyal*

¹⁴ COM/98/0612 FINAL-syn 98/0315, O.J., 5 January 1999, C 002, Blanpain, s.761

¹⁵ Weiss, s.48

Şartı'nın 21. maddesi ile de düzenlenmiş olup, taraf devletlerin ulusal mevzuat ve uygulamalar çerçevesinde işçilerin veya temsilcilerinin bu hakkı kullanabilmelerine imkân veren tedbirleri kabul etmeleri ve desteklemeleri hüküm altına alınmıştır¹⁶.

2002/14/EC sayılı Yönerge, Topluluk sınırları içerisinde kurulan işletme ve işyerlerinde işçilerin bilgilendirilme ve danışılma haklarının yasal çerçevesinin belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır. Bu konuda yapılacak düzenlemeler, üye devletlerin ulusal mevzuatları ve endüstri ilişkileri uygulamaları ile uyumlu olacak ve etkililiği güvence altına alınacak şekilde tanımlanacak ve uygulanacaktır. Söz konusu düzenlemeler yapılırken işveren ve işçi temsilcileri bir işbirliği ruhu ile çalışacak, işyerleri veya işletmelerle işçilerin ortak çıkarları ve karşılıklı hak ve yükümlülükleri göz önünde tutulacaktır.

Bu Yönerge'de bilgi verme ve danışma konusundaki düzenlemeler, Avrupa Birliği mevzuatında *Toplu İşten Çıkarma hakkında 98/59/EC sayılı Yönerge'nin 2. maddesi; İşletmelerin Devri Halinde İşçi Haklarının Korunması hakkında 2001/23/EC sayılı Yönerge'nin 7. maddesi ile Avrupa İşçi Kurullarının Kurulması hakkında 94/45/EC sayılı ve 97/74/EC sayılı Yönergelerin* bilgi verme ve danışmaya ilişkin hükümlerinin tamamlayıcısı olup, bunlarla bir bütün halinde yürürlüktedir. Ulusal düzeyde yürürlükteki mevzuat ve uygulamalarda genel ola-

rak işçilere bu konuda yeterli düzeyde koruma sağlayan düzenlemeler saklıdır.

3. Kapsamı

Üye devletler tarafından yapılacak seçime esas olmak üzere; herhangi bir üye devlette en az 50 işçi çalıştıran işletmeler, ya da herhangi bir üye devlette en az 20 işçi çalıştıran işyerleri, Yönergenin yer yönünden kapsamına girmektedir. Teklif metninde, Yönergenin yer yönünden kapsamına sadece işletmeler alınmış ise de, bazı Üye devletlerde ve özellikle Almanya'da bilgilendirme ve danışma ile ilgili düzenleme ve uygulamalarda işyerlerinin yer yönünden önceliği göz önüne alınarak, bunlar da Yönergeye dahil edilmiştir¹⁷. Kâr gayesi ile işletilmekte olup olmadığına bakılmaksızın bir üye devlette yerleşik olarak ekonomik bir faaliyette bulunan kamu ya da özel sektör teşebbüsleri "işletme"; ulusal mevzuat ve uygulamalara göre, bir üye devlette yerleşik olan ve herhangi bir ekonomik faaliyeti sürekli olarak maddi ve beşeri kaynakları ile yürüten işletme birimleri ise "işyeri" olarak tanımlanmaktadır (m.2.a). İşletme ya da işyerlerinde çalışan işçi sayısına ilişkin eşiği hesaplama yönteminin belirlenmesi üye devletlere bırakılmıştır (m.3).

Üye devletlerin mevzuatlarında yapılacak düzenlemelere, Yönergenin ilke ve amaçları ile uyumlu olmak kaydıyla, siyasi, mesle-

¹⁶ Bkz. Avrupa Parlamentosu Resmi Sitesi, Erişim: www.europarl.europa.eu.

¹⁷ Weiss, s.48

ki, dini, eğitsel, bilimsel, sanatsal ve yardımlaşma ile ilgili amaçlarla kurulan; aynı zamanda bilgi verme ve düşünce açıklamalarında bulunmayı da amaç edinen kuruluşlara ait işyeri ve işletmelerle ilgili olarak, özel hükümler konulabilecektir (m.3.2). Bu kurumların Yönerge kapsamı dışında tutulmuş olmasının nedeni belirsizdir; kaldı ki, bilgi verme ve danışma işlevi olmayan – Almanya örneğinde kiliseler ve yardım kurumlarında olduğu gibi- kurumların amaçları itibariyle değerlendirilerek ayrık tutulmuş olması da anlamlı değildir¹⁸.

Yönergenin kişiler yönünden kapsamına üye devletlerde ulusal iş hukuku mevzuatı ve uygulamaları uyarınca işçi olarak tanımlanan gerçek kişiler ile işveren olarak tanımlanan gerçek ya da tüzel kişiler dahildir. İşçi temsilcisi kavramının tanımlanması da tamamen ulusal mevzuat ve uygulamalara bırakılmıştır.

4. Bilgilendirilme ve Danışılma Hakkı

Bilgi verme, işveren tarafından, işçi temsilcilerine bir konu hakkında bilgi edinmelerini ve inceleyip değerlendirebilmelerini mümkün kılan bir verinin aktarılmasıdır (m.2.f). Danışma ise işçi temsilcileri ile işveren arasında görüş alışverişinde bulunulması ve diyalog kurulmasını ifade eder(m.2.g).

Bilgi verme ve danışma kavramlarına ilişkin tanımlar, işverenin bilgi verme ve danışma yükümlülüğünün işçi temsilcilerine karşı olduğunu göstermektedir. Yönergenin

işçi temsilcilerinin güvencesine ilişkin 7. maddesinde, işçi temsilcilerinin işlevlerini yerine getirmeleriyle ilgili olarak yeterli ölçüde koruma ve güvenceden yararlanması öngörülmüş olup; 2. madde ile birlikte değerlendirildiğinde bilgi verilme ve danışılma haklarının işçilere tanındığı ancak temsilcileri aracılığıyla kullanıldığı görülmektedir. Yönergenin 7. maddesinde kullanılan “yeterli ve uygun koruma ve güvenceden yararlanma” biçimindeki anlatım oldukça muğlak olup, bu konunun düzenlenmesinin üye devlet mevzuat ve uygulamalarına bırakılmış olması, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı’na intikal edecek uyuşmazlıklara neden olacaktır¹⁹.

Bilgilendirilme ve danışılma haklarının kullanılması işçilerin talebiyle mümkündür. İşçilerin bu doğrultuda herhangi bir taleplerinin olmaması halinde, işverenin bilgi verme ve danışma yükümlülüğü bulunmamaktadır²⁰.

İşverenin bilgi verme ve danışma yükümlülüğünün kapsamı Yönergenin 4. maddesinde üç fıkra halinde belirtilmiştir. Buna göre işveren; işçi temsilcilerine; işyeri ve işletmelerin yakın geçmişteki ve gelecekteki gelişimi ile ekonomik durumu hakkında bilgi vermek; işyeri ve işletmelerde istihdamın durumu, yapısı ve özellikle yakın gelecekte istihdamı olumsuz olarak etkileyebilecek olan hallerle ilgili olanlar başta olmak

¹⁸ a.g.e., s.50

¹⁹ Weiss, s.50

²⁰ Barnard, s.735

üzere alınması öngörülen tedbirler ve nihayet işgücü organizasyonuna veya toplu işten çıkarma ve işletmelerin devri halleri de dahil olmak üzere sözleşme ilişkilerinde esaslı değişiklikler yapılmasına meydan verecek kararlar hakkında bilgi vermekle ve danışmakla yükümlüdür.

Bilgilendirilme ve danışılma haklarının kullanılmasına ilişkin esas ve usuller ilgili düzeylerde sözleşmelerle düzenlenecektir. Bilgi verme sürecine ilişkin düzenlemelerde, zamanlama, yöntem ve içerik yönlerinden işçi temsilcilerinin yeterli bir çalışma yapmaları ve gerekirse danışma süreci için hazırlanmalarına imkân tanınması göz önünde tutulacaktır. Danışma yönteminin usul ve esaslarına ilişkin koşullar da Yönergede sayma yoluyla belirtilmiştir. Danışma yönteminin zamanlama, usul ve içerik bakımından yerindeliği sağlanmalıdır. Danışma süreci işletme yönetimi ile işçi temsilcileri arasında ilgili düzeylerde gerçekleştirilmelidir. Bu sürecin işverence bilgi verilmesi ve işçi temsilcilerinin görüşlerinin alınması temelinde yürütülmesi, işçi temsilcilerinin işverenle görüşmelerine, ondan bir cevap almalarına ve görüşlerini kesin ve açık bir biçimde açıklamalarına imkan verecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Danışma görüşmelerinin işverenin yönetim hakkına dayanarak alacağı kararlar üzerinde anlaşma sağlanmasına yönelik olması hususu göz önünde tutulmalıdır. Bu maddenin düzenlenmesinde danışma sürecinin zamanlamasına ilişkin olarak kullanılan “en

uygun zamanda” ifadesi açık ve net değildir. Esasen yönetimin önceliğinde olan karar alma süreçlerinde güçlülere yol açması da olasıdır²¹.

Üye devletler, ulusal mevzuat ile konulan koşullar ve sınırlamalar dahilinde, işçilere veya üçüncü şahıslara açıklama yapma yetkisi bulunmayan işçi temsilcileriyle onlara yardımcı olan uzmanlara, işyeri ya da işletmenin yasal çıkarlarıyla ilgili herhangi bir bilginin verilmesinde gizlilik koşulunu öngören bir düzenleme yapacaklardır. Temsilci ve uzmanların gizli bilgileri saklama yükümlülükleri görevleri sona erdikten sonra da devam edecektir. Bununla birlikte, bir üye devlet, işçi temsilcilerine ya da onlara yardımcı olanlara gizli bilgileri gizlilik yükümlülüğüyle bağlı olmaları kaydıyla işçilere veya üçüncü kişilere aktarma yetkisi verebilecektir (m.6).

Üye devletler, belirli durumlarda ve ulusal mevzuat ve uygulamalarla konulan koşullar ve sınırlamalar dâhilinde, işyerine veya işletmeye ya da işleyişe, objektif kısıtlara göre ciddi bir zarar verilmesinin sözkonusu olması halinde, işverenin bilgi verme ve danışma yükümlülüğünü kaldırılacaklardır. Üye devletler ulusal mevzuatta mevcut yöntemlerden ayrı olarak, işverenin gizlilik talebinde bulunması ya da 1. ve 2. maddelere aykırı olarak bilgi vermektan kaçınması hallerinde başvurulacak idari ve yargısal yöntemleri düzenleyeceklerdir.

²¹ *Blanpain, s.771*

Üye devletler işveren veya işçi temsilcilerinin bu Yönerge hükümlerine uymalarını temin eden önlemleri almakla yükümlüdürler. Özellikle, bu Yönergeden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde gerekli idari ve yargısal yaptırım yöntemlerini geliştireceklerdir. Bu yaptırımlar etkili, ölçülü ve caydırıcı nitelikte olmalıdır (m.8).

5. Üye Devletler Mevzuatlarının Uyu- mu

Üye devletlerin, Yönergenin 1. maddesinde yer alan amaç ve ilkeler doğrultusunda, işçiler lehindeki düzenleme ve uygulamalar saklı kalmak kaydıyla, bilgi edinme ve danışılma hakkına ilişkin düzenlemeleri en geç 23 Mart 2005 tarihine dek iç hukuklarına aktarmaları öngörülmüştür. Bu konudaki düzenlemelerin, ulusal düzeyde işveren ve işçi tarafları arasında veya işletme ya da işyeri düzeyinde görüşmelerle varılan anlaşma hükümleriyle ve işyeri uygulamalarıyla da yapılması mümkündür. Yönergenin geçici 10. maddesine göre; işçi temsilciliği veya bilgilendirme ve danışma konusunda herhangi bir yasal ve idari sistemin bulunmadığı ülkelerde, Yönergenin iç hukuka aktarılması için nihai tarih; en az 150 işçi çalıştıran işletmeler veya en az 100 işçi çalıştıran işyerleri bakımından 23 Mart 2007 iken ; en az 100 işçi çalıştıran işletmeler veya en az 50 işçi çalıştıran işyerleri bakımından ise Yönergenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl olarak öngörülmüştür.

Yönergenin ulusal hukuk mevzuat ve uygulamalarına aktarılması konusundaki Komisyon Raporu yayımlanmamakla birlikte, Ağustos 2006 tarihi itibarıyla Komisyona verilen bilgiler doğrultusunda hazırlanan tablodaki veriler, üye devletlerin mevzuat uyumunun henüz tamamlanamadığını göstermektedir²².

Üye devletlerde, işçilerin temsiline ve katılımına ilişkin mevcut kurumsal yapı, ister mevzuat isterse toplu sözleşmelerle düzenlenmiş olsun, Kıta Avrupası endüstri ilişkileri sisteminin ayırt edici özelliklerini göstermektedir. Yönergenin çıkarıldığı tarihte Birliğe üye 15 ülke mevzuat ve uygulamaları incelendiğinde, bilgi verme ve danışma mekanizmalarının işçi kurulları kapsamında düzenlendiği ve oldukça heterojen bir yapıda olduğu tespit edilmektedir. İşçi kurulları Almanya, Avusturya, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İspanya ve Yunanistan'da iş hukuku mevzuatında, Danimarka ve İtalya'da işkolu düzeyinde toplu iş sözleşmeleriyle düzenlenmektedir. Bilgilendirilme ve danışılma hakkı yasa ile İsveç'te sendikalara, Finlandiya'da ise işçilere veya işçi temsilcilerine tanınmıştır. İngiltere ve İrlanda'da, bilgi verme ve danışma

²² Komisyon, Yönerge'yi iç hukukuna aktarmayan Belçika, İtalya, Lüksemburg, İspanya ve Estonya'ya karşı Avrupa Toplulukları Adalet Divanı nezdinde dava açma kararı almıştır.

"State of Implementation of Directive 2002/14/EC Last updated: August 2006",

Erişim: <http://ec.europa.eu/employment-social/labour-law/docs/ic-implementation-en.pdf>. [25.01.07]

konusunda genel, daimi veya yasal bir düzen mevcut değildir. İşçi kurullarının oluşumu yönünden de iki farklı yapı gözlenmektedir. Belçika, Danimarka, Fransa, İtalya ve Lüksemburg'da bu kurullar işveren ile işçi temsilcileri tarafından ortak işletme komiteleri biçiminde oluşturulmakta; Almanya, Avusturya, Hollanda ve İspanya'da işçilerce seçilen veya sendika tarafından atanan temsilcilerden oluşmaktadır. Kurulların oluşturulmasına esas işçi sayısına ilişkin eşiklerin belirlenmesi bakımından da üye ülke uygulamalarında farklılıklar bulunmaktadır. İngiltere ve İrlanda'da işçi kurulları biçiminde genel, daimi, yasal bir kurum bulunmamaktadır²³.

Esasen, Avrupa Birliği'nin bilgi verme ve danışma mekanizmalarına ilişkin olarak ulusal düzeyde düzenleme yapılması yolundaki girişimlerinde ortaya çıkan güçlükler de, üye devletlerde, çalışanların temsiline ilişkin sistemlerin farklılığından kaynaklanmıştır. Bu konu, özellikle, toplu pazarlığın genel olarak işletme ve işyerleri düzeyinde yapıldığı ve işçilerin temsiline geleneksel ve yasal olarak yetkili sendikalar kanalıyla yerine getirilmesini ifade eden tek kanallı İngiliz sistemi için önem taşımaktadır. İşçi ya da işyeri kurulları, İngiltere'de mevcut sisteme tümüyle yabancıdır. Buna karşılık Almanya'da bölgesel ve işkolu düzeylerinde -ücret ve çalışma koşullarıyla ilgili konularda- toplu pazarlık mekanizmalarında işçi ve işveren sendikalarının; işyerleri düzeyinde ise -yönetim, personel planlaması,

çalışma yöntemlerinde değişiklik, çalışma ortamı, yeni teknolojiler gibi işletme ile ilgili konularda-işveren ve işçilerden oluşan kurulların yetkili olduğu çift kanallı bir temsil sistemi söz konusudur²⁴.

Almanya ve Avusturya ulusal mevzuatları bakımından Yönergenin gereklerini tam olarak karşılayan üye devletlerdir. Almanya'da İşletme Düzeni Yasası (BetrVG) ve Avusturya'da Çalışma Düzeni Yasası (ArbVG) hükümlerine göre; işyeri düzeyinde işçiler tarafından seçilen ve işyerinde çalışan tüm işçilerin temsilcilerinden oluşan işçi kurulları bilgilendirilme, danışılma ve birlikte karar verme hak ve yetkilerine sahiptirler. Almanya, diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak birlikte karar verme gibi gelenekselleşmiş katılım mekanizmalarına sahiptir. İşçiler tarafından seçilen temsilcilerden oluşan işçi kurulları, bilgilendirilme ve danışılma haklarına sahiptir. İşletme Düzeni Yasası'nda 1996'da Avrupa İşçi Kurulları Yasası (EBRG) ile yapılan değişiklikle 94/45/EC sayılı Yönergeye uyum sağlanmıştır²⁵. Bu Yasa'da 2001 yılında İşçi Kurulları Reform Yasası ile yapılan değişiklikle, işçi kurullarının organizasyonu ve

23 Carley Marc, Annalisa Bradel, Christian Welz, "Works Councils and Other Workplace Representation and Participation Structures", Erişim: <http://www.eiro.eurofound.eu>

24 Barnard, s.734

25 Zachert Ulrich-Thomas Radner, "The Evolution of Labour Law in the EU 1992-2002" Country Report "Germany-Austria, s.4 Sciarra Silvana (Ed), 2004, "The Evolution of Labour Law (1992-2003)

seçim yöntemi yeniden düzenlenerek, bunlara işyerinde istihdamın artırılması ve güvence altına alınması görevi verilmiş (Bölüm 80. para.1, n.8) ve bu konularda işverene önerilerde bulunma yetkisi tanınmıştır (Bölüm 92/a). Bu öneriler, özellikle çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi, kısmi zamanlı çalışmanın artırılması ve yaşlı işçiler için kısmi çalışma, iş organizasyonunun yeni biçimleri, çalışma yöntemlerinde ve üretim süreçlerinde değişiklik, işçilere ustalık kazandırılması, dış kaynak kullanımının ve alt-işverenliğin alternatifleri gibi konularla ve genel olarak üretim ve yatırım programıyla ilgilidir. İşveren bu konuda işçi kurullarına danışmakla ve önerileri reddettiği takdirde gerekçesini bildirmekle yükümlüdür. İşverenle kurul arasında işletmenin yeniden yapılandırılmasından etkilenenlerin mağduriyetlerinin nasıl giderileceğine ilişkin olarak bir anlaşma da yapılmaktadır²⁶.

Hollanda da işçi kurulları uygulamasının yerleşik olduğu Avrupa ülkelerindendir. İşçi Kurulları Yasası'nda 2002/ 652 sayılı Yasa ile yapılan değişikliklerle 2002/14 sayılı Yönergenin iç hukuka aktarılması sağlanmıştır.

Fransa'da, 50'den çok işçinin çalıştığı özel sektör işletmelerinde, işçiler tarafından seçilen işçi temsilcileri ile işverenden oluşan işletme kurulları, işçi işveren işbirliğinin tipik bir örneğini oluşturmaktadır. Bu kurullarda şirketin durumuna ilişkin olarak

bilgi paylaşımında ve danışmalarda bulunmakta, deyim yerindeyse sosyal bilâncosu çıkarılmaktadır²⁷. Fransa'da, danışma ve müzakere mekanizmalarında işçilerin temsili, işletme kurullarına işçiler tarafından seçilen işçi temsilcileri ve sendika tarafından atanan sendika temsilcileri olmak üzere ikili bir yapıda gerçekleşmektedir. İşletme kurulları finansman durumuna ilişkin tüm bilgileri alabildiği halde sendikalar sadece toplu görüşmeler sırasında ve özellikle yılda bir yapılması zorunlu görüşmelerde bilgi edinebilmektedirler. İşletme kurullarının stratejik rolü giderek artmakta, yasa koyucu tercihini kurulun işverenden ekonomik konularda geniş ölçüde bilgi alan bir müzakere tarafı haline gelmesi yönünde kullanılmaktadır²⁸. Yargı kararları, işletme yönetimini işletme kurulları ile düzgün bir diyalog kurmaya zorlamaktadır. Özellikle Renault olayı olarak bilinen ve 2002/14/EC sayılı Yönergenin çıkarılması sürecinde et-

26 Biagi M.- M. Tiraboschi, 2004, "Forms of Employee Representational Participation" *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, R.Blancpain (Ed.) Kluwer Law International VIIIth and Revised Edition, s.461

27 Biagi-Tiraboschi, s.458

28 "Fransız İş Kodu'nun L.321 ve devamı maddelerinde, toplu işten çıkarma durumunda Kurulun işletmenin yeniden yapılandırılması planları konusunda işvereni ikna edememesi veya bir anlaşma temini maksadıyla diyalog kurulamaması halinde, iki danışma toplantısı arasında mahkemeye başvurarak, bir bilirkişi atanması ve yeniden yapılandırma planlarında öngörülen tedbirlerin yetersizliği iddiasıyla tedbiren durdurulması isteminde bulunma hakkı tanınmıştır" Moreau Marie-Ange, *Changes in French Labour Law between 1992 and 2003*, s .28,

kili olan sorunla ilgili davada Paris Yüksek Mahkemesi'nce verilen Kararda, işyeri kurullarıyla ilgili Topluluk mevzuatı normlarının doğrudan etkisine işaret edilmiş olması, yeniden yapılandırma planlarında sendika ile eşgüdümün sağlanması konusunda bir dönüm noktası teşkil etmektedir²⁹. 18 Ocak 2005 tarihli ve 32 sayılı Sosyal Bütünleşme Programı hakkındaki Kanun ile Fransız İş Kodu'nun L-431. ve devamı maddelerinde yapılan değişikliklerle iç hukukun 2002/14/EC sayılı Yönerge ile uyumlulaştırılması sağlanmıştır³⁰.

İngiltere ve İrlanda'da mevzuatta işyeri ya da işçi kurulları ile işçi temsilcilerine bilgi verilmesi ve danışılması konularında genel, daimi ve yasal bir sisteme yer verilmemiş olması, Yönerge'nin iç hukuka aktarılmasında sorunlara neden olmuştur. İngiltere'de 2002 yılında Hükümet tarafından sosyal ortaklara danışma süreci başlatılmış; 2002'nin Temmuz ayında Yüksek Performanslı İşyerleri: Modern Ekonomilerde Çalışanların Katılımının Rolü başlıklı tartışma belgesi ve ardından da 2003 yılında Tüzük taslağı yayımlanmıştır. 2004 yılında kabul edilen ve 6 Nisan 2005'de yürürlüğe giren Çalışanlara Bilgi Verilmesi ve Danışılması hakkında 3426 sayılı Tüzük³¹, Hükümet, İngiliz İşverenleri Konfederasyonu (CBI) ve İşçi Sendikaları Kongresi (TUC) arasında varılan anlaşma çerçevesinde çıkarılmıştır. Bu Tüzük ile 50 ve daha fazla işçinin çalıştığı işletmelerde çalışan işçilere, şirketin yapısı, istihdam planları ve iş organizasyo-

nundaki değişiklikler hakkında bilgi alma ve danışılma hakkı tanınmıştır. İşverenin bilgi verme ve danışma yükümlülüğünün doğması için, öncelikle işçilerin en az yüzde onunun bir bilgi verme ve danışma anlaşması yapmak üzere, seçtikleri ya da işverence tanınan sendikanın bulunması halinde sendika temsilcileri vasıtasıyla, işverene resmi bir başvuruda bulunması ya da bu sürecin işverence başlatılması gerekmektedir. Bu anlaşma yasal olarak bağlayıcı olacaktır; ancak işçi ve işverenler herhangi bir zamanda bu konuda ihtiyari olarak bağlayıcı olmayan anlaşmalar da yapabileceklerdir. Bağlayıcı anlaşmalarla bilgi verme ve danışma yöntemi ile işverenin yükümlülüğünün doğrudan işçilere ya da temsilcilerine karşı olması hususlarında düzenleme yapılacaktır. İşverenin bilgi verme ve danışma yükümlülüğünün ihlalden doğacak uyuşmazlıklar Merkezi Tahkim Kurulu (CAC) tarafından çözümlenecektir. İşverenin Tahkim Kurulu kararına uymaması ha-

²⁹“Yüksek Mahkeme’ce 1995 ve 2000 yılları arasında verilen kararlarda işverene iş güvencesine ilişkin tedbirlerin yeniden yapılandırma planlarına dahil edilmesi zorunluluğu gibi özel bir yükümlülük getirilmiştir. Renault olayı olarak bilinen ve 2002/14/EC sayılı Yönerge’nin çıkarılması sürecinde etkili olan sorunla ilgili davada, Paris Temyiz Mahkemesi, Topluluk Hukukunun Avrupa İşçi Kurulları ile ilgili normlarının doğrudan etkisine dayanılarak Renault yönetiminin bilgi verme ve danışma yükümlülüğünün yerine getirilmemiş olması nedeniyle sürecin durdurulmasına karar verilmiştir. Bu Karar, Topluluk düzeyinde yeniden yapılandırma planlarının sendika ile eşgüdümü yönünden dönüm noktası teşkil etmektedir. Bkz. Moreau, s. 34

³⁰ State of Implementation of Directive 2002/14/EC

³¹ Tüzük metni için bkz. <http://www.hmso.gov.uk>

linde İş Yüksek Temyiz Mahkemesi'nce para cezasına hükmedilmesi öngörülmüştür.

Yönergenin iç hukuka aktarılması İrlanda'da da, İngiltere'dekine benzer bir biçimde sosyal ortaklardan gelen farklı tepkilere yol açmıştır. İrlanda İşçi Sendikaları Kongresi (ITUC) yasalaştırma konusunda güçlü bir destek verirken, işveren kuruluşları bu mekanizmanın işletme üzerinde potansiyel bir külfet yaratacağı gerekçesiyle buna muhalefet etmişlerdir³². Komisyonun *İrlanda*'ya karşı Yönerge hükümlerine aykırılık nedeniyle gerekçeli görüş isteminde bulunma sürecini başlatması üzerine, işçilere bilgi verilmesine ve danışılmasına ilişkin olarak *Çalışanlar Yasasında* (2006) gerekli düzenlemelerin yapıldığı belirtilmiştir³³.

İsveç'te işçilerin temsili münhasıran sendikalar vasıtasıyla yerine getirilmektedir. *Avrupa İşçi Kurulları* dışında-zorunlu ya da ihtiyari- herhangi bir kurumsal yapı bulunmamaktadır. İsveç endüstri ilişkileri sistemi merkezileşmiş ve aynı derecede merkezden uzaklaşmış bir yapıda görünür. Sendikalar, çok küçük ölçekli olanlar dışında işyerlerinde güçlü bir biçimde temsil edilirler. Yerel sendika temsilcileri mevzuat ve toplu iş sözleşmesi hükümlerine uygun olarak birlikte karar verme yetkisine sahiptirler. Bununla birlikte politik sonuçları olan ve çözümü zor hukuki sorunlar konusundaki kararlar ulusal düzeyde federasyonlara bırakılır³⁴. Sendikaların seçilmiş organlarına bilgi

alma hakkının tanınmasında İsveç özel bir örnek teşkil eder. Bu konuda, İsveç'in en büyük iki işçi sendikası LO ve TCO işveren sendikası SAF arasında 1949, 1966 ve 1975 yıllarında bağtlanan anlaşma hükümleri sendikaların seçilmiş organlarının bilgi alma hakkına yer veren düzenlemelerdir. 1976'da, Çalışma Yaşamının Birlikte Düzenlenmesine ilişkin Yasa hükümleriyle taraflara toplu pazarlıkta görüşülecek konulara ilişkin tüm belgeleri temin etme yükümlülüğü getirilmiştir³⁵. Bu Yasada 2005/392 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle 2002/14/EC sayılı Yönerge iç hukuka aktarılmıştır. Danimarka, İşçilere Bilgi Verilmesine ve Danışılmasına ilişkin 2005/303 sayılı Yasayla, Finlandiya, Birlikte Yönetim Yasası'nda 139/2005 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle Yönerge hükümlerini iç hukuka aktaran diğer İskandinav ülkeleri olmuştur³⁶.

2002/14/EC sayılı Yönergenin ulusal hukuka aktarılması, işyerinde temsil kurumu ve katılma mekanizmalarını yeni geliştirmekte olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde daha da büyük bir etki yaratmıştır. Bu ülkelerde, siyasal sistemlerindeki değişim öncesinde, çalışanların yönetime katılma

³² Biagi-Tiraboschi, s.458

³³ State of Implementation of Directive 2002/14/EC

³⁴ General Report; Braun Niklas -Jonas Malberg "The Evolution of Labour Law in Denmark, Finland, Sweden 1992-2003" s.32 Sciarra Silvana,(Ed.) 2004, "The Evolution of Labour Law (1992-2003)

³⁵ Biagi-Tiraboschi, s.457

³⁶ State of Implementation of Directive 2002/14/EC

hakları başlıca üç yoldan kullanılmaktaydı. Birinci yöntem, işçilerin işletmede karar alma süreçlerine sendikaları vasıtasıyla katılmalarıydı. Bu yöntem iş kanunları ya da kamu işletmelerine ilişkin mevzuat çerçevesinde düzenlenmişti. Sendikalar, işletme ve üretimle ilgili konularda bilgi alma, yorumlama ve tekliflerde bulunma haklarına sahipti. İkinci yöntem, eski Yugoslavya'da uygulanan ve işçilerin işletmelerin ortağı olduğu öz-yönetim sisteminde, hem işçi hem de işveren sıfatıyla yönetime katılmaları biçiminde gerçekleşmekteydi. Üçüncü yöntem ise, 1970'lerde ve 1980'lerde, Polonya, Romanya Macaristan ve Bulgaristan'da uygulanan ve kamu işletmelerinde kamu yönetimi ile eski Yugoslavya'daki öz-yönetim sisteminin karışımından oluşan bir sistem içerisinde işçilerce seçilen temsilcilerle kamu otoriteleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve yönetimin organizasyonuna ilişkin düzenlemelere dayanmaktaydı³⁷.

Günümüzde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde çalışanların yönetime katılımı üç şekilde gerçekleşmektedir. Karar alma süreçlerine katılma hakkı, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da sendikalara, Macaristan ve Slovenya'da işçilerce seçilen işçi kurullarına ya da temsilcilere tanınmıştır. Polonya toplu iş hukuku mevzuatına göre, karar alma süreçlerine katılma mekanizmaları toplu iş sözleşmeleriyle düzenlenebilmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, işçi kurulları, ekonomik konularda danışılma; kül-

türel ve sosyal yardımlar başta olmak üzere işçilerin yasal haklarıyla ilgili olarak işverenle birlikte karar alma, yorum yapma, öneri ve uyarılarda bulunma haklarına sahiptirler³⁸.

Polonya'da ve Slovakya'da işçilerin yönetime katılması alanındaki başlıca gelişme 2002'de *Avrupa İş Konseyleri* hakkındaki 94/45/EC sayılı Yönergenin uygulanmasına ilişkin Yasaların kabulü ve tam üyelikleri ile birlikte yürürlüğe girmesi olmuştur. Bu ülkelerde faaliyette bulunan çok uluslu şirketlerde çalışan işçiler, işçi kurullarını, tam üyelikten önceki dönemde tanımışlardır. Polonya'da işçi temsilciliği ve sendika temsilciliği kurumları yaygın değildir. Bunda, sendikaların giderek marjinalleşmesinin ve sendika üyeliğindeki gerilemenin önemli bir rolü vardır³⁹. *Polonya'ya karşı Komisyon* tarafından Yönerge ile öngörülen yükümlülüklerine aykırı davrandığı yolunda gerekçeli görüş istemi yöneltildiği üzerine; 2006/79/550 sayılı Yasa ile mevzuat uyumlulaştırılması sağlanmıştır. Slovakya'da da İş Kanunu'nda 2003 yılında yapılan değişiklikle Yönerge hükümleri iç hukuka aktarılmıştır. Macaristan, Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya, Yönergeyi iç hukuka aktaran diğer Orta ve Doğu Av-

37 Nagy, L. ,1996, " A Comparative Overview" *Labour Law and Industrial Relations in Central and Eastern Europe (From Planned to Market Economy)* R.Blainpain (Ed.), Kluwer Law International, s.14

38 a.g.e., s.15

39 Biagi-Tiraboschi, s.462

rupa ülkeleri arasında bulunmaktadır⁴⁰.

Değerlendirme ve Sonuç

2002/14/EC Yönerge ile yapılan düzenlemenin temelinde çalışanların yönetimde karar alma mekanizmalarına katılmalarına ve bu suretle sosyal diyalogun güçlendirilmesine yönelik bir sosyal politika tercihi vardır. Topluluğun stratejik yaklaşımı, özel kurumsal modellerin oluşturulması yerine mevcut katılma yöntemlerinin harekete geçirilmesine odaklanmıştır. Bu stratejik yaklaşım çalışanların katılımının yalnız çalışanların değil işletmelerin ekonomik performansı için de yararlı olduğu düşüncesine dayalıdır. Çalışanların karar verme mekanizmalarına katılmaları, yönetimce alınan kararların meşruluğunu sağlamak, uyuşmazlığı önlemek, verimliliği ve çalışanların motivasyonunu arttırmak, kısaca daha iyi bir yönetim için yararlı ve gereklidir⁴¹. İşletmelerin içerisinde bulundukları rekabetçi ortamda, ekonomik başarının temel bileşenleri olan bilgi ve yaratıcılık konusunda da çalışanlarının desteğine ihtiyaçları vardır. Bilgi verme ve danışma mekanizmaları, içerisinde bulunduğumuz bilgi toplumlarında işletmeler için rekabetçi olmanın, işçiler için ise daha iyi ücret ve çalışma koşullarına sahip olmanın temel etmenleridir⁴².

Ekonominin küreselleşmesi ve piyasa ekonomilerinin hızla gelişmesinin yarattığı rekabetçi ortam işletmelerin yeniden yapılandırılmasına, birleşmelere, dış kaynak kullanımına, küçülmeye neden olmakta ve

nihayet iş ilişkilerinde çözülmeye yol açmakta; bu durum geleneksel toplu pazarlık kurumunun aşınmasına, sendikaların üye kaybına neden olmakta ve işgücü piyasasında tutunmalarını güçleştirmektedir⁴³. Böyle bir ortamda çalışanların temsilcileri vasıtasıyla karar verme mekanizmalarına katılmalarıyla, işletme içerisinde çalışanların temsilinin güçlendirildiği bir çalışma ortamının yaratılması öngörülmektedir.

Yönerge’de, işletme ve işyerlerinde işçilerin bilgi alma ve danışılma haklarının kullanılmasına ilişkin genel bir çerçeve tespit edilmekte olup; bunun usul ve esaslarının düzenlenmesi üye devletlere bırakılmıştır. Yönerge’nin anlatım biçimi, bu alanda üye devletlere esnek bir alan bırakıldığını ve hareket kabiliyeti sağlandığını göstermektedir⁴⁴. Esasen bilgilendirilme ve danışılma hakları, birlikte karar verme hakkı ile tamamlanmadığından ancak işletme düzeyinde sosyal diyalogun kurulmasıyla sınırlı bir işleve sahip olmaktadır. Kaldı ki, özellikle ekonomik kararların alınmasında, yönetimin önceliği olduğundan, çalışanların katılımı bu kararların sosyal sonuçlarını hafifletmekle sınırlı bir çerçevede kalacaktır. İşletmelerde sosyal diyalogun tesisi, üye devletlerin mevzuatından ziyade endüstri ilişkileri sistemlerinin özellikleri ve sosyal diyaloga ilişkin

⁴⁰ State of Implementation of Directive 2002/14/EC

⁴¹ Weiss.,s.53

⁴² Blanpain,s.768

⁴³ a.g.e.s.767

⁴⁴ a.g.e.s.768

sosyal politika tercihleriyle ilgili bir konudur; farklılıkların mevzuatların uyumlulaştırılmasıyla ortadan kaldırılmasının ne kadar mümkün olduğu da tartışmalıdır.

Türk İş Hukuku mevzuatında işçilere bilgi verilmesine ilişkin düzenlemeler 4857 sayılı İş Kanunu'nda, toplu işten çıkarma, işyerinin devri ve işçinin bireysel çalışma koşulları hakkında bilgilendirilmesine ilişkin hükümlerle sınırlı olup; bu düzenleme-

ler Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlamak gerekçesine dayalıdır. İşçilerin işyerinin yönetimine katılmaları çerçevesinde bilgilendirme ve danışma konusundaki düzenlemeler ise iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin mevzuat hükümlerinden ibaret olup; 2002/14 sayılı Yönerge'nin iç hukuka aktarılması, bireysel ve toplu iş hukuku mevzuatında yapılacak ayrı bir düzenlemeye konu olmalıdır.



KAYNAKÇA

Barnard, C. (2006), *EC Employment Law*, Oxford University Press.

Biaggi M.; Tiraboschi (2004), “Forms of Employee Representational Participation” *Comparative Labour Law and Industrialized Market Economies*, Blanpain R.(Ed) Kluwer Law International.

Blanpain R. (2006), *European Labour Law*, Kluwer Law International.

Bruun N.; Malberg J. (2004), *The Evolution of Labour Law in Denmark, Finland, Sweden 1992-2003*, Report for the European Commission Employment and Social Affairs Directorate-General, [http:// ec.europa.eu/ employment- social/labour-law/docs/ell-da-fi-sv.pdf](http://ec.europa.eu/employment-social/labour-law/docs/ell-da-fi-sv.pdf)

Carley M.; Baradel A.; Welz C.; “Work Councils and Other Workplace Representation and Participation Structures” Erişim: www.eurofound.europa.eu/publications/docs/2004/143/en/1/ef04143_en.pdf.

Moreau M.A (2004), “Changes in French Labour Law between 1992-2003” Country Report for the European Commission Employment and Social Affairs Directorate-General, [http:// ec.europa.eu/ employment- social/labour-law/docs/ell-france.pdf](http://ec.europa.eu/employment-social/labour-law/docs/ell-france.pdf)

[ur-law/docs/ell-france.pdf](http://ec.europa.eu/employment-social/labour-law/docs/ell-france.pdf)

Nagy,L. (1996), “A Comparative Overview” *Labour Law and Industrial Relations in Central and Eastern Europe(From Planned to Market Economy)* (Ed)Blanpain, R.,Kluwer Law International.

Neal A. (2004), *The Changing Face of European Labour Law and Social Policy*, Kluwer Law International,

“State of Implementation of Directive 2002/14/EC Last Updated, August 2006” Erişim:<http://ec.europa.eu/employment-social/labour-law/docs/ic-implementation-en-pdf> (25.01.07)

Weiss M. (2004), “The European Community’s Approach to Workers’ Participation: Recent Developments” *The Changing Face of European Labour Law and Social Policy*, Neal,A (Ed), Kluwer Law International,

Zachert U.; T.Radner. (2004), “The Evolution of Labour Law in the EU, Country Report: Germany-Austria for the European Commission Employment and Social Affairs Directorate-General, [http:// ec.europa.eu/ employment- social/ docs/ell-de-at.pdf](http://ec.europa.eu/employment-social/docs/ell-de-at.pdf)

ÖZET

5510 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı ve Çatırdayan Norm ve Standart Birliği

Sosyal Güvenlik sistemimizin birbirinden farklı mevzuata dayanması, hak ve yükümlülükler açısından eşitsizliğin olması ve Sosyal Güvenlik Sistemi'nde ortaya çıkan açıklar yeni bir düzenlemeyi kaçınılmaz kılmıştır. Bu amaçla hazırlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu eşitsizlikleri, mali açıkları gidermek ve tek çatı altında toplamak üzere hazırlanmış ve kabul edilmiştir.

Söz konusu kanuna muhalefet milletvekilleri ve Cumhurbaşkanı'nca itiraz edilerek, kanunun sosyal devlet, eşitlik ve sosyal güvenlik hakkına aykırı hükümler içerdiği, kazanılmış haklardan geriye gidişlerin yaşandığı gerekçeleriyle itiraz edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, yapılan itirazların önemli bir kısmını kabul ederek, bazı maddeleri iptal etmiş ve yürürlüğünü durdurmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri incelendiğinde, kararının asıl amacının memurların kazanılmış hak kayıplarını gidermeye yönelik olduğu açıktır. Memurlar, genel sağlık sisteminin dışında tutularak, sağlıkta da ayrımcılığın devamı istenmektedir. Bu bakış açısı da reformun ortak norm ve standart birliğine aykırıdır. Kamu görevlisinin çalışırken taşıdığı hukuksal statünün emekli olduktan sonra da aynen devam etmesini istemek emeklilik statüsü ile bağdaşır bir düşünce değildir.

Hükümetçe yürürlüğü ertelenen bu kanunda itirazlar doğrultusunda değişiklik yapılırken, eşitlik, norm ve standart birliğinden taviz verilmeden, ülkemiz gerçekleriyle bağdaşır bir düzenleme esas alınmalıdır.

Anahtar Kelimeler: 5510 Sayılı Yasa, Sosyal Güvenlik Reformu, Tek Çatı, Anayasa Mahkemesi Kararı

ABSTRACT

The Act Number 5510, Constitution Court's Cancellation Decision and Disappear Norm and Standard Unity

Because of the fact that our Social Security system relies on different laws, there is inequality from the side of rights and obligations and the shortages that occur in the Social Security System made a new arrangement of it necessary and unavoidable. Thus, the Social Insurance and General Health Insurance Act Number 5510 was arranged with this aim and it was prepared and accepted for removing the inequalities and the financial shortages, and gathering them under only one and the same roof.

The deputies (members of the Turkish National Assembly) of the opposition and the President of the Republic of Turkey protested against the above mentioned act, and declared that the act consists of articles which are opposite to the social state, equality and social security rights, as well as some articles of the law meant going back from the rights that were acquired earlier. The Constitution Court accepted an important part of these objections and it annulled some articles of the law besides making its validity to be ended. When the annulment reasons of the Constitution Court were investigated, it was seen that the main aim of the decision was concerned with removing of the losses of the rights acquired by the clerks. By keeping the clerks out of the general health system, continuity of the differentiation in the health system was required. This point of view is opposite to the common norms and standard unity of the reform. Request of continuity of the lawful statute of a public clerk even after his retirement in the same way as it was during his period of working is not a thought that can get well with the retirement statute.

When changes concerned with objections to the law postponed by the government are made, an arrangement must be done on the basis of suitability to the reality of our country and without making any concession from the equality, norms and the unity of standards.

Keywords: The Act Number 5510, Social Security Reform, Only One Roof, Constitution Court's Decision

5510 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı ve Çatırdayan Norm ve Standart Birliği



Yrd. Doç. Dr. Sayım YORGUN



İRİŞ

Beş ayrı emeklilik rejiminin aktüeryal olarak hak ve yükümlülükleri eşitlemek amacıyla hazırlanan 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 31.05.2006 tarihinde kabul edilmiş, 16.06.2006 tarih ve 26200 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştı. 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girmesi beklenen kanuna yönelik itirazlar, Cumhurbaşkan ve 118 Milletvekilinin talebiyle

Anayasa Mahkemesi'ne iletilmiş, Anayasa Mahkemesi'nin 15.12.2006 tarihli kararı ile itirazların önemli bir kısmı kabul edilerek, hükümler iptal edilmiş ve bazı maddelerde yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının ortaya çıkardığı köklü değişiklik ihtiyacını dikkate alan hükümet, 2007 Bütçe Kanunu'na koyduğu bir hüküm ile 5510 sayılı Kanun'un uygulanmasını 01.07.2007 tarihine kadar ertelemiş, daha sonra ülkemizin içinde bulunduğu siyasi konjonktür dikkate alınarak bu erteleme yıl sonuna kadar uza-

tlmıştır. Erteleme süresinin uzatılması isabetli olup, bu sürenin iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Son aylarda yaşanan siyasi gelişmelerin bu süreci aksatmasına fırsat verilmemelidir. Ertelenme süresi iyi değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sistemimizin daha sağlam temeller üzerine bina edilmesi mümkün olacaktır. Bu kanunun tasarı aşamasında uğradığı değişiklikler dikkate alındığında yasa tasarısının yeterince olgunlaşmadan Meclis'e Sevk edildiğine (Akın, 2006, s.27) ilişkin iddialar da haklılık kazanmıştır.

İptal ve erteleme kararları dikkate alındığında sosyal güvenlik ve genel sağlık uygulamalarındaki kurumsal tek çatı kurulmuş olmasına rağmen, norm ve standart birliği şimdilik hayata geçirilememiştir. Ancak yapılan tartışmalar dikkate alındığında bu hedeften vazgeçilmediği, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeleri doğrultusunda düzenlemeler yapılarak, Yasa'nın yürürlüğe sokulması arzulanmaktadır.

1. İtirazlar ve Gerekçeleri

Anayasa Mahkemesi'ne iletilen itirazlar incelendiğinde 18 madde ve 7 Geçici Madde olmak üzere toplam 25 maddeye yönelik iptal talebinin olduğu görülmekte, bu itirazların bir kısmının aynı madde içinde birden fazla fıkraya veya bende yönelik olması nedeniyle itiraz sayısı 32'ye çıkmaktadır. Bu itirazların 17'si Cumhurbaşkanı'na, 24'ü 118 Milletvekiline ait olup, itiraz taleplerinin 9'unun ise ortak olduğu anlaşılmakta-

dır.

1.1. Cumhurbaşkanı'nın İtirazları ve Gerekçeleri

Cumhurbaşkanı'nın iptal talebi incelendiğinde itirazların sosyal devlet, eşitlik ve sosyal güvenlik hakkına dayandırıldığı, bu hakların hayata geçirilmesi hususlarına vurgu yapıldığı anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın iptal gerekçeleri arasında yer alan "Sosyal güvenliği salt aktüeryal denge olgusu düşüncesiyle oluşturmak, "sosyal devlet" ilkesini savsaklamak anlamına gelir. Bu, Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır". Gerekçesi Anayasa'nın 60. maddesindeki herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, Devlet'in, bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alması gerektiği hükmünü hayata geçirmeye yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü itiraz gerekçelerinde değinildiği gibi sosyal güvenlik bireyler yönünden hak, devlet açısından ise yükümlülüktür.

Anayasa'nın 65. maddesine göre sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu olumsuz mali tabloların giderilmesine yönelik mali düzenlemelerin yapılabileceğini kabul eden Cumhurbaşkanı, yeni Kanun'un bu sınırı aştığını şu cümlelerle dile getirmektedir: "... devletin sosyal sigortacılık teknik gereklerine uygun sınırlamalar yapması mümkün, ancak sosyal güvenlik hakkını kullanılamayacak duruma getirme hakkını devlete vermez". Bu konu ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin 2001 yılında aldı-

ğı bir kararında sosyal güvenlik sistemindeki değişikliklerin “**adil, makul ve ölçülü**” olması zorunludur. Bu ölçüler içerisinde Cumhurbaşkanı, prim gün sayısı ve emeklilik yaşının artırılmasına, aylık bağlama oranının düşürülmesine itiraz etmekte ve bu düzenlemeleri sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldıran düzenlemeler olarak değerlendirmektedir. Ayrıca, emekli aylıklarının artırılmasına ilişkin düzenlemedeki belirsizliğe vurgu yapılarak, yasal kesin ölçütler yerine piyasa şartlarına dayanarak, idari keyfi ölçütlerle artırılmasının hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı ve aykırılık oluşturduğu belirtilmektedir.

Cumhurbaşkanı, Emekli Sandığı'na tabi olanların prime esas kazançlarında üst sınırın aranmayacağına ilişkin hükmü Anayasa'ya aykırı bulmakta ve emekli sandığı iş-tirakçileri yönünden prim oranının % 14'e düşürülmüş olmasına karşın, matrah artışı nedeniyle aylıklarda düşüş olacağını ileri sürmektedir. Bu azalışın ortaya çıkaracağı farkın iki yıl süre ile devlet tarafından karşılanmasının geçici bir çözüm getireceği, iki yıldan sonra maaşlarda düşüş yaşanacağı itiraz gerekçelerinde yer almaktadır.

Yasa'nın 40. maddesindeki fiili hizmet süresinin aynı görevi yapan çalışanlar arasında kamu ve özel ayırımına yol açması nedeniyle eşitliğe aykırı bulunmakta, TRT Haber spikerleri ve Devlet Tiyatrolarında çalışanların fiili hizmet süresinden yararlanırken, özel sektörde çalışanların yararlan-

maması örnek gösterilerek, düzenlemenin isabetsizliği vurgulanmaktadır.

5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Yasası'nın 89. maddesine göre emekli ikramiyesi Emekli Sandığı'nca ödenmekte ve ödenen tutar daha sonra görevlinin çalıştığı kurumdan geri alınmaktadır. Yeni Yasa'nın geçici 4. maddesinin ikinci fıkrasında emekli ikramiyelerinin bir yıl daha SGK'ca ödenmesi bir yıldan sonra ise ödemenin doğrudan son çalışılan kurumca yapılması öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle emeklilik ikramiyesine ilişkin riskin kurum yerine çalışanlara yüklendiği ve kalıcı düzenlemenin geçici madde ile yapıldığı gerekçeleriyle bu düzenlemelere itiraz edilmekte, kamudaki işçilerin kıdem tazminatlarını alamadıkları örnek gösterilerek memurların mağdur olacağı düşünülmesiyle maddenin iptali istenmektedir.

Genel sağlık sigortasına ilişkin düzenlemelerden, ağız ve diş tedavisinde 18-45 yaş arasındaki diş protez giderlerinin Kurum'ca karşılanmaması, 18 yaşını doldurmayanlar ile 45 yaş üzerindeki kişilerin diş protez giderlerinin de ancak yarısının Kurum'ca ödenmesi eleştirilmekte ve ilgili düzenlemenin iptali talep edilmektedir.

Yasa'da 08.09.1999 – 01.01.2007 tarihleri arasında Emekli Sandığı iştirakçisi olanlar ile Bağ-Kur kapsamında sigortalı olanların nasıl ve hangi şartlarla emeklilik haklarına, bu bağlamda yaşlılık aylığına kavuşacakları belirsiz bırakılarak, bu kişilerin

emeklilik hakkını kullanamaz duruma getirmeleri Anayasa'nın 2. 5. ve 60. maddelerine aykırı bulunmuştur.

1.2. 118 Milletvekilince Yapılan İtirazlar ve Gerekçeleri

118 milletvekilini temsilen Haluk Koç ve Kemal Kılıçdaroğlu tarafından Anayasa Mahkemesi'ne sunulan 24 iptal talebi genel olarak değerlendirildiğinde sosyal devlet, eşitlik ilkesi, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı gibi Anayasa'nın teminat altına aldığı hükümlere aykırılık dile getirilerek, iptal gerekçeleri oluşturulmuştur. Milletvekillerinin itirazlarında genel sağlık hizmetlerine yönelik itirazların yoğunluğu dikkat çekmektedir.

Emeklilik yaşı ve prim gün sayısının artırılması, güncelleme kat sayısındaki belirsizlik, aylık bağlama oranı, emekli olduktan sonra çalışanların ödeyeceği destek prim oranı, memurların pirime esas kazançlarına üst sınır konulmaması, yaşlılık aylığına hak kazananların aylık hesaplama yöntemine ilişkin düzenlemeler, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptali istenmiştir. Milletvekillerinin itirazlarındaki gerekçelerin önemli bir kısmı Cumhurbaşkanı'nın gerekçeleriyle paralellik göstermektedir. Sosyal devlet ilkesinin gereğince devletin sorumlulukları olduğu, piyasacı bir mantık ile sosyal güvenlik ve genel sağlık ihtiyacının karşılanamayacağı, yapılacak düzenlemelerin adil ve eşitlik esaslarına dayanması gerektiği gerekçelerde vurgulanmaktadır.

Yeni Yasa ile emeklilik yaşının 58-60 olması, 2036 yılından itibaren 65'e yükseltilmesi, aynı yılda işe başlayan prim ve ödeme süresi eşit olan farklı yaşlardaki sigortalıların aynı yılda yaşlılık aylığına hak kazanamayacağı, özellikle sendikasız işyerlerinde çalışanlardan 9000 gün prim ödemesini beklemenin hayalcilik olacağı düşüncesiyle prim gün sayısının ve emeklilik yaşının yükseltilmesine karşı çıkmaktadır. Emekli olduktan sonra çalışanların ödeyeceği destek primi oranının % 33,5- 39'a yükseltilmesinin ölçülülük ilkesine aykırı olduğu ifade edilmektedir.

Aylık bağlama oranının % 55'e veya birinin bakımına muhtaç ise % 65'e düşürülmesi geri adım olarak değerlendirilmekte, Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır. Fiili hizmet zammı süresinde ki kamu ve özel sektör ayrımı Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı bulunmakta, ayrıca eski ve yeni emekli aylıklarının enflasyon oranında artırılmasının öngörülmesi, emekli maaşları arasındaki farkları gidermeye yönelik bir düzenlemenin olmaması eleştirilmekte ve bu hükümlerin iptali istenmektedir.

Milletvekillerince gündeme getirilen iptal taleplerinin önemli bir kısmı Genel Sağlık Sigortasına yönelik olarak yapılmıştır. Sigortalı sayılanlara hastalıkları halinde geçici iş göremezlik ödeneğinden yararlanabilmesi için genel sağlık sigortası dahil prim ve her türlü borçlarının ödenmiş olmasına itiraz edilerek, hükmün sağlık hizmetlerin-

den yararlanma hakkını fiilen işlemez hale getirdiği iddia edilmektedir. Bu hükümlerin **“belirlilik ve öngörülebilirlik”** açısından hukukun temel ilkesiyle bağdaşmadığı ifade edilmektedir. Ayrıca özel hastanelerde otelcilik hizmeti ve öğretim üyesi farkının alınabileceğine ilişkin hüküm de Anayasa’ya aykırı bulunmaktadır.

Yeni Yasa’da yer alan kamu görevlilerine geçici iş göremezlik ödeneği verildiği sürece, bunların uzun vadeli sigorta kolları primleri ile genel sağlık sigortası primlerinin işverence ödeneceği hükmü, diş ve protez giderlerinin karşılanmasında yaşa bağlı olarak yapılan düzenleme, Sosyal Güvenlik Kurumu’na sağlık hizmetlerinin türlerini, miktarını ve kullanım sürelerini Sağlık Bakanlığı’nın görüşünü alarak belirleme yetkisinin verilmesi, sağlık hizmetlerinden alacak katılım payı tutarı ve oranlarını belirleme hususunda SGK’nın yetkili kılınması, kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1-6.5 oranları arasında olmak üzere SGK’ca belirlenmesine ilişkin düzenlemeler Anayasa’ya aykırı bulunarak iptali istenmiştir. Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu’na verilen yetkilerin genişliğinin ileride sorunlar doğuracağı ileri sürülmekte, Anayasa’nın 73’üncü maddesi gereğince vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirim oranlarını belirleme yetkisinin Bakanlar Kurulu’nda olduğu vurgulanmaktadır.

Bağ-Kur’luların 08.09.1999-01.01.2007 günleri arasında ilk kez Bağ-Kur’a tabi olmaları halinde bu tarihteki şartlardan yararlanmalarına ilişkin geçiş hükmünün olmaması, Emekli Sandığı’na tabi olanların (08.09.1999-01.01.2007 tarihleri arasında) geçerli şartlara tabi olduklarına ilişkin hükmün olmaması, 08.09.1999-01.01.2007 tarihleri arasında Emekli Sandığı’na mensup olanların sigortalı oldukları gün geçerli olan şartlara bağlı olduklarını belirten bir geçiş kuralına yer verilmemesi, Bağ-Kur’lular için de “tam yaşlılık aylığı”na hak kazanabilmelerine ilişkin kuralların olmaması nedeniyle Anayasa’ya aykırılık taşıdığı gerekçelerde yer almıştır.

2. Anayasa Mahkemesi’nin İptal Kararı ve Gerekçeleri

Anayasa Mahkemesi, iki iptal talebini hukuki irtibat nedeniyle birleştirerek değerlendirmiş, maddelere ilişkin iptallerde genellikle genel gerekçeye atıf yapmıştır. İptal talebinin 24’ü tamamen veya kısmen kabul edilmiş, 8’ise reddedilmiştir.

2.1. Genel Gerekçe

Anayasa Mahkemesi’nin Gerekçeli Kararında yer alan genel gerekçe incelendiğinde iptalin iki ana gerekçeye dayandığı görülmektedir:

1. Memurlara yönelik düzenleme Anayasa’nın 128. maddesi gereğince kanun ile yapılmalıdır,
2. Memurlar ayrı statüye sahiptir ve kendi

içlerinde eşitlik aranmalıdır.

Anayasa'nın 2'nci maddesinde yer alan sosyal hukuk devleti ilkesi, 10'ncu maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesi ve 128. maddesinde yer alan memurların özlük haklarının kanun ile düzenleneceğine ilişkin hükümler Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinin dayanağını oluşturmaktadır.

Genel sağlık sigortasına yönelik düzenlemelerde memurlarla diğer çalışanların haklarının birlikte ve paralel düzenlenmesine karşı çıkılmakta, bu konu ile ilgili gerekçe şöyle açıklanmaktadır: “Çalışmakta olanları ve emeklileri kapsayan genel sağlık sigortasından yararlanma hakkı da Anayasa'nın 128. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlileri için yasayla düzenlenmesi öngörülen haklar arasında bulunduğu, üstlendikleri kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi ve hizmet alanlar yönünden de olumsuzluklar yaşanmaması için bu hususların da memurların diğer hakları gibi onlara ilişkin düzenleme içinde ayrıca yer alması Anayasal gerekliliktir”. Bu nedenlerden dolayı Genel Sağlık Sigortası, memurlar ve diğer kamu görevlileri yönünden Anayasa'nın 2. 10. 128. maddelerine aykırı bulunmuştur.

Genel gerekçede yer alan memurlara yönelik farklı sigorta düzenlenmesine ilişkin karara üç üye muhalefet şerhi koymuş, sağlık alanında memurlara farklı düzenlemeye ilişkin karara ise beş üye muhalif olmuştur. Özellikle genel sağlık uygulamalarında me-

murlara farklı düzenlemeye ilişkin kararın altı kabul, beş ret oyu ile alınmış olması mahkeme üyeleri arasında da ciddi fikir ayrılığının olduğunu ortaya koymaktadır.

2.2. İptali İstenen Kurallara İlişkin Gerekçeler

Kanun'un hazırlanış biçimi dikkate alındığında iptali istenen kurallara ilişkin gerekçeleri iki alt başlık altında toplamak mümkündür. Ancak, iptalin diğer kurallara etkisi dikkate alınarak, bazı maddeler iptal edildiğinden dolayı üç başlık altında toplamak daha doğru olacaktır.

2.2.1. Sosyal Sigorta Hükümlerine İlişkin Gerekçeler

Sosyal sigortalara ilişkin iptal taleplerinin ilki 3. maddenin 29. bendine yönelik yapılmış, Kanun'un önemli düzenlemelerinden olan Güncelleme Kat Sayısı, memurlar ve diğer kamu görevlileri yönünden Anayasa'nın 2., 10. ve 128. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Memurlar dışındaki sigortalılar için ise sadece enflasyonun esas alınması (TÜFE Oranı), büyüyen ekonomiden bireye düşecek refah payının gözetilmemesi ve formüldeki kat sayısının eksi çıkması ihtimaline karşı asgari bir sınırın öngörülmemesinin sosyal hukuk devleti ve sosyal güvenlik ilkeleri ile bağdaşmadığı gerekçeleriyle hüküm iptal edilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. Güncelleme Kat Sayısı'na ilişkin hükmün iptali diğer maddeleri ve yeni sistemi te-

melden etkilemesi açısından oldukça önemlidir ve yeni sistemin uygulanabilirliğini etkilemiştir.

İptal talepleri arasında yer alan 18/2. fıkradaki geçici işgöremezlik ödeneğinden yararlanabilmek için prim borçlarının ödenmiş olması şartı ve “her türlü borç” kavramı Mahkemece değerlendirilmiş ve Anayasa’ya aykırı bulunmamıştır. İptal talebinin reddi şu gerekçelere dayandırılmıştır: “Yasa koyucu primlerin tahsilindeki güçlükleri de gözetererek, bunların iradi olarak ödenip ödenmemesine göre toplanmalarında farklı yöntemler öngörebilir. Bu yöntemlerin belirlenmesi Anayasa’nın 60. maddesinde Devlete verilen yükümlülüğün de gereğidir. Diğer taraftan, kuraldaki “her türlü borç” kavramının, anılan sigortalıların ödemekle yükümlü oldukları prim ve buna bağlı gecikme zammı ve faiz gibi ödemeleri kapsadığından kuşku bulunmamaktadır. Bu açıdan kavramın belirsiz olduğu söylenemez. Yukarıda açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 2. ve 60. maddelerine aykırı değildir, iptal isteminin reddi gerekir”.

