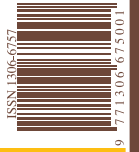


TİSK AKADEMİ



**Türkiye’de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların
Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi**
Hatice Erol/Abdullah Özdemir/Elif Meryem Yurdakul

**İşverenin Toplu İşten Çıkarma Sürecini Çalışanlarla Görüşme
Yükümlülüğü**
Yusuf Yiğit

İşletmecilikte Yeni Bir Metafor: Kurum DNA’sı
Olca Sürgevil / Gönül Budak

**Türkiye’de Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Geleneksellik
Endekslerinin Hesaplanması**
Selahattin Bekmez / Seran Evkuran

**SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığı’na Devrinin Hastane
Verimlilikleri Üzerindeki Etkileri**
Ömür Tosun / Hande E. Aktan

İnsan-Din-Devlet ve Laiklik
Berin Ergin

**Türkiye’de Fiyat İstikrarının Gözlenemeyen Bileşenler Modeli
ile İncelenmesi: 1997:01-2009:12**
Bedriye Saraçoğlu / Şenay Açıkgöz

Beveridge Eğrisi: Teori ve Türkiye Uygulaması
Abdullah Keskin / Hüseyin Şen

**Şokların Yabancı Ziyaretçi Sayısı ve Yabancı Ziyaretçi
Harcamaları Üzerindeki Etkisi Kalıcı Mıdır?**
Uğur Sivri

TİSK AKADEMİ

CİLT: 5 SAYI: 10

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 2010

Tasarım ve Baskı

AJANS-TÜRK GAZETECİLİK MATBAACILIK İNŞ. SAN. A.Ş.
İstanbul Yolu 7. km. Necdet Evliyagil Sok. No: 24
Batkent - ANKARA
Tel : (+90 312) 278 08 24 • Faks : (+90 312) 278 18 95

ISSN:1306-6757

Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın

TİSK AKADEMİ, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanı ve EBSCO Veri Tabanı tarafından taranmaktadır.
TİSK AKADEMİ, Basın Meslek İlkelerine uymayı taahhüt eder.

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	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Prof. Dr. Kadir ARICI	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Tankut CENTEL	Koç Üniversitesi
Prof. Dr. Emin ÇARIKÇI	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk ÇOLAK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
Prof. Dr. Münir EKONOMİ	
Prof. Dr. Hüsnü ERKAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Oğuz ESEN	İzmir Ekonomi Üniversitesi
Prof. Dr. Yüksel İNAN	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Muhteşem KAYNAK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Şükrü KIZILOT	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Orhan MORGİL	
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

- **Türkiye’de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi**
Yrd. Doç. Dr. Hatice Erol6
Adnan Menderes Üniversitesi- Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Abdullah Özdemir
Adnan Menderes Üniversitesi-Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Öğr. Gör. Elif Meryem Yurdakul
Adnan Menderes Üniversitesi-Yenipazar Meslek Yüksekokulu
- **İşverenin Toplu İşten Çıkarma Sürecini Çalışanlarla Görüşme Yükümlülüğü**
Dr. Yusuf Yiğit38
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi-Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- **İşletmecilikte Yeni Bir Metafor: Kurum DNA’sı**
Araş. Gör. Dr. Olca Sürgevil68
Prof. Dr. Gönül Budak
Dokuz Eylül Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- **Türkiye’de Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Geleneksellik Endekslerinin Hesaplanması**
Doç. Dr. Selahattin Bekmez88
Gaziantep Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Araş. Gör. Seran Evkuran
Muğla Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü
- **SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığı’na Devrinin Hastane Verimlilikleri Üzerindeki Etkileri**
Araş. Gör. Ömür Tosun.....112
Araş. Gör. Hande E. Aktan
Akdeniz Üniversitesi- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- **İnsan-Din-Devlet ve Laiklik**
Prof. Dr. Berin Ergin130
İstanbul Üniversitesi-Hukuk Fakültesi
- **Türkiye’de Fiyat İstikrarının Gözlenemeyen Bileşenler Modeli ile İncelenmesi: 1997:01-2009:12**
Prof. Dr. Bedriye Saraçoğlu172
Yrd. Doç. Dr. Şenay Açıkgöz
Gazi Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- **Beveridge Eğrisi: Teori ve Türkiye Uygulaması**
Yrd. Doç. Dr. Abdullah Keskin198
Doç. Dr. Hüseyin Şen
Afyon Kocatepe Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- **Şokların Yabancı Ziyaretçi Sayısı ve Yabancı Ziyaretçi Harcamaları Üzerindeki Etkisi Kalıcı Mıdır?**
Yrd. Doç. Dr. Uğur Sivri220
Karadeniz Teknik Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

CONTENTS

● The Function of the 4447 No. Unemployment Insurance Law in Erasing the Adverse Consequences of Unemployment in Turkey	
<i>Assistant Prof. Dr. Hatice Erol</i>	6
<i>Adnan Menderes University- Nazilli Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	
<i>Assistant Prof. Dr. Abdullah Özdemir</i>	
<i>Adnan Menderes University-Nazilli Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	
<i>Instructor Elif Meryem Yurdakul</i>	
<i>Adnan Menderes University-Yenipazar Vocational School</i>	
● Negotiation Obligation of the Employer with the Employees on Collective Dismissal	
<i>Dr. Yusuf Yiğit</i>	38
<i>Çanakkale Onsekiz Mart University-Biga Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	
● A New Metaphor in Business Literature: Corporate DNA	
<i>Research Assistant Dr. Olca Sürgevil</i>	68
<i>Prof. Dr. Gönül Budak</i>	
<i>Dokuz Eylül University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	
● Calculating Traditionality Index of Education and Health Services in Turkey	
<i>Associate Prof. Dr. Selahattin Bekmez</i>	88
<i>Gaziantep University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	
<i>Research Assistant Seran Evkuran</i>	
<i>Muğla University-Institute of Social Sciences</i>	
● The Effects of Transformation of SII Hospitals to Ministry of Health on the Hospital Efficiency	
<i>Research Assistant Ömür Tosun</i>	112
<i>Research Assistant Hande E. Aktan</i>	
<i>Akdeniz University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	
● Man-Religion-State and Laicism	
<i>Prof. Dr. Berin Ergin</i>	130
<i>İstanbul University-Faculty of Law</i>	
● An Analysis of Price Stability in Turkey Using Unobserved Components Model: 1997:01-2009:12	
<i>Prof. Dr. Bedriye Saraçoğlu</i>	172
<i>Assistant Prof. Dr. Şenay Açıkgöz</i>	
<i>Gazi University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	
● The Beveridge Curve: Theory and Turkish Case	
<i>Assistant Prof. Dr. Abdullah Keskin</i>	198
<i>Associate Prof. Dr. Hüseyin Şen</i>	
<i>Afyon Kocatepe University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	
● Do Shocks Have Permanent Effect on the Number of Foreign Visitors and Foreign Visitor Expenditures?	
<i>Assistant Prof. Dr. Uğur Sivri</i>	220
<i>Karadeniz Teknik University- Faculty of Economics and Administrative Sciences</i>	

ÖZET

Türkiye’de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı, insanların geleceklerini çeşitli risklere karşı teminat altına alarak birey ve ailesine güven duygusu vermek, onları gelecek endişesinden kurtarmaktır. Bireylerin yaşamları boyunca karşılaşılabilecekleri risklerden birisi de işsizliktir.

İşsizlik, toplumlar için gerek ekonomik gerekse toplumsal barışın sağlanmasını engelleyici bir sorun kaynağıdır. Bu nedenle işsizlikle mücadele çok büyük önem taşımaktadır. İşsizlikle mücadele genelde, işsizliğin nedenlerini giderici ve yarattığı olumsuz sonuçları giderici olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu iki yöntem birbirinin alternatifi değil birbirinin tamamlayıcısı olarak düşünülmelidir.

İşsizlik sigortası, işsizliğin ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal sorunları hafifletmeyi amaçlayan sosyal politika aracıdır. Türkiye’de ilk defa 1959 yılında başlanan işsizlik sigortası çalışmaları, 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile sonuçlandırılmıştır.

Bu çalışmada söz konusu İşsizlik Sigortası Kanunu genel hatlarıyla ortaya konmaya çalışılarak, Kanunun yürürlüğe girmesinden bugüne kadar Türkiye’deki işsizlik sigortası uygulamasının gelişimi ve bu sistemde yaşanan temel sorunlar üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Ayrıca 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun işsizliğin yol açtığı olumsuzlukları gidermesindeki işlevi üzerinde ayrıntılı olarak durulmuştur.

JEL Sınıflaması: E24, J65

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İstihdam Politikaları, İşsizlik Sigortası

ABSTRACT

The Function of the 4447 No. Unemployment Insurance Law in Erasing the Adverse Consequences of Unemployment in Turkey

The main purpose of social security systems is to give the individual and his family a sense of security and spare them worries about future by guaranteeing their future against various risks. One of the risks that individuals may encounter during their life is unemployment.

Unemployment is a source of problems that prevents both economic and societal peace. Therefore, struggling unemployment is of vital importance. Struggling unemployment is generally realized in two ways by eliminating either the causes of unemployment or the negative consequences of it. These two methods should not be thought of as alternatives but complementary to each other.

Unemployment insurance is a social policy instrument that aims to alleviate economic and social problems caused by unemployment. The studies that started in 1959 in Turkey resulted in the 4447 no. Law in 1999.

In this study, the Unemployment Insurance Law is presented under a general framework and the development of practice of the unemployment law since the it was put into effect and the problems experienced in the system are analyzed. Additionally, the function of the 4447 no. Unemployment Insurance Law in erasing the adverse consequences of unemployment is given in detail.

JEL Classification: E24, J65

Keywords: Unemployment, Employment Policies, Unemployment Insurance

Türkiye’de İşsizliğin Yol Açtığı Olumsuz Sonuçların Giderilmesinde 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun İşlevi



Yrd. Doç. Dr. Hatice Erol*

Yrd. Doç. Dr. Abdullah Özdemir**

Öğr. Gör. Elif Meryem Yurdakul***



İRİŞ

Günümüzde işsizlik, tüm ülkelerin önemli sorunlardan biri olmaya devam etmektedir. İşsizlik toplumsal açıdan kaynakların tam olarak kullanılamaması, birey açısından ise gelirin olmamasıdır. İşsizlikle mücadelenin öneminin giderek arttığı günümüzde, işsizlik sorununun çözümü, aktif istihdam politikaları ve pasif istih-

dam politikaları olmak üzere iki farklı yöntemle gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

İşsizlikle mücadelede uygulanacak politikalar; çok yönlü ekonomik ve mali önlemler, tasarruf, yatırım, istihdam ilişkilerine dönük etkin ve uzun vadeli politikalar ve kararları içermektedir. İşsizlik sorununun çözümü için gelişmiş ülkeler talep artırıcı politikalara, gelişmekte olan ülkeler ise temel mali ve ekonomik yapısal politikalara başvurmaktadır. Eğer işsizlik sorunu bu yolla azaltılamazsa, sosyal güvenliği ilgilendiren işsizliğin tazmini yoluna gidilmektedir. Sosyo-ekonomik bir risk oluşturan işsizliğin ortaya çıkardığı gelir kayıplarını geçici bir süre için tazmin eden, işsizlere yeni

* ADÜ, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
haticeerol@adu.edu.tr

** ADÜ, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü
aozdemir@adu.edu.tr

*** ADÜ, Yenipazar Meslek Yüksekokulu
eyurdakul@adu.edu.tr

işler bulununcaya kadar veya yeni alanlarda istihdam edilme olanağını verecek eğitimlerini tamamlayana kadar, onların gelir kayıplarını karşılayacak ve gelir sürekliliğini sağlayacak olan kurumsal yapıların oluşturulması gerekmektedir. Bu kurumsallaşmanın adı ise işsizlik sigortasıdır.

Türkiye’de ilk defa 1959 yılında başlanan işsizlik sigortası çalışmaları 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile sonuçlandırılmıştır. Bu çalışmada söz konusu İşsizlik Sigortası Kanunu genel hatlarıyla ortaya konmaya çalışılarak, Kanunun yürürlüğe girmesinden bugüne kadar Türkiye’deki işsizlik sigortası uygulamasının gelişimi ve kanunun işsizliğin yol açtığı olumsuz sonuçların giderilmesindeki işlevi üzerinde durulacaktır.

1. İŞSİZLİK KAVRAMI

Değişen toplumsal yaşam beraberinde işsizlik algısında da değişimler meydana getirmektedir. Bu nedenle üretim sürecindeki değişimin miladı olarak kabul edilen sanayi devriminden itibaren işsizlik kavramı da yeniden tanımlanır hale gelmiştir.

19. yüzyılda işsiz denildiği zaman ilk akla gelen yeteneksizliğinden dolayı bir meslek edinememiş veya geçimsizliği nedeniyle iş bulamamış, vaktini boşa geçiren tembel insan olarak kabul edilmekteydi (Zaim, 1986, s. 156). Bu tanımlamada işsiz kalmanın doğrudan doğruya insanın kendi kusurundan kaynaklandığı anlayışı dikkat çekmektedir. Ancak günümüzde işsiz algısı

ekonomik ve toplumsal gelişmelere dayalı olarak değişmiştir.

Gerçekten de günümüzde uluslararası alanda kabul edilen işsizlik tanımı yukarıdaki tanımdan çok farklıdır. 1982 yılında Cenevre’de yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Onüçüncü Çalışma İstatistikçileri Konferansında kabul edilen kararda işsizliğin uluslararası standart tanımı üç temel unsur üzerine oturtulmuştur. Bu unsurlar; işsiz olma, halen çalışmaya elverişli bulunma ve bir iş talep etme şeklinde sıralanmaktadır (Başterzi, 1996, s. 7). Uluslararası standartlara göre ancak bu üç unsuru birlikte taşıyanlar işsiz kabul edilmektedir.

İşsizlik; kişi ve toplum açısından olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Kişi bakımından işsizlik, çalışma yeteneğinde ve isteğinde ve çalışmaya hazır bir durumda olup da gelir sağlayan bir işe sahip olmamak durumu olarak ifade edilmektedir. Toplum açısından işsizlik ise, üretken kaynakların kullanılmaması, boşa harcanması anlamını taşımaktadır (Talas, 1979, s. 90).

İşsizliğin sosyal maliyetine yönelik, W.H. Beveridge 1944 yılında yayınladığı “Full Employment in a Free Society” isimli eserinde: “işsizliğin yarattığı en büyük kötülük tam istihdam haline nazaran bizim kaybetmiş bulduğumuz ilave maddi refah değildir. İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır: İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertlerin faydasız arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır. İkinci olarak işsizlik, insanların hayatına korkuyu getirir ve bu korkudan

nefret doğar. Moral çöküntüsü ile toplumun kendisine ihtiyacı olmadığı duygusuna kapılan birey, toplumsal düzenin yerleşik değerlerine karşı gelme, değiştirme gibi başkaldırı içerisine girebilir” demektedir (W. H. Beveridge’e atfen Ekin, 1994, s. 3–4). Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde artan işsizlik oranlarına paralel olarak toplumda gözlemlenen şiddet eğilimlerinin artması, bu bakış açısının doğruluğunun bugün de geçerli olduğunu ortaya koymaktadır.

2. DÜNYADA İŞSİZLİK

2008 yılında ABD’nin finansal sisteminde yaşanan sorunlar, tüm dünyayı etkileyen küresel ekonomik krize dönüşerek, milyonlarca çalışanın işini kaybetmesine neden olmuştur. Dünyada işsiz sayısı 1999 yılında 175,2 milyon iken, 2009 yılında 211,5 milyon kişiye ulaşmıştır (ILO, 2010).

Küresel işsizlik, dünyada 2008 yılına kadar süren yüksek ekonomik performansa rağmen artmıştır. 2008’de başlayan ve etkisini 2010 yılında da sürdüren küresel ekonomik kriz ile birlikte işsizliğin 2010 yılında daha da artacağı öngörülmektedir. Geçmiş kriz deneyimleri işgücü piyasalarında tam bir iyileşmenin, ancak ekonomik krizden çıkıldıktan sonraki 4–5 yılda gerçekleştiğini göstermektedir (Raymond, 2009, s. vi). Buradan kısa dönemde kriz bitse bile, işgücü piyasası üzerindeki etkisinin süreceği anlaşılmaktadır.

İşsizlik oranları gelişmiş ekonomiler ile gelişmekte olan ekonomilerde de farklılıklar göstermektedir. Tablo 1’de bölgeler itibarıyla işsizlik oranlarının gelişimi verilmiştir.

Tablo 1’den de görüldüğü gibi, dünya genelinde işsizlik oranı 1999’da % 6,4’den,

Tablo 1 : Bölgeler İtibarıyla İşsizlik Oranlarının Gelişimi (%)

Bölge	1999	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Gelişmiş Ekonomiler ve AB	7,0	6,7	7,2	6,9	6,3	5,7	6,0	8,4
Merkez ve Doğu Avrupa ve CIS	12,4	10,6	9,7	9,4	9,0	8,3	8,3	10,3
Doğu Asya	4,7	4,5	4,2	4,2	4,0	3,8	4,3	4,4
Güney Doğu Asya ve Pasifik	5,1	5,0	6,4	6,5	6,1	5,4	5,3	5,6
Güney Asya	4,3	4,5	5,2	5,3	5,1	5,0	4,8	5,1
Latin Amerika ve Fas	8,5	8,4	8,4	8,0	7,4	7,0	7,0	8,2
Orta Doğu	9,3	9,5	9,3	10,0	9,5	9,3	9,2	9,4
Kuzey Afrika	13,1	14,0	12,3	11,5	10,4	10,1	10,0	10,5
Sahra Altı Afrika	8,2	8,3	8,2	8,2	8,2	8,0	8,0	8,2
Dünya	6,4	6,2	6,4	6,3	6,0	5,7	5,8	6,6

*2009 yaklaşık verileridir.

Kaynak: ILO, Global Employment Trends, 26 January 2010.

2007 yılında % 5,7'ye düşmüş iken, 2009 yılında tekrar % 6,6'ya yükselmiştir. Gelişmiş ekonomiler ve AB'nde işsizlik oranları son on yılda % 6-7 aralığında değişmekte iken, 2009'da % 8,4'e çıkmıştır. Merkez ve Doğu Avrupa ile Kuzey Afrika bölgelerinde işsizlik çift haneli oranlara yükselmiştir.

İstihdam rakamlarında istenen oranlara ulaşılamaması ve yaşanan yüksek işsizlik oranları, işsizlikle mücadelenin ekonomi politikalarının belirlenmesinde öncelikli sorun olarak kabul edilmesine ve sorunun çözümüne yönelik politikalar belirlenmesine yol açmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde, işsizliğin azalması büyük ölçüde ekonomik performanstaki gelişmeye bağlanırken, gelişmekte olan ülkelerde devletin gücü genelde işsizlik sorunu karşısında etkin bir politika izlemeye yetmemekte, ayrıca bu ülkelerde işsizliği telafi edici mekanizmalar (işsizlik sigortası ve yardımı gibi) yeterli olmadığından sorun çok daha ağır yaşanmaktadır (Koray, 2008, s. 233-234).

3. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK

Türkiye'de işgücü piyasasını gelişmiş ülke ekonomilerinden ayıran birçok özelliği bulunmaktadır. İstihdama ilişkin önemli bir özellik, işgücüne katılımın düşük olmasıdır. Türkiye'de sermaye artışı ve yatırımlar, nüfus artışıyla birlikte artan işgücü arzını karşılamaya yetmemektedir. İstikrarsız büyüme, yanlış ekonomi ve yatırım politikaları da işgücü arzını karşılayacak işgücü

talebinin yaratılmasını olumsuz etkilemektedir (Koray, 2008, s. 396). Günümüz Türkiye'sinde yeni işyerlerinin açılmaması nedeniyle istihdam oranları düşmektedir. Ülkede nüfus artış hızı yavaşlamış olmasına rağmen çalışma çağındaki nüfusun hala görece bir hızla artış eğilimi içinde olması, işgücü piyasaları üzerinde baskı yaratmaktadır (Erol ve Bostan, 2009, s. 188).

Türkiye işgücü piyasasındaki gelişmeler aşağıdaki Tablo 2'de verilmektedir.

Tablo 2 incelendiğinde, dikkat çekici veri olarak 2001 krizine kadar işsizlik oranı % 6,5-7,5 aralığında iken, ekonomik krizin yaşandığı 2001'den sonra % 9,5-10,5 seviyesine yükselmiş ve bu aralıkta kronik bir hâl almıştır. Yine Tablo 2'de 2009 yılında Türkiye genelinde 3 milyon 471 bin işsiz (% 14,0) olduğu, işsizliğin tarım dışı sektörlerde % 16,6'ya, gençlerde ise % 25,3'e çıktığı görülmektedir. İşgücüne katılma oranı erkeklerde % 70 dolayında iken, kadınlarda % 26,0'a düşmektedir. Ancak, gerçek işsizlik oranının bu verilerin çok ötesinde olduğu açıktır. İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve istihdamda işsizlik olguları dikkate alındığında durum daha net olarak görülmektedir. Gerek işgücüne katılım oranının düşüklüğü ve gerekse yaratılan istihdam sınırlı olduğundan, hem erkekler hem de kadınlar için işsizlik azaltılamamaktadır.

Türkiye işgücü piyasasının temel özelliklerinden birisi çalışma çağı nüfusunun istihdam edilen nüfustan daha hızlı artmasıdır. 1988-2009 döneminde çalışma çağı

Tablo 2: Türkiye İşgücü Piyasasında Gelişmeler

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus (000)	45.311	46.211	47.158	48.041	48.912	49.906	50.826	51.668	49.994	50.772	51.686
İşgücü (000)	23.878	23.078	23.491	23.818	23.640	24.289	24.565	22.330	23.114	23.805	24.748
İşgücüne Katılma Oranı (%)	52,7	49,9	49,8	49,6	48,3	48,7	48,3	48,0	46,2	46,9	47,9
Kadın (%)	30	26,6	27,1	27,9	26,6	25,4	24,8	24,9	23,6	24,5	26,0
Erkek (%)	75,8	73,7	72,9	71,6	70,4	72,3	72,2	71,5	69,8	70,1	70,5
İstihdam (000)	22.048	21.581	21.524	21.354	21.147	21.791	22.046	22.330	20.738	21.194	21.277
İstihdam Oranı (%)	48,7	46,7	45,6	44,4	43,2	43,7	43,4	43,2	41,5	41,7	41,2
Kır (%)	61,5	56,4	56,0	54,3	51,9	52,1	49,5	48,8	47,4	47,7	48,0
Kent (%)	39,8	40,2	38,9	38,1	37,7	38,4	39,7	40,0	39,0	39,2	38,2
İşsiz	1.830	1.497	1.967	2.464	2.493	2.498	2.520	2.447	2.377	2.611	3.471
İşsizlik Oranı (%)	7,7	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3	10,3	9,9	10,3	11,0	14,0
Kır (%)	3,9	3,9	4,7	5,7	6,5	5,9	6,8	6,5	6,8	7,2	8,9
Kent (%)	11,4	8,8	11,6	14,2	13,8	13,6	12,7	12,1	12,0	12,8	16,6
Genç İşsizlik Oranı (%)	15,0	13,1	16,2	19,2	20,5	19,7	19,3	18,7	20,0	20,5	25,3
Eksik İstihdam Oranı(%)	9,1	6,9	6,0	5,4	4,8	4,1	3,3	3,6	3,0	3,6	-

(1) 2003 yılı öncesi sonuçlar 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçlarına göre revize edilmiştir.

(2) Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

(3) **Kaynak:** TÜİK Hane Halkı İş Gücü Anketleri, 2008-2010.

nüfusu 17 milyon 940 bin kişi artarken, istihdam artışı sadece 3 milyon 523 bin kişi de kalmıştır. Bu durum, hızla artan nüfusa yeterli iş imkânlarının sağlanamadığının temel göstergesidir. Ekonomik büyümenin ve yatırımların yeterli olmayışı, makroekonomik istikrarın uzun dönemde tesis edilememesi sonucunu doğurmuştur. Bu ise sık yaşanan krizler ve sonrasında izlenen istikrar programları, iş olanaklarının sınırlı kalmasına neden olmuştur.

Yaşanan son küresel krizle birlikte Türkiye ekonomisinde yaşanan daralma, pek çok

ülkede olduğu gibi, istihdamın azalmasına ve işsizliğin artmasına yol açmıştır. İstihdam piyasasının mevcut yapısal sorunlarının yanı sıra kriz ortamının getirdiği belirsizlikler yeni iş olanaklarının yaratılmasını engellemektedir. Türkiye’de işsizlik oranlarının bir süre daha yüksek seviyelerde seyretmesi ve önümüzdeki dönemde ekonomide öngörülen sınırlı canlanmanın işgücü piyasasına etkisinin gecikmeli olarak ortaya çıkması beklenmektedir. Bu nedenle işsizlikle mücadele öncelikle çözüm aranması gereken sorunların başında gelmektedir.

4. İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

İşsizlikle mücadele temelde iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki aktif istihdam politikaları olarak adlandırılmaktadır. Yani başlangıçta işsizlik riskinin ortaya çıkmamasına yönelik önlemler ve düzenlemeler olarak açıklanmaktadır. Bu politikalar çok yönlü ekonomik ve mali önlemler, tasarruf, yatırım, istihdam ilişkilerine dönük etkin ve uzun vadeli politikalar ve kararlardır. İkinci yol ise, bir sosyo-ekonomik risk oluşturan işsizliğin ortaya çıkardığı gelir kayıplarını geçici bir süre için tazmin eden, işsizlere yeni işler bulununcaya kadar veya yeni alanlarda istihdam edilme olanağını verecek eğitimlerini tamamlayana kadar, onların gelir kayıplarını karşılayarak ve gelir sürekliliğini sağlayacak olan, kurumsal yapıların oluşturulmasıyla ilgilidir (Çetin, 2007, s. 27).

Aktif politikalar, işsizlerin işgücü piyasasında iş bulmalarını ve bir işe yerleşmelerini kolaylaştırmayı amaçlayan bir dizi önlem içerir. Aktif politikalar işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır (Kapar, 2006, s. 344).

Pasif istihdam politikaları, ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda adil ve dengeli biçimde paylaştırılmasını amaçladığı için sosyal devlet olma ilkesinin bir gereğidir.

İşsizliği tazmin edici politika uygulayan ülkelerde üç sistem mevcuttur. Bunlar; iş-

sizlik yardımı, kıdem tazminatı ve işsizlik sigortasıdır (Andaç,1999, s. 121). Sosyal yardımlar da işsizliği telafi edici pasif istihdam politikaları arasında sayılabilir. Pasif istihdam politikalarının temelini işsizlik sigortası uygulaması oluşturmakta ise de tekniği dolayısıyla telafi etkisinin kapsam, süre ve tutar bakımından artırılması için diğer yöntemler, işsizlik sigortası ile birlikte uygulanabilmektedir (Ülker, 2001, s. 9).

4.1. İşsizlik Yardımı

İşsizlik yardımı; finansmanı tamamen devlet tarafından karşılanan, muhtaç durumdaki işsizlere, özellikle işsizlik sigortasından yararlanma müddeti dolup da henüz kendisine iş bulamamış ya da işsiz kalmış olmakla birlikte, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için zorunlu olan prim ödeme gün sayısını dolduramamış olanlara, satın alma güçlerini ve yaşamlarını devam ettirebilmek amacı ile yapılan parasal yardım esaslarına dayanmaktadır.

4.2. Kıdem Tazminatı

Bazı ülkelerde devlet veya işveren, sigortalılara işsiz kalması durumunda toplu ödeme yapmaktadır. İşsizlik halinde yapılan bu toplu ödeme, Türkiye’de kıdem tazminatı, bazı ülkelerde işten çıkarma tazminatı olarak adlandırılmaktadır. Kıdem tazminatı bir işçinin işyerindeki çalışma süresine, yani kıdemine bağlı olarak değişmektedir. Kıdem tazminatı işsizlik sigortasının uygulanmadığı pek çok ülkede, işsizliği tazmin edici bir işlev görmektedir (Özsuca, 1998, s. 23).

Türkiye’de hukuk sistemine kıdem tazminatı 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile girmiştir. Kıdem tazminatı, kanunun belirli hallerde hizmet sözleşmesinin son bulmasında, işveren tarafından işçiye verilen hizmet süresi ve ücrete göre değişen, üst sınırı kanunen belirlenmiş ve ödenmemesi yaptırıma bağlanmış, geç ödenmesi hallerinde de özel faiz yürütülecek bir miktar paradır (Abbasgil, 1994, s. 27).

Kıdem tazminatı işçiler için ekonomik bir destek olmakla beraber, hizmet sözleşmesi fesihlerinde işverenleri keyfi davranmalarından caydırıcı rol oynama ve işçi açısından iş güvencesi olma görevini üstlenmiştir.

1936 yılında başlayan kıdem tazminat uygulaması, uzun süre işsizlik sigortasının alternatifi olarak değerlendirilmiştir. Hatta 4447 sayılı Kanun ile Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının başlaması üzerine kıdem tazminatının kaldırılması talepleri oluşmuştur. Oysa kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasında bazı farklar bulunmaktadır. En önemli farklar ise şunlardır (Akyiğit, 1999, s. 196–1999);

- İşsizlik sigortası ödeneğinin hak edilebilmesi için çalışanın kendi isteği dışında işsiz kalması koşulu aranırken, kıdem tazminatında böyle bir koşul aranmamakta olup, işçi haklı nedenlere dayalı olarak hizmet sözleşmesini feshedip işsiz kalsa da kıdem tazminatı alabilmektedir.

- İşsizlik sigortası ödeneğinin ödenmesi, iş sözleşmesi sona eren işçinin yeni bir iş bulamaması koşuluna bağlanmış olmasına rağmen, kıdem tazminatının hak edilebilmesi için iş sözleşmesi sona eren işçinin yeni bir iş bulsa da söz konusu işçiye eski işverenince kıdem tazminatı ödenmektedir.

- İşsizlik sigortası ile kıdem tazminatı arasındaki bir diğer fark ödemeleri yapan taraflarda ortaya çıkar. İşsizlik sigortası ödeneği Türkiye İş Kurumu tarafından, kıdem tazminatı ise işveren tarafından işçiye ödenir.

4.3. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, işsizlik sigortası veya işsizlik yardımı alma hakkını kazanamamış, bir başka ifadeyle iki programdan biri tarafından kapsanmamış işsizlere verilen yardımlardır. Bu tür yardımlar tamamıyla yerel düzeydeki vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlar tarafından sağlanmaktadır. Verilen yardımların miktarı bu kuruluşların mali olanaklarına bağlı olarak değişmektedir (Tuna, 1995, s. 8).

Türkiye’de yardıma muhtaç ve işsiz kimselere; yerel yönetimler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve bazı gönüllü dernek ve vakıflarca yardım yapılmaktadır.

4.4. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi iradesi dışında işsiz kalan kişinin, uğ-

radığı gelir kaybını belli oranda ve belli süre ile karşılayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir programdır. İşsizlik sigortası programı bir sonraki bölümde daha detaylı olarak inceleneceği için burada daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

4.5. Pasif İstihdam Politikalarının Değerlendirilmesi

İşsizlik ödemeleri genellikle pasif işgücü piyasası politikaları olarak nitelenmektedir. Ancak, bu niteleme gerçekte bir önyargıya dayanmaktadır. Pasif politikalar nitelemesi, işsizlik ödemelerini öncelikli ve önemli görmeyen, bunların ikinci sınıf önlemler olduğunu savunan siyasal bir tercihi güçlendirmek için kullanılmaktadır (Sinfield, 1997, s. 280). Ancak, işsizlik ödemeleri ile aktif programların amaçları farklıdır. Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, işsizlik ödemeleri ve aktif politikaların birbirini ikame edecek niteliklerden çok, birbirlerini tamamlayıcı nitelikler taşıdıkları görülmektedir. İşsizlik ödemeleri ile gelir desteğinin sağlanması yöntemi, işsiz aktif hale getirilmesinde en etkili ve güvenli yoldur. Diğer yandan, işsizlik ödemelerinden yararlanma çoğu durumda işsiz aktif programlara katılma koşuluna bağlıdır. Aktif ve pasif politikalar birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler değildir. Aksine, her iki politika doğrudan doğruya birbiriyle ilişkilidir (Berkel, 2000, s. 3).

İşsiz işsizlik sigortasından ya da yardımından yararlanma koşulları arasında, aktif olarak iş aramak, uygun işi kabul etmek veya aktif programlara katılmak yer alır. İşsiz, aktif programlara katılmazsa işsizlik ödemeleri azaltılır, belirli bir süre durdurulur ya da kesilir. Buradan da anlaşılacağı üzere, işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar arasında kurulan bu tür ilişkiler, işsizlerin aktif programlara katılmasını desteklemekte veya zorlamaktadır. Gelişmiş ülkelerde işsizlik ödemeleri ile aktif politikalar arasında kurulan bağ zayıflamak yerine güçlenmektedir. Bu çerçevede, işsizlik ödemeleri sisteminden aktif işgücü piyasası politikalarına geçişten çok, bu iki politikayı oluşturan programların birbirine eklendiği görülmektedir (Berkel, 2000, s. 3).

İşsizlik ödemeleri, işsizliğin yol açtığı gelir kayıplarını gidererek, işsizlerin yaşam düzeyinin gerilemesine engel olur. Diğer yandan, bu ödemeler, işgücü piyasasının düzenlenmesine ilişkin işlev de üstlenir (Standing, 1999, s. 227–228). Bir başka deyişle, işsizlik ödemelerinin temel amacı, sistem dışı işsizliğe karşı gelir güvencesi sağlamak ve işgücü piyasasını düzenlemektir (ILO, 2000, s. 148).

İşsizlik ödemelerinin işsizliği artırdığına, işsizlerin işe yerleşme isteklerini azalttığına, çalışanların iş bırakma eğilimlerini güçlendirdiğine ve çalışmamayı cesaretlendirdiğine ilişkin eleştiriler artmıştır (Özşuca, 1997, s. 131). Günümüzde işsizliği düzenleyen politikalara egemen olan temel

düşünce; işsizliğin bireylerin istek ve seçimleriyle ortaya çıkan gönüllü bir olgu olduğu ve bireylerin işsizlikten yarar sağladıkları için işsiz kaldıklarıdır (Standing, 1991, s. 139). İşsizliği ekonomik, sosyal yapıların ve koşulların yol açtığı bir sonuç olmaktan çok, bireylerin çalışma istekleri ile ilgili bir konu olarak kabul eden anlayış yaygınlaşmaktadır. Bu anlayış, işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların giderilmesini bireylerin sorumluluğuna bırakmaktadır. Diğer yandan söz konusu anlayışın yaygınlık kazanması işsizliğin ve işsizlerin ekonomik, sosyal ve siyasal önemini gizlemeye yaramaktadır (Sinfield, 1997, s. 282). Belirtilen gelişmeler, işsizlik ödemelerine dayanan koruma programlarını ikincil öncelikte ve çoğu durumda olumsuz olarak gören politikaların uygulanmasına yol açmaktadır (Kapar, 2006, s. 343). Ancak küreselleşme sürecinin yarattığı olumsuzluklar (artan yoksulluk, gelir dağılımındaki eşitsizlikler vb. gibi) ve gittikçe daha kısa aralıklarla yaşanan ekonomik krizlere bağlı olarak artan işsizlik olgusu, işsizlik sigortası ve yardımlarını kapsayan işsizlik ödemelerinin önemini kanıtlamaktadır. İşsizlik ödemelerinde en etkili yöntem olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan pek çok ülkede uygulanan işsizlik sigortası sistemi, sosyal devlet olmanın gereği olarak sosyal gelirin paylaştırılması ve sosyal adaletin sağlamanın bir yolu olarak görülmekte, genellikle devlet tarafından kurulan zorunlu sigorta kolu olma özelliğini taşımaktadır.

5. İŞSİZLİK SİGORTASI VE TÜRKİYE UYGULAMASI

5.1. İşsizlik Sigortasının Tarihçesi

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimine, işsizliğin ekonomik, sosyal ve politik yapıda meydana getirdiği olumsuzluklar neden olmuştur (Andaç, 1999, s. 32). İrade-si dışında işsiz kalan bir kişinin kendisinin moral yapısı, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmazdır (Törüner, 1991, s. 6).

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimine bakıldığında, kapitalizm öncesi dönemlerde işsizlik riski karşısında güvencenin, loncalar, din kurumları ve aile dayanışması ile sağlandığı görülmektedir. Kapitalizmin gelişimiyle üretim süreçlerinde yaşanan değişimler sonucu sosyal problemlerin artması ve bireylerin bu problemlerin çözümünde yeterli olamaması, kamunun sorunlara çözüm için müdahale etmesinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

İşsizlik 1890’lı yıllardan itibaren mahalli bir sorun olarak kabul edilmeye başlanmış ve 1893’de Bern’de kamu otoritelerince ilk işsizlikle mücadele programının yürürlüğe girdiği görülmüştür. İşsizlikle mücadele çerçevesinde belediyelerin haricinde sendikalar da işsizlikle ilgili harcamalara katılmışlardır (Yazgan, 1992, s. 107). İşsizlikten korunmak amacını taşıyan zorunlu karakterdeki ilk işsizlik sigortası 1911 yılında İngiltere’de çıkarılmıştır. 1927 yılın-

da yapılan değişikliklerle sigorta kapsamı genişletilmiş ve ülkedeki işgücünün 4/5'ini kapsayacak düzeye ulaştırılmıştır (Serter, 1994, s. 57).

1929 dünya ekonomik krizinin yarattığı işsizlik üzerine, işsizlerin uğradığı zararın tazmini konusu gündeme gelmiş, sosyal patlamalar işsizlik sigortası kavramının üzerine daha kararlı gidilmesi sonucunu doğurmuştur. 10 Aralık 1948 tarihinde Paris'te toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, yayınladığı “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” ile bütün dünya devletlerine sosyal, ekonomik, kültürel ve politik alanlarda bazı tavsiyelerde bulunmuştur. Beyannamenin 25. maddesinin 1. fıkrasında “... her şahsın... işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık ve geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır” hükmü yer almaktadır (TİSK, 2001, s. 7).

ILO, işsizlerin korunmasına yönelik sözleşme ve tavsiye kararlarıyla standartlar getirmiştir. 1934 yılında 44 No'lu “İşsizlik Yardımı Sözleşmesi” ile 1952 yılında kabul edilen 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşme” bunlardan biridir. ILO 102 sayılı sözleşmesinde işsizliği dokuz riskten biri olarak sayarak devletlere sorumluluk yüklemektedir.

Bugün dünyada sosyal güvenlik programına sahip 172 ülkeden sadece 68'inde işsizlik sigortası bulunmaktadır. İşsizlik sigortasının finansman ve yönetim bakımından önemli sorunları bulunması, sosyal gü-

venlik sistemlerinin son halkasını oluşturan bu sigorta kolunun birçok ülkede uygulama alanı bulmasına engel olmuştur (Pirler, 2000, s. 1).

İşsizlik sigortası, ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda adil ve dengeli bir biçimde paylaştırılmasını amaçladığı için sosyal devlet olma ilkesinin bir gereğidir.

5.2. Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Tarihçesi

Türkiye’de işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalar 1959 sonrası İş ve İşçi Bulma Kurumu (günümüzdeki Türkiye İş Kurumu) ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) öncülüğünde başlamıştır. 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayan ve 7. Plan dönemine değin uzanan süreçte, işsizlik sigortasına kalkınma planlarında ve yıllık programlarda geniş bir yer verilmiş ve Planlı dönemde konuyla ilgili toplam 27 yasa tasarısı hazırlanmıştır. 1. Beş Yıllık Kalkınma Planında işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortasının kurulması öngörülmüş, 2. Beş Yıllık Kalkınma Planında yine işsizlik sigortasının kurulması öngörülmüş ve bu bağlamda çeşitli etüt ve çalışmalar yapılmıştır. 3. Beş Yıllık Kalkınma Planında işsizlik sorununun kısa vadede çözümünün kaynakların dağılmasına yol açacağı düşüncesiyle işsizlik sigortasının oluşumu ertelenmiştir. 4. Beş Yıllık Kalkınma Planında Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısının, İşsizlik Sigortası Yasası ile birlikte

çıkarılacağı ifade edilirken, 5. Beş Yıllık Kalkınma Planında işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir. 6. Beş Yıllık Kalkınma Planında İşsizlik Sigortası Programı hazırlık çalışmalarının başlanacağı ifade edilmiş ve sigortanın kapsamına girecek öncelikli sektörleri saptama çalışmaları başlamıştır (Ersel,1999, s. 104).

Türkiye’de 1982 Anayasasının 60. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alması ve gerekli kurumları oluşturması gerektiği belirtilerek sosyal güvenlik; devlet için görev, birey içinse bir hak konumuna ulaşmıştır. Ancak Anayasa’nın 65. maddesinde “Devletin Anayasa ile belirtilen görevlerini ekonomik ve mali imkânlarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” ifadesine yer verilerek görevin yerine getirilmesi mali imkânlarla sınırlandırılmıştır. ILO’nun 102 sayılı Sözleşme ile dokuz riskten biri olarak saydığı ve kamusal güvencenin sağlanması gerekliliğine karşın işsizlik sigortası Türkiye’de ancak 7. Planlı dönemde 25.08.1999 gün ve 4447 sayılı kanun ile oluşturulabilmiştir.

4447 sayılı Kanun her ne kadar İşsizlik Sigortası Kanunu olarak adlandırılrsa da ilgili Kanunla, (Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, T.C.Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun

Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usul Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) beşi sosyal güvenlik kurumlarını kapsayan toplam yedi kanunda değişiklikler yapılmıştır. 10 bölüm ve 64 maddeden oluşan 4447 sayılı Kanunla emekliliğe hak kazanabilmek için prim ödeme gün sayısı bir önceki uygulamaya göre artırılmış, emeklilik için, yaş, yıl ve prim ödeme gün sayılarının yeterliliği birlikte aranacak koşullar olarak belirlenmiş, sağlık yardımlarına katılım payları artırılmış, çalışanların ve ailelerinin sağlık yardımları ile sağlık araç gereçlerinden yararlanma koşulları ağırlaştırılmıştır. Toplumda yükselen tepkileri azaltmak amacıyla da Kanunun 7. bölümünün 46. ve 55. maddeleri arasında, işsizlik sigortası düzenlenmiştir. Kanunun bu bölümü emeğin korunmasına yönelik ve uygulamaya konulan önemli bir adımdır.

Kanunun ilk olma özelliği ve getirdiği tüm değişikliklere rağmen, bir reform olma özelliğinden uzak, sosyal güvenliğin mali yükünü devletin sırtından almaya yönelik bir nitelik taşıdığı da ileri sürülmektedir (Şakar, 1999, s. 14).

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu daha önce de vurgulandığı gibi, 25.08.1999

tarhinde kabul edilmiş, 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, “4447 sayılı İşsizlik Sigortasının Uygulanmasına İlişkin 1 No’lu Tebliğ” 21.05.2000 tarih ve 24055 sayılı Resmi Gazetede, “4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 2 No’lu Tebliğ ise 29.06.2000 tarih ve 24094 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 1 ve 2 No’lu tebliğler ile işsizlik sigortası uygulamasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

4447 sayılı Kanuna göre işsizlik sigortası, kapsamına giren tüm sigortalılar için zorunlu olup, tüm ülke düzeyinde 01.06.2000 tarihinden itibaren işçi, işveren ve devlet katkısı olarak primler kesilip işsizlik sigortası fonunda toplanmaya başlamıştır. Türkiye İş Kurumu bünyesinde İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı oluşturularak işsizlik sigortasının uygulanmasından bu birim sorumlu tutulmuştur. İşsizlik sigortası fonundan işsizlere yönelik işsizlik ödemeleri 01.03.2002 tarihinden itibaren başlamıştır.

4447 sayılı Kanun, 10 yıl gibi kısa sayılabilecek geçmişine rağmen çeşitli yasalarla değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler, 25.06.2003 tarih 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu¹, 31.05.2006 tarih 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu², 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun³, 17.04.2008 tarih ve 5794 sayılı Sosyal

Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁴, 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁵, 11.08.2009 tarih ve 5921 sayılı İşsizlik Sigortası ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁶ ve 28.01.2010 tarih ve 5951 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişikli Yapılmasına Dair Kanunlar⁷.

5.2. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Kapsamı

İşsizlik sigortası, çalışma arzu ve yeteneğine sahip olup, kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir kısmını karşılamak üzere, kendisi ve ailesinin sosyo-ekonomik bakımdan zor duruma düşmelerini önlemek için geliş-

¹ 4904 sayılı Kanun, 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

² 5510 sayılı Kanun 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

³ 5728 sayılı Kanun 08.02.2008 tarih ve 26781 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁴ 5754 sayılı Kanun, 08.05.2008 tarih 26870 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁵ 5763 sayılı Kanun 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁶ 5921 sayılı Kanun 18.08.2009 tarih ve 27323 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁷ 5951 sayılı Kanun 05.2010 tarih ve 27484 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

tirilmiş bir sosyal güvenlik programıdır. Bu anlamda işsizlik sigortası, diğer sosyal güvenlik programlarından nitelik yönüyle farklılık gösterir.

4447 sayılı Kanunun 46. maddesinde işsizlik sigortasının amacı “işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır” şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıca Kanunun 48. maddesinde, işsizlik ödeneği dışında sigortalılara, hastalık ve analık sigortası primleri, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verme hizmetlerini de işsizlik sigortasının amaçları arasında saymıştır. İşsizlik sigortasında “zorunluluk ilkesi” esastır. Yani işsizlik sigortası zorunlu olup, kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren çalışmakta olanlar yararlanmaya başlamışlardır. Yeni işe girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigortalı olurlar. Sigortalılığın başlamasıyla birlikte, sigortalılar ile bunların işverenlerinin sigortalı hak ve yükümlülükleri de işlemeye başlar.

İşsizlik Sigortası Kanunu (Değişik fıkra:17/04/2008-5754 S.K./90.md.) 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları kapsar (4447 SK, 46. md.).

5510 sayılı Kanunun; 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri, ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve 3. fıkrası, 5., 6. ve geçici 13. maddeleri kapsamında olanlar ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20. maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’ye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK), 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakim ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı KHK ile 190 sayılı KHK’ye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ile 657 sayılı DMK’na göre geçici personel statüsünde çalışanlar bu Kanun kapsamında değildir (4447 SK, 46.md.).

Ancak kanun, bu niteliği ile çalışan sigortalıları iş piyasasındaki diğer kesimlere göre daha ayrıcalıklı konuma getirmektedir. Oysa ki sosyal adalet ilkesi bakımından çalışanlar arasında ayrıcalık yaratılmaması için kanun tüm çalışanları kapsıyor olsa daha tutarlı olurdu (Centel, 1998, s. 30).

İşsizlik sigortasının kapsamını belirlemek oldukça zordur. Çünkü her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı, çalışma şartları

farklılıklar göstermektedir. Ancak Türkiye’de bağımsız çalışanların, ilk defa iş arayanların, kamu görevlileri, kötü niyetli davranış nedeniyle işten çıkarılanların işsizlik sigortası kapsamına alınmamış olması, işsizlik sigortası uygulamasının çalışma hayatı ve toplumsal yaşam üzerindeki olumlu etkilerinin sınırlı olmasına yol açmaktadır. İşsizlik sigortası, çalışanın ve ailesinin uğrayacağı gelir kaybının yol açacağı maddi ve manevi çöküntülerle, bu çöküntülerin neden olacağı suç oranının artmasını engelleyici işlevi kapsamın yetersizliği nedeniyle sınırlı olmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi ile mali sistemin önemli sorunlarından biri kayıtdışı çalışmanın yaygınlığıdır. Farklı çalışmalarda değişik oranlar verilmesine rağmen ekonominin yaklaşık yarısının kayıtdışı olduğu ve çalışanların yarısının da kayıtdışında istihdam edildiği açıktır (Erol, 2005, s. 148–158). İşsizlik sigortasının kapsamının sınırlı olması ve sağlanan hizmetlerin düşüklüğü kayıtlı çalışmayı özendirme yeterli olamamaktadır. İşsizlik sigortasından yararlananların kapsamının genişletilmesi, kayıtdışı istihdamın azaltılmasında etkili bir yöntem olacaktır.

5.3. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

İşsizlik sigortası ödeneği alabilmek için bazı koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için öncelikle bu kanun kapsamına

dâhil olmak gerekmektedir. Ayrıca çalışan kişinin iş ilişkisinin sona ermesinin kanunun belirttiği kriterleri içermesi, sigorta ödeneğinden yararlanabilmek için şartların tamamlanmış olması, kuruma süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri yanında işsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için;

- Sigortalının kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması⁸
- Son üç yıl içinde 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası prim ödemesi,
- İşten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak, gerekmektedir.

İşveren, hizmet akdi sona eren sigortalı hakkında örneği, Kurumca hazırlanacak olan üç nüsha işten ayrılma bildirgesi düzenleyip, 15 gün içinde bir nüshasını Kuruma gönderecek, bir nüshasını sigortalı işçiye verecek, bir nüshasını da işyerinde saklayacaktır. Sigortalı işsiz, işsizlik sigortası ve diğer hizmetlerden yararlanabilmesi için, işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde Kuruma doğrudan

⁸ Hizmet akdi İş Kanununun 13, 16,17/1 ve III. Maddelerine göre feshedilmiş olması, belirli süreli hizmet akdi ile çalışmakta iken sürenin bitiminde iş akdinin yenilenmemesi nedeniyle işten çıkarılma, işyerinin el değiştirmesi veya başkalarına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değiştirilmesi nedenleriyle işten çıkarılma veya özelleştirme nedeniyle hizmet akdinin sona ermesi hallerinde işsizlik ödeneğine hak kazanılır.

başvurması gerekmektedir (md. 48/5). 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Ek 1. maddesinin uygulanmasına ilişkin yönetmelik; 21.07.2009 tarih ve 27295 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Yönetmelik hükümlerine göre; işten çıkış tarihi, 01.08.2009 ve sonrası olanlar için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48. maddesi kapsamında verilmesi gereken işten ayrılma bildiregeleri ile tüm işten çıkışlara ilişkin bildirimler işten çıkış tarihinden itibaren 10 gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılacaktır. Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılmış olan bildirimler Türkiye İş Kurumuna yapılması gereken bildirimler yerine geçer. Zorunlu nedenler dışında başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan süreden düşürüleceği de kanunda öngörülmüştür.

Türkiye’de var olan yüksek işsizlik rakamlarına rağmen, işsizlik ödeneği alanların sayısı İş-Kur’un verilerine göre aylık ortalama 100 bin civarında kalmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonunun gelirleri hızla artmasına rağmen bu gelirler Fonun gerçek sahipleri olan işsizler için yeterince kullanılmamaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortasından faydalanmak için gereken prim ödeme süresinin azaltılması ve işsizlik sigortasından yararlanmak için son 120 gün kesintisiz çalışma şartının hafifletilmesi gerekmektedir. Çünkü işsiz kalan kişi, son üç yıl içinde tam olarak prim ödeyerek çalışmış olsa dahi, işten ayrılmadan önce bir gün bile eksik çalışması nedeniyle ödeneğe hak kazana-

mamakta ve mağdur olmaktadır.

5.4. Yapılan Ödemeler Ve Sağlanan Yardımlar

4447 Sayılı Kanunun 48. maddesine göre, işsizlik sigortasını almaya hak kazanan işsizlere Türkiye İş Kurumu tarafından yapılacak ödemeler ve sağlanan yardımlar şu şekilde sıralanmaktadır:

1. İşsizlik ödeneği,
2. Hastalık ve analık sigortası primleri,
3. Yeni bir iş bulma,
4. Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.