19. maddenin dördüncü fıkrasında sürekli iş göremezlik geliri bağlanmasının prim borcu olmaması şartına dayandırılması da Anayasa’ya aykırı bulunmamış, bu ret yukarıdaki devletin prim toplama yöntemini belirleme hakkına dayandırılmıştır. 19. maddenin 5. fıkrasında yer alan sürekli tam işgöremezlik ile kısmi işgöremezlik arasındaki farkın Kurumca ödenmesine ilişkin

kuralın işçi ve bağımsız çalışanlara tanınmamasına yönelik itiraz genel gerekçeye atıf yapılarak kabul edilmiştir ve yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.

Malullük aylığının hesaplanma şeklini düzenleyen 27/1. fıkra hükmünün mevcut hakları geriye götürdüğü düşüncesiyle yapılan itirazı Anayasa Mahkemesi değerlendirmiş, 29. maddeye göre hesaplama şeklini iptal ederek, güncelleme katsayısına yönelik itiraz burada da dikkate alınmıştır. Bu ibarenin dışında kalan bölümün de memurlar yönünden iptaline karar verilmiştir.

Prim gün sayısının artırılması ve yaş haddinin yükseltilmesini düzenleyen 28/2. fıkrasındaki yaş sınırının 58/60’dan 65’e kademe olarak 01.01.2036 yılından itibaren yükselmesini öngören hüküm memurlar yönünden iptal edilmiş, diğer sigortalılar yönünden iptal reddedilmiştir. Ret gerekçesi şu cümlelerle ifade edilmiştir: “Sosyal güvenlik sistemindeki olumsuzlukların ortadan kaldırılması amacı ile çalışanların emekli yaş haddi ve prim ödeme gün sayılarının belirli bir ölçü ve denge gözetilerek yükseltilmesi sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldıran veya onu kullanılmayacak ölçüde sınırlayan bir düzenleme olarak nitelendirilemez”. Bu karar ile yaş sınırının aktüeryal dengelere göre zaman içinde yükseltilmesi yasa koyucunun takdirine bırakılmış ve 65 yaş sınırının ILO ilkeleriyle de bağdaştığı vurgulanmıştır.

Yaşlılık aylığının hesaplanmasını, aylık

bağlama sistemi ve güncelleme, aylık bağlama oranını düzenleyen 29. maddenin 1, 2, 3 ve 5. fıkralarına yönelik itiraz değerlendirilmiş, maddenin birinci, ikinci, üçüncü ve beşinci fıkraları, memurlara yönelik genel gerekçeyle açıklanan nedenlerle iptal edilmiştir. Diğer sigortalılar açısından ise Anayasa'nın 65. maddesine göre Devletin sosyal ve ekonomik alanlardaki görevlerini mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği görüşünden hareketle iptal talebi reddedilmiştir.

Destek prim oranlarını artıran 30/4. fıkrası “Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen sosyal hukuk devletinde, sosyal güvenliğin sağlanabilmesi için sigortalıların katkısı zorunlu bulunmakta ise de, bu katkının adil ve ölçülü olmasının da gözetilmesi gerekir”. gerekçesine dayanılarak kendi hesabına çalışan sigortalılar yönünden sigorta primlerinin tamamının kendileri tarafından ödeneceği de gözetildiğinde, % 10 olan prim oranının % 33,5 ile % 39'a yükseltilmesi makul ve ölçülü olarak kabul edilmemiş ve destek prim oranları kendi hesabına çalışanlar yönünden iptal edilmiş ve yürütmelinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Yaşlılık toptan ödemesi ve ihya başlıklı 31. maddenin birinci fıkrası memurlar yönünden ve diğer sigortalılar içinde güncelleme katsayısı nedeniyle iptal edilmiştir. Fiili hizmet süresi zammını düzenleyen 40. maddeyle, fiili hizmet zammı süresinin sigortalılık süresine ilave edilmesine ilişkin

uygulamaya son verilerek, bu sürelerin prim ödeme gün sayısına ilave edilmesine ilişkin hüküm, fiili hizmet zammının kamu özel ayırımına göre düzenlenmesi nedeniyle maddede yer alan cetvelin 8, 12, 13 ve 14. sıralarındaki düzenlemeler memurlar yönünden iptal edilmiştir.

Kamu görevlilerinin prime esas kazançlarının tespitinde üst sınırın aranmayacağına ilişkin 46. maddenin 4. fıkrası ve 5. fıkrası gereğince geçici işgöremezlik ödeneği aldığı sürede primlerinin işverence ödenmesine devam edileceğine ilişkin düzenleme eşitlik kuralına aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

55. maddenin ikinci fıkrasında, Yasa'ya göre bağlanacak gelir ve aylıkların, her yılın Ocak ve Temmuz ödeme tarihlerinden geçerli olmak üzere, bir önceki altı aylık döneme göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllık tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranı kadar artırılarak belirleneceği öngörülmüştür. Bu hüküm memurlar yönünden genel gerekçeye atıfta bulunularak iptal edilmiş, diğer sigortalılar yönünden ise “Bu Kanuna göre bağlanan gelir ve aylıklar...” bölümü, aylık hesaplamasında Anayasa'ya aykırılığı belirlenen güncelleme katsayısının uygulanacak olması nedeniyle iptal edilmiştir. Kalan bölümlere ilişkin iptal talebi ise reddedilmiştir. Yani emekli aylıkları artışının TÜFE'ye bağlanması Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.

Yasa'nın 106. maddesiyle bazı hükümleri

yürürlükten kaldıran bu maddenin ikinci ve sekizinci fıkrasındaki düzenleme ile bağımsız çalışanların ve memurların 08.09.1999 - 01.01.2007 arası emekli aylığı bağlama şartlarının belirsizleştiğine yönelik itiraz Anayasa Mahkemesi'nce kabul edilerek, yürürlüğün durdurulmasına karar verilmiştir.

Geçici Madde 1-5'de getirilen hüküm ile Yasa'nın yürürlüğe girmesinden önceki bağlanmış aylık ve gelirlerin enflasyon oranında artırılmasına ilişkin hüküm memurlar yönünden genel gerekçeye atıfta bulunularak iptal edilmiş, diğerleri yönünden iptal talebi reddedilmiştir.

Geçici maddenin 2/1-a,b,c,d bentleri gereğince 01.01.2007 öncesi ve sonrası aylıkların memurlar açısından hesaplanma şekli ve bu iptal kararı ile çalışanların yeni Yasa'nın yürürlüğüne kadar geçen sürelerin yaşlılık aylıklarında eski kurallara göre, bu günden sonraki sürelerin yeni kurallara hesap edilerek her iki tutar toplamının yaşlılık aylığında esas alınmasına ilişkin düzenleme iptal edilmiştir.

Geçici 4/2 ve 9. fıkralarına ilişkin itiraz değerlendirilmiş ve memurların emekli ikramiyesinin son defa çalıştığı kurumca ödenmesine ilişkin 2. fıkra hükmü ve prime esas üst sınırın olmaması nedeniyle aylıklardaki düşüşün 2 yıl sonra maaşlarda düşüşe neden olması dikkate alınarak, memurlar yönünden iki hüküm de iptal edilmiştir.

Geçici 6. maddenin yedinci fıkrasının (a)

bendine göre hizmet akdi ile çalışanlarda prim ödeme gün sayısı yönünden öngörülen kademeli geçişte, 2007 yılında sigortalı olanlar için 7100 gün prim bildirme koşulu aranırken, izleyen yıllarda sigortalı olanlar için bu sınırın 7100'e her yıl için 100 gün eklenerek bulunacağının belirtilmesi Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır. Sigortalıların 9000 gün prim koşuluna kademeli şekilde geçişinin sağlanması Anayasa'ya uygun bulunarak, iptal talebi reddedilmiştir.

Geçici 9/1.2 ve 3. fıkralarında bağımsız çalışanlar ve memurlar yönünden 08.09.2007 – 01.01.2007 döneminde aylıkların nasıl bağlanacağı ve emeklilikte uygulanacak şartların belirlenmemiş olmasının yaratacağı hukuksal boşluğa ilişkin itirazlar reddedilmiştir. 106. maddenin (2) ve (8) bentleri iptal edildiği için bu fıkraların iptaline gerek kalmadığı gerekçede yer almıştır.

2.2.2. Genel Sağlık Sigortası Hükümlerine İlişkin Gerekçeler

Yasa'nın Genel Sağlık Sigortası bölümünde yer alan ve genel sağlık sigortalılar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin Sosyal Güvenlik Kurumu'na karşılanacak sağlık hizmetlerini düzenleyen 63/1-d ve 2. fıkralarında yer alan diş protez giderlerine yönelik hüküm değerlendirilmiş, Anayasa Mahkemesi bu hükmü memurlar yönünden iptal ederken, diğer sigortalılar yönünden mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde sınırlama getirilmesini yasa koyucunun takdiri-

ne bırakmıştır. Maddenin gerekçesinde yer alan şu ifadelerle Anayasa'ya uygunluk desteklenmektedir: “Anayasa'nın 56. maddesinin üçüncü fıkrasında Devletin herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamakla yükümlü olduğu, son fıkrasında da sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabileceği öngörülmektedir. Ancak bu maddede Devlete verilen görevin Anayasa'nın 65. maddesinde belirtilen mali kaynakların yeterliliği ölçüsü ile sınırlı olduğu kuşkusuzdur. Genel sağlık sigortasının tüm nüfusu kapsamı nedeniyle diş protez giderlerinin karşılanmasında belirli yaş gruplarına ödeme yapılmaması ya da bazılarında belli oranda ödeme yapılması Devletin mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yasa koyucunun takdirindedir.”

Sosyal Güvenlik Kurumu'na verilen sağlık hizmetlerinin türlerini, miktarlarını ve kullanım sürelerini belirleme yetkisi Anayasa'ya uygun bulunmuş ve bu hükme yönelik gerekçede şu görüşlere yer verilmiştir: “63. maddenin ikinci fıkrası ile Kuruma verilen yetki, bir sağlık hizmetinin kapsama alınması ya da alınmamasını saptama değil, sağlık hizmetinin teşhis ve tedavi yöntemleri ile (f) bendinde sayılan sağlık hizmetlerinin türlerini, miktarlarını ve kullanım sürelerini, Sağlık Bakanlığı'nın görüşünü alarak belirlemektir. Sağlık hizmetlerinin çeşitliliği, teşhis ve tedavi yöntemlerindeki bilimsel gelişmeler karşısında bu yöntem-

lerin yasada belirlenmesinin işin niteliğine uygun olmadığı, ayrıca Kurum'un bu belirlemeyi bilimsel komisyonlar kurarak ulusal ve uluslararası tüzel kişilerle iş birliği içinde gerçekleştirebileceği gözetildiğinde kuralın, Anayasa'nın 7. maddesinde belirtilen yetki devrini içermediği sonucuna varılmıştır.”

Yasa'nın 67. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanabilmeleri için sağlık hizmeti sunucusuna başvurdukları tarihten önceki son bir yıl içinde toplam 30 gün genel sağlık sigortası prim ödeme gün sayısının olması şartının yanı sıra sağlık hizmeti sunucusuna başvurdukları tarihte kısa ve uzun vadeli sigorta primleri dahil genel sağlık sigortası prim borçlarının da bulunmaması şartlarına yönelik hükmün iptali Anayasa Mahkemesi'nce reddedilmiştir. Ret gerekçesi de şöyle açıklanmıştır: “Kısa ve uzun vadeli sigorta dalları ve genel sağlık sigortası prim borcu bulunmaması koşulunun arandığı kişilerin ortak özelliği prim sorumluluk ve yükümlülüğünün kendilerinde olmasıdır. Ayrıca Yasa'nın geçici 12. maddesinin son fıkrası gereğince prim borcu olmama koşulunun, 5510 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra tahakkuk edecek prim borçları için uygulanacağı anlaşılmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun amacına uygun olarak hizmet verebilmesi sahip olduğu parasal kaynaklara bağlı olduğun-

dan, temel kaynağı prim olan bu Kurum'da sigortalıların kuralda belirtilen süre kadar prim ödemek suretiyle Kurum ile ilişkilerini devam ettirmelerini ve Kurum'un sağla- yacağı haklardan bu suretle yararlanmalarını öngören böyle bir düzenleme sistemin doğal bir sonucudur”.

Yasa'nın 68. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen katılım paylarının, ayrıca emekli ve malûllük, dul ve yetim aylığı alan sigortalılardan katılım payı alınmasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin iptal talebi memurlar yönünden kabul edilmiş ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. Diğer sigortalılar yönünden ise talep reddedilmiştir. Ret gerekçesi ise şu cümlelerle açıklanmıştır: “Kuraldaki tutarın normalde kişilerin kendilerinin karşılaması gereken sağlık giderlerinin devletçe karşılanması nedeniyle kendilerinden istenilen katkı payı olduğu ve bu yönüyle Anayasa'nın 73. maddesindeki vergi, resim ve harç benzeri mali yükümlülük niteliğinde olmadığı anlaşılmaktadır.” Ayrıca katkı paylarının alınabileceğine ilişkin olarak “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin” Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı Sözleşmesi'nin 10. maddesi ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi örnek verilerek, uluslararası bu iki sözleşmeyi Türkiye'nin de onayladığı vurgulanmaktadır.

Sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularından hizmet alanlardan 73/4. fıkrası gereğince Otelcilik ve öğretim üyesi için fark ücreti-

nin alınmasına ilişkin hükmün iptaline ilişkin başvuruyu Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya aykırı bulmayarak reddetmiştir. Ret gerekçesinde hastaların Kurumun belirlediği fiyat ve sözleşme koşullarına uygun olarak herhangi bir fark ödemediği hizmet satın alabileceği belirtilerek, öğretim üyelerinin sağlık hizmetinden ve özel odalardan yararlanmak istemeleri halinde hastaların fark ücreti ödemeyi kabul etmesi kuralı getirildiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularının isteyebileceği fark ücreti açısından getirilen üst sınır ile bu sınırlamaya uyulmaması halinde sözleşmenin feshedileceğine ilişkin yaptırım hükmünün bulunması nedeniyle düzenlemenin yaşam hakkını ortadan kaldırmadığı gibi, sağlık hizmetinden faydalanmayı engellemediği ve sosyal devlet ilkesinin gereklerine de aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

Yasa'nın 80. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının, TC. Emekli Sandığı iştirakçisi olanların aylık prime esas kazançlarının belirlenmesinde yapılan ödemelerin tümünün brüt tutarlarının göz önünde bulundurulacağını öngören düzenleme genel gerekçede yer aldığı gibi Anayasa'nın 2., 10. ve 128. maddelerine aykırı bulunup, iptal edilerek, yürütme durdurulmuştur.

81. maddenin birinci fıkrasının iptali istenen (c) bendindeki düzenlemeyle, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kısa vadeli sigorta kolları prim oranını, yapılan işin iş kazası

ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre alt ve üst sınırlar arasında belirleme yetkisine yönelik iptal talebi memurlar yönünden kabul edilerek, yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir. Bu hüküm ile diğer sigortalılar yönünden SGK'nın kısa vadeli sigorta kollarının % 1-6.5 arasında prim oranını belirleme yetkisi Anayasa'ya uygun bulunmuştur.

81/1-e fıkrası gereğince yaşlılık aylığı almakta iken 5510 sayılı Yasa'ya tâbi bir işte çalışanlara uygulanacak sosyal güvenlik destek primi oranı kendi hesabına çalışanlar yönünden iptal edilmiş, işçiler yönünden reddedilmiştir. İşçiler yönünden ret gerekçesi şu cümlelerle açıklanmıştır: “Devlet olanakları ölçüsünde, yeterli örgütler kurarak iş bulmayı sağlamak için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Emeklilerin yeniden çalışmaya başladıklarında sosyal güvenlik destek primi alınmasına ilişkin kurallarla bu hakkın bir ölçüde sınırlandırılmasının, özellikle öğrenimlerini tamamlayıp iş arayan gençlere iş bulma amacı dikkate alındığında daha büyük sorunların çözümüne yönelik anayasal gereklere uygun olduğu anlaşılmaktadır”. Bu açıklama ile yapılan düzenlemenin sosyal devlet anlayışına uygun olduğu, makul ve ölçüsüz olmadığı sonucuna varılmıştır.

2.3. İptalin Diğer Kurallara Etkisi

Bir yasanın belirli kurallarının iptali ile diğer kuralların bir kısmının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa,

Anayasa Mahkemesi iptal talebi olmayan hükümleri de iptal yetkisine sahiptir. Bu yetkiden hareketle 5510 Sayılı Yasa'nın iptal edilen fıkra, bend, düzenleme ve bölümler nedeniyle uygulanma imkanı kalmayan bazı maddeleri de iptal edilmiştir.

Sigortalı sayılanlar başlıklı 4. maddenin birinci fıkrasının (c) bendindeki memur tanımına iptaller nedeniyle ihtiyaç kalmadığı düşüncesiyle (c) bendi yürürlükten kaldırılmıştır.

Genel Sağlık Sigortası sayılanları düzenleyen 60. maddesindeki “...ve (c)...” bölümü iptal edilerek, memurlar genel sağlık kapsamının dışına çıkarılmıştır. Yeni kanun'un 105. maddesinin (a) bendinde ki Emekli Sandığı Kanunu'ndaki bazı hükümlerin değiştirilmesine ilişkin düzenlemeler iptal edilmiştir.

Bu kanun kapsamındaki sigortalıların haklarını düzenleyen mevcut yasalarda yer alan bazı hükümlerin iptaline ilişkin 106. maddenin (5), (7), (8), (9), (10), (15) (16), (18), (19), (20) ve (24) numaralı bentleri de iptal edilmiştir.

3. Gerekçeli Kararlar ve Eşitlik

Beş ayrı emeklilik rejiminin hak ve yükümlülüklerinin eşit olmasını gerçekleştirmek amacıyla hazırlanan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi'nce temelde eşitliğe aykırı bulunarak önemli maddelerinin iptal edilmesi “eşitlik” kavramından ne anlaşıl-

ması gerektiği tartışmalarını gündemimize taşımıştır.

Gerekçeli kararda eşitlik ilkesinin amacı “... aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır.” şeklinde açıklanmaktadır. Bu açıklamada yer alan ‘aynı durumda bulunan kişiler’ ibaresine dikkatli bir şekilde yaklaşmak gerekiyor. Acaba devletin koruması altında olan, devletin verdiği iş güvencesine sahip olan ile piyasa şartlarına teslim olarak çalışmak zorunda olanlar ve bağımsız çalışanlar aynı durumda mıdır ? Bir ülkedeki istihdamın yarısı kayıt dışı ise ve bu oran devletin yetkililerince açıkça ifade ediliyorsa kayıt altında çalışan ile kayıt dışında çalışanların durumlarını aynı görmek eşitsizliktir.

Mahkeme'nin gerekçeli kararında eşitliğin mutlak bir eşitlik olmadığı, herkesin her yönden aynı kurallara tabi tutulamayacağı da isabetli bir şekilde ifade edilmiştir.

Ayrıca daha ayrıntıya girilerek “Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir.” açıklamasıyla çalışanların içinde bulundukları şartların dikkate alınması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Ayrıca “Yaptıkları işin özelliği nedeniyle

aynı kurallara bağlı tutulamayanlar için de koşut düzenlemeler getirilerek ekonomik ve mali haklar yönünden eşitlik sağlanabilir”. denilerek, işin özellikleri nedeniyle farklı kurallara tabi olanlar arasında da eşit ekonomik ve mali hakların getirilebileceği ifade edilmektedir.

Hukuksal konumların farklı olmasının da eşitlik üzerinde olumsuz etki yaratmayacağına ilişkin görüş ise şu cümleyle açıklanmaktadır: ‘Çalışma yaşamında kimilerinin hukuksal konumlarından kaynaklanan değişik kurallara bağlı tutulmaları, diğer çalışanlardan ayrıcalıklı duruma getirilmeleri anlamına gelmez.’ Bu açıklamayla pekiştirilen eşitlik anlayışından sapmaya imkan tanıyacak ve önceki açıklamalarla tezat teşkil edecek bir ifadeyle eşitlik anlayışına yeni bir açılım getirilerek, “ Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa’da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.” denilmektedir. İşte bu açıklama ile Anayasa Mahkemesi memurlara yönelik iptallerin temelini oluşturmuştur.

Gerekçeli kararda bir yandan farklı hukuksal şartlara tabi olmanın değişik kurallara bağlı olma hakkını vermediği ifade edilip, daha sonra farklı hukuksal konuma sahip olanların farklı kurallara bağlı olmasının eşitliğe uygun olduğu iddia edilmektedir. Bu ve benzeri çelişkiler maalesef Anayasa Mahkemesi'nin kararını tartışılır kılmıştır. Anayasa'daki eşitlik ilkesinin

amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarda aynı işleme bağlı tutulmasını sağlamak ve yurttaşlara, yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir (Ergin, 2007, 58).

Anayasa Mahkemesi'nin kararını değerlendiren Türk-İş Genel Başkanı Salih Kılıç "Anayasa Mahkemesi'nden, çalışanlar arasındaki ayrımcılığı koruyan kamu görevlilerinden yana bir karar çıkmıştır" (Kılıç, 2006, s.10) açıklamasıyla eşitsizliğin konduğuna dikkatleri çekmiştir.

Bağımlı çalışan işçi ile bağımsız çalışan esnafı aynı kefeye koyan anlayışın memurları ayrı tutması hizmet ilişkileri açısından da tezat teşkil etmektedir. Sosyal hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti'nde sosyal koruma riski yüksek olan kesimlere öncelik vermek, hem sosyal koruma anlayışının hem de Anayasa'nın gereğidir.

4. Gerekçeli Karar ve Memurlar

Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararında iptale ilişkin gerekçeler hazırlanırken gündeme getirilen önemli kavramlardan biri de 'memur' kavramıdır. Memurların statü hukukuna tabi oldukları dile getirilmekte ve diğer çalışanlardan ayrıcalıklı bir konuma sahip oldukları vurgulanmaktadır.

Genel gerekçede yer alan "Anayasa'nın 128. maddesinde Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerek-

tirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilerek, memurlar ve diğer kamu görevlileri maddede sayılan özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulmuştur." açıklamasıyla Anayasa'da yer alan hüküm gündeme getirilmekte ancak Anayasa'daki metinde yer alan 'asli ve sürekli görevler' tanımına hangi memurun girdiğine yönelik bir değerlendirme yapılmamaktadır. Ayrıca memurların yaptıkları görevler bir değerlendirmeye tabi tutulmadan, Anayasa'ya aykırı olan mevcut durumdan hareket edilerek karar verilmektedir. Böyle bir ayrımı yapmadan, kamu personelinin tamamını memur olarak kabul etmek acaba Anayasa'ya aykırılık oluşturmuyor mu ? Devletin, memur adı altında işçi çalıştırdığı dikkate alınmadan, aynı işyerinde kaloriferci olarak çalışanlardan birinin işçi diğerinin memur olduğu gerçeği göz önünde tutulmadan, memurların tamamının asli ve sürekli işleri yapıyormuş gibi kabul edilmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu Personel Rejimi'nin içinde bulunduğu sorunları gidermek için yeniden yapılandırma ihtiyacına yönelik çalışmaların hızlandığı bir dönemde, 42 yıl önce kabul edilmiş yasal düzenlemeye dayalı mevcut sistemin içinde bulunduğu sorunlar bir tara-

fa bırakılarak, mevcut yapı şu cümlelerle övülmektedir: “Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten Devlet memurlarının hukuki rejimi çağdaş personel hukukuna uygun olarak sınıflandırma, kariyer ve liyakat esaslarına dayanmaktadır”.

Gereğeli Karar’da memurların şartlarının devlet tarafından idare hukuku esaslarına göre belirlendiği ve toplu görüşmeler sonucunda belirlenen şartların kabulünün dahi Bakanlar Kurulu’nun takdirinde olduğu açıklanmaktadır. Ayrıca memurlara yönelik grev yasağı bulunduğu ilişkin Anayasa hükmü örnek gösterilerek, memurların statüsündeki farklılık dile getirilmeye çalışılmaktadır. Ancak çalışanlar arasındaki yakınlaşmayı ve statü hukukundan sözleşme ilişkisine doğru yaşanan gelişimin görmezden gelinmesi bu değerlendirmeleri tartışılır kılmıştır. Usulüne göre onaylanan uluslararası sözleşmelerin kanun hükmünde olduğu ve Anayasa’ya aykırılığın iddia edilemeyeceği dikkate alındığında ILO’nun 87, 98 ve 151 nolu sözleşmeleri ve Avrupa Birliği mevzuatı gereğince memurların toplu sözleşme hakkının olduğu dikkate alındığında sözleşme ilişkisinin giderek ön plana çıktığı görülmektedir. Hakların sınırlandırılmasında ILO sözleşmelerine atfı yapılan gereğeli kararda hakların genişletilmesinde uluslararası sözleşmelerin gündeme getirilmemesi dikkat çekicidir. ILO sözleşmelerine göre 65 yaş sınırının konulabileceği, Avrupa sosyal Güvenlik Sözleşmesi

ve 102 sayılı ILO sözleşmesi gereğince katkı payının alınabileceği zikredilerek, gerekçe oluşturulmakta, ancak Türkiye’nin uyum zorunda olduğu uluslararası sözleşmeler gereğince memurların statüsündeki değişikliğe değinilmemektedir.

Anayasa Mahkemesi’nce verilen karar ile memurlar ve diğer kamu görevlileri için devletin özel ve imtiyazlı bir sosyal güvenlik sağlaması gerektiği görüşü desteklenmiştir (Arıcı, 2007,s.24). Devletin asli ve sürekli görevlerini yerine getirenlere yönelik bazı ayrıcalıkların tanınmasının ihtiyaç olduğu düşüncesini kabul etmek mümkün iken böyle bir ayrıma girmeden, sırf memur statüsüne sahip oldukları için tüm memurları aynı statüdeymiş gibi kabul edip, koruma güdüsüyle gerekçe oluşturulması, kesimler arasındaki farklı norm ve standartların sürdürülmesi anlamına gelecektir.

5. Alternatif Arayışlar

Sosyal Güvenlik Reformu’nun temel amacı dengeli ve sağlıklı bir toplumsal yapıya ulaşmak mı ? Yoksa Sosyal güvenlik harcamalarını kara bir delik olarak görüp, bundan kurutulmak mı ? Bu sorulara samimi olarak verilecek cevap alternatif arayışları şekillendirecektir.

Sosyal Güvenlik Reformu’na yönelik hazırlanan tasarımı değerlendiren Güzel, yeni modeli şu cümlelerle tarif etmiştir: “Yürürlüğe konulmak istenen sosyal güvenlik modeli, özde Dünya Bankası’nın desteğiyle IMF’nin etki çemberine aldığı gelişmekte

olan ülkelere empoze etmek istediği bir modeldir (Güzel, 2006, s.172).” Tasarıyı değerlendiren Okur ise " Tek çatı iddiası çok sayıdaki özel düzenlemeler nedeniyle havada kalmıştır " açıklamasıyla tasarı aşamasında iken dahi tek çatının oluşturulamadığı tespitinde bulunmuştur (Okur, 2006, s.140).

Reformun temel amacı sürdürülebilir görünmeyen çok çatılı güvenlik ve sağlık hizmetlerini birleştirerek, hak ve yükümlülüklerde paralellik sağlamak ise çatının ve eşitliğin korunması gerekmektedir. İptal kararından sonra yapılan tartışmalara bakılır ise memurların bu sistemden çıkarılıp, Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesini ortadan kaldırma eğiliminin olduğu görülmektedir.

Gerekçeli karar açıklanmadan yapılan tartışmalarda farklı yasa ile memurların haklarının düzenlenmesi halinde sorunun çözüleceği gibi bir bakış açısı mevcut idi, ancak gerekçeli karar iyi incelendiğinde anlaşılmaktadır ki Anayasa Mahkemesi farklı yasa veya aynı yasa ile düzenlemeyi yasa koyucunun takdirine bırakmıştır. Gerekçeli kararda yer alan “aynı hukuksal konumda bulunmayanların bu özelliklerini ve farklılıklarını yansıtmak koşuluyla aynı veya başka bir yasa içinde yapılması hususu kuşkusuz yasa koyucunun takdiri içindedir.” açıklamasıyla ayrı hukuksal konumda olanların aynı yasa içinde bulunmalarının hukuken mümkün olduğu ifade edilmektedir. Yine 4447 sayılı Yasa ile yapılan değişik-

likle memur ve işçiler için geçerli olan 58 – 60 yaş sınırı aynı yasada düzenlenmiş olmasına karşılık Anayasa Mahkemesi iptal etmemiştir. Hem paralel düzenleme hem de aynı yasa altında düzenleme yapılmasına karşılık 4447 sayılı yasa’nın iptal edilmesi, 5510 sayılı yasa’ya yönelik iptalin farklı gerekçelere dayandığı düşüncesini doğurmaktadır. Özellikle üst düzey memurların ek göstergeden elde ettikleri kazanımlarının azaltılmasına yönelik yeni düzenlemeler başta olmak üzere mevcut hakların geriye gidişini durdurma düşüncesinin ön plana çıktığını düşünmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Söz konusu yasanın amacına ulaşabilmesi için norm ve standart birliğini ortadan kaldıracak müdahalelere girilmemesi gerektiği görüşünü Alper şöyle ifade etmektedir: " Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararında yer alan gerekçeleri ortadan kaldıracak düzenlemeler yapılmalı, ancak bu düzenlemeler yapılırken, bütün çalışanların aynı sosyal sigorta mevzuatına tabi olmalarını sağlayacak çözüm yolları üzerinde ısrarlı olmalı ve çaba gösterilmelidir. Her hangi bir çalışan grubunu, diğer çalışan gruplarından ayırarak, farklı bir rejimde ‘ayrıcılık statüde’ devam ettirmeye yönelik çözümler, geniş toplum kesimlerinin ‘sosyal adalet’ duygusunu zedeleyecek sonuçlar doğuracaktır (Alper, 2007, s.15).

Ülkemizin ihtiyaç duyduğu, yeni problemler ortaya çıkarmayacak düzenlemeler

yapılmak isteniyor ise sosyal güvenlik reformunun bütün boyutlarının dikkate alınarak hazırlanması gerekmektedir. Bu çerçeveden hareket edilmesi halinde başta Anayasa'nın 60. ve 128. maddeleri olmak üzere, personel rejimi değişikliği, primli rejim (sosyal sigorta), primsiz rejim (sosyal yardım ve hizmetler), Genel Sağlık Sigortası ve Sosyal Güvenlik Kurumu dengesinin oluşturulması gerekir. Kamu personel rejimine ve primsiz rejime yönelik hazırlıkların olduğu bilinmektedir. Bu hazırlıklara hız kazandırılarak, Anayasa'da ihtiyaç duyulan değişiklikler de ihmal edilmeden reform kavramına uygun olarak köklü bir değişiklik gerçekleştirilmelidir. Aksi takdirde reform yerine sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan faturanın işçilere ve bağımsız çalışanlara kesildiği bir sonuç ile karşılaşılması ihtimali yüksektir. Çünkü mevcut yasal zeminin dışına memurların çıkarılması, farklı uygulamaların devam edeceği anlamına gelecektir. Böyle bir düzenleme yapma girişiminde bulunulduğu takdirde, her kesim sorumluluk yükleniyor düşüncesiyle ortaya konulmayan tepkilere de zemin hazırlanmış olacaktır.

Türkiye'nin tarihine bakıldığında sorunlara yönelik bütüncül bakış açılarının ortaya konulamadığı, sorunların peşinden sürüklenen düzenlemelerin esas olduğu, uzun vade yerine kısa vadeli arayışların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu davranış biçimi, her yasal düzenlemenin hemen ardında iptaller, değişiklik ve yeni yasa düzenleme ih-

tiyaçlarını ortaya çıkmaktadır. Göçebe toplumların özelliği olan ve sık kullanılan **“Göç yolda düzülür”** anlayışından kurtularak, yola çıkmadan her türlü ihtimali dikkate alarak, hazırlık yapmak temel ihtiyaçtır.

Sonuç

Sosyal güvenliği, sosyal ihtiyaçlardan ve istihdam politikalarından soyutlayarak değerlendirmek ve sorunlara çözüm aramak yeni sorunlara davetiye çıkarma anlamına gelir. Sosyal politika ihtiyacına mevcut hukuki çerçeve içinde çözüm aramak ise problemleri geleceğe taşımaktır.

Ülkemizin sosyal güvenlik reformu gibi bir köklü değişikliğe ihtiyacı var ise bu ihtiyacı karşılayacak hukuki zemini oluşturmak birinci öncelik olmalı, çalışma hayatında kimilerinin farklı hukuksal konuma sahip olmaları, diğer çalışanlardan ayrıcalıklı duruma getirilmeleri anlamına gelmemelidir.

Gerekçeler incelendiğinde Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının asıl amacının memurların kazanılmış hak kayıplarını gidermeye yönelik olduğu açıktır. Memurlar, genel sağlık sisteminin dışında tutularak, sağlıkta da ayrımcılığın devamı istenmektedir. Bu bakış açısı da reformun ortak norm ve standart birliğine aykırıdır.

Kamu görevlisinin çalışırken taşıdığı hukuksal statünün emekli olduktan sonra da aynen devam etmesini istemek emeklilik

statüsü ile bağdaşır bir düşünce değildir. İşçilerin, Bağ-Kur'lunun hak kayıplarını ekonomik yetersizliğinin sonucu kabul edip, memurun hak kaybını önlemek çifte standarttır. Böylesine adaletsiz bir sistemin var olması ve sürdürülmesi telafisi mümkün olmayan sosyal sorunlara yol açar.

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğünün 01.01.2008 tarihine kadar durdurulması ilgili taraflara tekrar düşünme ve gerekli düzeltmeleri yapma fırsatını vermiştir. Ancak bu fırsat iyi değerlendirilmediği takdirde başlanılan yere dönme ihtimali mevcuttur. Bu konuda bir olumsuzluk ile karşılaşmak için erteleme süresini aşmadan gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Tekrar bir erteleme söz konusu olur ise kanunun yürürlü-

ğe sokulması zorlaşacaktır. Kanuna ilişkin düzenlemeler yapılırken tarafların uzlaştığı hususlara ağırlık vermek önem arz etmektedir. Anayasa Mahkemesi'nce uygun bulunan maddeler de dahil olmak üzere bütüncül bir bakışla kanunda düzeltmeler yapılmalıdır. Kanun'un getireceği düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılığının söz konusu olduğu durumlarda Anayasa'ya yönelik değişiklikler de dikkate alınmalıdır.

Kalıcı çözümler ortaya konulmak isteniyorsa, kısa vadeli hedefler yerine uzun vadeli hedeflere kilitlenilmeli ve reform kavramına uygun olarak, yapılacak değişikliklerde; Anayasa, yasa, kurumsal örgütlenme, uygulama ve sistemin sürdürülebilirliği esas alınarak sosyal güvenlik sistemi yenilenmelidir.



KAYNAKÇA

Akın, Levent (2006), Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının Kişiler Açısından Kapsamında Yeni Gelişmeler, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sempozyumu, Çalışma ve Toplum Özel Sayısı, 2006/1, İstanbul.

Alper, Yusuf (2007), İptal, Bir Fırsata Dönüştürülmelidir, Çimento İşveren Dergisi, Sayı:2, Cilt:21, Mart, Ankara.

Arıcı, Kadir (2007), Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Yönünden Anayasaya Aykırılığı Sorunu, TİSK AKADEMİ, Cilt:2, Sayı:3, Ankara.

Ergin, Hediye (2007), İptalle Gelen Sorun: Reformdan Geriye Ne Kaldı? Anayasa Mahkemesi'nin 15.12.2006 tarihli Kararına

İlişkin Bir Değerlendirme, TİSK AKADEMİ, Cilt:2, Sayı:3, Ankara.

Güzel, Ali (2006), Yasa Tasarısının Genel Değerlendirilmesi, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sempozyumu, Çalışma ve Toplum Özel Sayısı, 2006/1, İstanbul.

Kılıç, Salih (2006), Norm ve Standart Birliği Çöktü, Sosyal Güvenlikte Kaos, Türk-İş Dergisi, Sayı:374, Aralık 2006, Ankara.

Okur, Ali Rıza (2006), Sosyal Güvenlik Reformu: Uzun Dönemli Sigorta Dalları, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sempozyumu, Çalışma ve Toplum Özel Sayısı, 2006/1, İstanbul.

ÖZET

Örgütlerde Üretkenlik Karşıtı İş Davranışları: Belirleyicileri ve Önlenmesi

Son yıllarda, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının doğası, nedenleri ve etkilerine odaklanan çalışmalarda bir artış gözlenmekte ve bu tür davranışların kuramsal açıklamaları da giderek çoğalmaktadır. Üretkenlik karşıtı iş davranışları, olumsuz davranışlar literatüründe ele alınmakta ve örgütün verimliliği açısından önemli bir sorun alanı olarak değerlendirilmektedir. Bu tür davranışlar nedeniyle uğranılan zararların ekonomik boyutu yanında, kaybedilen zamanın da önemi vurgulanmaktadır. Bu çalışmada, üretkenlik karşıtı iş davranışları, ilgili literatürdeki yeri, tanımlanması, boyutları, belirleyicileri ve belli başlı kuramsal yaklaşımlar çerçevesinde ele alınarak, bu tür davranışları önlemeye yönelik çeşitli önerilerle desteklenmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Üretkenlik Karşıtı İş Davranışları, Kişisel Belirleyiciler, Durumsal Belirleyiciler*

ABSTRACT

Counterproductive Work Behaviors in Organizations: Antecedents and Prevention

Last years, it is observed that there is an increase in studies that focused on the nature, causes and effects of counterproductive work behaviors and theoretical explanations of these behaviors are increased as well. Counterproductive work behaviors are considered in the bad behaviors literature and it is evaluated as an important problem in terms of organizational productivity. Besides the economic dimensions resulted from these behaviors and the importance of the lost time because of these behaviors is emphasized. In this study, counterproductive work behaviors is examined in terms of its place in the literature, definition of term, dimensions, antecedents and main theoretical approaches. Finally, some suggestions about the preventing the counterproductive behaviors are explained.

Keywords: *Counterproductive Work Behaviors, Personal Antecedents, Situational Antecedents*

Örgütlerde Üretkenlik Karşıtı İş Davranışları: Belirleyicileri ve Önlenmesi



Arş Gör. Dr. H. Şebnem SEÇER*

Arş Gör. Dr. Barış SEÇER**

GİRİŞ
Örgütler için maliyet ve zaman kaybına neden olan üretkenlik karşıtı iş davranışları çok sayıda araştırma-ya konu olmaktadır. Genel olarak olumsuz iş davranışları, birçok farklı kavram altında incelenmekte ve konu belli sınırlar içinde ele alınmaktadır. Üretkenlik karşıtı iş davranışları ise, birçok olumsuz davranış kapsayan ve nedenlerini ortaya koyan bir yaklaşımdır. Çalışmanın ilk kısmında, olumsuz davranışlar literatürü kısaca incelenecektir. Daha sonra üretkenlik karşıtı iş davranışları tanımlanarak, belirleyicileri açıklanacak-

tır. Bu noktada, belirleyiciler kişisel ve dumsal etmenler olarak ayrılarak incelenecektir. Böylece bu davranışların sadece işçilerden kaynaklanmadığına dikkat çekilmesi amaçlanmaktadır. Son olarak, bu davranışların önlenmesi ile ilgili çeşitli görüşler değerlendirilecektir.

Kuramsal Açıdan Olumsuz Davranışlar

İşyerinde olumsuz davranışlar, işletmele-re önemli zararlar vermesi nedeniyle son yıllarda üzerinde sıklıkla durulan bir konu haline gelmiştir. İşverenler, artık sadece düşük performans gösteren işçilerin yanı sıra, işçilerin olumsuz davranışlarıyla da başa çıkmaya çalışmaktadır. Araştırmalar, ABD'de işçilerin % 75'inin işyerlerinden en azından bir kez hırsızlık yaptığını göstermektedir. Amerikan Yönetim Derneği'nin araştırmasına katılan işletmelerin % 20'si işyerinde şiddet yaşadıklarını ve 500 insan

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
sebnem.secer@deu.edu.tr

** Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
barissecer@gmail.com

kaynakları yöneticisinden % 33'ü, işyerinde şiddet içerikli tehdit aldığını belirtmektedir. Bu davranışlar, olumsuz davranışların sadece bir kısmını oluşturmaktadır. İşe geç gelme, rüşvet, üretime zarar verme gibi davranışların yaygınlığı ise tam anlamıyla bilinmemektedir. Bu tür davranışların işletmelere verdiği zarar, 1992 yılında yasal maliyetler ve azalan verimlilik şeklinde alındığında 4.2 milyar dolar olarak hesaplanmaktadır. Ayrıca diğer maliyetler ise, sigorta kayıpları, işletme ününün zarar görmesi, halkla ilişkiler maliyetlerinin artması, işçilere ödenen tazminatlar ve işten ayrılmaların artması olarak gösterilmektedir¹.

İşyerinde olumsuz davranışlar, çalışma psikolojisi, örgütsel davranış ve eğitim literatürlerinde ele alınmaktadır. Bu nedenle, olumsuz davranışlar değişik bakış açıları ile farklı kavramlar altında değerlendirilmektedir. Psikoloji literatürü, olumsuz davranışları bireysel farklılıklar açısından ele alarak örgütsel suç, çalışan sapkınlığı, üretim ve mülkiyete yönelik sapkınlık gibi kavramlar ile araştırmaktadır. Örgütsel davranış literatüründe ise, örgütsel ve dursal etmenlere daha fazla odaklanılmaktadır. Buna göre, kullanılan kavramlar işyeri sapkınlığı, asosyal davranış, istenmeyen örgütsel davranış, saldırganlık, misilleme davranışları ve itaatsizlik olarak sayılabilir. Son olarak eğitim literatürü, özellikle yüksek öğretim alanında akademik bütünleşme ve akademik dürüstlük açısından olumsuz davranışları incelemiştir². Literatürde de-

nilen olumsuz davranışların çeşitliliği ve buna ilişkin farklı kavramlaştırmalar, konunun çok boyutluluğuna işaret etmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, işyerinde saldırganlık, istenmeyen örgütsel davranışlar, işyeri/çalışan sapkınlığı, asosyal davranışlar ve üretkenlik karşıtı iş davranışları, literatürde ele alınan başlıca olgulardır. Bu olgulardan bazıları birbirleri içine geçmiş özellik göstermektedir. Üretkenlik karşıtı iş davranışlarının, nedenleri ile sonuçları en fazla araştırılan ve birçok olguyu bir arada ele alan genel bir çatı oluşturduğu gözlenmektedir. Burada, öne çıkan temel kavramlar ele alınarak, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının sınırları daha belirgin bir şekilde açıklanacaktır.

Olumsuz davranışlar literatüründe, işyerinde saldırganlık olgusu ilk kavramlaştırmalardan biri olarak görülmektedir. İşyerinde saldırganlık, bireyin kasıtlı olarak, mevcut veya eski çalışma arkadaşları ile işverene açık veya gizli davranışlar ile zarar vermesi olarak tanımlanmaktadır³. Bir örgüt

1 Appelbaum Steven H., Deguire Kyle J., Lay Mathieu, (2005), "The Relationship of Ethical Climate to Deviant Workplace Behaviour", *Corporate Governance*. Vol:5(4), s.46.

2 Hakstian A. Ralph, Farrell Seonaid, Tweed Roger G., (2002), "The Assessment of Counterproductive Tendencies by Means of the California Psychological Inventory", *International Journal of Selection and Assessment*. Vol:10(1/2), s.58-59.

3 Brown Theresa J., Sumner Kenneth E., (2006), "Perceptions and Punishments of Workplace Aggression: The Role of Aggression Content, Context, and Perceiver Variables", *Journal of Applied Social Psychology*. Vol:36(10), s.2511.

bağlamında diğerlerine zarar verme, gizli ve göze çarpmayan eylemlerden, açıkça meydana okuma, mala zarar verme ve doğrudan fiziksel saldırıya kadar çeşitlilik göstermektedir. İşyerinde saldırganlığa, doğrudan fiziksel saldırı (yumruklama veya itme), doğrudan psikolojik zarar verme (sözlü hakaret, mağduru görmezden gelme) ve dolaylı zarar verme (mağdurun eşyalarına zarar verme veya mağdur hakkında dedikodu yayma) dahildir⁴. İşyerinde saldırganlık olgusu, açıklamalardan anlaşıldığı üzere sadece fiziksel ve psikolojik zarar ile ilgilidir.

Vardi ve Wiener, istenmeyen örgütsel davranış, örgütün bir üyesinin, örgütün normlarına ve beklentilerine ve/veya temel sosyal değerlerine ve kurallara uygun işleyişine karşı koyan ve zarar veren kasıtlı bir eylem olarak tanımlamaktadır. Vardi ve Wiener, kasıt durumuna göre istenmeyen örgütsel davranış sınıflandırması yapmıştır. Buna göre, üç tür istenmeyen davranış olduğunu belirtmektedirler: (a) kendine fayda sağlama amaçlı istenmeyen davranış, (b) örgüte fayda sağlamayı amaçlayan istenmeyen davranış ve (c) zarar verme amaçlı istenmeyen davranış. Kasıtlı olmayan davranışlar veya hata, yanlışlık ve farkında olmaktan ihmal içerir iş ilgili davranışlar, istenmeyen örgütsel davranış sayılmamaktadır⁵. İstenmeyen örgütsel davranış yaklaşımı, örgüt üyelerinin fayda sağlamaya yönelik davranışını dikkate almaktadır.

Sapkınlık daha sosyolojik nitelikli bir

kavram olarak, arkadaşlık grupları, evli çiftler, çalışma grupları ve genel toplulukları kapsayan kişilerarası sistemler bağlamında beklentileri karşılama başarısızlığı olarak ifade edilmektedir⁶. Sapkınlık olgusunu çalışma yaşamında ele alan Bennett ve Robinson, işyeri/çalışan sapkınlığı kavramını kullanmaktadır. Buna göre sapkınlık, önemli örgütsel normlara zarar veren ve böylece örgüt ve üyelerinin iyilik halini tehdit eden gönüllü davranış olarak açıklanmaktadır⁷. Hollinger ve Clark, çalışan sapkın davranışını örgütün formel kurallarını ihlal eden davranışlar olarak ele almaktadır. Ayrıca işyerinde sapkın davranış, örgütün kaynaklarına zarar verme anlamına gelen mülkiyete karşı sapkın davranış ile niteliksel ve niceliksel üretim standartlarına uymama anlamına gelen üretime karşı sapkın davranış olarak ayırmaktadırlar⁸.

Tınar sapkınlığı, çalışma yaşamında normal dışı davranışlar olarak ele alarak, çalı-

4 Dupre Kathryn E., Barling Julian, (2003), "Workplace Aggression", (içinde) Eds. Abraham Sagie, Shmuel Stashevsky, Meni Koslowsky, Misbehaviour and Dysfunctional Attitudes in Organizations. Palgrave, s.14.

5 Vardi Yoav, Wiener Yoash, (1996), "Misbehavior in Organizations: A Motivational Framework", Organization Science. Vol:7(2), s.153-155.

6 Howard B. Kaplan, Glen C. Tolle, (2006) The Cycle of Deviant Behavior: Investigating Intergenerational Parallelism. Springer, s.6.

7 Bennett Rebecca J., Robinson Sandra L., (2000), "Development of a Measure of Workplace Deviance", Journal of Applied Psychology. Vol:85(3), s.349.

8 Holinger Richard, Clark John, (1982), "Employee deviance: A Response to the Perceived Quality of the Work Experience", Work and Occupations. Vol:9(1), s.98.

şanların işyerinde ve iş dünyasındaki geçerli kurallar, etik değerler ve işyerine özgü kurumsal kültür normları içinde kalan davranış biçimlerini “normal”, bunun dışında kalanları ise “normal dışı” davranışlar olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda, yolsuzluk ve rüşvet, kayıtdışı çalışma ve çalıştırma ile işyerinde alkol tüketimi normal dışı davranışlar olarak açıklanmaktadır⁹. Tınar’ın yaklaşımı, işverenleri de dikkate alması ve dolayısıyla daha geniş bir bakış açısı önermesiyle dikkat çekmektedir. Gerçekten işyerinde olumsuz davranışların bir kısmı işverenler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca normal dışı davranışların, sadece örgütsel normlara değil, genel olarak çalışma yaşamındaki normlara zarar verme şeklinde ele alınması, yeni araştırma alanlarına işaret etmektedir.

Olumsuz iş davranışları literatüründe değinilen bir diğer olgu, asosyal davranışlardır. Genel olarak asosyal davranışlar, diğer kişilerin iyilik hali için endişe ve his eksikliği ile açıklanmaktadır. Toplumun düzgün işlemesi ve başarılı sosyal etkileşim için bireylerin asosyal davranışlardan kaçınmaları gereklidir¹⁰. Giacalone ve Greenberg, asosyal davranışlar kavramıyla, örgüte, çalışanlarına veya hissedarlarına zarar veren veya zarar verme eğiliminde olan herhangi bir davranışı ifade etmektedir. Bu davranışlara, kundakçılık, rüşvet, casusluk ve gizliliğin ihlal edilmesi örnek verilmektedir¹¹. Örgütlerde asosyal davranış, diğerlerine yardım etmeyi ve/veya olumlu sonuçlar almayı

amaçlayan pro-sosyal davranışın kuramsal karşısı olarak değerlendirilmektedir¹².

Yukarıda açıklanan olumsuz davranış türleri, birçok açıdan birbirleri ile benzer yönler taşımaktadır. Ancak her davranış türü diğerleri ile ilişkili olmakla birlikte, kendi başına farklı bir literatürde ele alınmaktadır. Olumsuz davranış literatürü içinde, nedenleri ve sonuçları birçok çalışma ile ele alınan üretkenlik karşısı iş davranışları ayrı bir yer tutmaktadır. Gerçekten, genel olarak olumsuz davranışlar literatürü içinde sayılan davranışların çoğunu kapsayan, üretkenlik karşısı iş davranışları olgusu, bu tür davranışların nedenlerini de belirleyebilecek bir potansiyele sahip görünmektedir.

Üretkenlik Karşısı İş Davranışları

Tanım

Üretkenlik karşısı iş davranışları, örgüte ve üyelerine zarar vermeye yöneliktir. Bu davranışlar, saldırganlık ve hırsızlık gibi açık eylemler ile talimatlara kasten uymama veya işi düzgün yapmama gibi pasif eylemleri kapsamaktadır. Üretkenlik karşısı iş davranışları, saldırganlık, asosyal davranış,

⁹ Tınar Mustafa Yaşar, (1996) *Çalışma Psikolojisi*. Necdet Bükey A.Ş., İzmir, s.84-85.

¹⁰ Clarke David, (2003) *Pro-social and Anti-social Behavior*. Routledge, s.7.

¹¹ Giacalone Robert A., Greenberg Jerald, (1997) *Antisocial Behavior in Organizations*. Sage Publications, , s.vii.

¹² Griffin Ricky W., Lopez Yvette P., (2005), “Bad Behavior in Organizations: A Review and Typology for Future Research”, *Journal of Management*. Vol:31(6), s.991.

suç işleme, sapkınlık, misilleme, intikam ve psikolojik tacizi kapsayan birkaç şekilde kavramlaştırılmaktadır. Temel düşünce, bu davranışların örgütün işlevlerini veya mülkiyetini doğrudan etkileyerek ya da işçileri inciterek, etkinliklerini azaltarak zarar vermesidir¹³.

Sackett ve DeVore üretkenlik karşıtı iş davranışlarını, bir örgüt üyesi tarafından örgütün meşru çıkarlarına karşı herhangi bir kasıtlı davranış olarak tanımlamaktadır. Ayrıca, üç noktaya dikkat çekmektedir. İlk olarak, üretkenlik karşıtı iş davranışı ile üretkenlik-karşıtlığının sonuçları ayrılmalıdır. Buna göre, her üretkenlik karşıtı iş davranışı zarar ile sonuçlanmamaktadır. Örneğin, güvenlik kuralları her ihlal edildiğinde, bir zarar ortaya çıkmayabilmektedir. Dolayısıyla üretkenlik karşıtı iş davranışlarını belirlemede, davranışlar sonucunda ortaya çıkan zarar değil, bizzat davranışın kendisi etkili olmaktadır. Diğer bir deyişle, sonucundan bir zararın ortaya çıkmamış olması, davranışı üretkenlik karşıtı olarak nitelemeyi engellememektedir. Bu durum, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının, iş performansının bir parçası olarak görülmesi düşüncesi ile de paralellik göstermektedir. Gerçekten de, günümüzde bu davranışlar genel olarak iş performansının değerlendirildiği unsurlar arasında yer alan kişisel disiplini sürdürme prensibi altında yer almaktadır¹⁴. Bu yüzden, salt kişisel disiplinin sürdürülmemeyerek, olumsuz ve zarar verici davranışlara girişilmesi bile, sonucu ne olursa olsun, üretken-

lik karşıtı davranış olarak değerlendirilmektedir.

İkinci olarak, bu davranışlar yasadışı, ahlaka aykırı ve sapkın davranışlar gibi birbirleri ile kesişen özellik göstermektedir. Yasadışı davranış, yargılama hakkı ile ilişkili olarak hukuk sistemi çerçevesinde, ahlaka aykırı davranış din gibi belirli bir değer sistemi içinde ve sapkın davranışlar bir normdan sapma olarak toplumsal boyutta değerlendirilmektedir. Ancak, bu üç davranışta birşeyleri yanlış yapma anlamı taşımaktadır. Üçüncü nokta, davranıştaki kasıt durumudur. Bir eylemin ve bir sonucun kasıtlı olup olmadığı önemli bir ayrımdır. Kasıtlı davranışı açıklamak için kaza örneğinden faydalanılabilir. Buna göre, tüm güvenlik düzenlemelerine uyulmasına rağmen, kayıp düşme sonucu yaralanma, üretkenlik karşıtı iş davranışı kapsamında değildir. Diğer yandan, bir işçinin güvenlik prosedürlerine uymaması sonucu yaşanan bir kaza kasıtlı yani üretkenlik karşıtı iş davranışı olarak değerlendirilmelidir. Ancak ortaya çıkan istenmeyen sonuç üretkenlik karşıtı davranış

¹³ Fox Suzy, Spector Paul E., Miles Don, (2001), "Counterproductive Work Behavior in Response to Job Stressors and Organizational Justice: Some Mediator and Moderator Tests for Autonomy and Emotions", *Journal of Vocational Behavior*. Vol:59, s.292.

¹⁴ Sackett Paul R., DeVore Cynthia J., (2005), "Counterproductive Behaviors at Work", (içinde), *Handbook of Industrial, Work and Organizational Psychology. Volume 1*, Eds. Neil Anderson, Deniz S. Ones, Handan Kepir Sinangil, Chockalingam Viswesvaran, Sage Publications, s.159.

olgusu içinde değerlendirilmemektedir¹⁵. Daha önce değinildiği gibi sonuçtan ziyade davranış önemlidir.

Marcus ve Schuler, üretkenlik karşıtı iş davranışlarını tanımlarken yukarıda sayılan noktalara ek olarak, davranışın meşru çıkarlara karşı gelirken, sebep olacağı diğer olumlu yararlar nedeniyle gözardı edilememesi noktasına işaret etmektedir. Diğer bir deyişle, üretkenlik-karşıtı iş davranışı olarak nitelendirilen eylemden yarar sağlayan hiçbir kesim bulunmamalıdır. Örneğin cinsel taciz buna maruz kalan kişilerin çıkarlarına doğrudan bir saldırıdır, fakat diğer kişilerin bundan sağlayacakları bir fayda yoktur. Buna karşılık, bir yöneticinin yeni bir piyasaya girme kararı, örgütün bir kısmı için zarar verici olmakla birlikte, örgütün geneli açısından muhtemel faydalara neden olabilecektir¹⁶. Dolayısıyla bir davranışın üretkenlik karşıtı iş davranışı olarak nitelendirilmesinde, bu davranışı sergileyen kişi dışında hiç kimseye bir yarar sağlamaması önemli bir noktadır.

Üretkenlik karşıtı iş davranışları, yukarıdaki tanımdan anlaşılacağı gibi örgüt boyutu ile ele alınmaktadır. Ancak örgütsel bakışı, bazı durumlarda sınırlamak gereklidir. Çünkü bazı davranışlar, örgütün çıkarlarına karşı olmasına karşın, yasadışı, ahlak dışı veya sapkın olarak görülen davranışları beraberinde getiren yanlış yapma anlamı taşımamaktadır (örneğin bir çalışanın daha iyi kariyer gelişimi için işten ayrılması gibi).

Ayrıca, bir örgütün çalışanlarından fazladan ödeme yapılmaksızın günde 14 saat çalışmasını istemesine karşın, çalışanın bunu yapmaması yanlış yapma anlamı taşımamaktadır. Üretkenlik karşıtı iş davranışları tanımında bu nedenle meşru çıkarlara karşı gelme vurgulanmaktadır¹⁷. Son olarak, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının kavramlaştırılmasında işveren bakış açısının daha belirleyici olduğu belirtilmelidir¹⁸.

Boyutları ve Sınıflandırılması

Üretkenlik karşıtı iş davranışları ile ilgili çalışmaların çoğunda, olgu tek veya iki boyutta değerlendirilmektedir. Bu durum, belirli davranış biçimleri ile muhtemel nedenleri arasındaki ilişkilerin ortaya koyulmasına neden olmaktadır. Bu çalışmalarda, araştırmacılar davranışları örgütü veya kişileri hedeflemesi boyutuyla incelemektedir. Sonuç olarak, dedikodu yayma ve çalışma arkadaşlarından hırsızlık yapma veya işe geç gelme ve işletmeye zarar verme gibi farklı davranışlar tek bir ölçek altında birleştirilmektedir. Az sayıda araştırmacı,

¹⁵ Sackett, De Vore, 2005, s.146.

¹⁶ Marcus Bernd, Schuler Heinz, (2004), "Antecedents of Counterproductive Behavior at Work: A General Perspective", *Journal of Applied Psychology*. Vol:89(4), s.648.

¹⁷ Sackett Paul R., (2002), "The Structure of Counterproductive Work Behaviors: Dimensionality and Relationships With Facets of Job Performance", *International Journal of Selection and Assessment*. Vol:10(1/2), s.5.

¹⁸ Vardi Yoav, Weitz Ely, (2003) *Misbehavior in Organizations, Theory, Research and Management*. Lawrence Erlbaum Associates, s.25.

üretkenlik karşıtı iş davranışlarını daha fazla kategoriye ayırmışken, bazıları da tek bir davranış biçimine odaklanmaktadır¹⁹.

Ancak üretkenlik karşıtı iş davranışlarının listesi oldukça uzun bulunmaktadır. Bu davranışlara, işe devamsızlık, kabadayılık, rüşvet, disiplin sorunları, uyuşturucu madde ve alkol kullanımı, sabotaj, cinsel taciz, gecikme, hırsızlık, beyaz yakalı suçları ve şiddet örnek verilebilir²⁰. Gruys literatürde, 87 değişik üretkenlik karşıtı davranış olduğunu belirterek, bunları 11 kategori altında toplamıştır. Bu kategoriler şöyledir²¹:

1. Hırsızlık ve benzer davranışlar (nakit para veya eşya çalma; mal ve hizmeti hediye etme; işçi indirim hakkının kötü kullanılması).

2. Mala zarar verme (zarar verme; üretimi sabote etme).

3. Bilginin yanlış kullanımı (gizli bilgileri açığa çıkarma; kayıtlarda tahribat yapılması).

4. Zaman ve kaynakların yanlış kullanımı (zamanın boşa harcanması, zaman kartlarının değiştirilmesi, mesai zamanında kendi işini yapma).

5. İş sağlığı ve güvenliği kurallarına uyulmaması (güvenlik prosedürlerini takip etmeme, güvenlik prosedürlerini öğrenmeme).

6. İşe devamsızlık (gerekçesiz işyerinde bulunmama veya geç kalma; hastalık izninin kötüye kullanımı).

7. Düşük iş kalitesi (yavaş veya baştan

savma çalışma).

8. Alkol kullanımı (işyerinde alkol kullanma, alkolün etkisinde iken işe gelme)

9. Uyuşturucu kullanımı (işyerinde uyuşturucu bulundurma, kullanma veya satma).

10. Uygunsuz sözlü eylemler (müşterilerle tartışma, çalışma arkadaşlarına sözlü taciz)

11. Uygunsuz fiziksel eylemler (çalışma arkadaşlarına fiziksel saldırı, çalışma arkadaşlarına cinsel taciz).

Daha önce değinildiği gibi Hollinger ve Clark, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının mülkiyete karşı sapkınlık ve üretime karşı sapkınlık olarak iki boyutta incelenmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Robinson ve Bennet ise, Hollinger ve Clark'ın boyutlarını kişilerarası sapkınlığı ekleyerek genişletmiştir. Robinson ve Bennett, çok boyutlu ölçekleme tekniklerini kullanarak, bir üretkenlik karşıtı iş davranışı sınıflandırması

¹⁹ Spector Paul E., Fox Suzy, Penney Lisa M., Briursem Kari, Goh Angeline, Kessler Stacey, (2006), "The Dimensionality of Counterproductivity: Are All Counterproductive Behaviors Created Equal?", *Journal of Vocational Behavior*. Vol:68, s.447.

²⁰ Furnham Adrian, Taylor John, (2004) *The Dark Side of Behavior at Work: Understanding and Avoiding Employees Leaving, Thieving and Deceiving*. Palgrave Macmillan, s.83.

²¹ Gruys M. L., (1999) *The Dimensionality of Deviant Employee Performance in the Workplace*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of Minnesota'dan Aktaran Yoav Vardi, Ely Weitz, "Personal and Positional Antecedents of Organizational Misbehaviour", (içinde) Eds. Abraham Sagie, Shmuel Stashevsky, Meni Koslowsky, *Misbehaviour and Dysfunctional Attitudes in Organizations*. Palgrave, 2003, s.175.

Şekil 1: Üretkenlik Karşıtı İş Davranışları Sınıflandırması



Kaynak: Robinson, Bennett, 1995, s.565.

geliştirmiştir. Bu sınıflandırmaya göre, üretkenlik karşıtı iş davranışları kullanılan iki boyuta göre, dört türde sınıflanabilmektedir. Bu boyutlardan ilki örgütsel ve kişilerarası davranışlar, ikinci boyutu ise önemsiz ve ciddi davranışlar şeklindedir (Şekil 1)²².

Robinson ve Bennett'in geliştirdiği sınıflandırma, farklı örgütsel davranış alanlarından daha önce birbiri ile ilişkilendirilmemiş birçok davranışı birleştirmektedir. Örneğin, çalışan sapkınlığı genellikle örgüte yönelik sabotaj ve hırsızlık gibi davranışlara odaklanmışken, işyerinde ayrımcılık ve cinsel taciz literatüründen ayrı kalmıştır. Bu sınıf-

landırma, birbiri ile ilişkilendirilmeyen bu alanlar arasında köprü kurmaktadır²³.

Bennett ve Robinson, hangi bireylerin üretkenlik karşıtı davranışlarda bulunduğu değerlendiren bir öz-raporlama aracı geliştirmiştir. Bu aracın amacı, örgütü ve diğer kişileri hedefleyen davranışları ayrı ölçekler ile değerlendirmektir. Araştırma sonucunda, örgüte karşı sapkınlığı ölçen 12 maddelik ve kişilerarası sapkınlığı ölçen 7 maddelik ayrı ölçekler hazırlanmıştır²⁴.

²² Robinson Sandra L., Bennett Rebecca J., (1995) "A Typology of Deviant Workplace Behaviors: A Multidimensional Scaling Study", *Academy of Management Journal*. Vol:38(2), s.565.

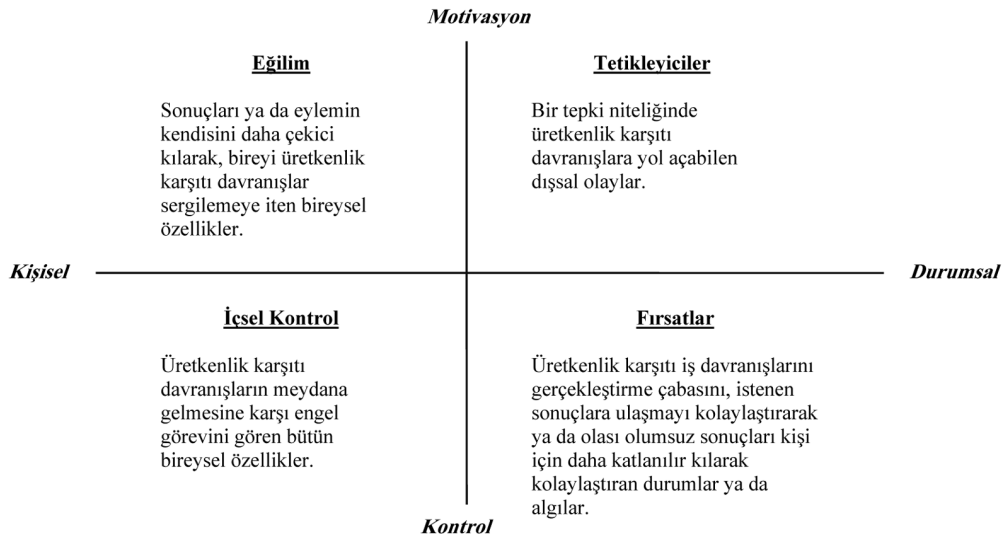
²³ Robinson, Bennett, 1995, s.567.

²⁴ Bennett, Robinson, 2000, s.349-360.

Sackett ve DeVore, genel bir üretkenlik karştı etmenin en üstte olduğu ve bunun altında mülkiyet ve üretime karşı sapkınlık etmenlerinin yer aldığı hiyerarşik bir model önermektedir. Bunların da altında daha belirli davranışlar (işe devamsızlık, hırsızlık gibi) bulunmaktadır. Araştırmacıların amaçlarına göre bu kademelerden birinden yararlanabileceğini belirtmektedirler²⁵. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi, üretkenlik karştı iş davranışları birçok farklı davranış biçiminden oluşmaktadır. Bu nedenle çok boyutlu olarak ele alınması, özellikle bu davranışların nedenleri araştırılırken faydalı olabilecektir.

Üretkenlik Karştı İş Davranışlarının Belirleyicileri

Şekil 2: Üretkenlik Karştı İş Davranışlarının Belirleyicileri



Kaynak: Marcus, Schuler, 2004, s. 650-651'den yararlanarak oluşturulmuştur.

²⁵ Sackett, DeVore, 2001, s.149.

farklı bir yaklaşım önermişlerdir. Durumsal ve bireysel belirleyicilerin, motivasyon ya da kontrol olarak adlandırılan iki baskın açıklayıcı mekanizmaya göre sınıflandırılabilceğini belirtmişlerdir. Buna göre, motivasyon teorileri, bazı dışsal baskıların ya da içsel eğilim dürtülerinin bireyleri suça yatkın bir yaşam tarzını seçmeye zorlarken, kontrol teorileri, davranışların uzun dönemli sonuçlarının düşünülmesi, sosyal normların içselleştirilmesi, sosyal bağın güçlü olması veya davranışı önleyen diğer dışsal koşullar gibi faktörlerin etkisiyle, birey ve sapkın eylem arasında güçlü engeller olabileceğini öngörür²⁶. Dolayısıyla, durumsal ve kişisel belirleyiciler ile motivasyon ya da kontrol mekanizmaları bir araya geldiğinde, Şekil 2’de de görüldüğü üzere, üretkenlik karşısı iş davranışlarının belirleyicileri nitelikleri açısından ayrışarak belirginleşmektedir.

Marcus ve Schuler’ın belirleyicilere ilişkin önerdikleri bakış açısında, farklılığı yaratan motivasyon ve kontrol mekanizmaları, temelde bireyin yönelimlerini yansıttığından ve dolayısıyla kişilikten çok önemli ayrılığı bulunmadığından, bu çalışmada, üretkenlik karşısı iş davranışlarının belirleyicilerini daha ayrıntılı inceleyebilmek için, farklı bir sınıflandırmaya yer verilecektir.

Bireysel Belirleyiciler

Bireysel belirleyicilerin ileri sürdükleri, bireylerin birşeyler çalmalarına neden olan ya da iş araçlarını sabote etmelerine yol

açan, genellikle bir kişilik özelliği gibi süreklilik arzeden bir niteliğe sahip olduklarıdır²⁷. Bireysel belirleyicileri, demografik faktörler, kişilik ve kişisel eğilimler ayrımında incelemek mümkündür.

Demografik Faktörler

Yaş, cinsiyet, medeni durum, kıdem, eğitim durumu gibi demografik faktörlerle çeşitli üretkenlik karşısı davranışlar arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmalar oldukça fazladır. Burada, yeni, genç ve yarı-zamanlı çalışanların, bu tür davranışlara girişmeye daha yatkın oldukları düşüncesi ağırlık kazanmaktadır. Bunun ardında yatan neden ise, bağlılığın düşük olması ve işe yeni başlayanların yaşadığı yalnızlık olarak açıklanmaktadır²⁸. Lau, Au ve Ho’nun geniş çaplı literatür taraması çalışmalarında, genç çalışanların daha fazla üretkenlik karşısı iş davranışlarına girdikleri sonucuna ulaşılarak, yaşın üretkenlik karşısı davranışlarda orta düzeyli bir etkisi olduğu belirtilmiştir²⁹. Cinsiyet, erkeklerin kadınlara göre daha fazla oranda açık saldırganlık göstermeleri

²⁶ Marcus, Schuler, 2004, s. 650.

²⁷ Luther Nathan John, (2000) *Understanding Workplace Deviance: An Application of Primary Socialization Theory*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Colorado State University, s.5.

²⁸ Evans Amanda Lea, (2005) *Counterproductive Group Behavior*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Florida Institute of Technology, s. 17.

²⁹ Lau Vivian C. S., Au Wing Tung, Ho Jane M. C., (2003), “A Qualitative and Quantitative Review of Antecedents of Counterproductive Behavior in Organizations”, *Journal of Business and Psychology*, Vol.18, No:1, s. 89.

çerçevesinde belirleyici olmaktadır³⁰. Fakat buna karşılık, kadınların daha çok devamsızlık gibi yollara başvurdıkları görülmektedir. Medeni durum ile üretkenlik karşıtı davranışlardan hırsızlık arasında zayıf bir ilişki bulunmuştur. Buna göre, evli olanların daha fazla hırsızlık eğilimi taşıdıkları belirtilmiştir³¹.

Kişilik ve Kişisel Eğilimler

Kişilik ile üretkenlik karşıtı davranışlar arasındaki ilişki, dürüstlük testleri ve Büyük 5 (Big-5) olarak adlandırılan kişilik özellikleri³² çerçevesinde incelendiğinde, bazı kişilik özelliklerinin üretkenlik karşıtı davranışlar ile ilişkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Kişilik ile ilgili en yaygın açıklamalar ve üretkenlik karşıtı davranışlarla ilişkilendirilmesi, dikkat ve dürüstlük gibi iki temel kişilik özelliği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dürüstlük testlerinin de temel bileşenlerinden birisi olan dikkatli kişilik özelliği, güvenilirlik, özen, esaslılık, sorumluluk ve azim gibi karakteristikleri taşımaktadır³³. Büyük 5 kişilik özellikleri ile üretkenlik karşıtı davranışlar arasındaki ilişkiyi araştıran birçok araştırma bulunmaktadır. Bu araştırmalardan çıkan sonuçlar bütün kişilik özellikleri için benzer değildir. Örneğin kimi çalışmada, uyumluluk gibi bazı kişilik özellikleri ile üretkenlik karşıtı iş davranışlarının bazı çeşitleri arasında beklendiği yönde ilişki bulunamamıştır³⁴. Buna karşılık, “dikkatli” kişilik özelliği ile üretkenlik karşıtı davranışlar arasın-

daki negatif yönlü ilişki, birçok çalışma ile doğrulanmıştır³⁵. Bu nedenle, dikkat, üretkenlik karşıtı iş davranışlarını en iyi açıklayan kişilik özelliği olarak nitelendirilmektedir³⁶. Üretkenlik karşıtı davranışları önceden tahminlemek amacıyla genellikle işe giriş sırasında testi uygulanan dürüstlük de, dikkatlilik gibi, üretkenlik karşıtı iş davranışları ile arasındaki negatif yönlü ilişki sayesinde, bu tür davranışların önemli bir be-

³⁰ Martinko Mark J., Gundlach Michael J., Douglas Scott C., (2002) “Toward an Integrative Theory of Counterproductive Workplace Behavior: A Causal Reasoning Perspective”, *International Journal of Selection and Assessment*, Vol.10, No:1/2, March/June, s. 43.

³¹ Lau, Au, Ho, 2003, s. 90.

³² Kişilik üzerine yapılan birçok faktöryel analiz çalışmasında gözlenen ve insan kişiliğinin temel bileşenleri olduğu düşünülen beş kişilik eğilimi; nevroitiklik, dışa dönüklük, deneyime açıklık, uyumluluk ve dikkatlilik şeklinde sıralanmaktadır. Bkz. Budak Selçuk, (2003) *Psikoloji Sözlüğü*, Bilim ve Sanat Yayını, Ankara, s. 162.

³³ Dawson Christina Louise, (1996) *Dispositional and Attitudinal Explanations of Counterproductivity in Workplace*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of California, s. 9-10.

³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Salgado Jesus, (2002), “The Big Five Personality Dimensions and Counterproductive Behavior”, *International Journal of Selection and Assessment*, Vol.10, No:1/2, March/June.

³⁵ Salgado, 2002, s. 121.; Evans, 2005, s. 22.; Penney Lisa M., Spector Paul E., Fox Suzy, (2003) “Stress, Personality and Counterproductive Work Behavior” içinde Abraham Sagie/Shmuel Stashevsky/Meni Koslowsky (Edt.), *Misbehaviour and Dysfunctional Attitudes in Organizations*, Palgrave Macmillan, s. 203.

³⁶ Ones Deniz S., Viswesvaran Chockalingam, “The Big 5 Personality and Counterproductive Behaviours” içinde Sagie, Stashevsky, Koslowsky; 2003, s. 242.

lirleyicisidir³⁷.

Literatürde, kişilik özelliklerinin yanı sıra, kaygı, korku, üzüntü, kızgınlık gibi duyuşsal özellikler ve sıkıntı, gerginlik, engellenme gibi çeşitli ruh halleriyle belirginleşen kişisel eğilimlerin de üretkenlik karşıtı iş davranışları ile ilişkili olabileceği düşünülecek, birçok araştırma yapılmıştır. Örneğin Fox ve Spector, üretkenlik karşıtı iş davranışları sergilemek ile kızgınlık özelliği ve engellenme arasında olumlu yönde bir ilişki bulmuşlardır³⁸. Benzer şekilde, Douglas ve Martinko ile Miles, Borman, Spector ve Fox'da, bireyin kızgınlık özelliği ile çeşitli üretkenlik karşıtı iş davranışları arasında önemli ilişkiler saptamışlardır³⁹. Diğer yandan, kaygı düzeyi de, üretkenlik karşıtı davranışlar sergilemeye yol açan kişisel eğilim faktörleri arasında yer almaktadır⁴⁰. Dolayısıyla, bireyin üretkenlik karşıtı davranışlar sergilemesinde kişilik özellikleri kadar, çeşitli kişisel eğilimleri de etkili olmakta, kaygı ve kızgınlık gibi olumsuz duygular taşıyan bireylerin, üretkenlik karşıtı davranışlara girişmesi kolaylaşmaktadır.

Kişisel eğilimlerden biri olan ve bireyin kızgınlık, korku, kaygı, düşmanlık gibi üzücü duyguları hissetme düzeyini ifade eden olumsuz duyuşsalılık ile üretkenlik karşıtı iş davranışları sergilemenin pozitif yönlü ilişkili olduğu ortaya konmuştur⁴¹. Dolayısıyla, yüksek bir olumsuz duyuşsalılık düzeyine sahip bireylerin daha fazla oranda üretkenlik karşıtı iş davranışlarına

girişecekleri ileri sürülmektedir. Diğer yandan, olumsuz duyuşsalılık, dışsal stres yükleyiciler ile üretkenlik karşıtı iş davranışları arasındaki ilişki için biçimlendirici değişken olarak da değerlendirilmiştir. Buna göre, yüksek olumsuz duyuşsalılık düzeyine sahip bireylerin, adaletin düşük algılandığı durumlarda, düşük olumsuz duyuşsalılık düzeyine sahip bireylere göre daha fazla üretkenlik karşıtı iş davranışları sergiledikleri belirtilmiştir⁴².

37 Ones Deniz S., Viswesvaran Chockalingam, Schmidt F. L., (1993) "Comprehensive Meta-analysis of Integrity Test Validities: Finding and Implications for Personel Selection and Theories of job Performance" *Journal of Applied Psychology*, Vol.78(4), s. 688.; Sackett, Devore, 2001, s. 156.

38 Fox Suzzy, Spector Paul E., (1999) "A Model of Work Frustration-aggression" *Journal of Organizational Behavior*, Vol.20, s. 926.

39 Martinko Mark J., Douglas Scott C., (2001) "Exploring the Role of Individual Differences in the Prediction of Workplace Aggression", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 86, No:4, s. 552.; Donald E. Miles, Walter E Borman, Paul E. Spector, Suzy Fox, (2002), "Building an Integrative Model of Extra Role Work Behaviors: A Comparison of Counterproductive Work Behavior and Organizational Citizenship Behavior", *International Journal of Selection and Assessment*, Vol.10, No:1/2, March/June, s. 55.

40 Fox, Spector, 1999, s. 926; Fox, Spector, Miles, 2001, s. 303.

41 Aquino Karl, Lewis Margaret U., Bradfield Murray, (1999), "Justice Constructs, Negative Affectivity, and Employee Deviance: A Proposed and Empirical Test", *Journal of Organizational Behavior*. Vol.20, No.7, s. 1085.

42 Skarlicki Daniel P., Folger Robert, Tesluk Paul, (1999), "Personality As A Moderator in the Relationship Between Fairness and Retaliation", *Academy of Management Journal*. Vol.42, No.1, s. 105.

Kişisel eğilimler arasında son olarak kontrol odağı ele alınmalıdır. Algılanan kontrolün yüksek düzeyde olmasının, daha az oranda üretkenlik karşıtı davranışlara yol açacağı düşünülmektedir. Diğer yandan, iş ortamına özel kontrol inançlarını yansıtan iş kontrol odağının, engellenme ve üretkenlik karşıtı iş davranışları arasındaki ilişkide biçimlendirici değişken olduğu ve dolayısıyla dışsal kontrol odağına sahip bireylerin moral bozucu koşullar altında, içsel kontrol odağına sahip bireylere göre, üretkenlik karşıtı iş davranışları sergilemeye daha yatkın oldukları belirlenmiştir⁴³.

Kişisel eğilim faktörleri yanında önemli bir iş tutumu olarak bireyin işi ile ilgili genel düşüncesini belirleyen iş doyumunun da, üretkenlik karşıtı davranışlar üzerinde belirleyici olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, iş doyumunu düşük olan bireylerin, üretkenlik karşıtı davranışlara girişme olasılıklarının yüksek olduğu belirlenmiştir⁴⁴. Mangione ve Quinn de, olumsuz duygusal bir durum olan iş doyumsuzluğunun, üretkenlik karşıtı iş davranışlarına zemin hazırlayan bir fonksiyona sahip olduğunu, bunun yanında, iş doyumsuzluğu ile üretkenlik karşıtı iş davranışları arasındaki ilişkinin, bireyin yalancılık ve şiddete yönelik tutumları aracılığıyla da biçimlenebileceğini belirtmişlerdir. Buna göre, yalancılık ve şiddet yanlısı tutum benimseyen bireylerden iş doyumsuzluğu yaşayanların, üretkenlik karşıtı iş davranışları sergilemelerinin daha olası olduğu sonucuna ulaşılmıştır⁴⁵. Özet-

le, üretkenlik karşıtı iş davranışları üzerinde belirleyiciliğe sahip, önemli kişilik ve kişisel eğilim özellikleri bulunmaktadır. Fakat literatürde, bu tür davranışların sadece kişisel belirleyiciler tarafından tam olarak açıklanamayacakları, bu nedenle davranışın gerçekleştiği ortamın tüm koşullarının da dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir.

Durumsal Belirleyiciler

Bireysel belirleyicilerin tersine, durumsal belirleyiciler, üretkenlik karşıtı davranışa yol açmada çalışma ortamının önemini vurgularlar. Durumsal belirleyicilerin genel etkisi ile ilgili olarak iki görüş bulunmaktadır. Buna göre, sapkınlık ya da genel olarak istenmeyen davranışlar kendini, ya çalışanların yöneticiler veya çalışma arkadaşları gibi modellerin davranışlarını ve normları takip etmelerinden kaynaklanan “paralel sapkınlık”, ya da örgüt ile çalışan birey arasındaki bağın, örgütün yanlış uygulamaları nedeniyle bozulmasından kaynaklanan “karşılıklı sapkınlık” şeklinde gösterir⁴⁶. Dolayısıyla, davranışın ortaya çıktığı ve gözlemlendiği çalışma ortamının öznel ve nesnel bütün koşulları, durumsal belirleyiciler altında değerlendirilebilir.

⁴³ Penney, Spector, Fox, 2003, s. 205.

⁴⁴ Lau, Au, Ho, 2003, s. 93.

⁴⁵ Mangione T. W, Quinn R. P., (1975), “Job Satisfaction, Counterproductive Behavior, and Drug use at Work”, *Journal of Applied Psychology*. Vol.60, No:1, s. 114-116.

⁴⁶ Luther, 2000, s. 9.

Örgütsel Koşullar

Yönetim tarzı ile örgütsel kültürden kaynaklanarak üretkenlik karşısı iş davranışlarına yol açan etmenleri, örgütsel belirleyiciler altında değerlendirmek mümkündür. Bu kapsamda, yönetimin kullandığı izleme biçimi, örgütte kullanılan ödüllendirme sistemi, takım çalışmasının ağırlıklı olduğu örgütsel ortamlarda grup normlarına uymaya yönelik sosyal baskı ve grup etkisi, iş performansı ile ilgili karmaşıklık derecesi, adil olmayan uygulamalar ve çalışan bireyin örgüte olan güvenin sarsılması ile son olarak örgüt yapısının (büyüklüğü, işleyişi, bulunduğu sektör gibi özellikleri) üretkenlik karşısı iş davranışlarının örgütsel koşullardan kaynaklanan belirleyicileri olduğu belirtilebilir⁴⁷. Burada, örgüt yapısı dışında kalan diğer faktörler, örgüt iklimi ile örgütsel adalet çerçevesinde değerlendirilecektir.

Örgüt yapısının üretkenlik karşısı davranışlara etkisi ile ilgili görüşler, daha büyük ve bürokratik yapıya sahip örgütler ile varidyalı çalışma esasının benimsendiği örgütlerde çeşitli üretkenlik karşısı iş davranışlarına başvurulduğu yönündedir. Diğer yandan, kamu sektöründe, üretkenlik karşısı davranışların boyutunun daha geniş olduğu da belirtilmektedir⁴⁸. Vardi ve Witz de, kamu sektörü örgütlerinin yanında ileri teknoloji kullanan örgütlerin de, yüksek stres düzeyi nedeniyle, üretkenlik karşısı davranışlara daha yatkın olduğunu belirtmektedir⁴⁹.

Örgüt ikliminin üretkenlik karşısı iş dav-

ranışları üzerindeki etkisi, yapılan çeşitli araştırmalarla belirlenmiştir. Genel olarak bakıldığında, örgüt ikliminin sosyal ve duygusal açıdan destekleyici olduğu ölçüde, üretkenlik karşısı davranışların azalacağı beklenmektedir⁵⁰. Özellikle etik örgütsel iklimin⁵¹, çalışan bireyin işyerindeki tutum ve davranışları üzerindeki etkisi⁵² nedeniyle, üretkenlik karşısı iş davranışları ile ilişkili olabileceği belirtilmektedir. Peterson'un araştırması, üretkenlik karşısı davranışların kısmen örgütün etik iklimi tarafından belirlenebileceğini göstermesi bakımından ilgi çekicidir. Buna göre, etik iklimin bütün boyutlarının, üretime ve mülkiyete karşı sapkın davranışlar ile anlamlı düzeyde ilişkili

⁴⁷ Lau, Au, Ho, 2003.; Litzky Barrie E., Eddleston Kimberly A., Kidder Deborah L., (2006) "The Good, The Bad, and the Misguided – How Managers Inadvertently Encourage Deviant Behaviors, Academy of Management Perspectives. Vol.20, No.1; Vardi, Weitz, 2003.

⁴⁸ Nigro Lloyd G., Waugh William L., (1996), "Violence in the American Workplace: Challenges to the Public Employer", Public Administration Review. Vol. 56, No: 4, s.328-329.

⁴⁹ Vardi, Weitz, 2003, s. 171.

⁵⁰ Vardi, Weitz, 2003, s. 188.

⁵¹ Etik iklim, Victor ve Cullen tarafından, bir örgütün uygulama ve prosedürlerinin etik bir içeriğe sahip olduğuna ilişkin algılamaya ya da iş ikliminin işyerinde etik davranışın unsurlarını belirleyen yönleri olarak tanımlanmıştır. Bkz. Victor Bart, Cullen John B., (1988), "The Organizational Bases of Ethical Work Climates", Administrative Science Quarterly. Vol. 33, No. 1, s.101.

⁵² Ayrıntılı bilgi için bkz. Trevino Linda Klebe, Butterfield Kenneth D., McCabe Donald L., (1998), "The Ethical Context in Organizations: Influences on Employee Attitudes and Behaviors", Business Ethics Quarterly. Vol.8, Issue 3, s. 468.,

olduğu, etik iklimin yeterince gelişmediği durumlarda, bu tür davranışların artış gösterdiği ortaya çıkmıştır⁵³.

Genel olarak sapkın davranışların, iş ortamında algılanan eşitsizlik ve adil olmayan muamelelere bir tepki olduğunu ileri süren birçok çalışma yapılmıştır. Adaletsiz olarak algılanan örgütsel karar ve yönetimsel eylemlerin, öfke ve kızgınlık duygularını uyandırdığı, bunun da ötesinde cezalandırma isteği yaratabileceği ileri sürülmektedir. Eşitlik teorisine göre, çalışanlar örgüt ile ilişkilerini sosyal bir alışveriş olarak nitelendirdiklerinden, kendi çalışmalarına yeterli bir karşılık alamadıklarında, algıladıkları bu eşitsizliği sapkın davranışlara giderek, telafi etme yolunu seçtikleri belirtilmektedir⁵⁴. Dolayısıyla, örgütsel adalet literatüründe, bütün adalet çeşitlerinin sapkın davranışlarla ilişkili olabileceği görüşü hakimdir. Örneğin Conlon, Meyer ve Nowakowski, dört örgütsel adalet çeşidi ile Robinson ve Bennet'in sapkın davranışlar sınıflandırmasını esas alarak yaptıkları değerlendirmede, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının gruplarının her birinde, örgütsel adalet çeşitlerinin oynadığı rolü analiz etmişlerdir⁵⁵. Conlon, Meyer ve Nowakowski, özellikle dağıtıcı ve kişilerarası adaletsizliğin, en şiddetli olumsuz davranışları önceden tahmin etmede en önemli belirleyiciler olduğunu belirtmektedirler⁵⁶.

Bu noktada dikkat çeken başka bir çalışma ise, özellikle içtenlik, saygınlık ve oto-

rite düzenindeki insanların tutarlılığına ilişkin inançlardan kaynaklanan etkileşimsel adalet algılamalarının, dağıtıcı ve süreçsel adalete göre, hem örgüte hem de bireylere yönelik sapkın davranışların daha güçlü belirleyicisi olduğuna işaret etmektedir⁵⁷. Buna göre, bireylerin üretkenlik karşıtı davranışlara girişmesinde belirleyici olan adalet algılamalarını sadece, maddi kazançlar veya işyerindeki günlük işleyiş ile sınırlandırmamak gerektiği ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, çalışanlara sosyal duyarlılık göstermenin, saygılı davranmanın ve elde edilen örgütsel sonuçlarla ilgili yeterli açıklama yapmanın, adaletsiz ücret ve uygulamaların etkisini hafifleterek, olumsuz davranışlara yönelmeyi engellediği söylenebilir. Bu anlamda, üretkenlik karşıtı davranışlar üzerinde, dürüstlük, nezaket, samimiyet, saygılı olma gibi öznel tutumlara bağlı kavramları vurgulayan etkileşimsel adalet de etkili olmaktadır.

53 Peterson Dane, (2002), "Deviant Workplace Behavior and the Organization's Ethical Climate", *Journal of Business and Psychology*. Vol.17, No:1, s. 57-59.

54 Kwak Ann, (2006) *The Relationships of Organizational Injustice with Employee Burnout and Counterproductive Work Behaviors: Equity Sensitivity as a Moderator*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Central Michigan University, s. 17.

55 Conlon Donald E., Meyer Christopher J., Nowakowski Jaclyn M., "How Does Organizational Justice Affect Performance, Withdrawal and Counterproductive Behavior?" içinde Jerald Greenberg/Jason A. Colquitt, *Handbook of Organizational Justice*, Lawrence Erlbaum Associates, 2005, s. 312-319.

56 Conlon/Meyer/Nowakowski, 2005, s. 323.

57 Aquina/Lewis/Bradfield, 1999, s.1086.

Henle'nin, örgütsel adalet ile işyeri sapkınlığı arasındaki ilişkide kişilik özelliklerinin de etkisini dikkate alan araştırması, hem bütün örgütsel adalet çeşitlerinin üretkenlik karşıtı davranışlarla ilişkili olduğuna bir kez daha işaret etmesi açısından, hem de üretkenlik karşıtı davranışların belirleyicileri arasında tek bir gruba yönelmek yerine, her iki belirleyici grubunu da dikkate almak gerekliliğinin altını çizmesi bakımından önemlidir. Gerçekten de, literatür incelendiğinde üretkenlik karşıtı davranışların belirleyicileri konusunda etkileşimsel yaklaşımların da giderek daha fazla ön plana çıktığı görülmektedir⁵⁸. Henle'nin araştırmasında, örgütsel adaletin işyeri sapkınlığı üzerindeki belirleyiciliği, kişilik özelliklerinin de analize katılması ile birlikte, anlamlı derecede artmıştır⁵⁹. Dolayısıyla, üretkenlik karşıtı iş davranışları gibi hassas bir konuda, kişisel ve durumsal faktörlerin birlikte dikkate alınmasının daha geçerli sonuçlar doğuracağı söylenebilir.

İş Nitelikleri

Üretkenlik karşıtı davranışların belirleyicileri arasında, yapılan işin bazı niteliklerinden kaynaklanan belirleyiciler olduğu da belirtilmektedir. Buna göre, iş nitelikleri iyi bir performans sergilenmesinde rol oynayabileceği gibi, bireyi üretkenlik karşıtı davranışlara yönlendiren bir fonksiyon da üstlenebilirler. Bu noktada özellikle özerklik düzeyinin önemli olduğu, örgüt yönetiminin iş üzerindeki düşük düzeyli kontrolü-

nün, çalışan tarafından örgütün zayıflığı ya da ilgisizliği olarak algılanabileceği ve böylelikle üretkenlik karşıtı davranışlara girişmeye zemin hazırlayabileceği düşüncesi hâkimdir⁶⁰. Vardi ve Weitz yaptıkları bir çalışmada, özerkliğin, belirli durumlarda normlara karşı gelme imkânı olarak algılandığını ortaya koymuştur⁶¹. Benzer şekilde, Vardi ve Weiner de, etkisi hissedilir bir kontrol sistemine sahip olan örgütlerin, bu tür kontrol sistemi olmayan örgütlere göre, çalışanların davranışlarını kontrol etmede daha etkin olduklarını belirtmişlerdir⁶². Dolayısıyla, işin sahip olduğu özerklik düzeyi ve örgütün bu özerkliğe müdahale düzeyi, üretkenlik karşıtı davranışlarda belirleyici güce sahiptir.

İşin özerklik düzeyinin yanı sıra, işin sahip olduğu beceri çeşitliliği, görev kimliği, görevin arz ettiği önem, işten elde edilen geribildirim gibi özelliklerin de işin anlamlılığı, işin sonuçlarından hissedilen sorum-

⁵⁸ Greenberg Liane, Barling Julian, (1999), "Predicting Employee Aggression Against Coworkers, Subordinates and Supervisors: The Roles of Person Behaviors and Perceived Workplace Factors" *Journal Of Organizational Behavior*. Vol. 20, No. 6., s. 897-913.

⁵⁹ Henle Christine A., (2005), "Predicting Workplace Deviance From the Interaction Between Organizational Justice and Personality", *Journal Of Managerial Issues*. Vol.XVII, No:2, s. 255.

⁶⁰ Vardi,Weitz, 2003, s. 144.

⁶¹ Vardi Yoav, Weitz Ely, (2001), "Lead Them Not Into Temptation: Job Autonomy As An Antecedent of Organizational Misbehavior", *Paper Presented At The Annual Meeting Of The Academy Of Management Meeting, Washington, DC*.

⁶² Vardi, Wiener, 1996, s. 160.

luluk ve iş eylemlerinden elde edilen sonuçlar gibi önemli psikolojik durumlara yol açtığı, bunun da performans, doyum, içsel motivasyon, işe devamsızlık ve işgücü devri gibi sonuçlara yol açabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, iş birçok yönü sayesinde, üretkenlik karşıtı davranışlar üzerinde belirleyici olabilmektedir⁶³.

Üretkenlik Karşıtı İş Davranışlarına Kuramsal Yaklaşımlar

Üretkenlik karşıtı iş davranışlarının ilgili literatürde, birbirinden farklı çeşitli kuramsal yaklaşımlar çerçevesinde değerlendirildiğini görmek mümkündür. Bu kuramsal yaklaşımlardan bir kısmı durumsal faktörlere vurgu yaparken, bazıları da kişisel özelliklerden hareket etmişlerdir. Fakat burada dikkati çeken önemli nokta, ileri sürülen kuramların, temelde üretkenlik karşıtı davranışların belirleyicileri ile üretkenlik karşıtı iş davranışları arasındaki ilişkinin niteliğine yönelik açıklamalar getirmiş olmalarıdır. Dolayısıyla kuramsal farklılıklar, ilişkinin niteliğini etkileyerek, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının nedenselliğine farklı açılardan bakmaya olanak sağlamaktadır. Bu nedenle, çalışmada, herhangi bir kuramsal yönelimin benimsenmesi yerine, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının nedenselliğine farklı açılardan bakabilmek için, literatürde bulunan belli başlı kuramların özetlenmesi yöntemi benimsenmiştir.

Sosyal Öğrenme Kuramı

Üretkenlik karşıtı iş davranışları ile bu

davranışların belirleyicileri olan kişisel ve durumsal faktörler arasındaki ilişkiyi açıklayan teorilerden birisi, Bandura⁶⁴ tarafından ileri sürülmüş olan sosyal öğrenme teorisidir. İnsan saldırganlığı, sosyal psikolojik araştırmalarda geniş bir yer tutar. İnsan saldırganlığının nedenlerini açıklamada günümüzde oldukça geniş bir kabul gören sosyal öğrenme teorisine göre, saldırgan davranış tıpkı diğer davranışlar gibi doğrudan tecrübe ya da taklit yoluyla öğrenilmektedir. Bu öğrenme sürecinde, bireysel ve çevresel katkılar vardır. Saldırgan eylemler için olumlu geri bildirimler alan birey, saldırgan davranışlar sergilemeyi öğrenir. Aile, okul, arkadaş grupları bu tür tecrübelerin edinileceği kaynaklardır. Rol modellerinin de bu tür öğrenmede önemli bir fonksiyon üstlendiği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla, sosyal öğrenmede bireysel katkı hem doğrudan tecrübe etme hem de gözlemleme yoluyla olmaktadır. Saldırgan davranışlar sergilemede sosyal öğrenme teorisinin öngördüğü çevresel katkılar ise, bireyin belirli uyarıcılara saldırgan eylemlerle karşılık vermeyi öğrenmesi ile belirginleşir. Sosyal öğrenme teorisi, saldırgan eylemlere yol açan çevresel uyarıcıları, rol modelleri, fiziksel saldırı ya da sözlü tehdit, hedeflere karşı gelinmesi gibi doğrudan davranışlar, özendirici uygulamalar, fiziksel çevrenin yarattığı rahatsızlık olarak saymaktadır. Sosyal öğrenme teorisi, çevresel

⁶³ Sackett, Dewore, 2001, s. 156.

⁶⁴ Bandura A., *Aggression: A Social Learning Analysis*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973.

ve bireysel katkıların etkileşime girerek, birbirinin etkisini daha da güçlendirdiğini ileri sürmektedir⁶⁵.

Sosyalleşme / Normatif Etkiler Yaklaşımı

Sosyal öğrenme teorisiyle de benzerlikler gösteren sosyalleşme/normatif etkiler yaklaşımı çerçevesinde, örgütün temel sosyalleşme alanlarından birisi olarak bireyi, kendi değerleri ile uyumlu hale gelecek şekilde sosyalleştirdiği, bireyin bu süreçte örgütün temel değerlerini öğrendiği düşüncesi hâkimdir. Öğrenmenin yanı sıra, örgüt-çalışan uyumu, örgüt ile çalışan arasında çift yönlü işleyen cezbetme-seçme-ayıklama süreci ile sağlandığı, dolayısıyla, sapkın/istenmeyen davranışlar açısından da, bunu destekleyen örgüt yapısının kendine uygun çalışan modelini bulacağı ve oluşturacağı ileri sürülmektedir. Burada, sapkın/saldırgan ya da istenmeyen davranışın, sapkın normları destekleyen sosyalleşme kaynaklarıyla yakın ilişki kurmaktan kaynaklandığı görüşü hâkimdir⁶⁶.

Kişisel ve durumsal belirleyicileri olumsuz davranışlara yönlendiren sosyal öğrenme ve sosyalleşme teorilerinin açıklamalarında dikkati çeken nokta, her ikisinin de doğrudan üretkenlik karşıtı davranışları değil, saldırgan ya da sapkın gibi istenmeyen davranışları esas almalarıdır. Diğer yandan, her iki teori de, kişisel faktörlerden çok durumsal ve çevresel koşullar üzerinden açıklamalarda bulunmaktadır. Fakat buna karşılık, bizzat üretkenlik karşıtı davranışlar ile

ilgili ve her iki belirleyici grubunu birlikte dikkate alan yaklaşımlar da mevcuttur.

Nedensel Mantık Yaklaşımı

Nedensel mantık yaklaşımı Martinko, Gundlach ve Douglas tarafından, üretkenlik karşıtı davranışlara ilişkin birçok kuramsal açıklamanın incelenmesi sonucu bütünleştirici bir kuramsal çerçeve oluşturabilmek amacıyla ileri sürülmüştür. Martinko, Gundlach ve Douglas, hemen hemen bütün kuramsal yaklaşımlarda ortak iki yön olduğunu belirtmişlerdir. Buna göre, bireylerin içinde bulundukları durumun ya da şartların niteliği hakkında genel bir değerlendirmeleri vardır ve içinde bulunulan şartlara yol açan nedenlere ilişkin de bir inançları oluşur. Dolayısıyla, iş ortamında ilk olarak herhangi bir dengesizliğe, adaletsizliğe, eşitsizliğe ilişkin algılama gerçekleşir, ardından da bunun nedenlerine ilişkin atfetme süreci gelir. Martinko, Gundlach ve Douglas'a göre, içinde bulunulan durumun ya da şartların niteliğine ilişkin değerlendirmeler önemlidir. Fakat, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının biçimi ve doğası açısından asıl önemli ve belirleyici olan, bu duruma ya da şartlara yol açan nedenlerin, neye atfedildiğidir. Dolayısıyla, örneğin iki insan aynı durumu eşitsiz/dengesiz/adaletsiz olarak algılayabilirler ama, bu durumun nedenleri

⁶⁵ O'leary-Kelly Anne M., Griffin Ricky W., Glew David J., (1996), "Organization-Motivated Aggression: A Research Framework", *Academy of Management Review*. Vol.21, No:1, s. 230-233.

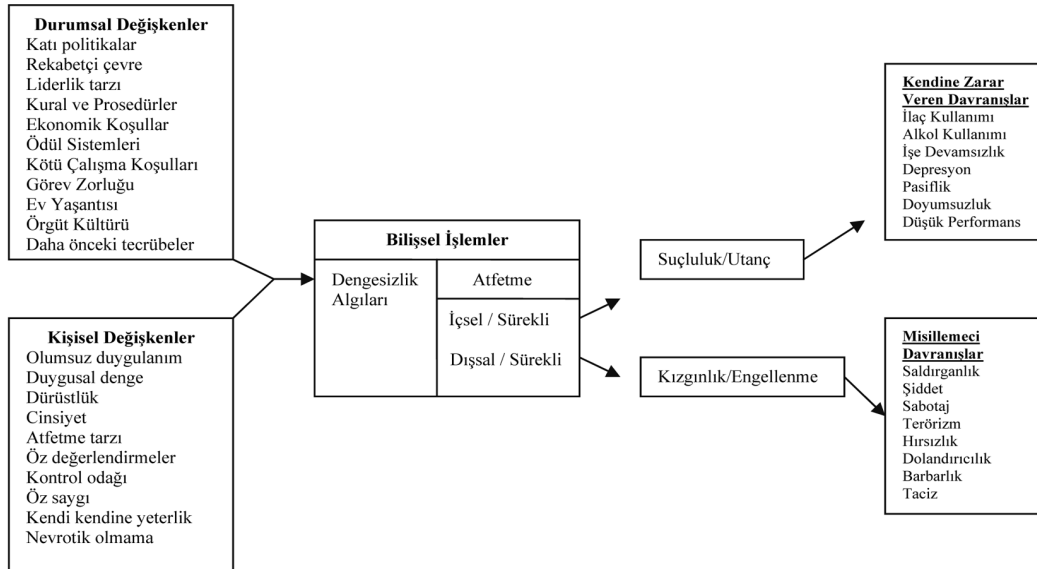
⁶⁶ Luther, 2000, s. 10-11.

ile ilgili gerçekleştirdikleri atfetme süreci ile kendini açığa vuran nedensel mantık süreci, bu sonuca verilecek üretkenlik karşıtı tepkiyi belirler. Diğer bir deyişle, birey olumsuzluk yaratan bir durumu, çaba eksikliği gibi kendi içsel özelliklerinden kaynaklanan nedenlere atfettiğinde, suçu üstlenmesi ve üretkenlik karşıtı davranışlara girişmemesi daha muhtemeldir. Diğer yandan, bireyin istenmeyen bir durumu, kıskanç ve kötü niyetli bir çalışma arkadaşının varlığı gibi dışsal, süreklilik arzeden ve kasıtlılık içeren bir nedene atfetmesi durumunda, üretkenlik karşıtı misillemeci davranışlara girişmesi daha kolaydır⁶⁷. Dolayısıyla nedensellik boyutunun odak noktası,

verilecek tepkiyi de etkilemektedir. Örneğin, üretkenlik karşıtı iş davranışlarına yol açan, olumsuz durumun dışsal nedenlere atfedilmesidir. Olumsuz durumun içsel nedenlere atfedilmesi daha çok bireyin kendisine zarar verici davranışlara girişmesine neden olmaktadır⁶⁸.

Şekil 3'den de anlaşılabileceği gibi, durumun süreklilik arz edip etmemesi de, beklentileri farklılaştırmaktadır. Olumsuz durumun ancak süreklilik arz etmesi karşısında, üretkenlik karşıtı davranışlara başvurulduğu görülmektedir. Olumsuz durumun sürekli nitelik taşımadığı durumlarda, üretkenlik karşıtı davranışlara yönelme eğiliminin düşük olduğu belirtilmektedir. Özetle,

Şekil 3: Üretkenlik Karşıtı İş Davranışlarının Nedensel Mantık Yaklaşımı



Kaynak: Martinko, Gundlach, Douglas, 2002, s. 43.

⁶⁷ Martinko, Gundlach, Douglas, 2002, s. 42.

⁶⁸ Martinko, Gundlach, Douglas, 2002, s. 43.

nedensel mantık yaklaşımı, olumsuz bir duruma ilişkin bilişsel açıklamanın, üretkenlik karşıtı davranışlar sergileyip sergileme kararını etkileyen birincil güç olduğunu ileri sürmektedir. Nedensel mantık yaklaşımı ile ilgili açıklamaların hareket noktasını bireyin bilişsel süreci oluşturmakta ve bu bilişsel süreç hem bireysel hem de durumsal belirleyiciler etkisi altında işlemektedir.

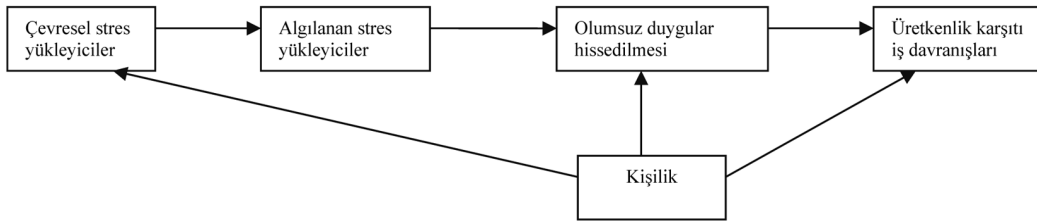
Stres Yükleyici-Duygu Modeli

Fox ve Spector, üretkenlik karşıtı iş davranışlarını stresli örgütsel koşullara verilen duygusal tepkiler olarak tasarladıkları bir model çerçevesinde açıklamaya çalışmışlardır. Klasik engellenme-saldırganlık teorisine dayanan bu model, belirli iş durumlarına verilen duygusal ve davranışsal tepkilerin karşılıklı etkileşimine odaklanır⁶⁹. Üretkenlik karşıtı iş davranışlarını açıklamada stres yükleyici çevre koşullarının var-

bir duyguyu hissetmenin ve bunun yarattığı fizyolojik etkilere maruz kalmanın, süreç sonundaki son adım olan davranışsal tepki vermeye yani üretkenlik karşıtı davranışlar sergilemeye yol açacak katalizör görevi göreceği belirtilmektedir⁷⁰.

Bu yaklaşımın bileşenlerinden biri olan duygusal süreç, çalışma ortamının güçlü duyguların hissedildiği ve gösterildiği bir ortam olmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten de, özellikle günümüz toplumlarında bireylerin katıldıkları en güçlü duygusal ortamlardan birisi olarak nitelenen çalışma ortamları, sıkıntı, saldırganlık gibi duyguların ya da alkolizm gibi duygusal kaçışların sık yaşandığı yerlerdir⁷¹. Dolayısıyla, üretkenlik karşıtı davranış sergilemenin ardında yatan duygusal süreç, bu tür davranışların nedenselliği açısından gözden kaçırılması gereken bir bileşendir.

Şekil 4: Üretkenlik Karşıtı İş Davranışlarının Stres Yükleyici-Duygu Modeli



Kaynak: Penney, Spector, Fox, 2003, s.197.

lığından hareket eden bu model, bu tür çevresel stres yükleyicilerin stres algılamasına yol açtığını, bunun da birey tarafından bir tehdit olarak değerlendirilip, engellenme, kızgınlık, kaygı gibi olumsuz bir duygu uyandırdığını ileri sürmektedir. Olumsuz

⁶⁹ Fox, Spector, 1999, s. 916.

⁷⁰ Penney, Spector, Fox, 2003, s. 197.

⁷¹ Seçer Şebnem, (2005), "Çalışma Yaşamında Duygular ve Duygusal Emek: Sosyoloji, Psikoloji ve Örgüt Teorisi Açısından Bir Değerlendirme", Sosyal Siyaset Konferansları, Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı, 50. Kitap, İstanbul, s. 821.

Bireylerin sürekli takip ettikleri işyerindeki olaylardan, özellikle kendi iyilik hallerine zarar verecek durumlar bir duygu hissetmelerine neden olur. Olumsuz duygular hissedilmesine neden olan bir durum, üretkenlik karşıtı davranışsal tepkilerin verilmesi olasılığını arttırır. Bu sürecin karmaşık yanlarından biri, hissedilen olumsuz duygunun kendiliğinden ya da mutlaka bir davranışa yol açmadığıdır. Bunun yerine, olumsuz duygu, belirli davranışları sergilemeye ilişkin niyetleri arttırır ve fırsatlar doğduğunda da bu davranışların gerçekleşmesine yol açar. Bu karmaşıklığa, stresin uzun dönem – kısa dönem etkileri de katkı yapmaktadır. Üretkenlik karşıtı olarak nitelendirilebilecek davranışların, stresin uzun dönemli etkileri çerçevesinde geliştikleri belirtilmektedir⁷².

Genel olarak bakıldığında, belirleyiciler ile üretkenlik karşıtı iş davranışları arasındaki ilişkiye nedensel açıdan bakmaya olanak sağlayan kuramsal yaklaşımların da, aslında bir bütünün parçası oldukları görülmektedir. Bu noktada, üretkenlik karşıtı iş davranışlarına yol açan sürecin, bireylerin stresli bir ortamda hissettikleri olumsuz duyguları, bu durumun sürekli olduğunu algılayarak dışsal nedenlere atfetmeleri ve ortamda mevcut olan benzer davranışlardan da öğrenme ve model alma yoluyla işlediğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla bütün kuramsal yaklaşımların öngördükleri nedensel işleyiş birbirini tamamlamaktadır.

Üretkenlik Karşıtı İş Davranışlarının Önlenmesi

Üretkenlik karşıtı iş davranışlarının önlenmesi, örgüt boyutunda ve daha üst seviyede sosyal politika açısından ele alınabilir. Sosyal politika boyutuna, konu örgütsel davranış literatürü açısından ele alındığı için kısaca değinilecektir. Üretkenlik karşıtı iş davranışları ile ilgili sosyal politika önlemleri, özellikle kişilerarası davranışlara yönelik olması ile dikkat çekmektedir. Bunun nedeni, sosyal politikanın daha çok işçilerin zarar görebileceği durumları dikkate almasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, cinsel taciz, işyerinde şiddet ve zararlı madde kullanımı başlıca ele alınan konulardır. Öncelikle uluslararası örgütlerin üretkenlik karşıtı iş davranışlarını önleme çabalarına değinilecektir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), işyerlerinde cinsel taciz, şiddet ile alkol ve uyuşturucu kullanımı ile ilgili çalışmalar yapmaktadır. UÇÖ, işyerinde alkol ve uyuşturucu madde kullanımı ile ilgili sorunları önlemek, azaltmak ve yönetmek için bir uygulama kodu hazırlamıştır⁷³. Böylece, işyerinde alkol ve uyuşturucu kullanımı ile ilgili konularda rehberlik yapmaktadır. Cinsel taciz ile ilgili olarak ise,

⁷² Fox Suzy, Spector Paul E., (2006), "The Many Roles of Control in a Stressor-Emotion Theory of Counterproductive Work Behavior", *Research in Occupational Stres and Well Being*, Volume 5, s.184.

⁷³ ILO, (1996), *Management of Alcohol- and Drug-related Issues in the Workplace. An ILO code of Practice International Labour Organization, Geneva.*

iki tavsiye kararı alınmıştır. Bunlar, İstihdamda Erkek ve Kadınlar İçin Eşit Fırsatlar ve Eşit Muamele (1985) ve Kadın İşçiler Hakkında UÇÖ Eylem (1991) tavsiye kararlarıdır. Ayrıca UÇÖ, 2003 yılında hizmet sektörlerinde işyeri saldırganlığı ile baş etmek üzere önlemleri içeren davranış ilkelerini kabul etmiştir. Bu davranış ilkeleri, hizmet sektöründe işyeri saldırganlığı ile ilgili rehberlik etmekte ve cinsel tacizden özel olarak söz etmektedir⁷⁴.

Avrupa Birliği, 76/207/EEC* sayılı direktifte değişiklik yapan 2002/73/EC sayılı direktifi ile cinsel tacizi, cinsiyet temeline dayalı ayrımcılık olarak görmektedir. 2002/73/EC sayılı direktifin temel noktaları; Cinsel tacizin tanımlanması; Cinsel tacize ilişkin önleyici tedbirler alınması; Yargısal ve idari prosedürler; Cinsel taciz mağdurlarının zararlarının telafi edilmesi; Eşit istihdam şartları sağlanması için ulusal komisyonlar oluşturulması olarak ifade edilebilir. Böylece, AB üyesi devletler bu yeni standartlara uyum için mevcut yasalarını düzenleme ve değiştirme zorunluluğu altına girmiştir⁷⁵. Uluslararası örgütlerin yanı sıra, devletlerin de üretkenlik karşıtı iş davranışlarını önlemek üzere faaliyet gösterdikleri belirtilmelidir. Örneğin, Bakırcı Türk hukukunda cinsel tacize yönelik doğrudan bir düzenleme olmamasına karşın, cinsel taciz için Anayasa, Medeni Kanun, İş ve Ceza kanunun genel hükümlerinin uygulanabileceği belirtilmektedir⁷⁶. Sosyal politika önlemlerinin değinmediği davranışlar ise, ve-

rimliliği düşürmemek için önlenmeye çalışılmaktadır.

Örgüt boyutunda, bu davranışların önlenmesi örgütsel kontrol ile ilişkili olarak açıklanmaktadır. Örgütsel kontrol, uygunsuz davranışları izlemeyi, ortaya çıkarmayı, cezalandırmayı ve azaltmayı amaçlayan, hem fiziksel kontrol ve gözetleme, hem de kurallar ve düzenlemeler, denetleme ve disiplin gibi yönetsel araçları kapsamaktadır. Öncelikle işçilerin fiziksel olarak izlenmesine değinilecektir. Fiziksel olarak izlemenin geleneksel biçimi, amirlerin astlarını doğrudan gözlem altında tutmasıdır. Bu yöntemin, maliyetli olması ve zorlukları nedeniyle yeni metotlar geliştirilmektedir. Örneğin, bilişim teknolojileri sayesinde elektronik izleme giderek daha fazla kullanılmaktadır.

İşverenler kamera, telefon ve bilgisayar izleme gibi elektronik izleme biçimlerini, işçilerin üretkenlik karşıtı iş davranışlarını izlemek ve önlemek için kullanmaktadır. Bu sayede, işçilerin özellikle hırsızlık, taciz, işe geç gelme gibi davranışları kayıt altına alınabilmektedir. Ancak, elektronik izleme

⁷⁴ McCann Deirde, (2005), *Sexual Harassment at Work: National and International Responses*. ILO, *Conditions of Work and Employment Series No: 2*, s.14.

* İşe başvuruda, mesleki eğitim ve işte yükselmeye ve çalışma koşullarında kadın ve erkek için eşit muamele ilkesinin yürürlüğe konulmasına dair direktif.

⁷⁵ Özdemir Erdem, (2006), *İşyerinde Cinsel Taciz, Çalışma ve Toplum*. 2006/4, s.83-84.

⁷⁶ Bakırcı Kadriye, (2001), "Remedies for Sexual Harassment of Employees Under Turkish Law", *European Public Law*, Vol:7(3), s.473.

belli kişileri hedeflemekten ziyade herkesin izlenmesini olanaklı kılmaktadır. Ayrıca bu süreçte işçiler daha görünür olmakta, performansları her an ölçülebilmekte ve çalışma hızları kendilerine bildirilebilmektedir. Bu nedenle, elektronik izleme işverenler tarafından kullanım şekline bağlı olarak, işçiler için stres kaynağı olabilmektedir. İşçinin mahremiyet hakkının ihlal edilmesi bir başka sorun alanıdır⁷⁷. Ayrıca, elektronik izleme işçiler arasında güven düzeyinin azalmasına neden olarak, onları üretkenlik karşıtı davranışlara yöneltebilir⁷⁸. Görüldüğü üzere, elektronik izleme yöntemleri, işçilerin üretkenlik karşıtı iş davranışlarını izlemek ve önlemek üzere kullanılırken, başka sorunlara neden olabilmektedir.

Üretkenlik karşıtı iş davranışlarını önlemenin bir yolu da, işe alma sürecinde adaylara uygulanan testler aracılığıyla, adayların bu davranışlara yatkınlıklarının belirlenmesidir. Bu testler, adayların güvenilirliğini ve dürüstlüğüne değerlendirerek, gelecekte gösterebilecekleri olumsuz iş davranışlarının tahmin edilmesini sağlamaktadır. Hogan ve Hogan, işçilerin güvenilirliklerini veya bu davranışlarda bulunma eğilimlerini ölçen bir kişilik ölçeği tasarlamıştır. Buna göre, bu testen düşük puan alanların yüksek puan alanlara göre daha fazla üretkenlik karşıtı iş davranışı gösterdiği tespit edilmiştir⁷⁹. Dürüstlük testleri, başarılı şekilde uygulandığında en etkili ve düşük maliyetli yöntem olarak görülmektedir. Bu testler, tüm çalışanları aynı koşullar altında değer-

lendirmesi sayesinde, elektronik izleme ve güvenlik personeli tarafından denetime göre daha adil algılanmaktadır⁸⁰.

Üretkenlik karşıtı iş davranışlarının nedenleri, daha önce açıklandığı gibi işçilerin kişisel özelliklerinden veya örgütsel koşullardan kaynaklanmaktadır. Yukarıda değinilen elektronik izleme ve test gibi uygulamalar, bu davranışların kişilerden kaynakladığı varsayımı ile yapılmaktadır. Ancak, bu davranışların örgütsel koşullardan da kaynaklanabildiği dikkate alınmalı ve bu yönde yapılabilecekler araştırılmalıdır. İlk olarak, etik bir örgütsel iklim yaratılması açıklanacaktır. Daha sonra, yöneticiler ve işçiler arasında güvene dayalı ilişkiler kurulmasının rolü açıklanacaktır.

Üretkenlik karşıtı iş davranışlarının önlenmesi için örgütlerde etik iklim oluşturulması gerektiği ileri sürülmektedir. Çalışanların, örgüt iklimine ilişkin algılamaları, etik davranışlar yönündeki eğilimlerini etkilemektedir. Etik davranışa vurgu yapan

77 Seçer Barış, (2005), "İşyerinde Elektronik İzleme: İşçiler İçin Yarattığı Sorunlar ve Çözüm Yaklaşımları", *Siyasa: Ekonomi, Toplum ve Siyaset Çalışmaları Dergisi*. Yıl:1, Sayı:2, s.104.

78 Litzky Barrie E., Eddleston Kimberly A., Kidder Deborah L., (2006), "The Good, the Bad, and the Misguided: How Managers Inadvertently Encourage Deviant Behaviors", *Academy of Management Perspectives*., s.98.

79 Hogan J., Hogan R., (1989), "How to Measure Employee Reliability", *Journal of Applied Psychology*. Vol:74, s.273.

80 Moretti Donald M., (1986), "The Prediction of Employee Counterproductivity Through Attitude Assessment", *Journal of Business and Psychology*. Vol:1(2), s.135.

örgüt iklimleri, olumsuz davranışların daha az olmasını sağlamaktadır. Etik iklimin oluşturulmasında yöneticinin etik davranışlar sergileyerek model olması, örgüt hedeflerinin açıklanarak, çalışanlara örgüte verilen zararların uzun dönemde kendilerine yansıtılmasının anlatılması, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının saptanması sürecine çalışanların katılımının sağlanması gibi yöntemler etkili olabilir⁸¹.

Etik örgütsel iklim, karşılıklı saygı ve güvene dayalı ilişkiler geliştirerek başarılabilir. Yöneticiler ve astları arasında güvene dayalı ilişki, ilişkisel psikolojik akit sayesinde kurulabilecektir. Psikolojik akit, bu iki taraf arasında birbirlerinin normlarına uyacaklarını addeden örtük, yazılı olmayan bir anlaşmadır⁸². İlişkisel psikolojik akit, her iki taraf arasında kişisel ve uzun süreli bağlılığı kapsamaktadır. Yöneticilerin, çalışanlar ile geliştirdikleri psikolojik akit, onların tutumlarını ve davranışlarını etkileyecektir⁸³. Günümüzde, işçi ve işveren arasındaki psikolojik akitin değiştiği ve zarar görüldüğü belirtilmektedir. Bu durumda, üretkenlik karşıtı iş davranışlarının artabileceği ileri sürülebilir.

Sonuç

Üretkenlik karşıtı iş davranışları, örgütlerin giderek artan oranda maruz kaldıkları bir sorundur. Bu nedenle, araştırmacılar konuya daha fazla ilgi göstermeye başlamışlardır. Farklı alanlardan araştırmacılar, çeşitli türlerde davranışları olumsuz iş davran-

nışı olarak ele almaktadır. Fakat bu tür davranışların sınırlarının iyi çizilmesi, önlenmesi konusundaki adımlara da öncülük edecektir. Bu tür davranışlara, örgüt açısından yaklaşan araştırmacıların kullandıkları kavram olan üretkenlik karşıtlığı, davranışların yöneldiği hedefleri belirginleştirerek, nedenleri ve alınacak önlemlerle ilgili daha anlaşılır bir çerçeve sunduğundan literatürde yaygın bir kabul görmektedir.

Üretkenlik karşıtı iş davranışları, birçok farklı boyuttan oluşmaktadır. Araştırma amacına göre bu boyutlar belli bir düzeyde alınabilir. Üretkenlik karşıtı iş davranışlarının çok boyutluluğu, belirleyicilerinin de çeşitlenmesine neden olmaktadır. Bu noktada, davranışların sadece kişisel özelliklerden kaynaklanmadığı belirtilmelidir. Hatta, literatürde geline son noktada kişisel özelliklerin doğrudan değil, durumsal belirleyiciler yanında etkili olduğu görüşü savunulmaktadır. Dolayısıyla alınacak önlemlerin sadece kişisel boyutlu olmaması gerekmektedir. Nitekim, örgüt boyutunda etik örgüt iklimi oluşturma gibi önlemlerden söz edilmektedir.



⁸¹ Litzky, Eddleston, Kidder, 2006, s.97.