Söz konusu yardımlar şu şekilde özetlenebilir:

5.4.1. İşsizlik Ödeneği

Sigortalı işsize belirli bir süre için sınırlı bir gelir sağlamayı amaçlayan işsizlik ödeneği 4447 sayılı Kanunda ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa (50. madde) göre günlük işsizlik ödeneği, 2002 yılından 2008 yılı Temmuz ayı sonuna kadar sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 50’si olarak hesap edilmekteydi. Bu suretle hesaplanan işsizlik ödeneği miktarının sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçmesi mümkün değildi. Ancak, 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15. maddesi ile 4447 sayılı

Kanunun 50. maddesi değiştirilmiş olup, işsizlik ödeneğinin hesaplanma sistemi ve aylık olarak verilecek ödeneğin tavan miktarında bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'ı olarak hesaplanacaktır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine göre on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 80'ini geçemeyecektir. Söz konusu olan bu değişiklikler 2008 yılı Temmuz ayının sonu itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

4447 sayılı Kanunda (50. madde) işsizlik ödeneğinden yararlanma süreleri belirtilmektedir. Buna göre hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp, işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilir.

İşsizlik ödeneği her ayın sonunda aylık olarak işsiz kendine ödenmektedir. İlk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneğe hak ka-

zanılan tarihi izleyen ayın sonunda yapılacaktır.

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girerse, işsizlik ödeneğinin verilmesi kesilir. Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan yeniden bir işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu kanunun öngördüğü şartları yerine getirmeden, yeniden işsiz kalırsa daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam edecektir. Bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise, sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenecektir. Sigortalının kusurundan kaynaklandığı belirlenen fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte geri alınacaktır.

İş kaybı tazminatı ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara öncelikle iş kaybı tazminatı ödenecektir. İş kaybı tazminatı almak üzere yapılan başvurular aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçecektir. İş kaybı tazminatı ödeme süresi bittiği halde bir işe yerleştirelemeyenlere, iş kaybı tazminatı alınan süreler mahsup edilmek şartıyla kalan süre için işsizlik ödeneği ödenecektir (Aktürk, 2008, s. 138).

İşsizlik ödeneği ödenirken geçen sürede ilgililer adına sadece hastalık ve analık sigortası primleri yatırıldığı için, söz konusu dönem emeklilik yönünden hizmetten sayılmamaktadır (İŞKUR, 2000, s. 26, 31-33).

İşsizlik sigortasının uygulamaya başladığı Mart 2002 tarihinden 30.04.2010 tarihine kadar sisteme 2.220.810 kişi başvuru da bulunmuş, 1.894.401 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Mart 2002 tarihinden 30 Nisan 2010 tarihine kadar toplamda 3.248.089.578,77 TL ödemede bulunulmuştur (İŞKUR, 2010).

İşsizlik ödeneğinin tavan miktarının asgari ücretin brüt tutarının % 80’i geçememesi Türkiye gerçekleriyle bağdaşmamaktadır. Çünkü Türkiye’de asgari ücretin yoksulluk sınırının altında kaldığı göz önüne alındığında, verilen ödeneğin kişiyi yoksulluk riskine karşı koruyamadığı ve asgari düzeyde geçimini sağlamadığı açıktır. Ayrıca tavanın asgari ücretin brüt tutarının % 80’i olarak belirlenmesi, çalışırken yüksek ücret alıp yüksek prim ödeyenler bakımından haksızlığa neden olmaktadır. Kişinin önceki geliri ve prim ödemelerini dikkate alarak işsizlik ödeneğini belirlemek daha adil olacaktır. Tavanın bu kadar düşük olması kaygısını kişiyi bir an önce iş bulmaya zorlamak ve rehavete kapılmasını engellemek ile savunmak mümkün değildir.

5.4.2. Hastalık ve Analık Sigortası

Kanun kapsamında sağlanan yardımlardan ikincisi hastalık ve analık sigorta primlerinin ödenmesidir. Kanunun 50. maddesinde sigortalı işsizin hastalık ve analık sigortalarına ait primlerinin Fon tarafından ödeneceği öngörülmüştür. Bu hüküm işsizlik ödeneğinin ödendiği süre ile sınırlıdır. Ayrıca sigortalının hastalık ve analık sigor-

tasına ilişkin primlerin ilk 6 ay için 2/3 oranında, izleyen aylarda ise tam olarak Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılacağı öngörülmüştür. Bu primlerin, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanacağı da ayrıca hükme bağlanmıştır (m.50/4).

İşsizlik sigortasının verildiği süre içinde ödenmesi gereken geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneği miktarından fazla olamaz. Geçici iş göremezlik ödeneğinin ödendiği dönemde, hastalık ve analık sigortalarına ait primlerle işsizlik sigortası primleri ödenmez.

5.4.3. Yeni İş Bulma

Kanuna göre işsizlik sigortası kapsamında yapılan en önemli hizmetlerden biri de işsizlik ödeneği alan kişinin bir işe yerleştirilmesidir. Kurum işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapacaktır (m.48/VII).

İşsizlik sigortası her ne kadar işsizliği önlemeye yönelik bir önlem olmayıp işsizliğin olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik bir sigorta programı ise de, işsizliği önlenmesine yönelik politikalardan tamamen bağımsız değildir. Bununla birlikte, işsizlik ödeneğinden yararlanan sigortalıların bir an önce işe yerleştirilmelerinin işsizlik sigortasının yükünü de hafifleteceği gözden kaçırılmamalıdır (Tuncay ve Ekmekçi, 2005, s. 400).

5.4.4. Meslek Edinme, Geliştirme ve Yetiştirme Eğitimi Vermek

İŞKUR işsizlik ödeneği almaya hak kazanan işsizlerin en kısa sürede yeniden istihdam edilmelerini sağlamak için kendilerine iş bulamayanlara meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verecektir. Ancak İŞKUR tarafından 2002 yılından 2008 yılı sonuna kadar 961 adet mesleki eğitimin yapıldığı ve bu eğitimlerden 14.936 kişinin yararlanmış olduğu dolayısıyla, mesleki eğitimlerden yararlananların sayısının çok yetersiz olduğu açıktır.

Türkiye’de işsizlik sigortası kapsamında verilen mesleki eğitimler çok az sayıda olduğundan, bu kapsamdaki eğitimlerin artırılması için politikalar üretilmelidir. Hatta işsizlik sigortasından faydalanamayan diğer işsizlere de, meslek geliştirme, değiştirme ve edindirme eğitimlerinin verilmesi işsizlikle mücadelede etkili bir yöntem olabilir. Çünkü mesleki eğitimlerle işsiz kişilerin iş becerileri geliştirilmekte, yeni meslekler öğrenmeleri sağlanmakta ve onları daha donanımlı hale getirerek daha kolay iş bulma olanakları artırılmaktadır. Bu sayede işverenlerin kalifiye eleman ihtiyaçları da karşılanmış olacaktır.

5.5. İşsizlik Sigortasının Yönetimi ve Finansmanı

Türkiye’de işsizlik sigortası ile görevli iki kurum bulunmaktadır. Bunlardan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK); işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, Türkiye

İş Kurumu ise; her türlü hizmet ve işlemlerin yerine getirilmesinden sorumludur.

İşsizlik sigortası zorunlu olup, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun 77. ve 78. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden, uygulamanın başlangıcında sigortalı % 2, devlet % 2, işveren % 3 oranında prim ödemekteydi. Ancak 2002 ve takip eden yıllardaki Mali Yılı Bütçe Kanunlarıyla bu oranlar birer puan azaltılarak uygulanmış, 5234 sayılı Kanunun 19. maddesi ile de 4447 sayılı Kanunun 49. maddesinin birinci fıkrası değiştirilerek, 01.01.2005 tarihinden geçerli olmak üzere bu oranlar birer puan düşürülmüştür. Nihayetinde 5754 sayılı Kanunun 90. maddesi ile 4447 sayılı Kanunun 49. maddesi yeniden değiştirilmiş ve bu değişiklikler neticesinde, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80. ve 82. maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlar üzerinden; sigortalılar % 1, işverenler % 2, devlet ise % 1 oranında prim ödemektedir (md. 49). Ayrıca, İşsizlik Sigortası Fonunun olası açıkları da devlet tarafından karşılanacaktır. İşçinin sigortalılık durumunun herhangi bir nedenle sona ermesi durumunda; o ana kadar, işçiden ve işverenden kesilmiş bulunan işsizlik sigortası primleri ile devlet katkı payı iade edilmeyecektir (md.49/III).

5.6. Türkiye’de İşsizlik Sigortası Fonu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun gerektirdiği görev ve hizmetler için

mali kaynak sağlamak, piyasa koşullarında değerlendirmek ve yasal ödemelerde bulunmak üzere “İşsizlik Sigortası Fonu” kurulmuştur. Fon, İŞKUR Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde işletilir ve yönetilir. Fonun gelir ve giderleri 53. maddede sıralanmıştır.

5.6.1. İşsizlik Sigortası Fonunun Gelirleri

İşsizlik sigortası fonunun gelir kalemleri şunlardır: a- İşsizlik sigortası primleri, b- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar, c- Fonun açık vermesi durumunda devletçe sağlanacak katkıları, d- Bu Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler, e- Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlar.

İşsizlik Sigortası Fonu, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun değişik 53. maddesine dayanılarak çıkartılan yönetmelik gereğince, serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve Fonun nakit akış durumu ile aktüeryal dengeler dikkate alınarak, profesyonel bir anlayışla yönetilmektedir.

5.6.2. İşsizlik Sigortası Fonunun Giderleri

Fonun giderleri; sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden, hastalık ve analık sigortası primlerinden, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Fon Yönetim Kurulunun ona-

yı üzerine İŞKUR tarafından yapılan giderlerden oluşmaktaydı.

İşsizlik Sigortası Fonu, atıl durmadığı ve Hazineye borçlanma imkânı sağladığı için 2007 yılına kadar tartışma konusu olmamıştır. Ancak Mart 2007’de İşsizlik Sigortası Fonunun net bakiyesinin ek istihdam yaratma amacı ile kullanılmasını ve iki yıl süre ile her ilave istihdam artışında, tüm sosyal güvenlik primlerinin Fon’dan karşılanması önerisi ile Fonun bu zenginliği tartışılmaya başlanmıştır. “İstihdam Paketi” olarak adlandırılan, 15 Mayıs 2008 tarih ve 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarla Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Fondaki paraların kullanılmasının yolu açılmıştır.

4447 sayılı Kanun’un 50. maddesinin 5. fıkrası kapsamında işsizlik ödeneği alanların; işe alındığı tarihten önceki aydan başlayarak işe alan işyerine ait işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi giderleri, 4447 sayılı Kanunun; Ek. 1. maddesi gereğince “Ücret Garanti Fonu”ndan yapılan ödemeler, Ek.2. maddesi gereğince kısa çalışma ödemelerinin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanması, Fonun kuruluş amacına uygundur. Ancak geçici 6. maddesi gereğince (Ek madde 15.05.2008-5763 S.K./19.md.) Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 TL’lık kısmının 2009 yılı için, 2010 yılında Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin dörtte üçünün, 2011-2012 yıllarında dörtte birinin, Güneydoğu Anadolu Projesi

kapsamındaki yatırımlara öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanı için aktarılması kararlaştırılmıştır. Bu ise İşsizlik Sigortası Fonunun kuruluş amacından uzaklaştırıldığı endişelerini beraberinde getirmektedir.

Geçici 7. madde (Ek madde:15.05.2008-5763 S.K./20.md.) 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlardan; bu maddenin yürürlük tarihinden önceki altı aya veya 2008 yılı Aralık ve 2009 yılı Ocak aylarına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olması şartıyla, bu maddenin yürürlük tarihinden önceki bir yıllık dönemde işyerine ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren iki yıl içinde işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için sigorta primine ait işveren hisselerinin; birinci yıl için % 100'ünün, ikinci yıl % 80'inin, üçüncü yıl için % 60'ının, dördüncü yıl için % 40'ının ve beşinci yıl için % 20'sinin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanması düzenlenmiştir. Özellikle gençlerin ve kadınların istihdamını artırmayı hedefleyen bu değişikliğin etkisini değerlendirmek için daha erkendir.

Geçici 9. madde (Ek madde:11.08.2009-5291 S.K./2.md.) ile ilave istihdam olarak işe alınanların prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan işveren sigorta

prim giderlerinin altı ay boyunca Fon'dan karşılanması düzenlenmiştir.

İşsizlik Sigortası Fonunda biriken paraların bir bölümünün, başta GAP olmak üzere bölgesel kalkınmada, genç ve kadınların istihdamında kullanılması, isabetli bir tercih olarak gözükmekle birlikte, Fonun uzun vadede zayıflamasına neden olabilir. Zira 4447 sayılı Kanunun 53. maddesinin yedinci fıkrası Fon gelirlerinden hiçbir kesinti yapılamayacağını ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemeyeceğini emreder (Tuncay, 2008).

Fonun istihdam sorunun çözümünde kullanılmasına karşı çıkılması söz konusu değildir. Ancak fondaki bu kaynağın, doğrudan işsizlere ya da işsiz kalma riski yüksek işçilere yöneltilmesi dışında, istihdamı artırmak amacıyla işverenlerin sigorta prim maliyetini azaltmak amacıyla kullanılması ya da alt yapı yatırımlarına aktarılması, işçi için kurulan işsizlik fonundaki kaynağın geleceğinin de sosyal güvenlik fonlarına benzeyeceğini göstermektedir.

İşsizlik sigortasına ilişkin olarak, Kanunun uygulanmaya başladığı 01.06.2000 tarihinden 30.04.2010 tarihine kadar SGK tarafından tahsilâtı yapılarak fona aktarılan primler ve gecikme zamları, Hazine tarafından aktarılan devlet katkı payı, işverenlerden alınan idari para cezaları ile Fonun serbest piyasa koşullarında, yatırım araçlarının riskleri, vadeler ve Fonun nakit akış durumu dikkate alınarak mevduat, ters repo, DTH ve DİBS'lerde değerlendirilmesi so-

nucunda elde edilen faiz gelirleri ile giderleri, Ücret Garanti Fonu gelir ve giderleri aşağıdaki Tablo 3’de gösterilmiştir.

30 Nisan 2010 tarihi itibarıyla, Fonun girişler toplamı; 17 milyar 289 milyon TL işçi ve işveren primi, 5 milyar 846 milyon TL devlet katkısı, 15 milyon 622 bin TL idari para cezası, 382 milyon 670 bin TL gecikme zammı, 202 bin TL diğer gelirler, 143 milyon 641 bin TL iade girişi, 30 milyar 912 milyon TL faiz geliri olmak üzere

toplam 54 milyar 590 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik Sigortası Fonu toplam varlığı, çıkışlar toplamı 10 milyar 937 milyon TL düşüldükten sonra 43 milyar 652 milyon TL’dir.

4447 sayılı Kanun’un 53. maddesinde fon gelirlerini, yönetim kurulu kararları doğrultusunda, toplam aktif büyüklüğüne göre Bankalar Birliğince ilan edilen ilk on sırada yer alan ticari bankalarda değerlendirileceği belirtilmiştir. Buna göre fon kay-

Tablo 3: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir ve Giderleri (30 Nisan 2010 İtibarıyla)

GELİR VE GİDERLER	TOPLAM
İşsizlik Sigortası Primleri (İşçi ve İşveren Payı)	17.289.627.527,23
Devlet Payı	5.846.636.967,16
İdari Para Cezaları	15.622.894,65
Gecikme Zammı	382.670.978,74
Diğer Gelirler	202.613,90
İade Giriş	143.641.904,61
Faiz Geliri(*)	30.912.280.208,55
Girişler Toplamı	54.590.683.094,83
Fon Giderleri (**)	10.933.603.957,40
İade Çıkış	4.376.608,57
Çıkışlar Toplamı	10.937.980.565,97
TOPLAM VARLIK (***)	43.652.702.528,86

Kaynak: İşkur, Mayıs 2010, <http://statik.iskur.goc.tr/iobe/İşsizlik%20Sigortası%20Bülteni.pdf>

* Faiz geliri iç verim yöntemi ile hesaplanmıştır. 30.04.2010 itibarıyla faiz gelirlerinden 1.535.070.928,85 TL stopaj ödenmiştir. Faiz gelirin kur farkı ve reeskont geliri dahildir.

** İşsizlik Sigortası Fonu gelirlerinin 6.242.9933.350,86 TL’si GAP kapsamında Hazine Müsteşarlığı hesaplarına aktarılmıştır.

*** Toplam varlığa Ücret Garanti Fonu dahildir.

naklarının yatırım araçları ise; devletin iç borçlanma senetlerinin alınması, ters repo ve repo yapılması, bankalar nezdinde TL ve döviz mevduat hesabı açtırılması, yatırım fonlarına katılmadır.

İŞKUR verilerine göre, Nisan 2010 sonu itibarıyla toplam fon varlığının; % 32'si bono, % 58'si tahvil, % 1'i döviz cinsi tahvil, % 7'si mevduat, % 1'i de döviz tevdiat hesabından oluşmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri fon esasına göre kurulmuş ülkelerde fonların işletilmesi her zaman sorun olmuştur. İster gelişmiş, ister gelişmekte olan ülke olsun, fon kaynakları darboğazların aşılmasında, hükümetler tarafından hazır bir tasarruf kaynağı olarak görülmektedir (Gençler, 2002, s. 17). 13 Nisan 2009'da DPT tarafından açıklanan 2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda Hükümetin 2011 yılına kadarki süreçte, İşsizlik Sigortası Fonu nema gelirlerinin % 25'inin, Özelleştirme Fonunun nakit fazlasının da bütçeye aktarılması öngörülmüştür (www.dpt.gov.tr).

5.6.3. Ücret Garanti Fonu

Ücret Garanti Fonu işsizlik sigortası hizmeti sayılmamasına rağmen, 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 17. maddesi ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen 1. madde gereğince, İşsizlik Sigortası Fonu içinde kurulmuştur. Kanuna göre, sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan

etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında "Ücret Garanti Fonu" oluşturulmuştur. Ücret Garanti Fonu, işverence işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının % biridir. SSK tarafından tahsilâtı yapılarak Fona aktarılan primlerden işveren payı olarak hesaplanan miktarın yüzde biri, 2003 Ağustos ayından itibaren Ücret Garanti Fonu tutarı olarak İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirilmektedir. İşsizlik Sigortası Fonunun aylık getiri oranı Ücret Garanti Fonu aylık tutarına yansıtılmaktadır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 82. maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşmayacak şekilde başvuru tarihinden itibaren 30 gün içerisinde ödenmektedir.

SGK tarafından tahsilâtı yapılarak, İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılan primler üzerinden işveren payı olarak hesaplanan miktarın % 1'i, Ağustos 2003 tarihinden itibaren oluşturulan Ücret Garanti Fonu'na aktarılmaktadır. Ücret Garanti Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirilmekte olup Fonun varlığı, 30.04.2010 tarihi itibarıyla, ödemeler toplamı 46.247.260 TL düşüldükten sonra 113.694.240 TL'dir (İŞKUR, 2010). Ücret Garanti Fonu'ndan yapılan ödemeler aşağıdaki Tablo 4'de verilmiştir.

Tablo 4: Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Aylar	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı	Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
Ocak			168	176903	6	7419	36	34101	46	52240	929	1548555
Şubat	3	1013	184	307058	74	113424	61	69293	19	37932	980	1736823
Mart	8	5138	26	53133	657	1428279	35	49846	784	1288116	832	1409348
Nisan	20	135708	57	137583	305	472397	18	24918	978	1563771	2841	4775755
Mayıs	159	321900	78	125313	42	50139	25	54239	1812	2980592	3464	3779899
Haziran	10	36510	44	115851	44	69297	12	19248	1303	2496451	377	739016
Temmuz	165	857090	29	54633	184	290634	88	98456	1543	2735093		
Ağustos	258	471140	300	160	358	472619	342	389553	1823	3379074		
Eylül	251	647449	48	245	160	217183	162	257689	2155	5242508		
Ekim	254	605861	87	144	245	272279	34	35588	569	761241		
Kasım	34	117831	84	4	144	205215	4	3267	743	818577		
Aralık	107	152687	29	2223	4	3252	10	35609	596	982940		
Toplam	1269	3352330	1134	1640989	2223	3602134	827	1071806	12371	22338534	9423	13989396

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Temmuz 2010, <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/%C4%B0%C5%9Fsizlik%20Sigortas%C4%B1%20B%C3%BClteni.pdf>

Tablo 4 incelendiğinde 2005 yılının Şubat ayından başlamak üzere ücret garanti fonundan yararlanan kişi sayısı başlangıçta çok az olmasına karşın, geçen aylar içinde yararlanan kişi sayısında artış meydana gelmiştir. 2005 yılında fondan toplam 1.269 kişi faydalanmış ve karşılığında bu kişilere yaklaşık 3.352.331 TL ödeme yapılmıştır. 2006 yılında ödeme yapılan kişi sayısı ve dolayısıyla tutarında bir azalma meydana gelmiştir. 2008 yılında fondan yararlanan kişi sayısı çok düşük olmasına rağmen, 2009 ve 2010 yıllarında, yaşanan küresel ekonomik krizin de etkisiyle fondan yararlanan kişi sayısı ve ödeme miktarlarında önemli artışlar meydana gelmiştir. 2010 yılının ilk altı ayında fondan toplam 9.423 kişiye 13.989.396,15 TL ödeme yapılmıştır. Görüldüğü gibi, işsizliğin arttığı dönemler-

de fondan yararlanan kişi sayısında önemli artışlar yaşanmıştır.

İşsizlik toplumsal açıdan ne kadar önemliyse bireysel açıdan da bir o kadar önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerin önemli özelliklerinden bir tanesi bağımlılık oranının yüksek olmasıdır. İşsizlik yalnızca işsiz kalan bireyi değil aynı zamanda bakmakla sorumlu olduğu kişileri de derinden etkilemektedir. Bu nedenle bireylere işsiz kaldıklarında yapılacak ödemeler büyük önem taşımaktadır. Ücret garanti fonu bu açıdan işsiz kalan bireylere ve bakmakla sorumlu olduğu kişilere az da olsa nefes alma şansı tanımaktadır.

5.6.4. Kısa Çalışma Ödeneği

Ekonomik krizlerin ve iş piyasasında yarattığı istikrarsızlıkların olağanlaştığı ve so-

nuçlarının öngörülebilirlik kazandığı günümüzde, bunların çalışma yaşamına olumsuz etkilerini azaltmak, işsizliği önlemek anlayışıyla 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu'nda bazı düzenlemeler getirilmiştir. İşsizlik sigortası fonunun nasıl kullanılacağı asıl olarak 4447 sayılı Kanun ile belirlenmişse de, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 65. maddesinde düzenlenen Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği, 15 Mayıs 2008 tarihli 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 37. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5763 sayılı Kanunun 18. maddesinde, 4447 sayılı Kanuna ek 2. madde ile kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği yeniden düzenlenmiştir. 4447 sayılı Kanunun ek 2. maddesindeki kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği başlıklı düzenlemesine göre; “Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren; genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması halinde, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir.

5763 sayılı Kanunda belirtilen nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta

işin durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödenir. Kısa çalışma süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamaz. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirmesi gerekir.

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneği miktarı kadardır. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 506 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür. Kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür.

Kanunun düzenlemesine göre; işletmenin ekonomik kriz ve başka zorunlu nedenlerle faaliyeti tamamen ve kısmen durdurulduğunda ya da çalışma süreleri kısıtlandığında, işçiye gelir desteği, işçi-işveren-devlet üçlüsünün katıldıkları sosyal bir güvenlik sistemi olan işsizlik sigortası sisteminin karşılanacaktır (4857 sayılı İş Kanunu Ek 2. maddesi). Ekonomik krizlerde karşılarında hem işletmeyi hem de işçiyi korumanın sosyal yükümlülük olduğu mantığıyla, işgücü maliyetlerinin bir kısmının sosyal güvenlik sistemi içinde karşılanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Kısa çalışma ödeneği özellikle ekonomik kriz dönemlerinde ve zorlayıcı nedenlerle ça-

İşma yaşamında sıkça görülen işçilerin ücretsiz izne çıkarılması durumunda, işçilere sınırlı da olsa bir gelir güvencesi sağlamaktadır. Böylece kısa çalışma ödeneği de işsizlik sigortası kapsamında sunulan bir hizmet haline gelmiştir (Aktürk, 2008, s. 151).

Kısa çalışma halinde ilgili işçilerin sözleşmeleri sona ermemekte, tam tersine hukuken varlığını sürdürmektedir. Hatta haftalık çalışma süresinin önemli ölçüde düşürülmesi halinde ilgili işçilerin çalışma borcu dahi devam etmekte, sadece normal süresinde azalma yaşanmaktadır. Bu yüzden, işçinin çalıştığı süreyle orantılı bir ücretin de ödenmesi gerekmektedir. Böyle bir durumda işçi iş görme borcundan kısmen kurtulurken, işveren de ücret ödeme borcundan kısmen kurtulmuş olmaktadır (Akyiğit, 2008, s. 194).

Zorunlu sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, günlük kısa çalışma ödeneği 4857 sayılı İş Kanununun 24/III ve 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlamaktadır. Zira bu süre işçinin iş sözleşmesini haklı sebeple feshedebilmesi için bekleme süresi olduğu gibi, işveren tarafından her gün için yarım ücretinin ödendiği süredir. Kısa çalışma ödeneğinin bir haftalık süreden sonra başlatılması mükerrer ödemeleri önlemek amacıyla yöneliktir (Demir, 2003, s. 109). Yine 5838 ve 5951 sayılı Kanunlarda yapılan değişikliklerle, 2008, 2009 ve 2010 yıllarına münhasır olmak üzere, kısa çalışma süresi 6 ay, ödenek

miktarı % 50 oranında artırılarak ödenmekte ve yapılan bu ödemeler işsizlik ödeneğinden mahsup edilmemektedir. Ayrıca, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun ek 2. maddesinde yer alan “Kısa Çalışma” uygulamasının süresi, 5838 sayılı Kanun ile verilen yetkiye dayalı olarak 02.07.2009 tarihli ve 27276 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/15129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile altı ay uzatılmıştır. Ancak, bu durumda yapılan ödemeler başlangıçta hesaplanan işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmektedir (İŞKUR, 2010). Tablo 5’te yıllara göre kısa çalışma ödeneğinden yararlanmayı hak eden kişi sayısı ve ödeme miktarları görülmektedir.

Türkiye’de kısa süreli çalışma ödeneğini; 2005 yılında yalnızca 21 kişi, 2006 yılında 217 kişi, 2007 yılında 40 kişi, 2008 yılında 650 kişi hak ederken, bu sayı 2009 yılında 190.223 kişiye ulaşmıştır. Ayrıca, 2010 yılının ilk altı ayında ödenekten 18.687 kişi pay almayı hak etmiş ve bugüne kadar 32.160.252 TL ödeme yapılmıştır.

5.6.5. Fonun Denetimi

Fon, Sayıştay’ın vize ve tesciline tabi değildir. Ancak, Sayıştay tarafından denetlenir. Ayrıca, Fon hesapları her üç ayda bir yeminli mali müşavirlere denetlettirilmekte ve sonuçları kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Aynı zamanda, İŞKUR ve SSK Müfettişleri de kurumlarına verilen görevler dolayısıyla teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahip olmaktadır (Aktürk, 2008, s. 156).

Tablo 5: Kısa Çalışma Ödemeleri

DÖNEMLER	HAK EDEN KİŞİ SAYISI	ÖDEME SAYISI	ÖDEME MİKTARI
2005	21		10.566
2006	217		64.398
2007	40		22.051
2008	650		70.640
2009	190.223		162.506.261
Ocak 10	8.364	32.760	10.277.165
Şub.10	3.651	28.500	8.297.800
Mar.10	931	23.514	6.130.775
Nis.10	2.162	12.954	3.574.533
May.10	1.381	7.365	2.478.711
Haz.10	2.198	3.797	1.401.270
2010 Toplam	18.687		32.160.253

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni, Temmuz 2010, <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/%C4%B0%C5%9Fsizlik%20Sigortas%C4%B1%20B%C3%BClteni.pdf>

SONUÇ

İşsizlik sorunu, ekonomik ve toplumsal sonuçlarıyla toplumsal barışı tehdit etmektedir. İşsizliğin önlenmesinde en temel çözüm yolu, hiç kuşkusuz istihdam kapasitesini artıracak yatırımların çoğalması, yeni iş alanlarının yaratılması ve aktif istihdam politikalarının uygulanmasıdır. Ancak işsizlik sorununun sonuçlarının olumsuzluklarını azaltmada işsizlik sigortası fonunun önemli fonksiyonları vardır. Sosyal devletin başta gelen sorumluluğu olarak, işsizlik sigortasının amacına uygun şekilde düzenlenmiş olması gerekmektedir. Yine herkese asgari geçim güvenliğinin sağlanabilmesi durumunda bireyin sistemin yarattığı sorunları tek başına yüklenmesi engellenebilecektir.

Türkiye’de işsizlik sigortasının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi; elde edilen fonların rasyonel bir şekilde değerlendirilmesine bağlıdır. Rasyonellik; güvenlik, verimlilik ve likidite prensiplerini zorunlu kılar. Türkiye’de sosyal güvenlik fonlarının kullanımındaki öncelik her zaman devletin elinde olmuştur. Getiri oranı dahi siyasi otorite tarafından belirlenen sosyal güvenlik fonları, kamu finansmanı için kolay ulaşılabilen, sorunsuz bir finansman kaynağıdır. İşsizlik sigortası fonlarının da aynı mantıkla değerlendirilmesi, sistemin başarı şansını azaltacak ve mevcut sosyal güvenlik sisteminin problemlerini daha da karmaşık hale getirebilecektir. Genel bir ilke olarak, bir fon hangi amaçlar için yaratılmış ise, elde edilen kaynaklar o amaç doğrultusunda dağıtılmalıdır.

Bu nedenle işsizlik fonu da amacına uygun olarak kullanılmalıdır.

İşsizlik sigortasının başarısı için Türkiye’nin ekonomik yapısından kaynaklanan sorunların çözülmesi gerekmektedir. Bu kapsamda özel sektör yatırımları teşvik edilmeli, istihdamı artırıcı ekonomik ve sosyal politikalar belirlenip, bu politikaların hayata geçmesi sağlanmalıdır. Bu nedenle tüm kurumların işbirliği içinde, işsizliği en aza indirecek kararların alınmasında ve uygulanmasında kararlı olmaları gerekir. Yani Türkiye’de işsizlikle mücadelede öncelikle aktif istihdam politikalarına yer verilmelidir. Unutulmaması gereken işsizlik sigortasının işlevinin, işsizliğin yol açtığı sorunları çözmek olduğu gerçeğidir.

Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde artan işsizlik olgusu ve beraberinde yaşanan yoksulluk ile gelir dağılımındaki artan eşitsizlikler işsizlik sigortasının önemini ortaya koymaktadır. Türkiye’de çok yeni olan işsizlik sigortası uygulaması, kapsamının çok dar olması, ödeme oranlarının düşüklüğü, sigortadan yararlanma koşullarının katılığı gibi faktörler nedeniyle işsizlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalmaktadır. Bu kapsamda, işsizliğin yarattığı olumsuz sonuçların giderilebilmesine yönelik olarak, işsizlik sigortası kapsamının genişletilerek, işsizlik ödemesi tavanının yükseltilmesi, sigortadan yararlanma koşullarının daha esnek hale getirilmesi gerekmektedir. 

KAYNAKÇA

- 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (1999). Kabul Tarihi. 25.08.1999. Resmi Gazete Yayın Tarihi: 08.09.1999. Yayınlandığı Resmi Gazete Sayısı: 23810. Ankara
- Abbasgil, C. (1994). *İş Hukukunda Bütün Yönleriyle Kıdem Tazminatı ve Uygulaması*. 1. Basım. İstanbul: Yasa Yayınları
- Aktürk, B. (2008). İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya
- Akyiğit, E. (2008). *4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Andaç, F. (1999). *İşsizlik Sigortası*. Yayın No: 33. Ankara: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) Yayınları
- Başterzi, S. (1996). *İşsizlik Sigortası*. No:509, Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları
- Benli, A. (2006). 4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları. Prof. Dr. Turan Yazgan'a Armağan. 10 Nisan 2010 tarihinde <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/turanyazgan/11.pdf> adresinden erişildi
- Berkel, R. V. (2000). *Activation Programmes as an Alternative?*. The TSER Project Inclusion Through Participation. UWW-CLUS Workshop, Brussels
- Centel, T. (1998). İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı Üzerine Görüşler. *Mercek*. Yıl:3. s:9. Ocak, 29-38
- Çetin, S. (2007). *Türkiye’de Uygulanan İşsizlik Sigortası’nın Fon Yönetimi*. Marmara Üniversitesi. Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü. Sigortacılık Ana Bilim Dalı. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul.
- Demir, F. (2003). *Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması*. 3. Baskı, İzmir: Birleşik Matbaa
- DPT (2009). 2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program. DPT Yayınları. Ankara. 03 Nisan 2010 tarihinde <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal> adresinden erişildi
- Ekin, N. (1994). *İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları)*. Ankara: Kamu-İş Yayınları
- Ekin, N. (2003). Türkiye’de Katlanan İşsizlik; ‘Yapısal-Geleneksel Yoksullar ve Konjunktürel-Modern İşsizler. *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayınları
- Erol, H. (2005). *Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansmanı Sorunu ve Çözüm Önerileri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Dokuz

Eylül Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. İzmir

Erol, H. ve Bostan A.. (2009). *Küreselleşme ve İşgücü Piyasalarında Dönüşüm*. (içinde) Küreselleşme. 173-199. Edit: Abdullah ÖZDEMİR ve Mümin ESER. Bursa: Ezgi Kitabevi

Ersel, B. (1999). *Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası*. İstanbul: Dilek Ofset

Eser, B, Y, Terzi, H. (2008). Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Sayı:30. Ocak-Haziran, 229-250

Gençler, A. (2002). Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması. *Çimento İşveren Dergisi*. Mayıs. 03.02.1010 tarihinde <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale115.pdf> adresinden erişildi

ILO (2000). *Income Security and Social Protection in a Changing World*. World Labour Report 2000, Geneva: International Labour Office

ILO (2010). Global Employment Trends. World Labour Report 2000. International Labour Office, Geneva, 26 January 2010. 10 Mart 2010 tarihinde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/emp_elm/trends/documents/publication/wcms_120471.pdf adresinden erişildi

Kapar, R. (2006). *Aktif İşgücü Piyasası Politikaları*. Prof. Dr. Toker Dereli’ye Arma-

ğan. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası. c.55, 341-371

Koray, M. (2008). *Sosyal Politika*. 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları

Özşuca, Ş. T. (1997). *İşsizlik Sigortası ve İşsizlik*. Türk-İş Yıllığı 1997. 1990’ların Bilançosu (Değerlendirme Yazıları) Cilt 2, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu. Türk-İş Araştırma Merkezi. Ankara. 131-148

Özşuca, Ş.T. (1998). *İşsizlik ve Emek Piyasası*. Ankara: İmaj Yayınevi

Pirler, B. (2000). İşsizlik Sigortası Yürürlüğe Girerken. *İşveren Dergisi*, C:XXVIII, S:8, Mayıs, 15.02.2010 tarihinde http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=85&id=6 adresinden erişildi

Raymond, T. (2009). *Executive Summary, The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response?*. Geneva: International Labour Organization

Serter, N. (1994). *Sosyal Devlet*. No:3697. İstanbul: İ.Ü. Yayınları

Sinfield, A. (1997). *İşsizlik Yardımını Suçlama: Aktif ve Pasif Programlar Arasında Ayrım Yapmanın Bedelleri*. (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar. Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT. Türk Harp-İş Sendikası Yayınları. Ankara, 259-288

Standing, G. (1991). *Structural Adjustment and Labour Market Policies: Towards So-*

cial Adjustment, Towards Social Adjustment-Labour Market Issues in Structural Adjustment, (içinde) Edit:G. STANDING-V. TOKMAN. Geneva: International Labour Office, 5-52

Standing, G. (1999). *Global Labour Flexibility*. Seeking Distributive Justice. London: Macmillan Press

Şakar, M. (1999). *4447 Sayılı Kanunla Yapılan Bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir*. Kasım. Ankara: Basisen

Talas, C. (1979). *Sosyal Ekonomi*. İstanbul: Sevinç Matbaası

TİSK (2001). *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*. No:7. Ankara: İnceleme Yayınları

Törüner, M. (1991). *İşsizlik Sigortası*. Frederick Ebert Vakfı. İstanbul: Ekonomi ve Toplum Yayınları

Tuna, Y. (1995). *İşsizlik Sigortasının Yapısı. Sosyal ve Ekonomik Etkileri*. DPT Uzmanlık Tezi. Yayın No:2372. Ankara

Tuncay, A. C. ve Ekmekçi, Ö. (2005). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım

TÜİK, (2010). Hane Halkı İşgücü Anketle-

ri. 04.02.2010 tarihinde http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=25&ust_id=8 adresinden erişildi

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) (2010). İşsizlik Sigortası Bülteni. Mayıs. 02.07.2010 tarihinde <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe.aspx?folder=iobe/s/2010&file=iobe/s/2010/may%c4%b1s.pdf> adresinden erişildi

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) (2010). İşsizlik Sigortası Fonu Aylık Basın Bülteni. Temmuz. 03.08.2010 tarihinde <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/%C4%B0%C5%9Fsizlik%20Sigortas%C4%B1%20B%C3%BClteni.pdf> adresinden erişildi

Ülker, K. (2001). *Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri*. Anadolu Üniversitesi. SBE. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Eskişehir

Yazgan, T. (1992). *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları

Zaim, S. (1986). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Filiz Kitabevi

ÖZET

İşverenin Toplu İşten Çıkarma Sürecini Çalışanlarla Görüşme Yükümlülüğü

İşveren ekonomik, teknolojik veya yapısal nedenlerle birden fazla işçiyi, aynı kararın bir sonucu olarak topluca işten çıkarabilir. Toplu işten çıkarma sosyal ve ekonomik sonuçları itibariyle toplumu ilgilendiren bir müessese olması nedeniyle sonuçlarını hafifletmek veya ortadan kaldırmak amacıyla çeşitli tedbirler geliştirilmiştir. Bunlardan biri de bu süreç içinde çalışanların bilgilendirilmesi ve toplu işten çıkarmanın çalışanlarla görüşülmesidir. Toplu işten çıkarma sürecinde çalışanların bilgilendirilmesi ve bu sürecin çalışanlarla görüşülmesine ilişkin kurallar hem uluslararası belgelerde, hem de 4857 sayılı İş Kanunu ile Türk İş Hukukunda kabul edilmiştir.

JEL Sınıflaması: K12, K31, K40

Anahtar Kelimeler: Toplu İşten Çıkarma, İşveren, Görüşme

ABSTRACT

Negotiation Obligation of the Employer with the Employees on Collective Dismissal

An employer may dismiss a group of workers consisting more than one due to a result of same decision of an employer caused by economic, technological or structural reasons. Several precautions have been taken in order to eliminate negative results of collective dismissal since it is a practice which affects all parties of the society. One of these precautions is to inform employees during the practice of collective dismissal and negotiation of collective dismissal with the employees. During the collective dismissal informing employees and negotiation processes have been adopted to Turkish Labor Law by international documents and Turkish Labor Law 4857.

JEL Classification: K12, K31, K40

Keywords: Collective Dismissal, Employer, Negotiation

İşverenin Toplu İşten Çıkarma Sürecini Çalışanlarla Görüşme Yükümlülüğü



Dr. Yusuf YİĞİT



İRİŞ

Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde talep azalmasına bağlı olarak üretimin düşmesi sonucunda işletmelerin öncelikle başvurdukları önlemlerden biri de işgücü maliyetlerinin azaltılması amacıyla işçi çıkarmaktır¹. Bireysel işten çıkarmalardan farklı olarak, işletmeye ilişkin ekonomik bir nedenin topluluk oluşturacak sayıda işçinin işten çıkartılmasına yol açması olgusu, toplu işten çıkarmalara kanun koyucuların daha duyarlı yaklaşımlarını gerektirmiştir². Geçimini yalnızca ücret geliri ile sağlayan işçi ve ailesi için, bir yandan işin kaybının doğurduğu ekonomik

ve sosyal sonuçları engellemek, diğer yandan da toplu işten çıkarma nedeniyle de ülkenin toplumsal ve siyasal düzenini olumsuz etkilememek nedeniyle, toplu işten çı-

1 Bkz. EYRENCİ Öner, "Toplu İşçi Çıkarma ve Ortaya Çıkan Sorunlar", A. Can TUNCAY'a Armağan, İstanbul-2005, s.549; AYDIN Ufuk, "Avrupa Birliği, ILO ve Türk Hukuku'nda Toplu İşçi Çıkarma", A. Can TUNCAY'a Armağan, İstanbul-2005, s.653; MOLLAMAHMUTOĞLU Hamdi, İş Hukuku, Ankara-2008, s.583; ŞEN Murat, "Toplu İşçi Çıkarma Prosedürüne Aykırılık", TÜHİS, Mayıs-2005, s.45 vd; BEYER, s.109 vd; COLLINS Hugh, "Flexibility and Stability of Expectations in The Contract of Employment", Socio-Economic Review (2006), 4-139, October 26-2005, s.148; BOGG L. Alan, "Representation of Employees in Collective Bargaining within the Firm: Voluntarism in the UK" Report to the XVIIth International Congress of Comperative Law, July 2006, s.7 vd; JAMES Philip, "Worker representation and Consultation, The Impact of European Requirements", Employee Relations, Vol: 16, No. 7, 1994, s.34-35; (URHANOĞLU) CENGİZ İştari, Türk Hukukunda Toplu İşçi Çıkarma, Ankara-2009, s.1 vd.

2 MOLLAMAHMUTOĞLU, s.583.

karma ile ilgili ulusal ve uluslararası belgelerde düzenlemeler yapılmıştır³. Bu düzenlemeler öncelikle işçilerin işini kaybetmelerini önlemek; bu mümkün olmadığı takdirde, toplu işten çıkarmalar için özel prosedürler getirme amacına yöneliktir⁴.

Toplu işten çıkarma (collective redundancies), işverenin ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri nedenlerle kanunun öngördüğü birden fazla sayıda işçinin iş sözleşmesine son vermesi anlamına gelir⁵. Toplu işten çıkarmayı düzenleyen ILO'nun 158 sayılı sözleşmesinin 13 ve 14. maddeleri ekonomik, teknolojik ve yapısal nedenlere bağlı olarak işveren tarafından iş ilişkisine son verilmesi halinde hukuken işletilmesi gereken usulü düzenlemektedir. Toplu işten çıkarmanın söz konusu olabilmesi için belirli sayıda işçinin, aynı işten çıkarma kararının uygulanması kapsamında ve aynı nedenle işten çıkarılması gereklidir⁶. Toplu işten çıkarmanın gerek çalışanlar gerek toplumsal düzeyde sonuçlarının hafifletilmesi bakımından hem uluslararası hukukta hem de Türk İş Hukuku'nda süreç hakkında çalışanlara bilgi verilmesi ve çalışanlarla konunun görüşülmesine ilişkin esaslar benimsenmiştir.

Çalışmamızda, öncelikle uluslararası belgelerde toplu işten çıkarma ve toplu işten çıkarmanın çalışanlarla görüşülmesine ilişkin hükümlere değinilecek, ardından da Türk İş Hukuku açısından 4857 sayılı

İş Kanunu'nun 29. maddesinde düzenlenen *toplu işten çıkarma* sürecinin çalışanlarla görüşülmesi ele alınacak ve mevzuatın uyum sorunu üzerinde durulacaktır.

1. TOPLU İŞTEN ÇIKARMAYA İLİŞKİN ULUSLARARASI BELGELER

I. HİZMET İLİŞKİSİNE İŞVEREN TARAFINDAN SON VERİLMESİ HAKKINDA 158 SAYILI ILO SÖZLEŞMESİ

Toplu işten çıkarma konusunda ILO ve Avrupa Birliği, uluslararası çalışma hukukunun kaynağını oluşturacak bazı düzenlemelere gitmiştir. ILO'nun 1982 yılında kabul ettiği Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkındaki 158

3 Bireysel ve toplu iş sözleşmeleri, toplu işten çıkarılması- nın önlenmesinde veya daha sınırlı olarak uygulanmasında oldukça esnek araçlardır ve yakın geçmişte ülkemizde uygulanmıştır. Bunlar arasında özellikle ücretsiz izin uygulaması, toplu iş sözleşmesinde değişikliğe gidilerek zam oranlarının veya çalışma sürelerinin düşürülmesi yoluyla ücretlerde indirim yapılması, yıllık ücretli izinlerin öne alınması ve topluca kullanılması gibi örnekler gösterilebilir. EYRENCİ, "Toplu İşçi Çıkarma", s.549-550.

4 WEISS Manfred, "Convergence and/or Divergence in Labour Law Systems?: European Perspective", *Comp. Labour Law&Poly Journal*, Vol:28, s.477 vd.

5 BEYER Anke, *Collective Labour Rights and European Influences in The United kingdom and Germany*, 2006.s.109 vd; COLLINS, s.148; BOGG, s.9 vd; JAMES s.36; EYRENCİ, "Toplu İşçi Çıkarma", s.550; SÜZEK Sarper, *İş Hukuku*, İstanbul-2008, s.555.

6 MOLLAMAHMUTOĞLU, s.583.

sayılı Sözleşmesi'nin⁷ bir bölümü doğrudan toplu işten çıkarmaya karşı güvenceleri düzenlemektedir. Buna ilişkin hükümler Sözleşme'nin “*Ekonomik, Teknolojik, Yapısal ve Benzeri Nedenlerle İşten Çıkarmalara İlişkin Ek Hükümler*” başlığı altında yer alan III. Kısımında ele alınmıştır. 158 sayılı Sözleşme'nin 13. maddesi, “*işçi temsilcilerine danışma*”, 14. madde ise “*yetkili makamlara bildirim*” konularını ele almıştır.

Sözleşme'nin 13. maddesi hükmüne göre, ekonomik, teknolojik, yapısal veya benzer nedenlerle hizmet ilişkilerine son vermeyi düşünen işverenin, ilgili işçi temsilcilerine⁸ düşünülen son verme işlemlerinin nedenleri, bu işlemde etkilenecek işçi sayısı ve grupları ve son verme işlemlerinin ne kadarlık bir zaman diliminde gerçekleşireceği de dâhil olmak üzere gerekli tüm bilgileri zamanında sağlaması öngörülmüştür (m.13/1-a). Yine işverence ilgili işçi temsilcilerine, ulusal mevzuat ve uygulamaya uygun olarak mümkün olduğunca önceden, ilgili işçiler için her nevi son verme işlemini önlemek veya asgariye indirmek amacıyla alınacak önlemleri ve bu işlemlerin işçiler üzerindeki olumsuz etkilerini, başka iş bulmak gibi önlemlerle hafifletmek amacıyla alınacak önlemleri danışma fırsatı tanınması gerektiği belirtilmiştir (m.13/1-b).

İş ilişkisine ekonomik, teknolojik, yapısal ya da benzeri nedenlerle son vermeye

ilişkin açıklanan bu prosedüre uyma zorunluluğu, ulusal düzenlemelerle (m.1), son verme işlemine maruz kalacak olan işçi sayısı ya da en azından iş gücünün belirli bir yüzdesine ulaştığı hallerle sınırlanabilecektir (m.13/2).

Sözleşme'nin 14. maddesi hükmüne göre, işverenin; ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzer nedenlerle hizmet ilişkilerine son vermeyi düşündüğünde, ulusal mevzuat ve uygulamaya uygun olarak, son verme işlemlerini mümkün olduğu kadar önceden yetkili makama bildirmesi ve bildirimde söz konusu son verme işlemlerinin yazılı gerekçeleri dâhil bu işlemlerden etkilenecek işçi sayısı ve kategorileri ve son vermenin uygulanacağı süre hakkında bilgilerin vermesi öngörülmüştür (m.14/1).

⁷ Bu Sözleşme'nin onaylanması 09.06.1994 tarihli ve 3999 sayılı Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin Kanun'la (RG.18.06.1994, S. 21964); ve uygulanması da Dışişleri Bakanlığı'nın 05.08.1994 tarihli ve EİUE-II/1883-7481 sayılı yazısı üzerine, 31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, 10.08.1994 tarihli ve 94/5971 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla (RG. 12.10.1994, S. 22079) kabul edilmiştir. Bkz. ŞEN Murat, *Türkiye Cumhuriyeti'nin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler*, TÜHİS, Yayın No: 41, Ankara-2003, s.263.

⁸ Bu maddenin uygulanmasında “ilgili işçi temsilcileri” deyiimi, İşçi Temsilcileri Hakkında 1971 Tarihli Sözleşmeye uygun olarak ulusal mevzuat ve uygulamada benimsendiği şekliyle işçi temsilcileri anlamına gelir (158 sayılı Sözleşme, m.13/3).

II. AB HUKUKU'NA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

A. Genel Olarak

AB, üye ülkelerdeki koruyucu mevzuatın zayıflığını dikkate alarak, toplu işten çıkarmalara karşı AB düzeyinde hukuki koruma getirecek yasal düzenlemelere başlamıştır. Bunlardan birisi 1975/129 sayılı “Toplu İşçi Çıkarmalarda Üye Ülkelerin Mevzuatlarının Denkleştirilmesi” hakkındaki Yönerge’dir⁹. Diğer de bu Yönerge’ye 1992 yılında 75/129/EEC sayılı Yönerge’ye ilaveler yapan 92/56/EEC¹⁰ sayılı Yönerge’dir. 1975 ve 1992 tarihli bu iki yönergenin birleştirilmesi için ise 1998 yılında 98/59/EC sayılı Yönerge kabul edilmiştir¹¹.

98/59/EC sayılı Yönerge, 75/129/EEC ve 92/56/EEC sayılı yönergeleri yürürlükten kaldırmıştır¹².

B. 20 Temmuz 1998 tarihli Toplu İşten Çıkarmalarla İlgili Üye Devletler Mevzuatının Yaklaştırılmasına İlişkin 98/59/EC sayılı Yönerge

Üye Devletler Mevzuatının Yaklaştırılmasına İlişkin 98/59/EC sayılı Yönerge’nin 1. maddesine göre, *toplu işten çıkarma*; bir işverenin, bir veya birden çok nedenle ancak bireysel olarak işçinin şahsına dayanmayan nedenlerle, hizmet ilişkisine son vermesidir (m.1)¹³.

Yönerge’ye göre, toplu işten çıkarmanın uygulanmasında süre ve sayı bakımından

⁹ BLANPAIN Roger, *European Labour Law*, 2003.s.612; BEYER, s.107; 75/129/EEC sayılı Yönergenin kabulünde etkili olan olay 1973 yılında yaşanmıştır. 1973’te Hollanda-Almanya sermayeli bir firma 5000 işçisini işten çıkarma kararı almıştır. Firmanın Ortak Pazar sınırları içinde birçok ülkede fabrikası bulunmaktadır. Firma işten çıkarmada kendisine en düşük maliyet yükleyen ve dolayısıyla mevzuatı işçileri en az koruyan toplu işten çıkarmaya gidince, 1974 yılında bu konuda AB’nin sosyal faaliyet programı çerçevesinde önlemler alması gerektiği kararlaştırılmış ve 1975 yılında, 75/129/EEC sayılı Yönerge kabul edilmiştir. AYDIN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.655.

¹⁰ 92/56/EEC sayılı Yönerge, özellikle çok uluslu şirketlerin (merkezleri AB dışında olsa bile), AB sınırları içinde reorganizasyon sebebiyle uyguladığı toplu işten çıkarmaları kapsamına alarak (m.2/4) 75/129/EEC sayılı Yönerge döneminde yaşanan önemli bir eksikliği gidermiştir. AYDIN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.656.