⁸² Sels Luc, Janssens Maddy, Van Den Brande Inge, (2004), "Assesing the Nature of Psychological Contracts: a Validation of Six Dimensions", *Journal of Organizational Behavior*. Vol:25, s.462.

⁸³ Litzky, Eddleston, Kidder, 2006, s.98.

KAYNAKÇA

- Appelbaum, Steven H.; Deguire, Kyle J.; Lay, Mathieu (2005), "The Relationship of Ethical Climate to Deviant Workplace Behaviour", **Corporate Governance**. Vol: 5(4), s.43-55.
- Aquino, Karl; Lewis, Margaret U.; Bradfield, Murray (1999), "Justice Constructs, Negative Affectivity, and Employee Deviance: A Proposed and Empirical Test", **Journal of Organizational Behavior**. Vol.20, No.7, s. 1073-1091.
- Bakırcı Kadriye (2001), "Remedies for Sexual Harassment of Employees under Turkish Law", **European Public Law**, Vol:7(3), s.473-484.
- Bandura A. (1973), **Aggression: A Social Learning Analysis**. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Bennett, Rebecca J.; Robinson Sandra L. (2000), "Development of a Measure of Workplace Deviance", **Journal of Applied Psychology**. Vol:85(3), s.349-360.
- Brown Theresa J.; Sumner, Kenneth E., (2006), "Perceptions and Punishments of Workplace Aggression: The Role of Aggression Content, Context, and Perceiver Variables", **Journal of Applied Social Psychology**. Vol:36(10), s.2509-2531.
- Budak, Selçuk (2003), **Psikoloji Sözlüğü**, Bilim ve Sanat Yayını, Ankara.
- Canlon, Donald E.; Meyer, Christopher J.; Nowakowski, Jaclyn M. (2005), "How Does Organizational Justice Affect Performance, Withdrawal and Counterproductive Behavior?" içinde Jerald Greenberg/Jason A. Colquitt, **Handbook of Organizational Justice**. Lawrence Erlbaum Associates.
- Clarke, David (2003), **Pro-social and Anti-social Behavior**. Routledge.
- Dawson, Christina Louise (1996), Dispositional and Attitudinal Explanations of Counterproductivity in Workplace", Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of California.
- Dupre, Kathryne E.; Barling, Julian (2003), "Workplace Aggression", (içinde) Eds. Abraham Sagie, Shmuel Stashevsky, Meni Koslowsky, **Misbehaviour and Dysfunctional Attitudes in Organizations**. Palgrave.
- Evans, Amanda Lea (2005), **Counterproductive Group Behavior**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Florida Institute of Technology.
- Fox, Suzy; Spector, Paul E. (1999), "A Model of Work Frustration-Aggression" **Journal of Organizational Behavior**, Vol.20, s. 915-931.
- Fox, Suzy; Spector Paul E. (2006), "The Many Roles of Control in a Stressor-Emotion Theory of Counterproductive Work

Behavior”, **Research in Occupational Stres and Well Being**, Volume 5, s.171-201.

Fox, Suzy; Spector, Paul E.; Miles Don (2001), "Counterproductive Work Behavior in Response to Job Stressors and Organizational Justice: Some Mediator and Moderator Tests for Autonomy and Emotions", **Journal of Vocational Behavior**. Vol:59, s.291-309.

Furnham Adrian; Taylor, John (2004), **The Dark Side of Behavior at Work: Understanding and Avoiding Employees Leaving, Thieving and Deceiving**. Palgrave Macmillan.

Giacalone, Robert A.; Greenberg, Jerald (1997), **Antisocial Behavior in Organizations**. Sage Publications.

Greenberg, Liane; Barling, Julian (1999), "Predicting Employee Aggression Against Coworkers, Subordinates and Supervisors: The Roles of Person Behaviors and Perceived Workplace Factors" **Journal of Organizational Behavior**. Vol. 20, No. 6., s. 897-913.

Griffin, Ricky W.; Lopez, Yvette P. (2005), "Bad Behavior in Organizations: A Review and Typology for Future Research", **Journal of Management**. Vol:31(6), s.988-1005.

Gruys M. L. (1999), **The Dimensionality of Deviant Employee Performance in the Workplace**. Yayınlanmamış Doktora Tezi,

University of Minnesota.

Hakstian, A. Ralph; Farrell, Seonaid; Tweed, Roger G. (2002), "The Assessment of Counterproductive Tendencies by Means of the California Psychological Inventory", **International Journal of Selection and Assessment**. Vol:10(1/2), s.58-86.

Henle, Christine A. (2005), "Predicting Workplace Deviance from the Interaction Between Organizational Justice and Personality", **Journal of Managerial Issues**. Vol.XVII, No:2, s. 247-263.

Hogan J.; Hogan R. (1989), "How to Measure Employee Reliability", **Journal of Applied Psychology**. Vol:74, s.273-281.

Holinger, Richard; Clark, John (1982), "Employee Deviance: A Response to the Perceived Quality of the Work Experience", **Work and Occupations**. Vol:9(1), s.97-114.

Howard, B. Kaplan; Glen, C. Tolle (2006), **The Cycle of Deviant Behavior: Investigating Intergenerational Parallelism**. Springer.

ILO (1996), **Management of Alcohol- and Drug-Related Issues in the Workplace**. An ILO code of practice International Labour Organization, Geneva.

Kwak, Ann (2006), **The Relationships of Organizational Injustice with Employee Burnout and Counterproductive Work Behaviors: Equity Sensitivity as a Moderator**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Cent-

ral Michigan University.

Lau, Vivian C. S.; Au Wing Tung; Ho Jane M. C. (2003), "A Qualitative and Quantitative Review of Antecedents of Counterproductive Behavior in Organizations", **Journal of Bussiness and Psychology**, Vol.18, No:1, s. 73-99.

Litzky, Barrie E.; Eddleston Kimberly A.; Kidder, Deborah L. (2006), "The Good, The Bad, and the Misguided – How Managers Inadvertently Encourage Deviant Behaviors, **Academy of Management Perspectives**. Vol.20, No.1, s.91-103.

Luther, Nathan John (2000), **Understanding Workplace Deviance:An Application of Primary Socialization Theory**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Colorado State University.

Mangione T. W; Quinn R. P. (1975), "Job Satisfaction, Counterproductive Behavior, and Drug Use at Work", **Journal of Applied Psychology**. Vol.60, No:1, s. 114-116.

Marcus, Bernd; Schuler, Heinz (2004), "Antecedents of Counterproductive Behavior at Work: A General Perspective", **Journal of Applied Psychology**. Vol:89(4), s.647-660.

Martinko Mark J.; Douglas Scott C. (2001) "Exploring the Role of Individual Differences in the Prediction of Workplace Aggression", **Journal of Applied Psychology**, Vol. 86, No:4, s.547-559.

Martinko, Mark J.; Gundlach, Michael J;

Douglas, Scott C. (2002), "Toward an Integrative Theory of Counterproductive Workplace Behavior: A Causal Reasoning Perspective", **International Journal of Selection and Assessment**, Vol.10, No:1/2, March/June, s. 36-50.

Mc Cann, Deirde (2005), **Sexual Harassment at Work: National and International Responses**. ILO, Conditions of Work and Employment Series No: 2.

Miles, Donald E.; Borman Walter E.; Spector, Paul E.; Fox Suzy (2002), "Building an Integrative Model of Extra Role Work Behaviors: A Comparison of Counterproductive Work Behavior and Organizational Citizenship Behavior", **International Journal of Selection and Assessment**, Vol.10, No:1/2, March/June, s. 51-57.

Moretti, Donald M. (1986), "The Prediction of Employee Counterproductivity Through Attitude Assessment", **Journal of Business and Psychology**. Vol:1(2), s.134-147.

Nigro, Lloyd G.; Waugh, William L. (1996), "Violence in the American Workplace: Challenges to the Public Employer", **Public Administration Review**. Vol. 56, No: 4, s.326-333.

O'leary, Kelly Anne M.; Griffin, Ricky W.; Glew, David J. (1996), "Organization-Motivated Aggression: A Research Framework", **Academy of Management Review**. Vol.21, No:1, s. 225-253.

Ones, Deniz S.; Viswesvaran, Chockalin-

gam; Schmidt F. L. (1993), "Comprehensive Meta-analysis of Integrity Test Validities: Finding and Implications for Personnel Selection and Theories of Job Performance" **Journal of Applied Psychology**, Vol.78(4), s. 679-703.

Ones, Deniz S.; Viswesvaran, Chockalingam (2003), "The Big-5 Personality and Counterproductive Behaviours" içinde Abraham Sagie/Shmuel Stashevsky/Meni Koslowsky (Edt.), **Misbehaviour and Dysfunctional Attitudes in Organizations**, Palgrave Macmillan, s. 211-249.

Özdemir, Erdem (2006), İşyerinde Cinsel Taciz, **Çalışma ve Toplum**. 2006/4, s.83-96.

Penney, Lisa M.; Spector, Paul E.; Fox, Suzy (2003), "Stress, Personality and Counterproductive Work Behavior" içinde Abraham Sagie/Shmuel Stashevsky/Meni Koslowsky (Edt.), **Misbehaviour and Dysfunctional Attitudes in Organizations**, Palgrave Macmillan, s. 194-210.

Peterson, Dane (2002), "Deviant Workplace Behavior and the Organization's Ethical Climate", **Journal of Business and Psychology**. Vol.17, No:1, s. 47-61.

Robinson, Sandra L.; Bennett, Rebecca J. (1995), "A Typology of Deviant Workplace Behaviors: A Multidimensional Scaling study", **Academy of Management Journal**. Vol:38(2), s.555-572.

Sackett, Paul R. (2002), "The Structure of

Counterproductive Work Behaviors: Dimensionality and Relationships With Facets of Job Performance", **International Journal of Selection and Assessment**. Vol:10(1/2), s.5-11.

Sackett, Paul R.; DeVore Cynthia J. (2001), "Counterproductive Behaviors at Work", (içinde), **Handbook of Industrial, Work and Organizational Psychology**. Volume 1, Eds. Neil Anderson, Deniz S. Ones, Handan Kepir Sinangil, Chockalingam Viswesvaran, Sage Publications, s.145-164.

Salgado, Jesus (2002), "The Big Five Personality Dimensions and Counterproductive Behavior", **International Journal of Selection and Assessment**, Vol.10, No:1/2, s.117-125.

Seçer, Barış (2005), "İşyerinde Elektronik İzleme: İşçiler İçin Yarattığı Sorunlar ve Çözüm Yaklaşımları", **Siyasal: Ekonomi, Toplum ve Siyaset Çalışmaları Dergisi**. Yıl:1, Sayı:2, s.91-106.

Seçer, Şebnem (2005), "Çalışma Yaşamında Duygular ve Duygusal Emek: Sosyoloji, Psikoloji ve Örgüt Teorisi Açısından Bir Değerlendirme", **Sosyal Siyaset Konferansları**, Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı, 50. Kitap, İstanbul, s. 813-834.

Sels, Luc; Janssens, Maddy; Van Den Brande Inge (2004), "Assesing the Nature of Psychological Contracts: A Validation of Six Dimensions", **Journal of Organizational Behavior**. Vol:25, s.461-488.

Skarlicki, Daniel P.; Folger, Robert; Tesluk Paul (1999), "Personality As A Moderator in the Relationship Between Fairness and Retaliation", **Academy of Management Journal**. Vol.42, No.1, s. 100-108.

Spector, Paul E.; Fox, Suzy; Penney, Lisa M.; Bruursema, Kari; Goh, Angeline; Kessler, Stacey (2006), "The Dimensionality of Counterproductivity: Are All Counterproductive Behaviors Created Equall?", **Journal of Vocational Behavior**. Vol:68, s.446-460.

Tınar, Mustafa Yaşar (1996), **Çalışma Psikolojisi**. Necdet Bükey A.Ş., İzmir.

Trevino, Linda Klebe; Butterfield Kenneth D.; McCabe Donald L. (1998), "The Ethical Context in Organizations: Influences on Employee Attitudes and Behaviors", **Business Ethics Quarterly**. Vol.8, Issue 3, s. 447-476.

Vardi, Yoav; Weitz, Ely (2003), **Misbehavior in Organizations, Theory, Research and Management**. Lawrence Erlbaum As-

sociates.

Vardi, Yoav; Weitz, Ely (2003), "Personal and Positional Antecedents of Organizational Misbehaviour", (içinde) Eds. Abraham Sagie, Shmuel Stashevsky, Meni Koslowsky, **Misbehaviour and Dysfunctional Attitudes in Organizations**. Palgrave, s.173-193.

Vardi, Yoav; Weitz Ely Lead Them not into Temptation: Job Autonomy As An Antecedent of Organizational Misbehavior. Paper Presented At The Annual Meeting Of The Academy Of Management Meeting, Washington, DC.

Vardi, Yoav; Wiener Yoash (1996), "Misbehavior in Organizations: A Motivational Framework", **Organization Science**. Vol:7(2), s.151-165.

Victor, Bart; Cullen, John B. (1988), "The Organizational Bases of Ethical Work Climates", **Administrative Science Quarterly**. Vol. 33, No. 1, s.101-125.

ÖZET

Ağ Ekonomisine Dönüşümde Rekabet Politikasında Yaşanan Değişim

Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişle birlikte serbest piyasa mekanizmasının, “müdahale olmaksızın sağlıklı bir şekilde işleyeceği” iktisadi düşünce olarak hâkim görüştü. Ancak piyasada; işletmeler, üreticiler ve tüketiciler arasında oluşan güç dengesizlikleri, kaynakların etkin dağılımı ve toplumsal refahın bozulmasına yol açmıştır. Sosyal devlet ilkesinin gelişmesine bağlı olarak piyasalarda düzenleme yoluna gidilirken, piyasa mekanizmasının da etkin bir şekilde işlemesi için süreç politikası yoluyla müdahale etme fikri benimsenmiştir. Piyasada etkin bir rekabet ile, kaynakların etkin dağılımı amaçlanmıştır.

Ağ ekonomisinde de rekabet politikasının temel amacı, toplumsal refahın sağlanması ve kaynakların etkin kullanımıdır. Ancak ağ ekonomisinde rekabet politikasının katı ve esnek olmayan uygulama biçimi yerine; her olayı kendi özelinde değerlendirmenin ve esnek bir politika uygulamanın daha doğru olacağı yönünde bir görüş birliği oluşmaktadır. Sanayi ekonomisinden bilgi toplumunun ekonomisi olan ağ ekonomisine geçiş süreci, rekabet politikası araçlarının uygulanmasında da değişimleri zorunlu kılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Rekabet Politikası, Ağ Ekonomisi, Yenilikçi Rekabet*

ABSTRACT

Change in Competition Policy in Transition to Network Economy

It is dominant sight as economics thought that free market mechanism works healthy without interference along the transation from agricultural society to industrial society. But power imbalances among firms, producers and consumers in market causes to be upset effective allocation and social welfare. Market is organized related to develop the social state principle and it is adopted interference with process policy to work effectively market mechanism. It is aimed at the resources allocation effectively with effective competition in the market. Also major goal of the competition policy in network economy is get effectively resources allocation and social welfare. Instead of strict and rigid application forms of the competition policy come into existence that the flexible policy applications and evaluating specifically the every events are right. Transition process from the industrial economy to the network economy of knowledge society is get obligatory changes application of competition policy tools.

Keywords: *Competition Policy, Network Economy, Innovative Competition*

Ağ Ekonomisine Dönüşümde Rekabet Politikasında Yaşanan Değişim



Prof. Dr. Hüsnü ERKAN*

Dr. Abdulvahap ÖZCAN**



İRİŞ

Ekonominin temel sorunları olan; hangi malların, ne miktarda, kimin için üretileceği sorunu, sosyalist ve kapitalist ekonomik sistemlerde birbirinden farklı yöntemlerle çözülmeye çalışıldı. Sosyalist sistemde bu sorunlar merkezi otoritenin vereceği kararlarla çözüldü. Kapitalist sistemde ise, bu sorunların otomatik işleyen piyasa mekanizması aracılığıyla kendiliğinden çözümleneceği fikri benimsendi. Ancak klasik iktisatçıların teorik düzeyde açıkladıkları gibi, rasyonel hareket eden ekonomik karar birimlerinin hareketlerinin piyasalara yansımaları, her zaman için kay-

nakların etkin kullanımı, toplum refahının artması ve ekonomik birimler arasında sosyal bir dengelemenin kendiliğinden sağlanmasını mümkün kılamadı. Yani piyasa mekanizması, her zaman mükemmel bir biçimde otomatik olarak işleyemedi. Zaman içinde, ekonomik yapıda dengesizlikler ve eşitsiz ekonomik güç dağılımları, sistemin geleceğini adeta tehdit eder boyutlara ulaşabiliyordu. Bu nedenle ekonomik sistemin işleyişinde meydana gelen bu tür aksaklıkların düzeltilmesi için devlet eliyle piyasaların bir ölçüde yönlendirilmesini gerekti. Piyasaların devlet eliyle yönlendirilmesi, sistem ve süreç politikalarının ortak alanında oluşan rekabet politikasıyla gerçekleşti. Başka bir deyimle piyasalar, rekabet yoluyla düzenlenerek, piyasa süreci, dolayısı ile ekonominin akış ve işleyişi etkin duruma getirilmektedir.

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü
husnu.erkana@deu.edu.tr

** Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü
aozcan@pau.edu.tr

Süreç politikaları içerisinde rekabet politikası, piyasa sistemini koruyan ve onun ak-sayan yönlerini düzeltici niteliği olan bir politikadır. Rekabet politikası; kaynakların etkin dağılımı, toplum refahının yenilikler yoluyla artmasının sağlanması, eşitsiz güç dağılımlarının önlenmesi gibi amaçlar taşımaktadır. Rekabet politikası bu amaçları, piyasada rekabetin varlığı ve korunması ile gerçekleştirmektedir.

Rekabet politikasının, sanayi toplumu ve sanayi ekonomisi ile ortaya çıktığı ve geliştiği dikkate alındığında; içinde bulunduğumuz bilgi toplumunun ekonomik yapısı olan ağ ekonomisinde hiçbir değişime uğramaksızın uygulanması, söz konusu süreç politikasının etkinliğini azaltabilecektir. Bu nedenle ekonomik sistem olarak piyasa sistem ve sürecinin etkinliğini sağlamaya yönelik olan rekabet politikası, değişen ekonomik yaşama, iş ilişkilerine, değer yaratma kaynağına, piyasa yapılarına uygun biçimde kendini yenilemek zorundadır.

Rekabet politikasının ağ ekonomisinde değişen yönlerini ortaya koymak, çalışmanın nihai amacı olmakla birlikte, öncelikle rekabet politikasının gelişimiyle, bu gelişme sürecinde şekillenen amaçlar ve araçların genel olarak tanıtılması gereklidir. Daha sonra bilgi toplumunu ve bilgi ekonomisinin yapılanması olan ağ ekonomisiyle, bu ekonomik yapılanmada rekabet politikasında meydana gelen değişimler incelenecektir.

REKABET POLİTİKASININ GELİŞİMİ, AMAÇLARI VE ARAÇLARI

Rekabet politikası amaç ve araçlarını incelemeden önce rekabet politikasının ortaya çıkmasına zemin hazırlayan ekonomik ve toplumsal koşulların rekabet politikasının gelişimi başlığı altında incelenmesinde yarar vardır. Bu koşulların açıklık kazanması, rekabet politikasının amaç ve araçlarının daha kolay anlaşılmasını sağlayacaktır.

Rekabet Politikasının Gelişimi

Rekabetin önemi, toplumsal hayatın gelişmesine paralel olarak artmış ve eski çağlardan itibaren kanun koyucular, rekabeti doğrudan ya da dolaylı olarak düzenleme yoluna gitmişlerdir. Ancak modern anlamda rekabetin düzenlenmesi, ilk olarak ABD’de yapılmıştır. Rekabete yönelik politikalar, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, yapılarına, kültürlerine ve daha başka birçok faktöre bağlı olarak değişiklik göstermiştir (Aktaş, 2003: 12).

19. ve 20. yüzyılda ABD ekonomisinin gelişme sürecinde başta demiryolu ve ulaşım sistemleri gibi temel alt yapı hizmetlerinin gelişmesi, beraberinde bölgelerarası ticaretin gelişmesini doğurmuştur. Bu gelişmeler kimi firmaların ABD ekonomisinin büyük güçleri durumuna dönüşmesine yol açtı. Başta endüstriyel ürünler ve taşımacılıkta ortaya çıkan, rekabeti sınırlandıran veya tümüyle ortadan kaldıran tröstlere karşı çiftçilerin örgütlenerek bir düzenleme

ve denetleme istemeleri, Sherman Anti-tröst Yasası'nın (Sherman Antitrust Act) 1890'da çıkmasını sağladı (Motta, 2004: 2–5).

Bu Kanun'a, özellikle ölçek ekonomilerini yok edeceği endişesiyle karşı çıkanlar da oldu. Yüksek yoğunlaşma oranının doğal endüstriyel devrim ve etkinliğin bir sonucu olduğu savunuldu. 1914'teki Clayton Yasası, Sherman Yasası'nın tamamlayıcısı niteliğinde olup rekabet politikasının alanını genişletmiştir. Ancak 1890–1930'lu yıllarda yüksek yoğunlaşma oranlarının tüketicilerin zararına değil, aksine yararına olacağı yolunda geliştirilen teoriler çerçevesinde rekabet yasalarının uygulama alanlarını daraltma eğilimi doğdu.

Nihayet 1940'lı yıllara girerken, J.M. Clark işleyebilir rekabet (Workable Competition) teorisini geliştirdi. Bu teoriye göre piyasadaki aksaklıklar, birinci en iyiyi (First Best Solution) sağlamıyorsa, rekabet politikalarıyla ikinci en iyiye (Second Best Solution) ulaşılması gereklidir. Bu teorik gelişmelerin ardından 1950'de Birleşme Yasası ile Clayton Yasası daha da güçlendirildi (Aktaş, 2003: 13–16).

Yakın zamanlarda ABD rekabet politikasında Chicago ve Harvard okullarında yapılan çalışmaların etkisiyle, etkinlik ön plana çıkmış ve rekabet politikasının sosyal amaçlarının, başka politikalarla telafi edilebileceği yönündeki görüşler de savunulmuştur. Pratikte gerek Chicago, gerekse

Harvard Okulu'nun tezlerinin sentezine dayalı bir rekabet politikası (Effective Competition) uygulanmasının ağırlık kazandığı görülmektedir (Erkan, 2001: 187–188). AB'ni kuran Roma Antlaşması'nın 3. maddesinde, Rekabetin üye ülkeler arasında ortak bir Pazar kurulmasında önemli bir araç olduğu vurgulanarak, kurucu antlaşmada yer alması, rekabetin ve rekabet politikasının topluluk için önemini ortaya koymaktadır. Roma Antlaşması'yla serbest rekabete dayalı bir piyasa ekonomisi hedeflenmiş olsa da, rekabet politikası; piyasanın etkinliğini arttıran, kartellere karşı küçük işletmelerin ve tüketicilerin korunmasını hedefleyen bir politika olarak görülmektedir. AB'nin Şubat 1962 tarihli 17 sayılı Konsey Tüzüğü'nün kabulüne kadar rekabet politikasının etkin işleyemediği, ancak bu tarihten sonra Birlik rekabet politikasının son derece etkin bir şekilde işletildiği görülmektedir (Aktaş, 2003: 19–21).

Rekabet Politikasının Amaçları

Ekonomik sistem politikası niteliğinde olan rekabet politikasının amacı, rekabetin korunması ve geliştirilmesi; başka bir deyimle piyasa sisteminde, mikro ekonomik sürecinin işleyişine ilişkin kural ve ilkelere geçerlilik ve işlerlik kazandırılması ve geliştirilmesidir (Erkan, 2001: 174). Rekabet politikası, dar anlamda rekabet yasasında yer alan, “rekabet kurallarının işletilmesi” olarak tanımlanırken; geniş anlamda rekabet politikası, piyasalarda rekabet şartlarının hüküm sürmesine veya etkin ve reka-

betçi firmaların büyümesine ve yaratılmasına imkân hazırlayan kamu politikası aracıdır (Aktaş, 2003: 19–26). Rekabet politikasının en üst ve en genel amacı, ekonomide etkinliğin sağlanmasıdır. Ekonomik etkinlik sağlandığı takdirde kaynaklar en verimli oldukları alanlarda kullanılacakları için toplumsal olarak refah da artmış olacaktır (Sabır, 2002: 97). Rekabet politikası firmaların değişen ve gelişen ekonomik ortama uyum sağlamasını, ürün kalitesinin yükselmesini ve fiyatların düşmesini sağlayarak tüketici refahının artmasını, sanayinin dinamizmini arttırarak istihdam yaratmayı ve yeniliklerin artmasını sağlayarak, iktisadi kalkınmayı ve toplumsal refahın artmasını sağlamaktadır (Develennes, 1998: 12).

Rekabet teorisinin iki temel yaklaşımı olan Etkin (Fonksiyonel) Rekabet ve Neoklasik Rekabetin, rekabet politikasına yaklaşımları da farklılık göstermektedir. Fonksiyonel rekabet yaklaşımına göre, rekabet politikasının temel işlevleri arasında başta teknik ilerleme olmak üzere ekonomik değişmelere uyum sağlama, kaynak ve gelir dağılımının iyileştirilmesi yer alırken; Neoklasik yaklaşıma göre ise özgürlük fonksiyonu rekabet politikasının temel fonksiyonudur (Erkan, 2001: 181). Bu iki farklı yaklaşımın rekabet politikası amaçları, rekabetin bu işlevlerinden türetilmektedir.

Rekabet politikası, kamunun rekabetçi bir piyasa ortamı yaratma yönünde piyasaya müdahale etme aracıdır. Ancak, kamunun

mal ve hizmet piyasalarına gereksiz müdahaleler yoluyla yarattığı piyasa aksaklıklarına karşı rekabetin savunulmasını da içeren, rekabet hukukundan daha geniş içerik taşıyan bir kavramdır (Karakelle, 2003: 14).

“Rekabet politikası” ile “uluslararası ticaret politikası”, uluslararası ticarete metal paranın iki yüzü gibidir. Ticaret politikası, uluslararası ticarete devletlere ilişkin yasak ve kuralları koyarken; rekabet politikası ise özel sektöre ilişkin kurallara uymayan davranışları belirlemektedir. Temel olarak her ikisinde de tüketicilerin yararını koruma amaçlanmaktadır (Janow, 2003: 2).

Firmalar, farklı yollarla rekabetten kaçınma eğilimi taşırlar. Sabit maliyetlerin varlığı ve yüksekliği, ürün çeşitlemesi, eksik bilgi ve potansiyel rekabetin olmaması rekabetin kendinden beklenen fonksiyonları yerine getirmesine engel olan ve rekabetin aksamasına yol açan etmenler olarak sayılabilir (Atiyas, 2000: 28). Bu yollarla rekabetten kaçma, rekabetten beklenen faydaların tahrip edilmesi anlamına gelmektedir. Bu gibi rekabeti tahrip edici eylemler karşısında, rekabet düzeninin devlet eliyle korunması ihtiyacı, rekabet politikasını gerektirmektedir (Aktaş, 2003: 26).

Devlet, piyasalara rekabet politikası dışında örneğin sanayileşme politikası çerçevesinde de müdahale edebilir. Ancak burada diğer politikalarla rekabet politikasını ayıran ve rekabeti düzenlemede, rekabet

politikasını istenilir kılan başka nedenler vardır. Devlet, piyasada kimi ürünleri doğrudan üretebilir, ama bu tamamen devletçi bir uygulama olup piyasa sistemine aykırıdır. Özel sektörün ürettiği malların fiyatlaması, üretim miktarını ve dağıtımına ilişkin çok sıkı kurallar koyabilir ve bunu denetleyebilir. Bu ise çok yoğun bir bilgi birikimini gerektirip (arz-talep esnekliklerinin bilinmesi, vergi ve sübvansiyonun hesaplanması gibi) geriye çevrilebilirliği daha az, göreceli katı politikalarlardır. Oysa rekabet politikası ile oyunun kurallarını belirleyip herkesin bu kurallara uyması beklenir, uymayan davranışlar ise cezalandırılır (Atiyas, 2000: 42–43). Rekabet politikası, piyasa düzeninin oluşumunu sağlayan bir süreç politikası niteliğindedir (Erkan, 2001: 174). Rekabet politikasının asıl gücü, rekabet yasalarının düzenlemeleri yoluyla caydırıcılık özelliği taşımasıdır. Diğer taraftan rekabet politikası diğer politikalara göre daha saydam, daha objektif ve siyasi müdahalelerden daha az etkilenmektedir. Bu da rekabet politikasının toplum tarafından daha kolay benimsenmesini sağlamaktadır (Fagerberg, 1988: 363–367).

Rekabet politikasının konularından biri de ekonomik gücün kötüye kullanımının önlenmesidir. Rekabet politikasında güçlülünün bu gücünü kötüye kullanması engellenmiş olmakta ve güçlü karşısında küçük ve yeni işletmeler korunduğundan rekabet politikası meşru görülmektedir (Çiftçi, 2004: 47). Rekabet politikası tarihine bakıldığında

da da görülür ki, ilk anti tröst yasası, küçük firmaları büyük tröstlere karşı korumak için çıkmıştır. Küçük firmaları koruma amacı, ekonomik refah amacı ile ters düşmemektedir. Özellikle de küçük ve yenilikçi firmalara verilen destekler, ekonomik gelişmenin fidanlığını besleyerek toplumsal refah artışına katkı yapmaktadır. Ancak küçük işletmeler, sürekli olarak etkin olmayan küçük ölçekle çalışarak, ekonomik refah ve kaynak kaybına yol açabilir. Nitekim, AB komisyonunun yaptığı çalışmada küçük firmaların istihdam yaratmaları, dinamik bir yapıya sahip olmaları, daha yenilikçi olmaları ve büyümeye olan katkıları nedeniyle korunmalarının toplumsal refah kaybına değil, aksine refahın artması yönünde etkiye neden olacağı ortaya konmuştur (Motta, 2004: 22).

Rekabet politikasıyla etkin bir rekabet ortamının sağlanması durumunda fiyatların marjinal maliyetlere yaklaşması söz konusu olacak ve bunun sonucunda kalite, satış sonrası hizmetlerin artması ve yeni ürünler gibi nihai ekonomik etkiler sonucunda tüketiciler bundan yarar sağlayacaklardır. Ayrıca etkin bir rekabet politikası sonucunda rekabetin iyi işlemesi, ekonomide üretilen mal ve hizmetlerin tüketicilerin istekleri doğrultusunda olacağı için tüketicilerin faydası artabilecektir (Sayhan, 2004:6).

Enflasyonla mücadele, rekabet politikasının amaçlarından biri olarak kimi iktisatçılarca gösterilse de, rekabet politikasının doğrudan böyle bir amacı yoktur. Zira, sü-

rekli olarak girdi fiyatlarının arttığı bir ekonomik ortamda firmalar birbirinden bağımsız olarak fiyatlarını arttırabilirler. Böyle bir durumda kartel engellense bile, enflasyon söz konusudur (Motta, 2004: 24). Bununla birlikte, rekabetin yenilikçi etkisinin maliyet enflasyonunu düşürücü bir sonuç doğurduğu unutulmamalıdır.

Rekabet politikası uygulamasının toplumsal refah artışına etkisi; statik ve dinamik olmak üzere iki farklı şekilde ele alınabilir. Statik olarak ele alındığında, rekabetin aksamamasının fiyatların gösterge işlevini yitirmesi sonucu, kaynak dağılımında etkinliğin kaybolması ve toplumsal refah kaybı gündeme gelir. Statik refah kaybına neden olan bir başka unsur ise, rekabetin aksaması sonucu maliyetlerin yükselmesi ve bu durumun piyasada ataletle yol açmasıdır. Kâr amacı taşıyan firmanın, rekabet olmadan maliyetlerini düşürmeyişindeki en önemli etken, firma sahibi ve profesyonel yönetici arasındaki amaç farklılığından doğmaktadır.

Rekabetin aksamamasının toplumsal refah kaybına neden olmasını dinamik etkinlik açısından da değerlendirmek gerekmektedir. Rekabet politikasının dinamik etkinliği sağlaması, ağ ekonomisinin felsefesine de uygun düşmektedir. Toplumsal refah dinamik açıdan firmaların Ar-Ge ve yenilik yapmasına bağlı olarak ekonominin büyümesine dayalı olarak açıklanmaktadır. Yenilik faaliyetinde bulunan firmanın Ar-Ge faaliyetinde bulunması ve yenilik yapması-

nı teşvik için ex-post anlamda elde ettiği bilgiyi yani yeniliği geçici süreyle de olsa patent yoluyla korumak gerekmektedir. Ancak yenilik öncesi yani ex-ante olarak piyasa yapısının yenilikçi ortama sahip olması, yenilik yaratmak, yani dinamik etkinlik için önemlidir. Schumpeterci anlamda, uluslararası şampiyonlar için, ulusal şampiyonlar yaratmaya yönelik yenilikçilik süreci, firma büyüklüğü ve piyasaya hâkim olma durumundan etkilenmektedir. Bu arada, sanayi politikası ile rekabet politikası amaçları bazı durumlarda kısmi çelişki içine girebilir (Atiyas, 2000: 30–35). Firmaların içsel büyümeleri rekabet açısından bir zıtlık oluşturmazken, dışsal büyüme sürecinin, rekabet ve toplumsal açıdan fayda ve sakıncalarının çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan Enformasyon ve İletişim Teknolojilerinin yarattığı fırsatlar, firmalar arasında kurulacak ağlar ve bilgi akışının artması ve bilginin en başta kendisinin öneminin arttığı ağ ekonomisi, firmaların ölçek avantajı ve piyasa hâkimiyeti olmadan da yenilik yapmada başarılı olabilecekleri bir ekonomik ortamdır. Ayrıca uygulanacak diğer rekabet ve teknoloji eksenli politikalarla KOBİ'lerin de yenilik ve toplumsal refahın artmasında önemli rol oynayacakları göz ardı edilmemesi gereken bir konudur.

Rekabet politikasının hemen her ülke için geçerli olan ortak amaçları yanında, farklı ülkelerde bu amaçlar yanında farklı bir takım amaçların da belirlenmesi, rekabet po-

litikasının ruhuna aykırı düşmemektedir. Örneğin AB rekabet politikası, üye devletler arasında mal, hizmet, sermaye ve işgücünün serbestçe dolaştığı bir tek pazar oluşturma yönündeki politik amacı da içermektedir (OECD, 2005: 14).

Rekabet politikasının oluşturulmasında karşılaşılan en önemli sorun, rekabet politikasında politik sürecin belirleyici olmasıdır. Güçlü firmaların ya da tekeli firmaların politikacıları etkileyebilmeleri, rekabet politikasının oluşturulması sürecini olumsuz etkilemekte ve rekabet politikasından beklenen toplumsal faydanın olumsuz etkilenebilmesine neden olabilmektedir (Okur, 1993: 55).

Rekabet Politikasının Araçları

Rekabet politikası araçları ülkeden ülkeye, kurumsal yapıya ve uygulamaya bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. Ancak üç genel rekabet politikası aracı söz konusudur: yasaklayıcı önlemler, ekonomik gücün kötüye kullanmanın önlenmesi ve piyasa yapısının değiştirilmesine yönelik düzenlemeler (Erkan, 2001: 190).

Yasaklayıcı önlemler olarak, rekabete aykırı anlaşma ve uyumlu eylemlerin denetimi ile birleşme ve devralmaların kontrolü yoluna gidilir. Kötüye kullanmanın önlenmesinde, hâkim durumun ve ekonomik gücün kötüye kullanılması engellenir (Kaldırımcı, 2003:107). Piyasa yapısının değiştirilmesine yönelik olarak da , rekabetçi olmayan piyasa yapıları, doğrudan ve dolaylı

araçlarla rekabetçi olma yönünde yönlendirilir (Erkan, 2001: 190).

Yasaklayıcı önlemler, rekabeti sınırlayıcı davranış biçimlerini yasaklayarak rekabeti korumayı amaçlar. Bu nedenle; kartel oluşturmak, füzyona gitmek, piyasada paralel davranışa gitmek, rakibi önleyici ve piyasadandan atmaya yönelik davranışlar, yasaklanır. Bu türden davranışların yasaklanarak rekabeti kısıtlayıcı durumları ortadan kaldırmaya yönelik politikalar, rekabetin nedenlerine yönelik ve dönem başı (ex ante) politikalarlardır (Erkan, 2001: 190).

İşletmeler arasındaki kimi anlaşmalar rekabeti bozmaktadır. Firmaların kendi aralarındaki rekabetten dolayı oluşan rekabetçi fiyatlardan, tüketicilerin yararlanmalarını engellemek amacıyla firmalar, fiyat düzeylerini birlikte belirleyebilmektedirler. Böyle bir anlaşma fiyatların artmasına neden olurken (ya da en azından düşmesini de engellerken), fiyatlar piyasada gösterge olmaktan çıkarak rekabetin fonksiyonlarının işlememesine ve piyasa sisteminin aksamasına neden olmaktadır. Piyasadaki bir grup firma arasındaki “sınırlayıcı anlaşma” olması, diğer firmalar arasındaki rekabeti de olumsuz etkileyebilecektir (AKTD, 2006: 4). Rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar yatay anlaşma ve dikey anlaşma şeklinde olabilmektedir. Yatay anlaşma daha çok fiyat belirleme ve çıktı düzeyi ile piyasaların paylaşımı gibi konularda görülmektedir. Fiyatların yükselmesi ve kalitenin düşmesine yol açan dikey anlaşmalar ise, dağıtım kanalla-

rını kontrol etmektedir. Dikey anlaşmalar sonuçları bakımından yatay anlaşmalardan daha karmaşıktır (Wise, 1998: 17). Potansiyel rekabeti ortadan kaldırabilen böyle bir durumda firmalar, dinamik yapılarından uzaklaşarak atalet içinde ürün kalitesinin iyileştirilmesi, yeni ürünler ve maliyet düşürücü yöntemler gibi arayış içine girmeyeceklerdir. Bu ise toplumsal refah kaybı anlamına gelecektir.

Rekabet hukuku, firmalar arasındaki bu türden sınırlayıcı anlaşmaları yasaklayarak piyasadaki fiyatların rekabetçi fiyat düzeyinde belirlenmesini hedeflemektedir. Böylece piyasada rekabetçi fiyatlardan tüketiciler fayda sağlarken, firmalar da daha verimli olmaya çalışacak ve maliyetlerini düşürme ve/veya yeni ürünler üretme yönünde yenilik arayışına girerek dinamik bir rekabet yarışında yerlerini alabileceklerdir.

Rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar; fiyatın, rekabet fiyatının üzerinde oluşmasından dolayı, kaynakların etkin kullanılmaması ve refahın azalması sonucunu doğururlar. Bu nedenle her ülkede bu tür uyumlu davranışlar cezalandırılmaktadır. Ancak uygulamada fiyat belirleme anlaşmalarına ülkeler arasında farklı yöntem ve farklı mücadele yöntemleri geliştirilmiştir. Avustralya, AB ve ABD gibi ülkelerde bu tür eylemler **“per se illegal”** (kendiliğinden kanuna aykırı) görülerek adli cezalar uygulanırken, Kanada’da fiyat belirleme anlaşmalarının aynı zamanda pazarın önemli bir bölümünü etkilemesi sonucunda ancak adli cezalar ve-

rilmektedir. Buna karşın İspanya, İngiltere ve İsveç’te fiyat belirleme anlaşmalarına **“rule of reason”** (makul, hoşgörülebilir olma) kuralı uygulanmaktadır (Aktaş, 2003: 33).

Fiyat belirlemeye yönelik olarak yapılan yatay birleşmeler ve dikey birleşmeler şeklindeki anlaşmaların rekabeti kısıtlayıp kısıtlamadığı yönündeki görüşler farklılık göstermektedir. Bu yönde farklı ülkelerde farklı uygulamalar yapıldığı gözlenirken, farklı iktisat ekollerinde de konuya yine farklı yaklaşımlar söz konusudur. Yatay ve dikey anlaşmalardan hangisinin fiyat belirlemeye yönelik rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar kapsamına girmesi gerektiği yönünde tartışmalar söz konusudur. Özellikle Chicago Okulu, sadece yatay birleşmelerin rekabeti kısıtlayıcı anlaşma kapsamında olması gerektiğini savunduğu görülmektedir. Dikey anlaşmalara ise **“rule of reason”** kuralının uygulanması gerektiğini ileri sürmektedirler. Dikey birleşmelerin ekonomik etkinliği arttıracığı yönündeki görüşlere rağmen, bu tür birleşmelerde ekonomik etkinlik ile rekabeti kısıtlama arasında ince bir çizgi bulunduğu belirtilmektedir. En azından uygulamada bu tür birleşmelerin çok dikkatli incelenmesi gerektiği belirtilmektedir (Aktaş, 2003: 33).

Firmaların birleşmeleri bazı durumlarda piyasa üzerinde olumlu etki yaratabilir. Özellikle yeni ürün ya da üretim süreçleri konusunda Ar-Ge faaliyeti yapma konusun-

da birleşmeler bir sinerji yaratabilir. Diğer taraftan birleşmeler üretim, yönetim ve satış maliyetlerinin de düşmesini sağlayabilir. Bu tür etkiler rekabetin daha yoğun bir hale gelmesine ve bundan da tüketicilerin kâliteli, düşük fiyatlı ürünler veya yeni ürünler şeklinde faydalanmalarını sağlar. Ancak birleşmeler diğer taraftan piyasada hâkim duruma gelmeyi sağlayabileceğinden, bu hâkim durumun kötüye kullanılmasını rekabet politikası yasaklamıştır (AKTD, 2006: 6).

Birleşme ve devralmaların kontrolü diğer iki araçtan farklılık göstermektedir. Diğer iki araç piyasada var olan rekabeti bozucu davranışları engellemeye çalışırken, birleşme ve devralmaların kontrolü gelecekte olası rekabeti bozucu davranışları engellemeye yöneliktir. Birleşmeler genel olarak üç farklı türde gerçekleşmektedir.

Birincisi aynı piyasa ve aynı üretim düzeyindeki yatay birleşmelerdir. Bu birleşmeler, firmaların etkinliklerini arttırma ve pazar payını arttırma amacıyla yapılan birleşmelerdir.

İkincisi, üretim ve pazarlamanın farklı düzeylerindeki üretim ve pazarlamanın daha az masrafla daha etkin gerçekleşmesi amacıyla yapılan dikey birleşmelerdir.

Üçüncüsü ise farklı ya da ilgisiz sektörlerdeki firmaların karşı karşıya oldukları riskleri azaltmak ya da farklı alanlara genişlemek için yaptıkları birleşmelerdir.

Birleşme ve devralmalara nasıl bakılaca-

ğı yönünde tartışmalar olsa da, firmaların yeni yatırım yerine dışsal olarak büyümesinin nedeni farklı güdüler olabilir. Özellikle yatay birleşmeler konusunda bir taraftan iktisadi etkinlik artarken diğer taraftan da kartel oluşumuna karşı çıkan yasanın bu gibi durumlarda kartelleri içselleştirebileceği yönünde kaygıları öne çıkmaktadır (Aktaş, 2003: 35–36).

Ekonomik gücün kötüye kullanımının önlenmesine yönelik araç, rekabet sınırlamalarının nedenlerini ortadan kaldırmaya yönelik bir araç değildir. Rekabet politikasında, piyasa gücü ve rekabetçi olmayan piyasa yapılarının varlığı kabullenilmekle birlikte, bunun kötüye kullanımının önlenmesi için, gözetim ve denetimi yoluna gidilmektedir. Ekonomik gücün kötüye kullanımının önlenmesi, rekabet bozucu durumu nötrleştirici nitelikte olan bir rekabet politikası aracıdır (Erkan, 2001: 190).

Rekabet politikası, rekabet hukuku aracılığıyla teşebbüslerin hâkim durumlarını kötüye kullanmalarını yasaklamaktadır. Burada yasaklanan durum hâkim durum değil, hâkim durumun kötüye kullanılmasıdır (Sayhan, 2004: 23). Firmalar, piyasada etkin bir güç elde etmek, büyümek ve piyasa paylarını arttırmak amacı taşırlar. Bu amaçın kendi başına rekabet politikası açısından bir sakıncası da yoktur. Ancak piyasada elde edilen bu hâkim durumun rekabeti önleme yönünde kullanılması halinde, “hâkim durumun kötüye kullanılması” söz konusu olur ve rekabet politikası, bu durumu

ortadan kaldırmayı amaçlar. Eğer firma davranışlarında piyasadaki rakip firmaların, ara malı sağlayan firmaların ve tüketicilerin tepkilerini dikkate almadan faaliyette bulunabiliyorsa, bu durumda söz konusu firmanın hâkim durumda olduğu kabul edilir (AKTD, 2006: 5). Hâkim durumda olan bir firma gelirini artırmak, rakiplerini zayıflatarak veya eleyerek ve yeni girenlere piyasaya girme hakkı vermeyerek piyasadaki nüfuzunu pekiştirmek için bu konumunu kötüye kullanmayı deneyebilir. Bu durumda hâkim durumun kötüye kullanılması söz konusu olduğundan rekabet hukuku bunu yasaklamıştır. Hâkim durumun kötüye kullanılması piyasada fiyatların yükselmesine, arzın kısılmasına neden olarak rekabetin aksamasına yol açmakta ve bundan bir bütün olarak toplum zarar görebilmektedir (Wise, 1998: 18).

Pazarda tekel veya hâkim durumda olmak “per se illegal” görülmemektedir. Rekabetin kısıtlanması açısından hâkim durumun belirlenmesi çok zor bir konudur. Ülkeler arasında farklılıklar olsa da hâkim durum sayılıp sayılmama açısından yaklaşık oranlar söz konusudur. Pazar payı %30’dan az ise hâkim durum olamayacağı birçok ülkede kabul edilmiş bir orandır. Buna karşın pazar payının %60-70’i aşması durumunda ise hâkim durumun mutlak surette varlığından bahsedilmektedir.

Hâkim durumun belirlenmesinin zorluğu yanında hangi davranışların hâkim durumun kötüye kullanılması sayılacağı konu-

sunda da tam bir netlik yoktur. Piyasaya girişleri engellemek, rakiplerin faaliyetlerini zorlaştırmak, ayrımcılık, yıkıcı fiyat, hammaddelerin veya dağıtım kanallarının öncelikli kullanımı ve rakibin girmemesi için tüketicilerin veya tedarikçilerin bağlanması gibi davranışlar, hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmektedir. Hâkim durumdaki firmaların gelişmekte olan ülkelerde rekabet sürecine daha fazla zarar verdiği ileri sürülmektedir. Çünkü bu ülkelerde hakim durumun elde edilmesi ya devlet politikalarının bir sonucu ya da özel rant mekanizmasının bir sonucu olabilmektedir. Oysa gelişmiş ülkelerde hâkim durum piyasada rekabet sürecinin sonucunda elde edilmektedir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerdeki bu tür firmaların verimsizdirler ve mevcut durumlarının devamı için doğal olmayan engeller yaratmak ya da devletin yarattığı engellerin devamını sağlama yönünde davranarak rekabeti engellemek isterler (Aktaş, 2003: 34).

Hâkim durum rekabet politikası açısından değerlendirildiğinde; bir taraftan rekabeti engellerken diğer taraftan da maliyetlerin azalması ya da yeni ürünlerle tüketicilere farklı alternatifler sunularak refahın artması gibi bir ikilem yaratmaktadır. Rekabet politikasının dar anlamda amacı rekabetin korunması olarak bakıldığında, bu tür hâkim durumun rekabeti olumsuz etkilediği ve engellenmesi gerektiği düşünülebilir. Ancak rekabet politikasının daha üst ve genel amacı toplumsal refahın artması olduğu

düşünüldüğünde, rekabetin kısmen, geçici olarak aksamasına rağmen toplumsal refahın artması tercih edilir bir durumdur. Böyle bir trade off durumu kabul edilebilir görülmektedir (Pitofsky, 2001: 2).

Firmanın piyasada hâkim durumunun kötüye kullanılmasını tespit etmek için tüketici refahının tehdit altında olup olmadığına bakılabilir (Harvard Law Review, 2001: 1637). Diğer taraftan firmaya hâkim durumu sağlayan mülkiyet hakkı ise rekabet politikasınca değil, ülkelerin kendi yasama meclislerince sağlandığı göz ardı edilmemelidir. Eğer fikri mülkiyet hakları çok geniş haklar içeriyorsa ve bu durum toplumsal refah kaybına neden oluyorsa, gerekli düzenlemelerin meclis tarafından yapılması gerekmektedir (Posner, 2000: 5).

Piyasa yapılarının değiştirilmesi politikası ise, piyasada egemen olan rekabeti bozucu yapıya, devletin müdahale ederek değiştirmesine yönelik önlemleri kapsar. Böylece monopol ve benzer piyasa güçlerinin egemen olduğu durumlar, rekabetçi bir piyasa yapısına dönüştürülür. Bu türden önlemler, piyasada rekabeti bozucu yapının varlığının kabulünden sonra söz konusu nedenlerin ortadan kaldırılmasına yönelik olduğu için dönem sonu (ex post) niteliği taşıyan bir politikadır. Piyasa yapısını değiştirmeye yönelik araçlar, füzyon kontrolü ve füzyonun dağıtılması gibi doğrudan doğruya olabileceği gibi ek vergiler, sübvansiyonlar gibi dolaylı araçlarla da piyasa yapısının değiştirilmesi de söz konusu olabilir

(Erkan, 2001: 190-191).

BİLGİ TOPLUMU VE AĞ EKONOMİSİNE DÖNÜŞÜMDE REKABET POLİTİKASI

Rekabet Teorisi ve Politikası, Sanayi Ekonomisi içinde doğup gelişmiştir. Bu yüzden daha çok sanayi ekonomisinin işleyişine ve orada görülen piyasa aksaklıklarının giderilmesine odaklanmıştır. Oysa, insanlığın bilgi toplumuna dönüşümüyle birlikte yeni bir ekonomik yapı ve sistem oluştu. Bu yeni yapının özelliklerine bağlı olarak piyasada etkinliği sağlama amacı doğrultusunda rekabet teorisi ve politikası da yeni bir değişim süreci yaşamaktadır. Çalışmanın bu bölümünde bilgi toplumuna geçiş süreci ve bilgi toplumunun ekonomik yapılanmasının özellikleri incelenerek bu değişim sürecinde rekabet politikasında yaşanan değişimler ele alınacaktır.

Bilgi Toplumu ve Ağ Ekonomisi

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere gelişmiş Avrupa Ülkeleri ve daha sonra diğer ülkeleri de etkisi altına almaya başlayan toplumsal bir dönüşüm süreci görülmeye başlandı. Yaşanan bu toplumsal dönüşüm, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecidir. 18. yy.'daki buhar teknolojisi; üretim, ulaşım, enerji gibi ekonominin hemen tüm alanlarına uygulanmasıyla başlayan süreçte tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişi sağlamıştı. 20. yy.'ın ikinci yarısında başlayan dönüşümde

ise Enformasyon ve İletişim Teknolojilerinin (IT) benzer bir rolü ile bilgi toplumuna geçiş süreci başlamıştır. IT denildiğinde, ilk olarak bilgisayarlar olmak üzere mikro elektronik, biyo teknoloji, robotlar, iletişim teknolojileri ve yeni malzemeler ve bu teknolojideki yaşanan son derece hızlı gelişmeler anlaşılmaktadır.

IT'nin yarattığı bu dönüşüme sanayi sonrası toplum, bilgi çağı, bilgi toplumu gibi farklı isimler verilmiştir. Sosyal bilimciler ve iktisatçılar yaşanmakta olan bu dönüşümü, kimi zaman tarihsel süreci bir bütün olarak, kimi zaman da ekonominin yapısında görülen değişimler temelinde açıklamaya çalışmışlardır. Örneğin A. Toffler (1996, 26–27), insanlık tarihinin dönüm noktalarını açıklarken, fiilen yaşanmakta olan süreci bilgi çağı olarak adlandırmaktadır. M.U. Porat, istatistiksel olarak iki sektörlü model çalışmasında bilgi toplumunu, sanayi sonrası toplum olarak adlandırmıştır (Dura ve Atik, 2002: 43–44). Yine J. Naisbitt (Naisbitt ve Aburdene, 1985: 3–5)'in istatistiksel olarak aktif nüfusun dağılımını temel alan ve aktif nüfusun büyük bölümünün hizmet sektöründe istihdam edilmesi bulgularına ulaşmasıyla yaşadığımız çağı bilgi toplumu olarak kabul etmektedir. Y. Masuda (1990: 3–10), maddi mallar yerine enformasyon mallarının ağırlıklı olarak üretildiği ekonomiyi enformasyon ekonomisi olarak kabul etmektedir. D. Bell (1973: 123–127)'in ise toplum yapısında meydana gelen değişimleri inceleyerek şu anki toplumu kapitalist

ötesi toplum olarak yorumlaması, artık bilgi toplumuna geçildiğinin genel kabul gören bir görüş olduğunu göstermektedir. Bilgi ve entelektüel sermayenin önemi nedeniyle ulaşılan yeni uygarlık düzeyini, H. Erkan (1998)'da bilgi toplumu olarak ele almaktadır. Kavram son zamanlarda zaten “knowledge society-bilgi toplumu” olarak kullanılır oldu.

Enformasyon ve İletişim Teknolojilerindeki gelişme, toplumsal sistemin dört alt sistemi olan ekonomik, sosyal, politik ve kültürel alt sistemleri etkileyerek bu dönüşümü sağlamıştır (Erkan vd., 1996: 12). Bilgi toplumunun ekonomik yapılanması konusunda çalışma yapan iktisatçılar, söz konusu ekonomik yapılanmayı farklı şekillerde farklı adlarla tanımlama yoluna gitmişlerdir: Bilgi çağı ekonomisi; enformasyon ekonomisi, bilgi ekonomisi, e-ekonomi, ağ ekonomisi gibi farklı adlarla ifade edilmektedir (Harvard Law Review, 2001: 1628–1630).

Ağ ekonomisinde faaliyette bulunan örgüt yapılarını tanımladığımızda, büyük ölçüde bu ekonomiyi de tanımlamış olabiliriz. Bu nedenle ağ örgütler ya da diğer adıyla şebeke örgütler, “temelde çekirdek teknoloji ve süreçlere odaklanan ve bu çerçevede tedarikçiler, dağıtım işletmeleri ve/veya rakiplerle kurulan stratejik işbirlikleri ve ortaklıklar (Bolat, 2005: 90)” ya da “bir mal veya hizmeti üretebilmek için yapılması gereken iş ve faaliyetleri ve bunun için gerekli olan kaynakları tek bir işletmenin bünye-

sinde toplamak yerine farklı işletmelere dağıtmış organizasyon şeklidir (Koçel, 1998: 283)” diye tanımlanabilmektedir.

Ağ ekonomisi ise, işletme içi ve işletmeler arasında temel yeteneklere odaklı örgüt yapılanmalarından oluşan ve bilginin temel üretim faktörü, üretim süreçlerinde kullanılan teknoloji ve üretim süreci sonunda ürün olarak yer aldığı, yenilik yaratmanın öncelikli işletme stratejisi olduğu, işletmeler arasında işbirliğinin esas alındığı bir ekonomi olarak tanımlanabilmektedir. Ağ ekonomisinde piyasa yapısı dinamik ve değişken rekabet piyasası özelliği göstermektedir. Bu durum, tam rekabetin statik bakış açısından aksak rekabet olarak görülürken, yenilikçi-dinamik etkin rekabet açısından, içerik, işleyiş ve işlev olarak farklıdır. Zira yeniliğin yarattığı aksaklık, verimlilik ve kalite artışı olarak refah artışına yol açmaktadır. Yeniliklerin radikal yenilik veya artımsal yenilik olmasına bağlı olarak da dinamik rekabet piyasaları kendi içinde şekillenerek monopol ya da monopollü rekabet benzeri piyasalara dönüşebilmektedir. Zira, radikal yenilik şeklinde bir ürün ya da süreç yeniliği yapan firma, söz konusu yenilik aracılığıyla piyasada yenilik monopollü oluşturmaktadır. Ancak yapılan yenilik türü artımsal ürün yeniliği ise piyasa yapısı monopollü rekabet piyasasını andırmaktadır. Şayet, piyasada kurulan ağ işbirlikleri bir tek ürünün üretilmesine yönelik kurulan ağ işbirliği ise piyasa bu kez monopol piyasasına dönüşmektedir. Buna karşılık, ay-

nı ya da benzer malların üretiminde birden fazla ağ işbirlikleri kurulması söz konusu olduğunda ise monopollü rekabet piyasasına benzer bir piyasa yapısı oluşmaktadır. Ancak, bilgi çağının yenilikçi-dinamik piyasa yapısında yenilikler ile piyasalara giriş çıkışlar süreklilik göstermekte ve dinamik bir yapı sergilerken piyasaya, kalıcı ve statik bir yapı değil; aksine yarattığı tepki esnekliği ile piyasaya esneklik ve değişkenlik getirmektedir. Burada rekabet, yenilik temelinde ve yeniliğin yarattığı dinamizm süreci içinde işlemektedir. Birçok piyasada azalan verimler yerine artan verimler ilkesi geçerlilik kazanmaktadır. Üretim sürecinin başlangıcında yüksek sabit maliyetlerin varlığı ve üretimde yoğun bilgi kullanımı ve değişken maliyetlerin görece öneminin azlığı, marjinal maliyetlerin giderek azalmasına neden olmaktadır.

Ağ ekonomisinin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Tapscott, 1996, 43–72):

-Ağ ekonomisinin temelini bilgi oluşturmaktadır. Ekonomik değer yaratmanın temeli bilgide yatmaktadır. Ayrıca bilgi ekonomisi bilginin iletişim ağları üzerinden ışık hızıyla hareket ettiği dijital bir ekonomidir.

-Ağ ekonomisinin moleküler yapıları, dijital teknolojinin katkısıyla ağ yapıları içinde sinerjik etkinin doğmasını sağlamaktadır.

-Ağ ekonomisi sürekli yenilikler getiren bir ekonomidir. Sürekli yeniliklerin kayna-

ğını oluşturan bilgi ise ağ ekonomisinde örgütsel öğrenme sürecinde ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca ağ ekonomisinde yenilikçi teknolojik gücü bilgisayarlar oluşturmakta ve bilgisayarlar zihinsel emeğin ikamesinde kullanılmaktadır. IT malları, bu dönemin üretimdeki temel özelliklerini yansıtan mallardır. Ağ ekonomisinin girişimcisi yenilikçi girişimcidir (Erkan, 1998: 103).

Ağ ekonomisinde firmalar rekabeti, fiyat eksenli rekabetten yenilik eksenli rekabete taşımışlardır. Yenilik kimi zaman üretilen ürünlerde (ürün ve süreç yeniliği), kimi zaman endüstri ilişkilerinin değişen doğasına paralel olarak işbirliği şeklinde (ortaklaşa rekabet) ortaya çıkmaktadır. Ancak şurası hemen vurgulanmalıdır ki; bu farklı yaklaşımların özü, hepsinin de yeniliği temel almalarıdır.

Geleneksel olarak rekabet, daha çok fiyatlar üzerinden yapılan, maliyetlere ve verimliliğe dayalı bir rekabet anlayışıdır. Ancak sadece verimliliğe odaklanma, işletmenin bir anlamda esneklik kaybetmesine, konjonktürel dalgalanmalara karşı katı bir yapı içinde başarısız kalmasına neden olabilmektedir. Diğer taraftan maliyetlere odaklanma ise işletmeye bir noktaya kadar avantaj sağlarken belirli bir eşikten sonra maliyetleri daha da aşağı çekmek mümkün olamamaktadır. Oysa, ağ ekonomisinde bilginin temel üretim faktörü olması nedeniyle, yeni bilgi kullanı-

mına dayalı olarak üretilen kısmen (artımsal yenilik) ya da tamamen farklı yeni mallar (radikal yenilikler) üretimiyle, yeni bir rekabet anlayışı yaratmaktadır. İlk olarak Edward De BONO (2000)'nin ortaya koyduğu Rekabet Üstü Olma (Sur-petition), rakiplerden farklı olarak rekabeti daha üst bir çizgiye taşımayı hedefleyen ve piyasada var olmayan tamamen farklı bir ürün ve değer üretmeye dayalı yenilik eksenli rekabettir. Özellikle ağ ekonomisinde müşteri isteklerinin ön plana çıkmasıyla beraber, müşterilerin ihtiyaçlarına yönelerek bu ihtiyaçları önceden görüp yeni bir ürün üreterek rekabetten galip çıkma yoluna gidilmektedir.