¹¹ Council Directive No. 98/59/EC, 1998 O.J. 225, 16; Bu Yönerge, 75/129/EEC ve 92/56/EEC numaralı Yönergelerin genişletilmiş şeklidir.

¹² Bkz. COLUCCI Michele, “Legal Regulation of Disclosure of Information to Employees or Prospective Employees in The European Union And In Italy”, *Comp.Labour Law&Pol’y Journal*, Vol:22:539, 2005, s.540; 92/56/EEC sayılı Yönerge, birçok açıdan sadece toplu işten çıkarma sürecini düzenlemiş; işverenin fesih yetkisinin sınırlanmasına ilişkin maddi hükümlere ise girmemiştir. HAAHR J. Henrik, HANSEN E. Martin, ANDERSEN Tine, *Restructuring in Europe: The Anticipation of Negative Labour Market Effects*, 2007, s.55.

¹³ 98/59/EC sayılı Yönerge, toplu işten çıkarmanın nedenlerine ilişkin olarak “bir veya birden çok neden” tabirini kullanarak da, gerek ILO’nun 158 sayılı sözleşmesindeki vurgu, gerekse ulusal düzeydeki düzenlemeler toplu işten çıkarma kavramını ekonomik, teknolojik veya işletmenin yapısal gereklerine bağlı bir fesih işlemi olarak tanımlamaktadır. KAYA Pir Ali, “Karşılaştırmalı Çalışma Hukuku’nda Toplu İşten Çıkarma”, <http://iibf.kou.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/27.pdf>, s.513, (E.T: 08.02.2008).

üye devletlere iki seçimlik yetki tanınmaktadır. Üye devletlerin tercihinə göre toplu işten çıkarma 30 günlük bir süre içinde;

- a) mutata olarak 20’den fazla ve 100 işçiden az işçi istihdam eden işyerlerinde en az 10,
- b) mutata olarak en az 100 ve 300’den az işçi istihdam eden işyerlerinde işçi sayısının en az % 10’u oranında,
- c) mutata olarak en az 300 işçi istihdam eden işyerlerinde en az 30 işçinin işten çıkarılması,

veya; ilgili işyerlerinde mutata olarak istihdam edilen işçi sayısı ne olursa olsun, 90 günlük bir süre için en az 20 işçinin işten çıkarılması anlaşılır (m.1/1-a).

Yönerge’nin 1. maddesinin son fıkrasına göre, bir iş sözleşmesinin işçilere bağlı olmayan nedenlerle işveren tarafından bir veya daha fazla nedene bağlı olarak feshi, en az beş işten çıkarma bulunması halinde toplu işten çıkarma olarak nitelendirilecektir¹⁴.

98/59/EC sayılı Yönerge’nin 3. maddesinde toplu işten çıkarmaya ilişkin yetkili makamlara bildirimde bulunulması, 4. maddesinde ise çıkarmanın hüküm doğurması için geçmesi gerekli süreler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir¹⁵. Yönerge’de kamu merciine bildirilmiş olan projeye konu teşkil eden işten çıkarmaların, en erken, yazılı

ön bildirim konusunda bireysel hakları yöneten hükümlere dokunmaksızın 3. maddenin 1. fıkrasında öngörülen bildirim tarihinden 30 gün sonra hüküm ifade edeceği öngörülmüştür (m.4).

Yönerge’nin 3. maddesinin 1. fıkrasında sözü edilen bildirinin; toplu işten çıkarma projesi ve 2. maddede öngörülen işçi temsilcilerine danışmalar, özellikle işten çıkarma nedenleri, çıkarılacak işçi sayısı, mutata olarak istihdam edilen işçi sayısı ve işten çıkarmaların ne kadar bir süre için yapılacağı konusunda yararlı tüm bilgileri içermesi gerekmektedir (m.3).

2. TOPLU İŞTEN ÇIKARMANIN ÇALIŞANLARLA GÖRÜŞÜLMESİ

Toplu işten çıkarmada, işten çıkarmaya karar vermeden önce sağlıklı bir bilgilenme ve müzakere sürecinin yaşanmasını sağlamak için, bu şekilde işten çıkarmayı düzenleyen gerek uluslararası gerekse ulusal düzenlemelerde, işverene işçi temsilcilerine bildirimde bulunma yükümlülüğü getirilmiştir. Böylece işveren, işçi temsilcilerinin planlanan toplu işten çıkarmaya karşı yapıcı önerilerde bulunabilmeleri amacıyla gerekli bilgileri vermeli ve herhalde yazılı olarak çıkarmanın sebeplerini, işten çıkarılacak ve işyerinde çalışan toplam işçi sayı-

¹⁴ Konu hakkında ayrıntılı bilgi ve Avrupa Adalet Divanı Kararları bakımından değerlendirme için bkz. ERDENK Erdem, “Avrupa Birliğinde Toplu İşçi Çıkarmaların Müktesebat ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi*, 30. Yıl Armağanı, 2006-Ankara, s.384-390.

¹⁵ Bkz. AYDIN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.660; COLUCCI, s.540-541; KAYA, s.522 vd; JAMES, s.38-39.

sını ve işten çıkarmanın hangi süre içinde gerçekleştirileceğini bildirmelidir¹⁶. Bu sürecin toplu işten çıkarma öncesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yönergenin çalışanlara bilgi verme ve danışma sürecine ilişkin hükümlerinin işletilebilmesi için, işverenin toplu işten çıkarma için bir plan hazırlamış olması veya toplu işten çıkarmayı tasarlaması gerekmektedir.

Toplu işten çıkarma durumunda çalışanlara bilgi verme ve danışma yükümlülüğü hem 158 sayılı ILO Sözleşmesi'nde hem de 98/59/EC sayılı Yönerge'de ele alınmıştır.

I. 158 SAYILI ILO SÖZLEŞMESİ'NE GÖRE

158 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 13. maddesinin (a) ve (b) fıkraları, sağlıklı bilgilendirme sürecini, toplu olarak iş ilişkisi sona erdirilecek işçi sayısının azaltılmasında akılcı bir çözüm şekli olarak düzenlemektedir.

Bundan dolayı Sözleşme'nin ilgili hükümleri işverene *“ilgili işçi temsilcilerine, düşünülen son verme işlemlerinin nedenleri, bu işlemden etkilenecek işçi sayısı ve grupları ve son verme işlemlerinin ne kadarlık bir zaman diliminde gerçekleştirileceği de dâhil olmak üzere geçerli tüm bilgileri zamanında sağlar ve ilgili işçi temsilcilerine, ulusal mevzuat ve uygulamaya uygun olarak, mümkün olduğunca önceden, ilgili işçiler için her nevi son verme işlemini önlemek veya asgariye indirmek amacıyla alınacak önlemleri ve bu işlemlerin işçiler üzerindeki olumsuz etkilerini, başka iş*

bulmak gibi önlemlerle hafifletmek amacıyla alınacak önlemleri danışma fırsatı tanır” (m.13/1-a,b) demek suretiyle müzakere sürecine bağlı davranma sorumluluğunu yüklemektedir¹⁷.

158 sayılı Sözleşmenin “Yetkili makama bildirim” başlıklı 14. maddesine göre, işveren milli mevzuata ve uygulamaya uygun olarak, ekonomik sebeplere dayanarak yapmak istediği fesihleri, yazılı gerekçesini, feshe maruz kalacak işçi sayısı ve kategorisi ile uygulama periyodunu da içerecek bir şekilde yetkili otoriteye bildirmekle yükümlü tutulmuştur. İşveren ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri nedenlerle hizmet ilişkisine son vermeyi düşündüğünde, ulusal mevzuat ve uygulamaya uygun olarak son verme işlemlerini mümkün olduğu kadar önceden yetkili makama bildirmek ve bildirimde söz konusu son verme işlemlerinin yazılı gerekçelerini de ilave ederek bu işlemlerden etkilenecek işçi sayısı ve kategorileri ve son vermenin uygulanacağı süre hakkında bilgi vermekle hükümlüdür (m.14/1). İşveren yetkili makamı, bu maddenin 1. bendinde belirtilen son vermelerden, son verme işlemlerine başlanmadan ve ulusal mevzuatla belirlenecek asgari bir sü-

¹⁶ Yönerge bilgi vermenin yanında bir uzlaşmaya varmak için, işçi temsilcilerine danışmada bulunulmasını da istemektedir. EYRENCİ Öner, “Avrupa Birliği Hukukunda İş İlişkisinin Sürekliliğinin Korunması”, *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri*, Ankara-1997, s.186.

¹⁷ KAYA, s.518.

re öncesinden haberdar etmek zorundadır (m.14/2). Sözleşmeyi onaylayan ülkeler, bu sözleşmenin 1. maddesinde öngörülen bildirim yükümlülüğünü belli bir sayı veya personel sayısının belli bir yüzdesi ile sınırlandırabileceklerdir (m.14/3).

Görüldüğü gibi, ILO'nun 158 sayılı Sözleşmesi'nde yer alan toplu işten çıkarmaya ilişkin düzenlemeler oldukça genel hükümler içermekte, üye ülke kanun koyucularına oldukça geniş bir hareket alanı bırakmaktadır¹⁸. Ancak konuya ilişkin 98/59/EC sayılı AB Yönergesi¹⁹ daha ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

II. 98/59/EC SAYILI YÖNERGE'YE GÖRE

Toplu işten çıkarmaya ilişkin 98/59/EC sayılı Yönerge, toplu işten çıkarma sürecinde çalışanlara bilgi verme ve danışma sürecinin işletilmesine ilişkin düzenlemeler yapmıştır. Çalışanlar bilgi verme ve danışma sürecinin işletilmesi sayesinde yönetime katılma süreci içine de girmiş bulunmaktadır²⁰. Bilgi verme ve danışma, işçi temsilcileri ile bir uzlaşmaya varmak için yapılmaktadır²¹. İşveren, fesih sebepleri ve diğer bilgiler yanında, işten çıkarılacak işçilerin seçiminde kullanılacak ölçütler ve her türlü tazminatın hesaplanmasında kullanılan yöntemleri, yapıcı öneriler getirebilmelerini sağlamak amacıyla işçi temsilcilerine zamanında bildirmekle yükümlüdür. Ayrıca 98/59/EC sayılı Yönerge ile işçi temsilcilerine danışma ve temsilcilerle gö-

rüşmeler yapma usullerinin benimsenmesi suretiyle, toplu işten çıkarmaları önleyici ya da sınırlayıcı olanaklar ile sonuçlarının hafifletilmesi imkânı hedeflenmiş bulunmaktadır (m.2).

A. Konu Yönünden Kapsam

98/59/EC sayılı Yönerge, işverenin toplu işten çıkarmadan önce işçi temsilcileri²² ile uzlaşmayı sağlamaya dönük ve aynı zamanda iyi zamanlanmış bir görüşmeyi öngörmektedir (m. 2/1). Bu müzakerenin amacı toplu işten çıkarılmasını önlemek, sınırlamak veya tenkisin sonuçlarını işçiler açısından hafifletmektir. Örneğin bu bağlamda, toplu işten çıkarmadan kaçınma ya da en azından sayıyı azaltma; bunun mümkün olmadığı durumlarda da toplu işten çı-

¹⁸ AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.670.

¹⁹ Doktrinde 98/59/EC sayılı Yönerge'nin uygulanmasına ilişkin olarak yöneltilen bir eleştiriye göre, işçiler lehine daha elverişli hükümler içeren ulusal mevzuatların aynı kalması ve her üye Devletin yönergeyi kendine göre okuyup yorumlaması nedeniyle 98/59/EC sayılı Yönerge etkisiz kalmıştır. Yönerge varolan çeşitliliği ortadan kaldırmış değildir ve çok uluslu şirketler de halen bu çeşitliliği kullanmaktadırlar. ERDENK, s.402.

²⁰ LÖWISH Manfred, "Job Safeguarding As an Object of The Rights on Information, Consultation and Co Determination in European and German Law", *Comp.Labour Law&Pol'y Journal*, Vol:26 (2006), s.371.

²¹ 98/59/EC sayılı Yönerge'nin 1/b hükmüne göre, işçi temsilcileri, üye ülke hukukları ve uygulamalarına göre temsilci olarak kabul edilen kimselerdir. COLUCCI, s.541; *In Case C-55/02, Judgement*, 2004.10.12 (www.cruia.eu.int, ET: 10.01.2010).

²² İşçi temsilcisi, üye ülke hukukları ve uygulamalarına göre temsilci kabul edilen kimselerdir (98/59, m.1/b).

karmanın yaratacağı sorunları çözme, çıkarılan işçileri başka işlere yerleştirme ya da eğitime konularının ele alınması gerekmektedir²³.

İşveren işçi çıkarmanın nedenlerini, çıkarılacak işçi sayısını, çalışan işçi sayısını, işçilerin ne zaman çıkarılacağını işçi temsilcilerine bildirmekle yükümlü tutulmuştur.

98/59/EC sayılı Yönerge'nin "*Bilgilendirme ve Danışma*" başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasına göre, bir işverenin işten çıkarmaları tasarlaması durumunda, uygun bir zamanda mutabakata varmak üzere işçi temsilcilerine danışması öngörülmüştür. Bu durum danışmanın oldukça güçlü bir şeklini ifade etmektedir. Danışma çıkarılan işçi sayısını azaltmayı veya toplu işten çıkarmadan kaçınmayı ifade edecek tüm yelpazeyi kapsayacak şekilde olmalıdır.

Sonuç olarak danışma ile en azından toplu işten çıkarmaları önleme veya en aza indirme ve özellikle çıkarılan işçileri yeniden sınıflandırma veya yeni koşullara uyarlanmalarına yardımcı olma gibi işten çıkarmaların sonuçlarını yumuşatma amacı güdülmektedir (m.2/2).

Üye devletler, ulusal yasalara ve/veya uygulamalara uygun olarak işçi temsilcilerinin uzmanlara başvurabilmelerini öngörebileceklerdir (m.2/3).

İşveren; işçi temsilcilerine yapıcı öneriler belirleme olanağı sağlamak üzere, uygun bir zamanda yapılan danışmalar sıra-

sında işçi temsilcilerine yararlı tüm bilgileri vermeyi,

her durumda;

- a) işten çıkarma projesinin nedenlerini,
- b) çıkarılacak işçi sayısını ve gruplarını,
- c) mutlak olarak istihdam edilen işçi sayısını ve gruplarını,
- d) işten çıkarmaları ne kadar bir süre için tasarladığını,
- e) ulusal yasaların ve uygulamaların işverene tanıdığı yetki ölçüsünde çıkarılacak işçilerin seçiminde tasarladığı kriterleri,
- f) ulusal yasalara ve/veya uygulamalara göre belirlenen yöntem dışında işten çıkarmaya yönelik her nevi muhtemel ödenek için tasarladığı hesaplama yöntemini,

yazılı olarak bildirmeye mecburdur (m.2/4).

B. Kişiler Yönünden Kapsam

98/59/EC sayılı Yönerge, belirli bir süre veya belirli bir görev için yapılmış iş sözleşmeleri çerçevesinde, bu sözleşmelerin sona ermesinden veya uygulanmasından önce yapılan toplu işten çıkarmalara uygulanmayacaktır (m.1/2-a). Ancak sona erdirmenin belirlenen tarihten ya da işin bitiminden önce gerçekleşmesi durumlarında Yönerge'nin uygulanması söz konusu olabilecektir²⁴. Öte yandan 98/59/EC sayılı Yöner-

²³ AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.659.

²⁴ AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.658.

ge, yine aynı madde hükmüne göre, kamu idarelerinde istihdam edilen işçilere veya kamu hukuku kapsamına giren çalışmalara (veya bu kavramı veya eşdeğer kavramları tanımayan üye devletlerdeki işyerlerinde çalışanlara), denizlerde sefer yapan gemi mürettebatına (gemi adamlarına) uygulanmayacaktır (m.1/2-b,c). Yönerge'nin 1. maddesinin 2. fıkrasına göre getirilmiş bu düzenlemelerden işçi kavramının, kamu hukukuna göre yönetilen işletmeler ve deniz gemileri dışındaki işletmelerde ücret karşılığı belirsiz süreli iş sözleşmesi ile istihdam edilen kişi şeklinde anlaşılması gerekmektedir²⁵.

C. Yönerge Hükümlerinin İhlâli Durumunda Hakların Savunulması

Yönerge hükümlerine aykırı olarak toplu işten çıkarılması durumunda, uygulanacak yaptırımın niteliği önem taşımaktadır. Üye ülkelerde anılan hususta genel olarak ya işe iade ya da tazminat yükümlülüğü şeklinde iki yöntem uygulanmaktadır²⁶. Yönerge bu konuda açık bir hüküm içermeyip, “Üye Devletlerin, yönergede öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla, işçi temsilcilerinin ve/veya işçilerin idari ve/veya hukuki usullerden yararlanmalarını” sağlamakla yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır (m.6). Belirtelim ki yaptırım yönerge hükümlerinin ihlalini önlemeye yeterli ölçüde etkin, oranlı ve caydırıcı olmalıdır²⁷.

Alman Hukuku'nda işveren idari bildirimde bulunmadan en az iki hafta önce işyeri konseyine bildirimde bulunmak ve işyeri konseyinin görüşünü, Çalışma Bürosuna yapacağı idari bildirimde eklemek zorundadır. Fesih bildirimleri Çalışma Bürosuna yapılacak bildirimden otuz gün sonra ve ancak büronun onayı ile hüküm doğuracak ve bildirim süreleri işlemeye başlayacaktır²⁸. Öngörülen bu bildirim yükümlülüğüne uyulmamasının yaptırımı yasada düzenlenmemiş olsa da, Federal Mahkemenin bu konuda oluşan içtihadına göre, sözleşmesi feshedilen işçilerin her birinin yasaya aykırılık nedeniyle kendileri yönünden feshin hüküm ve sonuç doğurmadığını dava yoluyla ileri sürebilmeleri mümkündür²⁹. Böylece işçinin başvurması şartına bağlı olarak mahkemede feshin geçersizliği ileri sürülebilecektir³⁰.

²⁵ ERDENK, s.377.

²⁶ ERDENK, s.401.

²⁷ Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın (ATAD) verdiği bir kararda, ücretlinin hizmet sözleşmesinden veya sona ermesinden doğan çeşitli meblağların ödenmesini talep edebileceği varsayılarak, bu ödemelerle kısmi olarak karşılan bir tazminatın, bir toplu işten çıkarma esnasında 75/129 (eski tarihli bir karar olduğu için önceki Yönerge'ye atıfta bulunmuş) sayılı Yönerge gereği işçi temsilcilerinin bilgilendirilmeleri ve danışılmalarına ilişkin yükümlülüklerine riayet etmeyen bir işveren için yeteri kadar caydırıcı addedilemeyeceğine hükmetmiştir. Bkz. ERDENK, s.401.

²⁸ WEISS Manfred/SCHMİDT Marlene, *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, 2008. s.135.

²⁹ (URHANOĞLU) CENGİZ, *Toplu İşçi Çıkarma*, s.107.

³⁰ (URHANOĞLU) CENGİZ, *Toplu İşçi Çıkarma*, s.107.

Fransız Hukuku'nda idarenin fesih prosedürüne uyulup uyulmadığını denetleme konusunda önemli görevleri bulunmaktadır. İşverenin ekonomik nedenle fesih için öngörülen prosedüre uymaması halinde mahkeme, feshi geçersiz sayarak, işvereni prosedüre uymaya mahkum edebilmektedir³¹. Feshin gerçek ve ciddi bir nedene dayanmaması veya planın yetersiz olması durumunda, mahkeme feshin geçersizliğine ve işçinin işine iadesine karar verebilmekte, işe iadeyi kabul etmeyen işveren ise işçinin 12 aylık ücreti tutarında bir tazminata mahkum edilebilmektedir (Fransız İş Kanunu, L.122-4-4).

III. AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYE BAZI ÜLKELER BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

A. Almanya

Alman Hukukunda toplu işten çıkarma, işyeri gereklerine ve sosyal açıdan savunulabilir nedenlere dayanmalıdır. İşveren açısından teknik, organizasyon veya ekonomik tedbirlerle dahi işyerindeki mevcut durumda değişiklik yapmak imkânsız hale gelmişse ancak o zaman toplu işten çıkarma işyeri gereklerine dayandırılabilir³². Bu nedenlere dayalı olarak yapılacak fesih geçerli ve sosyal açıdan haklı fesih sayılır³³.

Alman Hukukunda işveren 20-60 işçi çalıştırılan işyerlerinde 5 işçiden fazla; 60 ila 500 arası işçi çalıştırılan işyerlerinde sürekli olarak çalıştırılan işçilerin %10'unu veya 25 işçiden fazlasını; işyerinde sürekli olarak çalışan işçilerin sayısı 500'den fazla

ise en az 30 işçiyi 30 günlük bir zaman dilimi içinde işten çıkarırsa Çalışma Dairesi'ne³⁴ ve İşyeri Konseyine bir ay öncesinden bildirmek zorundadır³⁵. Fesih bildirimleri Çalışma Dairesi'ne yapılacak bildirimden 30 gün sonra hüküm doğuracaktır³⁶.

1951 tarihli Feshe Karşı Koruma Yasası'na (Act on The Protection Against Dismissal-Kündigungsschutzgesetz) göre işveren işçi çıkarmadan önce Çalışma Dairesine bilgi vermek zorundadır. Eğer işveren bu gerekliliğe uymaz ise toplu işten çıkarma geçersiz hale gelecektir³⁷. Böylece bu uygu-

31 (URHANOĞLU) CENGİZ, *Toplu İşçi Çıkarma*, s.107.

32 STORRIE Donald, *Collective Dismissal in Belgium, France, Germany, Sweden and UK*, 2007, s.9.

33 Bkz. ÇELİK Nuri, "İşverenin Hizmet Akdini Fesih Hakkının Sözleşmelerle Sınırlandırılması", *Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C:4, S:2, 1997, s.246.

34 Çalışma Dairesine tanınan bu yetkinin gerisinde bu tür bir erteleme ve geciktirme halinde toplu işten çıkarmanın etkilerinin ya da sayısının azaltılabileceği fikri yatmaktadır. AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.662; Ancak Çalışma Dairesi, toplu işten çıkarma bağlamında belli bir rol oynar. Bununla birlikte o da sınırlı bir gücü ifade eder.

35 STORRIE, s.9; Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), *İş Kanunu Tasarısı ve AB Uygulamaları*, TİSK Yayın No: 231, Ankara-2003, s.84; WEISS/SCHMİDT, s.136; ZACHERT Ulrich/RADNER Thomas, *The Evolution of Labour Law in The European Union: Country Report: Germany and Austria*, 2003, s.55; FRENCH Steve, "Information and Consultation Rights: a Re-Evolution of German Works Councils", *Federation News*, Vol:52, N:2, Autumn 2002, s.18.

36 WEISS/SCHMİDT, s.138.

37 Bkz. WEISS/SCHMİDT, s.138; Bkz. SEIFERT Achim/FUNKEN HOTZEL Elke, "Wrongful Dismissals in The Federal Republic of Germany", *Com.Labour Law&Pol'y Journal*, 2005, Vol:25 s.487.

lamaya maruz kalan her işçinin, toplu işten çıkarma işleminin hükümsüz kalması nedeniyle iş mahkemesine başvurması mümkündür³⁸.

Alman Hukukunda, işveren toplu işten çıkarma kararından önce, gerek istihdam ofisine ve gerekse işyeri işçi konseyine yazılı olarak toplu işten çıkarmanın nedenlerini, çıkarılacak işçi sayısını, sürekli olarak çalıştırılan işçilerin sayısını, işten çıkarmaların hangi zaman dilimi içinde yapılacağını bildirmek zorundadır³⁹. Bu konudaki bildirim yazılı olmalıdır⁴⁰. Söz konusu bildirimde sosyal seçim kistaslarını belirtmek durumundadır⁴¹. İşveren, çıkarılacak işçilerin mesleklerini, ayrıca İşyeri Konseyi'ne yapılacak bildirimin, konseyi işyerinin ekonomik durumu hakkında bilgi sahibi yapacak bilgileri de içermesi gerekmektedir⁴². Böylece feshin son çare olması gereği, iş ilişkisinin sona erdirilmesi yerine daha hafif tedbirlerin alınması hususunda işveren ile işçi kesimi arasında uzlaşma yoluyla karar alınmasını sağlamaktadır⁴³. Hemen belirtelim ki, İşyeri Konseyi'nin önerileri işvereni bağlayıcı nitelikte değildir⁴⁴. Ancak işveren, idari bildirimde bulunmadan iki hafta önceden İşyeri Konseyi'ne başvurarak görüşünü almak zorundadır⁴⁵. Ayrıca işten çıkarılacaklara ödenecek tazminat vb. tutarlarının ne olduğu gösterilmek zorundadır⁴⁶.

İşverenin bildirim yükümlülüğünü ihlâl etmesi durumunda uygulanacak yaptırım konusunda Alman Hukukunda bir düzenle-

38 WEISS/SCHMIDT, s.138; SEIFERT/HÖTZEL, s.492.

39 WEISS, s.477 vd.; STORRIE, s.9.

40 WEISS/SCHMIDT, s.139.

41 19 Ekim 1998 tarihli bir kanunla daha önce fesih için kullanılması zorunlu olan üç tercih ölçütünü (kıdem, yaş, sadakat) uygulama koşulu kaldırılmış ve fesih tercihinde fesihle ilgili olabilecek tüm sosyal ölçütlerin kullanılabilceği düzenlenmiştir. Kanun 10 Ocak 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.662; STORRIE, s.10; WEISS/SCHMIDT, s.139.

42 ENGİN Murat, "Toplu İşçi Çıkarma", *İş Güvencesi Temel Kavramlar ve Uygulamadan Öneriler*, İstanbul Barosu Yayınları, 2.b., İstanbul-2003, s.119.

43 ENGİN, s.119; TİSK, *AB Uygulamaları*, s.84; STORRIE, s.10.

44 Çoğu işyerinde işyeri konseyi ile işveren isteğe bağlı olarak toplu işten çıkarmaya ilişkin bir sosyal plan hazırlamakta ve toplu işten çıkarmada uygulanan ölçütler, sonuçları ve ödemeler bu plana dahil edilmektedir. Konsey, işverenden ek bilgiler istemekte ve işveren bu bilgileri vermekle yükümlü tutulmaktadır. Görüşmeler sonucu tarafların bir anlaşmaya veya sosyal plana ulaşmaları zorunlu değildir. Salt görüşmelerin yapılması yeterli görülmektedir. Bu kurallara aykırılık toplu işten çıkarmanın geçersizliği sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda işçilerin tazminat ve bireysel dava hakları bulunmaktadır. HEKİMLER Alpay, "Federal Almanya'da İş İlişkilerinin Sona Erdirilmesinde İşyeri Teşkilat Yasası Kapsamında Çalışma Konseylerine Tanınan Katılım Hakları", *Tühis, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, (Mayıs-Ağustos), 2003 s.28; WEISS/SCHMIDT, s.139-140; STORRIE, s.10; FRENCH, s.19.

45 WEISS/SCHMIDT, s.140; Ancak işyeri konseyinin önerileri işvereni bağlayıcı değildir. ENGİN, s.119.

46 AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.662; İşveren aynı zamanda işyeri işçi kurulu ile de görüşerek, fesihlerin işçiler üzerindeki ekonomik ve sosyal etkilerini azaltmak amacıyla bir sosyal plan hazırlamak zorundadır. Bu plan bir işletme anlaşması niteliğindedir. Planda, ödenmesi öngörülen tazminat, işletmenin yükümlülükleri, uygulanacak yeniden yapılanmadan etkilenen işçilerin hakları yer almalıdır. WEISS/SCHMIDT, s.140.

me bulunmamaktadır. Federal Mahkeme içtihadına göre, her bir feshin hüküm ve sonuç doğurması, işçinin yasaya aykırılığı ile ri sürmemesi şartına bağlanmıştır⁴⁷. Buna göre işçi, bildirim önellerinin sonunda herhangi bir itirazda bulunmadan, örneğin ibranameyi imzalayarak ya da çalışma belgesini alarak işyerinden ayrılırsa fesih kesin olarak geçerlilik kazanacaktır⁴⁸.

B. Fransa

Fransız Hukukunda toplu işten çıkarma, işletme gereklerine dayandırılmak durumundadır. Fesih işlemi, işverenin işyerinin gereklerine dayalı olarak sunmak durumunda olduğu sosyal planın taraflarca kabul görmesi şartına bağlı olarak hüküm doğurur⁴⁹.

Fransız Hukukunda 30 gün içinde 10'dan fazla işçi çıkarmayı planlayan işveren, öncelikle işyeri konseyine, yoksa işçi temsilcilerine danışmak zorundadır. Sonrasında işveren tek tek her işçiyi görüşmeye çağırmak ve yerel çalışma ofisini kararı ile ilgili olarak bilgilendirmek mecburiyetindedir. Görüşmelerin başlamasından önce işverenin en az üç gün öncesinden, çalışanlara işçi azaltma niyetinin nedenleri, ekonomik ve sosyal sonuçları, iş sözleşmelerinin tipi ve çıkarılacak işçi sayısı, çıkarılacak işçi sayısını seçme kriterleri ve toplu işten çıkarma dönemine ilişkin bilgi vermesi gerekmektedir (Fransız İş Kanunu, L.321/4-1)⁵⁰. Ayrıca en az 50 işçinin çalıştığı işletmelerde 30 günlük dönem içinde en az 10 işçi çıkarılıyor ise buna ilişkin sosyal planın

ayrıntıları konusunda da çalışanların bilgilendirilmesi önem arz etmektedir⁵¹. Bu bilgilendirmenin eksiksiz olması gerekmektedir⁵². İşveren bu bilgilendirme sonrası, toplu işten çıkarmaya gidebilecektir⁵³.

İşveren görüşmeler sonrasında oluşan sosyal plan ve tüm görüşleri Çalışma İdaresine iletmek zorundadır. İdare tarafından yapılan incelemede plan eğer eksik ya da yetersiz bulunursa tamamlatılması yoluna gidilecektir. Eğer işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmesinde düzenlenmemişse, işveren işten çıkartılacakların seçiminde kullanacağı ölçütleri işyeri konseyi veya işçi temsilcileri ile belirlemek zorundadır⁵⁴.

⁴⁷ ENGİN, s.120.

⁴⁸ ENGİN, s.120.

⁴⁹ Böylece Fransız fesih hukukunun mihenk taşıını oluşturan gerçek ve ciddi sebep, objektif kriterlere dayandırılmış olur. Fransız hukukunda gerçek sebep, işverenin keyfiliğinden bağımsız olan, geçerliliği ortaya çıkmış, doğrulanmış, açık, belirgin ve objektif olan sebeptir. Ciddi sebep ise işletmenin, herhangi bir zarar görmeksizin çalışmasının devamını olanaksız kılacak derecede bir ağırlığa sahip olan ve feshi geçerli kılan sebep şeklinde ifade edilmektedir. ODAMAN, *İşverenin Hizmet Sözleşmesini Ahlak ve İyiniyet Kuralları ve Benzerlerine Aykırılık Nedeniyle Fesih Hakkı*, Kamu-İş, Ankara-2003, s.591-592; ENGİN, 118; STORRIE, s.8.

⁵⁰ STORRIE, s.8.

⁵¹ STORRIE, s.9.

⁵² TİSK, AB Uygulamaları, s.84;

⁵³ LAGASSE Pascale/FLICHY Hubert, *France, Employment Law in Europe*, Butterworths, 2001, s.379; TİSK, AB Uygulamaları, s.84.

⁵⁴ Belirtelim ki, bu süreç, işverenin iflas veya ödeme acizine düşmesi durumunda da geçerlidir. LAGASSE/FLICHY, s.379.

Toplu işten çıkarmada 10'dan fazla işçinin işine son veriliyor ve işyerinde 50'den fazla işçi çalışmakta ise, işverenin toplu işten çıkarmanın sonuçlarının giderilmesi ve çıkarılan işçilerin yeniden eğitilmesi ve benzeri hususları içeren bir sosyal plan⁵⁵ hazırlaması, bu planı hazırlarken de işyeri konseyi ya da işçi temsilcileri ile birlikte ortak çalışması gereklidir⁵⁶.

İşveren yeterli derecede ayrıntılı bir sosyal plan hazırlamaz ve işçi temsilcilerine sunmaz ise, toplu işten çıkarma geçersizlik yaptırımı ile karşılaşabilecektir. Özellikle planın işten çıkarılan işçilerin işe yerleştirilmesine ilişkin bir bilgi içermemesi halinde, hâkim toplu işten çıkarma prosedürünün geçersizliğine karar verebilecektir⁵⁷.

C. İngiltere

İngiliz Hukukunda toplu işten çıkarmanın söz konusu olabilmesi için işverenin işyerini nakletmesi, işçinin çalıştığı işi ortadan kaldırması veya mevcut iş için daha az işçiye ihtiyaç duyması gerekir. Pazar kaybı, işyerinde yeni teknolojilerin uygulanması, işyeri organizasyonundaki değişiklik veya şirket birleştirmeleri gibi yeniden yapılanma ve örgütlenme sonucunda ortaya çıkan işgücü fazlalığı gibi haller, toplu işten çıkarma için haklı neden olarak kabul edilmektedir⁵⁸.

İngiliz Hukukunda feshin geçerli olabilmesi için işveren, bir işletmede 90 günlük bir zaman dilimi içinde 100'den fazla işçi çıkarıyorsa, 90 gün önceden; 30 günlük bir

zaman dilimi içinde en az 10 en fazla 99 işçi çıkarıyorsa 30 gün önceden yetkili makama bildirmek zorundadır⁵⁹.

1992 tarihli Sendikalar ve Çalışma İlişkileri Yasasının 188. maddesinde işverene,

55 Plan genel olarak iki bölümdür. Birinci bölümde çıkarılacak işçi sayısını en aza indirmeye yönelik tedbirler, yani ultima ratio ilkesi gereği feshleri engelleme tedbirleri yer alır. İkinci bölümde, işten çıkarılması zorunlu olan işçilerin yeniden işe yerleştirilmesine yönelik önlemler yer alır. Bu amaçla işveren işletme içinde veya dışında yeni iş alanlarının yaratılması, mesleki eğitim ve dönüşüm konularını içeren bir işe yerleştirme planını, sosyal plan içinde sunmak zorundadır. ENGİN, s.118.

56 Bkz. LAGASSE/FLICHY, s.380; AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.668; ENGİN, s.118; TİSK, AB Uygulamaları, s.85.

57 Toplu işten çıkarma prosedürünün geçersizliğine karar verildiğinde buna bağlı olarak yapılan feshlerin durumu öğretide tartışma konusu olmuş, Fransız Yargıtay'ı 1997 tarihli bir kararıyla feshlerin dayanağı olan prosedürün geçersizliğine karar verildiğinde feshlerin tümünün de kendiliğinden geçersiz olacağına karar vermiştir. ENGİN, s.119; TUNCAY Can, "İş Güvencesi Yasası Ne Getiriyor", Çimento İşveren Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 1, Ankara, 2003, s.15; GÜZEL Ali, "İş Güvencesine İlişkin Yasal Esasların Değerlendirilmesi" İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku'na İlişkin Sorunlar Ve Çözüm Önerileri 2004 Yılı Toplantısı, İstanbul Barosu Yayınları, Genel Yayın Sıra No:2004/010, Konferanslar Dizisi No:2004-09, İstanbul, 2004, s.126.

58 ALPAGUT Gülsevil, "İngiliz Hukukunda İşçinin Feshe Karşı Korunması", İş Hukuku Dergisi, C:11, 1992, s.36.

59 HARDY Hardy, Labour Law in Great Britain: 3. Revised Edition Paperback – Mar 15, 2007, s.167; STORRIE Donald, Collective Dismissal in Belgium, France, Germany, Sweden and UK, 2007, s.12; WAUD Christopher Employment Law 1992, London, s.94; DESMOND Helen/ANTILL David, Employment Law, London-1998 s.383.

toplu işten çıkarmada sendika temsilcileriyle müzakere etme sorumluluğu yüklenmektedir. İşveren, müzakerelere başlamadan önce, sendika temsilcilerine yazılı olarak, işgücü azaltımının nedenlerini, ihtiyaç fazlasına konu teşkil eden işçi sayısı ve niteliklerini, çıkarmadan etkileyecek işçi sayısını, işletmede istihdam edilen toplam işçi sayısını, iş ilişkisi sona erdirilecek işçilerin tespitinde önerilen yöntemi, işten çıkarma tazminatının hesaplanma metodunu ve fesihlerin yürürlüğe gireceği dönemi içeren bilgileri vermek zorundadır⁶⁰.

Toplu işten çıkarma için, işverenin yetkili işçi sendikası ve temsilcisini bilgilendirme zorunluluğu söz konusudur⁶¹. Toplu işten çıkarılması sırasında danışma müessesinin işletilmesi de oldukça önem arz etmektedir. İşçi çıkarma kararının uygulanmasından 30 veya 90 gün öncesinden danışma sürecinin işletilmesi mümkündür⁶².

Danışma süreci ağırlıklı olarak sendikalar aracılığı ile yürütülmektedir⁶³. Bu durum özellikle haksız işten çıkarmanın varlığı nedeniyle tanınmış bulunmaktadır. Bu nedenle işverenin işçi çıkarmaktansa diğer seçenekler üzerinde çalışanlara danışması gerekmektedir⁶⁴. Alternatif seçenekler özellikle erken emeklilik, işi bırakmaya gönüllü olanları çıkarma, alternatif istihdam, kısa süreli çalışma gibi uygulamalar olabilir. Çalışanlar ve onların temsilcileri de bu sürece dahil olmaktadır⁶⁵. Böylece taraflar bilgi ve görüş alışverişi suretiyle karşılıklı olarak kabul edilebilir çözüm yöntemleri

üretmeye çalışırlar⁶⁶. Bu süreç toplantılar ve detaylı tartışmalar içerebilir. Sonuç olarak danışma sürecinde yönetim ve çalışanlar arasında problemin karşılıklı olarak tartışılması ve çalışanların kendileri ile ilgili bu karar sürecine katılmaları sağlanmış olmaktadır⁶⁷.

İşveren, yetkili sendika temsilcileri ile yapacağı görüşmede, toplu işten çıkarmanın işçiler üzerindeki sonuçlarının hafifletilmesi hususunda sendika temsilcilerinin önereceği tedbirleri dikkate almak durumundadır⁶⁸. Aksi halde yetkili sendika, işverenin gerek görüşme gerek fesih şartlarına uymadığından dolayı iş mahkemesine 3 işgünü içinde itirazda bulunabilir⁶⁹. İtiraz mahkeme tarafından incelenmeden önce uzlaştırma, arabuluculuk ve hakemlik teşkilatınca taraflar arasında çözüme bağlanabi-

60 STORRIE, s.12; TİSK, *AB Uygulamaları*, s.84; DESMOND/ANTİLL, s.388.

61 ALPAGUT, s.36; TİSK, *AB Uygulamaları*, s.84.

62 BOWERS/John, *Employment Law*, London-1997, s.288; HALL Mark/EDWARDS Paul, "Reforming The Statutory Redundancy Consultation Procedure", *Industrial Law Journal*, Vol:28, No:4, (December 1999), s.302.

63 Bkz BOWERS, s.288; RIDEOUT Roger, *Rideout's Principles of Labour Law*, London-1989, s.195.

64 KIBLING Thomas/TAMARA Lewis, *Employment Law*, Great Britain-1996, s.104.

65 KIBLING/TAMARA, s.105; BOWERS, s.289.

66 RIDEOUT, s.201.

67 KIBLING/TAMARA, s.105.

68 ALPAGUT, s.37; HALL/EDWARDS, s.313.

69 HARDY, s.167; STORRIE, s.23.

lır. Mahkemenin itirazı yerinde bulması durumunda, görüşme sürecinin tamamlanması amacıyla fesih 30 ile 90 gün süreyle ertelenebilir. İşçilerin bu süre zarfındaki ücret ve diğer kanuni hakları saklıdır⁷⁰. Ayrıca mahkeme işverenin bilgi verme ve danışma prosedürünü ihlâl ettiğine ilişkin başvuruyu kabul eder ise, işverenin ihlâl edici davranışının boyutuna bağlı olarak bundan etkilenen her bir işçiye en çok 90 güne kadar “koruyucu tazminat” ödenmesine karar verilebilir⁷¹.

D. İtalya

İtalya’da 5 Mayıs 1965 tarihinde yapılan konfederasyonlar arası sözleşme uzun yıllar boyunca toplu işten çıkarma alanında endüstri sektörünün en büyük kaynağı olmuştur⁷². Bu anlaşma iş ilişkilerinin sonlandırılmasında işveren üzerinde denetim uygulanmasına ilişkin hükümler içermemekteydi⁷³. Sonuç olarak, bu konuda anlaşma gereğince özel bir prosedür uygulanmakta, toplu işten çıkarmaya gidecek işverenin ilgili işçi teşkilatı ile toplu işten çıkarmanın olumsuz sonuçlarını gidermeye yönelik en çok yirmi beş gün süren görüşmeler sonucu, eğer mümkün olursa bir anlaşmaya varması ön görülmekteydi⁷⁴.

Alanın tam anlamıyla düzenlenmesi 1991 yılında kabul edilen 223 sayılı kanun ile mümkün olabildiği⁷⁵. Söz konusu kanuna göre, en az 15 işçi çalıştıran bir işletmeye ait aynı coğrafi bölge ve 120 günlük bir süre içinde aynı sebeple en az 5 işçinin

işine son verilmesi toplu işten çıkarma olarak kabul edilmektedir⁷⁶.

223 sayılı kanun bir prosedür öngörmektedir. İşveren işten çıkarmadan önce işçilere yazılı olarak bilgi vermek zorunluluğu altındadır. Bu yazılı belgede işyeri sendika temsilcilerine, yoksa en güçlü işçi sendikasının şubesine;

- a) toplu işten çıkarma kararının nedenlerini,
- b) çıkarılacak işçi sayısını, pozisyonlarını ve mesleki profillerini,
- c) kararın uygulanma zamanını ve
- d) kararın sosyal sonuçlarına yönelik uyarlanması gerekli çözümleri sunan bilgiler bulunmalıdır⁷⁷.

Sendikaların yedi gün içinde yapacağı çağrı ile birlikte, taraflar bir araya gelip,

⁷⁰ STORRIE, s.23; KAYA, s.526.

⁷¹ WAUD, s.96; DESMOND/ANTILL, s.401.

⁷² WEISS, s.477.

⁷³ COLUCCI, s.573.

⁷⁴ COLUCCI, s.573.

⁷⁵ COLUCCI, s.573.

⁷⁶ AYDIN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.665.

⁷⁷ COLUCCI, s.573; Ayrıca işverenin bu belgeye çıkartmayı düşündüğü işçi başına 760 ? ile 1644 ? tutarındaki bedeli Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumuna ödediğine dair dekontu eklemek zorundadır. Bu tutar ülkede işten çıkarılan işçiler için uygulanan mobilite programına katkı niteliğini taşımaktadır. Bunun dışında işverenler en az bir yıl kademi olup toplu işten çıkarma kapsamında işten çıkarılanlara mobilite programına ödedikleri tutarın 9 katını ayrıca tazminat olarak ödemek zorundadırlar. Ancak bu tazminat sendikalarla anlaşarak altı kata indirilebilir. AYDIN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.665-666.

toplu işten çıkarmaya tabi olacak işçilerin başka yerlerde istihdamının mümkün olup olamayacağı, esnek çalışma gibi imkânlardan yararlanabilip yararlanamayacaklarını belirlemeye çalışacaklardır. Bu sürecin 45 gün içinde tamamlanması gerekmektedir⁷⁸. Anlaşmazlık durumunda Çalışma İdaresi Müdürü taraflara son bir kez daha görüşme yapmalarını teklif eder. Bu ikinci aşama da 30 günü geçemez. Yani tüm prosedürün toplam 75 günde tamamlanması gerekir⁷⁹.

Prosedür sonunda, anlaşma olsun olmasın işveren kararını uygulamakta serbesttir. Ancak toplu işten çıkarmada çıkarılacak işçilerin seçimi bakımından işçinin yaşı, evli olup olmadığı, çocuklarının varlığı, kıdem, teknik beceriler vb gibi durumların dikkate alınması gerekir. Aksi halde fesih geçersiz sayılabileceği gibi, işçinin işine iadesi ve tazminat gibi yaptırımlar da gündeme gelebilir⁸⁰.

IV. TÜRK İŞ HUKUKU AÇISINDAN TOPLU İŞTEN ÇIKARMANIN ÇALIŞANLARLA GÖRÜŞÜLMESİ

A. Genel Olarak

İş sözleşmeleri genellikle bireysel fesih şeklinde sona erdirilmektedir. Fakat özellikle ekonomik nedenler, işletme veya işyeri gereklerinden dolayı maliyetin azaltılması amacıyla işverenler işçi çıkarma yolunu tercih etmektedirler⁸¹. Bu şekilde işten çıkarmalar genellikle topluca yapıldığı için bu işlemde ülkenin toplumsal ve siyasal düzeni de yakından etkilenmektedir. Bu

özelliliği sebebiyle iş hukuku alanında toplu işten çıkarma bakımından, bireysel fesihler için kabul edilenden ayrı düzenlemeler kabul edilmektedir.

Toplu işten çıkarmaya ilişkin düzenlemeler daha az sayıda işçinin, daha az zarar görmesini; şayet fesih engellenemez veya kaçınılmaz ise feshe maruz kalanların korunmasını amaçlamaktadır⁸². Bu alanla ilgili koruyucu düzenlemelerden önemli bir kısmını da, toplu işten çıkarmaya maruz kalan işçilere işverenin toplu işten çıkarmanın sebeplerini, bundan etkilenecek işçi sayısını, işe son verme işlemlerinin gerçekleşeceği zaman dilimini bildirmesi oluşturmaktadır. Aynı zamanda bu bildirimin ardından işveren ile işçi temsilcileri arasında yapılacak görüşmelerde, toplu işten çıkarmanın önlenmesi veya çıkarılacak işçi sayısının azaltılması gibi hususların müzakere edilmesi (İK, m.29/3,4), işçilerin toplu işten çıkarma süreci içerisinde bilgilendirilme ve danışılma haklarının varlığına ilişkin önem-

78 COLUCCI, s.573; TİSK, *AB Uygulamaları*, s.86.

79 COLUCCI, s.573.

80 COLUCCI, s.573; *İtalyan Hukuku'nda toplu işten çıkarma son derece uzun ve bürokratik bir süreci ifade etmektedir. İşverenler tarafından ek yük olarak algılanan bu süreç, toplu iş sözleşmelerine konulan hükümlerle aşılmaya çalışılmaktadır. AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.667; TİSK, AB Uygulamaları, s.86.*

81 EYRENCİ "Toplu İşçi Çıkarma", AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.653; MOLLAMAHMUTOĞLU, *İş Hukuku*, s.583; ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma" s.45 vd; SÜZEK, s.493.

82 MOLLAMAHMUTOĞLU, s.583; AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.653.

li düzenlemeler arasında yer almaktadır. Başta ILO normları ve AB mevzuatında düzenlenen toplu işten çıkarma, Türk İş Hukukuna 4857 sayılı İş Kanunu'nun 29. maddesi ile girmiş bulunmaktadır⁸³.

İK'nun 29. maddesinde düzenlenen *toplu işten çıkarma* genel olarak “İşverenin belli bir süre içinde belli sayıda işçinin iş sözleşmesini belli nedenlerle feshetmesi” şeklinde tanımlanabilir⁸⁴.

Konuyu düzenleyen İK'nun 29. maddesi toplu işten çıkarmanın nedenlerini ele almıştır. Söz konusu hükme göre, “İşveren; ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işletme, işyeri veya işin gerekleri sonucu” toplu işten çıkarma yoluna gidebilecektir (İK, m.29/1). Aynı hükümde, toplu işten çıkarmalar belirli bir usule bağlanmış ve ancak belli sayıda işçi çalıştıran işverenlerin, belli sayının altında kalmamak şartıyla ve belli süre içinde işçi çıkarmaları toplu işten çıkarma olarak kabul edilmiştir. Hükme göre, işverenin toplu işten çıkarma eğilimine girmesi durumunda, “...bunu en az otuz gün önceden bir yazı ile, işyeri sendika temsilcilerine, ilgili bölge müdürlüğüne ve Türkiye İş Kurumuna...” bildirmesi gerekmektedir (İK, m.29/1).

Kanunun aradığı anlamda *toplu işten çıkarmadan* söz edilebilmesi için; “İşyerinde çalışan işçi sayısı: a) 20 ile 100 işçi arasında ise, en az 10 işçinin, b) 101 ile 300 işçi arasında ise, en az yüzde on oranında işçinin, c) 301 ve daha fazla ise, en az 30 işçi-

nin, işine 17 inci madde uyarınca ve bir aylık süre içinde aynı tarihte veya farklı tarihlerde son verilmesi...” gerekmektedir (İK, m.29/2).

Kanunda belirtilen asgari sayı olan ondan az işçinin çıkarılması, toplu işten çıkarma olarak kabul edilmeyecektir. Başka bir deyişle, toplu işten çıkarmadan söz edebilmek için işyerinde en az yirmi işçinin çalışması ve bir aylık süre içinde aynı anda veya farklı tarihlerde en az on işçinin işine İK'nun 17. maddesine göre son verilmesi gerekir⁸⁵.

⁸³ Türk hukukunda toplu işten çıkarma, 1475 sayılı Eski İş Kanununun 24. maddesinde düzenlenmiştir. Fakat 1975 yılında 1927 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramış ve 24. madde “İşten Çıkarmanın Sonucu” başlığıyla işçi çıkarmanın sonucunu düzenleyen bir madde haline gelmiştir. “İşten çıkarmanın sonucu” başlıklı 24. maddede, işverenlerce derhal fesihle (İK, m.17-1-III), bildirimli fesihle (İK, m.13) ya da işçi tarafından 16/III'e dayalı şekilde derhal fesihle iş ilişkisi sona erenlerin yerine 6 ay süre ile yeni işçi alma yasağı düzenlenmiş; işlerine son verilen işçi sayısı 10 veya daha fazla ise konunun 1 ay öncesinden İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirilmesi yükümlülüğü getirilmiş idi. 1475 sayılı Kanun'un 24. maddesi 09.08.2002 tarihli ve 4773 sayılı Kanun ile değiştirilmiş ve madde 98/59/EEC sayılı AB Yönergesi ve ILO'nun 158 sayılı sözleşmelerindeki ölçütler göz önüne alınarak “Toplu İşçi Çıkarma” başlığı ile yeniden düzenlenmiştir. AB Yönergesi, ILO'nun 158 sayılı Sözleşmesi ve 4773 sayılı Kanundan sonraki değişiklikler dikkate alınarak 4857 sayılı İş Kanununun 29. maddesinde “Toplu İşçi Çıkarma” başlığı altında konu düzenlenmiştir. Bkz. AYDIN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.671.

⁸⁴ AKYİĞİT Ercan, İçtihatlı ve Açıklamalı 4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi, 1. Cilt, Ankara-2006 s.1223; MOLLAMAH-MUTOĞLU, s.584; ŞEN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.46.

⁸⁵ ŞEN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.48.