Bir diğer yenilik odaklı rekabet türü ise ortaklaşa rekabettir (Coopetition). Adam Brandenburger ve Barry J. Nalebuff (1998) tarafından ortaya konan bu yaklaşım, bir yönetim stratejisi niteliğindedir. İşletmelerin bilgi ve diğer kaynaklarının sınırlı olmasından yola çıkan bu görüşe göre; firmalar, “benim şirketim seninkini alt eder” yerine “bizler sizin karşınızdayız” şeklinde bir slogan ile birbirleriyle, bir taraftan rakip iken, diğer taraftan belirli alanlarda, belirli konularda ortaklığa gitmektedirler (Brandenburger ve Nalebuff, 1998'den aktaran Bullinger ve Fischer, 2003: 16). Böylelikle işletmeler kaynaklarını ve bilgilerini birleştirerek, sinerjiye dayalı bir yenilik yaratmakta ve bu işbirliği sonucunda her iki taraf da kazançlı çıkmaktadır.

Ağ Ekonomisinde Rekabet Politikası

Ağ ekonomisinde rekabet politikasının amacı, piyasada dinamik etkinliği sağlamak ve yenilikçi rekabeti koruyup geliştirmektir. Ancak rekabet ve rekabet politikasının en temel amacı, etkinlik aracılığı ile toplumsal refahın artmasına katkıda bulunmaktır. Bu çerçevede rekabet politikası araçlarının uygulanmasında da kısmi değişimler gündeme gelmektedir.

Ağ ekonomisinde hâkim durumun kötüye kullanılması ile ilgili iktisatçılar farklı görüşlere sahiptirler. Müdahale yanlısı görüşe göre; firmaların ağ ekonomisi özelliği nedeniyle ürettikleri ürünlerde hâkim duruma gelmeleri, piyasaya yeni girişleri engellemekte ve dolayısıyla rekabeti aksatmaktadır. Bu nedenle anti-tröst yasaları uygulanmalıdır. Diğer bir görüşte ise müdahaleye karşı çıkılmaktadır. Ağ ekonomisinin kendi doğası ile mevcut durumun kendiliğinden ortadan kalkacağını ve yenilikler aracılığı ile piyasaya yeni girişlerin olacağı savunulmaktadır. (Hahn, 2001: 41).

Ağ ekonomisinde özellik IT ürünlerinde ölçek ekonomileri, çok güçlü bir etkiye sahiptir. Maliyetlerin büyük bir bölümü, sabit maliyetler ve ilk üretim maliyetlerinden oluşmaktadır. Üretim arttıkça maliyetler büyük bir hızla azalmaktadır. IT ürünlerinin bu özelliği, piyasada firmaların kolaylıkla monopol gücü ya da monopole benzer bir güç elde etmelerine yol açmaktadır (Shapiro, 1999:4). Dolayısıyla bu tür ürün-

lerin yer aldığı piyasalarda fiyatlar, hızla düşebilmektedir. Fiyatların hızla düşmesi ve yüksek sabit maliyetlerin varlığı nedeniyle piyasaya girişlerin engellenerek hâkim durumun kötüye kullanılması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Ancak ağ ekonomisine özgü üretim sürecinin özelliği nedeniyle bu durumun hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmesi doğru değildir. Burada ölçek ekonomisine bağlı olarak fiyatların düşmesi ve bunun sonucunda oluşan yenilikçi-dinamik rekabet piyasaları, rekabeti bir ölçüde aksatmış olsa bile sonuç itibariyle düşen fiyatlardan ve artan üretim miktarından tüketiciler olumlu bir biçimde yarar sağlayacakları için rekabet politikasının en genel amacıyla örtüşen bir durum söz konusu olmaktadır. Geleneksel anlamda maliyetler, firmanın gücünün bir göstergesidir ve marjinal maliyetin üstünde bir fiyatı belirleyebilen firmanın piyasa gücü olduğu kabul edilebilir. Ağ ekonomisinde ise marjinal maliyetin ötesinde, firma yaptığı yüksek yatırımları da fiyata yansıtmak isteyecektir (Hahn, 2001, 37). Fiyatlar marjinal maliyetlerin üstünde belirlendiği için firmanın piyasada hâkim durum elde etmeye çalıştığı yönünde bir endişenin doğması yanlış olabilecektir. Ayrıca monopolü rekabet benzeri yenilikçi-dinamik rekabet piyasalarında firmaların monopol benzeri bir güç elde etmek için sürekli olarak ürün yeniliklerine (artımsal yeniliklere) başvurmaları, tüketici refahının artmasına katkı sağlayacak ve dinamik bir yenilik re-

kabeti ortaya çıkacaktır. Piyasada yaşanan bu rekabet durumu rekabet üstü olarak adlandırılmak durumundadır.

Antitröst durum değerlendirmesi yaparken uzun ve kısa dönemli etkileri iyi değerlendirmek gerekmektedir. Kısa dönemde piyasaya girişlerin engellendiği bir ortamda uzun dönemde teknolojik gelişmeler bunu azaltabilmekte ve müşterilerin refahını olumlu etkileyebilmektedir (Mendez ve González, 2002,14). Kısa dönemde firmaların elde edecekleri aşırı kârlar uzun dönemde teknoloji alanına yapılacak yatırımlar ve bunun sonucunda geliştirilebilecek yeni teknolojiler sayesinde üretim maliyetlerinin daha da düşmesi ve / veya ürün yenilikleri sonucunda tüketici refahının artmasına katkıda bulunabilecektir.

Ağ ekonomisinde yüksek sabit maliyetler ve değişken maliyetlerin görece öneminin düşüklüğü nedeniyle fiyat maliyet karşılaştırması yapmak bu ekonomide güçleşmektedir. Ayrıca sanayi ekonomisinde anlaşmalar, rekabet politikasının dikkatle izlediği bir konu iken ağ ekonomisinin önemli özelliklerinden biri rakiplerin aynı zamanda bazı alanlarda ortaklık kurmalarıdır. Bu nedenle sanayi ekonomisinden farklı olarak ağ ekonomisinde uyumlu davranışlar ve anlaşmalar yaratacakları sonuçlar itibarıyla değerlendirilmesi gereken bir konudur. Sonuçlardan kastedilen ise ağ ekonomisinin yenilikçilik özelliğidir. Firmaların bu tür eylemleri sonucunda yenilik getirip getirmediikleri ve bunların tüketici ve toplum

refahına yansımaları dikkate alınmalıdır. Bu tür eylemler bir yenilik yaratma amacı taşıyor mu? Bunun sonucunda toplumsal refah artacak mı? gibi sorular sorulmalıdır. Ağ ekonomisinde eskiden olduğu gibi, genel kabul gören rekabet politikası kuralları yerine, her bir olayı kendi içinde inceleyip münferit kararlar vermek daha uygun düşebilmektedir (Hahn, 2001: 36–41).

Kısacası, statik tam rekabet kavramını referans alan “aksak rekabet” durumları yerine, Shumpeterci, dinamik yenilik sürecini temel alan ağ ekonomisinin rekabet ortamı birbirinden tümüyle ayrı tutulmalıdır. Yenilikçi durumunun yarattığı aksaklık, süreç içinde yenilenme yaratırken, statik durumun yarattığı aksaklık bir bozulmayı ortaya koymaktadır. Esasen, Schumpeter’in “yaratıcı yıkım süreci” olarak adlandırdığı yenilik süreci ile ilgili görüşlerini ileri sürmesinden sonra, özellikle 1960 ve 1970’li yıllarda Harvard Okulu’nun endüstri iktisadı alanında yapılan bilimsel çalışmalarda hangi piyasa yapılarında yeniliklerin daha hızlı geliştiği tartışıla geldi. Bu yaklaşımlarda, aksak rekabet piyasaları olan monopolü rekabet ve geniş oligopollerin, yeniliğin en hızlı ortaya çıktığı piyasalar olduğu, yapılan teorik ve uygulamalı araştırmalarda ortaya kondu (Evans ve Hughes, 2003: 23). Ancak bu dönemde bilgi çağının ağ ekonomisi anlayışı henüz yeterince netleşmediği için yenilikçi-dinamik rekabet süreci hala bir “aksaklık” olarak algılandı. Oysa, bilgi toplumunun ağ ekonomi-

si içinde yenilikçi-dinamik durum, bir aksaklık değil, işleyen ve ilerleyen sürecin belli bir görünümüdür. Dolayısıyla bu süreçte, alışlagelmiş anlayış içinde piyasa yapılarının “aksak” olarak algılanmaları, rekabet otoritelerinin rekabetin aksadığı yönünde bir fikre kapılarak hemen önlem almaya yöneltmeleri doğru bir tavır olmayıp, yeni rekabet mantığını yeterince algılamamış olmaktan kaynaklanmaktadır. Burada dinamik piyasalar dikkatlice izlenerek sonuçlarının toplum refahını hangi yönde etkilediği dikkate alınmak suretiyle değerlendirilmeli ve yeniliğin yarattığı esneklik ve dinamizm dikkate alınmalıdır.

Piyasada hâkim duruma gelme, hemen etkinliğe zarar verebileceği endişesi ile engellenmek yerine, dinamik yenilikçilik merceğinden değerlendirilerek bir sonuca ulaştırılmalıdır. Düşünsel ve şekli model piyasa olan tam rekabet piyasası ile bir yenilikçi-dinamik rekabet piyasalarının karşılaştırması yapıldığında; bu piyasalarda firmalar, tam rekabete göre kaynakları daha etkin kullanarak daha düşük fiyattan ürünü piyasaya sunabilmekte ve daha etkin olabilmektedir. Öyleyse tam rekabet piyasası, her zaman etkinliği garanti edememektedir.

Amaç kaynakların etkin kullanımı ve toplum refahının sağlanması ise, yenilikçi-dinamik rekabet piyasalarının bu amaçlarla her zaman çatışmadığı, aksine hizmet ettiği görülür.

Ağ ekonomisinin temel özelliği ağ etkin-

liğinin varlığıdır. Geleneksel ekonomide ürünün kendine özgü değeri tüketici faydasının ana kaynağı iken ağ ekonomisine özgü ürünlerde ağ ekonomisi içindeki tüketici ve firmalarla bütünleşmiş ürünler değer yaratmaktadır. Bu tip ağlarda tek bir ürün ya da hizmet yalnız başına ya çok az ya da hiçbir fayda sağlamamaktadır. Fakat diğer ürünlerle birleştiğinde bir değer yarattığı görülmektedir. Daha da önemlisi ağ ürünlerini (ister ikame isterse tamamlayıcı ürünler olsun) kullananların sayısı arttıkça tek tek kullanıcıların faydası da artmaktadır. Bu tip etkiler özellikle yazılım, telefon, faks gibi IT ürünlerinde ortaya çıkmaktadır. Ağ ekonomisi ürünlerinin diğer bir özelliği, ürünler arasında güçlü tamamlayıcılık özelliğinin olmasıdır. Bilgisayar ürünlerinde yazılım ve donanım ürünleri, bu tür özelliğe iyi bir örnektir. Tamamlayıcılık, bir ürünün kullanımının diğer ürünün kullanımını gerektirmesi durumudur. Ağ ekonomisine özgü olan IT ürünleri, yüksek tamamlayıcılık özelliği taşımaktadır. Ağ ekonomisinin tamamlayıcılık ve ağ etkisi özelliği, anti-tröst uygulamaları açısından önemli olmaktadır. Anti-tröst uygulamaları ve sonuçları itibarıyla değerlendirildiğinde ağ ekonomisinin bu özellikleri, yoğunlaşmış piyasalarda tüketicilere daha fazla fayda sağlamaktadır. Ağ ekonomisi özelliği taşıyan monopollü rekabet piyasaları, ürünler arasındaki tamamlayıcılık ve ağ etkisini içselleştirerek tüketicinin faydasına sunmaktadır. Bu bakımdan tüketiciler açısından piyasalardaki

yoğunlaşma refah artışı anlamına gelebilecektir. Bununla birlikte bu tip ürünlerin söz konusu özelliklerinden yararlanma, tüketicilerin ilave değiştirme maliyetlerine katlanmasına da yol açabilmektedir (Röller and Wey, 2002: 12–14).

Üretim ve tüketimde tamamlayıcılığın olduğu bir ortamda birleşmeler, etkinliği artıracağı için kabul edilebilir (Mendez ve González, 2002: 14). Ağ ekonomisine özgü özellikle IT ürünlerinde tamamlayıcılık özelliği birden fazla ürünün birlikte kullanımını gerektirdiği için bu tür ürünleri üreten firmaların birleşmeleri ya da birleşme benzeri işbirliklerine gitmeleri durumu toplum açısından kabul edilebilir görülebilir. İşbirliği sonucunda en azından toplumun belirli bir kesiminde refah artışı öngörülebiliyorsa ya da ürünlerin üretim maliyetleri ve/veya ürün özellikleri olumlu anlamda değişecekse piyasadaki bu tür işbirlikleri kabul edilebilir bir durum olarak değerlendirilebilir.

Ağ ekonominde bu tip yoğunlaşmalara karşı rekabet otoriteleri, rakiplerin bütünleşmiş firmalar arasındaki ağa erişim hakkının olup olmadığına göre karar verebilmektedir. Özellikle ABD’de rekabet otoriteleri de bu yönde kararlar vermektedir. Söz konusu ağa erişim hakkı sağlanmazsa rekabetin aksadığı yönünde kararlar çıkmaktadır (Shapiro, 1999: 9).

Hızlı teknolojik değişme ve küreselleşme süreci, firmaların daha gelişmiş ürünler sunabilmek amacıyla gittikçe artan ölçüde

stratejik işbirlikleri yapmalarına neden olmaktadır. Rekabet hukuku açısından ise bu tür işbirlikleri, otoritelerin karşısına bazı zorluklar çıkarmaktadır. Çünkü bu gibi durumlarda işbirliğinin gelecekteki kapsamı tam olarak bilinmemektedir. Ayrıca işbirliğinin etkilerinin taraflar ile mevcut ve potansiyel rakipler üzerindeki uzun vadeli etkilerinin ne olacağı konusu da belirsizlik içermektedir (Çınaroğlu, 2003: 49). Ağ ekonomilerinde sıklıkla görülmeye başlanan stratejik işbirliği anlaşmaları, tarafların tercihlerinin yakınlaşmasını ve amaçlarında birlik sağlanmasını, dikey birleşmelerde olduğu kadar mümkün kılmamaktadır. Dolayısıyla, ortaklar tek bir teşebbüs gibi davranmadıkları için rekabeti sınırlayacak bir güç elde edilmesi veya kullanılması güçleşmektedir (Besanko ve Diğ., 2000: 187–189). Rekabet ve işbirliği, birbirinin varlığını pekiştiren, güçlendiren ve yeniliğin faydasını arttıran iki unsurdur (Evans ve Hughes, 2003, 23). Değişen rekabet anlayışında firmalar birbirilerinin hem rakibi hem de ortağı olabilmektedir. Firmalar, yeni ürün geliştirme ya da yeni üretim süreçleri geliştirme aşamasında kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda diğer firmalarla belirli alanları kapsayan işbirliğine gidebilmektedirler. Bu işbirliği rekabetin aksaması anlamına gelmemelidir. İşbirliği içinde yeni bir ürünün tanıtılması veya farklı bir üretim sürecinin piyasaya sunulması tüketici ve toplum refahının artmasına hizmet etmektedir. Böylece ortaklaşa rekabet kavra-

mı gündeme gelmektedir.

Dikey birleşmeler, ağ ekonomisinin önemli bir özelliği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu özellik pazar paylarında ve kârların dağılımında eşitsizliği beraberinde getirirken, piyasaya girişin serbest olması durumunda bile yeni girişlerin piyasa yapısının önemli ölçüde değişmemesine neden olabilmektedir. Özellikle IT ürünlerinde değiş-tirme maliyetlerinin tüketiciler açısından önemli olmasından dolayı piyasada ilk olma ve standartları belirleme firmalar açısından büyük önem taşımaktadır (Mendez ve González, 2002: 12). Dikey birleşmeler, üretimin ilk aşamasından ürünün tüketiciye ulaşması aşamasına kadar birçok evredeki farklı firmaların birleşmeleri sonucu piyasaya yeni girişleri engelleyebilmektedir. Ancak yaygın görüş olarak dikey birleşmelerin etkinliği artırdığından dolayı her zaman ve her koşulda rekabeti aksatan bir durum olarak görülmemesi gerektiğidir.

Schmalensee ve Varian'ın dinamik rekabetin ölçümüne dayalı olarak “bırakınız yapsınlar” ilkesini temel alan yaklaşımda, rekabet politikasına konu olan her olayın ayrı ayrı incelenmesi önerilmekte ve rekabeti aksattığı düşünülen durumların fayda ve sakıncaları her olayın kendi özelinde değerlendirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir (Mendez ve González, 2002:13). Nitekim Avrupa Birliği'nin yeni rekabet politikasının temel anlayışına göre ise; rekabet politikası, piyasa gücünün yenilik düzeyini azaltıp azaltmadığını, fiyatları yükseltip yükselt-

mediğini, çeşitlilik, kalite ve çıktı düzeyini azaltıp azaltmadığıyla ilgilenmektedir (Glader, 2001: 536). Dolayısıyla rekabet politikasında yeni yaklaşımlar, önceden ne yapılacağı kesin olarak belirlenmesi yerine, daha esnek bir şekilde, konunun değişik boyutları birlikte dikkate alınarak, doğabilecek sonuçlara göre bir politik uygulamaya yönelme eğilimindedirler.

SONUÇ

18. yüzyılda Sanayi Devriminin gerçekleşmesiyle birlikte üretimdeki makineleşme, kimi sektörlerde işletmelerin bir kısmının aşırı derecede büyümesine yol açmıştır. Ekonomiye müdahalenin gereksiz görüldüğü bu dönemde işletmelerin büyümesi, güç dengesizliklerine yol açarken beraberinde toplumsal sorunları da doğurmuştur. Ortaya çıkan bu sorunların çözümü için piyasa mekanizmasının işleyişini aksatmadan rekabet politikası ile müdahale yoluna gidilmiştir. Günümüzde de ağ ekonomisine geçişle birlikte oluşan/oluşabilecek güç dengesizliklerini önlemek için yine rekabet politikasından yararlanılmaktadır. Ancak söz konusu politikanın işleyişi, ağ ekonomisinin özelliğine bağlı olarak daha esnek bir yapıya kavuşmaktadır.

Ağ ekonomisiyle birlikte ekonominin genel karakteristiklerine uygun olarak rekabet politikasının temel amacının toplumsal refahın sağlanması ve kaynakların etkin kullanımı olduğu ilkesi esas alınmaktadır. Rekabet politikasının katı ve esnek olmayan

uygulama biçimi yerine; her olayı kendi özelinde değerlendirmenin ve esnek bir politika uygulamanın daha doğru olacağı yönünde bir görüş birliği oluşmaktadır.

Yenilikler (özellikle radikal yenilikler), firmaya piyasada geçici monopol gücü kazandırarak piyasa gücünün tek bir firma elinde yoğunlaşmasını sağlamaktadır. Yenilik monopollerini tüketici refahının artmasına fiyat (süreç yeniliği) ve ürün (ürün yeniliği) bazında katkı sağlamaktadır. Ancak söz konusu yenilik monopolünün ne kadar süreceği, fikri mülkiyet hakları ile de yakından ilgilidir. Diğer taraftan monopol kârının yüksek olması, taklitçi firmaların piyasaya girmesi ve diğer firmaların yeni ürün geliştirmeleri ile yaratıcı yıkım sürecinin işlemesine ve dinamik bir piyasanın oluşmasını sağlayacaktır.

Ağ ekonomisinde işletmelerin birleşmeden daha çok, “birleşme benzeri” yapılara gittikleri görülebilmektedir. Birleşme benzeri yapılar, işletmeler arasındaki ağ örgütlenmelerine dayanmakta ve bu örgütlenme, belirli koşullar ile sınırlanırken temel amaç etkinliğin sağlanması olduğu için

doğrudan rekabeti aksattığı da söylenemez.

Ağ ekonomisinde sınırlı alanlarda görülen uyumlu eylem ya da davranışlar ise, küresel rekabet ortamının işletmelerin rekabet anlayışlarının değişmesinin bir sonucudur. Firmalar mutlak anlamda rakip olmadıkları için daha etkin bir rekabeti sağlamak için zaman zaman işbirliği yapmaktadırlar. Yapılan bu işbirliklerinin etkinliği ya da toplumsal refahı azalttığını da söylemek mümkün değildir.

Piyasada işletmenin hâkim duruma gelmesi, kimi işletmelerin birleşme ya da ağ ekonomisine özgü birleşme benzeri yapılara yönelmeleri, piyasada etkinliği arttırabilmektedir. Ayrıca birbiri ile rakip olan işletmeler, rekabeti farklı alanlara taşıyabilmek için kimi zaman uyumlu eylemlerin içine de girebilmektedirler. Bu tür davranış veya eylemler, rekabetin aksatılması amacı yerine piyasada yenilik eksenli rekabete yönelik olarak daha yoğun bir rekabet anlayışının ya da rekabetin daha yukarılara, rekabet üstüne taşınması olarak değerlendirilmelidir.



KAYNAKÇA

- Aktaş, C. (2003), **Gelişmekte Olan Ülkelerde Rekabet Politikası: Bir Çerçeve Çalışması**, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri, No:28, Ankara.
- AKTD (2006), **Avrupa Birliği Rekabet Politikası**, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (AKTD)Yay., Ankara. <http://www.deltur.cec.eu.int/rpolitika-si2.rtf> erişim: 25.04.2006
- Atiyas, İ. (2000), Rekabet Politikasının İktisadi Temelleri Üzerine Düşünceler, *Rekabet Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, ss.25–46.
- Bell, D. (1973), **The Coming of Post-Industrial Society-A Venture in Social Forecasting**, Basic Boks Intl. Publ., Newyork, USA.
- Besanko, D. ve Diğerleri (2000), **Economics of Strategy**, 2.B., John Wiley & Sons Publ., New York USA.
- Bolat, T. (2005), “Çok Uluslu İşletmeler ve Şebeke Örgütlenme Modeli”, Oya Aytemiz SEYMEN ve Tamer BOLAT(der.) **Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmecilik**, Nobel Yayın Dağıtım, No. 583-95, 1.B., Ankara, içinde, ss. 89–110.
- Branderburger, A.; B. J. Nalebuff (1998), **Ortaklaşa Rekabet**, Scala Yayıncılık, 1.B., İstanbul’dan aktaran: Bullinger, H.J.; D. Fischer (2003), “Between Collaboration and Competition-The Future of the European Manufacturing Industry”, Peter Sacsenmeier and Martin Schottenloher(Ed.) **Challenges Between Competition and Collaboration**, Springer Verlag, Berlin-Germany, içinde:13–22.
- Çınaroğlu, S. (2003), **Rekabet Hukukunda Dikey Birleşmeler: Etkinlik ve Rekabet**, Rekabet Kurumu uzmanlık Tezi, Ankara.
- Çiftçi, H. (2004), **İktisadi Gelişmede Uluslararası Rekabet ve Ulusal Kurumlar Dinamiği**, Seçkin Yayınları, 1.B., Ankara.
- De Bono, E. (2000), **Rekabet Üstü**, Oya Özel(Çev), Remzi Kitapevi, 2.B., İstanbul.
- Devellennes, M. (1998), “Türkiye’de Rekabet Politikasının Uygulanmasında Avrupa’dan Bir Bakış”, **Türk Rekabet Hukuku ve Rekabet Kurumunun AB ve AB’ye Üye Ülkelerle Mukayesesi Toplantı ve Paneli**, AB Türkiye Temsilciliği, 5 Mart 1998, ss. 12–20.
- Dura, C.; H. Atik (2002), **Bilgi Toplumu, Bilgi Ekonomisi ve Türkiye**, Literatür Yay., İstanbul.
- Erkan, H. ve Diğerleri (1996), **Toplumsal Sorunlara Entegre Sistemler Yaklaşımı: TOPSES**, EĞİAD Yay., Cilt: 1, İzmir.

Erkan, H. (1998), **Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No:326, 4.B.

Erkan, H. (2001), **Sosyal Piyasa Ekonomisi- Ekonomik Sistem ve Piyasa Ekonomisine İşlerlik Kazandırılması**, Konrad Adenauer Vakfı Yay., 5.B., İzmir.

Evans, L.; P. Hughes (2003), “Competition Policy in Small Distant Open Economies: Some Lessons from the Economics Literature”, **New Zealand Treasury Working Paper 03/31**, December, ss.1-39.

Fagerberg, J. (1988), “International Competitiveness”, **Economic Journal**, Vol:98, No:391, Jun., ss.355–374.

Glader, M. (2001), “Innovation Economics and The Antitrust Guidelines on Horizontal Co-operation”, **World Competition** 24(4), ss.513–540.

Hahn, R.W. (2001), “A Primer on Competition Policy and the New Economy, **The Milken Institute Review First Quarter**, February, ss.33-41

Harvard Law Review (2001), “Antitrust and Information Age: Section 2 monopolization Analyses in the New Economy”, **Harvard Law Review**, Vol:114, No:5, ss.1623–1646.

Janow, M.E. (2003), “What Role For Competition Policy in the WTO?”, A. Appleton (Ed.), **The Next Trade Round**, Kluwer Pub.Forthcoming, içinde, ss.1-25.

Kaldırımcı, N. (2003), “Rekabet ve Yönetim İlişkisi” **Rekabet-Düzenlemeler ve Politikalar Kongresi**, Muğla, 25–26 Eylül, ss.104–112.

Karakelle, İ.H. (2003), “Pazara Giriş Engellerine Karşı Rekabet Hukuku ve Politikası” **Rekabet-Düzenlemeler ve Politikalar Kongresi**, Muğla, 25–26 Eylül, ss. 13–21.

Koçel, T. (1998), **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayınları, 1.B., İstanbul.

Masuda, Y. (1990), **Managing in the Information Society**, Basil Blackwell Publ., UK.

Mendez, J.C.; J.L.J. Gonz Ález (2002), “Old and New Ideas in Competition Policy”, **Documento De Trabajo 20013-06**, 15 June, ss.1-26

Motta, M. (2004), **Competition Policy-Theory and Practice**, Cambridge University Pres, UK, 2004.

Naisbitt, J.; P. Aburdene (1985), **Re-Inventing the Corporation**, A Warner Communication Company, Newyork, USA.

OECD (2005), “Competition Law and Policy in The European Union”, **OECD Policy Brief**. OECD.

Okur, A. (1993), **Tüketicinin Korunmasında Rekabetin Rolü**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), DEÜ SBE, İzmir.

Pitofsky, R. (2001), “Antitrust and Intellectual Property: At The Heart of The New

Economy Unresolved Issues” **Antitrust, Technology and Intellectual Property Conference**, Berkeley Center for Law and Technology University of California, USA, 2 March, <http://www.ftc.gov/speeches/pitofsky/ipf301.htm> erişim: 13.03.2006,

Posner, R.A. (2000), “Antitrust in the New Economy **Law&Economics Working Paper**, No:106, ss.1–11.

Röller, L.H. ve C. Wey (2002), “Merger Control in the New Economy”, FS Discussion Paper IV 02-02, ISSN Nr. 0722-6748, Berlin, ss.1-31.

Sabır, H. (2002), **Dünya Siyasetinde Küresel Rekabet Sistemi ve Politikaları**, Derin Yay., No. 3, İstanbul.

Sayhan, İ. (2004), “Rekabet Hukukunda Rekabet Düzeninin Korunmasına Yönelik

Düzenleme Bakımından Hukuka Aykırılık”, **Rekabet Dergisi**, Rekabet Kurumu Yay., S:17, Ocak-Şubat-Mart, ss.5-35.

Shapiro, C.,(1999), “Competition Policy In The Information Economy”August, ss.1-25 <http://haas.berkeley.edu/~shapiro> erişim: 12/12/2006

Tapscott, D. (1998), **Dijital Ekonomi- Ağ Üzerindeki Akıl Çağında Umut ve Tehlike**, Çev:Ece Koç, Koç Sistem Yayıncılık, 1.B.

Toffler, A. (1996), **Üçüncü Dalga**, Çev.: Ali Seden, Altın Kitaplar Yayınevi, 3. B., İstanbul.

Wise, M. (1998), “The Role of Competition Policy In Regulatory Reform”, **OECD Journal of Competition Law and Policy**, Vol:1, No: 1.

ÖZET

Optimal Para Alanı Teorisi Çerçevesinde Avrupa Para Birliği'nin Değerlendirmesi

Avrupa Para Birliği'nin (APB) kurulması, gerek Avrupa Birliği açısından gerek dünya ekonomisi açısından büyük önem taşımaktadır. Üye ülkeler arasında; kur farklarının ortadan kaldırılması, ekonomik ilişkilerin gelişmesine ivme kazandırılması, büyümenin ve istihdamın artırılması ve ekonomik istikrarın sağlanması, APB'nin oluşturulmasının temel nedenleridir. APB'nin kurulmasıyla beraber AB, ekonomik ve parasal birliği tamamlamış ve bir sonraki aşamaya geçiş (siyasi birlik aşaması) için de umutlanmıştır. Dolayısıyla Avrupa Para Birliği AB için, ekonomik açıdan olduğu kadar siyasal açıdan da önemlidir ve iyi işlemesi büyük öneme sahiptir. Ekonomik ve parasal birliğin iyi işlemesi ise Euro alanının optimal para alanı olmasıyla doğru orantılıdır. Euro alanının, optimal para alanı olup olmadığının tespiti ve bu konuda neler yapılabileceği, hem Birliğin geleceği açısından hem de diğer ülkelere etkileri açısından büyük önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Optimal Para Alanı, Avrupa Para Birliği, Euro Alanı*

ABSTRACT

The Evaluation of the European Monetary Union from the Perspective of Optimum Currency Area Theory

The establishment of the European Monetary Union (EMU) is very important for both the European Union and the world economy. To abolish the differences in exchange rates, to promote the development of economic relations, to boost development and employment, and to reach economic stability in member countries are the main causes of establishing the EMU. Together with the formation of the EMU, the EU completed its economic and monetary union and hopes to make transition to the next level (political union stage) emerged. Therefore, the EMU is very important for the EU for both economic and political reasons and its sound operation is vital to the EU. The sound operation of economic and monetary union is positively correlated with the Euro area being the optimum currency area. To determine whether the Euro area is an optimum currency zone and to identify measures that can be taken on the issue have important implications for the future of the Union and its effects on other countries.

Keywords: *Optimum Currency Area, European Monetary Union, Eurozone*

Optimal Para Alanı Teorisi

Çerçevesinde Avrupa Para Birliği'nin Değerlendirmesi



Yrd. Doç. Dr. Funda ÇONDUR *

Arş. Gör. Umut EVLİMOĞLU **



İRİŞ

20. yüzyılın ikinci yarısında hız kazanan ekonomik bütünleşmelerin kuşkusuz en önemlisi Avrupa Birliği'dir. Avrupa Birliği, çok büyük bir alanı kapsamayı, uluslararası ekonomik sistemde önemli bir yere sahip olması ve diğer ekonomik bütünleşme örneklerine göre daha ileri bir bütünleşme biçimini ifade etmesi açılarından onlardan farklı bir öneme sahiptir. Geçmişten beri Avrupa'da bir birlik oluşturulması yolunda pek çok fikir üretilmiştir. Bütün bu görüş ve plan bolluğuna

rağmen, Avrupa Birliği fikrinin hayata geçirilmesi ancak İkinci Dünya Savaşı'nın etkisinde olabilmıştır. Savaşın bitmesinden sonra Avrupa Devletleri çeşitli nedenlerden dolayı (ekonomik, siyasi ve sosyal) birleşme yoluna gitmişler ve ilk somut adımları atmaya başlamışlardır. Zamanla diğer Avrupa ülkelerinin katılımıyla birlikte, bütünleşme düzeyi daha da derinleştirilmiş, ekonomik ve sosyal anlaşmalarla da sağlam bir temele oturtulmuştur. Avrupa'da bir Birlik oluşturma fikri, ekonomik amaçlar düşünülerek ortaya konmuş ancak, zamanla siyasallaşmıştır. Bugün geline nokta da da, nihai hedef olarak siyasal birlik hedefi konulmuştur. Birlik 1990'dan sonra hızlı bir genişleme sürecine girerek, bugün geline noktada 27 üyeli bir hal almıştır.

Avrupa'da tek para birimine (Euro'ya) geçiş, gerek Avrupa Birliği açısından gerek

* Adnan Menderes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

fundacondur@hotmail.com

** Adnan Menderes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

uevlimoglu@hotmail.com

dünya ekonomisi açısından büyük önem taşımaktadır. Üye ülkeler arasında; kur farklarının ortadan kaldırılması, ekonomik ilişkilerin gelişmesine ivme kazandırılması, büyümenin ve istihdamın artırılması ve ekonomik istikrarın sağlanması tek para birimi olan Euro'ya geçiş kararının arkasındaki temel hedeflerdir. Euro'ya geçişle birlikte AB, ekonomik ve parasal birliği tamamlamış ve bir sonraki aşamaya geçiş (siyasi birlik aşaması) için de umutlanmıştır. Dolayısıyla Euro, AB için, ekonomik açıdan olduğu kadar siyasal açıdan da önem taşımaktadır. Bu nedenlerle ekonomik ve parasal birliğin iyi işlemesi büyük öneme sahiptir. Ekonomik ve parasal birliğin iyi işlemesi ise Euro alanının optimal para alanı olmasıyla doğru orantılıdır. Dolayısıyla Euro alanının, optimal bir para alanı olup olmadığı ve bu konuda neler yapılabileceği hem birliğin geleceği açısından hem de diğer ülkelere etkileri açısından büyük önem taşımaktadır.

1.OPTİMAL PARA ALANI TEORİSİ VE ÖLÇÜTLERİ

İlk olarak 1960'lı yıllarda Mundell (1961), McKinnon (1963) ve Kenen (1969) tarafından yapılan çalışmalarda geliştirilen optimal para alanı teorisi, parasal birliğin genel çerçevesini baz alarak, avantajlarını ve dezavantajlarını değerlendirmektedir. Ancak teorinin ortaya çıktığı yıllarda önemi yeterince anlaşılamamıştır. Avrupa Birliği'nin ekonomik ve parasal bütünleşmeyi

gerçekleştirmesiyle birlikte teori büyük önem kazanmıştır. İlerleyen yıllarda teoriye, Tavlas (1993), Corden (1994), Melitz (1995) ve Fukuda (2002) gibi iktisatçılar da katkıda bulunmuşlardır.

Optimal para alanı teorisi ilk yıllarında basit bir para birliğiyle ilgilenmiş ve iki ya da daha fazla ülke, kalıcı olarak sabit döviz kurunu kabul etmeli mi, yoksa etmemeli mi sorusuna cevap aramıştır. Bu yüzden iktisatçılar daha çok döviz kurunun sabitliği ve değişkenliği üzerinde durmuşlardır. Döviz kurunu sabitlemenin makro-ekonomik maliyetleri beklenmedik bir şok durumunda ortaya çıkacaktır. Sabit döviz kurunun mikro-ekonomik etkisi, ticaret ve sermaye hareketlerinde kolaylık sağlaması olacaktır (Kenen, 2002:147).

Teori temelde; bir grup ülkenin ulusal para birimlerinin değerini, belirlenen kurlar üzerinden birbirlerine sabitlemesi ve üye ülkelerin para birimlerinin değerinin, birlik dışı ülkelerin para birimleri karşısında serbest dalgalanmaya bırakılması esasına dayanmaktadır (McKinnon, 1963:717). Teorinin temel dayanağı; para birliğinin her zaman optimal alan olmayabileceğidir.

Optimal para alanı ise kısaca; ortak paranın faydalarının zararlarını aştığı bölge olarak tanımlanabilir (Mundell, 1961:657). Ayrıca, ortak parayı kullanmanın avantajları ile dezavantajları arasındaki farkın da maksimum olması istenmektedir. Optimal para alanı büyüklüğü de iç denge ve dış

dengenin sağlandığı makroekonomik yapı ile ilgilidir. Optimal para alanı ne bir şehir kadar küçük ne de tüm uzay kadar büyüktür (Tavlas, 1993:32).

Optimallik başka bir açıdan şöyle tanımlanmaktadır: Eğer, ortak bir para alanı içerisinde para ve maliye politikaları ve birlik dışındaki ülkelere uygulanacak esnek döviz kuru sistemi ile ülkelerde tam istihdam, ödemeler dengesi ve iç fiyatlarda istikrar sağlanıyor ise, bütün bu amaçların en düşük maliyet ile gerçekleştirildiği bölge optimal para alanı olacaktır (İKV, 2000:4-5). İki tanım arasındaki temel fark, bu tanımın optimal para alanı belirlerken önceliği, ödemeler bilançosu dengesini sağlamak yerine fiyat istikrarına vermiş olmasıdır.

Sabit kurun kabul edilmesiyle beraber ülkelerin makro-ekonomik politikaları etkileyebilme güçleri azalır. Buna karşın mikro-ekonomik düzeyde (ticaret, hammadde alımları, döviz kuru değişimlerinden doğan maliyetler v.b) sağladıkları avantajlar artar. Ülkeler para birliğine katılırlarken bu durumları iyi analiz etmelidirler(Pomfret, 2005:166).

Optimal bir bölgenin ortaya çıkması üreticilerin, tüm bölgeyi tek pazar olarak algılamalarına ve üretimde ölçek ekonomilerinden daha büyük fayda sağlamalarına yol açar. Ancak üye ülkelerin kendi tercihlerine ve ekonomik durumlarına uygun olarak bağımsız istikrar ve büyüme politikalarını uygulayamayacak olmaları önemli bir deza-

vantajdır. Bu şekilde ortaya çıkan maliyetler, bir ölçüde getirilerin ve reel ücretlerin düşük olduğu, sermaye fazlasına ve aşırı işgücü arzına sahip olan ülkelere, getirilerin ve reel ücretlerin yüksek olduğu sermaye ve işgücü arzının düşük olduğu ülkelere yapılacak olan fon ve işgücü transferleri ile azaltılabilir (Karluk, 2002:563). Tek paranın temel dezavantajı ülkelerin bağımsız para politikasını uygulama yeteneklerini ve senyorej gelirlerini kaybetmeleridir. Bunun yanında dış ticaret dengesini sağlamak amacıyla döviz kurunda değişiklik yapma haklarını da yitirirler.

Optimal para alanları teorisi, parasal birliğin avantaj ve dezavantajlarını değerlendirmede genel teorik bir çerçeve sunmakta ve optimal para alanının kurulması için gerekli şartları şu şekilde sıralamaktadır (İ.K.V, 2000:5):

1. Parasal alanda yer alacak ülkelerin ekonomik yapılarının birbirine yakın olması,
2. Parasal birlikteki ülkelerin asimetrik dış şoklarla sık sık karşı karşıya kalmaması,
3. Ortaya çıkan şoklar karşısında üretim faktörleri hareketliliği, reel ücretlerin, fiyatların esnekliği ve mali federalizm sayesinde ülke ekonomilerinin birbirine hızlı bir şekilde uyum sağlayabilmesi,
4. Parasal birlikteki ülkelerin birbirleriyle önemli ticari partner olmaları,
5. Ülkelerin milli geliri içerisinde dış ticaretin önemli bir yer tutması,

6. Üye ülkeler arasında, ortak para ve maliye politikalarının uygulanması için gerekli yapısal önlemlerin alınmasında kararlılık ve işbirliği içinde olunmasıdır.

Genel olarak bakıldığında 1. ve 2. maddede, üye ülke ekonomilerinin sağlam ve birbirine yakın bir yapıda olmasının, karşılaşılabilecekleri şokların kolay atlatılmasında etken olacağı üzerinde durulmuştur. 3. ve 6. maddelerdeki şartların birbirini tamamlayan bir yapıda oldukları söylenebilir. Konjonktürel veya dışsal bir nedenden kaynaklanan ani bir şok durumunda, birliğe dahil ülkelerin bu şoku en az zararla atlatabilmeleri için, daha önceden çeşitli yapısal önlemlerin alınması ve uygun ortamın yaratılması önemlidir. Bu ortamın yaratılmasıyla üretim faktörlerinin akışkanlığı kolaylaşacak ve ülke ekonomileri birbirine kolayca uyum sağlayabilecektir. 4. ve 5. maddelerde ticaret hacmi ile ilgili hükümler yer almakta, gerek ülkenin kendi ekonomik yapısında gerekse Birliğe üye ülkeler arasında, ticaretin çok önemli bir unsur olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle, para birliğinin yararlarını arttırabilmesi için Birliğe üye ülkeler arasındaki ticaretin gelişmesi önem taşımaktadır. Bu şartların hepsinin beraberce sağlanması, optimal para alanının oluşturulmasından beklenen faydayı maksimum yapacaktır.

Optimal Para Alanları Teorisi; “ortak paranın fonksiyonlarının en iyi şekilde yerine getirebilmesi için, uygulanacağı bölgenin özellikleri ne olmalıdır?” sorusuna yanıt

aramaktadır (Aktan, 1983:34). Bu sorudan hareket eden Mundell, Mckinnon, Kenen, Ingram gibi iktisatçılar optimal para bölgesinin ölçütlerini belirlemeye çalışmışlardır. Zaman içerisinde konuyla ilgilenen iktisatçılar tarafından da bazı eklemeler yapılmıştır. Bu ölçütlerin beraberce sağlanması optimal para alanının ortaya çıkmasına ve parasal birlikten sağlanan yararların artmasına neden olacaktır. Aşağıda bu ölçütler tek tek açıklanmıştır.

1.1.Üretim Faktörleri Hareketliliği Ölçütü

Üretim faktörlerinin, para birliğine üye ülkeler arasında akışkan olması gerekliliği ve bunun büyük önem taşıdığı Mundell tarafından 1961 yılında ortaya konulmuştur.

Mundell’in açıklamalarını bir örnekle anlatırsak; para birliğinin olduğu veya ortak paranın kullanıldığı bir bölgede, tüketici tercihlerindeki bir değişme sonucunda A ülkesinin ürettiği malların, B ülkesinin ürettiği mallara tercih edildiğini varsayalım. Böyle bir durumda B ülkesinde toplam talep eksikliğinden dolayı kapasite fazlalığı, ödemeler bilançosunda açık ve eksik istihdam meydana gelecektir. A ülkesinde ise, ödemeler bilançosunda fazlalık ve üretim kapasitesinin zorlanması söz konusu olacaktır. Böyle bir durumda, ülkelerdeki genel denge durumu bozulacak, enflasyonist ve deflasyonist baskılar ortaya çıkacaktır. Parasal birliğin gerçekleşmesi durumunda ülkelerin devalüasyon ya da revalü-

asyon yapmaları mümkün olmadığı için, ülkelerin tekrar dengeye gelmesi için başka bir mekanizmaya ihtiyacı vardır. Mundell'e göre, bunun iki yolu vardır. Birincisi ücretlerin esnekliği, ikincisi ise işgücü akışkanlığıdır (Mundell, 1961:657-660).

Örneğe göre; eğer emek A ülkesi ve B ülkesi arasında serbestçe hareket edebiliyorsa ve ücretler aşağıya doğru esnekse dengeleyici mekanizma (teorik olarak) çalışacaktır. Şöyle ki, A ülkesindeki bir talep artışı, bu bölgede üretimin, dolayısıyla emek talebinin artmasına neden olacaktır. Bunun sonucunda, A ülkesindeki ücretler yükselecektir. B ülkesinde ise tersi bir durum söz konusudur. Bu durumlar, enflasyonist ve deflasyonist baskılara neden olacaktır. Parasal birliğin olduğu bir durumda yeniden dengeye gelebilmek için, emek hareketliliğinin tam ve sınırsız olması önem taşımaktadır. Örneğe göre, düşük ücretin geçerli olduğu B'den A'ya emek akımı olacak, A ülkesinde ücretler düşerken B ülkesinde yükselmeye başlayacak, bu gelişme talebin yeniden B'ye yönelmesine neden olacak ve iki ülke eski denge durumuna dönecektir (De Grauwe, 1993:8). Ayrıca Mundell bu ülkelerin döviz kurlarını sabitleyerek para politikalarını yönetmek üzere uluslararası bir merkez bankası kurmaları gerektiğini belirtmiştir. Çünkü uluslararası olan bu kurum, her iki ülkeden bağımsız olarak para politikaları izleyebilir ve kısa dönemli şokların önüne geçebilir. Fakat böyle bir durumda ülkeler nominal döviz kurunu şokların etkisini

azaltmada kullanamayacaklardır ve ülkelerin rezervlerinin erimesi söz konusu olabilecektir (Kenen, 2002:148).

Bu açıdan bakıldığında para birliklerinde yeni bir denge mekanizması olarak faktör hareketliliği büyük önem taşımaktadır. Ancak asimetrik bir şok karşısında işgücü mobilitesi ve ücretlerin esnekliği para politikaları kadar etkili değildir (Eichengreen, 1997:1).

Yukarıdaki örnekte, üretim faktörlerinden sadece işgücü üzerinde durulmasına rağmen bunu daha da genişletip, üretim faktörlerinin hepsinin tam hareketliliği optimal para alanının kurulmasında önemlidir diyebiliriz. Bu ölçüte yapılan eleştiriler, gerek işgücünün gerekse diğer üretim faktörlerinin ülkeler arasında yeterince akışkan olup olmayacağı hususunda toplanmaktadır. Ancak coğrafi yakınlık, dil ve kültür, açısından gerekli yaklaşma sağlanırsa ve uygun düzenlemeler yapılsa bu eleştiriler gerçekleşmeyebilir.

1.2.Ekonominin Açıklığı Ölçütü

Optimal para alanının oluşması için ikinci ölçüt, McKinnon tarafından ortaya atılmıştır. McKinnon para alanına dahil olacak ülkelerin açıklık derecelerinin yüksek olmasının, herhangi bir şok ile karşılaşılması durumunda son derece önemli olacağını söylemiştir. Ekonominin açıklığını McKinnon; bir ülkenin toplam üretimi içinde, dış ticarete konu olan (ihraç ve ithal edilebilir) malların oranı olarak tanımlamakta ve ortak

para alanının optimalliğini Mundell'inkine benzer şekilde açıklamaktadır (McKinnon:1963:717).

McKinnon'a göre, serbest kurun uygulandığı bir ekonomide yapılacak devalüasyon, yerli ürünlere olan talebi artırmakta, fakat aynı zamanda ithal fiyat ve ücret artışları nedeniyle arzı azaltmaktadır. Ekonomi ne kadar çok açıkrsa devalüasyonun üretim üzerindeki etkisi de o kadar az olacaktır. McKinnon bu nedenle, açıklık düzeyi yüksek olan ekonomiler için bir iktisat politikası aracı olan döviz kurlarının dikkate alınmamasını, bir dezavantaj olarak görmemektedir. Çünkü reel döviz kuru, devalüasyon sonucunda önemli ölçüde etkilenmeyecektir. Yani, ekonominin açıklık düzeyi ne kadar yüksek ise esnek döviz kurunun önemi o kadar az ve parasal birliğinki o kadar yüksektir. Diğer bir ifadeyle, artan açıklık oranı ile birlikte devalüasyonun üretim üzerindeki pozitif etkisi ve fiyat düzeyi üzerindeki negatif etkisi artmaktadır (Birinci, 2001:9). Böyle bir durumda da ülkeler, yapmış oldukları devalüasyondan bekledikleri etkileri yeterince alamamakta, buna karşın olumsuz etkilere de katlanmak zorunda kalmaktadırlar.

Dış ticaret hacmi yüksek olan ülkelerde serbest kur uygulamasının olması ileride ortaya çıkabilecek olumsuzluklar karşısında sorun yaratabilir. Bu sorun kendini, ülkenin devamlı devalüasyona gitmesi ve iç fiyatlardaki istikrarsızlık olarak gösterir. Ayrıca, bu ülkenin yoğun şekilde ticarete

bulunduğu diğer ülkelerde de serbest kurun uygulanması, ülkedeki ihracatçıların geleceğe yönelik olarak tedirginlik içine girmelerine yol açar. Çünkü, ihracat yaptığı ülkenin devalüasyona gitmesi, bu ülkeye yapacağı ihracatın azalmasına neden olur. Oysa yoğun ilişkide bulunan ülkeler; sabit kura geçerek paralarının değişim oranını sabitlemeler, ileriye yönelik olarak döviz kuru istikrarı ve enflasyonist beklentilerde olumlu bir hava ortaya çıkacaktır. Dış ticaret açısından ülkeler önlerini daha net görerek, yatırımlarını buna göre yönlendirebilirler. Bu nedenle bu tür ülkelerin de sabit kurlu para alanına bağlanması, ülkeler arasında dış ticaretin uyum süreci kolaylaşacaktır. Sabit kurların avantajı ekonomik bütünleşmenin boyutu ile artarken, esnek kurların avantajı azalmaktadır (Tower and Willett, 1976:77-78).

1.3.Ürün Çeşitliliği Ölçütü

Ürün çeşitliliği ölçütü P.B. Kenen tarafından ortaya atılmıştır. Kenen'e göre, bir ülkenin ihraç ettiği ürünler ne kadar çok ve çeşitli ise o ülke dünyadaki ani konjonktür değişmelerinden o derecede az etkilenecektir. Ayrıca, Kenen ülkenin ihraç ettiği bir ürünün toplam ihracat içindeki payının yüksek olmaması gerektiğini savunmaktadır (Kenen, 1969:41).

Kenen'in bu görüşlerini şu şekilde açıklamak mümkündür: Ürün çeşitliliğine sahip bir ekonomide talep değişiklikleri çok sınırlı bir alanı etkileyecektir. Bu nedenle ihra-

cat hacmi hafif dalgalanmaların etkisi altında olacaktır ve ödemeler bilançosunda küçük çaplı değişiklikler görülecektir. Ürün çeşitliliği az olan ekonomi, dengeyi sağlayabilmek için uyum enstrümanı olarak esnek döviz kurlarına ihtiyaç duyacaktır. Yüksek konjonktürün etkileri, daha az çeşitliliğe sahip ekonomilere göre, farklılaşmış ekonomilerde daha düşük düzeyde olacaktır. Çünkü, bütün sektörler talep canlanmasından aynı zamanda ve aynı oranda etkilenmemektedir (Maes, 1992:146).

Kenen'in bu görüşlerinden şu sonuçlar çıkarılabilir: Çeşitliliğin yüksek olduğu ekonomilerde, sabit kur uygulanmasının daha yararlı olabileceği, çeşitliliğe sahip olmayan ülkelerde ise esnek kur uygulamasının daha iyi sonuçlar verebileceğidir. Bu sonucun altında yatan temel neden; ürün çeşitliliğine sahip olmayan ülkelerin, bir konjonktür dalgalanması sırasında bu dalgalanmadan daha çok etkileneceği ve bu etkiyi en aza indirmek amacıyla döviz kuru politikasından yararlanmak isteyeceği düşüncesidir. Böyle bir durumda, bu tür ülkeler parasını, diğer ülke paraları karşısında devalüe ederek kaybettikleri talebi ve rekabet avantajını geri kazanmak isteyeceklerdir. Esnek kur, ülkelere bu olanağı sağlamaktadır. Ürün çeşitliliği fazla olan ülkeler, bu tür bir konjonktür dalgalanmasıyla karşılaştığında, ürünlerden birinin talebinde meydana gelen bir daralma, ödemeler dengesinde küçük bir etkiye yol açacaktır. Çünkü bu ürünün toplam içindeki payı sınırlıdır. Do-

layısıyla, bu tür ülkeler devalüasyona gerek duymadan dengeyi tekrar sağlayabileceklerdir.

1.4.Finansal Bütünleşme Ölçütü

Özellikle son yıllarda artan küreselleşme eğilimleri finansal bütünleşme ölçütünün ön plana çıkmasını sağlamıştır. Çünkü dünyadaki sermaye hareketleri yoğunlaşmış ve sermayenin ülkeler arasındaki dolaşımı hızlanmıştır. Bundan önceki ölçütlerde Mundell, McKinnon ve Kenen parasal unsurlara yer vermemiş, optimal büyüklüğün belirlenmesinde reel unsurlarla ilgilenmişlerdir.

Ingram (1969) ise, uluslararası finansal alanın büyüklüğünü, çeşitliliğini ve sıkı bir şekilde iç içeliğini dikkate alarak, finansal bütünleşmenin derecesini optimal para alanını belirleyen ölçütler arasında ele almıştır. Parasal birlik sonrası sermaye piyasalarının ortak para kullanımına tepkisini maksimize edebilmek için, makro ekonomik politika koordinasyonunun ve özellikle de sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılarak bu sektördeki koordinasyonun en üst seviyeye taşınması gerekmektedir (Kar, 2003:182). Ülkeler arasındaki sermaye akımlarının önünde hiçbir engel bulunmamalı ve bu tür işlemler kolayca gerçekleştirilmelidir. Böylece, bu sermaye akımı, görünmez el gibi birliğe üye ülkeleri kısa vadede dengeye getirecektir.

Frankel ve Rose (1997), ikili ticaret yoğunluğu derecesi ile faaliyetlerinin ülke-rarası ikili korelasyonu arasında güçlü poz-

tif bir ilişki bulmuşlardır. Tarihsel olarak, giderek artan ülkelerarası entegrasyonun, yüksek uyum içeren dalgalanmalara sebep olduğu ve dolayısıyla birbirleriyle yakın ticaret bağı olan ülkelerin konjonktürel dalgalanmaları arasındaki korelasyonun da daha yüksek olacağı sonucuna varmışlardır.

1.5.Enflasyon Oranı Benzerliği Ölçütü

Ishiyama (1975), Haberler (1970), Fleming (1971) parasal birliğe gidecek ülkelerin enflasyon oranlarının benzer olması gerektiğini, bunun da Optimal Para Alanı'nın (OPA) ölçütlerinden biri olduğunun altını çizmişlerdir. Enflasyon oranı benzerliği ölçütü, optimal para alanının kurulması açısından vazgeçilemeyecek ölçütlerden biridir. Bu ölçütte, parasal birliğe katılan ülkelerin enflasyon oranlarının birbirine olabildiğince yakın olması istenmektedir. Parasal birliğin gelecekte sorunsuz yürüyebilmesi için bu ölçüt önemlidir. Ülkeler arasında farklı enflasyon oranlarının bulunması, ileride ülkelerin alım gücünün birbirinden farklılaşmasına yol açacaktır. Bu durum da ancak, devalüasyonla çözülebilecektir. Sabit kurda devalüasyon gibi bir seçenek söz konusu olmadığı için para birliği tehlikeye girecektir (IMF, 1997:10).

Willett ve Tower, optimal para bölgesinin oluşturulması için Birlik üyesi ülkelerin enflasyona ve işsizliğe karşı uyguladığı politikalarda bir uyumun bulunması gerektiğini söylemişlerdir. Birlikte uygulanacak para politikasının bütün ülkeler için geçerli

olacağı ve bu yüzden farklı enflasyon ve işsizlik amaçlarına ulaşmak isteyen ülkelerin iyi bir birlik oluşturmayaacağını belirtmişlerdir (Willett ve Tower, 1970:408).

Ülkeler kendi yapılarından ve çeşitli nedenlerden kaynaklanan etkenlerle farklı enflasyon düzeylerine sahip olabilirler. Ayrıca, Philips eğrisiyle ifade edilen şekliyle farklı işsizlik ve enflasyon oranı tercihlerinde bulunabilirler. Ancak, bu durumda enflasyonu düşük olan ülkenin uygulayacağı politika ile, enflasyon oranı yüksek olan ülkenin uygulayacağı politika çatışacaktır. Bu durum, ülkelerin esnek kur, sabit kur tercihlerini zorlayacaktır. İşsizlik sorunu yaşayan ülkeler talep düzeyinin düşüklüğü veya ücret maliyetlerinin yüksekliğinden şikâyetçilerse, o halde dışa açık bir ekonomide açıkların giderilmesi ve ekonominin harekete geçirilmesi için esnek kurlara ihtiyaç duyabilirler. Para birliği ise bu tür politikalara izin vermez (Fukuda, 2002:7). Buradaki ifadelerden para birliğine katılmak için ülkelerin enflasyon oranlarının mutlaka eşit olması gerekliliği çıkarılmamalıdır. Ancak enflasyon oranlarının belli bir yakınlık içinde olması gerekmektedir. Ülkeler arasındaki enflasyon oranlarının yakın olması, hedeflerin de benzer olması nedeniyle, aynı türdeki politikaların uygulanmasını kolaylaştıracaktır.

Sonuç olarak, yüksek enflasyon seviyesine sahip fakat işsizliğe karşı tahammülü olmayan bir ülke ile enflasyon konusunda hassas davranan, işsizlik konusunda biraz

daha serbestliğe sahip olan bir ülke arasında optimal para alanının kurulması güç olacaktır. Dolayısıyla, optimal para alanı kurulurken, ülkelerin işsizlik ve enflasyon konusundaki amaçlarının birbirine mümkün olduğunca benzer olması gerekmektedir. Uzun vadeli enflasyon oranları birbirine yakın olan ülkeler, benzer ekonomik dinamiklere sahip olduklarından serbest kura ihtiyaç duymayacaklar ve para birliğini daha kolay bir şekilde oluşturabileceklerdir.

2. OPTİMAL PARA ALANI TEORİSİ KAPSAMINDA APB

Optimal Para Alanı teorisi 1960'lı yıllarda ortaya atılmış bir teoridir. Ancak, gereken önemi görmemiştir. Avrupa Birliği'nin bugünkü yapısını kazanması ve Ekonomik ve Parasal Birliği gerçekleştirmesi bu teori-nin yeniden gündeme gelmesini sağlamıştır. Optimal Para Alanı teorisi, Mundell tarafından ortaya atılmış ve zamanla McKinnon, Kenen, Salvatore, Tavlas, Ingram gibi iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir. Bu iktisatçılar, optimal para alanının tanımını yaparak ölçütlerini belirlemişlerdir. Bu ölçütlerin neler olduğu ve teorik çerçevesi birinci bölümde açıklanmıştır. İzleyen bölümde, Avrupa Para Birliği'nin Optimal Para Alanı ölçütlerini yerine getirip getirmediği tek tek ele alınarak incelenecektir.

2.1. Üretim Faktörleri Hareketliliği Ölçütü Açısından APB

Mundell, optimal para alanını gündeme getirdiği 1961 yılındaki makalesinde; para

birliğine giden ülkelerin faktör hareketliliği derecesinin yüksek olması gerektiğini belirtmiştir. Benzer ekonomik yapıya sahip ve faktör hareketliliği sağlanmış bir bölgenin sabit döviz kurunu benimseyebileceğini ve bunun da o bölgeye yararlı olacağını söylemiştir. Mundell, özellikle üretim faktörlerinden işgücü üzerinde durmuş ve işgücü hareketliliğinin yüksek olması gerektiğini söylemiştir (Mundell, 1961:657-665).

Üretim faktörlerinin hareketliliği konusunda AB incelendiğinde Birliğin 1950'lerden itibaren aşama aşama ilerleme kaydettiği görülmektedir. Bu aşamalardan birisi de Tek Pazar'ın yaratılmasıdır. Tek Pazar'ın gerçekleşmesi aşamasında birçok fiziki, teknik ve mali engelle karşılaşmış ve bu engellerin aşılması için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Tek Pazar'ın gerçekleşmesiyle beraber AB'nde üretim faktörlerinin dolaşımı serbest hale gelmiş ve emeğin ve sermayenin serbestçe dolaşmasının önündeki tüm engeller kaldırılmıştır. AB'de üretim faktörlerinin serbest dolaşımının sağlanmasının altında yatan neden, üreticilerin ve tüketicilerin bundan yarar sağlayabilecekleridir. Gümrük tarifeleri ve diğer engeller azaltıldığında üreticiler, üretecekleri mallar için ihtiyaç duydukları ithal girdileri daha ucuza temin edebilirler ve kendi ürünlerini daha geniş bir pazarda satma olanağına kavuşurlar.

Bugün gelinen noktada emek ve sermaye, Birlik içinde serbestçe hareket etme olanağına sahiptir. Ancak emeğin kendine ilişkin

özelliklerinden dolayı, Birlik içerisinde emek mobilitesi yüksek düzeyde değildir. AB içinde kişilerin hakları güvence altına alınmakla birlikte, kişiler sosyal, kültürel v.b. nedenlerden dolayı Birliğin diğer bir ülkesine göç etmekte zorlanmaktadır (Mulhearn, 2004:300). Ancak, sermaye için aynı şey geçerli değildir. Sermaye, Birlik içinde rahatça hiçbir engelle karşılaşmadan dolaşmaktadır. Birlik içinde sermayenin mobilitesi yüksektir.

Buna rağmen AB’de sermayenin mobilitasının daha da artırılması için Avrupa Komisyonu, 21 Şubat 2007 tarihinde bir rapor yayınlamıştır. Bu raporda, üretim faktörlerinin serbest dolaşımı konusunda yapılması gerekenler şu şekilde sıralanmaktadır: tek Avrupa işgücü piyasasının oluşturulması ve endüstriyel bağların güçlendirilerek bu alanda entegrasyonun sağlanması, bireylerin ve şirketlerin sınır ötesi faaliyetler gerçekleştirmeye teşvik edilmesi, tek pazarın gelişmesine engel teşkil eden uygulamaların kaldırılması, üye Devletlerin Avrupa Tek Pazarı’nı daha fazla sahiplenmesi için ulusal ve AB düzeyinde işbirliğinin artırılması; Tek Pazar’dan yararlanma olanaklarının geliştirilmesi amacıyla, Problem Çözme Ağı (SOLVIT) gibi mekanizmaların daha etkin kullanılması (İKV Bülteni Şubat 2007).