B. Toplu İşten Çıkarmada Bilgilendirme ve Görüşme Yükümlülüğü

Toplu işten çıkarma durumunda işçilerin veya temsilcilerinin bilgilendirilmesi ve bunlarla görüşülmesi yükümlülüğü, toplu işten çıkarmaya karar vermeden önce sağlıklı bir sürecin yaşanması için kabul edilmiştir⁸⁶. Böylece akılcı çözüm şekli izlenmiş olacak ve işe son verme işlemlerinin nedenleri, bu işlemten etkilenen işçilerin sayısı ve grupları ve ilgili işçiler için işe son verme işlemlerini önlemek veya sayıyı azaltmak için alınabilecek önlemler ele alınmış olacak ve sonuç olarak toplu işten

çıkarmanın işçiler üzerindeki olumsuz etkileri en aza indirilmiş olacaktır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 29. maddesinde de toplu işten çıkarma durumunda işverenlerin çalışanları bilgilendirme ve konuyu müzakere etme yükümlülüğüne ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

1. Bildirim Yükümlülüğü ve Buna İlişkin Usul

İK'nun 29. maddesi, işverenin toplu işten çıkarma isteğini en az otuz gün önceden bir yazı ile ilgili Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne, Türkiye İş Kurumu'na ve varsa işyeri sendika temsilcilerine⁸⁷ bildirmesinden

⁸⁶ ERDENK, s.395.

⁸⁷ 4857 sayılı İş Kanunu ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, işyeri sendika temsilciliği dışında işyerinde işçi temsilciliği kurumuna yer vermemiştir. İşyeri düzeyinde sosyal diyalog ancak yetkili bir sendikanın varlığı halinde mümkün olabilmektedir. Ülkemizde sendikalaşma oranının düşük kalması ve yetki işlemlerinin karmaşıklığı, işyeri sendika temsilciliği yoluyla sosyal diyalogu son derece sınırlandırmaktadır. KORAY Meryem/ÇELİK Aziz, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*, Belediye-İş Sendikası AB'ye Uyum Serisi, 2007, s.469-470; Bu duruma son vermek için 2002 yılında 4773 sayılı Kanun ile 1475 sayılı Eski İş Kanunu'nda yapılan değişiklik neticesinde geçici bir madde eklenmişti. Eski Kanunda 4773 sayılı Kanunla değişik 24. madde, işçi temsilcilerine de bilgi verilmesini öngörüyordu. İşçi temsilcilerine 29. maddede yer verilmiştir. Yeni Kanunun işçi temsilciliğini kaldırması, endüstriyel demokrasi örneği olan bir kuruma son verilmiş olması bakımından doğru karşılanmamıştır. MOLLAMAHMUTOĞLU, s.585; Söz konusu madde hükmüne göre, "İşyeri temsilcileri ile ilgili olarak yeni bir düzenleme getirilinceye kadar, işyerinde sendika temsilcilerinin bulunmadığı hallerde, o işyerinde çalışan işçiler tarafından 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 34 üncü maddesinde belirlenen sayıda seçilecek işçi temsilcileri görev yaparlar" denilmiştir. Bu hüküm işyeri düzeyinde sosyal diyalog açısından önemli bir adımdı. Ancak sendikaların karşı çıkması nedeniyle yasalasamamıştı. İşçi temsilciliği, sendikal örgütlenmenin önünde bir engel olarak görülmüştür. Uygulamada işverenlerin işçi temsilcisi aracılığı ile işyerine sendikanın girmesini engellemesi kaçınılmaz olarak algılanmıştır. Mevzuatımızda yer alan, işçi sendikasının yetki alması ve toplu iş sözleşmesi akdetmesi halinde sendika temsilcisi tayin etme hakkının devamı öngörülmüştür. Bkz. TÜRK-İŞ, *Olağan Genel Kurul Raporu*, Ankara-2003, s.257; Taslağın Dokuzuncu Bölümünün ilk düzenlemesi olan "İşçi Temsilcileri" başlıklı 113. maddede, temsilcilerin en az on işçinin çalıştığı yerlerde iki yılda bir yapılacak seçimlerle belirleneceği ve kendi işyerlerinde sendikal işyerlerinde işyeri sendika temsilcilerinin görevlerini yapacakları düzenlenmişti. TINAR Mustafa Yaşar, "Endüstriyel Demokrasinin Kaçan Fırsatı", *Mercek*, Temmuz-2003, s.77 vd; Böylece, iş Kanunu, işçi temsilciliğini kaldırarak sendikal örgütlenmenin bulunmadığı işyerlerinde mevcut bir endüstriyel demokrasi ve işçinin yönetime katılması örneklerinin uygulanmasından mahrum kalmıştır. Ayrıntı için bkz. DEMİR Fevzi, *Sorularla Bireysel İş Hukuku*, 1.Cilt, Ankara-2006, s.397.

söz etmiştir (İK, m.29/1). Bildirimde, toplu işten çıkarmanın sebepleri ve bundan etkilenecek işçi sayısı ve grupları⁸⁸ ile işe son verme işleminin hangi zaman diliminde gerçekleşeceğine ilişkin bilgilerin bulunması zorunludur.

Türkiye İş Kurumuna bildirimin amacı, Kurumun durumdan zamanında haberdar edilerek, kendisine verilen mesleki rehabilitasyon, işe yerleştirme ve işsizlik sigortası ödemeleri için hazırlık yapmasını sağlamaktır⁸⁹.

Bölge Çalışma Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu'na kendilerine yapılan toplu işten çıkarma bildirimi ile birlikte fesih gerekçelerinin incelenmesi yönünde herhangi bir görev verilmemiştir. Bu hükmü, toplu işten çıkarıldığı halde iş müfettişleri tarafından yapılacak herhangi bir denetimde Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne bildirimde bulunulmadığı tespit edildiğinde, ceza hükümlerinin uygulanacağını bir ifadesi olarak görmek gerekir.

İşverenin çıkaracağı işçilere karşı yönelteceği bildirimli veya peşin ödemeli fesih

bildirimi, ancak toplu işten çıkarma isteğinin Bölge Müdürlüğüne bildirilmesinden otuz gün sonra hüküm doğuracaktır (İK, m.29/5)⁹⁰. Fesih bildirimleri, Bölge Çalışma Müdürlüğüne bildirimden itibaren otuz gün sonra hüküm doğuracağı için, işveren fesih tarihini, bildirimin yapıldığı tarihe en az otuz gün eklemek suretiyle tespit edebilecektir⁹¹. Otuz günlük süre, bildirimden sonraki otuzuncu günün sonunda dolacaktır. Anılan bildirim yapılmamışsa, fesih gerçekleşmeyecek, bildirim süreleri işlemeyecektir⁹². Yani işverence İK, m.17'ye göre yapılacak fesihlerde uyulması gerekli (2, 4, 6, 8 haftalık) *fesih bildirim süreleri*, Bölge Müdürlüğüne otuz gün önceden yapılan bildirim süresi içinde işlemeyecek, otuz günlük sürenin sonundan itibaren işlemeye başlayacaktır.

Ancak düzenlemenin amacının ya daha az işçi çıkarılmasını veya daha az zarar görmesini sağlamak olduğuna göre (İK, m.29/4), kanunun tanıdığı 30 günlük süre içinde bu amacın gerçekleşip gerçekleşmeyeceği şüp-

⁸⁸ İşçi grubu, işyerinde çalışan kişilerin, işyeri organizasyonu içinde çalıştıkları bölümlere ve/veya unvanlara ve/veya meslek gruplarına ve/veya iş değerlendirme sisteminin uygulandığı iş gruplarına göre ayrıdır. Örneğin iş organizasyonu içinde yer alan üretim bölümü, satış bölümü gibi bölümlerde çalışanlar ya da üretim bölümünde çalışan kaynakçılar gibi. MESS, *Akıllı Kitap*, E/006.

⁸⁹ ENGİN, s.117.

⁹⁰ Ör: 50 işçinin çalıştığı bir işyerinde 29. maddedeki nedenlerle 1 Mart 2005 ile 1 Nisan 2005 tarihleri arasında en az on işçinin işine bildirimli olarak son verilecekse, işverenin durumu ilgili yerlere 1 Mart 2005 tarihinden en az 30 gün önce yani 28 Ocak 2005 tarihi itibarıyla bildirmesi gerekecektir. ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.48.

⁹¹ ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.57.

⁹² ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.57.

he arz eder niteliktedir⁹³. Bu nedenle fesih bildiriminin işçi temsilcileriyle görüşme yapıldıktan ve buna ilişkin belge düzenlendikten sonra gerçekleştirilmesi daha yerinde olurdu⁹⁴.

2. İşyeri Sendika Temsilcileri İle Görüşme Yükümlülüğü ve Buna İlişkin Usul

İK'na göre işveren yetkili makamlara yapılacak bildirimlerden sonra, işyeri sendika temsilcileri ile toplu işten çıkarmanın önlenmesi, çıkarılacak işçi sayısının ve çıkarmanın işçiler açısından olumsuz etkilerinin azaltılması konularını kapsayan bir görüşme yapmakla da yükümlüdür (İK, m.29/4). Süreç, işveren tarafından Bölge Müdürlüğüne bildirimin yapıldığı andan itibaren işlemeye başlayacaktır⁹⁵.

İşçilerden bir kısmının aynı işyerinde başka bir bölüme yerleştirilmesi veya aynı işverene ait olan ve işçi ihtiyacı bulunan

başka bir işyerine nakli ya da işçi grupları arasında hangi işçinin çıkarılacağına tespitinde göz önünde bulundurulacak yaş veya emeklilik gibi hususların hangilerinin dikkate alınacağı gibi konularda görüşmeler gerçekleştirilebilecektir⁹⁶. İşyeri sendika temsilcileri ile yapılacak görüşme bir defa ile sınırlı değildir. Gerekiyorsa birden fazla görüşme gerçekleştirilebilir⁹⁷. Görüşmelerin toplu işten çıkarmanın biteceği tarihe kadar tamamlanması gerekir. Bu görüşmelerin amacına ulaşabilmesi, işyeri sendika temsilcisinin önerilerinin doyuruculuğuna ve işverenin anlayışına bağlıdır⁹⁸.

Görüşmelerin sonunda toplantının yapıldığını gösteren bir belge düzenlenir (m.29/IV, c.2). Toplantıdan bir kararın çıkma zorunluluğu yoktur. Görüşmeler bir *bilgi verme ve danışma toplantısı* niteliği taşır⁹⁹. Dolayısıyla düzenlenecek belgenin bir nüshasının Bölge Çalışma Müdürlüğüne veya Türkiye İş Kurumuna bildirilmesi ve-

⁹³ Kanundaki bu düzenleme, temsilcilerle yapılan görüşmeleri daha baştan anlamsızlaştırmakta ve görüşmelerin bir formaliteden ibaret olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Bunun yerine temsilcilerle yapılan görüşmelerden sonra üzerinde mutabık kalınan kesinleşmiş fesih bildirimlerinin Bölge Müdürlüğüne ve İŞKUR'a gönderilmesi ve otuz gün sonra kesinleşmiş fesih bildiriminin hüküm doğurmaya başlaması daha isabetli olurdu. Bkz. DEMİR Fevzi, *Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması*, 3.b., İzmir-2003 s.136; MOLLAMAHMUTOĞLU, s.586; ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.52; ENGİN, s.69; AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.674.

⁹⁴ EYRENCİ, "Toplu İşçi Çıkarma", s.557.

⁹⁵ URHANOĞLU (CENGİZ), *Toplu İşçi Çıkarma*, s.134.

⁹⁶ ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.51;

⁹⁷ AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.675; ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.52; AKYİĞİT, s.1224.

⁹⁸ ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.52.

⁹⁹ AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.675; EYRENCİ/TAŞKENT/ULUCAN, *Bireysel İş Hukuku*, İstanbul-2004, s. s.145; ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.52.

ya yetkili makama verilmesi gibi bir zorunluluk da bulunmamaktadır¹⁰⁰. Görüşmelerin otuz gün içinde bitirilememesi halinde, kesinleşmiş fesih bildirimleri hüküm doğurmaya başlayacaktır¹⁰¹.

C. İşverenin Bilgilendirme ve Görüşme Yükümlülüğüne Aykırı Davranması

Toplu işten çıkarma sürecinde, işverenin Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne ve Türkiye İş Kurumu'na bildirimde bulunması ve işyeri sendika temsilcilerine yönelik bilgilendirme yükümlülüklerini yerine getirmiş olması gerekmektedir.

İK'nun toplu işten çıkarmaya ilişkin 29. maddesinde belirtilen yükümlülüklerle aykırı hareket eden *işveren veya işveren vekili-ne* idari para cezası verilebileceği hükme bağlanmış olmakla birlikte (m.100); Kanunda *hukuki* bir yaptırıma açıkça yer verilmemiştir. Öğretide özellikle hukuki yaptırımlar bakımından, toplu işten çıkarmaya ilişkin prosedüre aykırılığın durumu, feshin disiplin kurulu kararına bağlanmış olduğu

durumlarda *haklı nedenlerle feshin* disiplin kurulundan geçirilmesine benzetilmekte ve soruna bu bakış açısından çözüm üretilmeye çalışılmaktadır¹⁰². Zira disiplin kurulu prosedürüne uyulmaması, haklı fesih nedeni olsa bile feshi haksız duruma getirmektedir¹⁰³. Toplu işten çıkarma prosedürüne aykırılıkta da durum buna benzetilmektedir¹⁰⁴.

Türk İş Hukuku öğretisinde *hukuki yaptırım* olarak ileri sürülen diğer bir durum da, "... toplu işten çıkarma halinde bölge müdürlüğüne 30 gün önceden bildirimde bulunmayan işverenin cezai yaptırımının yanı sıra, maddede öngörülen "... ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işletme, işyeri ve işin gerekleri ..." söz konusu olsa dahi, ihbar tazminatının yanı sıra ayrıca 30 günlük ücret tutarını da ödemek zorunda olmasıdır¹⁰⁵.

Öğretide diğer bir görüş göre de, İK'nun 100. maddesinde, 29. madde hükümlerine aykırı olarak (yani, bildirim ve danışma yükümlülüklerini yerine getirmeden) toplu işten çıkaran işveren veya işveren vekiline iş-

¹⁰⁰ ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.52; Halbuki 98/59/EC sayılı Yönerge'nin 2. maddesinin 3. fıkrasında, işçi temsilcileriyle anlaşmaya varılan hususlara ilişkin bilgileri içeren belgenin en az bir nüshasının, yetkili makama verilmesi öngörülmektedir; Sorun ATAD kararlarında da dile getirilmiştir. In Case C-382/92, In Case 383/92, bkz. COLUCCI, s.541.

¹⁰¹ ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.52; ENGİN, s.69.

¹⁰² ENGİN, s.71.

¹⁰³ ENGİN, s.71; Y9HD, 07.07.2005, E.2004/33956, K.2005/24045, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2005/4, s.189.

¹⁰⁴ ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.67.

¹⁰⁵ Bkz. EKMEKÇİ Ömer, "Toplu İş Hukuku Bakımından İş Güvencesi Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi, İş Güvencesi Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi", *İstanbul Barosu Yayınları*, İstanbul-2001, s.58. Karş. EYRENCİ Öner, "Karar İncelemesi", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2004/1, s.98, yazar toplu işten çıkarma prosedürüne aykırılık halinde genel hükümlere göre bir geçersizlik ve buna bağlı olarak işverenin alacaklı temerrüdüne düştüğünü kabul etmektedir; s.560-561.

ten çıkardığı her işçi için 200 milyon lira para cezası öngörüldüğü; buradan hareketle, bildirim yükümlülüğüne uymamanın ayrıca hukuki bir yaptırımının olamayacağı sonucuna varmanın, yasanın amacına aykırı olduğu ifade edilmiştir¹⁰⁶. Zira bu yorum, toplu işten çıkarmaya ilişkin yasal düzenlemeyi tamamen etkisiz bırakacak dar bir yorum şeklidir¹⁰⁷.

Yargıtay verdiği bir kararında, 4857 sayılı İş Kanunu'nun, 29. maddesindeki prosedüre uymamanın yani önceden yetkili kurumlara bilgi vermeme ve sendika ile görüşmemenin yaptırımının feshi geçersiz kılmak olmadığını, buna ilişkin aykırılığın İK, m.100'de idari para cezası olarak öngörüldüğünü ifade etmiş¹⁰⁸ dolayısıyla toplu işten çıkarma kuralına uymamanın, iş sözleşmesinin feshini geçersiz kılmayacağı sonucuna ulaşmıştır¹⁰⁹.

Toplu işten çıkarmanın söz konusu olduğu hallerde fesih ekonomik, teknolojik, ya-

pısal ve benzeri nedenlerle ortaya çıkmakta ve geçerli nedene dayandırılmaktadır. Ancak yasa, geçerli nedenin varlığıyla yetinmeyerek, bireysel anlamda işçilerin ve genel anlamda toplumun menfaatlerini koruma yönünden işten çıkarmanın belirli bir prosedüre uygun yapılmasını aramaktadır.

Toplu işten çıkarma sırasında, bildirimden sonra işyeri sendika temsilcileri ile işveren arasında yapılacak görüşmelerde toplu işten çıkarmanın önlenmesi ya da çıkarılacak işçi sayısının azaltılması yahut çıkarmanın işçiler arasında olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi konuları ele alınmaktadır. Bu durumun işçinin yararına olduğu inkâr edilemez. Bu nedenle söz konusu prosedüre aykırılığa idari para cezası ile yetinerek *hukuki bir yaptırım* uygulamamak, toplu işten çıkarma prosedürünün etkisizleşmesine neden olacak ve bu işlemi bireysel fesih olgusuna indirgeyecektir¹¹⁰. Zira bu durumda para cezası ödemeyi göze alan bir

¹⁰⁶ EYRENCİ, “İnceleme”, s.98.

¹⁰⁷ EYRENCİ, “İnceleme”, s.98; ŞEN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.67-68; AYDIN, “Toplu İşçi Çıkarma”, s.679-680; ENGİN, s.71.

¹⁰⁸ Y9HD, 29.01.2007, E.2006/29843, K.2007/1029, Tühis, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, (Kasım-2007, Şubat-2008), s.133 vd; Kararın incelemesi için bkz. (URHANOĞLU) CENGİZ İftar, “Toplu İşçi Çıkarma Prosedürüne Ayrılığın Yaptırımı”, TÜHİS, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C:21, S: 2-3, (Kasım 2007-Şubat-2008), s.137; Yargıtay daha önceki bir tarihli kararında, 4773 sayılı Kanun ile değişik 1475 sayılı Kanunun 24. maddesine ilişkin olarak verdiği bir kararda, bölge çalışma müdürlüğüne bildirimde bulunulmamış olması halinde fesih işleminin hüküm doğurmadığını, bildirimde bulunmamanın hukuki sonucunun “feshin hüküm doğurma-ması” (feshin hükümsüzlüğü) olduğunu açıkça ifade etmiştir. Y9HD., 23.10.2003, E.2003/18090, K.2003/17878, LEGAL, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, C.1, S.1, Ocak-Şubat-Mart, 2004, s. 188-190.

¹⁰⁹ (URHANOĞLU) CENGİZ, Toplu İşçi Çıkarma, s.102 vd.

¹¹⁰ EYRENCİ, “İnceleme”, s.99.

işveren İK. m.29 hükmüne uymamayı tercih edebilecektir¹¹¹. Aynı zamanda kanun koyucunun hükmün ihdası sırasında güttüğü amaca aykırılığı gündeme getireceğinden ve işçinin aleyhine olacağından, toplu işten çıkarma sırasında bildirim yükümlülüklerine uyulmamasının *hukuki yaptırıma* bağlanmaması kanaatimizce de yerinde değildir.

O halde, işverenin İK'nun 29. maddesinde öngörülen işyeri sendika temsilcilerine bildirimde bulunma ve konuyu müzakere etme yükümlülüğüne uymaması halinde işçiler *feshin geçersizliğini* ileri sürebilmelidir¹¹². Buna göre toplu işten çıkarmaya ilişkin 29. madde hükmünde öngörülmemiş olsa da, toplu işten çıkarmada işyeri sendika temsilcilerine bildirimde bulunulmaması ve müzakere ve danışma prosedürünün işletilmemesi durumunda, toplu işten çıkarmadan etkilenen her bir işçinin feshin geçersizliğini ileri sürebilmesi ve bu süre içerisinde işçilik haklarını isteyebilmesi gerekir¹¹³.

Öte yandan belirtmek gerekirse, işvere-

nin toplu işten çıkarma prosedürüne aykırı hareket etmiş olması, toplu işten çıkarmayı, kişisel işçi çıkarma şekline dönüştürmez. Nitekim bu konuda Yargıtay'ın verdiği bir karara göre salt toplu işten çıkarma prosedürüne uyulmaması toplu çıkarmayı kişisel çıkarma haline dönüştürmez ve dolayısıyla davacı yararına kişisel çıkarmalar için öngörülen sözleşme hükümlerinin uygulanması söz konusu olmaz¹¹⁴.

D. Mevzuatın Uyum Sorunu ve Değerlendirme

İş sözleşmelerinin feshinde uyulacak prosedür ILO'nun "*Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi*" ile düzenlenmiştir. 158 sayılı Sözleşme'nin başlığından da anlaşılacağı üzere, sadece toplu fesihler de değil, bireysel fesihlerde de işçilerin bilgilendirilmesi gerekecektir. Ancak, Türk İş Hukukunda bireysel fesihlerde işe son verme durumunda bilgi verme ve danışmaya ilişkin prosedürün uygulanmasına dair işçinin bilgilendirilme

¹¹¹ AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.685.

¹¹² ŞEN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.68; 158 sayılı Sözleşme hukuki yaptırım konusunda bir düzenleme getirmemiştir. Ancak 98/59 sayılı Yönergenin 6. maddesinde, üye devletlerin, yönerge ile getirilen yükümlülüklerle uyulmasını sağlamak üzere, işçi temsilcileri veya işçiler için idari veya yargısal başvuru yolları öngöreceklere belirtilmiştir; Zaten fesih bildirimleri işverenin toplu işten çıkarma isteğini bölge müdürlüğüne bildirmesinden otuz gün sonra hüküm doğurur kuralı da hukuki yaptırımı kendi içinde taşımaktadır. SÜZEK, s.558.

¹¹³ Belirtelim ki, bildirim yükümlülüğüne uymamanın ayrıca hukuki bir yaptırımının olamayacağı sonucuna varmak, yasanın amacına aykırı olduğu gibi, toplu işten çıkarmaya ilişkin yasal düzenlemeyi tamamen etkisiz bırakacak dar bir yorum şeklindedir. EYRENCİ, "İnceleme", s.98.

¹¹⁴ Y9HD, 29.03.2005, E.2004/15859, K.2005/10829, LEGAL, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, C:2, S:8, (2005), sz.1758-1760.

hakkına ilişkin düzenlemelere gidilmemiştir. Fakat İK'nun iş sözleşmesinin sona ermesi konusunda getirdiği düzenlemelerin, özellikle *iş güvencesi* sistemi içerisinde değerlendirilen işçiler açısından önem arz ettiğini belirtmek gerekir. Gerek işçinin davranışları veya yetersizliği gerek işletme ve işin gereklerinden dolayı işverence başvuru fesih süreci içerisinde, fesih nedeni konusunda işçinin bilgilendirilmesi (m.19) ve şayet gerekiyorsa işçi yönünden doğrudan fesih yoluna gitmeyip, yaptığı iş ile ilgili bir bilgilendirilme ve eğitim sürecinden geçirilmesi yani feshe son çare olarak bakılması gerekmektedir.

Ancak iş güvencesi dışında kalan işçiler açısından bu uygulama söz konusu değildir. Yani hiçbir sebep göstermeksizin ve hiçbir bilgi vermeksizin güvence dışında kalan işçilerin sözleşmeleri feshedilebilecektir. Bu konuda 158 sayılı Sözleşmeye uygun hareket edilerek bireysel fesih olarak değerlendirilebilecek durumlarda da iş sözleşmesinin işverence özellikle ekonomik, teknolojik, yapısal veya işletme ve işin gereklerinden dolayı önelli olarak sona erdirilmesi durumunda işçilerin bilgilendirilmesine ve sürecin müzakere edilmesine imkân tanılabildi.

İK'nun *toplu işten çıkarmaya* ilişkin düzenlemesinin de, 98/59/EC sayılı AB Yönergesi ve 158 sayılı ILO sözleşmesinin 13. maddesinde öngörülen düzenlemelerle tam uyum içinde olduğu söylenemez. 98/59/EC sayılı Yönerge, işverenlerin toplu işten çı-

karma sırasında izlemeleri gereken sürece değinmiştir¹¹⁵.

98/59/EC sayılı Yönergeye göre, işverenin toplu işten çıkarmaya gitmeden önce durumu işçi temsilcilerine ve aynı zamanda yetkili kamu makamlarına bildirerek görüşmelere başlaması ve bu görüşmelerin bitmesinin ardından toplu işten çıkarma planına ve görüşmelere ilişkin gelişmelerle birlikte tüm bilgileri yetkili *kamu makamına* bildirmesi ve bu ikinci bildirimden itibaren 30 günlük sürenin işlemeye başlaması söz konusudur. (98/59/EC, m.4). İK, m.29 hükmüne göre ise işveren *ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işin veya işyerinin gereği olarak toplu işten çıkarmak istediğinde* durumu en az 30 gün **önceden** ilgili Bölge Müdürlüğü ile İŞKUR'a ve o işyerindeki işyeri sendika temsilcisine **yazılı** olarak bildirmek zorundadır. 98/59/EC sayılı Yönerge, toplu işten çıkarma sürecinde işverenin öncelikle işçi temsilcileri ile görüşme yapma zorunluluğunu ön plana çıkarmış ve bu görüşmelerin sonuçlanmasının ardından toplu işten çıkarma talebinin yetkili kamu makamlarına bildirilmesi ve bu bildirimden itibaren de 30 günlük sürenin işlemeye başlamasını öngörmüştür.

İK'nun 29. maddesi ise, işverenin öncelikle toplu işten çıkarma isteğini yetkili kamu makamlarına bildirmesini istemiş ve tüm işçiler açısından fesih bildirimlerinin

¹¹⁵ AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.682.

Bölge Çalışma Müdürlüğüne toplu işten çıkarma isteğinin bildirilmesinden 30 gün sonra hüküm doğuracağını hükme bağlamıştır (İK, m.29/5). Belirtilen 30 günlük süre bekleme süresi olarak kabul edilmiş ve toplu işten çıkarmanın sebep ve sonuçlarının taraflarca yeniden müzakere edilmesi ve işçinin süreç hakkında bilgilendirilmesi amaçlanmıştır. Taraflar belirtilen otuz günlük süre içinde müzakereleri tamamlamak durumundadırlar.

Mevzuatımızda toplu işten çıkarmada bilgilendirme ve görüşme yükümlülüğü sadece sendikalı işyerlerine özgülenmiştir. Yani müzakereler sadece *sendika temsilcilerinin* bulunduğu işyerlerinde yapılabilecektir. Belirtelim ki hüküm bu haliyle, hem sosyal diyalog hem işçilerin yönetime katılması hem hükmün amacı ve hem de örnek alınan uluslararası belgelere ve özellikle 158 sayılı ILO sözleşmesi m.13/3'e aykırılık teşkil etmektedir¹¹⁶. Toplu işten çıkarmada yönetime katılmanın sadece işyeri sendika temsilcileri ile sınırlanması, işyeri sendika temsilcilerinin toplu iş sözleşmesi uygulanmayan işyerlerinde atanamaması nedeniyle, söz konusu işyerlerinde yönetime katılma hakkının kullanılamaması sonucunu doğuracaktır¹¹⁷.

İK'nun 29. maddesinin düzenlemesi, gerek sürecin işleyişi, gerek işçi temsilcisi ile görüşme yapılması imkânından yoksun bir durum ortaya koyduğu için uluslararası belgelere aykırı düşmektedir. Bu nedenle yapılacak bir kanun değişikliği ile, işyeri sendi-

ka temsilcilerinin olmadığı işyerlerinde, işverenlere en azından¹¹⁸ o işkolundaki en güçlü işçi sendikası temsilcileriyle görüşme zorunluluğunun getirilmesi, uluslararası belgelere uyum sağlama açısından düşünülebilecek bir çözümdür¹¹⁹. Ancak asıl önemli olanı 4857 sayılı İş Kanunu tasarısında yer alan fakat TBMM'nde kabul edilmeyen işçi temsilciliği kurumuna yer verilmesi en uygun adım olacaktır. Ancak bu düzenleme işçi sendikalarının karşı çıkması nedeniyle yasalaşamamıştır.

Ayrıca, İK m.29 gereğince işverenin yaptığı bildirimde, işten çıkarılacak işçilerin seçiminde kullanılan ölçütler ve tazminatların hesaplanmasında kullanılacak yöntemlerin bildirilmesi aranmamaktadır. Bu nedenle işçi temsilcilerinin yeterince bilgi-

¹¹⁶ ENGİN, s.117-118; EYRENCİ/TAŞKENT/ULUCAN, s.146.

¹¹⁷ ALP Mustafa, "Avrupa Birliği Temel Sosyal Hakları ve Türk İş Hukuku", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:6, S:1, 2004, s.20.

¹¹⁸ Yani işçi temsilciliği kurumu sendikal örgütlenmenin önünde bir engel olarak görülmüştür. Sonuçta endüstriyel demokrasi ve işçinin yönetime katılması örneklerinin uygulanmasından mahrum kalmıştır. DEMİR, *Sorularla İş Hukuku*, s.397.

¹¹⁹ AYDIN, "Toplu İşçi Çıkarma", s.675; DEMİR, *Bireysel İş Hukuku*, s.397; 4773 sayılı Kanunla 1475 sayılı Kanunda yapılan değişiklikte bildirim ve müzakerede işyeri sendika temsilcileri veya işçi temsilcilerinin muhatap alınacağı öngörülerek 158 sayılı Sözleşme ile uygunluk sağlanmıştı. AKYİĞİT, s.1224; Öğretide işyeri sendika temsilcisi bulunmayan işyerlerinde bildirimin işyerinde işçilerin görebileceği şekilde ilan edilebileceği de savunulmaktadır. UÇUM Mehmet, *Yeni İş Kanunu Seminer Notları*, İstanbul-2003, s.174.

lendirildiği söylenemez. Ayrıca 98/59/EC sayılı Yönerge'nin 6. maddesine göre, işverenlerin bu Yönerge'de öngörülen yükümlülüklerle aykırı davranması halinde uygulanacak idari ve adli usullere ilişkin hükümlerin iç hukukta yer alması beklenmektedir. 4857 sayılı Kanun, toplu işten çıkarma prosedürüne aykırılık durumunda uygulanacak cezai yaptırımları düzenlenmiş ancak hukuki yaptırımlara yer vermemiştir.

Öte yandan Yönergenin, belirli bir süre veya belirli bir görev için yapılmış iş sözleşmeleri çerçevesinde, bu sözleşmelerin sona ermesinden veya uygulanmasından önce yapılan toplu işten çıkarmalara uygulanmayacağı (m.1/2) belirtilmiştir. İK'nun 29. maddesinde düzenlenen toplu işten çıkarmaya ilişkin hükümlerin ancak belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler açısından geçerli olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü Kanun 29. maddesinin 2. fıkrasında "...işçinin işine 17 inci madde uyarınca...son verilmesi..."nden söz etmektedir. Yani belirli süreli iş sözleşmesiyle çalışanların, sözleşmenin süresinden önce işten çıkarılmaları halinde toplu işten çıkarma ko-

nusundaki düzenlemelere tâbi olacaklarına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır¹²⁰.

Nihayet önemle belirtelim ki, işyerinin tamamen kapatılması durumunda, işçi temsilcilerine bilgi verme ve danışma yükümlülüğünün öngörülmemiş olması da İK m.29 açısından bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır¹²¹. Gerçekten de bir işyerini serbestçe açabilen işverenin, dilediği zaman işyerini kapatabileceği ve kapatırken de kural olarak herhangi bir neden gösterme zorunluluğu bulunmadığı ortadadır. Halbuki toplu işten çıkarmada işçilerin ve genel toplum menfaatlerinin korunması ihtiyacı, işyerinin kapatılmasında daha belirgindir. Bu bakımdan sürekli kapatma halinde bilgilendirme ve danışma prosedürünün öngörülmesi gerekmektedir.



¹²⁰ Bkz. TİSK, *Sosyal Politika ve İstihdam Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye*, TİSK Yayın No: 268, Ankara-2006, s.11.

¹²¹ Bkz. GÜZEL Ali, "İş Güvencesine İlişkin Temel İlke ve Eğilimler Işığında Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi", *İş Güvencesi Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi, Türk İş Hukukunun Güncel Sorunları, 2001 Temmuz Toplantısı, İstanbul-2001*, s.48 ; ENGİN, s.69.

KAYNAKÇA

- Akyiğit, E. (2006). *İçtihatlı ve Açıklamalı 4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi*. 1. Cilt. Ankara
- Alp, M. (2004). Avrupa Birliği Temel Sosyal Hakları ve Türk İş Hukuku. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C:6, S:1, 1-42
- Alpagut, G. (2001). Karşılaştırmalı Hukukta İşçinin Feshe Karşı Korunması. *İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. 2001 Yılı Toplantısı, İstanbul. 79-117
- Aydın, U. (2005). Avrupa Birliği, ILO ve Türk Hukuku'nda Toplu İşçi Çıkarma. A. Can TUNCAY'a Armağan, İstanbul. 653-688
- Beyer, A. (2006). *Collective Labour Rights and European Influences in The United Kingdom and Germany*. Universtiy of Stirling
- Blanpain, R. (2008). *European Labour Law*. Kluwer Law International BV. The Netherlands
- Bogg, L. A. (2006). Representation of Employees in Collective Bargaining within the Firm: Voluntarism in the UK. *Report to the XVIIth International Congress of Comparative Law*. 1-21
- Bowers, J. (1997). *Employment Law*. London
- Collins, H. (2006). Flexibility and Stability of Expectations in The Contract of Employment. *Socio-Economic Review*. Number: 1, Volume: 4, 139-153
- Colucci, M. (2005). Legal Regulation of Disclosure of Information to Employees or Prospective Employees in The European Union And In Italy. *Comp.Labour Law&Pol'y Journal*. Vol:22, 539-584
- Çelik, N. (1997). İşverenin Hizmet Akdini Fesih Hakkının Sözleşmelerle Sınırlandırılması. *Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. C:4, S:2, 235-270
- Demir, F. (2003). *Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması*. İzmir
- Demir, F. (2006). *Sorularla Bireysel İş Hukuku*, 1.Cilt. Ankara
- Desmond, H.Antill D. (1998). *Employment Law*. London
- Ekmekçi, Ö. (2001). *Toplu İş Hukuku Bakımından İş Güvencesi Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi*. İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları
- Engin, M. (2003). Toplu İşçi Çıkarma. *İş Güvencesi Temel Kavramlar ve Uygulamadan Öneriler*. İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 73-93
- Erdenk, E. (2006). Avrupa Birliğinde Toplu İşçi Çıkarmaların Müktesebat ve Avrupa

Topluluğu Adalet Divanı Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi*, 30. Yıl Armağanı. Ankara. 371-407

Eyrenci, Ö. (2005). Toplu İşçi Çıkarma ve Ortaya Çıkan Sorunlar. A. *Can TUNCAY'a Armağan*. İstanbul. 549-563 (Toplu İşçi Çıkarma)

Eyrenci, Ö. (1997). Avrupa Birliği Hukukunda İş İlişkisinin Sürekliliğinin Korunması. *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri*. Ankara. 183-198

Eyrenci, Ö. (2004). Karar İncelemesi. *Çalışma ve Toplum*, S:1, 97-100

Eyrenci, Ö. Taşkent S. Ulucan D. (2004). *Bi-reysel İş Hukuku*. İstanbul: Legal Yayınevi

French, S. (2002). Information and Consultation Rights: A Re-Evolution of German Works Councils. *Federation News*. Vol:52, N:2

Güzel, A. (2004). İş Güvencesine İlişkin Yasal Esasların Değerlendirilmesi. *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku'na İlişkin Sorunlar Ve Çözüm Önerileri 2004 Yılı Toplantısı*. İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları. Genel Yayın Sıra No:2004/010, Konferanslar Dizisi No:2004-09, 15-145

Güzel, A. (2001). İş Güvencesine İlişkin Temel İlke ve Eğilimler Işığında Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi. İş Güvencesi Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi, Türk İş Hukukunun Güncel Sorunları, 2001 Temmuz Toplantısı. İstanbul, 19-49

Hall, M. Edwards P. (1999). Reforming The Statutory Redundancy Consultation Procedure. *Industrial Law Journal*. Vol:28, No:4, 299-318

Hardy, S. (2007). *Labour Law in Great Britain*. Kluwer Law International BV, The Netherlands

Hekimler, A. (2003). Federal Almanya'da İş İlişkilerinin Sona Erdirilmesinde İşyeri Teşkilat Yasası Kapsamında Çalışma Konseylerine Tanınan Katılım Hakları. *TÜHİS, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C:18, S:2-3, 23-35

James, P. (1994). Worker Representation and Consultation, The Impact of European Requirements. *Employee Relations*. Vol: 16, No. 7, 35-50

Kaya, P.A. (2006). Karşılaştırmalı Çalışma Hukuku'nda Toplu İşten Çıkarma. *Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan*. 511-533.

Kibling, T. Tamara, L. (1996). *Employment Law*. Great Britain

Koray, M. Çelik A. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*. Belediye-İş Sendikası AB'ye Uyum Serisi

Lagasse, P. Flichy H. (2001). *France, Employment Law in Europe*. Butterworths

Löwisch, M. (2006). Job Safeguarding As an Object of The Rights on Information, Consultation and Co-Determination in European and German Law. *Comp. Labour Law & Pol'y Journal*. Vol:26. 371-380

Mollamahmutoğlu, H. (2008). *İş Hukuku*. Ankara: Turhan Yayınevi

- Odaman, S. (2003). *İşverenin Hizmet Sözleşmesini Ahlak ve İyiniyet Kuralları ve Benzerlerine Aykırılık Nedeniyle Fesih Hakkı*. Ankara: Kamu-İş
- Rideout, R. (1989). *Rideout's Principles of Labour Law*. London-1989
- Storrie, D. (2007). *Collective Dismissal in Belgium, France, Germany, Sweden and UK*. 08 Şubat 2008 tarihinde <http://www.mire-restructuring.eu/docs/Collect.redundancies%20EN.pdf> adresinden erişildi
- Seifert, A.Funken H. E. (2005). Wrongful Dismissals in The Federal Republic of Germany. *Com.Labour Law&Pol'y Journal*. Vol:25. 487-518
- Süzek, S. (2008). *İş Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi
- Şen, M. (2003). *Türkiye Cumhuriyeti'nin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler*. Ankara: TÜHİS, Yayın No: 41
- Şen, M. (2005). Toplu İşçi Çıkarma Prosedürüne Aykırılık. *TÜHİS, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. C:19, S:4, 45-72 (Toplu İşçi Çıkarma)
- Tınar, M. Y. (2003). Endüstriyel Demokrasinin Kaçan Fırsatı. *Mercek*
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK). (2003). *İş Kanunu Tasarısı ve AB Uygulamaları*. Ankara: TİSK Yayın No: 231
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), (2006). *Sosyal Politika ve İstihdam Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye*. Ankara TİSK Yayın No: 268
- Türk-İş, (2003). *Olağan Genel Kurul Raporu*. Ankara
- Tuncay, C. (2003). İş Güvencesi Yasası Ne Getiriyor. *Çimento İşveren Dergisi*. Cilt: 17, Sayı: 1, 3-18
- Uçum, M. (2003). *Yeni İş Kanunu Seminer Notları*. İstanbul
- Urhanoglu, Cengiz İ. (2008). Toplu İşçi Çıkarma Prosedürüne Aykırılığın Yaptırımı. *TÜHİS, İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. C:21, S: 2-3, 133-141
- Urhanoglu, Cengiz İ. (2009). *Türk Hukukunda Toplu İşçi Çıkarma*. Ankara: Turhan Kitabevi
- Waud C. (1992). *Employment Law*. London
- Weiss, M. (2007). Convergence and/or Divergence in Labour Law Systems?: European Perspective. *Comp. Labour Law&Poly Journal*. Vol:28. 469-486
- Weiss, M.Schmidt, M. (2008). *Labour Law and Industrial Relations in Germany*. Kluwer Law International BV. The Netherlands
- Zachert, U.Radner T. (2003). *The Evolution of Labour Law in The European Union: Country Report: Germany and Austria*. European Commission Employment and Social Affairs Directorate

ÖZET

İşletmecilikte Yeni Bir Metafor: Kurum DNA'sı

Bu çalışmada; işletmecilik yazınındaki yeni metaforlardan birisi olan kurum DNA'sının; özellikleri, boyutları ile ilgili olduğu yaklaşımlar incelenmeye çalışılmaktadır. Kurum DNA'sı ele alınırken, çalışmayı destekleyen farklı görüşlere yer verilmektedir. Ancak her metaforun zayıf ve güçlü yanlarının bulunabileceği gerçeğinden hareketle salt lehteki görüşler değil, zaman zaman eleştirel bakış açılarının da ele alınmasına özen gösterilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kurum DNA'sı, Organik Örgüt, Metafor

ABSTRACT

A New Metaphor in Business Literature: Corporate DNA

In this study, it is aimed to examine the concept of corporate DNA, one of the new metaphors in business literature, and also its'features, dimensions and related approaches. While considering the corporate DNA, different views related to the concept are given. As every metaphor may have strengths and weaknesses, not only the positive views but also the critical perspectives related to the corporate DNA are addressed in the study.

Keywords: Corporate DNA, Organic Organization, Metaphor

İşletmecilikte Yeni Bir Metafor: Kurum DNA'sı



Araş. Gör. Dr. Olca Sürgevil*

Prof. Dr. Gönül Budak**



İRİŞ

Morgan'a göre (1997), çoğu yönetim ve örgüt teorilerinin özünde birer metafor bulunmaktadır. Ancak bütünü kapsayacak nitelikte tek bir teori ya da metafora rastlanılmamaktadır. Bu durum zaman zaman kargaşa yaratsa da metaforların, kendi perspektiflerinden örgütlere ve yönetime kapsamlı bakış açıları sunduklarını söylemek mümkündür. Metafor, bazılarına göre söylemleri süslemeye yönelik söz sanatı gibi görünse de, önemi bu bakış açısından çok daha fazladır. Meta-

forlar, farklı konulara ilişkin belli ve somut bir düşünme ve açıklama biçimini yansıtır. Kuşkusuz metaforların, bazı yorumları öne çıkarırken, diğerlerini arka plana itmeleri de söz konusu olabilir. Nitekim metaforlar, kusursuz ve her amaca hizmet eden bakış açıları sunmaktansa, “örgütlemek ve yönetmek istediğimiz durumları somutlaştırarak görmenin, anlamının ve biçimlendirmenin yeni yollarını keşfetmek amacı güderler” (Morgan, 1997, s. 14-16).

Bu noktadan hareketle, yönetim ve işletmecilik alanındaki yeni metaforlardan birisi olarak kabul edilen kurum DNA'sı bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Çalışmada öncelikle, örgütleri organizma olarak gören anlayış ve dolayısıyla organik örgüt modeli tanıtılmakta, ardından kurum DNA'sı kavramına geçiş yapılmaktadır.

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. İşletme Bölümü
Yönetim ve Organizasyon Anabilim Dalı
olca.surgevil@deu.edu.tr

** Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. İşletme Bölümü
Yönetim ve Organizasyon Anabilim Dalı
gonul.budak@deu.edu.tr

Kurum DNA'sı; özellikleri, boyutları, ilgili olduğu kavram ve yaklaşımlar çerçevesinde incelenmekte ve bir metafor olarak üstünlükleri/zayıflıkları tartışılmaktadır.

I. Organizma Olarak Örgütler, Organik Örgüt Modeli ve Kurum DNA'sı

Çalışanların, kaliteli bir yaşam sürebilmeleri ve işyerinde etkin performans gösterebilmeleri için, *ihtiyaçlarının karşılanması gerektiği fikri*, örgüt kuramlarını biyolojiye yöneltmiştir. Bu bakış açısına göre, bireyler ve gruplar biyolojik organizmalar gibi davranırlar ve ancak ihtiyaçları karşılandığında etkin faaliyet gösterebilirler. Örgütlerin birer organizma olarak düşünülmesiyle birlikte dikkatler; varlığın devamı, örgüt-çevre ilişkileri ve örgütsel etkinlikle ilgili daha genel konular üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır (Morgan, 1997, s. 46-47).

Değişim, günümüz işletmeleri ve piyasa koşulları için kaçınılmaz bir öge olarak görülmektedir. Çünkü, bilgi toplumu, rekabet koşullarını etkileyerek farklılaştırmakta, bunun sonucunda işletmeler hızlı bir değişim sürecinin içinde yaşamlarını sürdürmeye çalışmaktadırlar. Bu doğrultuda, işletmecilik ve yönetim literatüründe, işletmelerin değişen bu yeni koşullara uyum sağlayabilecekleri yapı ve davranışların neler olabileceği yönünde araştırmalar giderek daha fazla yer almaktadır. Peter Senge'nin "öğrenen örgüt (learning organization)", Margaret Wheatley'in "kendi kendini yöne-

ten örgüt (self-organization)" ve M. Scott Peck'in "çalışma grupları (work communities)" hakkındaki yazıları, organik örgüt modellerine örnek olarak verilebilir. Bu yaklaşımların hepsi, örgütlerin kendi kendilerini kontrol eden yapılar olduğuna işaret etmektedir (Baskin, 1998, s. 3, 68).

T. Burns ve G. M. Stalker, mekanik ve organik olmak üzere iki yönetim sistemi tanımladıklarında; mekanik yönetim sistemlerinin, göreceli olarak durağan pazar koşullarında; organik yönetim sistemlerinin ise, değişimin kaçınılmaz olduğu koşullarda çok daha iyi sonuçlar verdiğini ifade etmişlerdir (Budak ve Budak, 2004, s. 111-112). Kurum DNA'sı kavramı ve/veya metaforu da; örgütleri, yaşayan birer organizma olarak gören anlayışın; başka bir deyişle örgütlerle ilgili daha farklı ve organik yönlü bir düşünce tarzının uzantısıdır. Nitekim organik model, örgütleri "yaşayan yapılar" olarak ele almaktadır (Baskin, 1998, s. 2-5). Bu noktada örgütleri, organizmaya benzetmenin de başlı başına bir metafor olduğu belirtilmelidir (Morgan, 1997, s. 45).

Bu organik yönlü düşünce tarzı, tipik olarak Burns ve Stalker'ın (1961) mekanik-organik örgütlenmesinde yer aldığı gibi, aynı zamanda Thompson'un (1967) ileri sürdüğü sentetik örgüt kavramında da kendini göstermektedir. Thompson (1967) sentetik örgütleri (synthetic organization) örgüt merkezinin biçimsel bir varlık göstermediği ancak koordinasyonu sağlayabildiği geçici örgütlenmeler şeklinde tanımlar. Bu-

na göre sentetik örgütler, “bireylerin ya da grupların güçlendirildiği ve işlerin yüksek özerklik düzeyi gerektirdiği bilgi bürokrasileri”ni niteler. Sentetik örgütlerin sahip oldukları rekabetçi üstünlük, yönetsel ve fiziksel varlıklardansa karar verme kaynaklarının geliştirilmesi ve yayılmasına bağlıdır. Bu tanım, aynı zamanda Quinn’in (1992) “zeki kurum (the intelligent enterprise)” tanımlamasıyla da örtüşmektedir (Akt. Gullov, 2006, s. 78-79).

Organik örgüt modeli, bilgiyi küresel bazda ulaşılabilir kılarak, insanların özerk şekilde hareket edebilmelerini sağlamaktadır. Bunu sağlayacak unsurların, işletme amaçlarına rehberlik eden *kurum kimliği*, yapısal ve süreçsel bilgiyi ifade eden kurum DNA’sı, ve kurumun hem kendisi hem de çevresiyle ilgili bilgiye ulaşmasını ve iletişimini ifade eden kurum sinir sistemi olduğu belirtilmektedir. Başka bir deyişle, bir *kurumun DNA’sı* (corporate DNA) ve sinir sistemi (corporate nervous system) bir arada, örgütün kendi kendisini organize etmesini sağlamaktadır (Baskin, 1998, s. 7, 70).

İnsan vücudu, birbiri içine geçmiş ve hiyerarşik bir düzeni olan ağlardan oluşmaktadır. Buna göre; hücreler dokuları, dokular organları, organlar sistemleri, sistemlerse vücudu oluşturmaktadır. Her bir kademede, yeni yetenekler ortaya çıkmakta ve her alt sistem işlevini yerine getirecek zekaya sahip kılınmaktadır. Örgütlerdeki hiyerarşik yapıyla, insan organizmasındaki sistem arasında büyük benzerlik bulunmaktadır. Baş-

langıçta biyolojik bir metafor olarak düşünülen sistem yaklaşımında, örgütün bütünü bir sistem ve diğer kademelerin de alt sistemler olarak tanımlanması; hücrelerin ve organların canlı bir organizmanın alt sistemlerini oluşturması ile bire bir örtüşmektedir (Morgan, 1997, s. 51, 54). Merkezi sinir sistemi ise; mesajları alır ve yorumlar, faaliyetleri koordine eder, tüm vücut sağlığını gözetir ve vücudun bütünüyle ilgili kararlar verir. Örgütlerde üst yönetimin, kurumun merkezi sinir sistemi rolünü üstlendiği söylenebilir (Baskin, 1998, s. 8).

Yaşayan her organizma kendine has özellikler taşımakta ve bulundukları çevreye uyum göstererek başarılı bir yaşam sürebilmek için bir kimlik geliştirmeye çalışmaktadır. Uygulamalara da bakıldığında, başarılı örgütlerin açık kimliklere sahip oldukları görülmektedir. Nitekim, açık ve belirgin bir kimlik, piyasa koşullarında rekabet avantajı sağlayan önemli faktörlerden biri olarak kabul edilmekte ve örgütün özünü ifade etmektedir (Baskin, 1998, s. 64). Baskin (1998), bilginin “kurum kimliği”ni geliştirmedeki rolüne ve “kurumun sinir sistemi”ni anlamanın önemine işaret etmektedir. O’na göre, kurum DNA’sı metaforu; örgütlerin yapısı ve potansiyeli hakkında fikir vermektedir.

II. DNA ile İlgili Temel Açıklamalar ve Kurum DNA’sı Kavramı

DNA (Deoksiribonükleik asit), yaşamın yaratıcı problem çözümü için kullandığı en

mükemmel aracı olarak nitelenmekte (Çandır, 2005, s. 43) ve hücrelerin geleceğe aktarılan bilgi deposu olarak tanımlanmaktadır. DNA, bir hücreyi ya da organizmayı oluşturmak için gerekli tüm bilgileri içermektedir. Diğer pek çok iletişim sisteminde olduğu gibi bu bilgiler de kodlanmış olarak taşınmaktadır. DNA'nın yapı taşları nükleotid denilen moleküllerdir. Nükleotidler üç bölümden oluşur: Bir fosfat grubu, beş karbonu bulunan bir şeker ve bir organik baz (adenin, guanin, sitozin ya da timin) (TUBİTAK Bilim ve Teknik Yayınları, 378. sayı).

DNA, genetik bilgileri içeren ve hücre çekirdeğinde yer alan ikili sarmal molekül şeklinde tanımlanan ve soyaçekimi sağlayan bir nükleik asit olup (Pekdemir, 2000, s. 275), bir organizmanın genetiğini kontrol eden aktarım ögesidir. DNA'nın temel yapısını İngiliz Francis Crick ve Amerikalı James Watson keşfetmiştir. Crick ve Watson aynı zamanda, DNA'nın genetik bilgiyi nasıl aktardığı konusuna da açıklık getirmişlerdir (Edelson, 1999, s. 93). DNA zincirleri, genlerden oluşmakta ve insanın yaşamı boyunca yakalanacağı hastalıklardan, kaş renginden boyuna kadar pek çok özelliğini programlamaktadır. Bu genetik program, DNA'nın alt birimleri olan Adenin, Timin, Guanin, Sitozin tarafından gerçekleştirilmektedir (Pekdemir, 2000, s. 14). DNA'nın temel yapısı, ikili sarmal şeklinde birbirinin etrafında dönen iki uzun zincir olup tüm kalıtsal bilgilerin deposu konu-

mundadır (Pekdemir, 2000, s. 87-88). Bir zincirdeki Adenin'in karşısında diğer zincirde Timin yer alır, her Guanin de bir Sitozin'le eşleşir. DNA genetik bilgiyi, hücre faaliyetinin büyük bölümünü yerine getiren protein moleküllerini kodlayarak aktarır (Edelson, 1999, s. 96).