AB’deki asıl sorun işgücü mobilitasının yetersiz oluşudur. Dünyanın önde gelen danışmanlık şirketlerinden PricewaterhouseCoopers (PwC) tarafından Avrupa Komis-

yonu için 2006 yılında hazırlanan rapora göre, Avrupa Birliği ülkelerinde çalışanlar kendi ülkesinin dışına çıkmamaktadır. Rapora göre, AB’de işgücü hareketliliğinin önüne geçen unsurlar arasında “dil sorunu”, önemli bir engel teşkil etmektedir. Vergi, sağlık sistemlerindeki farklılıklar, AB genelinde geçerli istihdam düzenlemesinin eksikliği ve işgücü niteliklerinin başka ülkelerde de tanınmasına ilişkin ortak sistemin olmayışı, Avrupalı profesyonelleri diğer ülkelerde çalışmaktan vazgeçiren başlıca unsurlar olarak sıralanmaktadır. Ayrıca eşlerin iş sahibi olması, konaklama ve çocuklara eğitim sağlanması gibi imkânların olmaması da çalışanların kendi ülkesinin dışına çıkmasını engellemektedir. Diğer ülkelerde çalışma konusunda kamuoyunun yeterince bilinçlendirilmediği belirtilen raporda, bu nedenle Avrupa toplumlarının kendi ülkeleri dışında meslek edinmenin ve çalışmanın oldukça zorlu bir süreç olduğunu düşündüğü belirlenmiştir. İşgücü hareketliliğinin artırılması için üye ülkelerin ve işverenlerin bu konuya ağırlık vererek toplumu bilgilendirmesi gerektiği de raporda bildirilmektedir (Price Water House Coopers, 2006:5-15).

Bazı kaynaklar ABD ile Avrupa Birliği arasında paralellik kurarak, özellikle emeğin birlik içerisindeki hareketliliğini dikkate almakta ve bir eyalet sisteminden bahsetmektedir. Ancak Amerikan eyaletleri arasında politik faktörler bir yana; dil, din, kültür ve yaşam biçimleri bakımından önemli

bir fark bulunmamaktadır. Diğer taraftan ABD'de eyaletler, belirli üretim dallarında belirgin bir biçimde uzmanlaşmıştır. Bu yapının ne Avrupa Birliği'nde, ne de birliğe aday ülkeler arasında bulunduğunu söylemek mümkün değildir(Yüceol, 2004:4).

Tablo 1'den de görüldüğü üzere, AB'nde emek mobilitesi yüksek değildir. Toplam nüfusun sadece %1'i kendi ülkesinden başka bir ülkede çalışmaktadır. Bu oran oldukça düşük bir orandır. AB üretim faktörü hareketliliği ölçütü açısından gerekli düzenlemeleri yapmış olmasına rağmen emek mobilitesini tam anlamıyla gerçekleştirememektedir. Başka bir ülkede çalışmak isteyenlerin oranı da bir hayli düşüktür. Bunu çok iyi gören AB Komisyonu 2006 yılını çalışanların hareketliliği yılı olarak ilan etmiştir. Bu bağlamda yaptığı çeşitli projelerle çalışanların ve işsizlerin, kendi ülkeleri dışında (AB'ye üye ülkelerde) çalışması özendirilmeye çalışılmıştır.

Tablo 1: Bazı Ülkelerde Bölgesel İşgücü Hareketliliği

Ülke	Toplam Nüfusun %'si
İspanya	0,4
İtalya	0,5
İngiltere	1,1
Almanya	1,1
Fransa	1,1
ABD	2,8

Kaynak: Aygören Hakan "Avrupa Tek Para Birimi: Euro" 2005 s:99

İşgücü mobilitesi konusu kısa sürede çözülebilecek bir konu değildir. Bu konunun çözülebilmesi için daha kapsamlı düzenlemelere ve zamana ihtiyaç vardır. Birliğin daha ileri bir bütünleşme aşaması olan siyasal bütünleşmeye doğru yönelmesi bu konunun çözümünü hızlandırıcı bir unsur olabilir. Siyasal bütünleşmenin ilk adımı olarak AB'nde tek bir anayasa hazırlanmış ve ülkelere kabulü için sunulmuştur. Ancak Fransa ve Hollanda'daki referandumlarda ret kararının çıkması, siyasal birlik sürecinin uzun bir süreç olduğunu göstermektedir. Gelecekte tek anayasanın kabul edilmesiyle beraber, Avrupa Birleşik Devletleri haline gelecek olan AB'nin, emek mobilitesi ölçütünü zamanla sağlaması beklenebilir. Özellikle, orta ve uzun vadede ülkelerin ve halkların birbirine çok yaklaşmasından dolayı emek mobilitesinde bir artış beklenebilir. Şu anda optimal para alanı olmayan AB orta ve uzun vadede bunu yakalayabilir. Mundell'in yaklaşımına göre AB'de henüz, emek faktörünün mobilitesi tam anlamıyla gerçekleşmemiştir.

2.2.Ekonominin Açıklığı Ölçütü Açısından APB

McKinnon, Mundell'den farklı bir optimallik ölçütü geliştirerek, üretim faktörleri hareketliliğinin optimal para alanının esası olmadığını ileri sürmüştür. Ülke içinde iç fiyat istikrarının sağlanmasının temel amaç olduğunu ve bunu gerçekleştiren bir alanın optimal sayılacağını ifade ederek bunun da

temel koşulunun ekonominin açıklığı olduğunu belirtmiştir. McKinnon'a göre, açık ekonomi, ülkenin ihracat ve ithal mal miktarının, toplam üretim-tüketim içindeki oranının yüksekliği şeklinde tanımlanmaktadır (McKinnon, 1963:717). Yani, açık ekonomilere sahip ülkeler arasında kurulacak para birliği sabit kur sistemi altında fiyat istikrarını sağlayabilir ve optimallik sağlanmış olur.

Avrupa Birliği'nde iç pazar programının yürürlüğe konması sırasında, ticaretin önündeki tüm engeller kaldırılmıştır. Birliğe üye ülkelerin piyasalarının iç içe geçmesi sağlanarak ticaretin artırılması gerçekleştirilmiştir. Tek ve büyük bir pazara üretim yapma olanağı bulan işletmeler üretimlerini

artırmışlardır. Rekabetin artması, firmaları verimli üretim yapmaya zorlamıştır. Bu şekilde rekabet gücünün artması, firmaların dış dünyaya mallarını daha kolay pazarlamalarını sağlamıştır. Bütün bunların hepsi AB ülkelerinin dışa açıklığını artırıcı etkenler olmuşlardır. Tablo 2'de Euro alanındaki ülkelerin ve diğer bazı büyük ekonomiye sahip ülkelerin dışa açıklık dereceleri hesaplanmıştır.

Tablo 2'ye göre, Euro alanında ekonomilerin dışa açıklığı hem Amerika'dan hem de Japonya'dan çok daha yüksektir. Euro alanının dışa açıklık derecesi ortalama % 78,5 iken, bu oran ABD için %21 ve Japonya için %24'dür. Bu da herhangi bir dışsal şok karşısında alanın etkilenme derecesinin

Tablo 2: Ülkelerin Dışa Açıklık Dereceleri (2005)

Ülkeler	İhracat Milyon (\$)	İthalat Milyon (\$)	GDP Milyon (\$)	Dışa Açıklık Oranı (%)
Avusturya	123.987	126.179	304.526	82
Belçika	334.298	318.658	364.735	179
Finlandiya	66.016	58.999	193.175	64
Fransa	460.157	497.853	2.110.185	45
Almanya	969.858	773.804	2.781.900	62
Yunanistan	17.044	53.965	213.697	33
İrlanda	109.853	68.007	196.387	90
İtalya	367.200	379.772	1.723.044	43
Lüksemburg	18.390	21.708	33.778	118
Hollanda	402.407	359.055	594.755	128
Portekiz	38.133	61.126	173.085	57
İspanya	187.182	278.825	1.123.690	41
Amerika	904.383	1.732.348	12.455.067	21
Japonya	594.905	514.922	4.505.911	24
Rusya	243.569	125.303	763.719	48
Türkiye	73.414	116.553	363.299	52

azalmasına neden olacaktır. Bu açıdan bakıldığında, Euro alanı, optimal para alanı ölçütlerinden ekonominin açık olması gerektiği ölçütü sağlamaktadır.

2.3.Ürün Çeşitliliği Ölçütü Açısından APB

Kennen'in geliştirdiği ürün çeşitliliği ölçütüne göre, farklılaştırılmış ekonomilerde sabit kurlar geçerli olmalıdır. Euro alanındaki bütün ülkelerde çeşitlik derecesi yaklaşık aynıdır ve ihracat arzı çok yönlüdür. Ekonomideki farklılaşma, dış şokların meydana getireceği zararın etkisini azaltacaktır. Euro alanındaki ülkelerin ürün pake-tine bakıldığında, farklılaşmış bir yapıdan bahsetmek mümkündür. Farklılaşmış ekonomik yapı, para alanı içinde, dış şokların olumsuz etkilerinin azalmasına neden olacaktır (Birinci, 2001:17).

Ürün çeşitliliği ölçütü açısından bakıldığında AB ülkelerinde üretimde çeşitlilik yüksektir. Bini-Smaghi ve Vori (1992) yılında yaptıkları araştırmada AB içindeki üretim yelpazesinin Amerika'ya göre çok daha geniş olduğunu bulmuşlardır. Benzer şekilde Krugman (1993) çalışmasında Amerika'da uzmanlaşmanın AB ülkelerine göre daha fazla olduğunu tespit etmiştir.

Ayrıca OECD 1999 yılında yaptığı araştırmada Euro ülkeleri için tüketim yapısının benzerlik derecesini araştırmıştır. Buna yönelik olarak bir endeks de oluşturulmuştur. Sonuçlar bir çok ülkenin yüksek benzerliğe sahip olduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca

tüketimin yapısındaki benzerlik de giderek artmaktadır. Bu yüzden Euro alanı ülkeleri asimetrik şoklara karşı Amerika'ya göre daha dayanıklıdır. Çünkü daha homojen bir yapıya sahiptirler (ECB, 2002:22). OPA ölçütlerinden ürün çeşitliliği ölçütü de bölge için sağlanmıştır.

2.4.Finansal Entegrasyon Ölçütü Açısından APB

Ingram, uluslararası finansal alanın büyüklüğünü, çeşitliliğini ve sıkı bir şekilde iç içeliğini ele alarak, finansal bütünleşmenin derecesini optimal para alanını belirleyen ölçütler içine koymuştur (Kar, 2003:182). Finansal entegrasyon düzeyinin artması, asimetrik şokların olumsuz etkilerinin kısa sürede atlatılmasında yardımcı olacaktır (Adams, 2005:18). Finansal piyasaların entegre edilmesi, bir üye ülkede yasal olarak faaliyet gösteren finansal kuruluşun AB'nin diğer ülkelerinde de engelle karşılaşmadan iş yapabilmesi anlamına gelmektedir.

AB'de finansal piyasaların entegrasyonu konusunda AB üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının katılımı ile 2000 yılı Mart ayında Lizbon ve 2001 yılı Mart ayında Stockholm'de yapılan toplantılarda önemli adımlar atılmıştır. Bu toplantılarda, finansal hizmetler alanında tek pazar oluşturulmasının önündeki engellerin kaldırılması; mevzuattaki mevcut boşlukların giderilmesi için gerekli önlemlerin 2005 yılı sonuna kadar tamamlanması ve 2006 yılında tamamen entegre olmuş bir AB finansal

hizmetler sektörünün oluşturulması planlanmıştır.

AB finansal sektörünün uzun dönemli hedeflerinin gerçekleştirilmesi, sektörün rekabet gücünün artırılması ve sınır ötesi ticaret kolaylaştırılarak entegrasyon sürecinin hızlandırılması amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından 11 Mayıs 1999'da Finansal Hizmetler Eylem Planı (Financial Services Action Plan "FSAP") açıklanmıştır. FSAP, finansal hizmetlerde tek pazara geçiş için yasal mevzuatta yapılması planlanan değişiklikleri ve diğer öncelikli konularda atılacak adımları bir zaman çizelgesine bağlayan bir dizi önlemler paketidir. FSAP'de bu stratejik hedefler başlığı altında 42 adet yasal düzenleme ve önlem sıralanmıştır. FSAP kapsamındaki düzenlemeler büyük ölçüde AB takvimine uygun olarak tamamlanmıştır. Komisyon tarafından FSAP sürecine ilişkin değerlendirme raporu 2006 yılında yayımlanmıştır. FSAP'ın AB'deki finansal entegrasyonunda çok ciddi bir itici güç oluşturduğunu ve Avrupa Birliği'nde finansal piyasaların yeniden yapılandırılmasında çok önemli bir rol oynadığını söyleyebiliriz.

Komisyon Mayıs 2005'te ise, FSAP süreci sonrasındaki gelecek beş yıl için, finansal hizmetler politikasını belirlemek üzere hazırladığı "Green Paper"ı görüşe açmıştır. Aralık 2005'te Komisyon'un nihai politika programı "White Paper" olarak sunulmuştur. Komisyon 'White Paper'da ele aldığı konularda kaydedilen ilerlemeler ve gelişmeler hakkında her yıl değerlendirme rapo-

ru hazırlayacak ve kamuoyuna sunacaktır.

AB'de finansal hizmetler alanında tek pazar oluşturulmasına yönelik olarak yapılan temel düzenlemelerle finansal hizmetlerde ticaretin serbestleşmesi ve piyasalarda eşit rekabet koşullarının, etkinliğin ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. İlk aşamada bankacılık sektöründe, sermaye piyasalarında ve sigortacılık sektöründe istikrarın sağlanması, sermaye piyasalarında şeffaflık, finansal suçlarla mücadele, finansal hizmetlerde tüketicilerin korunması ve tek ödeme sisteminin oluşturulmasına yönelik adımlar atılmıştır (Mumcu, 2005:88).

AB'de finansal entegrasyonun sağlanmasına yönelik olarak 2004-2006 dönemindeki düzenlemelerden bazıları şunlardır: 4/7'nci Şirketler Kanunu direktifi, Avrupa Şirket Statüsü, Uzaktan Pazarlama Direktifi, Piyasa Manipülasyonu Direktifi (Market Abuse Directive), Sigorta Aracılık Direktifi, Mali Ortaklık Direktifi (Conglomerates Directive), Uluslararası Muhasebe Standartları, Tüketici Direktifi, Prospektüs Direktifi, Mesleki Emeklilik Fonları Direktifi, Devralma Direktifi, Yatırım Hizmetleri Direktifi. Bütün bunların yanında, AB'de faaliyet gösteren finansal kuruluşların Basel II'ye uyumunu sağlamak üzere Üçüncü Sermaye Yeterliliği Direktifi Tasarısı hazırlanmıştır.

Finansal entegrasyon sürecinin gerçekleşmesini en fazla sağlayan karşılıklı tanıma prensibidir. Nitekim, AB'de piyasa enteg-

rasyonu karşılıklı tanıma prensibine dayanmaktadır. Söz konusu prensip, ihtiyatlı düzenlemelerin uyumu ve tüketicinin korunması hakkında ev sahibi ülkenin denetiminin getirmesi ile entegrasyon sürecinin geçmişte olduğundan çok daha süratli bir şekilde ilerlemesini sağlamıştır. Ulusal muamele prensibi ise, entegrasyonun boyutunu derinleştirmiştir. (Erdönmez, 2004:69-70)

Bugün gelinen noktada Euro Alanı'nda entegrasyonun boyutu piyasadan piyasaya değişiklik göstermektedir. Genel olarak bakıldığında akademik düzeyde yapılan çalışmalar, Avrupa Birliği'nde para piyasası ve bono piyasası gibi perakende finansal piyasaların yüksek düzeyde entegre olduğunu ortaya koymaktadır. OECD'nin değerlendirmelerine göre; AB'de interbank piyasası oldukça bütünleşik bir yapıya kavuşmuş durumdadır. Ayrıca Euro alanında "unsecured" para piyasaları (organize olmamış) tamamen entegre olmuş durumda; zaten zaman içinde birbirine yakınlaşmış faiz oranları da bunu göstermektedir. Euro alanındaki finansal entegrasyona ilişkin bir gelişme olarak, şirket bonolarının da gitgide daha fazla oranda Avrupa çapında satıldığını söyleyebiliriz (Varol, 2004:3-8). Tek pazarı oluşturan, sermayenin dolaşımının önündeki engelleri kaldırmaya yönelik olarak bir çok adımlar atan ve siyasal birliğe doğru ilerleyen AB'nin para ve sermaye piyasaları, artan bir şekilde birbirlerine entegre olmaya başlamışlardır. Finansal piyasaların iyi işleyebilmesi için, gerekli düzenlemele-

ri yapmak üzere supranasyonel (uluslararası) kurumlar kurulmuş ve yetkiler bu kurumlara devredilmiştir.

2.5.Enflasyon Oranı Benzerliği Ölçütü Açısından APB

Haberler ve Fleming, enflasyon oranları arasındaki yakınlığı para birliğinin bir ölçütü olarak ileri sürmüştür. Willett ve Tower, optimal para alanı oluşturulmasının, ülkelerin enflasyon ve işsizlik karşısındaki tutumlarında bir uyumun bulunmasına bağlı olduğunu ileri sürmüş ve bu uyumun sağlanamaması durumunda bu ülkelerin bir ortaklığa gidemeyeceğini söylemiştir (Tur, 2000:12-13). Çünkü ülkeler kendi iç dinamiklerinden dolayı farklı işsizlik ve enflasyon oranlarına sahiptirler. Philips eğrisine göre bir denge noktası seçmektedirler. Bu ülkeler para birliğine gittiklerinde, bağımsız para politikası uygulayamayacaklar ya da döviz kuru ayarlamaları yaparak herhangi bir dengesizlik durumunu düzeltemeyeceklerdir. Bu nedenle, enflasyon oranlarının mümkün olduğunca birbirine yakın ve de bir bantta olması istenmektedir. Bu şekilde birliğin uygulayacağı genel politikalar, üye ülkelerde benzer sonuçlar doğuracaktır.

Tablo 3'de, AB'ne üye ülkelerin yıllık ortalama enflasyon oranları (HICP) gösterilmiştir. Bu tabloda, Avrupa Para Birliği'ne (APB) üye ülkeler arasında, enflasyon oranı benzerliği olup olmadığı daha net görülmektedir.

Tablo 3'den görüldüğü şekliyle, 1997 yıla

Tablo 3: APB Ülkelerinin Yıllık Ortalama Enflasyon Oranları (HICP) %

Ülkeler	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Avusturya	1,2	0,8	0,5	2,0	2,3	1,7	1,3	2,3	2,1
Belçika	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6	1,5	1,9	2,5
Finlandiya	1,2	1,4	1,3	3,0	2,7	2,0	1,3	0,1	0,8
Fransa	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9
Almanya	0,2	0,6	0,6	1,4	1,9	1,3	1,0	1,8	1,9
Yunanistan	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9	3,4	3,0	3,5
İrlanda	1,2	2,1	2,5	5,3	4,0	4,7	4,0	2,3	2,2
İtalya	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,2
Lüksemburg	1,4	1,0	1,0	3,8	2,4	2,1	2,5	3,2	3,8
Hollanda	1,9	1,8	2,0	2,3	5,1	3,9	2,2	1,4	1,5
Portekiz	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1
İspanya	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4

Kaynak: Sergio Rossi “The Enlargement of the Euro Area: What Lesson Can Be Learned From EMU? Journal of Asian Economics 14 2004 s:959 ve ECB Statistics Pocket Book February 2006 s:36.

İnada en düşük enflasyona sahip Almanya ile en yüksek enflasyona sahip Yunanistan arasındaki fark $5.4 - 0.2 = 5.2$ iken 2005 yılında bu fark (Almanya ile Yunanistan arasındaki) 1.6 ya düşmüştür. Ayrıca 2005 yılına gelindiğinde, APB’ye üye bütün ülkelerin enflasyon oranları arasındaki farkın azaldığı ve enflasyon oranlarının birbirlerine yaklaştığı söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında, APB enflasyon oranı benzerliği ölçütünü yerine getirmektedir. AMB’nin kurulması ilerleyen yıllarda enflasyon oranlarının daha da yakınlaşmasını sağlayacaktır. Avrupa Para Birliği’nin optimal para alanı ölçütlerini yerine getirip getirmediğini veya APB’nin optimal para alanı olup olmadığı genel olarak değerlendirildiğinde şu sonuçlara ulaşılabilir: Avrupa Birliği, üretim faktörlerinin serbest dolaşımının önündeki tüm engelleri gerek hukuki düzenlemelerle gerekse pratik düzenlemelerle kaldırmıştır.

Bunun bir sonucu olarak, sermayenin hareketliliği sağlanmış ve bu hareketlilik gide-rek artmaktadır. Ancak, Birlik’te emek mobilitesi aynı derecede yüksek değildir. Emek konusunda da gerekli hukuki düzenlemelerin yapılmasına rağmen, emek faktörünün kendine ilişkin özelliklerinden dolayı emek hareketliliği yüksek değildir. Bu etkenler; dil, ırk, kültür farklılığı gibi etkenlerdir. APB’nin ilk yıllarında emek faktörünün, sermaye faktörü kadar mobilize olmasını beklemek pek de mümkün değildir.

APB’deki ülkeler değişik üretim kapasitelerine ve farklı ürün çeşitliliğine sahiptir. Bu bakımdan APB’de ürün çeşitliliği yüksektir denilebilir. Ayrıca finansal bütünleşme açısından piyasaların içiçeliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Tek pazar yaratılmış ve bu pazarın aksayan yönleri zaman içinde kapatılmaya çalışılmaktadır. Piyasalardaki

bütünleşme derecesinin daha da artması zamanla sağlanacaktır. Ülkeler, enflasyon oranları arasındaki farkı azaltmayı başarmışlar ve ortak politikaların birlikte uygulanmasını kolaylaştırmışlardır. Bunun dışında parasal birliğe yeni katılacak ülkelerin Birliğe girdikten sonra bir sorun yaşamamaları için, paralarının Euro karşısındaki dalgalanması Birliğe katılmadan önce izlenmektedir. Euro alanına dahil olacak ülkelerin DKM2 mekanizmasına katılarak en az iki yıl süreyle bu mekanizmada kalmaları ve başarı sağlamaları istenmektedir. Bu durum, OPA için son yıllarda değinilmeye başlayan döviz kuru değişkenliğinin az olması ölçütüyle uyumludur. APB'nin şu anki üyeleri ise, döviz kuru değişkenliği ölçütünü çok önce sağlamışlar ve paralarını sabit kurdan birbirlerine bağlamışlardır.

Özellikle son yıllarda, APB içinde işsizlik, durgunluk, canlanma ve enflasyon gibi ekonomik devresel hareketlerde yavaş da olsa artan bir eş-anlılık ve simetri ortaya çıkmaya başlamıştır. Ayrıca, Birlik üyesi ekonomilerde ortaya çıkan devresel hareketler, eskiden Amerikan ekonomisindeki devresel hareketleri izlerken şimdi Alman ekonomisindeki devresel hareketleri izlemeye başlamıştır (Savaş, 1999:102). Birliğin bir süre daha asimetrik bir şok ile karşılaşmaması durumunda, hem OPA ölçütlerini yerine getirme hem de birbirlerine uyum kapasitesi artacaktır. Ayrıca, ülkelerin birbirlerine entegrasyonu hızlanacaktır. Avrupa Birliği Anayasası'nın kabul edilmesi,

tam politik birliğin sağlanması ve Avrupa Birleşik Devletleri'nin kurulması da emek hareketliliğini ve başka ölçütler üzerinde itici güç oluşturmaktadır. AMB'nin bağımsızlığından vazgeçilmemesi ve Birlik içinde uygun bütçe politikalarının geliştirilmesi olası bir asimetrik şokun atlatılmasında etkili olacaktır. Sonuç olarak, APB'nin üye ülkelere olumlu etkileri OPA'na yaklaşmaya bağlı olarak artacaktır.

Maastricht ve OPA Kriterleri arasında yakın bir bağ söz konusudur. "Enflasyon Oranı Benzerliği" kriteri her iki kriter grubunda da bulunmaktadır. Maastricht Kriterleri içerisinde yer alan "Ülkeler Arasında Yasal Uyumluluğun Sağlanması" ilkesi ile OPA kriterlerinden biri olan "Finansal Bütünleşme" ilkesi birbirini tamamlayıcı nitelik taşımaktadır. Bu kapsamda, ülkeler arasında finansal bütünleşmenin önündeki en büyük engel yasal uyumsuzluklardır. Yasal uyumsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi, ülkelerin finansal açıdan bütünleşmesini kolaylaştırıcı etki yaratacaktır. Yine Maastricht Kriterleri'nden "Faiz Oranı" kriteri ile OPA Kriterleri'nden "üretim faktörlerinin hareketliliği" arasında yakın bir ilişki vardır. Üretim faktörlerinden sermayenin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşabilmesi ülkeler arasındaki faiz oranlarının farkının azalmasını sağlayacaktır. Bu bağlamda Maastricht Kriterleri, ülkelerin OPA ölçütlerini yerine getirmede hem itici bir güç hem de motivasyon aracı olmaktadır.

Son olarak konuya APB'ye aday ülkeler

Tablo 4 : APB Adayı Ülkelerin ve Türkiye'nin Maastricht Kriterleri Karşısındaki Durumları (2006)

	Yasal Uyumluluk	Enflasyon Oranı Kriteri	Bütçe Açığı Kriteri	Borç Kriteri	DKM2'ye Katılım	Uzun Dönem Faiz Oranları Kriteri
Referans Değer		2,8	-3	60	Min. 2 yıl üyelik	6,2
Çek Cum.	Hayır	2,2	-3,5	30,9	Hayır	3,8
Estonya	Hayır	4,3	2,5	4,0	Evet	4,6
Kıbrıs Rum Kesimi	Hayır	2,3	-1,9	64,8	Evet	4,1
Letonya	Hayır	6,7	-1,0	11,1	Evet	3,9
Macaristan	Hayır	3,5	-10,1	67,6	Hayır	7,1
Malta	Hayır	3,1	-2,9	69,6	Evet	4,3
Polonya	Hayır	1,2	-2,2	42,4	Hayır	5,2
Slovakya	Hayır	4,3	-3,4	33,0	Evet	4,3
İsveç	Hayır	1,5	2,8	46,7	Hayır	3,7
TÜRKİYE	Hayır	9,4	0,74	59,5	Hayır	16,9

Kaynak: ECB Convergence Report December 2006, s.20

ve Türkiye açısından bakacak olursak Tablo 4 bize yol gösterici olacaktır.

Tablo 4'de görüldüğü üzere, APB'ye katılmak isteyen ülkeler henüz Maastricht Kriterleri'nin hepsini sağlayabilmiş değildir. Ayrıca, herhangi bir ülke ile yasal uyumluluk da sağlanamamıştır. Bazı ülkeler (Estonya, Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Malta, Slovakya) Döviz Kuru Mekanizması 2'ye dahil olarak ilk adımı atmışlardır. DKM2'ye dahil olmayan ülkelerin ise, daha sonraki tarihlerde APB'ne katılmaları düşünülmektedir. Türkiye ise Maastricht Kriterlerinden, bütçe açığı ve borç kriterini yerine getirmiş enflasyon oranı, uzun dönemli faiz oranı kriterlerini ise henüz sağlayamamıştır. Ayrıca, DKM2'ye katılım söz konusu değildir ve yasal uyumlulukta sağlanamamıştır. Ancak Türkiye'nin, AB'ye

henüz tam üye olmadığı ve önünde uzun bir süreç olduğu göz ardı edilmemelidir. Bundan sonraki süreçte gerçekleştirilecek olan APB'ye katılımların toplu bir şekilde değil de zamana yayılmış bir şekilde olması Birliğin lehine olacaktır. Şöyle ki Birliğe katılan bir ülkeyi, Birliğin uyumluluk göstermesi zaman alabilir. Birlik dengelerinin bozulmaması için özellikle Çek Cumhuriyeti ve Polonya gibi diğer ülkelere göre daha büyük yapıdaki ülkelerin giriş zamanlarının iyi ayarlanması gerekir.

SONUÇ

Optimal para alanı, “ortak paranın faydalarının zararlarını aştığı bölge” olarak tanımlanmaktadır. Buna göre parasal birlik ile elde edilecek faydalar, katlanılacak maliyetlerin üzerindeyse optimal para alanı

kurulmuştur. Bu tanımlı temel olarak APB bir OPA'dır diyebiliriz. Ancak genel anlamda optimal para alanı ölçütleri Birlik açısından değerlendirildiğinde; APB ilk etapta OPA'nın bazı ölçütlerini sağlayamadan kurulmuş (üretim faktörleri mobilitesi gibi), bazı ölçütleri ise parasal birliğe geçildikten sonra sağlamıştır, (enflasyon oranı benzerliği ölçütü gibi), bazı ölçütler ülkelerin önceden gelen ekonomik yapılarında zaten varolan, sağlanmış ölçütlerdir (ekonominin açıklığı ve ürün çeşitliliği ölçütü gibi), bazı ölçütlerin ise sağlanması zamana bırakılmış ve bu ölçütlerin sağlanması için gerekli çalışmalar yapılmıştır (emek mobilitesi ölçütü gibi).

Bu genel sonuçlar ışığında APB, optimal para alanıdır denemez. Ancak OPA'nın birçok ölçütünü yerine getirmiştir. Emek mobilitesi gibi OPA'nın sağlanmasında son derece önemli bir ölçüt henüz tam olarak yerine getirilememiştir. Ancak bununla ilgili bütün düzenlemeler yapılmıştır. Emeğin kendine özgü koşullarından dolayı bu ölçütün sağlanması zamana yayılacaktır. APB'nin kuruluşunun ilk yıllarında olduğunu düşünürsek zamanla eksik olan ölçütlerin tamamlanması ile orta ve uzun vadede OPA'nın getirdiği avantajların artacağı sonucuna ulaşılabilir. APB'nin başarısı OPA'nın ölçütlerine uyum kapasitesiyle doğru orantılı olacaktır.

Tarihte gerçekleştirilen para birlikleri incelendiğinde başarısız olanların sayısının başarılı olanlara nazaran daha fazla olduğu

görülmektedir. Bunun altında birçok sebep bulunmaktadır. Bu sebepler arasında ülkelerin para politikalarını uygulamadaki bağımsızlıklarından vazgeçmek istememeleri, birlik içinde para politikalarını uygulamadaki yetki farklılığı, ülkelerin senyoraj gelirlerinden vazgeçmekteki isteksizlikleri gibi sebepler sayılabilir. Avrupa Birliği'ne bakıldığında Birliğin, bu sebeplerin hemen hepsini yaptığı düzenlemelerle ortadan kaldırdığı görülmektedir. Birlik, Avrupa Merkez Bankası'nı kurarak para basma ve para politikası uygulama yetkisini bu kuruma devretmiş, yetki karmaşasını da bu şekilde ortadan kaldırmıştır. Ayrıca bu kurumun bağımsızlığını güvence altına alarak ülkelerin hepsine eşit uzaklıkta olmasını sağlamış ve sisteme güveni arttırmıştır. Başarılı olan para birliği örneklerine bakıldığında ise bu ülkelerin ekonomik entegrasyonun ileri aşamalarında olduğu görülmektedir. Bu örneklerde parasal birlikten önce ya da sonra siyasal birliğin gerçekleştirilmesinin, birliğin başarısını arttırdığı görülmektedir. Bu bakımdan ekonomik ve parasal birliği gerçekleştiren Avrupa Birliği'nin bunu pekiştirmesi ve daha sağlam bir zemine oturtması için siyasal bütünleşmeye yönelmesi önemlidir. Her ne kadar bağımsız bir merkez bankası, ekonomik ve parasal birlik için yeterli bir koşul ise de, siyasal açıdan da bütünleşmiş bir Avrupa'da ekonomik ve parasal birlik hem daha da sağlamlaşacak hem de EPB'nin olumlu etkilerinin orta ve uzun vadede artmasına neden olacaktır. Na-

sıl parasal birlik Avrupa’da 1990’lı yıllarda gerçekleştirilen tek pazarın tamamlayıcı bir unsuru olmuş ise, siyasal birlik de ekonomik ve parasal birliği tamamlayıcı bir unsur olacaktır. Ancak Fransa ve Hollanda’daki referandumlarda “Hayır” kararının çıkması, siyasal birliğin gerçekleşmesinin biraz daha uzun bir süreç alacağını göstermektedir. Bu süreçte Avrupa Birliği’nin ekonomik ve parasal birliğe sahip çıkarak, Avrupa’da daha büyük ekonomik karışıklıkların ortaya çıkmasını engellemesi hayati önem taşımaktadır.

APB’ne üye olmayı amaçlayan ülkelerin Birliğe katılımların toplu bir şekilde değil de zamana yayılmış bir şekilde olması Bir-

liğin lehine olacaktır. Şöyle ki Birliğe katılan bir ülkenin Birliğe, Birliğin de ülkeye uyumluluk göstermesi zaman alabilir. Birlik dengelerinin bozulmaması için özellikle Çek Cumhuriyeti ve Polonya gibi, diğer ülkelere göre daha büyük yapıdaki ülkelerin Birliğe giriş zamanları iyi ayarlanmalıdır. Bu aşamada Maastricht yaklaşma kriterleri büyük önem taşımaktadır. Aday ülkelerin Maastricht Kriterleri’ni sağlaması beklenmelidir. Ayrıca Birliğe katılım sırasında, aday ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan Birliğe uyumlarının üst seviyede olması şartı aranmalıdır. APB’nin yapısının bozulması gibi bir durum söz konusu olursa Birliğin geleceği açısından ülkenin APB’ne girişi ertelenmelidir.



KAYNAKÇA

- Adams, P.D. (2005), "Optimal Currency Areas: Theory and Evidence for an African Single Currency" University of Manchester, September.
- Aktan, H.O. (1983), Para Birlikleri Kuramı ve Avrupa Para Sistemi, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, No:4, Ankara.
- Bini-Smaghi, L.; Silvia V. (1992), Rating the EC as an Optimal Currency Area: Is It Worse Than The US?, Mimeo. Roma: Banca d'Italia.
- Birinci, Y. (2001), Euro'nun Uluslararası Finansal Piyasalar ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri, İstanbul, Alfa Yayınları: 959, Dizisi No:78, 1.Baskı.
- De Grauwe, P. (1993), The Economics of Monetary Integration, Oxford University Pres.
- ECB Working Paper (2002), New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us, No:138.
- Eichengreen, B. (1997), European Monetary Unification: Theory, Practice, and Analysis, The MIT Press, Cambridge Mass.
- Erdönmez, P.A. (2004), "Avrupa Birliği Finansal Entegrasyon Sürecinde Bankacılık Sektörü", Bankacılar Dergisi, Sayı (50): 68-84.
- Frankel, J.A. ve Rose, A.K. (1997), "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria", NBER Working Papers, 5700, Revised Draft.
- Fukuda, H. (2002), The Theory of Optimum Currency Areas: An Introductory Survey, Faculty of Economics, Keio University Mita Festival paper.
- IMF Working Paper (1997), A Model Of An Optimum Currency Area, Prepared By Luca A. Ricci, June.
- Ingram, J. C. (1969), "Comment: The Currency Area Problem", in "Monetary Problems of the International Economy", Mundell, Alexander & Swoboda eds., University of Chicago Press.
- İKV Yayınları (2000), Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye, No:163, Ekim, İstanbul.
- Kar, M. (2003), Avrupa Birliği ve Ortak Para Politikası, (Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye. Ed. M. Kar ve H. Arıkan) İstanbul, Beta Yayınları, İşletme Ekonomisi Dizisi 124, Yayın No: (1406): 177-216.
- Karluk, R. (2002), Uluslararası Ekonomi Teorisi ve Politika, Yayın No:1243, İşletme Ekonomisi Dizisi 99, 6. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.

Kenen, P.B. (2002), “What We Can Learn from the Theory Of Optimum Currency Areas”, Submissions on EMU From Leading Academics, EMU Study, December, 147-160.

Kenen, P.B. (1969), “The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View”, (in (Ed) R.A., Mundell; A.K Swobodo), Monetary Problems in the International Economy, University of Chicago Press, 41-60.

Krugman, P. (1993), “Lessons of Massachusetts for EMU” In Francisco Torres, and Francesco Giavazzi (eds.) Adjustment and Growth in the European Monetary Union, 241-269.

Maes, I. (1992), “Optimum Currency Area Theory and European Monetary Integration”, Tijdschrift voor Economie en Management, Vol.XXXVII, (2): 37-152.

Mckinnon, J.A. (1963), “Optimum Currency Areas”, in: American Economic Review, III, No:(4): 717-725.

Mulhearn, C. (2004), “Beyond ‘Euroland’: British Trade Unions, The Single Currency And European Integration”, Industrial Relations Journal, Blackwell Publishing, (35:4): 296-310.

Mumcu, M. (2005), “Avrupa Birliği’nde Finansal Hizmetler Politikası (2005-2010)”, Bankacılar Dergisi, Sayı (55): 88-92.

Mundell, R.A. (1961), “The Theory of Op-

timum Currency Areas”, in:The American Economic Review, (53): 657-665.

Pomfret, R. (2005), “Currency Areas in Theory and Practice”, The Economic Record, June, Vol. 81, No (253): 166-176.

Pricewaterhousecoopers (2006), Managing Mobility Matters.

Savaş, V. (1999), Çağımızın Deneyi Euro, İstanbul, Siyasal Kitapevi.

Tavlas, G.S. (1993), “The Theory of Optimum Currency Area Revisited”, Finance and Development/June 1993: 32-35.

Tavlas, G.S. (1997), “The International Use of the US Dollar: An Optimum Currency Area Perspective”. The World Economy 20 (6): 709-747.

Tower, E.; Willet, T.D. (1976), “The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility”, Special Papers in International Economics 11: May 1976.

Tur, O. (2000), Avrupa Para Birliği ve Sermaye Hareketlerinin Serbestleştirilmesi, Beta Yayınları, Yayın No: 945, İşletme Ekonomi Dizisi:100, İstanbul.

Varol, K. (2004), Avrupa Birliği’nde Finansal Entegrasyona Çok Az Kaldı,Active-line Gazetesi 01.09.2004, No 54: 1-8.

Willet T. ve Tower E. (1970), “The Concept of Optimum Currency Areas and the Choice Between Fixed and Flexible Exchange Rates”, Halm G., ed., Approaches to Greater Flexibility of Exchange Rates, (Princeton University Press): 407-415.

Yüceol, H.M. (2004), “Optimal Para Alanı Uygulama ve Politika”, Pivolka, 3(12): 3-6.
Teorisi Üzerine Bir Değerlendirme: Teori,

ÖZET

Üretici Fiyatlarından Tüketici Fiyatlarına Geçişkenliğin Farklı Yaklaşımlarla İncelenmesi: Türkiye Örneği

Bu çalışmanın amacı üretici fiyatları ile tüketici fiyatları arasındaki farklılığa sebep olabilecek unsurları farklı yaklaşımlarla incelemektir. Çalışmada ilk olarak, ÜFE (Üretici Fiyatları Endeksi) ile TÜFE (Tüketici Fiyatları Endeksi) arasındaki farklılığa sebep olduğu düşünülen teknik ve kavramsal farklılıklar açıklanmaya çalışılmıştır. Üretici fiyatlarından tüketici fiyatlarına geçişkenlikte firmaların fiyatlama davranışı önemli olduğundan dolayı, çalışmanın ikinci aşamasında, gıda-alkolsüz içecekler, giyim-ayakkabı ve mobilya-ev eşyası kalemleri için 2005 yılında TCMB tarafından özel imalat sanayi firmalarına uygulanan fiyatlandırma anketi sonuçları incelenmiştir. Son olarak, ÜFE ile TÜFE arasındaki geçişkenliği tam olarak ölçmemizi zorlaştıran yöntem farklılıklarından bir kısmı giderilmeye çalışılarak, seçilen bu üç sektör için üretici fiyatları kullanılarak yeniden endeksler oluşturup, üretici fiyatlarından tüketici fiyatlarına geçişkenlik incelenmiştir. Üretici fiyatları kullanılarak tarafımızdan oluşturulan endekslerin maliyetleri yansıttığı düşünülürse, bu alt sektörlerdeki maliyet endekslerinin sektörlerdeki fiyat değişimlerindeki altında yatan etkenlerin ayrıştırılmasında faydalı olacağı düşünülmektedir.

JEL Sınıflaması: C42, C43, D21, E31

Anahtar Kelimeler: Üretici Fiyatları, Tüketici Fiyatları, Fiyatlama Davranışı

ABSTRACT

Investigating the Pass through from Producer Prices to Consumer Prices by Different Approaches: Case of Turkey

The purpose of this study is to investigate the factors that may cause differences between the producer prices and consumer prices by different approaches. In this study, firstly the technical and conceptual differences that may cause differences between PPI (Producer Price Index) and CPI (Consumer Price Index) are tried to explain. Since the price setting behavior is important in the pass through from PPI to CPI, secondly, the results of the price setting behavior survey, which was carried by the Central Bank of the Republic of Turkey (CBRT) at 2005, are investigated for the sub-groups food and non-alcoholic beverages, clothing and footwear and furnishings and household equipment. At the last stage of the study, by considering the factors that make us difficult to gauge the pass through from PPI to CPI, new indices are constructed by using producer prices for the selected sub-groups and the pass through from PPI to CPI is investigated in this framework. Since the new constructed indices reflect the costs, these new indices for these sub-sectors are useful to analyze the factors that lie behind the price changes.

JEL Classification: C42, C43, D21, E31

Keywords: Producer Prices, Consumer Prices, Pricing Behaviour

Üretici Fiyatlarından Tüketici Fiyatlarına Geçişkenliğin Farklı Yaklaşımlarla İncelenmesi: Türkiye Örneği



Saygın ŞAHİNÖZ*

Aslıhan ATABEK DEMİRHAN**

Evren ERDOĞAN COŞAR***



İRİŞ

Enflasyon, fiyatlar genel düzeyinin devamlı olarak yükselmesi nedeniyle paranın sürekli olarak değer kaybetmesi ve tüketicilerin satın alma gücünü yitirmesi olarak tanımlanmaktadır (DİE, 2005). Parasız (1997), enflasyonu fiyatlardaki sürekli yükselme eğilimi olarak tanımlarken; Orhan (1995), enflasyonu tanımlarken fiyatlar genel düzeyindeki devamlı bir artış sürecinin yanı sıra paranın değerindeki sürekli bir düşmeyi de ifade etmektedir. Enflasyonun ölçülmesi ve paranın, mal ve

hizmetler karşısında göreceli değerinin ne şekilde değiştiğinin anlaşılması amacıyla fiyat endeksleri kullanılmaktadır. Ülkemizde enflasyonu ölçmek için üretici ve tüketici piyasalarındaki fiyatlar genel düzeyini ölçen Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) ve Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) kullanılmaktadır.

Ekonomi literatüründe genel yaklaşım, firmaların fiyatlarını üretim maliyetleri üzerine belli bir kar marjı ekleyerek belirledikleridir. Buna göre, üretimde kullanılan her türlü maddenin ve işgücünün maliyetindeki artışın, üretim zincirine göre belli bir süre sonra tüketici fiyatlarında artırıcı bir

* TCMB Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü, saygin.sahinoz@tcmb.gov.tr

** TCMB Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü, aslihan.atabek@tcmb.gov.tr

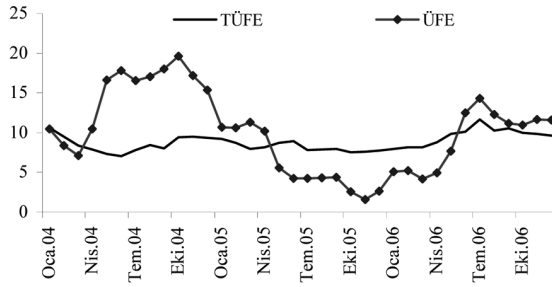
*** TCMB Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü, evren.erdogan@tcmb.gov.tr

Bu çalışmada belirtilen görüşler yazarlara ait olup, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nı bağlayıcı nitelik taşımamaktadır.

etki yaratması beklenmektedir. Ancak, benzer hareket etmesi beklenen ÜFE ve TÜFE değişimlerinin zaman serisi olarak gelişimleri incelendiğinde iki seri arasında gözlenen farklı yapı dikkat çekmektedir (Grafik 1). Yıllık yüzde değişimlere göre, 2004 yılının Nisan ayından 2005 yılının Mayıs ayına kadar TÜFE'nin üzerinde seyreden ÜFE bu tarihten Haziran 2006'ya kadar TÜFE'nin altında seyretmiş, ancak 2006 yılının ikinci yarısında döviz kurunda yaşanan dalgalanmaya paralel olarak artış eğilimine girmiş ve Haziran 2006- Mart 2007 tarihleri arasında yine TÜFE'den daha yüksek seyretmiştir. Diğer taraftan, TÜFE'nin yıl-

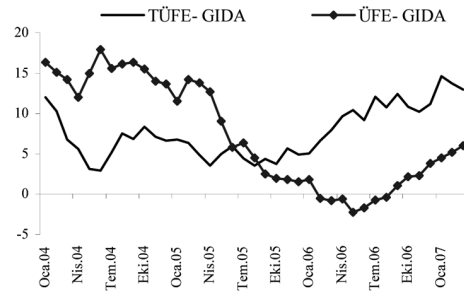
lık yüzde değişiminin Ocak 2004- Mart 2007 tarihleri arasında yüzde 7.0 ile 11.7 aralığında gerçekleşerek, ÜFE gibi yüksek dalgalanmalar göstermediği görülmektedir. Seçilmiş bazı alt kalemler itibariyle incelendiğinde ise, ÜFE ve TÜFE değişimleri arasındaki farklılık daha fazla göze çarpmaktadır (Grafik 2, 3 ve 4). Yıllık yüzde değişimlere göre gıda fiyatlarında Ocak 2004'den Eylül 2005'e kadar ÜFE TÜFE'nin üstünde seyrederken, bu tarihten Mart 2007'ye kadar TÜFE ÜFE'nin üstünde gerçekleşmiştir. Mobilya alt kaleminde, incelenen dönemde yıllık yüzde değişimlere göre sadece Mart 2005- Mayıs 2006 ta-

Grafik 1: TÜFE ve ÜFE (Yıllık Yüzde Değişim)



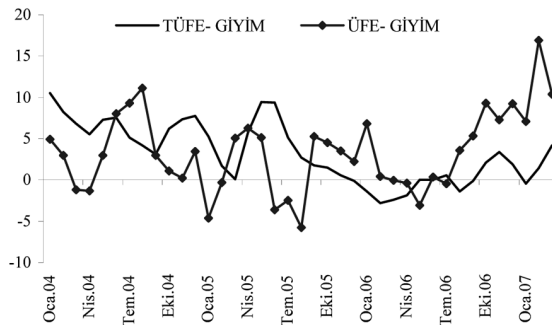
Kaynak: TÜİK

Grafik 2: TÜFE ve ÜFE (Yıllık Yüzde Değişim) (Gıda)



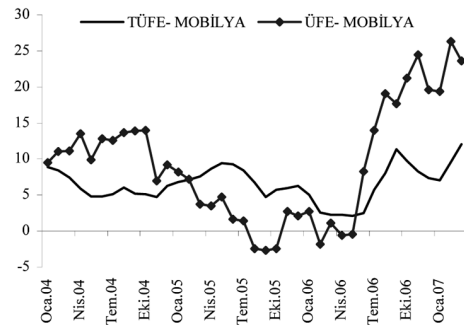
Kaynak: TÜİK

Grafik 3: TÜFE ve ÜFE (Yıllık Yüzde Değişim) (Giyim)



Kaynak: TÜİK

Grafik 4: TÜFE ve ÜFE (Yıllık Yüzde Değişim) (Mobilya)



Kaynak: TÜİK

rihleri arasında ÜFE TÜFE'nin altında kalırken, diğer tarihlerde ÜFE TÜFE'nin üstünde gerçekleşmiştir. Giyim fiyatları incelendiğinde ise Ağustos 2006-Mart 2007 tarihleri arasında ÜFE'nin TÜFE'nin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

İki endeks arasında gözlenen bu farklılıkta, firmaların fiyatlama davranışı ile üretici ve tüketici fiyat endekslerinin oluşturulma biçimlerinin göz önüne alınmaması önemli rol oynamıştır. Literatürde, üretici fiyatları ile tüketici fiyatları arasındaki ilişkinin nedensellik testleri (Jones, 1986 ve Caporale ve diğerleri, 2002) veya ekonometrik modeller (Clark, 1995) ile incelendiği gözlenmektedir. Ancak, bu çalışmada 2003 bazlı ÜFE ve TÜFE endeksleri kullanıldığından, gözlem sayısının ekonometrik modelleme ve nedensellik testleri uygulamaları için yeterli olmadığı düşünülmektedir. Bu çalışmaya teşvik eden bir diğer neden ise, tarafımızca yapılan literatür taramasında üretici fiyatları ile tüketici fiyatları arasında ilişki için Türkiye'de yapılmış bir çalışmaya rastlanmamasıdır.

“Ekonomik açıdan benzer hareket etmesi beklenen ÜFE ve TÜFE niye farklı fiyat hareketleri göstermektedir?” Bu sorunun cevabının temelinde, iki endeksin oluşturulmasındaki teknik ve kavramsal farklılıklar yer almaktadır. Bu çalışmada, ilk aşamada, ÜFE ve TÜFE arasındaki farklılığa sebep olduğu düşünülen temel unsurlar açıklanmaya çalışılmıştır. İkinci aşamada, 2005 yılında TCMB tarafından özel imalat

sanayi firmalarına uygulanan fiyatlandırma anketi sonuçları, seçilen üç sektör (gıda-alkolsüz içecekler, giyim-ayakkabı ve mobilya-ev eşyası) için analiz edilmiştir. Anket analizinin amacı seçilen sektörlerde faaliyet gösteren firmaların fiyatlama davranışlarına ilişkin bilgi edinmektir. Son olarak da, üretici fiyatları ile tüketici fiyatları arasındaki geçişkenliği tam olarak ölçmemizi zorlaştıran yöntem farklılıklarından bir kısmı giderilmeye çalışılarak incelenen üç sektör için seçilen alt kalemlerde yeniden endeksler oluşturup, ÜFE ve TÜFE geçişkenliği incelenmiştir.

II. ÜFE ile TÜFE ARASINDAKİ FARKLILIĞIN OLASI SEBEPLERİ

II.1. Kapsam

ÜFE ve TÜFE belli bir referans döneminde, belli mal ve hizmet grubunun fiyat değişimini ölçmeyi amaçlasa da, bu iki endeksin kapsamı farklılıklar göstermektedir. ÜFE, genel olarak yurt içi üretimden satışa konu olan seçilmiş ürünlerin yurt içi satış fiyatlarındaki değişimin bir göstergesi olarak ifade edilirken, TÜFE'nin amacı hanehalklarının tüketim harcamalarında yer alan mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki değişimi ölçmektir. TÜFE'de fiyatlar, tüketicinin ödediği KDV vb. vergiler dahil, peşin satış fiyatları olarak derlenmektedir. ÜFE'de ise, fiyatların özellikle üreticilerden derlenmesi esastır ve ürün fiyatları KDV vb. vergiler hariç, yurt içi peşin satış fiyatlarıdır. ÜFE'de iki ana sektör (tarım ve sanayi) dı-

şında kalan inşaat, toptan ve perakende ticaret, otel ve lokantalar, ulaştırma, depolama, haberleşme, mali aracı kuruluşların faaliyetleri, eğitim, sağlık işleri ve sosyal hizmetler gibi ticaret ve hizmet faaliyetlerinde yer alan sektörler endekste kapsamamaktadır (Ek 1, Tablo I). TÜFE’de ise mal ve hizmetlerden oluşan 12 ana harcama grubu kapsamaktadır (Ek 1, Tablo II).

II.2. Ağırlık

ÜFE ile TÜFE arasındaki bir başka farklılık kaynağı ise, kullanılan ağırlık sistemi dir. TÜFE oluşturulurken kullanılan madde ağırlıkları, her bir maddeye ilişkin harcama değerlerinin ilgili madde grubunun toplam harcama değerindeki paylarıdır. TÜFE’de aylar itibarıyla mevsimsel farklılık ve değişkenlik gösteren maddeler (giyim, sebze ve meyve gibi) için aylık harcama değerleri kullanılarak hesaplanan aylık değişken ağırlık kullanılmakta, diğer maddeler için baz dönemindeki tüketim değerleri kullanılarak hesaplanan sabit ağırlıklar kullanılmaktadır. Tüketici fiyatları endeksinde kullanılan ağırlıklar Hanehalkı Bütçe Araştırması Anketi, Kurumsal Nüfus Tüketim Harcaması Anketi ve Yabancı Ziyaretçiler Anketi ile elde edilmektedir. Verilerin ilgili anketlerden elde edilmediği ve milli gelirin hanehalkı nihai tüketim harcamaları bileşeni için yetersiz olduğu durumlarda, üretim, ihracat, ithalat ve perakende ticaret gibi çeşitli anketlerden elde edilen bilgiler yardımcı kaynak olarak kullanılmıştır.

ÜFE oluşturulurken kullanılan ağırlıklar ise, kapsanan sektörlerin ülke ekonomisindeki üretim ve satış değerlerine göre ve madde sepetindeki ürünlerin ilgili madde grubundaki satış değerlerine göre oluşturulmaktadır. Ayrıca, her bir maddeyi üreten firmalar yine yurt içi satış değerlerine göre ağırlıklandırılmışlardır. Diğer taraftan, aylar itibarıyla farklılık gösteren maddeler (sebze, meyve ve su ürünleri) için, aylık yurt içi üretimden satış değerleri kullanılarak hesaplanan aylık değişken ağırlık kullanılırken, diğerleri için yıllık sabit ağırlık kullanılmıştır. ÜFE’de kullanılan tüm ağırlıklar TÜİK tarafından üretilmekte olan tarım, imalat sanayi, maden ve enerji üretim istatistiklerinden elde edilmiştir. Ayrıca uygulanan Üretici Fiyatları Endeksi bilgi derleme anketi sonuçları da firmaların ağırlıklarının belirlenmesinde kullanılmıştır.

II.3. Veri Derleme Zamanı

ÜFE’de tarım sektöründe yer alan maddeler dışındaki maddeler için fiyatlar her ayın 5., 15. ve 25. günlerinde derlenmektedir. Tarım sektöründe ise üreticinin eline geçen fiyatlar, her ayın birinci ve ikinci haftasını içine alacak şekilde aylık olarak derlenmektedir.

TÜFE’de sebze ve meyve grubu dışındaki maddeler için fiyatlar ayın 10. ve 20. günlerini içine alan haftalarda derlenmektedir. Sebze ve meyve gruplarında ve petrol ürünleri için ise ay içerisinde fiyatlar çok sık değiştiği için her hafta derlenmektedir.

Kiralar ise ay içinde bir defa sorgulanmaktadır.

III. ÜFE’den TÜFE’ye GEÇİŞKENLİĞİN ALT KALEMLER BAZINDA İNCELENMESİ

III.1. Anket Yaklaşımı

Üretici fiyatlarından tüketici fiyatlarına geçişkenliğin anlaşılabilmesi için, firmalara uygulanan fiyatlandırma anketi sonuçları analiz edilmiştir. 2005 yılında TCMB tarafından özel imalat sektöründe faaliyet gösteren toplam 999 firmanın fiyatlama davranışını anlamaya yönelik uygulanan “Firmaların Fiyatlama Davranışı Anketi” verilerini kullanarak, Karadağ ve diğerleri (2006) NACE¹ sınıflamasına göre imalat sanayi firmalarının fiyat belirleme ve değiştirme politikalarını incelemişlerdir.

Ankette yer alan 999 firmanın seçiminde TCMB bünyesinde her yıl derlenmekte olan Sektör Bilançoları veri tabanı kullanılmıştır. Sektör Bilançoları verilerinde imalat sanayi firmaları, NACE, Revize 1.1 sınıflandırması esas alınarak on dört ana faaliyet koluna ayrılmaktadır. Örneklem seçiminde, firmaların bulundukları sektör içerisinde net sa-

tışlarına göre en fazla paya sahip olanların seçilmesine olanak sağlayan kesme (cut-off) yöntemi uygulanmıştır. Buna göre, net satışları kesme yüzdesi içerisinde kalan firmalarla yüz yüze görüşme yöntemi ile anket uygulanmış, diğer firmalara ise anket posta yöntemi ile uygulanmış ve böylece tüm çerçeveye kapsama alınmıştır. Anket yedi bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel firma bilgileri, ikinci bölümde sektör ve pazara ilişkin sorular yer almaktadır. Üçüncü bölümde fiyatlama davranışlarının belirlenmesine yönelik sorular sorulmaktadır. Dördüncü, beşinci ve altıncı bölümler talep, döviz kuru ve yapısal değişimlere verilen tepkileri görebilmek amacıyla oluşturulan soruları içermektedir. Son bölümde ise fiyat katılıkları teorilerinin geçerliliğini ölçmeye yönelik sorular yer almaktadır. Fiyatlama anketine cevap veren firmalar, ankette, 2004 yılı içerisinde iç piyasada en yüksek ciroya sahip ürünlerini ana ürün olarak belirtmiş ve sorulara cevap verirken belirtilen bu ana ürünü göz önüne almışlardır.

Anket verilerinden ÜFE-TÜFE geçişkenliğinin incelenebilmesi amacıyla, sektörel sınıflandırma ana ürün bazında yapıl-

Tablo 1: Anket Profili

	Toplam Firma Sayısı	Posta Grubu	Yüz yüze Grubu
Gıda-Alkolsüz İçecekler	147	98	49
Giyim-Ayakkabı	74	45	29
Mobilya-Ev Aletleri	63	35	28
Toplam	284	178	106

Kaynak: TCMB

1 Nomenclature des Activités Economiques dans la Communauté Européenne.

Tablo 2: Faaliyet Giderleri İçindeki Kalemlerin Ağırlıkları (Yüzde)

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Yerli hammadde ve malzeme giderleri	52.7	36.0	35.1	41.5
İthal hammadde ve malzeme giderleri	11.2	26.6	32.3	23.1
Elektrik, doğalgaz ve su giderleri	5.3	7.5	6.3	6.3
Toplam işgücü giderleri	14.2	19.8	14.1	16.0
Diğer giderler	16.6	10.1	12.3	13.1

Kaynak: TCMB

miştir. Firmaların belirtmiş oldukları ana ürünler, TÜFE'deki sınıflandırma kapsamında gıda-alkolsüz içecekler, giyim-ayakkabı, mobilya-ev eşyası sektörlerindeki maddelerle eşleştirilmiş ve anket bu üç alt gruba göre incelenmiştir. Yapılan sınıflandırmaya göre ankette toplam 284 firmanın cevapları analiz edilmekte, Tablo 1'de seçilen sektörlerdeki firma sayıları verilmektedir.

Anket verilerinin TÜFE alt kalemlerini temsil etmesi amacıyla ve büyük firmaların sektördeki fiyatların belirlenmesinde daha etkili oldukları düşüncesinden hareketle, ankette elde edilen veriler, firmaların net satışları kullanılarak ağırlıklandırılmıştır². Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde yapılan analizler ağırlıklandırılmış veriler kullanılarak yapılmıştır.

Ankette firmaların faaliyet giderlerinin kompozisyonu incelendiğinde, tüm alt gruplarda yerli hammadde ve malzeme kullanım oranının diğer giderlere göre daha yüksek olduğu görülmektedir (Tablo 2). Sektörler arası karşılaştırma yapıldığında, yerli hammadde kullanımının en çok gıda-alkolsüz içecekler sektöründe olduğu görülürken, mobilya-ev aletleri sektörü görece

olarak daha çok ithal hammadde kullanan sektör olarak öne çıkmaktadır. Ayrıca, emek yoğun olan giyim-ayakkabı sektöründe, toplam işgücü giderlerinin toplam giderler içindeki payının diğer sektörlerle göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Mobilya-ev aletleri sektörü alt sektörler bazında incelendiğinde, halı-diğer yer döşemeleri, elektrikli-elektriksiz büyük ev aletleri, elektrikli küçük ev aletleri ile dayanıklı ev malzemeleri sektörlerinde ithal hammadde kullanımının yüksek olduğu gözlenirken, mobilya-mefruşat sektöründe yerli hammadde kullanım oranının yüzde 61,8 ile oldukça yüksek olduğu gözlenmektedir. Yüksek oranlı ithal hammadde kullanan sektörlerde maliyet yapısının ağırlıklı olarak döviz hareketlerine bağımlı olduğu söylenebilir.