- Akgül'e göre (2003, s. 1) DNA; "organizmanın kim ve ne olduğunu ifade eden kodlanmış bilgi"dir. DNA, bir varlığın kapasitesi ve davranışının geliştirilmesindeki en temel ve güçlü bilgiyi içerir. DNA'nın, hayatın ayrıntılı bir tasarısını içermesi sebebiyle 'kader' denilen şeyin ta kendisi olduğu da iddia edilmektedir (Pekdemir, 2000, s. 77).

Kurum DNA'sı (corporate DNA), organizmaların sahip oldukları DNA'dan analogi yapılarak türetilmiş bir kavramdır. Moore'a göre (1996, s. 1) "işletmenin temel karakteri" şeklinde nitelenen kurum DNA'sı, Baskin'e göre (1998, s. 91), "organik bir örgütteki insanların organik kimliğe uygun olarak, kendi kendilerini yönetebilmeleri için gereksinim duydukları yapı ve prosedürlere ait bilgilerden oluşan bir veritabanı"nı ifade etmektedir. Kurum DNA'sı işletmenin kurucuları tarafından belirlenmekte, tüm çalışanlara aktarılmakta ve yıllar geçse de örgüt içindeki davranışlara yön vermektedir (Moore, 1996, s. 1). Bir kurumun DNA'sının genellikle kurumun yaşam döngüsünün ilk birkaç yılında olduğu ve kurumun çekirdeğinde yer aldığı belirtilmektedir. Buna göre kurum DNA'sı, kuru-

ma katılan her yeni elemanla birlikte belli bir ölçüde değişebilir. Ancak köklü değişikliklerin yaşanması veya yeni bir DNA'nın yapılandırılması sadece CEO veya tepe yöneticilerin değişmesi ile mümkün olabilir (Friedman, 2006).

Kurum DNA'sı, "Bir kurumun vizyon, misyon, strateji, kurumsal değerler, hizmetler, insan kaynakları, topluma duyarlılık gibi alt açılımları olan ve her yeni gelen elemana aktarılan kültürel değerleri" şeklinde tanımlanmaktadır (Kadıbeşegil, 1999). İşletmelerin kurucularının değerleri, inançları ve yetenekleri, genetik materyali bir araya gelerek kurum DNA'sını oluşturur. Kurumlar ne zaman ve hangi şekilde hareket ederlerse etsinler, bu hareketleri gerçekleştirmek için DNA'ları tarafından yönlendirilirler (Moyen, 2004, s. 3).

Örgüt yeteneklerinin önemini vurgulayan başka bir görüşe göre ise kurum DNA'sı; genlerden oluşmakta ve örgüt genleri "örgütün yetenekleri"ni tanımlamaktadır (Çandır, 2005, s. 69). Kurum DNA'sı ayrıca, kurumun hareket yeteneğini güçlendiren bir 'yetkinlik' elemanı olarak da nitelendirilmektedir (Xianbai, 2006a, s. 9).

Çandır (2005, s. 39), organizmaları oluşturan DNA'lar gibi, örgütleri oluşturan DNA'ları tanımlamayı ve bir örgütte nelerin ya da hangi parçaların örgüt/kurum DNA'sını oluşturduğunu incelemeyi amaçladığı çalışmasında; kurum DNA'sıyla ilgili üç ayrı bakış açısı bulunduğunu belirtmektedir. Birinci bakış açısına göre kurum DNA'sı, *ör-*

gütün yapı ve prosedürlerine ilişkin bilgilerini içeren ve herkesin ulaşabileceği esnek bir veritabanına; ikinci bakış açısına göre, *örgüt çalışanlarının birbirleriyle ve dışarıdaki kişilerle olan temel ilişkilerine*; üçüncü bakış açısına göre ise, *dört temel boyuttan (yapı, karar verme, güdüleyiciler ve bilgi) oluşan temel bir yapıya işaret etmektedir*. Bu bakış açıları, kurum DNA'sına ilişkin yukarıda aktarılan temel tanımlarda farklılaşan noktaları yansıtmaktadır.

DNA'nın temel yapısı; kurum DNA'sı tasarlanırken, yönetim bilimcilere aşağıdaki noktalarda fikir vermektedir (Çandır, 2005, s. 47-49):

- **Basitleştir:** DNA sadece 4 sembolden oluşmaktadır. Yani örgüt işlevleri, tüm çalışanların anlayabileceği basit talimatlar halinde yazılmalıdır.
- **Grupla:** Basit talimatları, tıpkı DNA'nın temel birimlerinin (kolonlarda) birleşmesi gibi, nispeten küçük gruplar halinde birleştirmek gerekmektedir.
- **Topla:** Örgüt kolonlarının, tıpkı genlerimiz gibi, daha büyük talimat gruplarında toplanması gerekmektedir.
- **Sıkıştır:** Gerektiğinde, prosedürler olabildiğince sıkıştırılmalıdır. Böylece prosedürlere toplu halde ve kolayca ulaşmak mümkün olabilir. Örneğin, büyük şirketlerin tüm prosedürlerini her bir bölümün ulaşabileceği bir veritabanında toplamak mümkündür.

III. Kurum DNA'sının Ortaya Çıkışı ve Kavramsal Tartışmalar

Kurum DNA'sı kavramı, ilk olarak 1993 yılında Michigan Üniversitesi'nden Noel M. Tichy vd. tarafından ortaya atılmıştır. Kurumu canlı bir varlık olarak ele alan ve kurumların kendi genleri olduğunu iddia eden Tichy vd.'ne göre kurum DNA'sı, kurumun karar alma süreçlerine ve sosyal ilişkilerine yerleşmiştir (Akt. Xianbai, 2006a, s. 7).

Baskin (1998) de, kurum DNA'sı konusunu kapsamlı bir şekilde inceleyen yazarlardan birisidir. Başarılı işletme örneklerini inceleyerek, örgütün günümüz pazar ekonomisi koşullarına, bir organizma gibi nasıl uyum sağladığını tartışan yazara göre; bir kurum, tıpkı bir canlı gibi kendi genlerine sahiptir ve kurumun özellikleri onun DNA'sında gizlidir.

1990'lı yıllarda başlayan ilk örgüt ya da kurum DNA'sı araştırmaları, kurum DNA'sının içeriğini belirlemeye ve DNA'yı oluşturan çift zincirin ve baz çiftlerinin incelenmesine odaklanmıştır (Xianbai, 2006b, s. 74). Kurum DNA'sının baz çifti teorisini farklı açılardan tartışan iki model (*Zhou ve Peng'in modeli ile Booz Allen Hamilton'un Modeli*) bulunmaktadır. Bu iki temel model ve diğer ilgili modellere çalışmanın bir sonraki bölümünde yer verilmektedir.

Örgüt veya kurum DNA'sı, çeşitli konularla bağlantısı kurularak incelenmiş bir ko-

nudur. Bunlardan bazıları, tüm örgütü kapsamaması gerektiği düşünülen *değişim* (Bkz. Boaz, 2000; Süzer, 2005 / Capital Dergisi), *değişim mühendisliği* (Bkz. Akgül, 2003), *stratejik yenilik* (Bkz. Govindarajan ve Trimble, 2005), *yenilik performansı* (Bkz. Bordia, Kronenberg ve Neely, 2005) ve *kültür* (Bkz. Zianbai, 2006a) şeklinde sıralanabilir.

Konunun özellikle kurum kültürü ile doğrudan bağlantılı olduğu görülmektedir. Nitekim bazı araştırmacılar, kurum DNA'sının kurum kültürü ile aynı anlama geldiği görüşündedirler. Kurum DNA'sı, örgütü diğerlerinden farklı kılan temel yetkinliklerdir. Kurum kültürü de firmanın başarısı, pazar payı ve karlılık elde etmesi gibi amaçları gerçekleştirebilmesi için bu özellikleri bağlayan unsurdur. Kurum DNA'sı, en basit deyişle bir kurumun ruhudur ve aynı zamanda kurum kültürünün yapıtaşlarını oluşturur (Türkoğlu, 2004). Ancak, bazı yazarlara göre, kurum kültürü kurum DNA'sının bir parçası değil, kurum DNA'sı kurum kültürünün bir parçasıdır (Xianbai, 2006a, s. 8). Diğer bazı yazarlara göre ise kurum DNA'sı; bir kurumun rekabetçi yapısının temelini oluşturur, ancak zaman içinde rekabetçi üstünlüğün sağlanabilmesi için vizyon, misyon, strateji, iş modelleri ve temel yetkinlikler gibi kurum DNA'sı bileşenlerini bir araya getirmek için kurum kültürü devreye girer (Friedman, 2006).

Başka bir görüşe göre, örgüt kültüründen örgüt genetiğine doğru bir yapılanma vardır. Kültür örgütü geçmişe bağlamakta ve gelenekçi kılmaktadır. Ancak, kaçınılmaz olan değişimdir ve genetik değişim, ileriye dönük bakış açısına sahiptir. Genetik kodlama, kültürde olduğu gibi kimlik ve değer kavramlarını açıklar ancak, ileriye dönük bir bakış açısı olduğundan, bugün yapılan her şeyi yarına bir yatırım şeklinde değerlendirir (Tüz, 2001, s. 14).

Kurum DNA'sı ile örgüt kültürü arasındaki bağlantı Donaldson (2003) tarafından ele alınmıştır. Donaldson, kurumsallaşmanın kurum kültürüyle özdeş olduğunu, etik değerlerden güçlü bir şekilde etkilendiğini vurgulamış ve sunduğu bildiride görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir: *“Umarım, sizler de kurumsallaşmanın örgüt yapısından çok, kurum kültürünün iyi olmasına bağlı olduğunu düşünüyorsunuzdur. Bu nedenle cevaplanması gereken temel soru; Kurum DNA'sına hangi etik standartları (değerleri) yerleştireceğimizdir”* (Verschoor, 2004, s. 1).

Bu bildiriden sonra, ünlü danışmanlık firması Booz Allen Hamilton da DNA metaforunu kullanmış; araştırmalarında, Amerikan işletmelerinin nasıl yönetildiğine odaklanmış ve kurum DNA'sını tanımlamışlardır. Donaldson tarafından tercih edilen etik anlayış bağlamına karşı çıkan Booz Allen, *değerlerin* örgüt kültürünün belirleyicisi olarak önemini reddetmiştir (Verschoor, 2004, s. 1). Kurum DNA'sı ile ilgili

ortaya konan bu farklı görüşler, aynı zamanda kurum DNA'sının boyutları ile ilgili temel bir tartışmayı oluşturmaktadır.

IV. Kurum DNA'sı İle İlgili Modeller ve Kurum DNA'sının Boyutları

Zhou ve Peng'in Modeli: Zhou ve Peng'in (2000) ileri sürdükleri modelde, kurum DNA'sı “kurumdaki çeşitliliği ve kurumun yaşam döngüsüne ilişkin özellikleri belirleyen şey” olarak tanımlanmıştır. Zhou ve Peng'in savundukları görüşlere aşağıda yer verilmektedir (Zhou ve Peng, 2000):

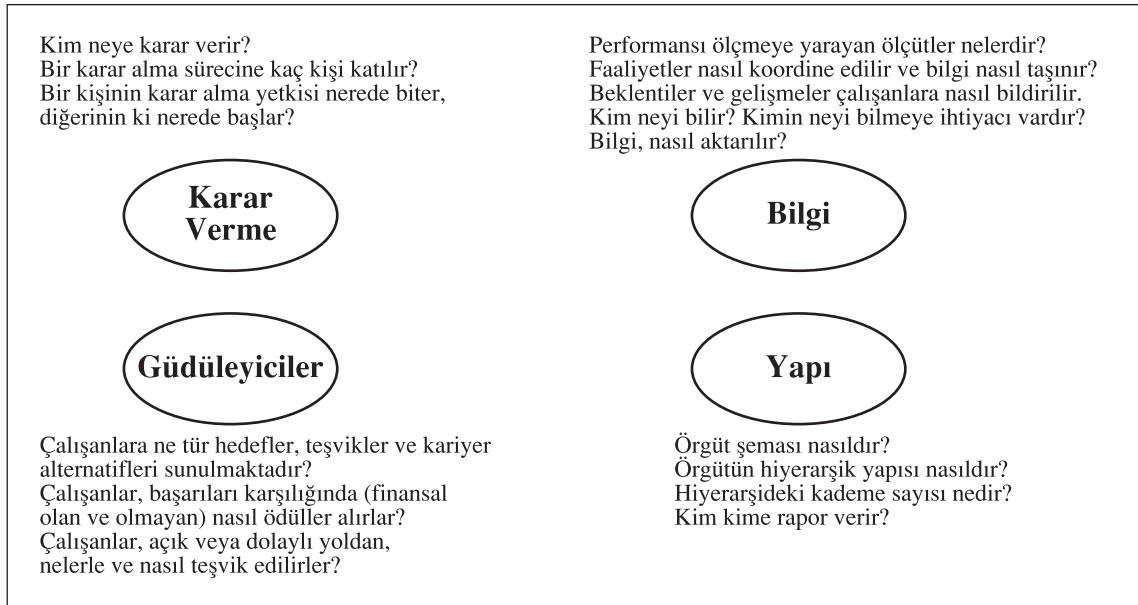
1. Örgütlerin yaşam döngüsüne ilişkin özelliklerinden dolayı, çift helix sarmalına sahip olduklarını düşünebiliriz. Bir firmanın genlerinden oluşan çift sarmal, sermaye ve işgücüdür. Sermaye ve işgücü, sermaye piyasasında ve işgücü piyasasında kolaylıkla bulunabilecek örgütün temel unsurlarıdır.
2. Kurum sahibi, kurum mekanizması, teknoloji ve kültür, çift helix sarmal yapısında yerleşik olup kurum DNA'sı içinde yer almaktadır.
3. Kurum DNA'sı; *kurum sahibi (girişimci), kurum mekanizması, teknoloji ve kültür* şeklindeki dört önemli elemandan oluşmakta ve sermaye zinciri ile işgücü zincirini birbirine bağlamaktadır. Bu faktör ve zincirler arasındaki sayısız bağlantı nedeniyle çeşitli kombinasyonlar oluşmaktadır.

Bu model, üç temel konuda eleştirilmektedir. *Birincisi*, DNA'nın çift zincirlerini birbirine bağlayan dört baz çifti bulunmaktadır. Fakat kurumlarda *girişimci, mekanizma, teknoloji ve kültür* birbirinden bağımsız faktörlerdir. Bu faktörler çiftler oluşturmazlar. *İkincisi*, baz çifti bir örgütteki en küçük birimdir. Fakat girişimci, mekanizma, teknoloji ve kültür bir kurumdaki en küçük birimler değildir. *Üçüncüsü*, kurum DNA'sı, DNA'nın eşsiz yapısıyla belirlenen genetik bilgileri barındırır ve bir kurumda gen olarak düşünülen bir takım kurumsal bilgileri içermelidir. Sermaye zincirinde kurumsal bilgiler yer almaz, ancak emek zincirinde istikrarlı olmamakla birlikte bazı kurumsal bilgiler mevcuttur. Nite-

kim, bilgiler belli taşıyıcılar yoluyla depolanmak zorundadır. Kurum DNA'sı bilgileri taşıyıcılık görevini üstlenebilir (Xianbai, 2006b, s. 74).

Booz Allen Hamilton'un Modeli: Bir Amerikan danışmanlık şirketi olan Booz Allen Hamilton, organizmaların DNA'sı ile kurumların sahip olduğu özellikler arasında bir analogi yapmıştır (Couto ve Nelson, 2004, s. 30). Nasıl ki DNA, dört ribonükleotid molekülün farklı dizilişiyle belirlenmekteyse; kurum DNA'sı da *karar verme, yapı (örgütsel çerçeve), bilgi ve güdüleyiciler* olmak üzere dört kilit faktörden meydana gelmektedir. Kurum DNA'sının bu boyutları, aşağıdaki gibi gösterilebilir:

Çizim 1 : Booz Allen Hamilton Modeli'ne Göre Kurum DNA'sının Boyutları



Kaynak: Çandır, 2005; 108; Neilson, Pasternack ve Mendes, 2003

Booz Allen şirketinin araştırmacıları “Örgüt DNA’sının Dört Boyutu” (2003) isimli yazılarında, bir örgütün DNA’sının zeka, karar verme yeteneği ve ortak amaçlara kolektif bir şekilde odaklanmayı içeren bir örgüt dokusu olduğunu açıklamaktadır. Yazarlara göre, her örgütün kendine has bir iş yapma tarzı vardır ve bu, örgüt içinde çalışanların iş yapma tarzını etkiler. Yazarlar, DNA’yı yaşayan bir organizmaya benzeterrek, onun dört temel boyutun (yapı, karar verme, güdüleyiciler ve bilgi) birleşmesinden oluştuğunu öne sürmektedirler (Verschoor, 2004, s. 2).

Yine Booz Allen şirketinin 2004 yılında yayınladığı “Örgüt DNA’sının Yedi Tipi” adlı yazıda, kurum DNA’sı şu şekilde açıklanmaktadır: “Organizmaların DNA’sı gibi, örgütlerin DNA’sı da dört temel boyuttan (yapı, karar verme, güdüleyiciler ve bilgi) oluşur. Bu dört boyut, bir şirketin nasıl gözüktüğünün, içeride ve dışarıda nasıl davrandığının temel belirleyicileridir” (Verschoor, 2004, s. 2).

Bu dört boyut, örgütlerin etkin bir değişimi gerçekleştirebilmeleri için odaklanmaları gereken noktalar olarak da düşünülmektedir (Neilson ve Pasternack, 2005, s. 1). Ancak bu sıralamadaki temel eksikliğin, örgüt kültürünün önemli belirleyicilerinden biri olarak kabul edilen temel değerler olduğu düşünülmektedir (Verschoor, 2004, s. 2).

İnsanların fiziksel ve entelektüel özellikleri, sahip oldukları genetik kodlara göre farklılaşmaktadır. Kurum DNA’sını da inşa

eden bloklar, bir işletmenin içeride ve dışarıda nasıl görüldüğünü ve nasıl hareket ettiğini belirlemektedir. Yukarıda söz edilen dört DNA boyutu, sadece hiyerarşinin üst basamağında yer alan kişilerin kararlarını değil, örgütteki herkesin kararlarını derinden etkilediği için önemlidir (Neilson ve Pasternack, 2005, s. 1).

Booz Allen Hamilton’un modeline yönelik üç temel eleştiri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, baz çiftinin DNA’daki en küçük birim olması ile ilgilidir. Fakat karar verme ve yapı, bir kurumun en küçük birimleri değil, kurum politikasının parçaları olarak kabul edilmektedir. İkincisi karar verme, yapı, bilgi ve güdüleyiciler olarak sıralanan bu dört temel boyut, birbiriyle çift olarak eşleşemez; sadece güdüleyiciler çift oluşturmak için bazı temel faktörleri bünyesinde barındırır. Üçüncüsü, baz çifti bilgi aktarmak için değil, bilgi depolamak içindir ve bilgi aktarımını da DNA kontrol eder (Xianbai, 2006b, s. 75).

Bu modellere yöneltilen eleştiriler doğrultusunda Kurum DNA’sının baz çiftlerini oluşturması ile ilgili koşullar aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir (Xianbai, 2006b, s. 75):

- Baz çiftleri Kurum DNA’sının en küçük birimleri olmalıdır. Herhangi bir Kurum DNA’sı bu baz çiftlerine ayrılabilir.
- Kurum DNA’sının bazıları birbiriyle uyumlu faktörlere sahip olmalıdır ve bütünleşik baz çiftleri meydana getirebilmelidir.

- Kurum DNA'sının bazıları gelişigüzel, farklı ve çok sayıda kombinasyonlar oluşturabilirler. Ancak, bu kombinasyonlar anlamlı olmalıdır.
- DNA'da sadece iki baz çifti bulunur. Kurum DNA'sında da bu böyle olmalıdır.

Xianbai (2006b, s. 75) kendi Kurum DNA'sı modelinin bu koşulları (DNA'nın baz çiftlerinin oluşum özelliklerini) karşıladığını ileri sürmektedir. O'nun modelinde kurum DNA'sının bazıları; *bireysel beklentileri karşılamak ya da reddetmek* ile kurumsal beklentileri karşılamak ya da reddetmek şeklinde belirlenmiştir.

Özellikle yukarıda temel modellerden biri olarak ele alınan Booz Allen Hamilton'un modeline yöneltilen eleştiriler farklı modellerin doğmasına da zemin hazırlamıştır. Bu eleştirilerden en önemlisi daha önce de değinildiği gibi, modelde hiçbir etik değere yer verilmemesidir (Verschor, 2005, s. 1).

Booz Allen ise bu eleştiriye; *“başarılı örgütlerin DNA'sını açıklarken, bir işletmenin 'etik anlayışı ve değerleri' nin, örgüt DNA'sının bir sonucu olduğunu, Örgüt DNA'sı için bir girdi olmadığını bulgularını”* belirterek yanıt vermektedir. Ancak bu anlayışın, etik kültür anlayışı ile örtüşmediği düşünülmektedir. Nitekim, eleştirilere göre, etik anlayış ve değerler işletmenin başarı ve performansı üzerinde doğrudan etkilidir (Verschoor, 2005, s. 1).

Akgül (2003), kamu sistemi DNA'sına ilişkin çalışmasında, sistemin temel unsurlarını; *sistemin amacı, teşvik unsurları, sorumluluk anlayışı, yetki yapısı ve kültürü* şeklinde belirtmektedir. Buna göre, her bir DNA unsuru için bir strateji belirlenebilmektedir. Govindarajan ve Trimble'a göre (2005, s. 48) ise, kurum DNA'sının boyutları yapı, personel, sistemler ve kültür şeklinde sıralanmaktadır. Bu dört boyut bir bütün olarak, kurum DNA'sını oluşturmakta ve bir işletmenin nasıl davranacağını belirlemektedir. Bu boyutlar ile ilgili açıklamalara aşağıda yer verilmektedir (Govindarajan ve Trimble, 2005, s. 48-49):

- *Yapı*: Biçimsel raporlama, karar verme yetkisi, bilgi akışı, iş/süreç akışları
- *Personel*: Liderlik özellikleri, personel politikaları, yetkinlikler, kariyer yolları
- *Sistemler*: Planlama, bütçeleme ve kontrol sistemleri; işletme performansını değerlendirme ölçütleri; ödül, teşvik ve ücretlendirme sistemleri
- *Kültür*: Değer gören/verilen davranışlar, işletmeye özgü gizil varsayımlar, karar verme

Bu modellerin yanı sıra Prasad Kaipa tarafından ileri sürülen bir DNA modeli daha bulunmaktadır. Bu modelle ilgili bilgilere aşağıda yer verilmektedir (Kaipa ve Milus, 2006, s. 9):

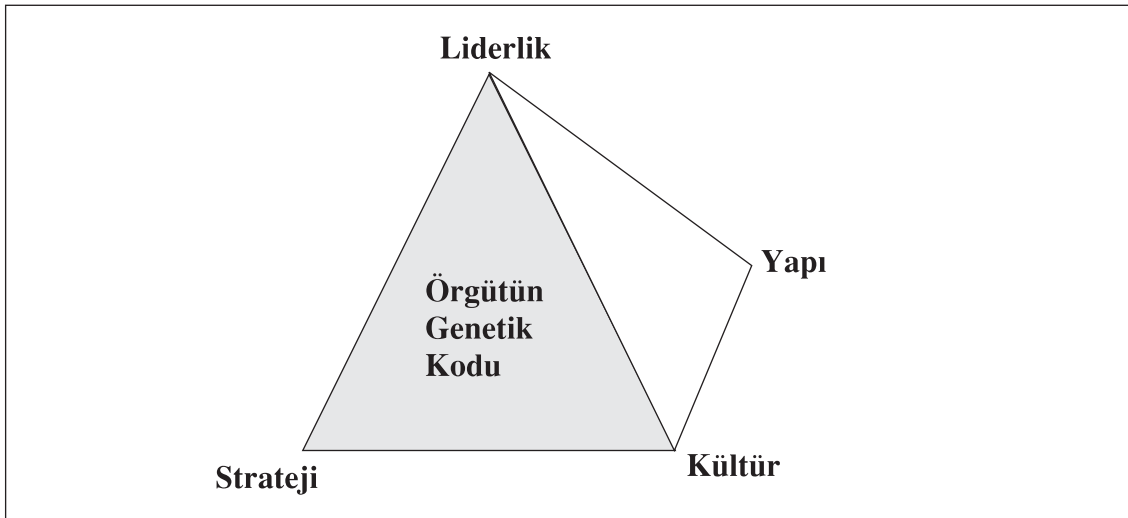
Kaipa modeli; dört yapı yaşınnın, bir piramitin köşelerine yerleştirildiği bir modellemeyi yansıtmaktadır. Modele göre, pira-

midi oluşturan temel yapı taşlarına ve onların alt kümelerinin birbirleriyle etkileşimlerine bakılarak, işletmelerin sistemleri ile ilgili bilgi sahibi olunabilir. İşletmelerde her bir yapıtaşının birbirleriyle etkileşimleri farklılık göstereceğinden, insanlarda olduğu gibi işletmelerde de DNA'lar birbirinden farklılaşabilir. Kaipa'ya göre kurum DNA'sını belirleyen dört temel yapı taşı; liderlik, strateji, yapı ve kültür olup modele ilişkin çizime aşağıda yer verilmektedir:

Bu modelde, şekilde de görüldüğü gibi dört temel yapı (veya köşe) taşı, bu dört köşeyi birbirine bağlayan altı yol ve dört yüzey bulunmaktadır. Çizimde bu dört yüzey, birbirine eşit olarak gösterilmekle birlikte, gerçek hayatta bu yüzeylerin genişliği birbirinden farklı olabilmektedir. Modeldeki

yapı taşlarından biri olan *liderlik*; vizyon sahibi olma, bağlılık yaratma, tüm örgütün performansından ve verimlilikten sorumlu olma gibi özellikleri barındırmaktadır. Liderlik aynı zamanda, var olan yapı, kültür ve strateji ile beraber çalışmayı gerektirmektedir. Yapıtaşlarından ikincisi olan strateji, vizyonu gerçekleştirmek için örgütün sahip olduğu yol haritası olarak nitelendirilmektedir. Yapı ise, örgüt şemasını ve süreçleri ifade etmekte ve örgütün tüm paydaşlarının (müşteriler, çalışanlar, tedarikçiler, toplum ve rakipler) birbirleriyle ilişkilerini örtük bir şekilde sınırlandırmaktadır. Örgüt yapısı, insan vücudundaki kanın akışının düzenlenmesi gibi, örgüt içindeki bağlantı noktalarını düzenlerken; aynı zamanda sinir sistemi gibi iletişim mekaniz-

Çizim 2 : Kaipa'nın Kurum DNA'sı Modelinin Yapıtaşları



Kaynak: Kaipa ve Milus, 2006; 10

malarını oluşturmaktadır. Son yapıtaşı olan kültür ise, bir örgütün karakterini ve kendine has özelliklerini oluşturan ve örgütün tüm üyeleri tarafından paylaşılan değerler, inançlar, davranışlar ve tutumları ifade etmektedir. Bu dört yapı taşını birbirine bağlayan unsurlar, aynı zamanda temel boyutların (liderlik, strateji, yapı ve kültür) birbirleri ile ilişkilerini yansıtmaktadır. Bu bağlantılar aşağıdaki çizim üzerinde gösterilmektedir (Kaipa ve Milus, 2006, s. 10-12):

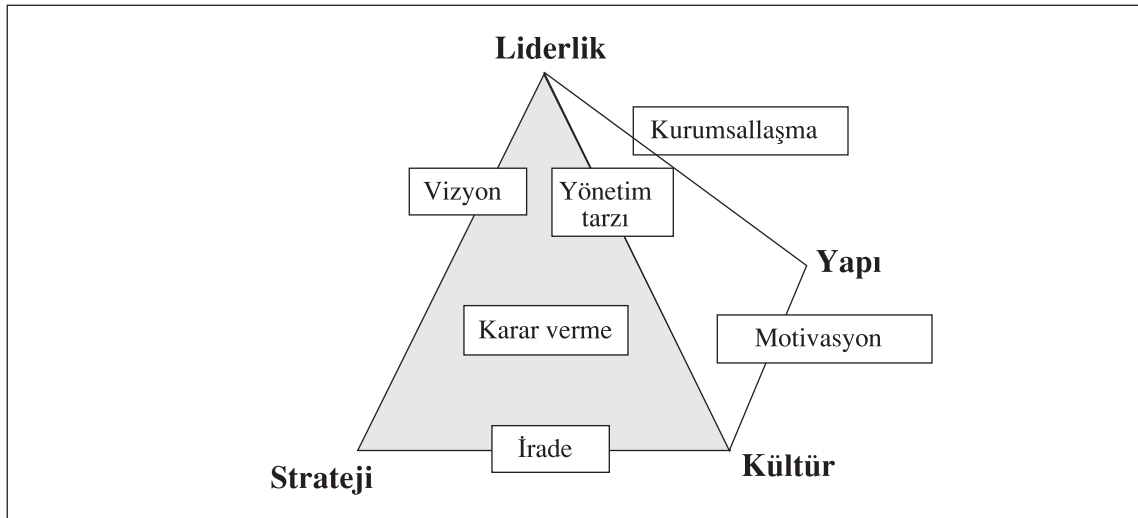
V. Kurum DNA'sının Boyutları ve Boyutlarına Göre Kurum Tipolojileri

İnsanların olduğu gibi işletmelerin de kendilerini diğerlerinden ayıran DNA'larının bulunduğunu savunan ve bu konuda

yaptığı araştırmaları “Results” adlı kitabında toplayan Gary Neilson, kurum DNA'sının en yaygın kabul gören dört boyutunun (karar alma, bilgi, motivasyon ve yapı) bir araya gelmesiyle; yedi farklı işletme tipinin ortaya çıktığını belirtmektedir. 30 bin işletme profilinin ve Caterpillar başta olmak üzere birçok işletmenin değişim hikayelerinin incelenmesi sonucu, ortaya çıkan işletme profilleri aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir (Bkz. Verschoor, 2004; Süzer, 2005, s. 242-246 / Capital Dergisi; Bordia, Kronenberg ve Neely, 2005, s. 3; <http://www.boozallen.com>, <http://www.orgdna.com>):

a. *Pasif-Agresif Örgüt (The Passive-Aggressive Organization)*: Belli başlı değişimleri gerçekleştirmek için fikir birliğinin sağlandığı, herkesin değişimin ge-

Çizim 3 : Kaipa'nın Kurum DNA'sı Modelinin Yapıtaşları ve Bağlantıları



Kaynak: Kaipa ve Milus, 2006; 12

- rekliliğine inandığı, ancak düşüncenin hayata geçirilmesi konusunda hiçbir şeyin yapılmadığı ve değişimin sağlanamadığı işletmelerdir.
- b. *Rastgele Çalışan Örgüt (The Fits-and-Starts Organization)*: Zeki, motive, ve yetenekli çalışanlardan oluşan, fakat bu çalışanların ortak bir amaç için bir araya gelemediği işletmelerdir.
- c. *Yetersiz Çaptaki Örgüt (The Outgrown Organization)*: Genellikle küçük ölçekli ancak büyüme eğiliminde olan fakat mevcut yapıları gereği, büyüme sürecinde karşılaşılan sorunlara çözüm bulmada yetersiz kaldığından örgütsel değişime ihtiyaç duyan işletmelerdir.
- d. *Fazla Yönetilen Örgüt (The Overmanaged Organization)*: Her yerde yönetimin etkisinin görüldüğü örgütlerdir. Fazla yönetim kademesi bulunan ve yöneticilerin büyük resme bakmaktansa rutinlerle daha fazla ilgilendiği, bürokratik ve politik bir iletişimin söz konusu olduğu işletmelerdir.
- e. *Tam zamanında Örgüt (The Just-in-Time Organization)*: Gerçekleşmesi yakın olan değişimlere karşı hazırlanma konusunda yavaş, fakat gerekli olduğunda büyük resmi gözden kaçırmadan değişimlere cevap verebilen örgütlerdir. Her şey için gerekli becerilere sahip, ancak süreklilik, disiplin ve süreç odaklılık sağlayamadıkları için rekabetteki varlıkları riske giren işletmelerdir.
- f. *Askeri Örgüt (The Military Organization)*: Genellikle üst düzey yöneticilerden oluşan bir takım tarafından yönetilen ve bu yöneticilerin işletmeyi başarıya ulaştırmak için çalışanlar üzerinde güç ve yetki kullandığı örgütlerdir. Yapısal sorunlara karşı hassas ve dikkatli, hiyerarşi düzeyi yüksek, çok kontrollü yönetim mekanizması olan ve operasyonlarda kendini tekrarlayan işletmelerdir.
- g. *Esnek Örgüt (The Resilient Organization)*: Esnek, tutarlı bir işletme stratejisine sahip olması sayesinde, dış piyasa koşullarına kolaylıkla adapte olabilen örgütlerdir. Deneyimlere göre hareket etmeyi tercih eden, yetenek, güven ve karlılık düzeyleri yüksek işletmeler olup, yedili tipolojinin en sağlıklı ve en yüksek finansal performans gösteren işletme grubu olarak tanımlanmaktadır.
- Bu tipolojide yer alan esnek örgüt, tam zamanında örgüt ve askeri örgüt sağlıklı örgüt profillerine işaret ederken; diğerleri disfonksiyonel örgüt profillerini yansıtmaktadır (Bordia, Kronenberg ve Neely, 2005, s. 2). Kurum DNA'sı ve tipolojileri ile ilgili Türkiye'de gerçekleştirilen bir çalışmada Çandır (2005, s. 113), örnekleminde yer alan işletmelerin %32'sinin esnek örgüt, % 19'unun *pasif-agresif örgüt* ve % 17'sinin *tam zamanlı örgüt* ve yine % 17'sinin askeri örgüt tipolojisinde yer aldığını bulgulamıştır.

VI. Kurum DNA'sının Özellikleri

Başarılı örgütlere dikkat edildiğinde; bu örgütlerin türlerine benzer bir karaktere sahip oldukları görülmektedir. Başka bir deyişle, başarılı örgütlerde kendi özel çevre koşullarının üstesinden gelmeye uygun bazı ortak özellikler gözlenmektedir (Morgan, 1997, s. 68). Bu özelliklerin, kurum DNA'sında yer alması gerektiği düşünülebilir. Çevre şartlarındaki değişmelere bağlı olarak bu özelliklerin de değişmesi gerekliliği göz önünde bulundurulduğunda, kurum DNA'sının sabit ve değişmez olmadığı sonucuna varılmaktadır (Süzer, 2005, s. 246 / Capital Dergisi). Nitekim, insan DNA'sının da maruz kaldığı etkiler altında metamorfoza uğradığı bilinmektedir. Organik örgüt biçimlerindeki bu değişebilme ve yenilenebilme yeteneği, aynı zamanda büyük bir üstünlük olarak kabul edilmektedir (Morgan, 1997, s. 81).

Bir eko-sistem şeklinde düşünüldüğünde, çevrelerine uyum sağlayabilen ve sağlayamayan örgütlerden söz etmek mümkündür. Bu mantıkla, değişime ayak uydurabilen örgütlerin ayakta kalacağı, uyum sağlayamayanların ise bir süre sonra yok olacağı söylenebilir. Bu uyumu sağlamak için bazı örgütlerin, sahip oldukları DNA'larında bazı değişikliklere gitmeleri gerekeceği açıktır. Bu değişme zorunluluğu, her türlü organizmada ve örgütte, hayatı sürdürebilmek için şarttır ve farklı bir seyir izlemektedir. Örneğin, organizmalar çevresel değişime cevaben yeni formlara evrimleşmek için

birçok ömürlük zamana gereksinim duyar-ken, buna karşın bir örgüt pazarlarına uyum sağlayabilmek için birçok kez değişebilmekte / evrimleşebilmektedir. Ayrıca, örgütler kendi evrimleri üzerinde daha çok kontrol sahibi iken, canlıların kendi genetik dönüşümlerini yönetemedikleri bilinmektedir. Bunun yanında, kurum DNA'sı insanların yarattığı bir şey olmakla, organizmaların DNA'larından farklılaşmaktadır. Ancak bu farklılığın yanı sıra, temel benzerlikleri; tıpkı organizmalar gibi, her örgütün DNA'sının da kendine özgü özellikler taşımasıdır (örgütlerin sahip oldukları kendilerine has kültürleri, iş yapma şekilleri gibi). Gerçi örgütün DNA'sını değiştirmek, sanıldığından daha zor olmakla birlikte, imkansız değildir (Çandır, 2005) ve gerektiğinde sistematik olarak gerçekleştirilebilir.

Kurum DNA'sının temel özellikleri; çeşitli olması, her an değiştirilebilmesi, araştırılabilmesi, yeniden veya sıfırdan inşa edilebilmesi, çeşitli özelliklerin aşılabilmesi ve olgunlaştırılabilmesidir (Friedman, 2006). Kurum DNA'sı işletme hakkında bilgi verme konusunda, kurum kültürünün en önemli faktörü olmakla birlikte başka bilgileri de içerebilmektedir (Xianbai, 2006a, s. 8).

Kısaca ifade etmek gerekirse DNA'nın iki temel özelliği bulunmaktadır; bu özellikler kurum DNA'sı için de oldukça önemlidir. Bu özelliklerden birincisi *ulaşılabilirlik* olup, DNA'nın tüm bireylerin erişimine ve kullanımına açık olmasını ifade etmekte-

dir. DNA, her bir parçaya yayılmış şekilde, her bir işlem ve yapının nasıl oluşturulacağına dair bilgiyi içermektedir. Moleküler seviyede, vücudun her bir parçasının, bir diğer parçanın nasıl çalıştığına dair bilgiye erişimi bulunmaktadır. DNA'nın bir diğer niteliği ise esnekliktir. Bu özellik, bazı durumlarda nükleotidlerin düzeninde küçük yapısal değişikliklerin olduğuna işaret etmektedir. Bu değişikliklerin, çevreye uyum sağlamak için gerçekleştiği düşünülmekte ve bu *esneklik*, bir gereklilik / zorunluluk olarak nitelendirilmektedir (Çandır, 2005, s. 44-45). Nitekim kurum DNA'sı kurumun kısa ve uzun vadede başarısı için bir yol haritası sunmakta (Türkoğlu, 2004) ve iş hedeflerini, kurum DNA'sı üzerine inşa eden kuruluşlar; rakiplerini kısa ve/veya uzun vadede geride bırakmaktadırlar (Kadıbeşgil, 1999, s. 1).

Ayrıca, DNA'nın vücudumuz için var olan önemli bir işlevi, kurumlara uyarlandığında da özel anlamlar içermektedir. DNA, vücudumuzu yabancı bir şey istila etmeye çalıştığında, vücudumuzun onu fark etmesine yardımcı olan bir uyarı mekanizması olarak çalışmaktadır. Vücudumuz, bir virüs ya da bakterinin istilasını fark ettiğinde, bağışıklık sistemini uyarmakta ve böylece bir canlı olarak bütünlüğümüzü korumamıza yardımcı olacak sistemleri devreye sokmaktadır (Baskin, 1998, s. 100). Bu özelliğin örgütlere uyarlanması da, önemli ve anlamlı mesajları vardır.

Sonuç

Kurum DNA'sı, organizmaların DNA'sından örgütlere anoloji yapılarak ortaya atılmış bir metafor olarak kabul edilmektedir. Kurum DNA'sının metaforlar dünyasında farklı bir pencere açtığını ve üzerinde düşünülmesi gerektiğini belirten yazarlar olduğu gibi, bu metaforu eleştiren yazarlar da mevcuttur. Kurum DNA'sı metaforuna yöneltilen eleştirilerden biri, organizma metaforuna yöneltilen eleştirilerle aynı olup, metafordan kaynaklanan görüş biçimiyle ilgilidir. Buna göre, “organizmayı çevreleyen doğa her yönüyle gerçek iken; örgütler ve çevresinin bir ölçüde toplumsal olarak kurulmuş dolayısıyla yapay olgulardan oluştuğu düşünülmektedir”. Başka bir deyişle, “örgütler vizyonların, fikirlerin, normların ve inançların ürünüdür” (Morgan, 1997, s. 82-83). Bunlar insanlara göre farklılaşıp değiştikçe, genetik kodlamaya izin vermeyecek kadar kısa süreli olabilir ve gelecek nesillere aktarılamadan yok olup gidebilir.

Zayıf ve güçlü yanlarıyla kurum DNA'sı metaforunun tanıtıldığı bu çalışmada, konuya ilişkin bir çerçeve sunmak amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, genel anlamda insan ve örgüt DNA'sı arasındaki benzerlik ve farklılıkların tartışılması bir yana; örgütlerin kendi DNA'larını tanımları, nesilden nesile aktarabilecekleri değerlerin neler olduğunu saptamaları ve hangi noktalarda gelişime ihtiyaç duyduklarını belirlemeleri vb. yönlerden konunun önem taşıdığı düşü-

nılmaktadır. Kuşkusuz kurum DNA'sı ile ilgili yapılacak çalışmalar, üst yönetim başta olmak üzere tüm örgütü ilgilendirmekle birlikte, konu üzerinde insan kaynakları departmanlarının önemine işaret edilmektedir. Çünkü kurum DNA'sı modellerindeki tüm değişkenleri harekete geçirecek olan unsur insandır. Bu bakımdan örgüt kültürü ile de yakın bağlantısı bulunan kurum DNA'sının yapılanmasında, yönetilmesinde, yerleştirilmesinde ve geleceğe aktarılmasında alınması gereken önlemlerde İKY birimine önemli görevler düşeceği açıktır. Değerlerin, bilgilerin oluşturulması, iletilmesi, seçilmesi, ayıklanması, yoğun eğitim ve geliştirme çalışmalarını gerektirir. Ayrıca kurum DNA'sına zarar verebilecek çalışanların saptanması, düzeltici önlemlerin alınması (eğitim, disiplin süreçleri vb.), personel seçim sürecinde uygun elemanların işe alınması, İKY biriminin kurum DNA'sı ile ilgili rolleri açısından önemlidir.

Ayrıca, İKY bilgi sisteminin amaçlarından birinin, organizasyonun tüm süreçlerine ilişkin bilgileri kaydederek (kurum DNA'sını bünyesinde barındırmak), bunlardan tüm çalışanların haberdar olmasını sağlamak olduğu düşünüldüğünde; kurum DNA'sının oluşturulması ve bu bilginin işletmedeki tüm bireylerin erişimine açık tutulması ve güncelliğinin korunmasında insan kaynakları yönetiminin önemli bir rolü bulunmaktadır (Çandır, 2005, s. 23).

Bu açıklamaların ışığında, fark yaratarak rekabet avantajı arayan işletmelerin; tıpkı kişiliği, görüntüsü, tutum ve davranışlarıyla seçilen insanlar gibi olmaya çalışmaları gerekmektedir. Üstelik insanın bazı özelliklerini seçme şansı yokken, örgütlerin her konuda seçim şansının bulunduğu hatırlanmalıdır. Burada esas sorumluluk vizyon sahibi yöneticilere düşmektedir. 

KAYNAKÇA

- Akgül, A. (2003). Kamu Yönetim Sistemi-nin DNA'sını Değiştirme Modeli: Değişim Mühendisliği, Türkiye İsrافی Önleme Vakfı Yayınları
- 1 Şubat 2010 tarihinde <http://www.israf.org/yayinlar.asp> adresinden erişildi.
- Baskin, K. (1998). *Corporate DNA, Learning From Life*. USA: Butterworth-Heinemann
- Boaz, V. (2000). DNA of Organizational Transformation, speech given at the Silicon Valley Technoology Summit
- 20 Ocak 2010 tarihinde <http://www.changecraft.com/Articles/DNA/dnacontents.htm> adresinden erişildi.
- Bordia, R., Kronenberg, E. ve Neely, D. (2005). Innovation's OrgDNA, Booz Allen Hamilton publications
- 2 Şubat 2010 tarihinde <http://www.boozallen.com> adresinden erişildi.
- Budak, G. ve Budak, G. (2004). *İşletme Yönetimi*. İzmir: Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi
- Couto, V. ve Neilson, G. (2004). The new CFO role: It's in the DNA. *Financial Executive*. 20(5), 30-32
- Çandır, E. (2005). *Örgütsel DNA ve Bir Uygulama*. T.C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, İşletme Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bursa
- Edelson, E. (1999). *Genetiğin Temelleri*. Ankara: TÜBİTAK Popüler Bilim Kitapları, Yaşam Öyküsü Dizisi: Gregor Mendel.
- Friedman, N. (2006)
- 2 Şubat 2010 tarihinde http://nancyfriedman.typepad.com/away_with_words/2006/07/whats_in_your_g.html adresinden erişildi
- Govindarajan, V. ve Trimble, C. (2005). Organizational DNA for strategic innovation. *California Management Review*. 47(3)
- Gullov, T. (2006). Structural Limitations in Organizational Design, The integration-differentiation paradigm, in *Organization Design* (Eds. Burton, R. M., Hakonsson, D. D., Eriksen, B., Snow, C. C.). 67-83
- Kaipa, P. ve Milus, T. (2006). Mapping the organizational DNA: A living system approach to organization transformation. India: Presenred at the International HR Confluence 2006
- 2 Şubat 2010 tarihinde http://www.kaipagroup.com/pdf/Organizational_Transformation_Prasad_Kaipa_Tom_Milus.pdf adresinden erişildi

Kadıbeşegil, S. (1999). Kuruluşların DNA'sı, İtibar

2 Şubat 2010 tarihinde <http://www.orsa.com.tr/cgi-bin/asp/content.asp?type=normal&lang=TR&id=110> adresinden erişildi.

Moore, J. F. (1996). How Companies Have Sex

1 Şubat 2010 tarihinde <http://www.fast-company.com/online/05/sex.html> adresinden erişildi.

Morgan, G. (1997). (Images of Organization) *Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor*. (Sage Publications), İstanbul: BZD Yayıncılık

Moyen, Y. (2004). The Corporate DNA: Decoding the genetic material - Why companies are what they are?. *The Innovation Circle*. 1-9

Neilson, G., Pasternack, B. ve Mendes, D. (2003). The Four Bases of Organizational DNA. *Strategy+Business*

2 Şubat 2010 tarihinde <http://www.strategy-business.com/press/article/03406> adresinden erişildi

Neilson, G. ve Pasternack, B. (2005). The Cat That Came Back. *Strategy+Business* Issue 40

2 Şubat 2010 tarihinde <http://www.org-dna.com> adresinden erişildi

Pekdemir, N. (2000). *Genetik Devrim*. İstanbul: Su Yayınları

Süzer, H. D. (2005). Şirketin DNA'sı Ne

Zaman Değişmeli?. *Capital Aylık İş ve Ekonomi Dergisi*. 13(11)

Türkoğlu, R. (2004). Yönetim Bilişim Sistemlerinin Örgüt Yapısına Etkisi. Türk Bilişim Derneği Yayını, TBD e-Dergi

2 Şubat 2010 tarihinde www.tbd.org.tr adresinden erişildi.

TÜBİTAK Bilim ve Teknik Yayınları. DNA. 378. Sayı

Tüz, M. V. (2001). *Kaos Ortamunda Self Organizasyon Davranışı*. İstanbul: Alfa

Verschoor, C. C. (2004). Can organizational DNA Exclude Ethics?. CMA, Editor, Ethics. Strategic Finance

Verschoor, C. C. (2005). Organizational DNA Should Contain Ethics Component, CMA, Editor. Ethics. Strategic Finance

Xianbai, L. (2006a). Research on Enterprise DNA and Enterprise RNA. *International Journal of Business and Management*. 1(3), 7-12

Xianbai, L. (2006b). Research on the new base-pair model of corporate DNA. *Asian Social Science*. 2(12), 74-78

Zhou, H. ve Peng, X. (2000). Research on life model of enterprise. *China Soft Science*. 10, 110-115

2 Şubat 2010 tarihinde <http://www.boozallen.com> adresi incelendi.

2 Şubat 2010 tarihinde <http://www.org-dna.com> adresi incelendi.

ÖZET

Türkiye’de Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Geleneksellik Endekslerinin Hesaplanması

Çalışmada Türkiye bütçesinde yer alan kamu harcamalarından eğitim ve sağlık hizmetleri, dışsallık yaratan hizmetler olduğundan, bu hizmetlerin geleneksellik yapıları incelenmiştir. Eğitim ve sağlık hizmetlerine ait alt hizmetlerinin 2004 ve 2010 yılları arası harcama değerleri elde edilmiş ve bu harcama değerlerine göre tüm hizmetlerin, “birikimli harcama deneyim endeksleri” hesaplanmıştır. Hesaplanan birikimli harcama deneyim endekslerine göre, tüm hizmetlerin birikimli harcama deneyim fonksiyonları oluşturulmuştur. Oluşturulan birikimli harcama deneyim fonksiyonları ve geleneksellik endeksleri yardımıyla, dışsallık yaratan söz konusu hizmetlerin ve alt hizmetlerinin geleneksel yapıları incelenmiştir. Söz konusu hizmetler harcama yapılarına göre değerlendirildiğinde çoğunlukla gelenekselliğini koruyan hizmetler olarak bulunmuştur.

JEL Sınıflaması: H23, H4, H51, H52

Anahtar Kelimeler: *Geleneksellik Endeksi, Birikimli Harcama Deneyim Fonksiyonu, Eğitim Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri*

ABSTRACT

Calculating Traditionality Index of Education and Health Services in Turkey

Since education and health expenditures create externalities, this study aims to analyze traditionality of these expenditures in Turkish budget. In order to do that, data regarding education and health services have been collected and “expenditure experience index” has been calculated. Using expenditure experience index, expenditure experience functions have been constructed for all the sub-sectors of the health and education services. With the help of those expenditure experience functions and traditionality index, the structure of mentioned sectors creating externality have been analyzed in a detailed way. The results showed that both sectors, including most of the sub-sectors, preserve their traditional structures in Turkish budgetary system.

JEL Classification: H23, H4, H51, H52

Keywords: *Traditionality Index, Expenditure Experience Function, Education Services, Health Services*

Türkiye’de Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Geleneksellik Endekslerinin Hesaplanması



Doç. Dr. Selahattin Bekmez*

Araş. Gör. Seran Evkuran**



İRİŞ

Bir karar biriminin, başka bir karar birimine sağladığı yarara veya yüklediği maliyete dışsallık denilmektedir. Ortaya çıkan bu yarar veya maliyet fiyatlandırılmamaktadır. O zaman bir karar biriminin, başka bir karar birimine sağladığı fiyatlandırılmayan yarar veya yüklediği fiyatlandırılmayan maliyet dışsallık olmaktadır. Dışsallığın literatürde çeşitli tanımlamaları yapılmaktadır. Bedeli ödenmeyen veya ödettirilemeyen her türlü fayda ve/veya maliyet, dışsallık olarak adlandırıl-

maktadır (Ünsal, 2005, s. 575). Dışsallık bir ekonomik karar birimin üretim ve/veya tüketim faaliyetleri sonucunda, diğer ekonomik karar birimlerin fayda ve/veya maliyet fonksiyonlarını olumlu ve/veya olumsuz etkilemesi şeklinde de tanımlanabilmektedir. Bir birey veya firmanın diğer birey veya firmaları etkilediği, maliyet yükleyip bedelini telafi etmediği ya da yarar sağlayıp faydanın karşılığını alamadığı durumlar dışsallık olarak tanımlanmaktadır (Stiglitz, 1994, s. 262).