Firmaların ürettikleri farklı ürünlere ilişkin fiyatlama politikalarının değişiklik gösterebileceği düşüncesinden hareketle, firmalardan anket sorularını cevaplarken toplam ciro içinde en yüksek paya sahip olan ürünlerini ana ürün olarak belirlemeleri is-

2 Ağırlıklandırma firma bazında yapılmış olup Sektör Bilançoları veri tabanından 2005 yılında firmanın net satış miktarının ait olduğu sektördeki payı hesaplanmıştır.

tenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre, belirlenen ana ürünlerin firmaların toplam cirolarının ortalama yüzde 67,6'sını oluşturduğu görülmektedir (Tablo 3). Anketin amacı, yurt içinde fiyatlama davranışı hakkında bilgi edinmek olduğundan, ihracat gelirinin toplam ciro içindeki payı yüzde 90'ın üzerinde olan firmalar ankette analize alınmamıştır. Dolayısıyla, Tablo 3'de sunulan ihracat gelirlerinin toplam ciro içindeki payı sektörlerin dışı açıklığını göstermemektedir. Ankette analiz edilen firmalar arasında ise, en az ihracat yapan sektör gıda-alkolsüz içecekler olurken, giyim-ayakkabı sektörü görece olarak en fazla ihracat yapan sektör olarak öne çıkmaktadır.

İncelenen sektörler arasındaki temel farklılıklardan biri de ana ürünün üretim niteliğine dairdir. Gıda-alkolsüz içecekler ile

mobilya-ev aletleri sektörlerinde üretim ağırlıklı olarak önceden belirlenen standart ve özelliklerde yapılırken, giyim-ayakkabı sektöründe tüketicinin talebine göre değişen standart ve özellikler de önem kazanmaktadır (Tablo 4). Sektördeki bu farklılık giyim üretiminin, tüketicinin talebine göre değişen standart ve özelliklerde yapılabilmesinden kaynaklanmaktadır.

Ekonomi literatüründe, firmanın içinde bulunduğu rekabetin derecesi fiyatlama davranışında önemli bir rol oynamaktadır. Tam rekabet durumunda, piyasada tek bir fiyat olmakta ve firma kendi fiyatını belirleyememektedir. Firmanın fiyatlama kararları sadece belli derecede piyasa gücü olduğu zaman anlam ifade etmektedir. Fiyat katılıklarının yer aldığı Yeni Keynesyen modellerde ise firmaların piyasa gücü olmak-

Tablo 3: Ana Ürün Bilgileri

	Ana ürünün toplam ciro içindeki payı	Ana üründen elde edilen ihracat gelirinin, bu üründen elde edilen toplam ciro içindeki payı
Gıda-Alkolsüz İçecekler	70.4	17.9
Giyim-Ayakkabı	77.4	48.0
Mobilya-Ev Aletleri	55.7	30.8
Toplam	67.6	35.0

Kaynak: TCMB

Tablo 4: Ana Ürünün Üretim Niteliği

	Tüketicinin talebine göre değişen standart ve özellik	Önceden belirlenen standart ve özellik
Gıda-Alkolsüz İçecekler	17.6	82.4
Giyim-Ayakkabı	45.4	54.6
Mobilya-Ev Aletleri	13.9	86.1
Toplam	25.8	74.2

Kaynak: TCMB

Tablo 5: Rekabet Halinde Bulunan Firma Sayısı (Adet)

	<5	5-15 Arası	>15
Gıda-Alkolsüz İçecekler	28.0	35.5	36.4
Giyim-Ayakkabı	53.1	34.1	12.9
Mobilya-Ev Aletleri	52.0	34.2	13.8
Toplam	44.2	34.6	21.2

Kaynak: TCMB

tadır (Akerlof ve Yellen, 1985 ve Mankiw ve Reis, 2002). Yüksek rekabetin olduğu piyasalarda firmalar fiyatlarını değişen piyasa koşullarına ve rakiplerinin fiyat değişimlerine karşılık daha sık değiştirmektedirler. Sektörlerdeki rekabet koşullarını belirlemeye yönelik olarak firmalara belirledikleri ana ürün için rekabet halinde bulunan firma sayısı sorulmuştur. Gıda-alkolsüz içecekler sektöründe rekabet edilen firma sayısı ağırlıklı olarak 5-15 arasında olduğundan bu sektör diğer sektörlerle kıyasla daha rekabete açık bir sektör olarak göze çarpmaktadır (Tablo 5). Giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörlerinde ise bu sayı 5 firmanın altına inmektedir. Gıda-alkolsüz içecekler sektöründe süt, peynir ve yumurta, sebze ve maden suyu, alkolsüz içecekler, meyve ve sebze suları sektörlerinde rekabet edilen firma sayısı sektör genelinden farklı olarak 5 firmanın altındadır. Benzer şekilde giyim-ayakkabı sektöründe de

rekabet edilen firma sayısı giyim sektöründe daha azken, ayakkabı sektöründe daha fazladır.

Firmaların fiyatlama politikalarında etkili olan diğer bir unsur da ana ürünün, aracılık faaliyetlerini gözetmeksizin, en son kimler tarafından tüketildiği ya da kullanıldığıdır. İncelenen bütün sektörlerde ana ürünün ağırlıklı olarak hanehalkı tarafından tüketildiği ya da kullanıldığı görülmektedir (Tablo 6).

Firmaların ana ürüne ilişkin fiyatlama politikaları incelendiğinde ise mobilya-ev aletleri sektöründe tüm müşterilere aynı fiyat uygulanırken, gıda-alkolsüz içecekler ile giyim-ayakkabı sektörlerinde bazı müşteriler için farklı fiyatlama politikası olduğu gözlenmektedir (Tablo 7).

Firmaların nasıl bir fiyatlama politikası izlediğinin anlaşılabilmesi için fiyat gözden geçirme aşamasına bakılmaktadır. Literatürde fiyat gözden geçirmelerine yönelik

Tablo 6: Yurt İçi Satışlar İçerisinde Müşteri Gruplarının Payı (Yüzde)

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Hanehalkı	62.3	69.1	79.4	70.0
Bağlı olduğumuz gruptaki diğer firmalar veya işletmeler	14.5	3.6	4.6	7.5
Diğer firmalar veya işletmeler	17.6	23.5	14.9	18.5
Kamu kesimi	5.7	3.8	1.2	3.6

Kaynak: TCMB

Tablo 7: Fiyatlama Politikası (Yüzde)

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Tüm müşterilere aynı fiyat	29.3	31.9	72.4	44.6
Bazı müşteriler için farklı fiyat	60.1	39.4	14.5	38
Müşterilerin çoğu için farklı fiyat	0.7	13	12.0	8.6
Her müşteriye farklı fiyat	9.9	15.7	1.1	8.9

Kaynak: TCMB

olarak zamana ve duruma bağlı politikalar olmak üzere iki yaklaşım bulunmaktadır. Zamana bağlı fiyatlama politikasında firmalar fiyatlarını belirli zamanlarda gözden geçirirken (Taylor, 1980 ve Calvo, 1983), duruma bağlı fiyatlama politikasında firmalar fiyatlarını ekonomide yeterince büyük bir şok olduğu zaman değiştirmektedirler (Barro, 1972 ve Sheshinski ve Weiss, 1977). Zamana bağlı fiyatlama politikası uygulayan firmaların da ekonomide yeterince büyük bir şok olduğunda fiyatlarını değiştirebilecekleri düşüncesiyle hem zamana hem de duruma bağlı fiyatlama politikası ankette bir seçenek olarak sunulmuştur. İncelenen üç sektörde de normal şartlar altında firmaların zamana bağlı fiyatlama politikasını daha yaygın kullandıkları ve ekonomide bir şok meydana gelmesi durumunda firmaların önemli bir oranının duruma bağlı fiyatlamaya geçtikleri görülmektedir (Tablo 8).

Sektörlerin yapısına bağlı olarak, ana ürün fiyatını gözden geçirme zaman aralığı sektörlere göre değişmektedir. Giyim-ayakkabı sektöründe yılda iki sezon olduğu ve fiyatlar genelde sezon başında belirlendiği için bu sektörde yer alan firmaların çoğu ana ürün fiyatlarını altı ayda bir ve daha nadir olarak gözden geçirmektedirler (Tablo 9). Diğer taraftan, gıda-alkolsüz içecekler ile mobilya-ev aletleri sektörlerinde yer alan firmaların ise fiyatlarını ayda bir gözden geçirdikleri gözlenmektedir. Fiyatların değiştirilmesi gözden geçirilmesinden daha maliyetli olduğundan, her gözden geçirme fiyat değişimi ile sonuçlanmayabilir. Nitekim, giyim-ayakkabı sektörü haricindeki sektörlerde fiyat değişim sıklığının gözden geçirmelerden çok daha seyrek olduğu görülmektedir (Tablo 10).

Firmaların ürünlerinin fiyatlarını belirlemede, maliyetlerin döviz kuru, enflasyon veya uluslararası emtia fiyatları gibi çeşitli

Tablo 8: Fiyatları Gözden Geçirme Politikası (Yüzde)

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Zamana Bağlı Fiyatlama Politikası	13.1	38.8	34.7	28.4
Zamana ve Duruma Bağlı Fiyatlama Politikası	77.3	52.5	60.5	64
Duruma Bağlı Fiyatlama Politikası	9.5	8.7	4.8	7.6

Kaynak: TCMB

Tablo 9: Ana Ürün Fiyatını Gözden Geçirme Zaman Aralığı (Yüzde)

	Haftalık ve Daha Sık	Aylık	Üç Ayda Bir	Altı Ayda Bir ve Daha Nadir
Gıda-Alkolsüz İçecekler	21.7	56.0	10.3	12.1
Giyim-Ayakkabı	24.9	17.4	15.9	41.7
Mobilya-Ev Aletleri	6.4	81.5	10.7	1.4
Toplam	17.4	52.1	12.3	18.1

Kaynak: TCMB

değişkenlerden ne oranda etkilendiği de oldukça önemlidir. İthal hammadde kullanımının görece olarak daha yüksek olduğu giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörlerinde endeksleme yapan firmaların oranının gıda sektörüne kıyasla oldukça yüksek olduğu göze çarpmaktadır (Tablo 11). Gıda-alkolsüz içecekler sektöründe ürün fiyatlarının en çok emtia fiyatlarıyla ABD dolarına endekslediği görülmektedir. Giyim-ayakkabı sektöründe firmalar en çok euroya endeksleme yaparken, bunu ABD doları izlemektedir. Mobilya-ev aletleri sektöründe ise tersi bir durum mevcuttur; firmalar en çok ABD dolarına endeksleme yaparken bunu euro takip etmektedir.

Endeksleme davranışı alt sektörler itibarıyla incelendiğinde ise, gıda-alkolsüz içecekler sektöründe faaliyet gösteren firmalardan endeksleme yapanların en çok mey-

veler ile şeker, reçel, bal, çikolata-şekerlemeler alt sektörlerinde olduğu görülmektedir. Giyim-ayakkabı sektörlerinde en çok endeksleme yapan firmalar giyim alanında faaliyet gösterirken, endeksleme yapılan değişken de euro olarak gözükmemektedir. Giyim sektöründe euroya endekslemenin, bu sektör ihracatının yoğunlukla AB ülkelerine yapılmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Mobilya-ev aletleri grubunun alt sektörlerinde de endekslemenin sıklıkla yapıldığı dikkat çekmektedir. Bu grupta endekslenen değişken çoğunlukla ABD doları olurken en çok endeksleme yapan sektör elektrikli küçük ev aletleri sektörü olarak çıkmaktadır.

Firmalardan ana ürünlerinin fiyatını belirlerken uyguladıkları fiyatlama politikasına ilişkin olarak oluşturulan seçenekleri değerlendirmeleri istendiğinde, gıda-alkolsüz

Tablo 10: Son On İki Ayda Ana Ürün Fiyatını Gözden Geçirme ve Değiştirme Sayıları (Ortanca)

	Gözden Geçirme Sayısı	Değiştirme Sayısı
Gıda-Alkolsüz İçecekler	10	3
Giyim-Ayakkabı	2	2
Mobilya-Ev Aletleri	12	3
Toplam	12	2

Kaynak: TCMB

Tablo 11: Endeksleme Bilgisi (Ortalama, Yüzde)

Sektörler	Endeksleme Yapan Firmaların Oranı (%)	Endekslenen Değişkenler				
		Fiyat Endeksleri	Emtia Fiyatları	Euro	ABD Doları	Diğer
Gıda-Alkolsüz İçecekler	23.1	7.2	29.6	15.2	24.8	23.2
Giyim-Ayakkabı	47.3	0.9	7.0	64.9	25.4	1.8
Mobilya-Ev Aletleri	44.4	12.7	14.7	26.0	44.7	2.0
Toplam	34.2	5.6	13.5	42.9	31.7	6.3

Kaynak: TCMB

içecekler ve giyim- ayakkabı sektöründe yer alan firmaların çoğunluğu sabit kar marjını, değişken kar marjına göre daha yaygın kullanıldığını belirtmişlerdir (Tablo 12). Mobilya-ev aletleri sektöründe ise değişken kar marjı politikası daha çok uygulanmaktadır. İncelenen üç sektörde de tam rekabetçi fiyatlamamanın tercih edilmediği görülmektedir. Firmaların fiyatlama politikasına ilişkin verdikleri cevaplara göre mobilya-ev aletleri sektöründe genellikle tüm müşterilere aynı fiyat uygulandığı için, bu sektörde müşteri odaklı fiyatlama tercih edilmediği düşünülmektedir. Buna karşılık, giyim-ayakkabı sektöründe bazı müşterilere farklı fiyat uygulanabilmekte, bu nedenle de müşteri odaklı fiyatlama kısmen de olsa önem taşımaktadır. Oligopolistik fiyatlamamanın mobilya-ev aletleri ve gıda-alkolsüz

içecekler sektörlerinde giyim- ayakkabı sektörüne kıyasla daha önemli olduğu dikkat çekmektedir. Bu da, söz konusu sektörlerde piyasa koşullarının da önemli olduğunu düşündürmektedir. İncelenen sektörler arasında, gıda-alkolsüz içecekler sektöründe fiyatların belirlenmesinde düzenleyici kurumların az da olsa etkisi çıkması, şeker, çay gibi fiyatların belirlenmesinde devletin halen etkili olmasıyla açıklanabilir.

Firmaların fiyatlama politikasına ilişkin sorulan soruya verilen cevaplardan çıkarılan sonuç, firmaların ürün fiyatını belirlemede genel olarak maliyet tabanlı fiyatlama politikası uyguladıkları; gıda-alkolsüz içecekler ve giyim-ayakkabı sektöründe sabit, mobilya-ev aletleri sektöründe ise değişken bir kar marjına göre fiyat belirledikleri ve

Tablo 12: Fiyat Belirlemede Uygulanan Politikalar*

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Sabit Kar Marjı Uygulaması	41.9	61	34.8	45.8
Değişken Kar Marjı Uygulaması	40.1	38.5	50.3	42.9
Tam Rekabetçi Fiyatlama	27.4	19.5	12.8	19.8
Monopolist Fiyatlama	12.2	23.7	15.8	17.3
Oligopolistik Fiyatlama	43.5	27.4	43.8	38.2
Düzenleyici Kurumların Fiyatlaması	11.8	0	0.2	3.9

Kaynak: TCMB

* Fiyat belirlemede uygulanan politikalarda yayılma endeksleri (0*"Hiç" diyenlerin yüzdesi) + (1/3*"Kısmen" diyenleri yüzdesi) + (2/3*"Önemli ölçüde" diyenlerin yüzdesi) + (1*"Tamamen" diyenlerin yüzdesi) şeklinde hesaplanmıştır.

Tablo 13: Kar Marjının Ekonomideki Devresel Hareketlerle İlişkisi (Yüzde)

	Kar Marjı Değişkendir:			Kar marjı genelde sabittir, maliyetler değiştiğinde fiyatlar aynı ölçüde artmaktadır.
	Ancak taleple sistematik bir ilişki içinde değildir	Talep arttığında kar marjı daralır	Talep arttığında kar marjı genişler	
Gıda-Alkolsüz İçecekler	20.8	2.8	24.6	51.9
Giyim-Ayakkabı	12.9	1.3	39.7	46.1
Mobilya-Ev Aletleri	31.7	5.0	26.9	36.4
Toplam	21.8	3.1	30.4	44.8

Kaynak: TCMB

sektörlerindeki belli başlı birkaç firmayı göz önüne aldıkları görülmektedir.

Alt sektörler itibariyle bakıldığında gıda-alkolsüz içecekler grubunda yer alan sebze ve şeker, reçel, bal, çikolata-şekerlemeler alt sektörlerinde oligopolistik fiyatlandırma politikasının uygulandığı; giyim ve ayakkabı alt sektörlerinin ikisinde de sabit kar marjı uygulamasının olduğu; mobilya-ev aletleri grubundaki alt sektörler için ise en yaygın uygulamanın değişken kar marjı olduğu görülmektedir.

Ankette kar marjının ekonomideki devresel hareketlerle ilişkisine ilişkin soruya verilen cevaplardan incelenen üç sektör için de sabit kar marjının yaygın olarak kullanıldığı,

maliyetler değiştiğinde bu sektörlerde fiyatların aynı ölçüde arttığı görülmektedir (Tablo 13). Gıda-alkolsüz içecekler grubundaki alt sektörlerden sadece sebze grubunda kar marjının değişken olduğu ancak taleple sistematik bir ilişki içinde olmadığı belirtilmiştir.

İncelenen sektörlerin hepsinde firmaların ana ürün fiyatını artırmada en etkili unsurun maliyetlerdeki artışlar olduğu görülmektedir (Tablo 14). Giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörlerinde ikinci en önemli etken olarak döviz kurundaki artışlar görülürken, firmalar arasındaki rekabetin daha yoğun olduğu gıda-alkolsüz içecekler sektöründe rakip firmaların fiyatla-

Tablo 14: Fiyat Değiştirmede Etkili Unsurlar*

	Fiyat Değiştirmede Etkili Unsurlar				Fiyat Düşürmede Etkili Unsurlar			
	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Maliyetlerdeki Artışlar/Azalışlar	72.1	76.2	68.3	72.2	53.7	68.5	61.4	61.4
Talepteki Önemli Bir Artış/Azalış	32.8	42.0	30.6	35.1	42.0	52.7	53.1	49.4
Verimlilikteki Azalış/Artış	21.1	31.0	17.8	23.3	24.1	43.1	40.1	35.8
Rakip Fiyatlardaki Artışlar/Azalışlar	49.6	31.8	36.2	39.0	52.9	41.0	49.8	47.7
Pazar Payındaki Önemli Bir Artış/Azalış	21.3	33.2	17.6	24.0	30.7	49.4	40.4	40.4
Döviz Kurlarındaki Artış/Azalış	32.0	51.5	50.7	44.9	17.1	49.1	40.7	36.0
Fiyatlar Genel Seviyesindeki Artış/Azalış	27.4	32.0	37.1	32.3	16.9	27.2	38.4	27.7
Likidite Sıkışıklığı	11.8	11.2	6.0	9.6	12.5	23.1	13.0	16.3

Kaynak: TCMB

* Fiyat değiştirmede etkili unsurlara ilişkin yayılma endeksleri ('0*'Hiç" diyenlerin yüzdesi) + ('1/3*'Kısmen" diyenleri yüzdesi) + ('2/3*'Önemli ölçüde" diyenlerin yüzdesi) + ('1*'Tamamen" diyenlerin yüzdesi) şeklinde hesaplanmıştır.

Tablo 15: Fiyat Değiştirmede Etkili Maliyet Unsurları*

	Fiyat Artırmada Etkili Unsurlar				Fiyat Düşürmede Etkili Unsurlar			
	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Yerli Hammadde veya Parça Fiyatlarındaki Değişimler	75.7	72.5	58.9	69.0	74.6	65.6	43.1	60.1
İthal Hammadde veya Parça Fiyatlarındaki Değişimler	37.9	70.2	57.8	55.7	40.1	67.3	52.6	54.5
Kredi Faiz Oranlarındaki Değişimler	25.2	24.6	27.4	25.8	22.6	25.4	23.2	23.8
Enerji Fiyatlarındaki Değişimler	38.3	41.0	36.3	38.5	37.4	36.0	31.5	34.7
Mali Düzenlemelerden Kaynaklı Maliyet Değişimleri	26.7	30.9	38.0	32.0	28.3	32.4	28.8	30.0
Ücret Değişimleri	40.7	47.9	32.1	40.2	34.3	44.3	26.5	35.1

Kaynak: TCMB

* Fiyat artırmada etkili maliyet unsurlarına ilişkin yayılma endeksleri ('0*'Hiç" diyenlerin yüzdesi) + ('1/3*'Kısmen" diyenleri yüzdesi) + ('2/3*'Önemli ölçüde" diyenlerin yüzdesi) + ('1*'Tamamen" diyenlerin yüzdesi) şeklinde hesaplanmıştır.

rındaki artışlar önem kazanmaktadır. Gıda-alkolsüz içecekler ve giyim-ayakkabı sektörleri için talepteki önemli bir artış ana ürünün fiyatını belirlemede üçüncü önemli etken olurken, mobilya-ev aletleri sektörü için fiyatlar genel seviyesindeki artış önem kazanmaktadır. Ayrıca, mobilya-ev aletleri sektörünün talepteki artışa duyarlılığının diğer sektörlerle kıyasla daha düşük olması dikkat çekmektedir.

Fiyat artırmadaki etkenler alt sektörler itibariyle incelendiğinde endeksleme yapan meyveler sektörünün yanı sıra süt, peynir-yumurta, katı-sıvı yağlar ile maden suyu, alkolsüz içecekler, meyve-sebze suları sektörlerinin de döviz kurlarındaki artışa oldukça duyarlı oldukları görülmektedir.

Fiyat artırmada etkili olan maliyet unsurları daha detaylı incelendiğinde yerli hammadde veya parça fiyatlarındaki artışların incelenen üç sektör için de en önemli maliyet unsuru olduğu görülmektedir (Tablo 15). Giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörleri için ithal hammadde veya parça fiyatlarındaki artışlar, ürün fiyatını artırmada çok önemli bir rol oynarken, iş-

gücü giderlerinin esas faaliyet giderlerinde önemli paya sahip olduğu gıda-alkolsüz içecekler sektörü için ücret artışları maliyet artırıcı unsur olarak ikinci sırada yer almaktadır. Süt, peynir-yumurta, katı-sıvı yağlar, sebze ve maden suyu, alkolsüz içecekler, meyve-sebze suları sektörlerinin döviz kurlarındaki artışların yanı sıra ithal hammadde veya parça fiyatlarındaki artışlara da çok duyarlı oldukları görülmektedir.

Fiyat artırıcı etkenlerle simetrik olarak firmaların ana ürünlerinin fiyatını düşürmede en önemli etken, maliyetlerdeki azalışlar olmaktadır. Gıda-alkolsüz içecekler sektörü için ikinci önemli etken rakip firmaların fiyatlarındaki azalışlardır (Tablo 14). Fiyat artırmanın aksine döviz kurundaki azalış ürün fiyatını düşürmede çok önemli bir rol oynamamaktadır. Giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörleri içinse talepte önemli bir azalış ürün fiyatını düşürmede ikinci önemli unsurdur.

Maliyet unsurları incelendiğinde ise beklendiği gibi yerli hammadde kullanımı yüksek olan gıda-alkolsüz içecekler sektöründe yerli hammadde veya parça fiyatla-

Tablo 16: Maliyet ve Talepteki Değişimlerin Fiyatlara Yansımaya Süresi (Ortanca, Gün)

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim- Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Maliyetlerdeki Artışın Yansımaya Süresi	30	30	30	30
Maliyetlerdeki Düşüşün Yansımaya Süresi	30	30	30	30
Talepteki Artışın Yansımaya Süresi	18.5	30	30	30
Talepteki Düşüşün Yansımaya Süresi	20	17.5	10	15

Kaynak: TCMB

rındaki azalışlar fiyat düşürmedeki en önemli maliyet unsurudur (Tablo 15). Benzer şekilde giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörü için ithal hammadde veya parça fiyatlarındaki azalışlar önemlidir.

Maliyetlerdeki artış ve azalışların fiyatlara yansımaya süresinin incelenen sektörlerin hepsinde simetrik olduğu ve fiyatları gözden geçirme sıklığına paralel olarak 30 gün içinde gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 16). Alt sektörlerden ekmek-tahıllar ile maden suyu, alkolsüz içecekler, meyve-sebze suları sektörlerinde maliyet artışlarının fiyatlara yansıtılması 30 gün sonra olurken, düşürülmesi 90 gün sonra olmaktadır. Ayrıca, endekslemenin yaygın olarak kullanıldığı meyveler sektöründe maliyet değişikliklerinin fiyatlara yansımaya süresi çok daha kısadır.

Talepteki değişikliklerin fiyatlara yansımaya süresi ise sektörler için değişmektedir (Tablo 16). Gıda-alkolsüz içecekler sektöründe talep artışı durumunda fiyatların artırılması, talep azalışı durumunda fiyatların düşürülmesine göre daha kısa sürede olmaktadır. İncelenen diğer iki sektörde ise tersi bir durum gözlenmektedir. Giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörleri

talep arttığında fiyatlarını gıda-alkolsüz içecekler sektörüne kıyasla daha uzun bir süre sonra artırırken, fiyatlarını düşürmede bekledikleri süre çok daha kısadır. Kısacası, gıda-alkolsüz içecekler sektörü talepteki değişikliklere bağlı olarak fiyatlarını diğer sektörler için daha kısa sürede artırmakta, daha uzun sürede ise düşürmektedir.

Talebe ilişkin sorular incelendiğinde, incelenen üç sektör için de firmaların talepteki bir artış veya azalış durumunda ilk önce üretim seviyelerini artırma ya da azaltma yoluna gittikleri görülmektedir (Tablo 17). Talebin artması durumunda firmalar ikinci tepki olarak stoklarını eritmeyi tercih etmekte, fiyatlarını artırmayı ise daha sonraki bir aşama olarak değerlendirmektedirler. Benzer şekilde talepteki bir azalış durumunda öncelikle üretimi azaltma, reklam, pazarlama harcamaları ile satış sonrası hizmetleri artırmayı tercih etmekte, ancak bunlardan sonra fiyat düşürmektedirler.

Döviz kurundaki dalgalanmalar üretici ve tüketici fiyatlarını etkilediği için anketteki döviz kuru değişimleri ile ilgili sorular da incelenmiştir. Anket sonuçlarına göre gıda-alkolsüz içecekler sektörü döviz kurundaki değişimlere duyarsız gözükürken,

Tablo 17: Talepteki Değişime Verilen Tepkiler*

	Talepteki Artışa Verilen Tepkiler				Talepteki Düşüşe Verilen Tepkiler			
	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Fiyat Artırma/Düşürme	32.1	23.8	22.2	26.0	37.7	37.6	35.5	36.9
Teslim Süresini Uzatma/Kısaltma	8.5	18.8	17.4	15.0	14.5	32.7	26.4	24.5
Satış Sonrası Hizmetleri Azaltma/Artırma	0.4	2.1	6.0	2.7	25.2	55.9	30.9	37.6
Reklam veya Pazarlama Harcamalarını Azaltma/Artırma	11.7	31.8	24	22.7	39.8	45.4	49.3	44.9
Stokları Eritme/Artırma	38.5	49.4	38.3	41.9	25.8	16.6	25.1	22.7
Üretim Artırma/Azaltma	69.1	72.0	81.6	74.2	49.0	60.1	47.9	52.5

Kaynak: TCMB

* Talepteki değişime verilen tepkilere ilişkin yayılma endeksleri '0*'Hiçbir zaman" diyenlerin yüzdesi) + ('1/3*"Bazen" diyenleri yüzdesi) + ('2/3*"Genellikle" diyenlerin yüzdesi) + ('1*"Her zaman" diyenlerin yüzdesi) şeklinde hesaplanmıştır.

ithal hammadde kullanımı yüksek olan giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörleri ise sırasıyla duyarlı ve çok duyarlı çıkmıştır (Tablo 18). Döviz kuru değişimlerine karşı sektörlerin duyarlılıklarındaki bu farklılıklara rağmen, maliyetlerde döviz kuru kaynaklı bir artış olduğunda bütün sektörlerin izledikleri fiyatlama politikası aynıdır. Böyle bir durumda bu üç sektörde faaliyet gösteren firmalar, son fiyat ayarlamasından itibaren döviz kurlarındaki artış belli bir oranı aşmadığı sürece fiyatları değiş-

tirmemeyi tercih etmektedirler (Tablo 19).

Döviz kurunda gözlenen bir artış ya da azalışın fiyatlara yansıtılma süresi ve oranına ilişkin firmaların verdikleri cevapların simetrik olduğu görülmektedir. Fiyatlarını gözden geçirmek için döviz kurunda gözlenmesi gereken artış/azalış oranının yüzde 30 ile en yüksek giyim-ayakkabı sektöründe olduğunu, bunu yüzde 15 ile gıda-alkolsüz içecekler sektörünün izlediği görülmektedir (Tablo 20). Mobilya-ev aletleri sektörü ise döviz kuru değişimlerine çok duyar-

Tablo 18: Fiyatların Döviz Kurundaki Değişimlere Duyarlılığı (Yüzde)

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Duyarsız	37.8	14.8	15.7	23.1
Az Duyarlı	31.2	8.9	22.5	21.3
Duyarlı	15.6	40.0	29.3	27.9
Çok duyarlı	15.4	36.3	32.5	27.8

Kaynak: TCMB

Tablo 19: Maliyetlerde Döviz Kuru Kaynaklı Bir Artış Olması Durumunda Uygulanan Politika (Yüzde)

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Döviz kurlarındaki artışı telafi etmek için fiyatları kısa süre içerisinde artırmak	8.9	7.2	10.5	8.9
Son fiyat ayarlamasından itibaren döviz kurlarındaki artış belli bir oranı aşmadığı sürece fiyatları değiştirmemek	68.0	76.9	76.2	74.1
Belirli bir politika bulunmuyor / Düzensiz	21.0	4.3	13.4	12.4
Diğer	2.2	11.6	0.0	4.5

Kaynak: TCMB

Tablo 20: Döviz Kurunda Gözlenen Bir Değişimin Fiyatlara Yansıtılma Süresi (Ortanca, Gün)

	Gıda-Alkolsüz İçecekler	Giyim-Ayakkabı	Mobilya-Ev Aletleri	Toplam
Fiyatını Gözden Geçirme İçin Döviz Kurunda Gözlenen Artış/Azalış Oranı (%)	15	30	3	10
Kurdaki Artışın/Azalışın Fiyatı Artırma/Azaltma İçin Belirtilen Seviyede Kalması Gereken Süre (Gün)	10	30	5	30
Gerçekleşen Döviz Kuru Artışı/Azalışı Sonrası Fiyatlardaki Artış/Azalış Oranı (%)	10	30	5	5

Kaynak: TCMB

lı olmasına paralel olarak, döviz kurundaki yüzde 3'lük bir değişimi fiyatlarına yansıtmaktadır. Kurlardaki değişimin fiyatlara yansıtılmadan önce belirtilen seviyede kalması için beklenen süre en yüksek giyim-ayakkabı sektöründe olurken, bunu sırasıyla gıda-alkolsüz içecekler ve mobilya-ev aletleri sektörleri takip etmektedir. Giyim-ayakkabı sektöründe döviz kurunda gözlenen değişim oranı fiyatlara aynı oranda yansıtılırken, gıda-alkolsüz içecekler sektöründe fiyatlar döviz kurunda gözlenenden daha düşük bir oranda, mobilya-ev aletleri sektöründe ise daha yüksek bir oranda değişmektedir.

İncelenen üç sektör içinde gıda-alkolsüz içecekler sektörünün Türk Lirası'nın yüksek değer kazancından olumlu etkilenen tek sektör olduğu görülmektedir (Tablo 21). Bununla beraber, gıda-alkolsüz içecekler sektörü ile mobilya-ev aletleri sektörleri

Türk Lirası'nın yüksek değer kaybından olumsuz etkilenirken, giyim-ayakkabı üreticilerinin Türk Lirası'nın yüksek değer kazancından oldukça olumsuz etkilendikleri görülmektedir.

III.2. Endeks Yaklaşımı

TÜFE ve ÜFE arasında ikinci bölümde belirtilen teknik ve kavramsal farklılıkların, üretici fiyatlarından tüketici fiyatlarına geçişkenliği tam olarak ölçmemizi zorlaştıran faktörler olduğu düşünülmektedir. Bu çalışmanın amacı ise, bu yöntem farklılıklarından bir kısmını gidermeye çalışarak yeni endeksler oluşturup, ÜFE-TÜFE geçişkenliğini bu çerçevede incelemektir. Veri derleme zamanı dışında kalan faktörler tarafımızca bir miktar kontrol edilerek geçişkenliğin analizine çalışılmıştır. İki endeksin kapsamını birbirine yakınlaştırmak için, ilk önce TÜFE endeksinde yer alan kalemler madde bazında incelenerek ÜFE'de yer

Tablo 21: Döviz Kuru Hareketlerinin Firmaları Etkileme Şekli*

	Türk Lirası'nın Yüksek Değer Kaybı	Türk Lirası'nın Yüksek Değer Kazancı	ABD doları'nın Euro'ya Karşı Yüksek Değer Kaybı	ABD doları'nın Euro'ya Karşı Yüksek Değer Kazancı
Gıda-Alkolsüz İçecekler	-53.2	37.1	8.5	-24.8
Giyim-Ayakkabı	-3.2	-64.6	-1.7	-25.9
Mobilya-Ev Aletleri	-54.6	-1.0	-14.4	-12.2
Toplam	-36.6	-10.9	-2.9	-20.8

Kaynak: TCMB

* Döviz kuru hareketlerinin firmaları etkileme şekline ilişkin yayılma endeksleri ('1*'Olumlu" diyenlerin yüzdesi) + ('0*'Etkisi yok" diyenleri yüzdesi) + ('-1*'Olumsuz" diyenlerin yüzdesi) şeklinde hesaplanmıştır. Yayılma endeksinin pozitif çıkması görüşün olumlu olduğunu, negatif çıkması ise görüşün olumsuz olduğunu ifade etmektedir.

alan kalemlerle eşleştirilme yapılmış, daha sonra sadece eşleştirilmesi yapılan kalemlerin üretici fiyatları endeksleştirilmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi ÜFE endeksinde hizmet sektörü yer almamaktadır. Bu nedenle üretici fiyatlarından tüketici fiyatlarına geçişkenlik sadece gıda, giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri alt kalemlerinde incelenmiştir.

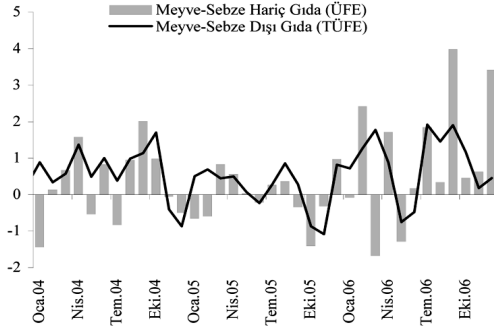
Gıda-alkolsüz içecekler alt sektöründe madde bazında yapılan eşleştirme sonucunda, tüketici fiyat endeksi sepetinde yer alan maddelerin yüzde 89.5'i üretici fiyat endeksi sepetinde yer alan maddelerle eşleştirilebilmiştir. Giyim-ayakkabı alt kaleminde TÜFE'de yer alan maddeleri kapsama oranı yüzde 71.4 ve mobilya ve ev aletleri sektöründe ise yüzde 70.6'dır.

Üretici fiyatları kullanılarak tarafımızdan oluşturulan endeksler ile ilgili alt kalemlere ait tüketici fiyatlarının aylık yüzde değişimlerinin oldukça benzer hareket ettiği gözlenmektedir (Grafik 5, 6 ve 7). Oluşturulan yeni endekslerin performansları istatistiksel olarak incelendiğinde, teknik ve kavramsal farklılıklar ortadan kaldırıldığı zaman üretici ve tüketici fiyat değişimleri arasındaki korelasyonlarda artış gözlenmektedir (Tablo 22). Oluşturulan bu alt sektör bazındaki maliyet endekslerinin, sektörlerdeki fiyat değişimlerinin altında yatan etkenlerin ayrıştırılmasında faydalı olacağı düşünülmektedir. Nitekim, maliyetler değişirken tüketici fiyatlarının değişmesinin sektördeki talep durumunu göster-

diği düşünülmekte, maliyetler değişmeden tüketici fiyatlarının değişmesi ise sektörde maliyetler dışında fiyatları etkileyen başka unsurlar olduğuna işaret etmektedir.

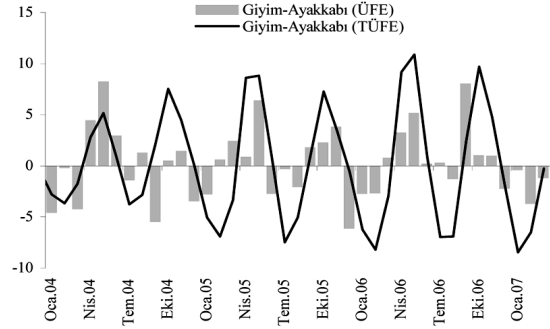
Üretici fiyatları kullanılarak tarafımızdan oluşturulan endekslerin maliyetleri yansıttığı düşünülürse, gıda-alkolsüz içecekler sektöründeki firmaların maliyet artışlarını tüketici fiyatlarına genellikle benzer oranlarda yansıttığı, 2006 yılında finansal piyasalarda görülen dalgalanma sonucunda üretici fiyatlarında görülen yüksek artışları ise tüketici fiyatlarına aynı oranda yansıtmadığı görülmektedir (Grafik 5). CNBC-e tarafından yayımlanan mevsimsellikten arındırılmış Gıda Tüketim Endeksi'nin Ekim 2006 - Ocak 2007 döneminde düşüş eğilimi göstermesi, bu dönemde üretici fiyatlarında görülen yüksek artışların tüketici fiyatlarına aynı oranda yansıtılmasında olumlu olmayan talep koşullarının etkili olduğunu düşündürmektedir. Grafik 6 incelendiğinde ise, giyim-ayakkabı sektöründeki firmaların, 2004 yılı sonrasındaki tüketici fiyat artışlarını (düşüşlerini) maliyet artışlarının (düşüşlerinin) üzerinde (altında) gerçekleştirdikleri görülmektedir. Grafik 7'den mobilya-ev aletleri sektöründeki firmaların, maliyet artışlarını tüketici fiyatlarına benzer oranlarda yansıttığı görülmektedir. Özellikle 2006 yılında döviz kurlarında görülen değerlenme sonucunda üretici fiyatlarında görülen yüksek artışların, tüketici fiyatlarına gecikme olmaksızın ve benzer oranlarda yansıtılması dikkat

Grafik 5: Meyve Sebze Hariç Gıda (ÜFE ve TÜFE)
(Aylık Yüzde Değişim)



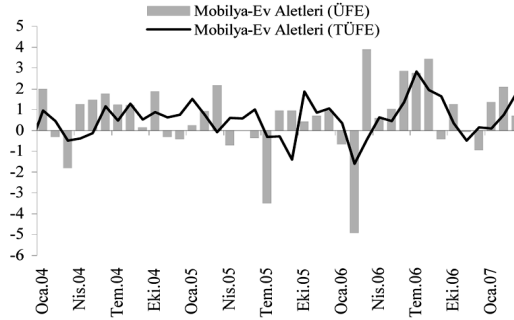
Kaynak: TÜİK, TCMB

Grafik 6: Giyim-Ayakkabı (ÜFE ve TÜFE)
(Aylık Yüzde Değişim)



Kaynak: TÜİK, TCMB

Grafik 7: Mobilya-Ev Aletleri (ÜFE ve TÜFE)
(Aylık Yüzde Değişim)



Kaynak: TÜİK, TCMB

çekmektedir. Bölüm III.1.'de sunulan anket analizi sonuçlarına göre mobilya-ev aletleri sektörünün döviz kuruna çok duyarlı olması, bu durumu açıklamaktadır. Ayrıca, Tablo 20'de verildiği üzere kurlarda gözlenen bir değişimin fiyatlara yansıtılma süresinin mobilya-ev aletleri sektöründe oldukça kısa olması da Grafik 7'de görülen ilişki ile tutarlılık arz etmektedir.

Tablo 22'den de görüldüğü üzere, gıda-alkolsüz içecekler alt kaleminde çapraz korelasyon sonucuna göre tüketici fiyatları ile

üretici fiyatları arasında eş zamanlı korelasyon vardır ve tarafımızca oluşturulan endeksler kullanıldığında korelasyon katsayısı yükselmektedir. Giyim-ayakkabı sektöründe orijinal endeksler kullanarak bakıldığında üretici fiyatlarının tüketici fiyatlarını öncülediği görülmektedir. Oluşturulan endeks ile incelendiğinde ise eş zamanlı korelasyon görülmektedir. Son olarak mobilya-ev aletleri sektörüne ilişkin çapraz korelasyonlar incelendiğinde, hem orijinal hem de oluşturulan endekslerle hesaplandığında se-

Tablo 22: Çapraz Korelasyonlar

Orijinal ÜFE ve TÜFE (Yıllık Yüzde Değişim)			Oluşturulan ÜFE ve TÜFE (Yıllık Yüzde Değişim)	
	Çapraz Korelasyon	Gecikme ^a	Çapraz Korelasyon	Gecikme ^a
Gıda-Alkolsüz İçecekler**	0.37	0	0.55	0
Giyim ve Ayakkabı	0.48	-1	0.51	0
Mobilya ve Ev Aletleri	0.36	0	0.39	0

Kaynak: TCMB

* Pozitif değerler tüketici fiyat endeksinin üretici fiyat endeksini öncülediğini, negatif değerler ise üretici fiyat endeksinin tüketici fiyat endeksini öncülediğini göstermektedir.

** Gıda sektörünün analizinde her iki durumda da meyve sebze hariç gıda kullanılmıştır.

*** Analizde kullanılan seriler durağan olmadığı için seriler birinci derece farkları alınarak durağan hale getirilmiştir.

riler arasında eş zamanlı ve yüksek korelasyon olduğu görülmektedir. Sonuç olarak, alt sektörlerde farklılıkları ortadan kaldırmak suretiyle oluşturulan üretici fiyat endeksleri ile tüketici fiyat endeksleri arasında beklenildiği gibi bir ilişki gözlenmiştir.

IV. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada üretici fiyatları ile tüketici fiyatları arasındaki farklılığa sebep olabilecek unsurlar araştırılmıştır. Endeks yaklaşımına göre, ÜFE ile TÜFE arasındaki geçişkenliği tam olarak ölçmemizi zorlaştıran yöntem farklılıklarından bir kısmı giderildiğinde, iki endeks arasındaki geçişkenliğin arttığı görülmektedir. Firmaların Fiyatlama Davranışı Anketi sonuçları ise aşağıda özetlenmiştir.

- İncelenen üç sektörde de normal şartlar altında firmaların zamana bağlı fiyatlama politikasını daha yaygın kullandıkları ve ekonomide bir şok meydana gelmesi durumunda firmaların önemli bir oranının duruma bağlı fiyatlamaya geçtikleri görülmektedir. Diğer taraftan, giyim-ayakkabı sektöründe firmalar fiyatlarını altı ayda bir ve daha nadir olarak gözden ge-

çirirken, gıda-alkolsüz içecekler ile mobilya-ev aletleri sektörlerinde yer alan firmalar fiyatlarını ayda bir gözden geçirmektedirler. Fiyatların değiştirilmesi gözden geçirilmesinden daha maliyetli olduğundan, giyim-ayakkabı sektörü haricindeki sektörlerde fiyat değişim sıklığının gözden geçirmelerden çok daha seyrek olduğu görülmektedir.

- Firmaların ürün fiyatını belirlemede genel olarak maliyet tabanlı fiyatlama politikası uyguladıkları; gıda-alkolsüz içecekler ve giyim-ayakkabı sektöründe sabit, mobilya-ev aletleri sektöründe ise değişken kar marjına göre fiyat belirledikleri ve sektörlerindeki belli başlı birkaç firmayı göz önüne aldıkları görülmektedir.
- Firmalar için ürün fiyatını artırmada maliyetler oldukça önemli olurken, maliyetler arasında yerli hammadde veya parça fiyatları ön plana çıkmakla beraber mobilya-ev aletleri sektörü için ithal hammadde veya parça fiyatlarının da oldukça önemli olduğu görülmektedir.
- Maliyet şoklarının fiyatlara etkisi simet-

rik olup bu şokların fiyatlar üzerindeki etkisi bir ayda gözükürken, talep şoklarının etkisinin sektörlere göre değiştiği görülmektedir. İncelenen diğer sektörlere kıyasla rekabete daha açık olan gıda-alkolsüz içecekler sektöründe, talepteki değişikliklere bağlı olarak firmaların fiyatlarını diğer sektörlere göre daha kısa sürede artırdığı gözlenmiştir.

- Firmaların talep şoklarına karşı ilk önce üretim seviyelerini artırma ya da azaltma yoluna gittikleri görülmektedir. Talebin artması durumunda firmalar ikinci tepki olarak stoklarını eritmeyi tercih etmekte, fiyatlarını artırmayı ise daha sonraki bir aşama olarak değerlendirmektedirler. Benzer şekilde talepteki bir azalış durumunda ikinci olarak reklam, pazarlama harcamaları ile satış sonrası hizmetleri artırmayı tercih etmekte, ancak bunlardan sonra fiyat düşürmektedirler. Dolayısıyla talep şoklarının fiyatlar üzerinde gecikmeli olarak etkili olduğu görülmektedir.
- Firmaların döviz kuru değişimlerine duyarlılıkları incelendiğinde, gıda-alkolsüz içecekler sektörünün döviz kuru şoklarına giyim-ayakkabı ve mobilya-ev aletleri sektörleri kadar duyarlı olmadığı görülmektedir. Döviz kuru değişimlerine karşı sektörlerin duyarlılıklarındaki farklılıklara rağmen, maliyetlerde döviz kuru kaynaklı bir artış olduğunda bütün firmaların, son fiyat ayarlamasından itibaren döviz kurlarındaki artış belli bir oranı aş-

madığı sürece fiyatları değiştirmemeyi tercih etmedikleri gözlenmiştir. Firmaların fiyatlarını gözden geçirmek için döviz kurunda gözlenmesi gereken artış/azalış oranının yüzde 30 ile en yüksek giyim-ayakkabı sektöründe olduğu, bunu yüzde 15 ile gıda-alkolsüz içecekler sektörünün izlediği görülmektedir. Mobilya-ev aletleri sektörü ise döviz kuru değişimlerine çok duyarlı olmasına paralel olarak, döviz kurundaki yüzde 3'lük bir değişimi fiyatlarına yansıtmaktadır. Kurlardaki değişimin fiyatlara yansıtılmadan önce belirtilen seviyede kalması için beklenen süre en yüksek giyim-ayakkabı sektöründe olurken bunu sırasıyla gıda-alkolsüz içecekler ve mobilya-ev aletleri sektörleri takip etmektedir. Ayrıca, giyim-ayakkabı sektöründe döviz kurunda gözlenen değişim oranı fiyatlara aynı oranda yansıtılırken, fiyatların gıda-alkolsüz içecekler sektöründe döviz kurunda gözlenenden daha düşük bir oranda, mobilya-ev aletleri sektöründe ise daha yüksek bir oranda değiştiği görülmektedir.

Sonuç olarak, yapılan bu çalışma sonucunda gerek kapsam gerekse veri derleme yöntemi açısından üretici ve tüketici fiyatları arasında önemli farklılık olduğu ve bu farklılıkları gözönüne almadan yapılacak değerlendirmelerin yeterli derecede bilgi içermeyeceği sonucuna varılmıştır. Üretici fiyatlarından tüketici fiyatlarına geçişkenliğin etkin bir şekilde incelenmesinde, bu ça-

lışmada yapıldığı gibi yöntem farklılıklarının gözönüne alınması daha verimli sonuçlar vermektedir. Ayrıca, farklı sektörlerde faaliyet gösteren firmaların fiyatlama davranışlarının bilinmesi de üretici fiyatları arasında görülen benzer veya farklı hareketlerin nedenlerinin anlaşılmasında fayda sağlamaktadır.

Diğer taraftan, bu çalışmada özgün bir yöntem kullanılmış olup, gerek Türkiye için gerekse başka ülkeler için yapılan çalışmaların literatür taramasında, benzer yöntem kullanılan bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu yöntemsel farklılık nedeniyle çalışma sonuçları benzer çalışmaların sonuçları ile karşılaştırılamamıştır.



KAYNAKÇA

Akerlof, G. A.; J. L. Yellen (1985), "A Near Rational Model of the Business Cycle, with Wage and Price Inertia". Quarterly Journal of Economics, 100.

Barro R.J. (1972), "A Theory of Monopolistic Price Adjustment", RES.

Caporale, G.M.; M. Katsimi; N. Pittis (2002), "Causality Links Between Consumer and Producer Prices: Some Empirical Evidence", Southern Economic Journal, Vol. 68, No. 3, pp. 703-711.

Calvo, G. (1983), "Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework" Journal of Monetary Economics, 12 (3): 383-98.

Clark, T. E. (1995), "Do Producer Prices Lead Consumer Prices", Federal Reserve Bank of Kansas Economic Review, 1995 3rd Quarter.

DİE (2005), "Tüketici Fiyatları Endeksi ve Üretici Fiyatları Endeksi", Sorularla İstatistik Dizisi.

Jones, J.D. (1986), "Consumer Prices, Wholesale Prices and Causality", Empirical

Economics, Vol. 11, No. 1, pp. 41-55.

Karadaş, E.; D. Mutluer; Y. Barlas Özer; C. Aysoy (2006), "Türkiye'de İmalat Sana-yindeki Firmaların Fiyatlama Davranışı", TCMB Çalışma Tebliği, No. 06/02, Temmuz 2006.

Mankiw G.; R. Reis (2002), "Sticky Information Versus Sticky Prices: A Proposal to Replace the New Keynesian Phillips Curve," The Quarterly Journal of Economics, vol. 117(4), syf. 1295-1328,

Orhan, O. Z. (1995), "Başlıca Enflasyon Teorileri ve İstikrar Politikaları", Filiz Kitabevi, İstanbul.

Parasız, İ. (1997), "Para Banka ve Finansal Piyasalar", Ezgi Kitabevi, Bursa.

Sheshinski, E.; Y. Weiss (1977), "Inflation and Costs of Price Adjustments", Review of Economic Studies, Vol.44, pp. 287-303.

Taylor, J. B. (1980), "Aggregate Dynamics and Staggered Contracts", Journal of Political Economy, 88 (1): 1-23.

ÖZET

Borun Önemi ve Türkiye’de Bor

Uluslararası Enerji Ajansı’na göre fosil enerji rezervleri yakın bir gelecekte tükenecektir. Fosil yakıtlara alternatif enerji kaynağı olarak kullanılabilecek olan hidrojen pilleri ise bor cevherleri yardımıyla elde edilebilecektir. Ayrıca, bor cevherlerinin çok sayıda endüstriyel kullanım ve uygulama alanı bulunmaktadır. Bor cevherlerinin ana kullanım alanları şu şekilde sıralanabilir; sert yüzey aşındırıcılar, kesiciler, nükleer silahlar ve nükleer reaktör kalkanları, havacılık ve spor ekipmanları, medikal malzeme ve ilaçlar, ateşe dayanıklı malzeme, özel kimyasallar, beyazlatıcılar, metal yüzey temizleyiciler ve hidrojen pilleri.

Türkiye Dünya’nın en büyük bor yataklarını elinde bulundurmaktadır. Bu yataklar diğer bor cevheri üreticisi ülkelerle karşılaştırıldığında ekonomik ömürleri en uzun ve verimli yataklar olarak kabul edilmektedir. Türkiye, Rusya ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) toplam Dünya bor ürünleri ticareti ve bor yataklarının % 85’e yakınıni ellerinde tutmaktadır. Halen Türkiye, doğal bor ürünlerinin en büyük ihracatçısıdır.

Türkiye’nin en büyük bor yatakları yanında, enerji koridoru olarak adlandırılan petrol ve doğal gaz boru hatları ve transit geçiş yollarının önemli bölümünü de elinde tutmaktadır. Bu nedenler Türkiye’yi daha önemli ve stratejik hale getirmektedir.

Jel Sınıflaması: Q34, Q38, Q42

Anahtar Kelimeler: Bor Cevheri, Enerji Ekonomisi, Bor Ürünleri

ABSTRACT

Vitality of Boron in Turkey

According to The International Energy Agency (IEA), fossil energy reserves will be depleted in the foreseeable future. Boron minerals has been considered one of the most important alternative energy source which help to make hydrogen cells. Boron minerals have numerous industrial uses and application areas. The main usage areas of the boron compounds are the abrasives, cutting edges, nuclear weapons and shielding in nuclear power reactors, composites for aerospace and sporting applications, pharmaceuticals, catalysts, electronic components, flame retardants, purifying specialty chemicals, pulp bleaching, cleaning metal surfaces and hydrogen cells.

Turkey holds the world’s largest and economic boron deposits. Turkey’s boron minerals have highest quality and production conditions are more economical from other productive countries. Turkey, Russia and USA approximately hold 85 % of the world total trade volume of boron trade. Turkey is the largest exporter of the natural borates in the world. In addition to Turkey’s large boron deposits, She has oil and natural gas pipelines and transit routes which are called energy corridor. This reasons makes Turkey more important and strategic country.

Jel Classification: Q34, Q38, Q42

Keywords: Boron Minerals, Energy Economics, Boron Productions

Borun Önemi ve Türkiye’de Bor



Yrd. Doç. Dr. A. Can BAKKALCI*

Yrd. Doç. Dr. Ersan ÖZ**



İRİŞ

Bor cevheri; doğada saf olarak bulunmayan, metalle ametal arası yarı iletkenliğe sahip ve 230’dan fazla minerali olduğu bilinen bir element olarak nitelendirilmektedir¹. Bor cevherinin en gelişmiş uzay teknolojilerinden, ateşe dayanıklı cama ya da en eski bilinen şekliyle kibrit yapımına kadar uzanan geniş bir kullanım alanı bulunmaktadır.

Bor cevherinin kullanım alanları nedeniyle, stratejik ve ekonomik önemi her geçen gün artmaktadır. Bor cevheri kullanılarak

elde edilen ürünlerin içinde balistik füze yakıtından uzay mekiği kaplamalarına, nükleer reaktörlerden arabalarda kullanılabilecek yakıt pillerine kadar doğrudan veya dolaylı olarak enerji sağlamada ya da askeri alanda kullanılan pek çok stratejik ürün de bulunmaktadır. Bu durum Türkiye’nin jeo-stratejik önemini doğrudan etkilemektedir. Türkiye, dünya bor cevheri rezervlerinin %75’e yakını (ya da daha fazlasını) elinde bulundurmakta, rezervleri ise diğer ülkelere göre daha kaliteli kabul edilmektedir.

Bu çalışmanın amacı bor cevherinin ekonomik ve stratejik önemini çeşitli göstergelerle vurgulayarak, Türk bor rezervlerinin akılcı kullanımının sağlanabilmesi ve olası yanlışlıkların önlenmesi için bir politi-

* Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi İktisat Bölümü
bakkalci@superonline.com

** Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Maliye Bölümü
http://ersanoz.pamukkale.edu.tr

¹ <http://www.boren.gov.tr/element.htm>,
Erişim 06.06.2007

ka önerisi geliştirebilmektir. Bor cevherinin kullanım alanları, işlenmiş ürün fiyatları, ihracat ve ithalat rakamları ile ilgili olarak gerek Türkiye, gerekse Dünyadaki verilere ulaşmanın zorluğu ve ulaşılan verilerin birbirleri ile çelişmeleri çalışma kapsamını sınırlamaktadır.

Verilere ulaşmadaki güçlüğü'n nedeninin, bor cevherinin stratejik öneminden kaynaklandığı ve bu nedenle konuyla ilgili verilerin de gizlilik kapsamına alındığı değerlendirilmektedir. Bu nedenle çalışma kapsamındaki değerlendirmeler incelenen alanda yayımlanmış istatistiksel veriler kullanılarak yapılabilmektedir.

1. Bor Cevherinin Özellikleri ve Bilinen Kullanım Alanları

Bor cevherinin kullanım tarihi oldukça eskilere dayanmaktadır. 4000 yıl önce altının işlenmesinde (Babil) kullanılmaya başlanan bor, mumyalamada (Mısır), cam yapımında (Roma), temizlikte (Yunan-Roma) ve ilaç (Arap doktorlar) yapımında da ana madde olarak yer almıştır². Bor cevheri 1808 yılında Humphry Davy ve Joseph Louis Gay-Lussac tarafından %50 oranında saflaştırılabilmış, Jöns Jakob Berzelius 1824 yılında bor elementini tanımlamış, periyodik tabloya girmesini sağlamıştır³.

Bor, periyodik tabloda B simgesiyle gösterilen, atom numarası 5, atom ağırlığı 10,81, yoğunluğu 2,84 gr/cm³, ergime noktası 2200 °C ve kaynama noktası 2250 °C olan, siyah renkte, metalle ametal arası yarı iletken özelliklere sahip bir elementtir. Do-

ğada bileşikler halinde bulunan bor cevherinin, yaklaşık 230 çeşidine rastlanmaktadır. Oksijenle bağ yapmaya yatkın olduğundan enerji üretim ve depolanmasında kullanılabilen bor cevherlerinin, boron adı verilen pek çok değişik bor-oksijen bileşimi bulunmaktadır. Bor, topraktan çıkarıldıktan (tüvenan cevher) sonra kırma, eleme, yıkama ve öğütme işlemlerini müteakip, ilgili sanayilerin kullanımına hazır ham maden haline getirilmektedir⁴.

Bor cevheri, sağlam, esnek, dayanıklı ve daha fazla enerji tutan ya da üretebilen maddelerin yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Uzay mekiği camlarından, nükleer enerji santrallerinin soğutma bölümlerine, dayanıklı ve esnek plastiklerin yapımından, kanserle mücadeleye kadar bor ya da bor bileşiklerinin yaygın kullanım alanı bulunmaktadır. Bor bileşiklerinin ikamesi bulunmamakta, bu ürünler ancak birbirleri yerine kullanılabilmektedir. Bor ürünlerinin bilinen kullanım alanları aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır;

% 57 Cam (İzolasyon, Cam Yünü, Tekstil, Fiberglas, Isıya Dayanıklı Malzemeler),

% 18 Seramik (Cila, Sır),

% 17 Deterjan, Sabun ve Kişisel Bakım Ürünleri,

% 8 Tarımsal Gübre.

2 ATO Bor Raporu, <http://www.ceterisparibus.net/turkiyel/makaleler.htm>, Erişim: 28.12.2006.

3 <http://en.wikipedia.org/wiki/Boron>, Erişim: 01.06. 2007.

4 Bor Madeni ve Türkiye İçin Önemi. BAYAR G, www.dpt.gov.tr, Erişim: 27.03.2006.

Tablo 1: Bor Minerallerinin Türlerine Göre Bilinen Kullanım Alanları

Ürün	Kullanım Alanları
Amorf Bor	Askeri piroteknik
Kristalin Bor	Nükleer silahlar ve nükleer güç reaktörleri
Bor Flamentleri	Havacılık ve spor malzemeleri
Bor Tuzları	İlaç sanayii, elektronik parçalar, optik ve fiber optikler
Özel Sodyum Boratlar	Fotoğrafçılık kimyasalları, yapıştırıcılar, tekstil, bileşikler, deterjan ve temizlik malzemeleri, yangın geciktiricileri, gübreler ve zirai ilaçlar
Fluorborik Asit	Kaplama solüsyonları, sodyum bor hidrürler
Trimetil Borat	Sodyum bor hidrürler (Sodyum borohidrat)
Sodyum Bor Hidrürler (Sodyum Borohidrat)	Özel kimyasalları saflaştırma, kağıt hamurunu beyazlaştırma, metal yüzeylerin temizlenmesi
Bor Esterleri	Polimerizasyon reaksiyonları için katalist, polimer stabilizatörleri, Yangın geciktiricileri

Kaynak: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Madencilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınlar No: 2608, Ankara, 2001, s. 14.

Türlerine göre çeşitli alanlarda kullanılabilen bor bileşiklerinin genel olarak kullanım yerleri de aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 2: Borun Çeşitli Sanayii Kollarındaki Kullanım Alanları

Savunma Sanayii	Çeliğin daha dayanıklı hale getirilmesi, namluların güçlendirilmesi Roket yakıtları (Cruise Füzerleri) Radara yakalanmayan savaş uçaklarının dış kaplamaları Nükleer silah ve nükleer güçle çalışan reaktörler Savaş uçağı, helikopter, uydu yapımı
Haberleşme	Bilgisayar iletkenleri, hard diskler Cep telefonları Modemler Likit Kristal Ekranlar (LCD)
Barınma	Isı Yalıtımı Güneş pili (sabah depolanan enerjinin akşam kullanılması) Dış cephe kaplamaları
Dezenfeksiyon	Temizlik ve kozmetik malzemeleri, sıvı sabun, deterjan İlaç yapımı Atıkların ayrıştırılması, temizlenmesi
Kimya	Elektrolitler Yanmayan boya, petrol ve tekstil boyası, mürekkep Pasta-cila Kibrit Kireç önleyici Yapıştırıcı Soğutucu
Otomotiv	Hava yastıkları Hidrolikler, yağlar Plastik ve metal aksamaların sertleştirilmesi Isı ve ses yalıtımı Sürtünmenin azaltılması
Tıp ve tarım	Ostropoz, menopoz, beyin kanseri tedavisi Alerjik hastalıklar Psikiyatri Manyetik Rezonans Görüntüleme (MR) cihazları Tarımsal verimliliği artırıcı kimyasallar

Kaynak: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Madencilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınlar No: 2608, Ankara, 2001, s. 14-19.

Ancak, bu sıralama içinde bor cevherinin askeri ve stratejik alanlardaki kullanımı yer almamakta, bu alanlardaki kullanım bilgilerine ulaşılamamaktadır. Bor minerallerinin türlerine ve çeşitli sanayii kollarındaki kullanım alanlarına göre sınıflandırması, Tablo 1 ve Tablo 2’de verilmiştir:

Ayrıca, bor bileşiklerinden elde edilen borik asit kullanılarak, motorlardaki sürtünmenin en aza indirilmesi olanaklı olmuştur. Bu sayede geliştirilen karbon film kaplamaları ve yeni motor yağları, makinelerin ekonomik ömürlerinin arttırılmasında önemli rol oynamış, otomotiv sektörü yanında toplam sanayi üretiminde de verimliliği yük-

seltmiştir⁵.

1.1. Dünyada Bor Cevheri

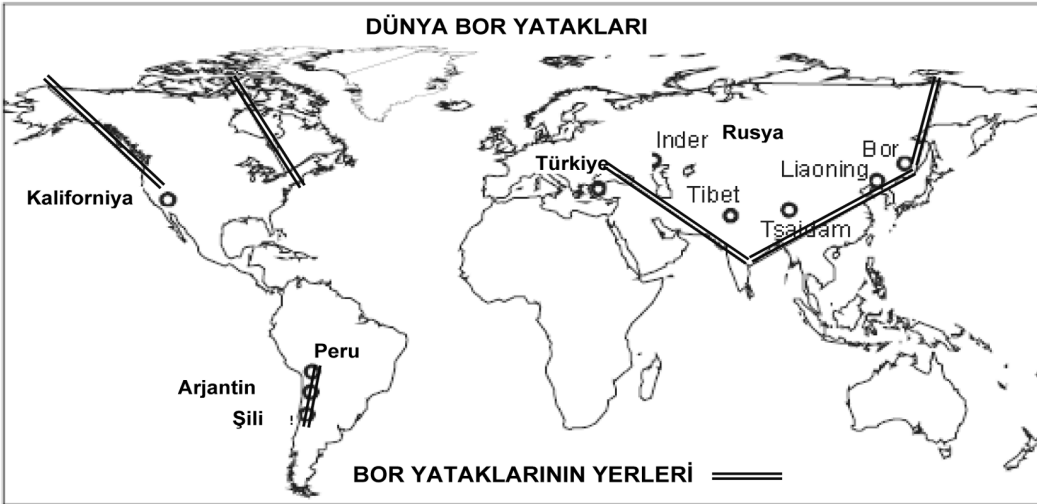
Bor cevheri yatakları dünyanın çeşitli bölgelerine yayılmış olmakla birlikte belirli alanlarda toplanmıştır. Bu alanlar içinde de çeşitli yatakların ekonomik verimlilikleri, ekonomik ömürleri ve bor cevheri özellikleri farklılık göstermektedir.

1.1.1. Bor Yatakları ve Rezervleri

Bor yatakları özellikle dört bölgede toplanmıştır⁶.

- 1) Güney-Batı ABD’nin Mojave Çölü
- 2) Güney-Merkezi Asya’da Alp Dağları

Harita 1: Dünya Bor Yatakları



Kaynak: Helvacı, Cahit. Türkiye Borat Yatakları: Jeolojik Konumu, Ekonomik Önemi ve Bor Politikası, 5. Endüstriyel Hammaddeler Sempozyumu, 13-14 Mayıs 2004, İzmir, Türkiye.

⁵ SERPEK, E., *Bor mucizesi II: Kullanım alanları*. PİVOLKA, 2, 2003, s. 8-9.

⁶ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Madencilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınlar No: 2608, Ankara, 2001. s. 21.

Kuşağı (Türkiye’nin yer aldığı)

3) Güney Amerika’nın And Dağları Kuşağı

4) Doğu Rusya.

Bor yataklarının dünyanın yalnızca belirli noktalarında toplanmış olması, bor cevherlerinin potansiyel bir enerji sağlayıcısı olması dolayısıyla önemlidir. Son yıllarda siyasi konjonktürü sıkça etkileyen olayların özellikle enerji koridorlarında ortaya çıkması (savaşlar, isyanlar, ayrılıkçı hareketler v.s.) bor yataklarının yer aldıkları bölgeleri jeo-stratejik olarak önemli bir konuma yükseltmektedir.

cevheri açısından dünyanın en zengin ülkesi olarak kabul edilir hale gelmiştir⁷. İkinci büyük bor yatakları Rusya’da, üçüncü büyük yatak ise ABD’de yer almaktadır. Belli başlı kaynaklara göre bor rezervlerinin ülkelere göre dağılımı aşağıda verilmiştir⁸.

Hemen dikkati çekebileceği gibi diğer ülkelerin rezervleri çeşitli kaynaklara göre değişmezken, Türkiye’nin rezerv miktarı yabancı kaynaklarda olduğundan daha az gösterilmektedir. Oysa Etibank kurulduktan sonra Türk mühendislerinin yaptıkları incelemeler bu yatakların oldukça verimli ve hacimli olduğunu göstermiştir.

Tablo 3: Çeşitli Kaynaklara Göre Bor Cevheri Rezervleri (Bin ton)

ÜLKE	Eti Maden				Bor Enstitüsü		Roskill		A.B.D.	
	Bilinen Rezerv	Olası Rezerv	Toplam Rezerv	Yüzde	Toplam Rezerv	Yüzde	Toplam Rezerv	Yüzde	Toplam Rezerv	Yüzde
Türkiye	227.000	624.000	851.000	72.20	563.000	64	150.000	31	150.000	36
A.B.D.	40.000	40.000	80.000	6.80	80.000	9	80.000	16	80.000	19
Rusya	40.000	60.000	100.000	8.50	100.000	11	100.000	21	100.000	24
Çin	27.000	9.000	36.000	3.10	36.000	4	36.000	7	47.000	11
Şili	8.000	33.000	41.000	3.50	41.000	4	41.000	8	?	?
Bolivya	4.000	15.000	19.000	1.60	15.000	2	19.000	4	?	?
Peru	4.000	18.000	22.000	1.90	22.000	3	22.000	4	22.000	5
Arjantin	2.000	7.000	9.000	0.80	9.000	1	9.000	1	9.000	2
Kazakistan	14.000	1.000	15.000	1.30	15.000	2	15.000	3	?	?
Sırbistan	3	0	3	0.30	?	?	?	?	?	?

Kaynak: (1) www.etimaden.gov.tr/en/0_sayfa_ortakSayfa.asp?hangisayfa=4_sayfa_a_1, Erişim: 22.02.2006.

(2) <http://www.boren.gov.tr/en/expin1.htm>, Erişim: 15.01.2006.

(3) <http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/ARTICULOSDEINTERESM/mcs2006.pdf>, Erişim: 08.06.2007.

(4) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Madencilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınlar No: 2608, Ankara, 2001. s. 21

Bor yataklarında yer alan cevher rezervleri orantısız olarak dağılmış, rezervlerin önemli bölümü Anadolu, Kuzey Amerika ve Doğu Asya’da toplanmıştır. Anadolu’da yoğunlaşan rezervler nedeniyle Türkiye, bor

⁷ Bor yataklarının kamusallaştırılmasından önce, yabancı kaynaklar tarafından bor yataklarının son derece değersiz olduğu vurgulanmıştır.

⁸ Bu kaynaklara göre ülkelerin ellerinde bulundurdıkları bor rezervleri arasında özellikle Türkiye açısından büyük farklılıklar görülmektedir.

1.1.2. Bor Cevheri Üretim ve Tüketimi

Bor cevheri, türevleri ve ürünleri üretimi ve tüketiminde ABD ilk sırada yer almaktadır. Türkiye ham ve işlenmiş bor cevheri üretiminde ABD'yi yakalamış olsa da özelliği olan ve bor cevheri kullanılarak elde edilen ürünlerin dış ticaretinde oldukça gerilerde kalmaktadır. Dünya üretimi Rusya, ABD ve Türkiye'de toplanmıştır.

Dünyada toplam bor mamulleri üretim miktarı, 2004 yılı verilerine göre 4,4 milyon ton düzeyindedir. Bu üretimin % 40'a yakın bölümü çok uluslu bir firma olan U.S. Borax, % 30'luk kısmınıysa Eti Holding tarafından karşılanmaktadır.

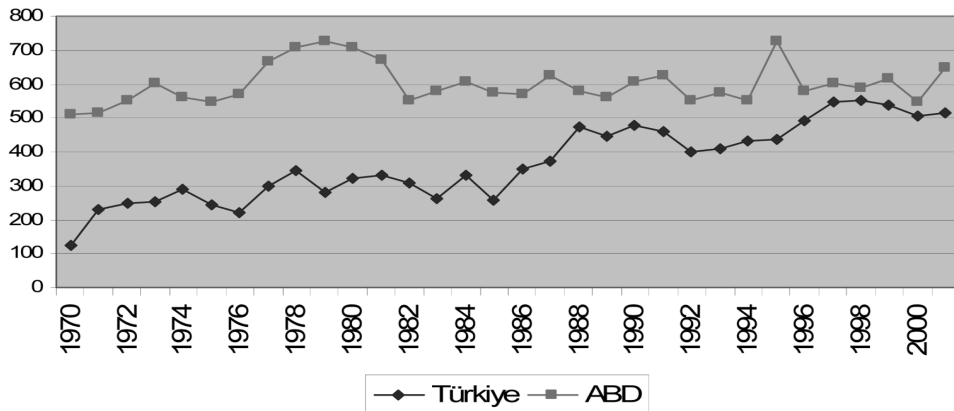
Bor cevherlerinin ABD ve Türkiye'deki üretimini incelendiğinde, Türkiye'deki üretimin ABD'nin yaptığı üretimi yakaladığı izlenmektedir (Şekil 1).

Tablo 4: Dünya'da Bor Cevheri (Ürünleri) Üretimi (Bin Ton)

Ülke	2000	2001	2002	2003	2004
Arjantin	513	634	510	545	560
Bolivya, (Üleksit)	43	32	40	110	110
Şili, (Üleksit)	338	328	431	401	401
Çin,	145	150	145	130	135
Almanya, (Boraks)	1	1	1	1	1
İran (Boraks)	4	3	2	3	3
Kazakistan	30	30	30	30	30
Peru	9	9	7	9	9
Rusya	1,000	1,000	1,000	1,000	500
Türkiye	1,402	1,493	1,346	1,370	1,450
A.B.D.	1,070	1,050	1,050	1,150	1,210
Toplam	4,550	4,730	4,560	4,750	4,410

Kaynak: http://www.indexmundi.com/en/commodities/minerals/boron/boron_table%207.html

Şekil 1: Türkiye ve ABD'nin Bor Üretimleri



Kaynak: Boron Statistics (A. Buckingham ve Phyllis A. Lyday) , Eti Bor A.Ş

2.2. Borun Stratejik Amaçla Kullanımı

Üretim ve rezerv miktarlarının ifade ettiği önemli bir sonuç bulunmaktadır. ABD, Rusya ve Çin’in mevcut üretim miktarını ellerindeki rezervleri kullanarak uzun süre devam ettirmeleri olanaklı görülmemektedir. Bu ülkelerde bulunan rezervlerle, yapılan üretim arasında dengesizlik bulunmakta, bu rezerv-üretim dengesizliği nedeniyle anılan ülkelerin rezervlerinin çabuk tükenileceği öngörülmektedir. Bu nedenle, ABD stratejik saydığı bor cevherlerinin bir bölümünü üretime kapatmıştır.

Dünyada bor rezervlerinin durumu incelendiğinde çarpıcı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Geçerli olan üretim sürecinin devam ettiği düşünüldüğünde, Türkiye’nin görünür rezervlerinin ekonomik ömrünün 240 yıl, toplam rezerv ömrününse 400 yıla yakın devam edebileceği düşünülmektedir. Rezerv-üretim dengesizliği içinde bulunan,

yani sahip olduğu rezervlere oranla daha fazla üretim yapan ABD’nin rezervlerinin ekonomik ömrünün 33 yıl, maksimum işletilebilir sürelerininse 76 yıl olabileceği tahmin edilmektedir. Diğer ülkelerin rezervlerinin oldukça az ve toplam rezerv ömürlerinin çok kısa olduğu bilinmektedir.

Dünya bor tüketiminin % 75’e yakın kısmı Batı Avrupa ve Kuzey Amerika’da gerçekleştirilmekte, geri kalan kısım Güney Amerika (% 12), Asya/Pasifik (% 10) ve Doğu Avrupa ülkeleri tarafından paylaşılmaktadır. Bu tüketimin yarattığı talebi sağlayan iki ana üreticiyse daha önce de belirtildiği gibi U.S.Borax/ABD ve Eti Holding’dir. Rusya ise genelde kendi ihtiyacını ülke içinden elde etmektedir ve bu konuda sağlıklı bir bilgiye ulaşılamamaktadır.

ABD, bor cevherinin üretilmesi ve tüketilmesinde dünyada ilk sırayı almakta, Türkiye’nin yaptığı ihracatın % 25’lik bölümü

Tablo 5: Dünya Bor Rezervlerinin Ekonomik ve Toplam Ömürleri

Ülke	Görünür Ekonomik Rezerv (Bin ton)	Toplam Rezerv (Bin ton)	Görünür Ekonomik Rezerv Ömrü (yıl)	Toplam Rezerv Ömrü (yıl)
Türkiye	375,000	644,000	240	412
ABD	45,000	105,000	33	76
Rusya	28,000	140,000	16	78
Çin	27,000	36,000	17	23
Şili	8,000	41,000	5	26
Bolivya	4,000	19,000	3	12
Peru	4,000	22,000	3	14
Arjantin	2,000	9,000	1	6
Sırbistan	3,000	3,000	2	2
TOPLAM	496,000	1,019,000	320	649

Kaynak: <http://www.maden.org.tr/yeni3/yayinlar/raporlar/borraporu.htm> (Eti Holding A.Ş.)

de ABD tarafından alınmakta ve bu ülke bor ithalatının % 50'ye yakını Türkiye'den sağlamaktadır. Amerika'nın ihraç ettiği bor cevheri bazlı ürünler, Türkiye'den ithal edilen boraks, üleksit ve kolemanitten sağlanmaktadır⁹. ABD'nin, bor cevheri işletilmesi ve ithalatındaki yüksek payı, bu cevherden yararlanma düzeyinin de bir göstergesi olarak kabul edilebilecektir.

1.1.3. Bor Cevheri ve Ürünlerinin Ekonomik Değeri

Ham ve rafine bor ürünlerinin toplam dünya pazarının parasal büyüklüğünün 1,2 milyar \$ civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bu büyüklüğün % 65'e yakını U.S. Borax, % 25'e yakın kısmını ise Eti Holding A.Ş. almaktadır. Yani Türkiye, dünya bor piyasasının parasal olarak yalnızca % 25'ini elde edebilmektedir. Eti Holding'in bor dış ticaretinden parasal değer olarak daha az pay almasının nedeni, ihraç ettiği ürünlerin ham ya da yarı işlenmiş mamul olmasından kaynaklanmaktadır¹⁰. Oysa Türkiye, ABD ve dünya bor endüstrisinin ham madde üreticisi konumundadır. Ülke-mizde üretilen bor, ham ya da yarı mamul olarak ihraç edilmekte, nihai ürün olarak ithal edilmektedir.

Ticari olarak üretilen ve değişik kullanım alanları olan 200'den fazla özel bor kimyasalı mevcuttur. Bu kimyasalların elde edildiği ticari değeri olan bor mineralleri ve çıkarıldıkları yerler aşağıda sıralanmaktadır¹¹;

- | | |
|--------------------|--|
| i. Boraks: | Türkiye (Kırka) |
| ii. Kernit: | Arjantin, ABD ve Türkiye (Kırka) |
| iii. Üleksit: | Arjantin ve Türkiye (Kırka) |
| iv. Propertit: | Türkiye (Kestelek, Emet, Doğanlar) |
| v. Kolemanit: | ABD, Türkiye (Emet, Bigadiç, Kestelek) |
| vi. Pandermit: | Türkiye (Sultançayırı, Bigadiç) |
| vii. Hidroborasit: | Türkiye (Emet, Doğanlar) |

Katma değeri yüksek olan özel bor kimyasallarının dünya pazarlarındaki değerlerinin 10 milyar \$ civarında olduğu tahmin edilmektedir¹². Bor kullanılan ileri teknoloji ürünlerinin (askeri alan hariç) parasal büyüklüğünün ise 60-80 Milyar Dolar civarında olduğu değerlendirilmektedir¹³. Türkiye bu tip ürün pazarlarına motor yağları, bor kimyasalları ile ancak yeni yeni açılmaya başlamaktadır. Vestel gibi özel sektör şir-

⁹ U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*, January 2003. www.minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/salt/580303.pdf. Erişim: 08.06.2007.

¹⁰ Bor madenlerinin stratejik önemi <http://www.etiholding.gov.tr>, Erişim: 15.03.2006.

¹¹ Bor Mineralleri, <http://turkiye-gercegi.8m.com/bor/bor1.html>, Erişim: 25.01.2007

¹² Bor madenlerinin stratejik önemi <http://www.etiholding.gov.tr>, 15.03.2006.

¹³ Bor Madeni ve Türkiye İçin Önemi, <http://www.dtm.gov.tr/ead/bor>, 23.03.2006.

ketlerinin ise ev ısıtmasında ve taşıtlarda kullanılacak yakıt pillerini 2010 yılına doğru seri olarak üretecekleri belirtilmektedir.

2. Türkiye’de Bor Cevheri

Türkiye, daha önce de ifade edildiği gibi en verimli, kapasitesi yüksek ve kaliteli bor yataklarına sahiptir. Ayrıca Türkiye’deki bor yataklarının saptanandan daha çok olabileceği düşünülmektedir. Aşağıdaki Tablo Türkiye’de yer alan yatakların yerlerini ve barındırdıkları cevher cinslerini göstermektedir.

Tablodan da görüldüğü gibi Türkiye’de bulunan bor yataklarının tümü Batı ve İç Batı Anadolu’da toplanmıştır. Balıkesir, Kütahya, Bursa ve Eskişehir bor cevherlerinin işletildiği yerlerdir. Tüm dünya ülkele-

ri, kolemanit üretimi yönünden tamamen, üleksit üretimi yönünden ise kısmen Türkiye’ye bağımlıdır¹⁴. Türkiye, dünya’nın en büyük ham cevher üreticisi ve ihracatçısıdır. Bor cevherleri içerisindeki B₂O₃ oranına göre değerlendirilmektedir. Türkiye’de işletilen bor cevherlerinin (tinkal, kolemanit ve uleksit) içlerinde zengin oranda B₂O₃ bulunduğu ticari değerleri yüksektir¹⁵. Bu tip cevherler diğerlerine göre daha maliyetsiz üretilmektedir.

Etibank’ın yaptığı yatırımlar sayesinde Türkiye, Dünya ham bor ihracatının tamamına yakını tek başına gerçekleştirmektedir¹⁶ (% 95), işlenmiş yarı mamul bor cevheri ürünlerininse (asitborik, susuz boraks, boraks pentahidrat, boraks dekahidrat ve

Tablo 6: Türkiye’deki Bor Cevheri Yerleri ve Cinsleri

Şehir	İlçe-Yöre	Maden Yatağı	Maden Cinsi
Balıkesir	Susurluk	Aziziye, Sultançayırı	Kolemanit Uleksit
	Bigadiç	Ankara, Acep, Domuz	
	Sındırgı	Kireçlik, Kurtpınar	
	Küçükler	Faraş, Günevi, Beğendikler, Yeniköy	
Kütahya	Emet	Hisarcık, Harmanköy, Espey, Killik	Kolemanit
Bursa	Kestelek	Kestelek	Kolemanit
Eskişehir	Kırka	Göcenoluk, Harmankaya	Tinkal

Kaynak: <http://www.boraxtr.com>

¹⁴ HELVACI C. Türkiye Borat Yatakları: Jeolojik Konumu, Ekonomik Önemi ve Bor Politikası, 5. Endüstriyel Hammaddeler Sempozyumu, İzmir, 13-14 Mayıs 2004.

¹⁵ <http://www.boraxtr.com/boraxtr/Anadosya/bormaden->

[nedir.html](#), Erişim: 12.03.2006.

¹⁶ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Madencilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınlar No: 2608, Ankara, 2001, s. 32.

sodyum perborat) yaklaşık % 60'lık bölümünü ihraç etmektedir. Bu nedenle Türk bor sanayii, dünya bor ve yan mamullerinin üretimi için vazgeçilmez niteliktedir¹⁷.

Bor, kâr marjı yüksek olan bir cevherdir. Türkiye'deki bor cevherleri 1978 yılında çıkartılan 2172 Sayılı Kanun ile devletleştirilmiştir. Devletleştirme sonucunda bor, dünya piyasasındaki gerçek değerini bulmuş, yurt dışına kaynak transferi yapılmasının önüne geçilmiştir¹⁸. Böylece Türkiye, bor dış ticaretinden daha fazla kâr elde eder hale gelmiştir. Eti Holding'in ürün portföyündeki ham bor için ortalama brüt kar marjı %50 civarında olup, bazı bor ürünlerinde brüt kar marjı %500'ü aşmaktadır¹⁹.

Son on yılda Türkiye'nin bor üretimi artarak, ABD'nin yaptığı üretime yakın seviyeye gelmiştir. Ham bor fiyatları da yükselmiş ve 290-350 \$/ton düzeyine erişmiştir²⁰. Konsantre bor ürünleri üretimi, 2004 yılında, 2003 yılına göre %21 artarak 1.697.000 ton, rafine bor üretimi ise 2003 yılına göre %38 artarak 715.000 ton olarak gerçekleşmiştir. Dış Ticaret Müsteşarlığı verilerine göre bor ihracatının % 25'i ABD'ye, % 17'si İtalya'ya, % 12'si İspanya'ya, %11'i Hollanda'ya, % 11'i Japonya'ya ve % 6'sı Çin'e yapılmaktadır.

Bor tuzlarının Türkiye'deki tek üreticisi ve ihracatçısı Eti Holding A.Ş.'dir²¹. Bor tuzlarını düzenleyen 2840 ve 3213 Sayılı Kanun'lardaki bir hükmün yanlış yorumlanması nedeniyle, 2000 yılına kadar Türk firmalarının ülke içinden bor ile ilgili ham

ya da işlenmiş madde sağlamaları olanaklı olamamıştır. Türk firmaları bu ürünleri ancak yurt dışından işlenmiş olarak ithal etmek suretiyle üretim yapabilmişlerdir. Bu durum Türk firmalarının yurt dışındaki rekabet edebilirliklerini düşürmüştür. 2000 yılında Danıştay'ın almış olduğu bir kararla bor tuzlarının yurt içine satılması da olanaklı hale gelmiştir. Halen Eti Holding A.Ş. yurt içindeki üreticilere daha yüksek fiyattan mal sağlamakta, ihraç edilen ürünlere uygulanan fiyat ise daha düşük tutulmaktadır. Bu nedenlerle bor, Türk özel girişimcisinin ilgisini gerektiği oranda çekememiş, kurulan birkaç işleme tesisi ise kapanmıştır.

Kapanan tesislerin toplam üretim kapasiteleri toplamda Eti Maden'e yaklaşmış, ancak bu kapasite kullanılamamıştır. Bu durum ülkemiz açısından bir kayıp niteliğindedir. dünya'nın en büyük ve zengin rezervlerine sahip olan Türkiye'nin bor tüketimi ise, dünya tüketiminin yalnızca % 1'i kadardır. Bor cevherinin Türkiye'deki yaygın kullanım alanı deterjan, sabun ve cam

¹⁷ ATO Bor Raporu, <http://www.ceterisparibus.net/turkiyelamakaleler.htm>, Erişim: 28.12.2006.

¹⁸ Bor Madeni ve Türkiye İçin Önemi, <http://www.dtm.gov.tr/ead/bor/BOR%20VE%20TORYUM.doc>, Erişim: 04.04.2005.

¹⁹ Bor Madeni ve Türkiye İçin Önemi, 04.04.2006, <http://www.dtm.gov.tr/ead/bor/BOR%20VE%20TORYUM.doc>,

²⁰ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Madencilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınlar No: 2608, Ankara, 2001, s. 14-19.

²¹ <http://www.ihracatdunyasi.com/madenmetal.html>. Erişim: 10.06.2007.

Tablo 7: Kapanan Tesisler

Şirket Adı	Boraks	Borik Asit	Perborat	Kapanış Yılı
Göknur Kimya	15.000	3.000		1984
Kimsan	24.000	6.000		1983
Atabay İlaç			5.000	1984
Murat Kimya		5.000		1990
İnterkim	5.000			1993
Alev Maden	2.500			1993
Bor Ltd.	5.000			1997
Özel Sektör Top.	51.500	14.000	5.000	1986
Eti Maden Top.	55.000	40.000	20.000	1986

Kaynak: <http://www.boraxtr.com/boraxtr/Kitap/kitap/r.htm>

yapımıdır. Dışarıya ham olarak satılan bor, mamul mal halinde yada üretim girdisi olarak ithal edilmektedir. Yani Türkiye bor türevi ürünlerde ithalata bağımlıdır.

2.1.Türk Bor Yataklarının Stratejik Önemi

Türk bor yataklarının stratejik olarak önemli olmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Ancak bu nedenler yalnızca bor cevherinin değil, Türkiye'nin de stratejik öneminden kaynaklanmakta, bu nedenler birbiri ile eklenmektedir. Sözü edilecek nedenler bir arada incelendiğinde Türkiye'nin bor alanında bir devlet politikası izlemesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Üretilecek politikaların mutlaka uzun vadeli olması ve devlet kurumlarınca ara vermeden takibi gerekmektedir. Türk bor yataklarını önemli hale getiren nedenler aşağıda sıralanmaktadır;

1. Türkiye'nin Jeo-Stratejik Konumu:

Türkiye coğrafik olarak kıtalar arası kara ve deniz yollarını birbirine bağlamaktadır. Bu alan yalnızca kıtaları coğrafik olarak birbirine bağlamamakta aynı zamanda giderek artan bir enerji trafiğini de üzerinde barındırmaktadır. Samsun-Ceyhan ve Bakü-Tiflis-Ceyhan (BTC) petrol-doğalgaz boru hatları'nın yanında²² Kafkas doğalgaz ve petrolünün deniz yoluyla taşımacılığında da Türk Boğazları önemli bir trafiğe sahiptir. Ceyhan'ın dünya enerji terminali olacağı düşünülmektedir.

Bor cevherinden üretilen hidrojen pillerinin enerji alanında fosil yakıtların ikamesi olacağı düşüncesi ve bu alanda yapılan çalışmalar Türkiye'ye atfedilen enerji korido-

²² Yalnızca BTC hattından Türkiye 4 Haziran 2006-4 Haziran 2007 arasındaki 1 yıllık dönemde 620 milyon Dolar elde etmiştir. Kaynak: <http://www.netgazete.com/NewsDetail.aspx?nID=709574>, Erişim: 12.06.2007.

ru olma özelliğini daha da güçlendirmektedir. Ancak bor cevherinin enerji alanında ekonomik olarak kullanılabilmesi ile birlikte Türkiye'nin bir enerji koridoru değil, enerji üssü olabileceği görülmektedir.

2. Türkiye'nin Jeo-Politik Durumu:

Türkiye soğuk savaş döneminin farklı kutupları arasında bir tampon oluşturmuş, soğuk savaş fiilen sona erse de bu durum şekil değiştirerek devam etmiştir. Bölgede sıcak savaşlar soğuk savaşın yerini almıştır. Ayrıca anılan bölgede Türkiye'ye karşı bir "Karanlık Savaş" yürütüldüğü de iddia edilmektedir²³. Sıcak savaşların (Afganistan, Irak) soğuk savaşın yerini aldığı bölgede Türkiye, dini inançların yoğun olarak ideolojiye konu edildiği Arap Yarımadası ile Avrupa Birliği arasında bir tampon olma niteliği kazanmıştır. Ayrıca halen NATO ile Rusya arasındaki ilk karakol olma özelliğindedir. ABD'nin Irak müdahalesinden sonra, adı geçen ülkede baş gösteren siyasi istikrarsızlık Türkiye'yi doğrudan etkilemektedir.

Son yıllarda siyasi konjonktür nedeniyle ortaya çıkan iç savaş, isyan, terörist aktivite ve savaşlar genellikle enerji havzalarında baş göstermektedir. Bu nedenle Türkiye'nin durumu daha da önemli ve kritik bir hale gelmektedir.

3. Türkiye'nin Ekonomik Durumu:

Türkiye ekonomik kırılganlıkların sıkça yaşandığı, ağır iç ve dış borç yükü altında olması dolayısıyla finansal rahatsızlıkları sık-

ça yaşayan bir ülkedir. Ancak reel ekonomi kendini toparlamış, özellikle Gümrük Birliği'nden sonra rekabet baskısına karşı koyabilme gücü kazanmıştır. Türk Lirası'nın değerlenmesinin altında yatan en önemli gerçek budur. Zaman geçtikçe Türk Lirası'ndaki bu değerlenmenin süreceği ve bu paralelde enflasyonist baskının da hafifleyeceğini düşünmekteyiz. Özellikle enerji alanında kendine yeter bir Türkiye, gelişmiş ülkeler sınıflamasındaki yerini kolaylıkla alabilecektir. Bu bağlamda bor yatakları Türk ekonomisinin itici gücü olabilecektir. Sürecin gerçekleşmesi kısa dönemde olmasa da orta dönemde sağlanabilecektir.

2.2. Türk Bor Yataklarının Tarihi ve Hukuki Niteliği

Türk bor cevherlerinin bulunma, işlenme ve mülkiyet ilişkileri, yani tarihi geçmişi ilgi çekicidir. 1865 yılında ilk kez bir Fransız firma Anadolu'daki bor kaynaklarını işletmek üzere izin almıştır. Daha sonra, yapımı verilen kapitülasyonlar çerçevesinde gerçekleştirilen İstanbul Bağdat Demiryolu, özellikle bor ve kömür gibi değerli maden yatakları üzerinden geçirilmiştir. Bu demiryolunun 20 km. sağ ve solunda kalan ma-

²³ 31 Mayıs 2007 tarihinde Genelkurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt (ATESE) Başkanlığı koordinatörlüğünde, Stratejik Araştırma ve Etüt Merkezi (SAREM) Başkanlığı tarafından yapılan "Güvenliğin Yeni Boyutları ve Uluslararası Örgütler" konulu uluslararası sempozyumunda, Genelkurmay Başkanı Org. Yaşar BÜYÜKANIT'ın yaptığı konuşmadan alıntı. Kaynak: <http://www.milliyet.com.tr/2007/05/31/son/sonsiy12.asp>, Erişim: 12.06.2007.

den alanlarının işletilmesi yabancı devletlere verilmiştir.

Türkiye’de bor cevherlerinin işletilmesiyle ilgili ilk izin, 1861 yılında çıkartılan "Maadin Nizamnamesi" çerçevesinde 1865 yılında bir Fransız şirketine verilmiştir. Bu tarihten itibaren bor cevherlerinin işletilmesi yabancı devletler eliyle yapılmıştır. 1978 yılında çıkarılan 2172 Sayılı Kanun ile borla ilgili tüm faaliyetler, tamamen devlet adına üretilmek, işletilmek ve pazarlanmak üzere Etibank A.Ş.’nin tasarrufuna verilmiş, bor yatakları devletleştirilmiştir. Bu yıllarda bor rezervlerinin bulunması için görevlendirilen yabancı firmalar, Türkiye’deki bor kaynaklarının verimsiz ve rezervlerinin işletilmeye değmeyecek kadar az olduğu raporunu vermişlerdir. Daha sonra Etibank tarafından yapılan inceleme ve değerlendirmeler sonucunda, Türkiye’deki (bilinen) bor yataklarının açıklanan düzeyin çok üstünde olduğu tespit edilmiştir²⁴.

12 Nisan 1983 tarihinde, 2840 Sayılı Kanun yürürlük kazanmış, 2840 Sayılı Kanun ile 2172 Sayılı Kanun’un korunarak genişletilmesi sağlanmıştır. Bu iki Kanun da, bor cevherlerinin devletleştirilmesi ve korunması amacıyla hazırlanmıştır. 15 Haziran 1985 tarihinde kabul edilen 3213 Sayılı Maden Kanunu, bor ile ilgili bir düzenleme daha getirmiştir. Bu Kanun’un 49. maddesi, Kanun’un yürürlük tarihinden sonra bulunacak bor, trona ve asfaltit madenlerinin aranması ve işletilmesinin 2840 sayılı Kanun’a göre yapılacağını, bunların ihracatına

ait usul ve esasların ise Bakanlar Kurulu’nca tespit edileceği hükmünü getirmiştir.

16 Şubat 1994 Tarihli 3971 Sayılı Kanun ile, 2840 Sayılı Kanun’un ikinci maddesi değiştirilmiş, “Bor tuzları ile uranyum ve toryum madenlerinin aranması ve işletilmesi devlet eliyle yapılır.” hükmü getirilmiştir. Bu Kanun’la trona ve asfaltit madenlerinin özel sektör tarafından aranması ve işletilmesine olanak sağlanmıştır.

Etibank Genel Müdürlüğü 26.01.1998 tarihinde, Bakanlar Kurulu’nun 98/10552 sayılı kararı ile Eti Holding A.Ş. unvanı ile iktisadi devlet teşekkülü biçiminde yeniden yapılandırılmıştır. Böylece Etibank’ın özelleştirme süreci başlamıştır. Etibank’ın özelleştirme uygulamaları kapsamına alınmasıyla birlikte, bağımlı işletmelerine de anonim şirket vasfı kazandırılmıştır²⁵. Eti Holding A.Ş. adı altında toplanan Etibank; 7 bağlı ortaklık, 12 İşletme ve Maden Müdürlüğü ile 3 iştirakten oluşturulmuştur. Bor ile ilgili madencilik faaliyetleri Eti Bor A.Ş., borun ihracatı ise Eti Pazarlama ve Dış Ticaret A.Ş. tarafından yürütülür hale gelmiştir. Ancak bor yataklarının özelleştirme kapsamına alınmayacağı belirtilmektedir.

2000 yılına kadar 2840 Sayılı Kanun’un 2. maddesinden kaynaklanan engel nede-

²⁴ Daha önce de ifade edildiği gibi (Tablo 3) halen ABD hükümeti resmi yayın organlarınca yayımlanmakta olan kaynaklarda Türkiye’nin rezervleri düşük gösterilmeye devam edilmektedir.

²⁵ Ancak Anonim Şirket vasfına haiz işletmeler özelleştirilebilmektedir.

niyle bor tuzlarının yurt içindeki işletmele- re satışları yapılamamıştır. Bu tarihe kadar, Kanun'da yer alan "işletme" ifadesi bor tuzlarını işleyecek firma olarak yorumlan- mıştır. Bu nedenle Türkiye'de Etibank, hem üretim hem de işletme alanında tekel niteliğine haiz olarak görülmüştür. Ancak Etibank ürettiği bor tuzlarını diğer ülkeler- deki ithalatçılara satmaya devam etmiştir. Türkiye'de bora dayalı olarak üretim yapan firmalarsa, yurt dışına satılan ham ve ma- mül madde niteliğindeki ürünleri dışarıdaki firmalardan ithal etmişlerdir. Bu olumsuz tablo Danıştay'ın, Kanun lafzına açıklık ge- tirmesiyle değişmiştir. Danıştay'ın 2000/50 sayılı Esas ve 2000/67 Numaralı Kararı'na göre bor tuzlarının yurt içindeki Türk va- tandaşlarına satışları serbest hale getirilmiş, bu sayede, bor ürününe dayalı olarak üretim yapan işletmelerin Türkiye'de iktisadi ola- rak kurulabilirliği sağlanmıştır.

18 Haziran 2003 tarihinde, 4865 Sayılı Kanun ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Ba- kanlığı'na bağlı "Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü" (BOREN) kurulmuştur. BO- REN'in amacı, bor ile ilgili siyaset geliştiri- p, teknolojik araştırmalar yapılmasının sağlanmasıdır.

3. Bor Cevherinin Stratejik Amaçla Kullanımı, Bir Saptama

Dünya'daki fosil yakıtların tüketim seyri- nin bu hızla devam etmesi durumunda pet- rol ve doğal gazın en iyimser tahminlerle bu yüzyılın sonuna tükeneceği tahmin edil-

mektedir²⁶. Borun; petrol ve doğal gaz gibi yenilenemez fosil yakıtların azalması ve/veya işlenmesinin çok pahalı hale gel- mesiyle birlikte stratejik olarak daha da önemli hale gelmesi beklenmektedir.

Yenilenemez enerji kaynaklarının rezerv ömürlerinin tükenmesi, bor bileşikleriyle çalışan yakıt pillerinin önemini arttırmakta- dır. Yakıt pilleri hidrojen üretmekte, hidro- jense borun tepkimeye girmesiyle sağlan- maktadır. Hidrojen kaynağı olarak sodyum bor hidrür kullanılmakta, hidrojen üreti- minden sonra oluşan sodyum borat ise tek- rar sodyum bor hidrüre dönüştürülebilmek- tedir²⁷. Yani aynı madde tekrar tekrar enerji üretmek üzere kullanılabilirliktedir.

Burada kullanılan enerji sonucunda doğa- ya salınan emisyon miktarıysa sıfırdır. Ya- kın gelecekte yaygın olarak kullanılması muhtemel görülen bora dayalı yakıt pilleri- nin ("Millennium Cell") verimli hale gelme- siyle birlikte, fosil yakıtlara olan talebin hız- lı bir şekilde bora doğru kayabileceği tahmin edilmektedir²⁸. Halen ABD ve AB'de bora dayalı yakıtlarla ve benzinle çalışabilen hib- rit motor kullanan araçlar bulunmaktadır.

²⁶ *World Energy, Technology and Climate Policy Outlook 2030 – WETO-*, European Commission, Directorate-Ge- neral for Research Energy, 2003. www.ec.europa.eu/research/energy/pdf/weto_final_report.pdf. Erişim: 26.05.2006.

²⁷ II. Bor Çalıştay Sonuç Raporu <http://www.karael-mas.edu.tr/linkler/duyurular/bor/rapor.doc>, Erişim: 02.04.2006

²⁸ GRAHL L. C. *Raw & Manufactured Materials Review and Forecast* : 2003.

Pek çok alanda kullanılması ve enerji ihtiyaçlarına cevap verebilecek olması nedeniyle, Dünya bor cevheri talebinin gelecekte de artarak süreceği tahmin edilmektedir. Bu artış, Türk borlarına olan talebin artmasına ve doğru bir pazarlama stratejisiyle bor fiyatlarının yükselmesine neden olabilecektir.

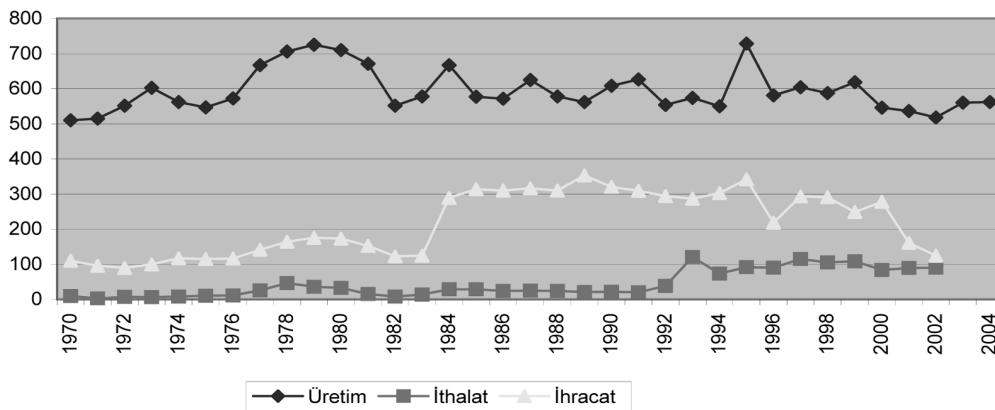
Türkiye'de bor fosfatlı bileşiklerden yararlanarak, optik özellikleri yüksek olan UV lambalar, floresan lambalar ve düz kare TV ekranları üretiminde çalışmaların yapıldığı bilinmektedir. Elmasa yakın sertliğe sahip bor nitrür, bor karbür gibi stratejik özelliği olan, savunma sanayiinde önemli uygulama alanı bulan malzemelerin üretiminin, ülkemizdeki bilgi birikimi ile mümkün olabileceği bilim adamlarımız tarafından belirtilmektedir²⁹. Nükleer teknolojiye nötron tutucu olarak kullanımı önerilen bor

nitrürün üretim teknolojilerinin ülkemizde geliştirilmesinin de olanaklı olabileceği konunun uzmanları tarafından vurgulanmaktadır.

Bor cevherinin stratejik amaçlı kullanımının irdelenebilmesi için ABD'nin üretim, tüketim ve stok miktarlarının dikkatlice incelenmesi ve yorumlanması gerekmektedir. ABD'de bor tüketiminin 2004 yılı itibariyle üretim alanlarına göre dağılımı; % 75 cam ve seramik, % 4 yangına dayanıklı maddeler, % 4 sabun ve deterjan, % 3 tarım ve % 14 diğerleri şeklinde gerçekleşmiştir³⁰. Bu tüketim verilerinde yer alan "diğerleri" kaleminin ne ile ilgili olduğu hakkında herhangi bir açıklama bulunmamaktadır.

ABD'nin bor cevheri üretimi ise genel olarak istikrarlı seyretmektedir. Bor ihracatıysa 2000 yılından sonra hızla azalmış, it-

Şekil 2: ABD'nin Bor Üretimi ve Dış Ticareti (Bin ton)



Kaynak: U.S. Bureau of Mines ve U.S. Geological Survey, Minerals Yearbooks 5 Kasım 2004

²⁹ <http://www.karaelmas.edu.tr/linkler/duyurular/bor/rapor.doc> II. Bor Çalıştayı Sonuç Raporu

³⁰ U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2005

Tablo 8: ABD Bor Üretim ve Tüketimi (bin ton)

	2000	2001	2002	2003	2004 (tahmin)
ÜRETİM	546	536	518	560	562
İTHALAT:					
Boraks	1	1	-	19	5
Borik Asit	39	56	49	47	52
Kolemanit	26	35	32	24	7
Uleksit	127	109	125	80	122
İHRACAT:					
Borik Asit	119	85	84	70	43
Kolemanit	?	?	5	23	18
Rafine Edilmiş Bor	413	221	150	131	131
TÜKETİM:					
Görünür Tüketim	356	482	492	532	509
Bildirilen Tüketim	360	347	359	348	Bilgi Yok
STOK MİKTARI	Yok	Yok	Yok	Yok	Bilgi Yok

Kaynak: U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2005

halatı artarak devam etmiştir. Ayrıca Amerikan hükümetinin bazı bor yataklarını stratejik gerekçelerle üretime kapadığı bilinmektedir. ABD'nin bor üretimi ve dış ticareti Şekil 2'den izlenebilmektedir.

Şekil 2'den de izlenebildiği gibi ABD'nin bor üretimi bazı dalgalanmalar gösterse de genel olarak aynı kalmış, son yıllardaysa bir azalma göstermiştir. Bu azalma, ABD'nin stratejik olarak değerlendirdiği bor rezervlerinin üretimini kısımasından kaynaklanmaktadır. Diğer yandan ihracatın hızla azaldığı, ithalatınsa arttığı Şekil 2 ve Tablo 9'dan rahatlıkla izlenebilmektedir.

ABD hükümeti tarafından madencilik alanında yayımlanan resmi istatistiklerde iki tüketim rakamına yer verilmektedir. Birinci rakam, “görünür tüketim”dir (apparent consumption). Görünür tüketim

ABD'nin yıllık bor üretim ve ithalat rakamları toplamından, ihracatının düşülmesi sonucunda bulunmaktadır. İkinci rakam “bildirilen tüketim”dir (reported consumption) ve bor cevheri kullananların, resmi kuruluşlara bildirdikleri tüketim rakamları toplamından elde edilmektedir. Görünür tüketimin, bildirilen tüketimi aşması durumunda, aradaki farkın stok artışına yol açması gerekmektedir.

ABD resmi istatistiklerine göre; bor cevheri kullanımında; özellikle, II. Irak Savaşı'ndan sonra görünür tüketim, bildirilen tüketimi 100.000 tondan fazla aşmıştır (Tablo 4). Ancak yine ABD resmi verilerine göre ABD'nin bor cevheri stoku bulunmaktadır. Bu durumda görünür tüketim ile bildirilen tüketim arasındaki 100.000 tonu aşan farkın, başka bir alanda kullanılıyor

olması gerekmektedir. Bu alanın savunma sanayii olduğu tahmin edilmektedir. Aynı savı Tablo 10'da yer alan, savaş dönemlerindeki bor kullanımıyla da desteklemek mümkündür.

ABD'de savaş dönemlerindeki bor kullanımı, savaş öncesi dönemlere göre daha yüksektir. I. Körfez Savaşı'nda bor kullanım oranı % 46, Afganistan Savaşı'nda % 18, II. Körfez Savaşı'nda % 25'e yükselmiş, kullanılan bor miktarında 70 bin ile 107 bin tonluk artışlar meydana gelmiştir. Ayrıca ABD, II. Körfez savaşından önce Türkiye'den yoğun biçimde Kestelek Kolemaniti almıştır³¹.

2003 yılından itibaren İran'la olan savaş olasılığı nedeniyle ABD'nin bor kullanı-

mındaki artış devam etmektedir.

SONUÇ

Bor cevheri eskiden beri kullanılmakla beraber, giderek daha da önem kazanmaktadır. Savunma, kimya, otomotiv, tıp gibi alanlarda hayati öneme haiz ürünlerin yapımında kullanılan borun en büyük iki üreticisi ABD ve Türkiye'dir. Türkiye ve ABD, Dünya bor ve bor ürünleri üretiminin % 75'lik kısmını sağlamaktadır. Doğrudan bor ürünlerinin pazarlandığı Dünya ticareti 10-12 milyar dolarken, Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından bor uç ürünlerinin (savunma sanayi hariç, bor kullanılan mamullerin) piyasasının 60 ile 80 Milyar Dolar arasında değiştiği tahmin edilmektedir. Türkiye'nin bu ürünlerden birkaçında uzmanlaşmasının

Tablo 9: Savaş Dönemlerinde ABD'nin Bor Kullanımı (ton)

Savaş	Yıl	Üretim	İthalat	İhracat	Savaş Öncesi Toplam Kullanım	Savaş Durumu Toplam Kullanım
I. Irak (Körfez)	1989	562,000	21,100	353,000	230.100	
	1990	608,000	21,400	320,000	309.400	
	1991	626,000	20,000	309,000		337.000
						298.300
Afganistan	1998	587,000	105,000	291,000	401.000	
	1999	618,000	108,000	249,000		477.000
						351.000
II. Irak (Körfez)	2001	536	201	306	431.000	
	2002	518	206	239		485.000
	2003	560	170	192		(İran'la Savaş Olasılığı)
						538.000

Kaynak: U.S. Bureau of Mines ve U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries

31 ATO Bor Raporu, <http://www.ceterisparibus.net/turkiye/makaleler.htm>, 28.12.2006.

ihracat gelirlerini arttırabileceği değerlendirilmektedir.

Borun stratejik önemi iki alandaki kullanım olanakları nedeniyle artmaktadır; savunma ve enerji. Savunma alanında elektronik harp teçhizatı, roket yakıtları, nükleer araç ve silahlar, uçak, helikopter, silah namlusu yapımında bor bileşiklerinden yararlanılmaktadır. Ayrıca kullanıma giren ve halen geliştirilmekte olan hidrojen motorlarındaki enerji kaynağı da bor cevheridir.

ABD'nin bor dış ticaretinin, siyasi dalgalanmalarla birlikte değiştiği gözlenmiştir. Bu değişikliğin özellikle savaş zamanlarında dikkat çekici olduğu saptanmıştır. ABD'nin resmi istatistiklerinden, I. ve II. Körfez Savaşları'nda ve Afganistan Operasyonu'nda, ABD'nin bor tüketiminin arttığı, ihracatının azalarak, üretiminin yükseldiği saptanmıştır. Ayrıca yine aynı istatistiklere göre bildirilen bor tüketimiyle, olması gereken bor tüketimi arasındaki fark artmıştır. Bu fark, eğer stoklarda kullanılmadıysa³² önemli bir bor hacminin savunma sanayiinde kullanılmış olabileceğini düşündürmektedir.

ABD ve AB arasında ortak yürütülen projelerde hidrojen yakıtıyla çalışan araçların yaygınlaştığı ve seri üretime geçildiği bilinmektedir. Bu amaçla hidrojen motorları kullanılmakta, bu motorlara gerekli olan hidrojen de, hidrojen istasyonlarından sağlanabilmektedir. ABD ve AB enerji organları gelecekte hidrojen enerjisinin; petrol, doğal gaz gibi (tükenmekte olan) fosil kaynakların yerini alacağını öngörmektedirler.

Bu durumda yakın gelecekte, büyük bir olasılıkla bor talebinin ve fiyatının artması beklenebilecektir. Bu iki stratejik gelişmenin yanında sanayiın diğer alanlarında da bora olan talep yükselmeye devam etmektedir.

Dünya talebine yanıt verebilecek en büyük, kaliteli ve uzun ömürlü bor yatakları Türkiye'de bulunmaktadır. Bu yataklar 1800'lü yılların sonlarına doğru yabancıların dikkatini çekmiş ve verilen kapitülasyonlar çerçevesinde yabancılar tarafından işletilmeye başlanmıştır.

Türkiye'de bor üretimi, işletilmesi ve ticareti 1978 yılından itibaren Etibank'a devredilmiştir. Devletleştirme yapıldıktan sonra Türkiye'nin bor rezervleri hakkında yabancı firmalar tarafından yanıltıcı bilgiler verilmiş, rezervler olduğundan küçük ve verimsiz gösterilmiştir. Türkiye'nin bilinen rezervleri, Etibank ve MTA'nın yapmış olduğu çalışmalarla saptanabilmiştir. (Halen ABD resmi istatistiklerinde Türkiye'deki bor rezervleri olduğundan az gösterilmeye devam edilmektedir.)

Etibank, Holding haline getirilerek Özelleştirme İdaresi'ne devredilmiştir. Eti Holding bünyesinde yer alan Eti Bor İşletmeleri ise halen özelleştirme kapsamı dışında tutulmaktadır. Türkiye'de özelleştirmenin yapılabilmesi için fizibilite çalışması yaptırılan J.P. Morgan adlı kuruluş, kârlı ve hemen özelleştirilmesi yapılabilecek işletme-

³² ABD bor stokları hakkında veri yayınlanmamaktadır, ayrıca binlerce ton madenin stoklanması da zor gözükmemektedir.

lerin başında Bor İşletmeleri’ni önermiştir. Bu esnada Ulu Önder Atatürk’ün “Memleketimizin ekonomik kaynakları bütün dünyanın hırslarını çekecek verim ve servete maliktir” sözünü doğrularcasına ABD’li en büyük üretici olan U.S. Borax firması Türkiye’ye hemen teklif sunmuştur.

Bor cevherlerinin işletilmesinde yalnızca katma değer değil, stratejik önemin de göz önünde tutulması doğru bir davranış tarzı olabilecektir. ABD’nin ihtiyat amacıyla bor rezervlerinin bir kısmını kapattığı düşünüldüğünde, bor cevherlerinin halen olduğu gibi devlet tarafından tek elden üretilip, pazarlanmasının ülke çıkarlarının korunması açısından yararlı olabilecektir. Borun stratejik önemi, Türkiye’nin jeo-politik ve jeo-stratejik yapısıyla birleşmektedir. Bor cevherlerin doğru olarak işletilmesinin önemi bu stratejik yapılardan kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda;

i. Borun stratejik önemi nedeniyle üretim, satış ve işletilmesinin Türk Devleti’nin inisiyatifinde kalmasının, özelleştirilmesine göre daha tutarlı olabilecektir.

ii. Türkiye, bordan elde edilen, stratejik ya da stratejik olmayan kimyasal ürünlerin büyük bölümünü kendisi üretememekte, stratejik olmayan ürünlerin tonunu 600 \$ ile 50.000 \$ arası maliyetlerle satın almaktadır. Yapımında bor kullanılan stratejik ürünlerin fiyatları ise bu maliyetlerin çok üstünde bulunmaktadır. Bor, yüksek oranda katma değer (kazanç) sağlayan bir cevherdir. Ham olarak ihraç edilmesi yerine işlenerek ihraç edilmesi, Türkiye açısından daha avantajlı-

dır.

iii. Dünya talebinin ham bor ya da mullerinden, işlenmiş bileşiklere doğru kaydığı gözlenmektedir. İşlenmiş bileşiklerin yapılması yeni yatırımlarla mümkün olabilecektir. Özelleştirme İdaresi’ne devredilen Eti Holding’in yatırımları destekleyen bankacılık bölümünün özelleştirilmesi nedeniyle, yeni yatırımlar yapabilmesi zorlaşmıştır. Bu kuruluşun projelendirilen yatırımlarının bitirilmesi, bor ürünlerinin dış ticaretini daha kârlı hale getirebilecektir.

iv. Bor ürünlerinin kullanıldığı ileri teknoloji gerektiren alanlarda ASELSAN’ın çalışma yapıp, teknoloji geliştirebilecek donanımaya sahip olduğu bilim adamlarımız tarafından ifade edilmektedir. Özellikle savunma sanayiinde bu potansiyelden yararlanılarak, Türkiye’nin dışa bağımlılığının daha da azaltılabileceği değerlendirilmektedir.

v. Bor ile ilgili olarak üniversitelerimiz tarafından geliştirilmiş projeler bulunmaktadır. Ancak bu projelerin teknolojik olarak kullanılabilmesi için sermayeye ihtiyaç duyulmaktadır. Borun stratejik önemi düşünüldüğünde bu sermayenin devlet tarafından karşılanması yararlı olabilecektir.

vi. Türkiye’de bor ile ilgili resmi değerlendirmeler Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü (BOREN) tarafından yürütülmektedir. Bu enstitünün faaliyetlerini daha geniş bir sathaya kaydırması ve bor ile ilgili olarak; ulusal, uzun dönemli, ilgili kesimlerin ortaklaşa geliştirdikleri bir siyaset izlenmesi Türkiye’nin menfaatlerine hizmet edebilecektir.



KAYNAKÇA

ATO Bor Raporu, <http://www.ceterisparibus.net/turkiye/makaleler.htm>, Erişim: 28.12.2006.

Bor Madeni ve Türkiye İçin Önemi, <http://www.dtm.gov.tr/ead/bor>, Erişim: 23.03.2006.

Bor Madenlerinin Stratejik Önemi, <http://www.etiholding.gov.tr>, Erişim: 15.03.2006.

Bor Mineralleri, <http://turkiye-gercegi.8m.com/bor/bor1.html>, Erişim: 25.01.2007.

Helvacı, Cahit (2004), Türkiye Borat Yatakları: Jeolojik Konumu, Ekonomik Önemi ve Bor Politikası, 5. Endüstriyel Hammaddeler Sempozyumu, 13-14 Mayıs 2004, İzmir, Türkiye.

<http://en.wikipedia.org/wiki/Boron>, Erişim: 01.06.2007.

<http://www.boraxtr.com/boraxtr/Anadosya/bormadennedir.html>, Erişim: 12.03.2006.

<http://www.boren.gov.tr/element.htm>, Erişim: 06.06.2007.

<http://www.boren.gov.tr/en/expin1.htm>, Erişim: 15.01.2006.

<http://www.ihracatdunyasi.com/madenmetal.html>, Erişim: 10.06.2007.

<http://www.milliyet.com.tr/2007/05/31/son/sonsiy12.asp>, Erişim: 12.06.2007.

<http://www.netgazete.com/NewsDetail.aspx?nID=709574>, Erişim: 12.06.2007.

<http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/ARTICULOSDEINTERESM/mcs2006.pdf>, Erişim: 08.06.2007.

II. Bor Çalıştayı Sonuç Raporu <http://www.karaelmas.edu.tr/linkler/duyurular/bor/rapor.doc>, Erişim: 02.04.2006.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Madencilik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınlar No: 2608, Ankara, 2001.

SERPEK, E. (2003), Bor mucizesi II: Kullanım alanları. PiVOLKA, Cilt 2.

U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2003. www.minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/salt/580303.pdf, Erişim: 08.06.2007.

World Energy, Technology and Climate Policy Outlook 2030 – WETO-, European Commission, Directorate-General for Research Energy, 2003. www.ec.europa.eu/research/energy/pdf/weto_final_report.pdf, Erişim: 26.05.2006., 15

www.etimaden.gov.tr/en/0_sayfa_ortakSayfa.asp?hangisayfa=4_sayfa_a_1, Erişim: 22.02.2006.

YAZARLAR İÇİN GEREKLİ BİLGİLER

1. Dergiye gönderilen yazılar Türkçe olmalıdır ve yayınlanması istenen makaleler 4 basılı kopya ve 1 disket/CD ile birlikte TİSK Hoşdere Cad. Reşat Nuri Sokak No:108 06540 Çankaya-ANKARA adresine posta yoluyla gönderilmelidir. Dergiye gönderilen makaleler başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.

2. Dergiye gönderilen yazılar üç hakem tarafından değerlendirilecek ve tüm raporların olumlu olması halinde Danışma Kurulu'nun kararına göre yayınlanacaktır. Hakemlerin ve yazarların isimleri gizli tutulacaktır.

3. Microsoft Word dosyası olarak hazırlanan her makale, belirlenmiş olan yazım formatları (Times New Roman-12 punto) çerçevesinde en fazla 40 sayfa olmalıdır. Ayrıca, 150 kelimedenden oluşacak İngilizce ve Türkçe özet ile birlikte, en az üç Türkçe ve üç İngilizce anahtar sözcük, makalenin başlığını, yazar ismini, kurumunu ve yazarların adresleri ile telefon numaralarını belirten üst kapak sayfası ile birlikte gönderilmelidir. Makale başlığı ayrıca makalenin ilk sayfasında yer almalıdır.

4. Tablolar ve şekiller metin içinde yer almalıdır. Bütün tablolar ve şemalara başlık ve sıra numarası verilmelidir. Denklemlere de ayrıca sıra numarası verilmeli ve sıra numarası parantez içinde sayfanın sağ tarafında yer almalıdır.

5. Tablolar ve şekiller, ayrıca 'excel' formatında gönderilmelidir.

6. Makale içindeki atıflar önce yazar(lar)ın soyad(lar)ı, daha sonra yayın yılı ve gerekliyse sayfa numarası verilerek belirtilmelidir. Yazarın adı cümle içinde geçiyorsa yayın yılı soyadının yanında parantez içinde yer almalıdır: Blawg ve Lester (1983). Yazarın adı cümle içinde geçmiyorsa, yazarın soyadı ve yayın yılı parantez içinde gösterilmelidir: (Lucas, 1994). Birden çok atıf olduğunda atıflar noktalı virgülle birbirinden ayrılmalıdır: (Becker ve Myrdal, 2004; Hansen ve Friedman, 1988). İki ve üç yazarlı çalışmalarda her yazarın soyadı metin içinde belirtilmelidir: (Harris, Borris, 2000), (Lerner, Myrdal, Nobel, 2000:2).

7. Dipnotlar, aynı sayfada yer almak şartıyla sayfanın altında da verilebilir. Ancak kullanılan kaynaklar yine kaynakçada yer almalıdır. Dipnot verilirken önce yazarın soyadı, adı, yayının tarihi, yayının adı ve sayfa numarası yer almalıdır. Aynı yazara, aynı sayfada yer verilecek ise, 'a.g.e' ibaresi kullanılabilir. Dipnot verilen esere başka bir sayfada yer veriliyor ise, yazarın adı, yayın tarihi ve sayfa numarası verilmesi yeterlidir.

8. Kaynaklar makalenin sonunda ayrı bir sayfada 'Kaynakça' başlığı altında yazar soyadlarına göre alfabetik sıraya dizilmelidir. Aynı yazarın aynı yılda yayınlanan birden çok çalışmasından faydalanılmışsa, her bir çalışma a, b, c şeklinde harflendirilmelidir [2005a, 2005b, 2005c]. Kaynakçada aşağıda örneklenen biçim kurallarına uyulmalıdır:

Kitaplar: Smith, W.S. (1994), *Labour Economics*, New York: Roudledge.

Derlemeler: Felix, D. (1998), *Asia and the Crisis of Globalisation*, D. Backer, G. Egstein and R. Polin (Der.), *Globalisation and Progressive Economic Policies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dergiler: Bhaduri, A. and S. Magrin (1990), *Unemployment and the Real Wage: The Economic Basis of Contesting Political Ideologies*, *Cambridge Journal of Economics* (14): 375-93