Dışsallıklar, olumlu veya olumsuz şekilde olabilmektedir (Baumol, 2000, s. 454). Bir ekonomik karar biriminin gerçekleştirdiği ekonomik faaliyet sonucunda, başka ekonomik karar birimlerinin bu durumdan olumlu veya olumsuz etkilenmesi dışsallık olarak nitelendirilmektedir. Buna göre bir

* Gaziantep Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü
sbekmez@yahoo.com

** Muğla Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
İktisat Anabilim Dalı
eseran@gmail.com

üretim ve/veya tüketim faaliyetiyle, üçüncü şahısların fayda ve/veya maliyet fonksiyonlarının etkilenmesi sonucu dışsallık ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bir A bireyinin fayda fonksiyonu, tükettiği mal ve hizmetlerin dağılımına ($X_1, X_2, \dots, X_n$) ve başka bir B bireyinin gerçekleştirdiği herhangi bir faaliyete (Y_1) bağlıdır:

$$U^A = U^A(X_1, X_2, \dots, X_n, Y_1) \quad (1)$$

(1) no'lu eşitlikte B bireyinin yaptığı bir faaliyet, A bireyinin fayda fonksiyonunu etkilemektedir. Bu faaliyet A bireyinin faydasını arttırabiliyorsa, bu dış etkiye pozitif dışsallık veya faydasını azaltabiliyorsa, bu dış etkiye negatif dışsallık denilmektedir (Buchanan ve Stubblebine, 1962). Bu bağlamda ekonomik karar birimlerinin faaliyetleri sonucu, diğer karar birimlerine fayda sağlaması ve bu faydayı elde edenlerin faaliyetleri gerçekleştirene ödemedede bulunmaması durumunda pozitif dışsallık; diğer karar birimlerine maliyet yüklemesi durumunda negatif dışsallık ortaya çıkmaktadır. Bazı hizmetler gerçekleştirildiği zaman, bu hizmetleri gerçekleştiren birey ya da kuruluş fayda sağlarken aynı zamanda başka birey ya da kuruluşlar da fayda sağlıyor ise buna dış fayda (pozitif dışsallık); başka birey ya da kuruluşlara maliyet yüklüyorsa buna dış zarar (negatif dışsallık) denilmektedir (Akdoğan, 1997, s. 43). Devletin topluma sağladığı eğitim, sağlık, adalet hizmetleri, bir fabrikanın kurulduğu çevreye iş, enerji, ulaşım imkânları getirmesi pozitif

dışsallığa; fabrikaların bacalarına filtre takılmaması ve atıklarını nehirlerle boşaltmaları sonucu çevre kirlenmesiyle ilgili olaylar da negatif dışsallığa örnek gösterilebilmektedir.

Kamusal hizmetler, devletin toplumsal ihtiyaçların gereksinimi için ürettiği ve her bireyin birlikte, aynı miktarda tükettiği hizmetler olmaktadır. Kamusal hizmetler, hem bedelini ödeyenlere hem de tüm topluma yarar sağlamaktadır (Şener, 1998, s. 54). Sonuçta kamusal hizmetlerin edinilmesi sonucu bireysel faydanın yanında toplumsal fayda da sağlanması, kamusal hizmetlerin dışsallık yaratan hizmetler olarak görülebileceğini göstermektedir. Çalışmamızda kamu sektörü tarafından sağlanan eğitim ve sağlık hizmetleri, dışsallık yaratan hizmetler olarak seçilmiştir. Bu hizmetlerin, çalışmamız kapsamında genel olarak olumlu dışsallık yarattığı kabul edilmiştir.

Bir devletin uzun ömürlü ve mutlu olmasının, toplumsal değerlere bağlı, vatandaşın seven, yasalara saygılı, sosyal ve kültürel açıdan karşılıklı iyi ilişkilerde bulunabilen bireylere bağlı olduğunu düşünürsek, devletin bu tür bireyler yetiştirmek için harcamalarda bulunması gerekmektedir. Eğitim hizmetinin kamusal hizmet özelliği taşıdığı dikkate alınırsa bir devletin, bireylere iyi bir eğitim imkânı sağlaması gerekmekte; bunun için yapması gereken harcamalar ortaya çıkmaktadır (Gülcan, 2008). Kaliteli eğitim alan bireyler, hem kendilerine hem de topluma fayda sağlamaktadırlar. Eğitim

hizmetine gereken önemin verilmesi, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmişlik düzeylerini belirleyen unsurlardan biri olmaktadır. Eğitim düzeyi arttıkça, bireylerin suç işlemekten kaçınmaları, ülkenin sosyal ve kültürel açıdan gelişmesi, üretkenlikte artış sağlanması söz konusu olmaktadır (Özdemir, 2007, s. 106). Eğitim hizmetinin dışsallık yaydığı dikkate alınırsa vasıflı, kültür düzeyi yüksek, ekonomiye faydalı olacak insan gücü kaynağının oluşması ve artması için eğitim hizmetine gereken pay bütçeden ayrılmalı; yıllar itibariyle bu miktarın uygun oranlarda arttırılması gerekmektedir.

Toplum içinde yaşam kalitesinin ve işgücü verimliliğinin arttırılmasını sağlayan sağlık hizmetine devlet tarafından gereken önem verilip, kaliteli bir sağlık hizmeti için gerekli harcamaların yapılması gerekmektedir. Sağlıklı ve kaliteli yaşam için, devletin hastalananlara kaliteli bir sağlık hizmeti sunması, bulaşıcı hastalıklara karşı önlemler alması, bireylerin hastalıklar hakkında bilinçlendirilmesi, düzenli kontrol hizmetinin sunulmasıyla ölümcül hastalıklarda erken teşhis olanağının sağlanması gibi görevleri üstlenmesi gerekmekte; bu görevler başarıyla sunulursa ortaya çıkan sonuçların olumlu etkileri olabilecektir (Şener, 2001, s. 367). Böylelikle devlet, hastalananları tedavi ederek ve sağlam bireylerin hastalanma olasılığını düşürerek, toplum içinde hastalık durumunu azaltmış olabilecek ve sağlıklı, kaliteli, uzun bir yaşamı bireyleri-

ne sağlamış olabilecektir (Bulutoğlu, 2008, s. 264). Ayrıca bireylere sağlık hizmetlerinin düzenli ve kaliteli sunulması, bireyleri hastalıklardan koruyabilecek ve hastalığa karşı direnç arttırılarak tüm bireylerin toplumsal fayda elde edebilmesi sağlanabilecektir. Dışsallık yaratan sağlık hizmetini devletin kaliteli sunabilmek amacıyla gereken harcamaları yapması sonucu, toplumdaki tüm bireyler sunulan sağlık hizmetinin faydasından yararlanabilecektir.

1. Türkiye’deki Eğitim Hizmetinin Yıllar İtibariyle Durumu

Eğitim; bireyin ve aynı zamanda toplumun gelişmesini sağlaması, ekonomik kalkınmayı desteklemesi, kültürel değerleri koruyup geliştirerek gelecek nesillere aktarılmasını sağlaması bakımından mutlaka karşılanması gereken bir hizmet olmaktadır. Eğitim hizmetinin sağlanması, insanların bilgiyi öğrenmeleri için gerekmektedir. Eğitim insanlara bilgi verirken aynı zamanda bilgi üretme, anlama ve yorumlama yeteneği kazandırmaktadır. Toplumun bireylerine verilen eğitim, insan sermayesine yapılan bir yatırım olmaktadır; çünkü eğitim sayesinde bireyler ömür boyunca daha üretken olmaktadır (Bulutoğlu, 2008, s. 249). Bu bağlamda toplumun eğitilmiş bireylere sahip olması devletin ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda gelişmişlik seviyesini yükselteceğini göstermektedir.

Eğitimin bireysel, sosyal ve iktisadi hayatın olması, bu hizmetin kamu sektörü

tarafından üretilmesine ve kontrol edilmesi ne neden olmaktadır (Ortaç, 2003). Bireyin bilgiyi öğrenmesi için iyi bir eğitim alması gerekmekte; aldığı eğitim sayesinde birey, topluma bilgi üretebilmektedir. O zaman bilgi üretiminin olması, eğitim hizmetine önemli miktarda harcama yapılmasını gerektirmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, eğitim hizmetlerinin karşılanmasında büyük kaynakların devlet tarafından sağlanmak durumunda olduğu görülmektedir (Karaarslan, 2005). Bireyin eğitim alması sonucunda oluşan faydadan, hem birey yararlanmakta hem de eğitim almış bireyin dışsallık yaratması, toplumun da bu durumdan yararlanmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla eğitim hizmetleri, dışsallık yaratan hizmet olmaktadır.

Eğitim hizmetinin devlet tarafından topluma sunulması, eğitimin sonucunda ortaya çıkan dışsallık kavramından kaynaklanmaktadır. Dışsallık kavramı, devletin eğitim hizmetleri için yaptığı harcamaların parasal getirisi dışında kalan toplumsal faydalarını ifade etmektedir. Bu yüzden, devletin eğitim hizmetini üstlenmesinin temel nedeni eğitimin yarattığı dışsallıklar olmaktadır (Gülcan, 2008). Eğitim hizmetinin verilmesi sonucunda, toplum dışsal faydalar elde etmektedir. Eğitim hizmeti alan bireyler sayesinde gelir artışı sağlanabilmekte, bu artış toplumsal gelirin artmasına olumlu katkıda bulunabilmektedir. Şimdiki kuşağın iyi eğitim almasının sağlanmasıyla, bir sonraki kuşağın gelirinin artması da sağlanabilmek-

tedir. Eğitim hizmeti, bireylerin yeteneklerinin bulunup ortaya çıkarılmasında yardımcı olabilmektedir. Bireylerin eğitim seviyesi yükseldikçe, daha çabuk ve nitelikli iş bulma imkânı sağlanabilmektedir. Bilim ve teknolojinin gelişmesinde eğitim hizmetinin katkısı olabilmektedir. Bireylerin eğitim alması sonucu saygılı, bilgili, kurallara uyan bireyler yetişebilmekte; kültürel mirasın, gelecek nesillere aktarılması sağlanabilmektedir (Baykal, 2006). Bu dışsal faydalar, eğitim hizmetinin dışsallık yaratması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla devletin öncelikli görevleri arasında, bireylere kaliteli bir eğitim almasını sağlamasının olması gerekmektedir. Bilgili bireyler refah artışını sağladığından, eğitim hizmeti için devlet bütçesinden gereken miktarda harcama yapılması sonucu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de 2004 yılı itibariyle analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmesiyle, eğitim hizmetleri okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri, ortaöğretim hizmetleri, yükseköğretim hizmetleri, seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri, eğitime yardımcı hizmetleri, eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri olarak alt hizmetlere ayrılmaktadır. Bu alt hizmetlere bütçeden paylar ayrılmakta ve hepsinin toplamı, eğitim hizmetine yapılan toplam harcamayı vermektedir.

Tablo 1: Eğitim Hizmetleri Toplam Harcama Değerleri (Bin TL)

Yıl	Eğitim Hizmetleri
2004	16.618.648
2005	18.717.701
2006	16.167.613
2007	18.827.754
2008	22.354.425
2009	25.784.645
2010	38.002.388

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

Not: 2010 yılı harcama değerleri, 2010 yılı için belirlenen ödenek miktarlarıdır.

Tablo 1, Türkiye’de 2004 ve 2010 yılları arasında eğitim hizmetlerine bütçeden ayrılan harcama miktarını göstermektedir.

2006 yılı hariç diğer yıllarda harcama miktarının, bir önceki yıla göre arttırıldığı görülmektedir.

Tablo 2, Türkiye’deki eğitim alt hizmetlerinin gözlemlenen dönemdeki harcama değerlerini göstermektedir. Okul öncesi ve ilköğretim eğitim hizmetleri ve ortaöğretim hizmetleri harcama değerinin, Tablo 2’ye göre, gözlemlenen dönem boyunca her yıl bir önceki yıla göre sürekli arttırıldığı gözlenmektedir. Yükseköğretim hizmetleri, eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetlerine ait harcama değerleri incelendiğinde, sadece 2006 yılında önceki yıla kıyasla düşürüldüğü; diğer yıllarda bir önceki yıla göre arttırılarak harcama miktarı ayrıldığı görülmektedir. Seviyeye göre sınıflan-

Tablo 2: Eğitim Alt Hizmetleri Harcama Değerleri (Bin TL)

Yıl	Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	Ortaöğretim Hizmetleri	Yükseköğretim Hizmetleri	Seviyeye Göre Sınıflandırmayan Eğitim Hizmetleri	Eğitime Yardımcı Hizmetleri	Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri
2004	7.739.869	3.536.152	3.722.467	438.473	812.607	245.118	123.962
2005	8.623.308	4.083.312	4.428.410	503.950	557.417	285.511	235.793
2006	10.160.595	4.770.214	183.048	789.584	51.612	35.234	177.326
2007	11.998.274	5.535.902	209.240	725.894	90.465	54.448	213.531
2008	13.435.879	6.419.887	242.467	815.941	205.322	59.798	1.175.131
2009	15.046.882	7.383.184	314.579	921.666	748.483	68.189	1.301.662
2010	16.692.722	7.902.812	8.248.300	989.894	2.213.292	550.343	1.405.023

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

Not: 2010 yılı harcama değerleri, 2010 yılı için belirlenen ödenek miktarlarıdır.

dırılmayan eğitim hizmetlerine ait harcamaların, Tablo 2 incelendiğinde, gözlemlenen dönemde genel olarak arttırıldığı anlaşılmakta; sadece 2007 yılında bu hizmet için Türkiye bütçesinden ayrılan miktarın düşürüldüğü görülmektedir. Tablo 2'deki eğitime yardımcı hizmetlerine ait sütun incelendiğinde, gözlemlenen dönemde iki yıl hariç diğer yıllarda bu hizmetin harcamalarının arttırıldığı anlaşılmaktadır. Bu hizmete ait harcamanın değeri, 2005 ve 2006 yıllarında düşürülmektedir. Diğer yıllarda ise, artan bir seyir izlemektedir.

2. Türkiye'deki Sağlık Hizmetinin Yıllar İtibariyle Durumu

Bir ülkenin ekonomisinin güçlü olabilmesi, ekonomik büyümenin sağlanıp devamlılığının sağlanabilmesi için sağlıklı bir topluma sahip olması gerekmektedir. Sağlıklı bir topluma sahip olabilmek için de, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak sağlık hizmetlerinin sunulması gerekmektedir. Sağlık hizmetlerinin sağlanması için yapılan harcamalar ve sağlığı koruma amaçlı yapılan harcamalar, sağlık hizmeti harcamaları kapsamına girmektedir.

Toplumu oluşturan bireylerin sağlığı elde edebilmesi, sağlığını koruyabilmesi ve devamlılığını sağlayabilmesi amacıyla, sağlıkla ilgili mal ve hizmet üretilmesi sağlık hizmetlerini oluşturmaktadır. Sosyal devlet anlayışına göre, sağlık hizmetlerini kamu sektörünün tüm bireylere sağlaması gerekmektedir. Türkiye'de devlet, tedavi

edici sağlık hizmetlerinin büyük kısmını ve koruyucu sağlık hizmetlerinin neredeyse tümünü üstlenmektedir. Bu durumda devletin, bütçeden sağlık hizmetlerini gerçekleştirebilmek için büyük ölçüde pay ayırması gerekmektedir (Karagöz ve Tetik, 2009). Devlet tarafından sunulan sağlık hizmetleri, toplumdaki her bireye sunulmaktadır. Bir başka ifadeyle, sunulan sağlık hizmetleri, sadece toplumda belli bir kesimi kapsamamakta; tüm bireyleri kapsamaktadır. Sağlık hizmetlerinin sağlanmasındaki temel amaçlar arasında, toplumdaki bireylerin sağlık koşullarını iyileştirmek ve geliştirmek yer almaktadır. Bu yüzden sağlık hizmetlerinin sağlanması, toplumsal bir özellik taşımaktadır (Akın, 2007).

Sağlık hizmeti devlet tarafından topluma sunulmakta; devlet tarafından sunulan sağlık hizmeti tedavi ve hastalıktan koruma hizmetlerini kapsamaktadır. Hasta olan bireyin, sunulan sağlık hizmetlerinden yararlanarak tedavi olması kendisine yarar sağlamaktadır. Aynı zamanda tedavi olan bireyin hastalığı bulaşıcı niteliklere sahipse, hastalığının tedavi edilmesi toplumun diğer bireylerinin hastalıktan korunmasını sağlamakta; böylece toplum, dışsal fayda elde etmektedir (Bulutoğlu, 2008, s. 263). Ayrıca, iyi sunulan sağlık hizmetleri toplumdaki bireylerin çalışma gücünü olumlu yönde etkilemekte; artan çalışma gücü, üretim kapasitesini arttırmaktadır. Dolayısıyla toplumun sağlıklı bireylerden oluşması, devlete kazanç olarak geri dönmektedir.

Sağlık hizmetlerinin topluma sağlanması sonucunda, bu hizmetten toplumdaki her birey fayda elde etmektedir. Sağlık hizmetlerinden yararlanan bir bireyin, bu hizmetin kendisine faydasının olması yanında, toplumdaki diğer bireylere de dışsal faydası olmaktadır. Muayene etme, tedavi etme, aşılama hizmetleri gibi sağlık hizmetleri öncelikle bu hizmetlerden yararlanan bireylerin sağlığını etkilemektedir. Ayrıca, toplumun genel sağlığına da olumlu etkide bulunmaktadır. Bulaşıcı hastalıkların önlenbilmesiyle toplumun sağladığı fayda, çok yüksek olmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunulması sonucu ortaya çıkan fayda, sadece bireyi etkilemekle kalmamakta; tüm toplumu da etkilemektedir (Akın, 2007). Sağlık hizmetinin sunulmasının, hem bireyi hem de tüm toplumu etkilediği görülmektedir. Bu etki olumlu yönde olmakta, ancak sağlık hizmetinin sunulmaması durumunda bu etkinin olumsuz olacağı da kaçınılmaz olmaktadır (Yeğinboy, 1995). Dolayısıyla sağlık hizmetlerinin sunulması ve sunulmamasının, dışsallık yarattığı anlaşılmaktadır.

Bulaşıcı hastalıklar için yapılan tedavi, önleme hizmetleri sonucu, toplumun da bu durumdan fayda sağlamasıyla olumlu dışsallık ortaya çıkmaktadır. Yani bulaşıcı hastalığı olan bireyin aşılınması, çevresindeki bireylerin de bulaşıcı hastalıktan korunmasını sağlayacaktır. Böylece, ortaya olumlu dışsallık çıkacaktır (Çalışkan, 2008). Bu bağlamda sağlık hizmetinin sunulmasında, ortaya çıkan bir dışsallık söz

konusu olmaktadır. Sonuçta sağlık hizmeti, dışsallık yaratan hizmetler arasına girmektedir.

Bireylere sağlık hizmetinin sunulmaması veya iyi sunulmaması durumunda, hasta bireylerin sayısı artacaktır. Bu noktada, sağlık hizmetine gereken önemin verilmesi düşüncesi devreye girecektir. Hastalanan bireylerin tedavi edilebilmesi için, sağlık hizmetine bütçeden daha çok pay ayrılması gerekecektir. Bu duruma engel olmak için, devletin sağlık hizmetine milli gelirden gereken miktarı ayırması gerekmektedir. İyi sunulan sağlık hizmeti sonucu, sağlıklı bireylerin sayısı ve dolayısıyla toplumun sağlık düzeyi artacaktır. Bu durumdan beşeri sermaye olumlu yönde etkilenecek; beşeri sermayenin gelişmesine ve böylece niteliğinin de yükselmesine neden olabilecektir (Taban, 2006). Dolayısıyla, toplumun refah düzeyinin artması sağlanabilecektir.

Sağlıklı toplum, nitelikli insan gücü anlamına gelmekte, bir ülkenin kalkınmasında önem arz etmektedir. Bu yüzden, sağlık hizmeti için kamu harcamalarından ayrılacak miktar önemli hale gelmektedir. Sağlık hizmetlerinin en iyi şekilde sunulması gerekmekte; ayrıca maliyetli teknolojik gelişmeler, nüfus ve ortalama yaşam süresindeki artışın zaman içinde sağlık hizmetlerine ait harcamaları arttırdığı izlenmektedir. Türkiye’nin sağlık hizmetleri harcamalarının son yıllarda yüksek oranlarda olduğu, bu sebepten sosyal güvenlik ve sağlık har-

camaları için bütçeden yüksek paylar ayrıldığı gözlenmektedir (Karagöz ve Tetik, 2009). Bu nedenden dolayı, toplumdaki bireylerin hastalıklardan korunmasını sağlamaya öncelikli önem verilirse, hastalananların tedavi etmek için yapılan harcamaların azalacağı açık şekilde görülecektir.

Toplumdaki bireylerin sağlık durumlarında meydana gelen bozulmalar sonucu, ortaya ekonomik olarak iki sonuç çıkmaktadır. Birinci sonuç, bireyin hastalanması sonucu iş gücünü kaybetmesi ve bu nedenden dolayı, bireyin çalışamamasından oluşan gelir kaybı şeklinde olmaktadır. İkinci sonuç, bireyin hastalığının tedavi edilebilmesi için harcanan para sonrasında oluşan gelir kaybı şeklinde olmaktadır. O zaman, ülkenin ekonomik kalkınmasında insan gücü önemli rol oynamaktadır (Kurtulmuş, 1998, s. 17). Bu bağlamda devletin, sağlıklı bireylere sahip olarak bireylerinin yaşam kalitesini yükseltebilmek, milli gelirde düşmeye neden olmamak için bireylere iyi bir sağlık hizmeti sunması gerekmektedir.

Sağlık hizmetleri de 2004 yılından itibaren Türkiye bütçesinde tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri olarak alt hizmetlere ayrılmaktadır. Türkiye bütçesinden sağlık alt hizmetlerine, harcama miktarı ayrılmaktadır.

Tablo 3: Sağlık Hizmetleri Toplam Harcama Değerleri (Bin TL)

Yıl	Sağlık Hizmetleri
2004	4.962.556
2005	7.334.787
2006	8.568.592
2007	10.494.295
2008	12.103.913
2009	14.705.420
2010	14.960.260

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

Not: 2010 yılı harcama değerleri, 2010 yılı için belirlenen ödenek miktarlarıdır.

Tablo 3, sağlık hizmetleri toplam harcama değerlerini göstermektedir. Tablo 3'e göre, sağlık hizmetlerine 2004 ve 2010 yılları arasında Türkiye bütçesinden ayrılan harcama miktarı yıllar itibarıyla arttırılmaktadır. Sağlık alt hizmetlerinin harcama değerleri, Tablo 4'de verilmektedir. Tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetlerine ait sütun Tablo 4'den incelendiğinde, harcama değerinin 2004 ve 2010 yılları arasındaki dönem için, 2008 yılı hariç, her yıl bir önceki yıla göre arttırıldığı görülmektedir. 2008 yılında bu hizmet için, bütçeden ayrılan pay düşürülmektedir.

Ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri ve sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri için, Türkiye bütçesinden gözlemlenen dönemde her yıl bir önceki yıla göre arttırılarak harcama pa-

Tablo 4: Sağlık Alt Hizmetleri Harcama Değerleri (Bin TL)

Yıl	Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Donanımlara İlişkin İşler ve Hizmetler	Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	Hastane İşleri ve Hizmetleri	Halk Sağlığı Hizmetleri	Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri
2004	3.742	1.330.070	3.288.405	250.602	27.891	61.846
2005	4.243	1.494.616	5.391.826	287.169	33.436	123.497
2006	5.237	1.731.626	6.368.665	314.088	35.468	113.508
2007	7.167	2.272.189	7.703.801	341.123	42.682	127.333
2008	6.954	2.734.716	7.921.828	386.595	46.068	1.007.752
2009	8.470	3.190.521	9.879.178	734.577	52.530	840.144
2010	10.644	3.694.358	10.179.328	876.058	61.447	138.424

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

Not: 2010 yılı harcama değerleri, 2010 yılı için belirlenen ödenek miktarlarıdır.

yı ayrılmaktadır. Sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri harcama değerlerinin, Tablo 4 incelendiğinde, değişken bir yapıya sahip olduğu anlaşılmaktadır. 2006 yılında Türkiye bütçesinden bu hizmet için ayrılan miktar düşürülmekte; 2007 yılında, arttırıldığı görülmektedir. 2008 yılında ise, tekrar sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetlerine ait harcama miktarı arttırılmaktadır. 2009 ve 2010 yıllarında, Türkiye bütçesindeki payı düşürülmektedir.

3. Birikimli Harcama Deneyim

Fonksiyonu ve Geleneksellik Endeksi

Hizmetlerin geleneksellik yapısı, Türkiye bütçesinden ayrılan harcama değerlerindeki kararlılıklarına göre incelenmektedir. Gözlemlenen dönemde harcama değerlerin-

de düzenli olarak artış veya azalış gösteren hizmetler, geleneksel yapıya sahip olmaktadır. Gözlemlenen dönemde harcama değerlerinde değişiklikler gösteren hizmetler ise, gelenekselleşen veya geleneksellikten uzaklaşan yapıya sahip olmaktadır. Bu bağlamda harcama değerlerindeki kararlılıklarına göre, her sene aynı miktarlarda harcama yapılan hizmetler “geleneksel hizmetler”, harcama miktarları zaman geçtikçe azalan hizmetler “geleneksellikten uzaklaşan hizmetler” ve harcama miktarları zaman içinde artış eğilimi gösteren hizmetler “gelenekselleşen hizmetler” olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda hizmetlerin geleneksellik yapılarını inceleyebilmek amacıyla, bu hizmetlere ait harcama değerleri yar-

dımıyla “birikimli harcama deneyim fonksiyonu” hesaplanmaktadır. Birikimli harcama deneyim fonksiyonunu hesaplamak için aşağıdaki (2) no’lu denklemden yararlanılmaktadır (Günçavdı ve Çakmaklı, 2005):

$$c_{it} = \frac{\sum_{t_0}^t e_{it}}{\sum_{t_0}^{t_1} e_{it}} \quad (2)$$

(2) no’lu denklemde kullanılan t_0 simgesi, gözlemlenen periyodun ilk dönemini; t_1 simgesi, gözlemlenen periyodun son dönemini; e_{it} değeri, i. hizmet tarafından gözlemlendiğimiz t. yıl içinde yapılan harcama değerini göstermektedir. t_0 (başlangıç) döneminden t yılına kadar yapılan harcamanın, t_0 ve t_1 yılları arasında yapılan toplam harcama içindeki payını gösteren c_{it} değişkeni, “birikimli harcama deneyim endeksi” olarak adlandırılmaktadır. Gözlemlenen periyot içinde ilk dönemden son döneme kadar her yıl için birikimli harcama deneyim endeksi, hesaplanmıştır. Hesaplanan bu endeks değerlerinden, birikimli harcama deneyim fonksiyonu çizimleri elde edilmiştir. Bu fonksiyonların yorumlanabilmesi için, 45°’lik açıyla bir doğru çizilmektedir. Bu doğru, çalışmamızda köşegen olarak adlandırılmaktadır. Birikimli harcama deneyim fonksiyonlarının bu köşegene yakın veya uzak olma durumlarına göre, hizmetlerin geleneksellik durumları belirlenmektedir.

Fonksiyonun köşegene yakın olma durumu, hizmetin geleneksel yapıya sahip olduğunu; köşegene uzak olma durumu, geleneksellikten uzak olduğunu göstermektedir. Böylece, hizmetlerin geleneksellik yapıları incelenebilmektedir.

Birikimli harcama deneyim fonksiyonu, yalnızca t yılına ait olmadığından yani incelenen dönemin başlangıç döneminden t yılına kadar gerçekleşen toplam harcama değerleri ile hesaplandığından bir çeşit birikimli dağılım fonksiyonu yerine geçmektedir. t_0 yani başlangıç döneminde yalnız ilk dönemdeki harcama değerinin toplam harcamaya oranı hesaplanacağı için birikimli harcama deneyim endeksi küçük değerlerden başlayacak, ilerleyen dönemlerde bu endeks artacak, son dönemde pay ve payda başlangıç-bitiş dönemleri harcama değerlerini göstereceğinden yani birbirine eşit olduğundan endeks 1 değerini alacaktır. (Günçavdı ve Çakmaklı, 2005). Nitekim hizmetlerin hesaplanan birikimli harcama deneyim endeksleri, bu şekilde çıkmaktadır.

Hizmetlerin geleneksellik yapılarını incelemek için, birikimli harcama deneyim fonksiyonları dışında geleneksellik endeksinden yararlanılmaktadır. Yine birikimli harcama deneyim endekslerinden elde edilen “geleneksellik endeksi” hesaplanmaktadır. Geleneksellik endeksi, gözlemlenen dönem için i sektörünün birikimli harcama deneyim fonksiyonunu oluşturan birikimli harcama deneyim endeksi değerlerinin aritmetik ortalaması hesaplanarak elde edil-

mektedir (Günçavdı ve Çakmaklı, 2005). Geleneksellik endeksini hesaplamak için aşağıdaki (3) no’lu denklemden yararlanılmaktadır:

$$G_i = \frac{\sum_{t_0}^{t_1} c_{it}}{(t_1 - t_0) + 1} \quad (3)$$

(3) no’lu denklemde t_0 ve t_1 simgesi, gözlemlenen periyodun ilk ve son dönemi; c_{it} simgesi, dışsalılık yaratan hizmetlerin hesaplanan birikimli harcama deneyim endeksi değerlerini; G_i simgesi, i. hizmetin geleneksellik endeksini göstermektedir. (3) no’lu denklemde yer alan formüle göre veriler yerine konarak, hizmetlerin geleneksellik endeksleri hesaplanmaktadır. Geleneksellik endeksi, 0,5 değerine eşit veya yakın olma durumuna göre yorumlanmaktadır. Gözlemlenen dönemin başlangıç periyotlarından itibaren her dönem düzenli miktarlarda harcama yapılan geleneksel hizmetlerin geleneksellik endeksi, 0,5 ve bu değere yakın çıkmaktadır. Bazı hizmetlerin geleneksellik endeksi, hesaplanış yöntemindeki birikimli yapıdan dolayı 0,5’ten yüksek çıkmaktadır. Bu durumda hizmetlerin hesaplanan geleneksellik endekslerine göre sıralaması yapıldığında, bu hizmetler, geleneksel hizmetlerden daha üst sıralarda yer almaktadır. Bu durumu engellemek amacıyla geleneksellik endeksleri 0,5’ten yüksek çıkan hizmetlerin, geleneksellik en-

deksleri 1’den çıkartılmaktadır. Böylece bu hizmetlerin, geleneksel yapıdan uzaklıkları geleneksellik endekslerine yansıtılmaktadır. Sonuç olarak geleneksellik endeksleri, hizmetlere yapılan harcama miktarlarına göre geleneksel olmayan durumdan geleneksel olma durumuna doğru 0 ile 0,5 arasında değerler alacak ve hizmetlerin geleneksel olma durumlarına göre sıralaması yapılabilecektir. Hizmetlerin hesaplanan geleneksellik endekslerinde de, bu uygulama yapılmaktadır.

4. Türkiye İçin Endekslerin

Hesaplanması

Çalışmanın bu aşamasında hesaplanan endeksler yardımıyla, Türkiye’de 2004 ve 2010 yılları arası eğitim ve sağlık hizmetlerinin harcama miktarlarına göre, bu hizmetlerin gözlemlenen periyotta geleneksellik yapıları ve yaşadıkları değişim incelenmeye çalışılmıştır. Kamu harcamaları içinde yer alan ve dışsalılık yaratan eğitim ve sağlık hizmetlerinin geleneksellik yapısını inceleyebilmek için, çalışmada Türkiye’nin bütçesinde 2004 ve 2010 yılları arası dönemde bu hizmetlere ait harcama miktarları kullanılmıştır. Bu değerler, T.C. Maliye Bakanlığı’nın Muhasebat Genel Müdürlüğü merkez biriminden elde edilmiştir. Dışsalılık yaratan eğitim ve sağlık hizmetlerinin geleneksellik yapıları, daha geniş bir dönem kapsayarak incelenmek istenmiştir. Bunun için gerekli verilere ulaşılmaya çalışılmış, yetkili kişilerle de görüşülmüştür. An-

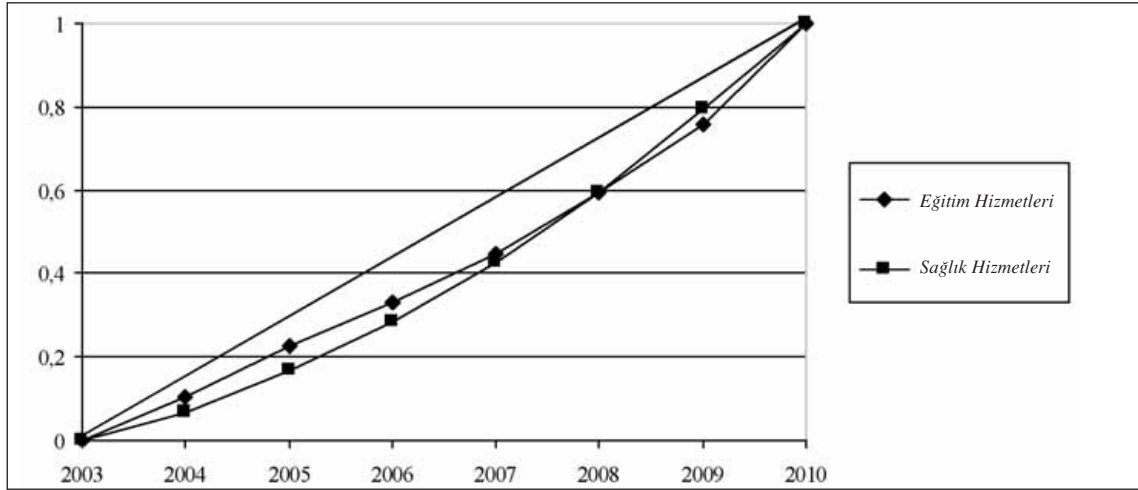
cak analitik bütçe sınıflandırmasına 2004 yılı itibariyle geçilmesi, bu isteğin gerçekleşmesini olanaksız kılmıştır. Çalışmada, eğitim ve sağlık hizmetlerinin 2004 ve 2010 yılları arasında Türkiye'nin bütçesinden ayrılan harcama değerlerine göre, geleneksellik yapısı ve bu yapının zaman içindeki değişimi incelenmektedir.

Eğitim ve sağlık hizmetlerinin geleneksellik yapılarını inceleyebilmek amacıyla, ilk olarak 2004 ve 2010 yılları arasında bu hizmetlerin birikimli harcama deneyim endeksleri hesaplanmıştır ve bu hizmetlerin birikimli harcama deneyim fonksiyonlarının gösterildiği Şekil 1.1 oluşturulmuştur. Bu çizim

yardımla geleneksel, daha önce geleneksel iken geleneksellikten uzaklaşan ve daha önce geleneksel olmayan ama zamanla gelenekselleşme eğilimine giren yani gelenekselleşen hizmetler görsel olarak daha anlaşılır olacak şekilde gösterilmek istenilmiştir.

Şekil 1'de gösterilen hizmetler, Türkiye'nin kamu harcamaları içinde yer alan dışsallık yaratan hizmetler olarak seçilmiştir. Bu seçimden sonra, bu hizmetler için Türkiye'nin bütçesinden ayrılan toplam harcama değerleri 2004 ve 2010 yılları arası için elde edilmiş; gereken hesaplamalar yapıldıktan sonra Şekil 1'e ulaşılmıştır.

Şekil 1: Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Birikimli Harcama Deneyim Fonksiyonları



Tablo 5: Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Geleneksellik Endeksleri

<i>Dışsallık Yaratan Hizmetler</i>	<i>Geleneksellik endeksi (04-10)</i>
Eğitim Hizmetleri	0,494307255
Sağlık Hizmetleri	0,477135012

Tablo 6: Eğitim Alt Hizmetlerinin Geleneksellik Endeksleri

<i>Sıra</i>	<i>Alt Hizmetler</i>	<i>Geleneksellik Endeksi</i>
1	Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	0,498067486
2	<u>Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri</u>	0,49788833
3	Ortaöğretim Hizmetleri	0,494471689
4	<u>Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri</u>	0,484189461
5	<u>Yükseköğretim Hizmetleri</u>	0,473114206
6	Eğitime Yardımcı Hizmetleri	0,426779333
7	Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri	0,356400143

Not: Altı çizili hizmetlerin geleneksellik endeksleri 0,5’den büyük çıkmış ve bu değerler 1’den çıkartılmıştır.

Şekil 1 incelendiğinde, eğitim ve sağlık hizmetlerinin köşegene yakın konumları, gelenekselliklerini koruyan hizmetler olduklarını göstermektedir. Şekil 1’e ek olarak, eğitim ve sağlık hizmetlerinin 2004 ve 2010 yılları arası için hesaplanan geleneksellik endeksleri, Tablo 5’de gösterilmiştir. Tablo 5’e göre eğitim ve sağlık hizmetlerinin geleneksellik endeksleri, 0,5 değerine yakın değerler almaktadır. 0,5 değerine yakın olan bu geleneksellik endeksleri, hizmetlerin geleneksel bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla Şekil 1’de dışsallık yaratan hizmetlerin köşegene yakın görüntü vermeleri, Tablo 5’de gösterilen geleneksellik endekslerinin 0,5 değerine yakın değerde olmalarına bağlı ortaya çıkmaktadır.

4.1. Eğitim Alt Hizmetlerine Ait Endekslerin Hesaplanması

Eğitim alt hizmetlerinin, harcama değerlerine göre geleneksellik yapısını gözlemle-

yebilmek amacıyla, 2004 ve 2010 yılları arası için geleneksellik endeksleri hesaplanmıştır. Hesaplanan bu endekslere göre, eğitim alt hizmetleri Tablo 6’da sıralanmıştır. Okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri, ortaöğretim hizmetleri ve seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetlerinin geleneksellik endeksleri, 0,5 değerine en yakın olduklarından ilk üç sırada yer almakta ve bu durum, üç hizmetin geleneksel hizmet olduğunu göstermektedir.

Hesaplanan birikimli harcama deneyim endeksleri yardımıyla, eğitim alt hizmetlerinin birikimli harcama deneyim fonksiyonlarının gösterildiği Şekil 2 oluşturulmuştur. Şekil 2 incelendiğinde okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri, orta öğretim hizmetleri ve seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri benzer bir görünüm sergilemekte; köşegene yakın görüntüleriyle geleneksel yapılarını korumaktadırlar. Okul öncesi ve ilköğretim hizmetlerinin, gözlemlenen

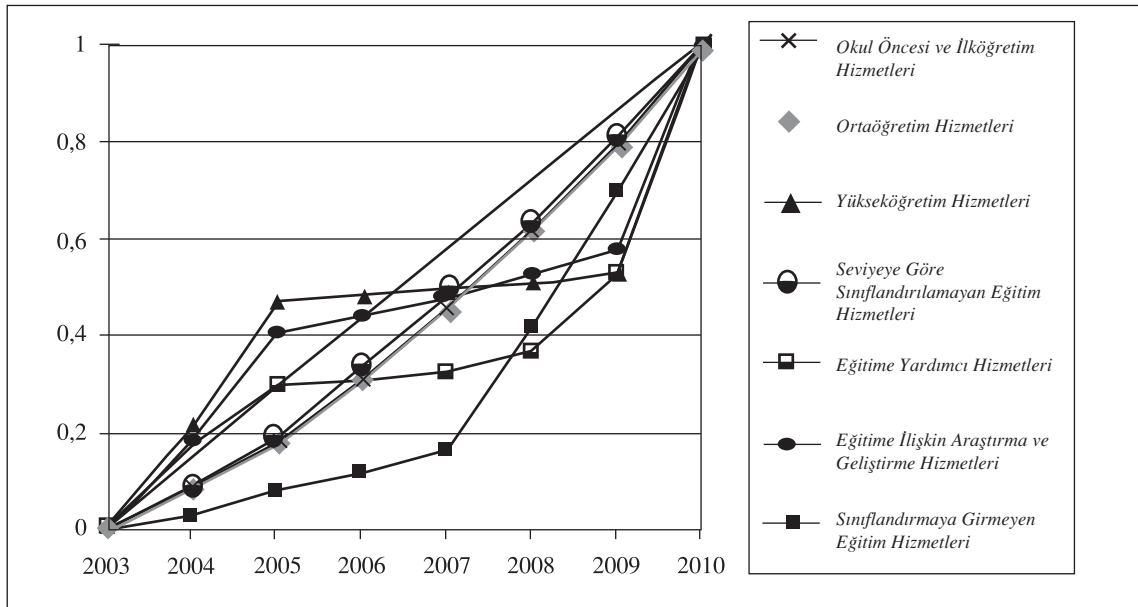
dönem boyunca bütçedeki harcama miktarı yıllar itibariyle arttırılmaktadır. Bu durumun sonucunda okul öncesi ve ilköğretim hizmetlerine ait birikimli harcama deneyim fonksiyonu, köşegene yakın görüntü vermektedir. Geleneksellik endeksleri sıralamasında bu hizmetin ilk sırada yer alması, gelenekselliğini koruyan bir hizmet olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri, geleneksel hizmet olmaktadır.

Orta öğretim hizmetlerinin, köşegene yakın görüntüsü olan birikimli harcama deneyim fonksiyonuna sahip olduğu görülmektedir. Köşegene yakın görüntüsünün olması, bütçeden ayrılan harcama miktarının gözlemlenen periyotta sürekli arttırılmasından kaynaklanmaktadır. Orta öğretim

hizmetlerinin bu görüntüsünden, geleneksel yapıya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda orta öğretim hizmetleri, geleneksel hizmetler arasına girmektedir. Geleneksellik endeksleri sıralamasında da üst sıralarda olması, orta öğretim hizmetlerinin geleneksel hizmet olduğunun göstergesi olmaktadır.

Seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetlerinin, Şekil 2'ye göre köşegene yakın görüntüsünün olduğu görülmektedir. Birbirlerine benzer görüntüye sahip oldukları okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri ve orta öğretim hizmetlerine göre, seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetlerine ait birikimli harcama deneyim fonksiyonunun köşegene yaklaşmasının daha hızlı eğimli olduğu gözlenmektedir. Seviyeye

Şekil 2: Eğitim Alt Hizmetlerinin Birikimli Harcama Deneyim Fonksiyonları



göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri, alt hizmetlerin geleneksellik endeksleri sıralamasında 1’den çıkartılmış haliyle, en başlarda bulunmaktadır. Sonuç olarak seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri, geleneksel hizmet olmaktadır.

Yükseköğretim hizmetleri, gözlemlenen periyodun başlangıç dönemlerinde içbükey yapıya sahip olmakta, gelenekselliğini koruyan bir görünüm sergilemektedir. 2005 yılından sonra yükseköğretim hizmetlerine bütçeden ayrılan payın azalmasıyla birlikte birikimli harcama deneyim fonksiyonunun yataylaşan görüntüsü, bu hizmetin geleneksellikten uzaklaşma eğilimine girdiğini göstermektedir. Hesaplanan geleneksellik endeksi, 0,5’den yüksek değer almakta; 1’den çıkartılmaktadır. Alt hizmetlerin geleneksellik endeksi sıralamasında, sonlarda yer almaktadır. 2005 yılından sonra yataylaşması, bu hizmetin geleneksel yapısından uzaklaştığının göstergesi olmaktadır. Bu bağlamda yükseköğretim hizmetleri, başlangıç dönemde geleneksel yapıya sahipken son dönemlerde geleneksellikten uzaklaşma eğilimine girmekte; geleneksellikten uzaklaşan hizmetler arasına girmektedir.

Eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerinin, başlangıç döneminde içbükey şeklinde olan birikimli harcama deneyim fonksiyonuna sahipken geleneksel yapıya sahip olduğu görülmektedir. 2005 yılından sonra Türkiye bütçesindeki harcama miktarının azalmasıyla beraber, geleneksellikten uzaklaşma eğilimine girdiği gözlen-

mektedir. Şekil 2’den görüldüğü gibi eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerine ait birikimli harcama deneyim fonksiyonu, yükseköğretim hizmetlerinin fonksiyonuyla benzer bir görüntü sergilemekte; ancak yükseköğretim hizmetlerine göre, daha yavaş bir eğimle geleneksellikten uzaklaşma eğiliminde olduğu görülmektedir. Eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri, geleneksellikten uzaklaşan hizmet olmaktadır.

Eğitime yardımcı hizmetlerin, başlangıç dönemlerinde içbükey şekildeki görüntüsüyle geleneksel yapıya sahip olduğu anlaşılmaktadır. 2005 yılından sonra, harcama miktarının azaltılmasının da etkisiyle geleneksellikten uzaklaşan bir görüntü vermektedir. Eğitime yardımcı hizmetin görüntüsünün, yükseköğretim ve eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerine ait birikimli harcama deneyim fonksiyonlarına benzediği gözlenmektedir. Bu iki hizmete göre, eğitime yardımcı hizmetlerin birikimli harcama deneyim fonksiyonunun daha da hızlı bir eğimle geleneksellikten uzaklaşma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu bağlamda eğitime yardımcı hizmetlerin de, geleneksellikten uzaklaşan hizmetler arasına girdiği anlaşılmaktadır. Geleneksellik endekslerinin sıralamasında en gerilerde olması, bu durumu göstermektedir.

Sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri, gözlemlenen periyodun başlangıç dönemlerinde yatay şekilde olan birikimli harcama deneyim fonksiyonuna sahip ol-

makta; bu durum hizmetin geleneksel yapıya sahip olmadığını göstermektedir. 2007 yılından sonra bütçeden ayrılan payının artırılmasının etkisiyle köşegene yakınlaşmaya başlayan görüntüsüyle, gelenekselleşme eğilimine girdiği gözlenmektedir. Dolayısıyla sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetlerinin, gelenekselleşen hizmet olduğu anlaşılmaktadır.

4.2. Sağlık Alt Hizmetlerine Ait Endekslerin Hesaplanması

Sağlık alt hizmetlerinin harcama değerlerine göre geleneksellik yapısını gözlemleyebilmek amacıyla, 2004 ve 2010 yılları arası için geleneksellik endeksleri hesaplanmıştır. Hesaplanan bu endekslere göre, sağlık hizmetlerinin alt hizmetleri Tablo 7’de sıralanmıştır. Hastane işleri ve hizmetleri, sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerinin geleneksellik endekslerinin, diğer hizmetlerinkine göre 0,5 değerine daha yakın olduğu görülmektedir. Birikimli harcama deneyim fonksiyonlarına

göre geleneksel olarak belirlenen tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri ve halk sağlığı hizmetlerine göre, bu iki hizmet daha geleneksel hizmet olmaktadır.

Sağlık alt hizmetlerinin 2004 ve 2010 yılları arası için elde edilen harcama değerlerine göre hesaplanan birikimli harcama deneyim endeksleri yardımıyla, birikimli harcama deneyim fonksiyonlarının gösterildiği Şekil 3 oluşturulmuştur. Tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri ve sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri, Şekil 3 incelendiğinde birbirlerine benzer görünüm sergilemektedirler. Bu hizmetlere ait birikimli harcama deneyim fonksiyonlarının köşegene yakın görüntüleri, hizmetlerin geleneksel yapıya sahip olduğunu göstermektedirler. Tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hiz-

Tablo 7: Sağlık Alt Hizmetlerinin Geleneksellik Endeksleri

Sıra	Alt Hizmetler	Geleneksellik Endeksi
1	Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	0,49985453
2	Hastane İşleri ve Hizmetleri	0,48357193
3	Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler	0,476480555
4	Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	0,471653549
5	Halk Sağlığı Hizmetleri	0,444088579
6	Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri	0,356400143

Not: Altı çizili hizmetlerin geleneksellik endeksleri 0,5’den büyük çıkmış ve bu değerler 1’den çıkartılmıştır.

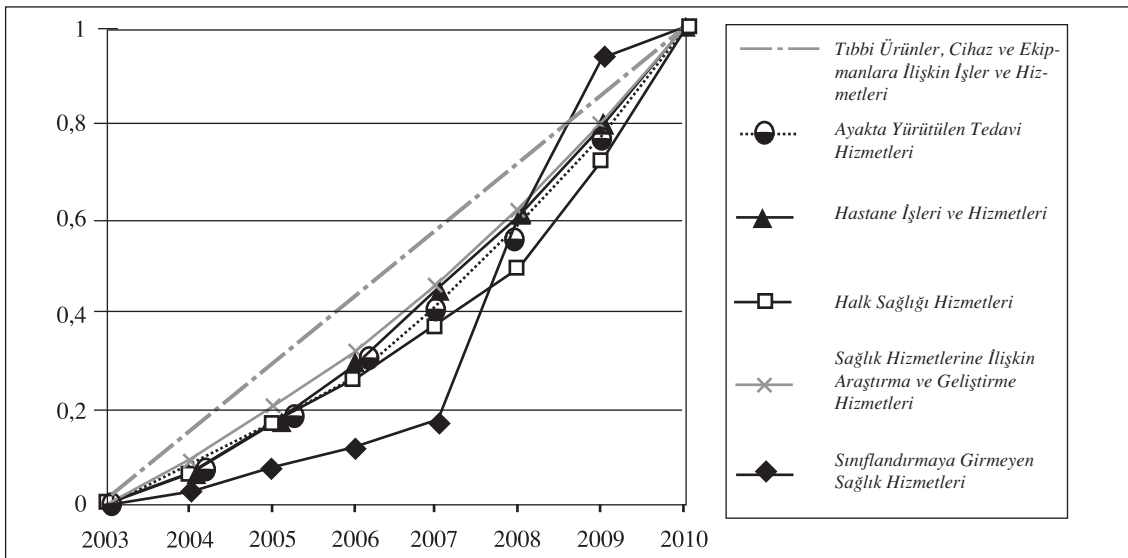
metlerinin gözlemlenen dönem boyunca bütçedeki harcama miktarı arttırılmakta; fakat payı, sadece 2008 yılında düşürülmektedir. Hesaplanan geleneksellik endeksine göre de, başlarda bulunmaktadır. Gözlemlenen dönemde, bu hizmetin birikimli harcama deneyim fonksiyonunun köşegene yakın konumunun değişmemesi, geleneksel yapısını koruduğunu göstermektedir. Dolayısıyla tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetlerinin, geleneksel hizmet olduğu görülmektedir.

Ayakta yürütülen tedavi hizmetlerinin, bütçeden ayrılan harcama miktarının gözlemlenen periyotta yıllar itibariyle arttırıldığı görülmektedir. Bu durumun sonucunda birikimli harcama deneyim fonksiyonunun, köşegene yakın görüntüsü olmaktadır. Köşegene yakın görüntüsü, ayakta yürütülen

tedavi hizmetlerinin geleneksel yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, geleneksel hizmetler arasına girmektedir.

Hastane işleri ve hizmetlerinin, köşegene yakın birikimli harcama deneyim fonksiyona sahip olduğu izlenmektedir. Tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri ve sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerine göre gözlemlenen dönemin başlangıç yıllarında köşegene daha uzak olduğu görülmekte; ancak fonksiyonun, bu hizmetlere göre daha hızlı bir eğimle köşegene yaklaştığı izlenmektedir. Bütçeden ayrılan harcama miktarının sürekli arttırılmasının da etkisiyle hastane işleri ve hizmetlerinin, gözlemlenen dönemin başlangıç yıllarında gelenek-

Şekil 3: Sağlık Alt Hizmetlerinin Birikimli Harcama Deneyim Fonksiyonları



sel yapıya sahip olduğu ve yıllar itibariyle de bu yapıyı koruduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda hastane işleri ve hizmetleri, geleneksel hizmet olmaktadır.

Sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri, köşegene yakın olan birikimli harcama deneyim fonksiyonu görüntüsü vermektedir. Bu görüntü, bütçedeki harcama payının gözlemlenen periyotta yıllar boyunca arttırılmasının sonucunda oluşmaktadır. Tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri ve hastane işleri ve hizmetlerine göre köşegene daha yakın olduğu görülmektedir. Köşegene daha yakın fonksiyona sahip olan sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri, geleneksellik endekslerinin sıralamasında 1'den çıkartılmış haliyle en üst sırada yer almaktadır. Köşegene yakın fonksiyonu olması, sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerinin geleneksel yapıya sahip bir hizmet olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri, geleneksel hizmetler arasına girmektedir. Sonuç olarak benzer görüntüye sahip olan tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri ve sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerinin, köşegene yakın olan görüntüleri geleneksel hizmetler olduğunu göstermektedir.

Halk sağlığı hizmetlerinin başlangıç dönemlerinde köşegene yakın görüntüye sahip olan birikimli harcama deneyim fonksiyonu, hizmetin geleneksel bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. 2006 yılından sonra düşük bir eğimle yataylaşmaya başlaması, geleneksellikten uzaklaşma eğilimine girdiğini gösteriyor olsa da; 2008 yılı sonrası harcama miktarının diğer yıllara göre daha yüksek oranda arttırılmasıyla beraber, tekrar köşegene yakın bir seyir izlemeye başladığı izlenmektedir. Dolayısıyla halk sağlığı hizmeti, geleneksel yapısını korumakta olduğundan geleneksel hizmetler arasına girmektedir.

Sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetlerinin gözlemlenen periyodun başlangıç döneminde birikimli harcama deneyim fonksiyonunun yatay şeklinde olan görüntüsü, bu hizmetin geleneksel yapıya sahip olmadığını göstermektedir. 2007 yılından sonra, bütçeden ayrılan harcama payının diğer yıllara göre çok yüksek oranda arttırılması sonucu hızlı bir artışla köşegene yaklaşma eğilimine girdiği görülmekte; bu durum gelenekselleşme eğilimine girdiğini göstermektedir. Bu bağlamda sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri, gelenekselleşen hizmetler olmaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Dışsallık yaratan hizmetlerin geleneksellik yapılarının incelenmesi amacıyla, bu tez çalışması oluşturulmuştur. Devlet tarafından sunulan kamusal hizmetler, bu hizmetlere bireylerin bedel ödemesi veya öde-

memesi fark etmeksizin, tüm bireylere fayda sağlamaktadır. Bu doğrudan ya da dolaylı yoldan sağlanan fayda, dışsallık olmaktadır.

Kamusal hizmetlerin dışsallık yaratması göz önünde bulundurularak, bu çalışmada kamusal hizmetlerden bazıları dışsallık yaratan hizmetler olarak belirlenmiştir. Kamusal hizmetlerden eğitim hizmetleri ve sağlık hizmetleri, dışsallık yaratan hizmetler olarak belirlenmiştir. Çalışmamızda dışsallık yaratan hizmetler olarak belirlenen bu hizmetler, 2004 ve 2010 yılları arası dönemde Türkiye bütçesinden ayrılan harcama miktarlarına göre incelenmiştir. Çalışmamızda yer alan dışsallık yaratan hizmetler, Türkiye bütçesinde 2004 yılı itibariyle analitik bütçe sınıflandırmasına göre alt hizmetler şeklinde ayrılabilir. Çalışmamız için, bu hizmetlerin alt hizmetlerine ait harcama değerlerine de, 2004 ve 2010 yılları arası için ulaşılmıştır. Hizmetlerin ve alt hizmetlerin elde edilen harcama değerleri düzenlenmiştir. Bu harcama değerlerine göre hizmetlerin, başlangıç olarak birikimli harcama deneyim endeksleri hesaplanmıştır. Hesaplanan birikimli harcama deneyim endekslerine göre, tüm hizmetlerin birikimli harcama deneyim fonksiyonları oluşturulmuştur. Ayrıca bu deneyim endekslerine göre, tüm hizmetlerin geleneksellik endeksleri de hesaplanmıştır. Birikimli harcama deneyim endeksleri ve geleneksellik endekslerinin, hesaplanış yöntemlerinin açıklamalarına değinilmiştir. Oluşturulan biri-

kimli harcama deneyim fonksiyonlarının şekilleri ve geleneksellik endeksleri yardımıyla, eğitim ve sağlık hizmetlerinin ve alt hizmetlerinin harcama değerlerindeki kararlılıklarına göre geleneksel yapıları incelenmiştir. Gözlemlenen dönemde harcama değerlerinde düzenli olarak artış veya azalış gösteren hizmetler, geleneksel yapıya sahip olmaktadır. Gözlemlenen dönemde harcama değerlerinde değişiklikler gösteren hizmetler ise, gelenekselleşen veya geleneksellikten uzaklaşan yapıya sahip olmaktadır.

Eğitim hizmetlerine, Türkiye bütçesinden gözlemlenen dönemler arasında 2006 yılı hariç her yıl bir önceki yıla göre arttırılarak harcama miktarı ayrılmıştır. Köşegene yakın birikimli harcama deneyim fonksiyonuna sahip olan eğitim hizmetlerinin geleneksellik endeksi, 0,5 değerine yakın olarak çıkmıştır. Bu bağlamda eğitim hizmetleri, gözlemlenen dönemde geleneksellik yapısını korumaktadır. Eğitim hizmetleri 2004 yılından itibaren okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri, ortaöğretim hizmetleri, yükseköğretim hizmetleri, seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri, eğitime yardımcı hizmetleri, eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri olarak alt hizmetlere ayrılmaktadır. Okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri, ortaöğretim hizmetleri ve seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetlerinin benzer görüntü verdikleri ve köşegene yakın olan birikimli

harcama deneyim fonksiyonlarının olduğu gözlenmiştir. Dolayısıyla okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri, ortaöğretim hizmetleri ve seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri, gözlemlenen dönemde geleneksel yapılarını korumaktadırlar. Yükseköğretim hizmetleri ve eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerinin, gözlemlenen dönemin başlangıç yıllarında içbükey şeklinde olan birikimli harcama deneyim fonksiyonuna sahip olduğu görülmüştür. 2005 yılından sonra, yataylaşma eğilimine girdikleri ve sonraki yıllarda da, bu eğilimlerine devam ettikleri gözlenmiştir. Yükseköğretim hizmetleri ve eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri, başlangıç dönemde geleneksel yapıya sahipken, son dönemlerde geleneksellikten uzaklaşma eğilimine girmektedirler. Eğitime yardımcı hizmetlerin başlangıç dönemdeki içbükey şeklinde olan birikimli harcama deneyim fonksiyonu, geleneksel yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Sonraki yıllarda payının düşürülmesinin etkisiyle, yataylaşma eğilimine girmekte; dolayısıyla bu hizmet, başlangıç dönemde geleneksel yapıya sahipken son dönemlerde geleneksellikten uzaklaşmıştır. Sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri, gözlemlenen dönemin başlangıç yıllarında köşegenden uzak görüntü vermiştir. Sonraki yıllarda harcama miktarının daha yüksek arttırılması sonucu, köşegene yaklaşma eğilimine girmiştir. Dolayısıyla sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetlerinin, başlangıç dönemde geleneksel yapıya sahip

değilken, son dönemlerde gelenekselleşme eğilimine girdiği gözlenmiştir. Eğitim alt hizmetlerinden yükseköğretim hizmetleri, eğitime yardımcı hizmetleri ve eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerine, başlangıç dönemlerde daha yüksek harcama miktarı ayrıldığı ve sonraki dönemlerde bu miktarın epeyce düşürüldüğü gözlenmektedir. Bu nedenden dolayı geleneksellikten uzaklaşma eğilimine giren bu hizmetlerin, son yıllardaki harcama değerlerinin ilk dönemlere yakın şekilde belirlenmeye başladığı görülmektedir. Bu durumun ilerleyen dönemlerde devam ettirilebilmesi, bu hizmetlerin geleneksel yapılarına tekrardan sahip olabilmesini sağlayacaktır. Sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetlerinin gelenekselleşme sürecinin devam edebilmesinin sağlanabilmesi için, bütçeden ayrılan harcama miktarının son dönemlerdeki gibi arttırılarak devam etmesi gerekmektedir. Sonuç olarak devletin öncelikli görevleri arasında, bireylere kaliteli bir eğitim almasını sağlamanın olması gerekmektedir. Bilgili bireyler refah artışını sağladığından, devletin eğitim hizmeti için bütçeden gereken miktarda harcama yapması sonucu ortaya çıkmaktadır.

Sağlık hizmetlerine, Türkiye bütçesinden 2004 ve 2010 yılları arasında her yıl bir önceki yıla göre arttırılarak harcama miktarı ayrılmıştır. Oluşturulan birikimli harcama deneyim fonksiyonu, köşegene yakın görüntü vermiştir. Dolayısıyla sağlık hizmetleri, gözlemlenen dönemde geleneksel

lik yapısını koruyan bir hizmet olmaktadır. Sağlık hizmeti, 2004 yılından itibaren tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri ve sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri olarak alt hizmetlere ayrılmaktadır. Tıbbi ürünler, cihaz ve donanımlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri, sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerinin, benzer görüntü verdikleri görülmüştür. Bu hizmetlerin birikimli harcama deneyim fonksiyonları, köşegene yakın şekilde olduğundan gözlemlenen dönemde bu hizmetler geleneksel yapılarını korumaktadırlar. Halk sağlığı hizmetleri, 2006 ve 2008 yılları arasında köşegenden uzaklaşma eğilimi göstermiş olsa da, bu hizmetin genel olarak köşegene yakın birikimli harcama deneyim fonksiyonunun olduğu görülmüştür. Bu bağlamda halk sağlığı hizmetleri, gözlemlenen dönemde gele-

neksel yapısını korumakta; geleneksel hizmetler arasında yer almaktadır. Sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetlerinin başlangıç döneminde köşegenden uzak olan birikimli harcama deneyim fonksiyonunun olması, bu hizmetin başlangıçta geleneksel yapıya sahip olmadığını göstermektedir. 2008 yılında harcama miktarının yüksek miktarda arttırılmasının etkisiyle, hizmete ait fonksiyonun köşegene yaklaşma eğilimine girdiği gözlenmiştir. Bu bağlamda sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri, başlangıçta geleneksel yapıya sahip değilken son dönemlerde gelenekselleşme sürecine girmektedir. Sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetlerinin gelenekselleşme sürecinin devam edebilmesinin sağlanması amacıyla, Türkiye bütçesinden ayrılan harcama miktarının ilerleyen yıllarda arttırılarak belirlenmesi gerekmektedir. Sonuç olarak sağlıklı toplum, nitelikli insan gücü anlamına gelmekte; bir ülkenin kalkınmasında önem arz etmekte ve bu yüzden, sağlık hizmeti için de kamu harcamalarından ayrılacak miktar önemli hale gelmektedir. 

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. (1997). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi
- Akın, C. S. (2007). Sağlık ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye’de Sağlık Sektörü ve Harcamaları. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Çukurova Üniversitesi
- Baumol, J. W. ve Blinder, S. A. (2000). *Economics: Principles and Policy*. Eighth Edition. America: Harcourt College Publishers
- Baykal, Ö. (2006). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamusal Eğitim Harcamalarının Analizi (1980-2003). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Çukurova Üniversitesi
- Buchanan, M. J. ve Stubblebine, W. C. (1962). Externality. *Economica*. 29, 371-384
- Bulutoğlu, K. (2008). *Kamu Ekonomisine Giriş*. Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları
- Çalışkan, Z. (2008). Sağlık Ekonomisi: Kavramsal Bir Yaklaşım. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 26, 29-50
- Gülcan, M. C. (2008). Kamu Harcamaları İçinde Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Yeri, Ekonomik Etkileri ve Türkiye Uygulaması. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Kırıkkale Üniversitesi
- Günçavdı, Ö. ve Çakmaklı, C. (2005). Türkiye Ekonomisinin Dışsıtım ve Dışalım Yapısının Analizi: 1969-2002. 7. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu. İstanbul: İstanbul Üniversitesi
- Karaarslan, E. (2005). Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi. *Maliye Dergisi*. 149, 36-73
- Karagöz, K. ve Tetik, N. (2009). Kamu Sağlık Harcamalarını Belirleyen Faktörler: Ekonometrik Bir Değerlendirme. 17-19 Haziran Uluslararası Anadolu Ekonomi Kongresi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi
- Kurtulmuş, S. (1998). *Sağlık Ekonomisi ve Hastane Yönetimi*. İstanbul: Değişim Dinamikleri Yayınları
- Ortaç, R. (2003). Cumhuriyetimizin 80. Yılında Eğitim Harcamaları. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*. 2, 239-247
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. Yayın no: 2007-57. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası
- Stiglitz, E. J. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi* (Çev. Ömer Faruk Batırel). İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayını
- Şener, O. (2001). *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Şener, O. (1998). *Kamu Ekonomisi*. İstanbul: Alkım Yayınları

Taban, S. (2006). Türkiye’de Sağlık ve Ekonomik Büyüme Arasındaki Nedensellik İlişkisi. *Sosyo Ekonomi*. 4, 31-47

Ünsal, E. (2005). *Mikro İktisat*. Ankara: İmaj Yayıncılık

Yeğinboy, E. Y. (1995). Sağlık Hizmetleri ve Dışsallık. *İktisat- İşletme ve Finans Dergisi*. 107, 52-60

ÖZET

SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na Devrinin Hastane Verimlilikleri Üzerindeki Etkileri

Türkiye’de sağlık sektörünün ana elemanı Sağlık Bakanlığı’dır. Sağlık Bakanlığı dışında üniversitelerin, Milli Savunma Bakanlığı’nın, özel kesimin ve Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) yönetiminde hastaneler bulunmaktadır. Bu çok başlı yapının sağlık sektörü üzerindeki kontrol ve yönetimi kolaylaştırıp kolaylaştırmadığı ise tartışmalıdır.

Bu çeşitliği gidermenin ilk adımı olarak 19.02.2005 tarihinde SSK’ya bağlı 148’i hastane olmak üzere yaklaşık 373 sağlık tesisi Sağlık Bakanlığı’na devredilmiştir. Bu uygulamayla sağlık sistemindeki çok başlılığın bir ölçüde azaltılması hedeflenmiştir. Çalışmada Sağlık Bakanlığı’na devredilen 148 hastaneden (yataklı tedavi kurumu) sağlıklı verisine ulaşılabilen 64 adedi incelenerek devirden kaynaklanan bir etkinlik değişiminin bulunup bulunmadığı Malmquist endeksi kullanılarak ve 2003-2008 yıllarına ait veriler incelenerek araştırılmıştır. Birleşmeyi takip eden ilk yılda, hastanelerin toplam faktör verimliliklerinde bir önceki yıla göre ortalama %10,2’lik, 2006-2007 döneminde %11,2’lik bir iyileşme olduğu, 2007-2008 döneminde ise herhangi bir değişimin olmadığı ve ilk iki dönemdeki verimlilik artışlarında teknik etkinliğin belirleyici rol oynadığı tespit edilmiştir.

JEL Sınıflaması: I11, C02, D24

Anahtar Kelimeler: Verimlilik Analizi, Malmquist Endeksi, Hastane Etkinliği, Türkiye

ABSTRACT

The Effects of Transformation of SII Hospitals to Ministry of Health on the Hospital Efficiency

Although there are different actors in Turkish health sector like Ministry of Defence, universities, private sector and Social Insurance Institutes (SII), the main actor is the Ministry of Health of Turkey. It’s questionable whether this multi-headed structure of the control and management of the health sector is efficient or not.

One of the first steps about eliminating this multi-headed structure is taken on February 19th, 2005 by transferring the control of 373 medical facilities, 148 of them are hospitals, from SII to the control of the Ministry of Health as a means of transformation in health care. In this study 64 of these hospitals are analyzed to enlighten the efficiency change of the transformation by using Malmquist productivity index and the 2003-2008 period data. The results show that, there is a progress of %10,2 and %11,2 in total factor productivity over the 2005-2006 and 2006-2007 periods respectively, but in 2007-2008 periods there isn’t any change in efficiency seen. The changes in efficiency in first two periods are mainly consisting of change in technical efficiency.

JEL Classification: I11, C02, D24

Keywords: Productivity Analysis, Malmquist Index, Hospital Efficiency, Turkey

SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na Devrinin Hastane Verimlilikleri Üzerindeki Etkileri



Araş. Gör. Ömür Tosun*

Araş. Gör. Hande E. Aktan**



İRİŞ

Genel olarak sağlık kavramı hasta olmama durumu olarak kısaca tanımlansa da Dünya Sağlık Örgütü'nce "sağlık yalnız hastalık ya da sakatlığın olmayışı değil, bedence, ruhca ve sosyal yönden tam iyilik durumudur" biçiminde tanımlanmıştır (Temür ve Bakırcı, 2008, s. 262).

Bir ülkenin en değerli sermayesi olan insanın, iktisadi faaliyetlere verimli bir şekilde katılması için önce sağlık şartlarının iyileştirilmesi, sonra da eğitim seviyesinin

yükseltilmesi gerekmektedir. Sağlık düzeyi ile ilgili veriler, aynı zamanda ülkenin kalkınmışlık seviyesini ortaya koymaktadır. Genel anlamda yapılan sağlık hizmetlerinin amacı toplumun tümü açısından olumsuz olan hastalık durumunu önlemek, daha sağlıklı ve üretken bir toplum elde etmektir (Temür ve Bakırcı, 2008, s. 262).

Gelişmiş ülkeler milli gelirlerinin önemli bir kısmını sağlık için harcamaktadırlar. Son yıllarda dünya genelinde yaygınlaşan sağlık politikalarının da etkisi ile sağlık hizmetlerinde ölçek ve çeşitlilik olarak önemli değişimler ve gelişmeler yaşanmaktadır. Günümüzde sağlık alanında en çok kaynak tüketen hastane sektöründe toplam faktör verimliliği öncelenmekte ve kaynakların verimli alanlara yönlendirilmesinin

* Akdeniz Üniversitesi, İİBF İşletme Bölümü

omurtosun@akdeniz.edu.tr

** Akdeniz Üniversitesi, İİBF İşletme Bölümü

handeaktan@akdeniz.edu.tr

önemi daha da artmaktadır. (Şahin, 2009, s. 10). Bu kaynak dağılımının etkinliğinin ölçülmesi veya ekonomik analizinin yapılması gereksiz israfları ortaya çıkarmanın en basit yollarından birisidir.

Sağlık gibi hizmet sektöründe, hizmet kullananlara karşı sorumluluk (tüketici sorumluluğu), toplumsal sorumluluk gibi sorumluluklar da bir anlamda örgütsel amaçların başarılması için yöneticiler üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Yasal sorumluluklarla da pekiştirilen bu baskı ortamı, yöneticileri etkili ve verimli çalışmaya zorlamakta ve yöneltmektedir.

Bir ülkede yaşam düzeyini belirleyen en iyi ölçülerden biri de verimlilik. Anonim bir tanımlamaya göre verimlilik, mümkün olan en düşük kaynak harcaması ile en yüksek sonuca ulaşmaktır (Akal, 2005, s. 46). Bunu başaran ülkelerin arzulanan refah seviyesine ulaşmaları hiç de zor değildir.

Türkiye’de daha önce sağlık sektörü üzerine yapılan çalışmaların etkinlik değerlerini ölçmek hedefiyle yapıldıkları görülmektedir. Ekonomik ve sosyal bakımdan önemli sonuçlara yol açabilecek bu dönüşüm sürecinin etkilerinin incelenmesi göz ardı edilmiştir. Bu çalışmada, bu boşluğu doldurmak hedefiyle yola çıkarak, SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı’na devri sonucu birleşmeden kaynaklanan bir verimlilik artışının olup olmadığı araştırılacaktır.

Çalışmada Sağlık Bakanlığı’nın internet sayfasından elde edilen 2003-2008 yıllarına

ait yataklı tedavi kurumları istatistikleri kullanılarak Malmquist endeksi ile yıllar içindeki etkinlik değişimleri ve sebepleri açıklanmaya çalışılacaktır.

Çalışmada öncelikle verimlilik üzerine genel tanımlar verildikten sonra analizde kullanılacak olan veri zarflama analizi (VZA) ve Malmquist endeksi anlatılacaktır. Üçüncü bölümde literatürde ve özellikle sağlık üzerine yapılan VZA ve Malmquist bazı çalışmalardan kısa özetler verilecektir. Dördüncü bölümde Türkiye’deki sağlık sektörü anlatılıp genel istatistikler sunulacaktır. Beşinci bölümde çalışmada kullanılan değişkenler tanımlanıp, altıncı bölümde ise sonuçlar yorumlanacaktır. Son olarak da sonuç bölümüyle çalışmada elde edilen değerler özetlenecektir.

1. VERİMLİLİK ÖLÇÜMÜ

Bir sağlık işletmesinde verimlilik ölçümünün amacını, en az kaynak kullanımıyla en fazla hizmet üretimi sağlayarak yöneticilere yol göstermek olarak özetleyebiliriz. Bu sayede işletme bünyesindeki kaynak etkisizlikleri açığa çıkarılabilir.

Verimlilik ölçümünde kullanılan yöntemler oran analizi, regresyon analizi ve veri zarflama analizi olmak üzere üç grupta toplanabilir.

Verimlilik ölçümünde çok sık kullanılan oran analizi, esas olarak tek bir çıktının tek bir girdiye oranı olarak tanımlanmaktadır. Tüm girdilerin ve çıktılarının ortak bir birime dönüştürülemediği durumlarda verimlilik

ölçme sürecine konu olan girdiler ve çıktılar, ayrı ayrı değerlendirilmek zorunda kalmaktadırlar.

Bir diğer yöntem olan çoklu regresyon analizinde, birden fazla girdinin tek bir çıktı üzerindeki etkileri ölçülebilmektedir. Ancak çoklu regresyon analizi sadece tek bir bağımlı değişkeni modele alır. Bu yüzden iki veya daha fazla çıktıya sahip olan durumlarda çıktılar toplamının yeni bir çıktı olarak tanımlanması gerekmektedir.

Regresyon analizinin zaafı iki grupta özetlenebilir. İlk olarak, çoklu regresyon sadece tek bir çıktıyı dikkate aldığı için, tüm çıktıların ortak bir birim üzerinden tek bir değere indirgenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durum, özellikle çıktıların ölçü birimlerinin farklı olduğu durumlarda hesaplamalar yönünden bir engel oluşturmamaktaysa da yöntem güçlükleri yaratmaktadır. İkinci olarak, regresyon analizi etkinlik ölçümündeki göreceliği çok da anlamlı olmayan bir referans çerçevesine göre tanımlamaktadır.

Oran analizi ve regresyon analizinin zayıflıklarını ortadan kaldırmak, birden çok girdi ile çıktıya sahip ortamlarda verimlilik ölçümünü etkin bir biçimde gerçekleştirmek için Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından veri zarflama analizi yöntemi geliştirilmiştir.

1.1 Veri Zarflama Analizi

Verimlilik ölçümü ile ilgili çalışmalarda, tek bir çıktı ve birden çok girdi için da-

ha çok regresyon yöntemlerini kullanarak tahmin yapmaya çalışan "parametrik yöntemlere" bir alternatif olarak ortaya çıkan "parametrik olmayan yöntemler", genel olarak matematik programlamayı çözüm tekniği olarak benimsemişlerdir ve üretim fonksiyonunun ardında herhangi bir analitik şeklin varlığına gereksinim duymazlar. Bu nedenle daha esnek bir yapıdadırlar. Çok sayıda girdi ve çıktı içeren üretim ortamlarında verimlilik ölçümü için daha uygundurlar (Yolalan, 1993, s. 5).

Parametrik olmayan etkinlik ölçümleri girdi ve çıktı odaklı olmak üzere iki ana grupta incelenebilirler. Girdi ve çıktı fiyatlarının tüm karar verme birimleri için aynı olduğu ya da tam olarak bilinmediği varsayımıyla; girdiye yönelik olanlar, herhangi bir çıktı düzeyi için etkin olmayan karar birimlerinin girdilerini ne derece azaltmaları gerektiğini araştırırlar. Benzer şekilde, çıktıya yönelik etkinlik ölçütleri ise herhangi bir girdi bileşimi için etkin olmayan karar birimlerinin etkin duruma getirilebilmesi amacıyla çıktılarını ne kadar artırabilecekleri üzerinde dururlar (Yolalan, 1993, s. 15-16).

Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından geliştirilen VZA, yöneylem araştırması ve yönetim biliminde en yaygın kullanılan araçlardan birisidir. Bunun sebebi yöntemin karar verme birimlerini (KVB) göreceli performanslarını değerlendirmek olarak tanımlayabileceğimiz hedef odaklı olmasıdır (Korhonen, 1997, s. 1). Veri Zarflama Ana-

lizi, karşılaştırılmaları zor olan çoklu girdi ve çıktıları içeren örgütsel birimlerin görelî performanslarını ölçmek için kullanılan doğrusal programlamaya dayalı bir tekniktir (Dyson ve diğerleri, 1990, s. 1).

Girdilerin veya çıktıların çok sayıda olması ve homojen olmaması geleneksel yöntemlerin kullanılmasını zorlaştırmaktadır. VZA sağladığı etkinlik ölçümü ile etkin ve etkin olmayan KVB ayrışmasını sağlarken aynı zamanda da etkin olmayan KVB'lerin etkin hale gelebilmeleri için en uygun referans kümesini belirler (Bouyssou, 1999, s. 974). Etkinlik seviyeleri kadar etkinsizliğin de olası kaynakları belirlenebilir. Ekonomik etkinsizliğin teknik ve tahsis etkinsizliği şeklinde çözümlenmesine yardımcı olur (Sowlati ve Paradi, 2004, s. 262).

Yöntemin en önemli özelliği her bir KVB için etkin olmayan kaynakları belirlemesi ve yöneticilere bu etkinsizlikleri ortadan kaldırmaları için yol göstermesidir. Bu avantajları, kar-amacı gütmeyen organizasyonlarda (hastaneler, üniversiteler, askeriye), Ar-Ge projeleri ve uluslararası firmaların şubelerini kıyaslamada VZA'yı en yaygın kullanılan yöntemlerden biri haline getirmiştir.

Verimsizliği bir kaptaki delikler olarak tanımlayabiliriz. Bu delikler tanımlanmadan ve kapatılmadan kabı doldurmak imkansızdır. Benzer bakış açısıyla, bir sistemdeki verimsizlikler tanımlanmadan ve ortadan kaldırılmadan örneğin bir sağlık sisteminde, kaynaklar boşa akacaktır. Kaynakların gerektiği yerlerde kullanılamaması

sağlık sisteminden daha çok sayıda kişinin faydalanmasını engelleyecektir (Kirigia ve diğerleri, 2002, s. 40).

Veri Zarflama Analizinde etkinlik ölçümünde kullanılan çeşitli modeller vardır ve bu modeller etkinliğin çıktıların ağırlıklı toplamının, girdilerin ağırlıklı toplamına oranı olarak ölçüldüğü oran modelinden türetilir. x_{ij} ($i=1,2,\dots,m$) ve y_{rj} ($r=1,2,\dots,s$) sırasıyla j . birimin i . girdisi ve r . çıktısı olmak üzere bu oran formu aşağıdaki gibi tanımlanır. Burada m girdi sayısını ve s de çıktı sayısını göstermektedir.

$$\begin{aligned} \max \quad & \sum_{r=1}^s u_r y_{ro} / \sum_{i=1}^m v_i x_{io} \\ & \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} / \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \leq 1 \quad j = 1, 2, \dots, n \quad (1) \\ & u_r, v_j \geq 0 \end{aligned}$$

Etkinliği ölçülen karar verme biriminin ağırlıklı girdi toplamı olan $\sum_{i=1}^m v_i x_{io}$ terimi

1'e eşitlenirse CCR modeli olarak bilinen temel etkinlik modeli elde edilmiş olur.

$$\begin{aligned} \max \quad & \sum_{r=1}^s u_r y_{ro} \\ & \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \leq 0 \quad j = 1, 2, \dots, n \\ & \sum_{i=1}^m v_i x_{io} = 1 \quad (2) \\ & u_r, v_i \geq 0 \quad i = 1, 2, \dots, m; r = 1, 2, \dots, s \end{aligned}$$

Bu model ile KVB'lerinin etkinliği ölçülürken her KVB için yani n defa çözülmesi gerekmektedir. Optimal amaç fonksiyonu

ilgili KVB'nin etkinlik skorunu vermektedir. Her bir KVB için farklı u_r , v_i ağırlık kümesi seçilir. Bu sayede optimal ağırlık seti her KVB için bir düzlem tanımlar. Etkinlik skoru 1'e eşit olan her KVB etkin olarak değerlendirilir. Etkinlik skoru 1'in altında olan her birim de etkin olmayan olarak değerlendirilir.

1.2. Malmquist Toplam Faktör Verimliliği

Malmquist etkinlik ölçütü, KVB'lerinin zaman içindeki verimlilik değişimlerini ölçmeyi sağlayan VZA tabanlı bir yaklaşımdır (Liu ve Wang, 2008, s. 367). Daha teknik bir tanımla Estache ve diğerleri (2004) tarafından, iki gözlem noktası arasındaki toplam faktör verimliliğindeki (TFV) değişimi her gözlem noktasının ortak teknolojiye olan göreceli uzaklıklarının oranlanmasıyla hesaplayan bir indeks olduğu belirtilmiştir. Bu ölçüm için uzaklık fonksiyonu kullanılmaktadır.

İlk defa tüketici teorisi alanında Sten Malmquist (1953) tarafından geliştirildikten sonra Caves ve diğerleri (1982) de verimlilik ölçümüne uyarlanmıştır. Yöntem Färe vd. (1989) tarafından geliştirilerek, verimlilik değişimini etkinlik ve teknik değişim olarak ölçen iki alt bileşene ayrıştırılmıştır (O'Neill ve diğerleri, 2008, s. 163-164).

Verilen x_i girdi vektörü, u_i çıktı vektörü ve D_i girdi uzaklık fonksiyonu için, girdi-tabanlı Malmquist verimlilik endeksi ile en-

deksi oluşturan etkinlik değişimi ve teknik değişim alt bileşenleri aşağıdaki gibi tanımlanabilir:

$$M_i^{t+1}(x^{t+1}, u^{t+1}, x^t, u^t) = \left[\frac{D_i^t(x^{t+1}, u^{t+1})}{D_i^t(x^t, u^t)} \frac{D_i^{t+1}(x^t, u^t)}{D_i^{t+1}(x^{t+1}, u^{t+1})} \right]^{1/2} = EC_i^{t+1} TC_i^{t+1} \quad (3)$$

$$= \frac{D_i^{t+1}(x^t, u^t)}{D_i^t(x^t, u^t)} \quad (\text{Etkinlik değişimi}) \quad (4)$$

$$\left[\frac{D_i^t(x^{t+1}, u^{t+1})}{D_i^{t+1}(x^{t+1}, u^{t+1})} \frac{D_i^t(x^t, u^t)}{D_i^{t+1}(x^t, u^t)} \right]^{1/2} \quad (\text{Teknik değişim}) \quad (5)$$

Etkinlik değişimi (veya teknik etkinlik değişimi) (t+1) döneminin (t) dönemine göre olan teknik etkinlik değişimini ölçer. Teknik değişim, veya teknolojiye değişim, ise iki dönem arasındaki ortalama teknolojik değişimi ifade eder (Färe ve diğerleri 1994). Endeks bileşenlerindeki birden büyük olarak gerçekleşen değişimler verimlilik artışını, birden küçük olarak gerçekleşen değerler ise verimlilik azalışını ifade eder.

Teknik etkinlik, saf teknik etkinlik ve ölçek etkinliğinden oluşmakta ve bu iki endeksin çarpılmasıyla elde edilmektedir. Saf teknik etkinlik yönetsel etkinliği, ölçek etkinliği ise KVB'nin kendilerine uygun ölçekte çalışıp çalışmadığını sorgulamaktadır. Teknolojideki değişim aracılığıyla ise aynı girdiyle üretilen çıktı miktarındaki değişimin yönü araştırılmaktadır. Örneğin, teknolojik değişim endeksinin birden büyük olması (Malmquist endeksine olumlu katkıda bulunması) aynı girdi miktarıyla daha fazla çıktı üretildiği anlamına gelmektedir (Kaya ve Doğan, 2005, s. 11).

2. LİTERATÜR İNCELEMESİ

Literatürde sağlık sektöründe VZA ve Malmquist endeksi kullanılarak yapılmış çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Bunlardan bazıları aşağıda sunulmuştur.

Burgess ve Wilson (1995), 1985 ve 1988 yılları arasındaki verimlilik değişimini analiz etmek için 1545 hastaneden oluşan bir veri setinden ve Malmquist endeksinden yararlanmışlardır. Eş zamanlı olarak girdi ve çıktı odaklı modelleri kullanarak verimlilik değişimindeki etkinsizlikleri belirlemede teknolojik değişimin baskın faktör olduğunu tespit etmişlerdir.

Hollingsworth ve diğerleri (1999) tarafından yapılan literatür taramasında, incelenen sağlıkla ilgili çalışmaların sadece birkaçında parametrik yöntemlerin kullanıldığı, buna karşılık çalışmaların çoğunun parametrik olmayan (VZA) yöntemlerle yapıldığına dikkat çekilmiştir. 1997 yılına kadar olan ve sağlık sektöründe verimlilik ile etkinliği ölçmeye yönelik olarak incelenen 91 adet çalışmanın %60'ında sadece VZA kullanıldığı, çok küçük bir kısmında ise Malmquist endeksinin yer aldığı ifade edilmiştir.

Haris ve diğerleri (2000) ABD'de 1990'lı yıllarda sağlık sektöründe meydana gelen birleşmelerin hastane performansı üzerine olan etkilerini incelemiştir. 20 farklı hastanenin birleşmeden önceki ve sonraki durumları VZA ile ölçülmüştür. Analiz sonucu birleşmenin olduğu yıl 11, birleş-

meden sonraki yıl ise 12 hastanede verimlilik artışı olduğu bulunmuştur.

Butler ve Li (2005), Michigan bölgesindeki 57 adet yerel hastaneyi incelemişlerdir. 1997 yılına ait veriler kullanılarak en etkin ölçekte çalışan hastanelerin tespitinin yanı sıra ölçeğe göre artan ve azalan getiri bölgelerinde yer alan hastaneler tespit edilmeye çalışılmıştır. Analiz sonucu sadece 13 adet hastanenin ölçeğe göre artan bölgede yer aldığı görülmüştür.

Chen (2006), 1995 Tayland Ulusal Sağlık Programının etkilerini 1994-1998 dönemine ait verileri kullanarak değerlendirmiştir. Çalışma için 40 hastanenin performans değişiklikleri 4 girdi (doktor sayısı, hemşire sayısı, diğer sağlık personeli sayısı ve toplam yatak sayısı) ve 4 çıktı (taburcu olan hasta sayısı, yoğun bakımdaki hasta sayısı, yatan hasta sayısı ve ameliyat sayısı) kullanılarak, Malmquist endeksi ile ölçülmeye çalışılmıştır. Ele alınan zaman dönemi içinde teknolojiye kaynaklanan gerilemelerden dolayı hastanelerin büyük bir kısmında verimlilikte küçük bir gerileme gözlenmiştir. Fakat aynı dönemde etkinlikte ise hafif bir artış olduğu ifade edilmektedir. Ortalama verimliliğin %2.7 azaldığı, bu değişimin teknolojiye meydana gelen %4.6'lık düşüşten ve etkinlik değişimindeki %2'lik artıştan kaynaklandığı ifade edilmiştir.

İngiltere'de yapılan benzer bir çalışmada ise Ferrari (2006) 1990 Ulusal Sağlık Hizmeti reformunun etkilerini incelemiştir. Reformun hayata geçirilişinin tamamını

kapsayan bir zaman döneminde (1991/92'den 1996/97'ye) İskoçya'daki 53 hastane incelenmiştir. Malmquist endeksi kullanılarak verimlilikteki ve teknik etkinlikteki değişimler araştırılmıştır. Çalışma sonucunda reformun etkisi olarak incelenen dönem için % 2'lik (teknoloji kullanımında %3'lük bir artış olmasına rağmen, teknik etkinlikte %1'lik bir düşüş gözlenmiştir) verimlilik artışı bulunmuştur.

Hollingsworth (2008) tarafından yapılan başka bir yayın taramasında sağlık hizmeti sunumuyla ilgili olarak etkin sınır ölçümü yapan 317 adet yayın incelenmiştir. Yazar tarafından yapılan yorumda eserlerin % 48'inde VZA'nın tek başına kullanıldığını, % 19'unda ise VZA'nın yanı sıra ikincil bir regresyon analizinin kullanıldığını, Malmquist endeksinin ise sadece % 8'inde yer aldığını belirtmiştir.

Ersoy ve diğerleri (1997), 1994 yılına ait verileri kullanarak 573 adet hastaneyi karşılaştırmışlardır. Yatak sayısı, doktor ve uzman doktor sayıları ile bunların yatan hasta sayısı, taburcu olan hasta sayısı ve ameliyat sayısı çıktıları üzerindeki etkileri araştırılmıştır. İnceleme sonucu hastanelerin % 90,6'sının etkinlik skorlarının birden düşük olması dolayısıyla etkin olmadıkları bulunmuştur.

Sahin ve Ozcan (2000) tarafından Türkiye'de yapılan bir çalışmada, kamu sektörüne ait 80 adet hastane 1996 yılının verileriyle incelenmiştir. Analiz sonucu 44 adet hastanenin etkin olmadığı, 36'sının ise etkin oldukları gösterilmiştir. Etkin olmayan

hastaneler için ortalama etkinlik puanı 0,781 olarak bulunmuştur.

Aktan ve Tosun (2008) Antalya bölgesindeki 22 adet hastanenin 2001-2006 yılları arasındaki etkinlik değişimlerini Malmquist endeksi yardımıyla incelemişlerdir. Kamu ve özel hastaneleri beraber ele alan çalışmada sadece 5 hastane ele alınan bütün zaman dönemlerinde etkin olarak faaliyet göstermiştir. Etkinlikteki ortalama değişimin özel hastanelerde daha yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Temür ve Bakırcı (2008) çalışmalarında Türkiye'deki 846 devlet hastanesinin iller ve bölgeler bazında 2003, 2004, 2005 ve 2006 yılları itibarıyla performansları kıyaslanmıştır. Tüm yıllarda etkinlik değeri %100 olan 17 tane ilin olduğu, 15 ilin ise etkinliğini arttırdığı ifade edilmiştir.

Şahin (2009) tarafından yapılan çalışma, hem Türkiye'de hastaneler arası zaman içinde değişen etkinlik farklılıklarının incelenmesinde Malmquist endeksini kullanan hem de Sağlıkta Dönüşüm Projesini ele alan ilk yayındır. Çalışmada 46 SSK genel hastanesi ayakta hasta, yatan hasta ve ameliyat sayısı olarak üç çıktı ve fiili yatak sayısı, doktor sayısı, hemşire sayısı ve diğer personel sayısı olmak üzere dört girdi değişkeni kullanılarak, toplam faktör verimliliğindeki değişimler Malmquist TFV endeksi ile ölçülmüştür. Çalışmanın sonucunda 2004-2008 döneminde SSK genel hastanelerinin toplam faktör verimliliklerinde yıllık ortalama %15 kadar ilerleme olduğu

ve bu verimlilik artışında etkinlik değişiminden çok teknolojik ilerlemenin belirleyici rol oynadığı ifade edilmiştir.

3. TÜRKİYE'DE SAĞLIK SEKTÖRÜ

Ülkemizde vatandaşlar sağlık hizmetlerini kamu kuruluşlarından alabildikleri gibi serbest piyasa sistemi içerisinde kar güdüsüyle faaliyet gösteren özel sağlık kurumlarından da temin edebilirler. Türkiye'de sağlık sektörü Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, üniversiteler, diğer kamu kurumları ve özel sağlık kuruluşlarından oluşmaktadır (Temür ve Bakırcı, 2008, s. 263). 2006 yılı için Türkiye'deki yataklı tedavi kurumlarının dağılımı Tablo 1'de, hastane sayısındaki tarihsel gelişim ise Tablo 2'de verilmiştir. Tablo 1'de sağlık sektöründeki en büyük payın Sağlık Bakanlığı'na ait olduğu görülmektedir. Tablo 2'de de görülebileceği gibi, sağlık alanında yapılan yatırımların yıllar içinde artmaya devam etmesi bu sektörün ne kadar daha gelişmeye açık olduğunun bir göstergesidir.

Tablo 1: Türkiye'de Yataklı Tedavi Kurumlarının Kuruluşlara Göre Dağılımı

Kuruluşun Adı	Hastane Sayısı	Hastane Yatağı	
		Sayısı	%Dağılımı
Sağlık Bakanlığı	847	119310	62,7
Tıp Fakülteleri	57	32139	16,9
Özel	400	21284	11,2
Diğer	46	17452	9,1
Toplam	1350	190185	100

Kaynak: Sağlık Bakanlığı YTK istatistik yaylığı, 2008.

Tablo 2: Türkiye'deki Yıllara Göre Hastane Sayısı

Yıllar	Kurum Sayısı	10.000 Nüfusa Düşen Yatak Sayısı
1923	86	5,1
1930	182	7,8
1940	198	8,0
1950	301	9,0
1960	566	16,6
1970	746	20,3
1980	827	22,2
1990	899	24,0
2000	1226	25,8
2005	1198	26,7
2006	1205	27,0
2007	1318	26,4
2008	1350	26,6

Kaynak: Sağlık Bakanlığı YTK istatistik yaylığı, 2008.

Türkiye'deki sağlık sektörü özellikle son yıllarda önemli gelişmeler göstermiş olmasına rağmen, artan nüfus ve sağlık hizmetlerindeki eksikliklerden dolayı etkinsiz olarak tanımlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, sağlık harcamalarının gayrisafi yurt içi hasılaya (GSYİH) oranı Türkiye'nin oldukça düşüktür. Bütün bu olumsuzluklara rağmen, son 20 yılda sağlık alanına ayrılan toplam kaynakların arttığı gözlenmektedir. 1980 yılında 55\$ olan kişi başı sağlık harcaması 2002 yılında 194\$ ve 2004 yılında ise 321\$ olarak gerçekleşmiştir (Yeşilyurt ve Yeşilyurt, 2007, s. 3). 2001 yılında % 3,17 olan kamu kesimi sağlık harcamalarının GSYİH'ya oranı 2008 yılında % 3,91 olarak gerçekleşmiştir. Bu artış

özel sektörün bu alanda yatırım yapmasını da teşvik etmektedir.

4. UYGULAMA

Bu çalışmada 2005 yılında gerçekleşen ve SSK hastanelerini Sağlık Bakanlığı çatısı altında toplayan devrin etkilerinin incelenmesi hedeflenmiştir. Devire konu olan 148 adet hastaneden o ildeki Sağlık Bakanlığı'na bağlı mevcut devlet hastaneleriyle birleşenler ve analiz dönemi boyunca verilerinde eksiklik olanlar çıkarıldıktan sonra 64 adet hastane analiz için seçilmiştir. Analizler WinDEAP yazılımı ile yapılmıştır. Devirden öncesi olarak 2003 ve 2004 yılları, devirden sonrası için ise 2005, 2006, 2007 ve 2008 yılları ele alınarak Malmquist endeksi ile yıllar içinde etkinlik değişiminin olup olmadığı incelenmiştir.

Çalışmada girdi odaklı ölçeğe-göre-değişken getirili model kullanılmıştır. Ölçeğe-göre-sabit getiri yaklaşımı tüm işletmelerin optimal ölçekte çalıştıkları temel varsayımını içermektedir. Ölçeğe-göre-değişken getirili model sayesinde hastanelerin ölçek etkinliğinde olup olmadığı da incelenmiştir.

Hastane yöneticilerinin ve karar vericilerinin çıktılardan ziyade girdiler üzerinde daha fazla kontrol yeteneklerinin olması ve pek çok ülkede sağlık hizmetlerine olan talebin arttırılması yerine maliyet kontrolü tercih edildiği için girdi odaklı model seçilmiştir (O'Neill ve diğerleri, 2008, s. 162). Başka bir ifadeyle gözlem birimleri kar amacı gütmeyen hastaneler olduğu için,

yöntem olarak girdiyi en küçükmek amaçlanmıştır (Butler ve Li, 2005, s. 470).

Uygulamada literatürde sıklıkla kullanılan fiili yatak sayısı, uzman hekim ve pratisyen hekim sayıları girdi değişkeni olarak kullanılmıştır. Çıktı olarak ise taburcu olan hasta sayısı, toplam ameliyat sayısı, poliklinik sayısı ve yatılan gün sayısı kullanılmıştır. Verilerin tamamı Sağlık Bakanlığı'nın internet sayfasından alınmıştır.

Girdi ve çıktı değerlerine ait özet istatistiksel değerler Tablo 3 ve 4'te verilmiştir. Standart sapma (SS) değerlerinden de anlaşılacağı gibi veri setindeki hastaneler büyüklük olarak çeşitlilik göstermektedir, dolayısıyla çalışmada küçük ölçekliden büyük ölçekliye kadar her büyüklükte hastane ele alınmaktadır.

En önemli girdi unsuru olan uzman ve pratisyen hekimlere ait ortalama değerlerindeki düşük de olsa gözüken artış eğilimini sağlık alanına yapılan yatırımların bir göstergesi olarak algılayabiliriz. Çıktı değerlerinde ise özellikle ortalama ameliyat sayısındaki artış dikkat çekicidir. Ortalama poliklinik sayısında düzenli bir artış eğilimi görülürken, ortalama taburcu olan hasta sayısı ve yatılan gün sayısında artış ve azalışlar birbirini izlemektedir.

Çalışmada küçük ve büyük ölçekli hastanelerin beraber incelenmesi tüm hastanelerin yaklaşık olarak homojen olduğu varsayımını içermektedir. Bu varsayımı VZA'nın kısıtlayıcılarından birisidir.

Tablo 3: Girdilerin Betimleyici İstatistikleri

Değişkenler		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Yatak	Min.	30	30	30	30	30	30
	Mak.	1032	1026	1016	899	754	910
	Ortalama	342	351	351	343	311	324
	SS	262	271	267	243	206	227
Uzman	Min.	5	8	8	8	5	9
	Mak.	476	315	304	427	291	353
	Ortalama	71	72	70	75	76	74
	SS	77	69	59	70	64	67
Pratisyen	Min.	1	1	3	4	4	4
	Mak.	282	308	330	470	455	469
	Ortalama	37	42	47	53	55	56
	SS	62	75	78	96	99	104

yatak: fiili yatak sayısı; uzman: uzman hekim sayısı; pratisyen:pratisyen hekim sayısı

Tablo 4: Çıktıların Betimleyici İstatistikleri

Değişkenler		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taburcu	Min.	831	414	602	1198	1730	1805
	Mak.	48245	44561	43312	39189	44149	76216
	Ortalama	15197	14358	14166	14823	15392	16966
	SS	12057	11835	11357	10708	10993	14176
Ameliyat	Min.	245	0	534	554	538	902
	Mak.	29772	24193	25047	63581	79038	70230
	Ortalama	6721	6049	7209	9621	11999	13280
	SS	6825	6262	6643	10498	13343	14097
Poliklinik	Min.	69089	59707	47135	73931	78036	122103
	Mak.	1716611	1846946	1527899	2033574	1861945	1744890
	Ortalama	492094	463030	475375	551282	585396	587011
	SS	377402	357196	347977	407617	388396	398495
Gün	Min.	3307	1190	2415	5127	5567	4890
	Mak.	295098	341099	303183	263987	237515	282850
	Ortalama	87680	90859	81199	85055	83279	82549
	SS	75702	81659	74387	69924	65497	67626

taburcu: taburcu olan hasta sayısı; ameliyat: toplam ameliyat sayısı; poliklinik: poliklinik sayısı; gün: yatılan gün sayısı

5. ANALİZ

Çalışmada öncelikle teknik etkinlik sonuçları değerlendirilmiştir. İncelenen 64 hastaneden 2003 yılında sadece 12 (%18,75) tanesinin etkin olduğu dikkat çekmektedir. Bu değer takip eden yıllarda sırasıyla 12, 13, 21, 25 ve 17 olarak gerçekleşmektedir. İncelenen zaman dönemi için devirden sonraki ilk iki yılda etkin olan hastane sayısının hızla artmış olması dikkat çekicidir. Bu hızlı artış, ilk bakışta sağlıkta dönüşüm projesinin olumlu bir etkisi olarak ele alınabilir. Sadece 2 hastane incelenen altı yıllık dönem boyunca teknik etkin olarak faaliyet göstermiştir.

Ölçek etkinliğini tüm girdilerin ortak etkisinin çıktı üzerindeki bileşik etkinliği olarak tanımlayabiliriz. Ölçek etkinliği ölçek büyümesi sonucu organizasyonda birim başına ortalama maliyetlerdeki artışı (ya da azalışı) saptamak için kullanılan bir performans değerlendirme ölçütüdür (Kılıçkaplan ve Karpata, 2004, s. 2).

Ölçekten kaynaklanan bir etkinsizlik olup olmadığının tespiti için her iki ölçeğe göre (ölçeğe-göre-sabit-getiri ve ölçeğe-gö-

re-değişken-getiri) hesaplanan etkinlik skorları birbirine oranlanmaktadır (Stavarek, 2004, s. 17):

$$OE_j = \frac{\Theta_{j,ÖSG}}{\Theta_{j,ÖDG}} \quad (6)$$

Yukarıdaki oranla, j. KVB için görel ölçek etkinliği ölçülmektedir. Burada $\Theta_{j,ÖSG}$ KVB'nin ölçeğe göre sabit etkinlik değerini, $\Theta_{j,ÖDG}$ ise aynı KVB'nin ölçeğe göre değişken etkinliğini göstermektedir. $OE_j = 1$ ise KVB kendisi için en uygun ölçekte çalışmaktadır. Hastanelerin ölçek etkinlikleri incelendiğinde 2003 yılında 14 (%21,8) adet hastanenin en iyi ölçekte yer aldığı, bu sayının diğer yıllarda 12, 15, 21, 28 ve 21 olarak değiştiği görülmektedir. Sağlıktaki dönüşümü takip eden yıllarda etkin olarak faaliyet gösteren hastane sayısının artış gösterdiği görülmektedir.

Tablo 5'te Malmquist endeksinin değişimi görülmektedir. İlk dikkat çekici nokta, verimliliğinde artış gösteren hastane sayısının özellikle ilk iki yılda artış göstermesidir. Bu verimlilik artışı Malmquist endeks

Tablo 5: Hastane Etkinlik Değişimi

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2005-2008
Malmquist Endeksi	0,925	0,953	1,102	1,112	1,0	1,278
En büyük artış	2,885	4,163	2,775	3,56	1,476	4,034
En büyük gerileme	0,259	0,305	0,464	0,753	0,676	0,677
Verimliliği artan hastane sayısı	11	30	40	46	28	49
Verimliliği değişmeyen hastane sayısı	0	0	0	1	0	0
Verimliliği azalan hastane sayısı	53	34	24	17	36	15

Malmquist endeks değerleri geometrik ortalamayı yansıtmaktadır.

değerindeki yükselişten de takip edilebilmektedir. 2005 yılından itibaren etkinliğini arttıran hastane sayısı hızla artmaktadır.

İlk iki dönemde etkinlikteki gerileme azalırken, sağlıkta dönüşüm döneminde sonra azalış yerini etkinlik artışına bırakmıştır. 2003-2004 döneminde %7,5'lik bir verimlilik gerilemesi yaşanırken, 2004-2005 döneminde gerileme %4,7'ye düşmüş, 2005-2006 ve 2006-2007 dönemlerinde ise sırasıyla %10,2'lik ve %11,2'lik verimlilik artışları yaşanmıştır. 2007-2008 döneminde ise herhangi bir değişiklik yaşanmamıştır.

2003-2004 döneminde bir önceki yıla göre performans artışı gösteren hastane sayısı 11 iken takip eden dönemlerde bu sayı önce 30'a, devirden sonra ise sırasıyla 40'a ve 46'ya yükselmiş, 2007-2008 döneminde ise 28'e düşmüştür. Bu genel bir bakış açısıyla hastane devrinden kaynaklanan bir verimlilik artışı olarak yorumlanabilir.

Tablo 5'in en sağ sütununda yer alan 2005-2008 dönemi dikkate alındığında ise Malmquist endeksinin 2008 yılında SSK

hastanelerinin devrinin yapıldığı 2005 yılına göre %27,8'lik bir artış gösterdiği görülmektedir. Ardışık dönemlerdeki etkinlik dalgalanmaları sonucu 2008 yılında 2005 yılına göre 49 adet hastanede etkinlik artışı gözlenmiştir. Hastane devrini ele alan bu dört yıllık zaman dönemde devirden kaynaklanan bir verimlilik artışı gözlenmektedir. Yöneticiler açısından sektörel bakış açısı yerine bireysel hastane düzeyinde yapılacak analizlerle, en iyi ve en kötü değerler belirlenmeli, yönetsel ve organizasyonel özellikler ışığında verimsizlik kaynaklarının aydınlatılması gerekmektedir.

Tablo 6'da, Malmquist endeksi ve bileşenleri yer almaktadır. Endeks öncelikle teknik etkinlik değişimi ve teknik (teknolojik) değişim bileşenlerine ayrılmıştır. Teknik etkinlik değişimi ise daha sonra saf teknik etkinlik değişimi ve ölçek etkinliği değişimi alt bileşenlerine ayrılmıştır.

Malmquist endeksinin ana bileşenleri incelendiğinde teknik etkinlik değişimi 2004 yılında 2003 yılına göre gerileme (%11,5) göstermesine rağmen, 2005 yılında 2004 yılına göre %10,3, 2006 yılında 2005 yılına

Tablo 6: Etkinlik Değişiminin Unsurları

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2005-2008
Malmquist Endeksi	0,925	0,953	1,102	1,112	1,0	1,278
Teknik etkinlik değişim	0,885	1,103	1,077	1,136	0,931	1,139
Teknolojik değişime	1,045	0,864	1,023	0,979	1,074	1,122
Saf teknik etkinlik değişimi	0,955	1,046	1,054	1,066	0,955	1,073
Ölçek etkinliği değişimi	0,927	1,055	1,022	1,066	0,975	1,062

göre %7,7 ve 2007 yılında ise 2006 yılına göre %13,6'lık bir artış gösterdiği görülmektedir. 2007-2008 döneminde ise %6,9'luk bir gerileme görülmektedir. İlk bakışta devirden hemen sonrası için olumlu bir sonuç olarak yorumlanabilecek bu durumun 2007-2008 yılında düşüşe dönüşmesi, takip eden yıllara ait yeni verilerin açıklanmasıyla daha yakından izlemeyi gerektirmektedir.

Teknolojik değişim göstergesi ise 2004-2005 ve 2006-2007 dönemlerinde azalmakta fakat diğer dönemlerde az da olsa bir artış göstermektedir. Bu artışlar %4,5, %2,3 ve %7,4 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla hastanelerin teknolojiden yararlanmalarında küçük bir artış olduğu, fakat bu değer devirden sonra artış azalış şeklinde dalgalanmalar gösterdiği izlenebilmektedir.

Etkinlik değişiminin alt bileşenleri incelendiğinde devir öncesi dönem olan 2003-2004 yıllarında hem saf teknik etkinliğinde hem de ölçek etkinliğinde bir gerilemenin olduğu fakat 2004-2005 döneminde ise artış meydana geldiği görülmektedir. Hastanelerin devrini takip eden ilk iki dönemde saf teknik etkinlik %5,4 ve %6,6, ölçek etkinliği ise %2,2 ve %6,6 değerinde artış göstermiştir. Ele alınan son dönem olan 2007-2008 yıllarında ise her iki değerde sırasıyla %4,5 ve %2,5 oranında gerileme görülmektedir. Çalışmada ele alınan gözlem dönemleri için devirden sonraki ilk iki yılda hastanelerin ölçek etkinliklerinde de bir artış eğiliminin başladığı tespit edilmiştir.

Tablo 6'nın en sağ sütununda yer alan ve SSK hastanelerinin devir dönemini içeren 2005 yılı ile 2008 yılı arasındaki etkinlik değişimi gösteren veriler incelendiğinde dört yıllık analiz dönemi içinde %27,8'lik bir verimlilik artışı gözlenmektedir. Teknoloji değişimindeki görece düşük artışa (%12,2) rağmen teknik etkinlikte meydana gelen %13,9'luk artış, verimlilik artışının en önemli sebebidir.

Aslında maliyet arttırıcı bir unsur olan teknolojik değişimlerin verimlilikteki değişimlerin ana kaynağı olduğu Maniadakis ve Thanassoulis (2000) tarafından değinilmiştir. Bu yaklaşıma göre hastaneler için verimlilik arttırmanın en kolay yolunun mevcut teknolojiyi daha etkin kullanmak yerine yeni teknolojiye yatırım yapmak olduğu belirtilmiştir. Aynı çalışmada sağlık sektörü için verimlilikte teknik değişimin teknik etkinlik değişimine göre daha baskın olması yorumu bu çalışma için kısmi olarak geçerlidir.

6. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Bu çalışmanın amacı hastane etkinlikleri hakkında bir gösterge oluşturmak ve gelirlerin çıktıya dönüşüm sürecindeki etkinliklerini ortaya çıkarmaktır. Özellikle etkin olmayan hastaneler teknik etkinlikleri 1 olan hastanelerle kendilerini kıyaslayarak etkinliklerini arttırmayı amaçlayabilirler. Çalışmanın sürekliliği için yıllık olarak hastanelerin etkinliklerinin ölçülmesi ve etkin olmayanlar için geliştirme planlarının hazırlanması önerilmektedir.

Çalışmada 2005 yılında Sağlık Bakanlığı'na devredilen 148 adet yataklı tedavi kurumundan 64 adedi incelenerek devir sonucu etkinlik değişiminin olup olmadığı aydınlatılmaya çalışılmıştır. Devirden sonraki etkileri görebilmek için 2005-2006, 2006-2007 ve 2007-2008 dönemlerine ait Malmquist endeksleri hesaplanmıştır.

Etkin olarak faaliyet gösteren hastane sayısının 2005 yılından itibaren artış gösterdiği görülmektedir. Devirden sonrasını ifade eden 2005-2006 ve 2006-2007 dönemlerine ait Malmquist endeksindeki değişimler sırasıyla %10,2 ve %11,2'dir. 2007-2008 döneminde ise herhangi bir etkinlik değişimi görülmemiştir. Bunun anlamı, devirden sonraki ilk iki yılda devredilen hastanelerde ortalama %10'luk bir verimlilik artışı gözlenmiştir. Bu artışın büyük bir kısmı etkinlik değişiminden kaynaklanmaktadır. Çalışmada kullanılan değişkenler ışığında, sağlıkta dönüşüm projesinin ilk iki yıl için olumlu bir katkı sağladığı tespit edilmiştir. 2007-2008 döneminde ise hastaneler mevcut etkinliklerini korumuşlardır.

2005-2008 yılları arası olarak ele alınan devir dönemi incelenirse, bu iki yıl arasında Sağlık Bakanlığı'na devri söz konusu

olan hastanelerde ortalama %27,8'lik bir verimlilik artışı gözlenmektedir. Bu artış teknik etkinlikteki (%13,9) ve teknolojiadaki (%12,2) gelişmelerden kaynaklanmaktadır.

Bu göstergeler tek başına devrin sağlık sektörü için olumlu bir göstergesi de olsa, Sağlık Bakanlığı tarafından açıklanacak yeni verilerle veya farklı değişkenlerle çalışma güncellenerek sonuçların dikkatli bir biçimde analiz edilmesi gerekmektedir.

SSK hastanelerinin devrini incelemek amacıyla Şahin (2009) tarafından yapılan ve bu konuyu ele alan ilk çalışmada, devirden sonrası için ortalama %15 düzeyinde bir verimlilik artışının gerçekleştiği belirtilmiştir. Her ne kadar iki çalışmanın ele aldığı KVB'leri ve değişkenler farklı olsa da, SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devrinin hastane verimliliği açısından olumlu bir süreç olduğu ifade edilebilir.

Sonuçlarda görülen etkinlik değişimlerinin sadece çıktı ve girdi sayısındaki değişimlerden kaynaklanmadığı, belkide politik etkilerden veya hastanelerin altyapı yetersizliklerinden de kaynaklanabileceği unutulmamalıdır. Bu sebeplerin daha iyi bir şekilde aydınlatılmalarıyla topluma daha iyi bir sağlık hizmeti verilebilir. 

KAYNAKÇA

- Akal, Z. (2005). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri*. 6. Baskı. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 473
- Aktan, H.E. ve Tosun, Ö. (2008). Using DEA and Malmquist Index to Compare Hospital Productivity *Changes in Antalya. Selected Proceedings of the First International Congress on Social Sciences*. İzmir, Turkey, 169-182
- Bouyssou, D. (1999). Using DEA as a Tool for MCDM: Some Remarks. *The Journal of Operational Research Society*. 50, 974 – 978
- Burgress, J.F. ve Wilson, P.W. (1995). Decomposing Hospital Productivity Changes, 1985-1988: A Nonparametric Malmquist Approach. *Journal of Productivity Analysis*. 6, 343-363
- Butler, T.W. ve Li, L. (2005). The Utility of Return to Scale in DEA Programming: An Analysis of Michigan Rural Hospitals. *European Journal of Operational Research*. 161, 469-477
- Caves, D., Christensen, L.R. ve Diewart, W.E. (1982). The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output, and Productivity. *Econometrica*. 50, 1393–1414
- Chen, S.N. (2006). Productivity Changes in Taiwanese Hospitals and the National Health Insurance. *The Service Industries Journal*. 26(4), 459-477
- Dyson, R.G., Thanassoulis, E. ve Boussofiene, A. (1990). Data Envelopment Analysis / Hendry, L.C. ve Eglese R. (der.) *Operational Research Tutorial Papers* içinde, The Operational Research Society, UK
- Ersoy, K., Kavuncubaşı, Ş., Özcan, Y.A. ve Haris, J.M. (1997). Technical Efficiencies of Turkish Hospitals: DEA. Approach, *Journal of Medical Systems*. 21, 67-74
- Estache, A., Fe, B.T. ve Trujillo, L. (2004). Sources of Efficiency Gains in Port Reform: A DEA Decomposition of a Malmquist TFP Index for Mexico. *Utilities Policy*. 12, 221–230
- Fare, R., Grosskopf, S., Lindgren, B. ve Roos P. (1989). Productivity Developments in Swedish Hospitals: A Malmquist Output Index Approach. *Discussion Paper* no. 89-3. Southern Illinois University, Illinois, USA

- Fare, R., Grosskopf, S., Norris, M. ve Zhang, Z. (1994). Productivity Growth, Technical Progress, and Efficiency Change in Industrialized Countries. *The American Economic Review*. 84(1), 66-83
- Ferrari, A. (2006). Market Oriented Reforms of Health Services: a Non-parametric Analysis. *The Service Industries Journal*. 26(1), 1-13
- Haris, J.M., Özgen, H. ve Özcan, Y.A. (2000). Do Mergers Enhance the Performance of Hospital Efficiency? *Journal of Operational Research Society*. 51, 801-811
- Hollingsworth, B., Dawson, P.J. ve Maniadakis, N. (1999). Efficiency Measurement of Health Care: A Review of Non-parametric Methods and Applications. *Health Care Management Science*. 2(3), 161-172
- Hollingsworth, B. (2008). The Measurement of Efficiency and Productivity of Health Care Delivery. *Healthcare Economics*. 17, 1107-1128
- Kaya, Y.T. ve Doğan, E. (2005). Dezenflasyon Sürecinde Türk Bankacılık Sektöründe Etkinliğin Gelişimi. *BDDK ARD Çalışma Raporları*. 2005/10, 1-16
- Kılıçkaplan, S. ve Karpat, G. (2004). Türkiye Hayat Sigortası Sektöründe Etkinliğin İncelenmesi. *D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*. 19(1), 1-14
- Kirigia, J.M., Emrouznejad, A. ve Sambo, L.G. (2002). Measurement of Technical Efficiency of Public Hospitals in Kenya: Using Data Envelopment Analysis. *Journal of Medical Systems*. 26(1), 39-45
- Korhonen, P.J. (1997). Searching the Efficient Frontier in data Envelopment Analysis. *IIASA Working Paper IR-97-79*. IIA-SA, Laxenburg, Austria
- Liu, F.F. ve Wang, P.H. (2008). DEA Malmquist Productivity Measure: Taiwanese Semiconductor Companies. *International Journal of Production Economics*. 112, 367-379
- Malmquist, S. (1953). Index Numbers and Indifference Surfaces. *Trabajos de Estadística*. 4, 209-242
- Maniadakis, N. ve Thanassoulis, E. (2000). Assessing Productivity Changes in UK Hospitals Reflecting Technology and Input Prices. *Applied Economics*. 32, 1575-1589
- O'Neill, L., Rauner, M., Heidenberger, K. ve Kraus, M. (2008). A Cross-National Comparison and Taxonomy of DEA-based Hospital Efficiency Studies. *Socio-Economic Planning Sciences*. 42(3), 158-189
- Sowlati, T. ve Paradi, J.C. (2004). Establishing the Practical Frontier in Data Envelopment Analysis. *Omega*. 32, 261-272
- Sahin, I. ve Ozcan, Y.A. (2000). Public Sector Hospital Efficiency for Provincial Markets in Turkey. *Journal of Medical Systems*. 24, 307-320
- Şahin, İ. (2009). Sağlık Bakanlığı'na Devredilen SSK Hastanelerinin Teknik Etkinliği ve Toplam Faktör Verimliliği Analizi.

İktisat İşletme ve Finans. 24(283), 9-40

Stavarek, D. (2004). Banking Efficiency in Visegrad Countries Before Joining the European Union. *European Review of Economics and Finance.* 3(3)

Temür, Y. ve Bakırcı, F. (2008). Türkiye'de Sağlık Kurumlarının Performans Analizi: Bir VZA Uygulaması. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.* 10(3), 261-281

Yeşilyurt, M.E. ve Yeşilyurt, F. (2007). Efficiency Analysis of General Hospitals in Turkey and Welfare Losses Due to Congestion and Slacks. *Ege University Working Papers in Economics.* No: 07 / 05, İzmir, Turkey

Yolalan, O.R. (1993). *İşletmeler Arası Görelilik Etkinlik Ölçümü.* Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları

ÖZET

İnsan - Din - Devlet ve Laiklik

İnsan neslinin gelişen ve değişen dünyada varlığını sürdürebilmesi için gittikçe zorlaşan yaşam şartlarında bilmek, anlamak, düşünmek ve uygulamak gibi özgür irade ile gerçekleşebilecek nitelikleri kazanabilmesi için araştırma yapmak gereklidir. Ancak insan ömrünün kısalığı insanın kendisini geliştirmesi ve doğru yönde ilerleyebilmesi ve aklını kullanmayı öğrenmesine el vermemektedir.

Herşey insan için vardır kuramından hareketle insan özgürlüğünün her alanda ne denli gerekli olduğu belirtmektedir. Özgürlük toplumsal olmadıkça özgürlük saygı sevgi, kardeşlik ve tolerans duyguları ile yoğrulmuş olarak uygulanmadıkça insanların mutlu ve eşitlik içinde birbirlerine saygılı olarak yaşamaları mümkün değildir.

Bu çalışma ile insanı, din olgusunu, insanın devlet içinde yaşamak zorunda olması gerektiğinden Devleti ve ideal özgürlük için en mükemmel olduğu tartışmasız olan ve ne olduğu nasıl algılanması gerektiği hususunda toplumsal zafiyet bulunan laiklik konusunu, bir araya getirerek inceledik. Bu inceleme hukuk biliminin gelişmesi ve topluma yararlı sonuç doğurması için özgür aydınların varlığının gerekli olduğunu ve şimdiye kadar gelmiş geçmiş birçok filozof ve sosyolog ve bilim adamının uğraş konuları olmuş ve hiçbir fikir birliğine varılmamış (insan din devlet ve laiklik) girdabındaki kayıgın kurtarılmasına çalışmaktan ibaret olacaktır.

Anahtar Kelimeler: *İnsan, Din, Devlet, Laiklik, Eğitim, Ahlak, Toplum, Hukuk ve Din, İslam, Özgürlük, Özgür Düşünce, Hukuk Devleti, Anayasalar, İnsanlık*

ABSTRACT

Man-Religion-State and Laicism

There is no need to argue about the requirement to conduct research in order for mankind to acquire such qualities like knowing, understanding, thinking and implementing, which would possibly be attained by free will under conditions of life getting ever more difficult for sustenance in a developing as well as changing world. Yet the shortness of human life does not allow for developing itself, advancing on a rightful track and learning how to use its intellect.

Stepping ahead from the principle of "Everything is in existence for mankind", it is worthwhile pointing out to the extent of requirement of human freedom in every field. Unless freedom is social, and unless freedom is applied in conglomeration with the feelings of respect, affection, brotherhood and tolerance, it is not possible for men to live as happy and equal individuals, mutually respecting one another.

Under this study we attempted to bring together man, the phenomenon of religion, and man compelled to live within the confines of a state, the state as well as the issue of laicism, beyond dispute the most excellent approach for ideal freedom, yet maimed with a social incapacitation as to how the same should be conceived, and arrive at a conclusion there from. This study would consist of attempting to rescue the vessel in the whirlpool of (man, religion, state and laicism) which require free-thinking intellectuals for development of the doctrine of jurisprudence and lead to outcomes favourable for the public, pondered about several philosophers, sociologists and scientists from the past to the present day, yet no consensus ever reached upon.

Keywords: *Man, Religion, State, Laicism, Education, Moral, Society, Law and Religion, Muslim, Freedom, Freedom of Thought, Govern By Law, Contitution, Humanity*

İnsan - Din - Devlet ve Laiklik



Prof. Dr. Berin Ergin



İRİŞ

İnsan, din, Devlet ve laiklik konularını irdeleyebilmek için özgür insan olmak gerekir. Özgür insan düşünme ve düşüncede özgür insandır. Özgür insanın fiilleri de özgür olmalıdır. Ancak fiillerin özgürlüğü toplum kuralları ile çatışmamak durumundadır. Çünkü fiil özgürlüğü sınırsız değildir. Sınırsız fiil özgürlüğü anarşi yaratır. Anarşi toplumların sonu demektir. Özgürlükler insanların birbirlerine saygı, sevgi, kardeşlik ve tolerans duyguları içinde olmayı mümkün kılacak nitelikte olmadığı zaman özgürlük olmaktan çıkar. Ancak düşünce özgürlüğünün insanı insan

yapan en önemli özgürlük olduğu bir gerçektir. Toplum katmanında özgürlüğün toplum yönetim kurallarına uygun olması düşüncenin özgürlüğünü sınırlamaz. İnsan, düşüncesindeki özgürlük derecesinde yaratıcıdır. Bu yaratıcılığı ile toplumlar çağdaşlığa, uygarlığa taşınır. Yaratıcı düşünceye sahip olmayan insanlardan oluşan toplumların sona yaklaştıklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Yaratıcılık ilerlemenin daha iyiye daha mükemmele ulaşmanın anahtarıdır. Bunu da ancak özgür düşünceli insanlar yapabilir. Bugünkü toplumlarda düşünce özgür müdür diye sormak gerekirse veya, insan özgür müdür veya insan düşüncesini özgürce yapılandırabilmekte midir diye sorsak ne gibi yanıtlar verebiliriz? Bu ve bunun gibi bir çok sorun toplumda yanıt bulamamış ve üzerinde çalışmaların sürdü-

ğü bir alandır. Özgürlük konusu çözülemez niteliğini halen sürdürmekte olup bunun farkındalığında olmak bile özgür düşünmektir diyebiliriz.

Bu çalışma hukuk biliminin gelişmesi ve topluma yararlı sonuç doğurması için özgür aydınların varlığının gerekli olduğunu ve şimdiye kadar gelmiş geçmiş bir çok filozof ve sosyolog ve bilim adamının uğraş konuları olmuş ve hiçbir fikir birliğine varılmamış (insan, din, devlet ve laiklik) girdabındaki kayığın kurtarılmasına çalışmaktan ibaret olacaktır.

I- GENEL AÇIKLAMA

Din ve Devlet ve Laiklik üçlemesi insan ile ilgili olarak sosyal nitelikteki oluşumları açıklayan ve insan düşüncesi ile var olmaya başlamış ve asırlardır incelenmesi ve açıklanması sona ermemiş kavramlar olarak, tüm toplumları ilgilendiren *en tehlikeli, en nazik, en acımasız, en güzel, en iyi, en ağır konulardır.*

Bu konuları incelemek ve birbiri içinde açıklamaya çalışmak ve sonra da her inanıştaki insanlara ters gelmeyecek şekilde açıklayabilmek ve ortak noktalar bulabilmek, pek olası değilse de aydınlanmış insan perspektifinden olaya bakıldığında asgari müştereklerin bulunduğunu veya bulunabileceğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

Bu çalışmadaki amaç; toplum sosyolojisi ve insan doğası ile doğrudan ilişkili ve gelişen toplum yapısı ve felsefesi ve gereksinimleri nedeniyle, sürekli gelişim içinde

olan insan - toplum ve sosyal ilişkilerin, devlet-din-insan üçgeninde devlet yönetiminin insana ve topluma ve uluslararası ilişkilerde diğer uluslar ve bireyler ile iletişimde, dostluk, kardeşlik ve sevgide en iyisinin ne olduğu veya olacağı açısından değerlendirme yapıldığında karşımıza çıkan LAİKLİĞİN bu üçgenin ortasına oturtulmasının kaçınılmaz olduğunu açıklamaktır.

Keza, bu çalışmamız Teolojik açıdan da bir değerlendirme olmadığı için dini kavramları da incelemeyeceğiz ve dinlerin önerdiği hususlardan bahsetmeyeceğiz. Ancak din sosyolojisi açısından meseleyi inceleyerek, dinin nasıl yaşandığı ve toplumsal yönetsel etkinliklerinin insan üzerindeki etkilerine değineceğiz.

Bazı kuramları açıklamak ve toplumların neden değişim içinde olmak durumunda kaldığını belirtmek için değişimin amacından bahsetmek gerekir. Öncelikle vurgulayalım ki, çağdaş nitelikleri olduğunu varsaydığımız ve iyiliklerin güzelliklerin ve toplumsal zenginliklerin olduğu, insanların mutlu olabildiği özgürlük, eşitlik ve kardeşlik duygularının yerleşmiş olduğu bir toplumu hayal etmemiz, insan bilincinde böyle bir yaşam isteğinin var olduğunu göstermektedir. İnsanlar iyilikler, güzellikler, sağlık ve varlık içinde kimseye muhtaç olmadan ve saygılı bir toplumda yaşamayı istemektedir. Bunun için uğraş vermektedir. İnsanlar güzelliklerle, insanda var olması gereken asil duygularla bezenmiş insanların oluşturduğu bir toplumda yaşama özlemi

içindedir. Dünyadaki tüm felsefenin teori-lerin, çalışmaların, savaşların, mücadelenin amacı nasıl açıklanmaktadır, mutluluğun gerçekleştirilmesi olarak değil mi? Gelecek nesillere bu dünyada var olmanın amacının, onurlu haysiyetli mutluluk içinde ve saygın bir toplum içinde şiddet ve terörden uzak bir ülkede yaşamayı sağlamak için ümidimiz kırılmadan çalışmakta değil miyiz? Yoksa bunları sadece hayal mi ediyoruz? Bunların olacağına inandırılarak kullanılıyor muyuz?

İşte bu dünyada var olan insanın, insan olmaktan kaynaklanan hak ve yükümlülükleri ve yaşam sevinci ve mutluluğu yaşaması için istekleri ve amaçları doğrultusunda olmak üzere insanın varolduğundan beri çalışmalar devam etmiş ve devam edecektir. Bu çalışmalar ortak bir amaç için yapılarak toplumun çeşitli kesimlerinde derece derece aşama kaydetmiştir. Bu gelişme sonucu elde edilen değerler modern toplumu meydana getirmiştir. Modern, uygar toplumun meydana gelmesinde bir düzen gereklidir, toplumun kaos içinde olmaması ve sevk ve idaresi için etkin kuralların olması asıldır.

Ancak en önemli şart, bu kurallara toplumun etkin bir çoğunluğunun uyması ile kuralların uygulanmasının mümkün olabil- diğidir. Çoğunluk kurallara uymaktan imti- na ettiği takdirde kendi yararlarına uygun ve fakat geçerliliği olmayan kurallar baskı- cı bir rejimin uygulaması olarak belirecek- tir. Baskıcı ve terör konusunda yaşananlar- dan ve sonuçlarından bıkmış olması

nedeniyle Toplum huzursuzluk ve anarşiye tahammül edemeyecektir.

Değişim, toplumun sosyal yapısında ve ilişkilerinde ve kurallarında, kültüründe de-ğişimdir.¹ Dinin toplumun beklentilerine ve kültürüne yaşam biçimine ve yönetsel iş- lemde yer alıp almamasına göre farklı algı- lamalara sahne olmuş sosyal bir olgu olarak gerçekte tüm toplumsal düşünceyi etkiledi-ği yadsınamaz.

II- TANIMLAR ve KAVRAMLAR

Konunun açıklanabilmesi için tanımlar- dan hareket etmek gereği ile İnsan, Din ve Laiklik tanımlarını yaparak toplumun şekil- lenmesindeki bu sosyolojik olguları tartış- mak yararlı olacaktır. Din ve laik-laiklik kavramları ve insan devlet ilişkisi nasıl har- manlanır ne demektir ve tanımlar nasıl ve- rilebilir? Bu konuyu, felsefenin ve felsefe- cilerin ve sosyologların, felsefi boyutta ko- nuya yaklaşanların açıklamalarından yarar- lanarak inceledik. Bilindiği gibi, felsefe an- tik çağdan günümüze başta doğa olmak üzere, insan, ahlak, toplum, dil, din, devlet, hukuk, bilim, sanat ve benzeri konularda geleneksel ve evrensel açıklamalar getirme yolundaki düşünce çabasıdır. Bu düşünce etkinliğinde olumlu ve olumsuz fikirlerin çarpıştığı birbirini nakzettiği bir yapılanma- da sonuç olarak felsefenin konulara tam ve açık yanıt veremeyen, yanıt verme girişi-

¹ Işıktaş Yasemin: *Türk Hukuk Devriminin Felsefesi* , Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, İlke 2006 Özel sayı s.117-131

minde de diğer birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olan sürekli ve sonsuz bant gibi bitmeyen bir düşünme çabasıdır² diyebiliriz. İşte bu bağlamda insanı, dini, devleti ve laikliği harmanlayarak bugün ne anlamamız gerektiğine dair bir fikir üretmeye çalışacağız.

1) İNSAN³

Kutsal varlık olduğu her vesile ile söylenen İNSAN kimdir? Kimliği nedir? Yüzyıllar boyunca değerli varlık insan için en iyi si aranmış, toplum düzeninin, insanın refah seviyesini yükseltmek mutlu olmasını sağlamak için arayış içinde olduğu gerçeği bağlamında acaba sonuca ve amaca ulaşmış mıdır?

Felsefi boyutta konuya baktığımızda ve dinler tarihi açısından incelendiğinde insan kavramı açısından amaçlanan özgür düşünceli iyi nitelikli insan yetiştirmek olduğu üzerinde durulmaktadır. Bilimsel bilgi ile uğraşan insan amaçlanmıştır. İnsan nedir diye sorarken, insanın canlı yapının en yetkin biçimi olduğunu ve insanın ancak bilgilenmek ile hayvanlık aşamasının üstüne yükseleceğini, bilgilenmek için özgür olunması ve bilgi edinmeye engel olmaması için dogmalardan arınmış olmak gerektiği açıktır.

İnsanı tanımak ve insan hakkında bilgi edinmek için dinleri, toplumu, medeniyeti, çağdaşlığı, insan haklarını, sanatı, ekonomiyi, teknolojiyi irdelemek gerekir.

İnsanın ilk çağlardan itibaren gelişmesini veya ortaya çıkışı hakkındaki tarihsel sü-

reç ve insanların eşit olmadığı, köleliğin hakim olduğu ekonomik kültürel farklılıklar bulunduğu dönemler üzerinde durmayacağız. Ayrıca insanın bilgi evrimi açısından gelişmesini de incelemeyeceğiz. Ancak din bağlamında, dini otoritelerin baskıcı ve dogmatik tutum ile insanı tek renkli düşünceye saptıran ve gelişmesini engelleyen unsurlara yer vererek İNSANın kim ve ne olduğunu açıklamaya çalışacağız.

Kim bu insan? Ortaçağa kadar ve ortaçağda da insanın kim olduğu önem arz etmiyordu, çünkü insanın kim olduğu ve yeri Tanrı katından zaten belirlenmişti. Ancak Rönesans ile dinsel yaşantıya özgürlük getirilip ve tanrısal inancın vahiy ile değil, bunun aklın bir ürünü olduğu tartışılmaya ve dini inançların aklın ürünü olarak tarih boyunca ortaya çıkmış olduğu, dinin akıl ile üretildiği tartışmaları gelişmiştir. Tanrının varlığı ve ona saygılı davranılması gerektiği, böyle düşünmenin insanı erdemli yapacağı, ileri sürülen görüşler arasındadır. Böylece insan ve din arasındaki ilişki açıklanmaya başlanmıştır.⁴

2 Yakuboğlu Kenan: *Sosyal Bilim Düşüncesi Bağlamında Felsefe Nedir:Ne Değildir?* Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, 2006 sayı 7 s. 29 vd.

3 Şeraiti Ali Dr.: *Dinler Tarihi*, İstanbul 2001(çeviri)s.253 vd.

4 Gökalp Ziya: *Ziya Gökalp Diyor ki- İst.1950s,3 vd;* Serter Nur: *Giydirilmiş İnsan Kimliği*, İst. 1996, s.183 vd.133 vd.; Gökberk Macit: *Aydınlanma Felsefesi Devrimler ve Atatürk, Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk*, İstanbul 1986 ,Eczacıbaşı Yayını, s. 286 vd.

İnsanın çeşitli vasıflarından hareket ederek⁵ insan algılanmak istenmiş ve tanımı yapılmaya çalışılmıştır. İnsanı vasıfları veya benzetmeler ile tanımlamak yanlış ve sübjektif olur. Ancak tüm tanımlar nitelikleri gözetilerek yapılan tanımlar ve yakıştırmalardır.

Aydınlanma ile özellikle insan gerçeğinin akıl ve deneyle bulunması ve konuların akıl ile çözümünde insanın temel alınması gerektiği ortaya atılmıştır. **İnsanın iyi-kötü, yaratıcı, sevecen, uzlaşmacı, yıkıcı, zalim, bencil, doyumsuz, olma gibi birçok nitelikleri bulunmaktadır.**

İnsan hem manevi ve sosyal nitelikleri ile bir takım farklı duygulara sahiptir. İnsan yeryüzündeki canlılardan bir cins olarak diğerlerinden çok önemli bir farkı vardır. İnsan akıl sahibidir. Düşünür, hayal kurar, muhakeme eder, analiz ve sentez yapar, öğrenme kabiliyeti vardır. İnsan aklını çalıştırarak çeşitli yaratıcılıklarda bulunabilmektedir. İnsan akıllı çok güçlüdür. İnsan düşünür ve yeniliklere yaratıcılığa doğru sürekli ilerler. İnsan canlı bir varlık olarak ilk temel gereksinimleri için bireysel faaliyet gösterirken, toplum içinde şekillendiğinde dini, ahlaki, hukuki siyasi ideallere sahip olmuştur. Tabii ki bu idealler diğer canlılarda olmadığı için insanın çok daha değerli bir varlık olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca insanlar arasında da düşünen ve beyni ile çalışanlar ile çalışmayanlar arasında algılama, uygulama ve yaşama biçimi açısından da farklılıklar bulunmaktadır.

İnsanları akıllı ve akılsız insan olarak tanımlayabilir miyiz?⁶ Bu sıfatları nasıl tayin ederiz? İnsan çıplaktır. Çıplaklık elbisesizlik olarak değil, bilgisiz, idrakten yoksun, kendisini bilgisiz olmasına rağmen âlemden üstün gören, büyüklük duygusu olan, ancak bilgiye ulaştığında aczini gören bir varlık olarak tanımlayanlar da vardır.⁷ Akıllı insan düşünen ve düşünme sanatına vakıf kimsedir. Bilgi sahibidir. Deney yapar ve akıl ile doğru bilgiye ulaşır. İnsan bulunduğu sosyal ortamdan etkilenir ve bu etkileşim yanlışlıklar yapmasına da neden olur. İnsan ideallere sahip değil ise mutlu olamaz. Başka deyişle mutlu olmak için ekonomik üstünlük, iş, iktidar, yeterli değildir. Amaçları olmak, ideali olmak insanın mutlu olması için gereklidir.⁸

5 Şeraiti Ali, *insanı küçültücü bir çok tanımının yapıldığını, insanın zihinsel şekil yapan hayvan olduğunun söylenildiğine işaret ederek, insanın kamil olduğunu, insanın arayış içinde olduğunu, doyumsuz, belirsizlikler içinde olan ve garip ,muzdarip siyesi bir çok duyguları içeren bir varlık olduğunu açıklar. İnsanın balçıktan yapılmış bulunmasını da ÇAMUR kelimesinin, kokuşmuş aşağılık olarak İran dilinde karşılığı olduğunu bu nedenle de fesat ve kokuşmuşluktan yapıldığını ancak Allah'ın ona ruhunu verdiğini dolayısıyla yüce olan kutsal olan, güzel olanı vererek onu azamet ve yüceliği ulaştırdığını açıklamaktadır. İnsanın formülünü belirterek sonsuz eksi ve sonsuz artı olarak açıklar En aşağılık ve en üstün olarak tanımlar. Örnek olarak ta Neron'u açıklamıştır. Roma'yı ateşe verdiğini ve alevleri seyretmekten çocuklarını kadınlarını şehir sakinlerini ağlama ve inleme ve feryatlarını dinlemekten zevk alıp şiir söylemesini ve resim yapmasını,insanın ne denli aşağılık olduğunu belirtmek istemiştir. Şeraiti A:a.g.e.s. 256 vd.*

6 Serter N: a.g.e., s. 183 vd.

7 Şeraiti A: a.g.e. s261 vd.

8 Gökalp Z.:a.g.e., s. 4 vd.

İnsan, asırlardır filozofların uğraşı konusu olmuş ve halen de olmaya devam etmektedir. Bu ne denli değerli ve çözülmesi zor veya imkânsız bir varlık olduğunun belirtisidir. İnsan düşünen varlık olarak her düşünce yapısına göre farklılık gösterir, o halde insanın genel bir tanımını yapmak mümkün değildir.

İnsanı belirleyen onun doğasının zenginliği ve güç anlaşılabilirliği, çeşitliliği ve çok yönlülüğüdür. İnsan bilimi bir bilmece olan insanı çözmekte acizdir. Çelişme insan varlığının bir ögesidir. İnsanın homojen bir yapısı olmayıp, varolanla varolmayanın garip bir karışımı olduğu söylenmiştir. İşte insanın yerinin bu iki karşıtlık arasında olduğu⁹ söylenebilir.

İnsanın incelenmesi için bireysel yaşamı içinde değil, toplumsal yaşamı içinde değerlendirme yapılması doğru olur. Çünkü Devlet ve insan iç içe olup, birlikte açıklanmaları gereğine işaret olunmaktadır.¹⁰ İnsanın incelenmesinde doğasına ve gizine ulaşmada dinin önemli rolü vardır. **Aklı kullanmaktan vazgeçmesinin düşmeye başlaması demek olduğu, ancak bundan kendini kurtaramadığı, gerçeği araştırmada usunu değil dış alemin etkisinde kalmakla yanlışa düştüğü, gerçeği arama adına göksel bir arayışa giren insanın artık günahlarını düşündüğünü, ilgilendiğinin asırlardır süregelen bir öykü olduğunu, bilinmezler ile uğraştığı ve, İnsan için TANRI'nın bir giz olduğu**

ve bu nedenle insanın da bir giz olduğu tek tanrılı dinlerin açıklamaları,¹¹ bağlamındadır.

İnsanın bu göksel düşünce sürecinde olması ile, öteki yaratıklardan üstün olduğunu zan etmesi ve Ayın, Güneşin, Okyanusların kendi rahatlığı ve yararı için oluştuğuna olan inancı ile dünyaya egemen olduğuna inandığı, oysa dünyanın hiçbir parçasını bile bilme gücü olmayan bir varlık olarak kendisini dünyanın efendisi olarak tanımlamasının gülünç ve acınacak bir durum olduğunu belirterek¹² insanın tanımı da yapılmıştır.

İnsanın Din Devlet üçgeninde tanımı vermek mümkün müdür? Bu ilişkide insanın yeri nedir? Hangisi diğerine üstündür? Üstünlük ekonomik nedenlerden etkilenir mi? Üstünlük iktidar yetkisinden etkilenir mi? Üstünlük sosyal konumdan etkilenir mi? Etkilenirse o zaman hangisi hangisine üstündür?

Örneğin ekonomi dine düşmandır diye kabul eden görüşlere bakarsak, dinin insanlara rehabet verdiği ve insanların özgürlüğünü kısıtladığı ve ekonominin büyümesini-

⁹ Casserer Ernst: *Devlet Efsanesi, İnsan Üstüne bir Dene-me, Çeviren Prof. Dr. Necla Arat, İst. 2005, s. 22 vd.*

¹⁰ *Ibid.*, s. 67 vd. Platon ve Sokrates açıklamalarından esinlenerek yazar açıklamalarda bulunmaktadır.

¹¹ *Ibid.*, s. 24 vd. belirtilen açıklamalar. Filozofların insan konusunda boşlukta kaldıkları belirtilmiştir.

¹² *Ibid.*, s. 25, Montaigne in insan hakkındaki açıklaması.

de¹³ ve insanların refahının sağlanmasında dinin engel teşkil ettiği söylemini geçerli sayarsak, ekonominin dinden üstün görül- düğü sonucuna varmak gerekir. Bu mantık- sal analizde dinin insanı etkilediği ancak bir birinden üstün olduğu araştırmasının fayda- lı olmadığı görüşünün isabetli olacağını dü- şünmekteyiz. Çünkü maddi ve manevi ol- guların karşılaştırmasını yapmak mümkün değildir.

Uzay çağında insanın tanımı ise daha karmaşık hale gelmiştir. Çünkü filozoflar uzayın tanımını yapmada zorlanmaktadırlar. Simgesel ve soyut olarak uzayı tanımla- mak isterken insan tanımında da karmaşa kendini göstermiştir. Uzayın insan düşün- cesinde oluştuğunu ileri sürenler veya ma- teryalist veya idealistler de bunun açılımın- da zorlanmışlar ve gerçeği geometri ile ta- nımlamaya çalışmışlardır.¹⁴

İNSAN muhteşem bir varlık olarak ya- ratılış görüntüsü olarak betimlense de, bir çok araştırmacı yazar ve filozofun ortak nokta olarak açıkladıkları gibi, İnsan, dü- şünsel boyutta topluma zararlı ahengi bozu- cu, diğer bireylerin canına kast eden, yok edici, fiil ve faaliyetlerin faili olabiliyorsa ve hatta toplumların yok edilmesine vara- cak fiil ve faaliyetlerin kararını verebiliyor- sa, bu insana muhteşem ve mükemmel ya- kıştırmasını hala yapabilecek miyiz? Veya- hut insan tanımı yaparken görsel, düşünsel, işlevsel boyutlar bağlamında çağdaş anlayış içinde olması gereken niteliklerin objektif değerlendirmesi ile mi yetineceğiz?

İnsanı anlamak için sosyologların fert mi toplum mu kavgasına girmeden¹⁵, insa- nın toplumu ve Devleti oluşturan varlık ol- ması nedeniyle insan yoksa toplum da yok- tur anlayışı ile, insanın vasıflarını bulmak daha mı yararlı olacaktır?

İslamiyet açısından bir değerlendirme yaparak insan tanımını vermek gerekir ise; İslamiyet'te insanın bazı özelliklerinden bahsedilerek tanım yapılmaya çalışılmıştır. Bu tanımlar Kuran'da çeşitli Ayet ve sure-

13 Bu konuda etraflı yorumlar için bkz. Serter N: a.g.e.,s. 110 vd.,116 vd .Serter, İslam dininde din ile insanın ekono- mik açıdan barıştığını belirtmektedir. Şöyle ki, kuranın tem- mel konu olarak insanı ele aldığı ve değer verdiğini an- cak insanın ilahlaşmasını değil ilahileşmesinden bahsetti- ğini belirtmektedir. İslam güzel ahlaklı olmak yüksek de- ğerleri olan insan olmaktır. Bu nedenle insan toplum için- de yaşam gereklerini yerine getirerek kendisini terbiye et- meyi esas almalıdır. Düalist bir felsefe yapısında olan ku- ranın insanın hem bu dünyada ve hem de ahretteki hayata kendisini hazırlamak için kuralları olduğunu belirtir. İsl- lam'da kazancın helal olması ve çalışmaya önem verilmiş i ve servete ulaşmanın bu şekilde mümkün olacağı belirtil- miştir. Bundan anlaşılan da İslam ekonomiye karşı değil- dir.Ancak mal ve para insan yaşamının kolaylaştırmak için vardır yani araçtır amaç değildir. Toplumun sefil olmama- sı için çalışmak ve kazanmak gereklidir. Servetin paylaşı- lmasının esas olduğu ve insanın huzuru için toplumun hu- zuru için derlinin teselli edilmesi ,yoksulun derdine çare bulunması kıskançlık ve hasedin ortadan kaldırılması, mal ve servetin insanların mutluluğu için ve birikimin dağıtım- ının mutluluk için gerekli olduğunu belirler.Bunun için adil paylaşım esasları getirmiştir. Bkz.. s .118 vd.

14 Daha ayrıntılı bilgi için bkz.. Casserer E a.g.e.: s.49 vd. ve 70 vd sayfalardaki açıklamalar ve filozofların görüşle- ri.

15 Sezen Yünni : İslam'ın Sosyolojik Yorumu, İstanbul 2004, s. 70 vd.

lerde insanın karakterlerinden bahsedilmek sureti ile yapılmıştır. Şöyle ki;

İsra suresinde : “De ki Herkes yaratılışına göre hareket eder.”

Enbiya suresinde “ İnsan aceleci yaratılmıştır”,

Meariç suresinde; “İnsan gerçekten huysuz haris ve cimri yaratılmıştır. Başına bir fenalık gelince feryad eder. Bir iyiliğe uğrarsa onu herkesten men eder ve, Yeryüzünde bulunan herkesi feda etmek ve söylece kendini kurtarmak ister”,

İbrahim suresinde, “Gerçekten insan çok zalimdir, çok nankördür”,

İnsan suresinde, “Peşin dünyayı severler ağır bir günü bırakırlar(ahireti)”

Yusuf suresinde, ” Çünkü nefis, Rabbinin merhameti olmadıkça kötülüğü emreder”.

Zariyat suresi, “ İnananlar için yeryüzünde ve kendi nefislerinizde dahi nice ayetler var. Görmüyor musunuz?”

Kaf suresinde, “And olsun ki, insanı biz yarattık ve nefsinin kendine fısıldadıklarını da biliriz. Biz ona şah damarından daha yakınız.”

Nisa Suresinde ise, İnsan zayıf yaratılmış olduğundan Allah sizden yükü hafifletmek ister. Ama yine de peşinen, büyük yük yüklemiştir. O yük sorumluluktur. Doğrusu biz sorumluluğu (emaneti) göklerle, yere dağlara sunmuşuzdur da onlar bunu yüklenmekten çekinmişler , korkup tit-

remişlerdir. Pek zalim ve çok cahil olan insan ise onu yüklenmiştir”

Tin suresinde, “Biz insanı en güzel şekilde yarattık. Sonra onu aşağıların aşağısı kıldık”.

Beled suresinde, “Sonrada ona iyilik ve kötülük kabiliyeti verene andolsun”

Kıyamet suresinde, “Kendini kınayan nefse yemin ederim ki”,

Fecr suresinde, “Ey mutmain¹⁶ olmuş nefis, sen O’ndan razı, O senden razı olarak Rabbine dön”

Hucurrat suresi, “ Tevbe etmeyenler, işte onlar zalimlerdir.”¹⁷

Şeklinde açıklamalar vardır.

Kuranda yer almış ve insan ile ilgili açıklamalar dini nitelikte olarak insanın bir takım vasıflarını ortaya koymakta ve ona göre de değer vermektedir. İnsanı çok iyi ve iyilikler güzellikler sarmalında katiyen açıklamamaktadır. Hatta insanın çok kötü, iyilik yapmaz bencil, cahil, bozguncu, kan döken, değişmesi son derece güç, aceleci, cimri, nankör, hırslı, kendini kurtarmak için başkasını feda edebilen, yeryüzünde bulunan herkesi bile feda edebilen, iyilik ve kötülüğün bir arada olduğu bir yaratılışa sahip olduğunu, insan içinde çatışmalar iç güdüler ve düğümler bulunduğunun¹⁸ Kuranda açıklandığını görmekteyiz.

¹⁶ Mutmain olmak ,inanmak gönlü kanmış ,inandığına emin olan demektir.

¹⁷ :Yümnî S: a.g.e., s. 70 vd..

¹⁸ Ibid.

Aynı şekilde Hıristiyanlık anlayışına göre de insan doğuştan gelen nitelikler olarak kötüdür. J.J.Rousseau da insanın doğuştan iyi sonradan kötü hale geldiğini açıklar.¹⁹

Ancak belirtmek gerekir ki, insan her şeye rağmen üstün bir varlıktır. İnsandaki iniş ve çıkışlar ve zıtlıklar, üstünlüğünün belirtisidir. Tanrı onu böyle yaratmıştır. Toplumdaki farklılaşma da insandaki bu çelişkilerin eseridir. İnsanın tabiatı eğilimi ve toplum ile ilişkisi bir süreklilik içindedir ve sosyal dayanışmanın değişkenliği de insanın çatışma içinde olmasındandır.²⁰

20 y.y da bir insanlık dramı olan ikinci dünya savaşının iki diktatörünün vahşeti bağlamında insana bakış açısının nasıl olduğuna değinirsek,²¹ bu iki insanın peşlerine insan sürülerini katarak ve bu insanlara insanlık dışı eylemler yaptırmış olduklarını ibretle görürüz. Bu iki diktatör, değerli ve muhteşem nitelemesi ile andığımız insanlardan iki tanesi olarak, yaşadıkları devirde çılgın düşünceleri ile Kuranda belirtildiği gibi vahşetin en büyüğünü icra ve ifa etmekten hiç kaçınmamışlardır. İnsanları yakmışlardır. Soykırım kelimesinin antlaşmalara girmesine neden olmuşlardır.

Mussolini bir insan olarak nitelendiğinde yakıştırılan vasıfları özetlersek; Ateist bir babanın oğlu, devrimci kitapları okumuş bir kişi, askerden kaçan bir vatandaş, sahte pasaport taşıyabilen bir kişilik, kendisini devrimci olarak tanıtan, kiliseyi devleti ve ulusçuluğu hedef alan, saldırgan bir yapıda olan, faşist bir insan, insanların beyni-

ni yıkayarak onları suç işlemeye vardıran eylemlere itme kabiliyetinde olan bir kim-sedir.²² İşte size bir insan tanımı, bundan hareketle insanı tanımlayabilmek mümkün müdür?

Keza Hitler'e²³ baktığımızda, o da bir insan modeli; Adını tarihe yazdırmışlardan biri. Nasyonal Sosyalizmin öncüsü, Almanya'nın I. Dünya Savaşında yenilgisinin nedeninin geleneklerde olduğunu ve ahlakın bu nedenle bozulduğunu, ırkçılığın giderek zayıfladığını, bunların nedeninin de Markçı örgütlenme ve Yahudilik olduğuna karar vermiş bir kişi olarak, Alman ırkının yeniden yaratılması adına vahşet icra etmiş bir kişi. Onun için insan, sadece tek bir ırk içinde mükemmelleşebilirdi, insanların özel yaşamı bile önemli idi, evlenmeyi genç

¹⁹ Hançerlioğlu Orhan: *Felsefe Sözlüğü*, İstanbul 1999, s.187.

²⁰ Yümnü S: a.g.e., s. 75.vd. Bu konuda diyalektik materyalizm ile de konuyu açıklaması yapanlar bulunmaktadır Mark ve Engels in ortaya koyduğu evrenin sürekli gelişen ve maddeden oluşmuş bir bütün olarak evrenin telakki edilmesinde insanın da değişkenliği. Ancak Mark sını insan tanımı hakkında önemli yanılgıları bulunmaktadır. Bu nedendir ki kurduğu sistemin sağlam zemine oturmamıştır. Maddenin yaratılmamış bulunduğu dolayısıyla bir yaratıcının olmadığı düşüncesinden hareket etmiş ve yeni bir insan oluşturmak için yeni bir sistem kurmayı amaçlamıştır. İnsanı ezilen ve boyun eğen bir durumdan kurtarıp eşitlik ve adil bir yaşama sahip olmasını istemiş ve mutlu olmasını hayal etmiştir. Ancak sistem insanı bir araç haline getirmiş ve amacı ile tamamen zıt bir uygulama sergilenmiştir. Serter N: a.g.e.s.. 94 vd

²¹ Serter N: a.g.e., s. 95 vd.

²² *Ibid.*, s. 96-99.

²³ *Ibid.*, s.100-102

neslin yaratılması için bir amaç olarak görmüş olduğundan, insana nasıl bir değer ve anlam verdiği bu şekilde açıklanmış olmaktadır. Genç neslin yaratılmasında ırkçılığı çok şiddetli olarak savunmuştur. Ona göre, ırkçı devletin insanı, mert, mağrur, enerji sahibi erkekler ile dünyaya gerçekçi insanlar getirmeye kabiliyetli kadınlardır. Hitler insan konusunda çok cahildir. Ona göre insanlar ruhsuz, sevgisiz, duygusuz olarak sadece damızlıktır. İnsanı tanımaya gerek görmeyen Hitler, insan haraları kurmuştur. Bu sevgisiz ve cahil insanın nasıl olup da milyonlarca insanı arkasından sürüklemiş bulunduğu da ayrı bir fenomendir. Alman halkı bu hasta adamın fikirlerini hiçbir özgür düşünce örneği olmaksızın aynen kabul ederek nasıl uygulamış ve kendilerini onun fikirlerine nasıl teslim ve eylemlerine alet etmişlerdir, bunu insan olma vasıflarını taşıyan insanların anlaması ve içine sindirmesi çok zordur. Bunun hiçbir dini inançla veya felsefe ile açıklamasının yapılması mümkün değildir. Kim Hitler'e bu vahşeti yaptırmıştır? Asıl amaç nedir? Bu kıyım bu vahşet neye hizmet etmiştir? Kimin yararına olmuştur? Bu kıyım aslında büyük bir sessizliğin halen hâkim olduğu ancak çok büyük başka bir felaketin temel taşı olarak tarihte yerine almıştır. Bu temel taşın ne zaman yerinden kopup çatlayacağı ve büyük bir patlama meydana getireceği de hatırdan çıkarılmamalıdır.

Açıklandığı üzere Hitler de bir insan tanımıdır. Hem zulmeden insan tanımı ve

hem de zulüm edene hizmet eden insan tanımını birlikte yorumlandığında bir tür insan tanımı elde ettiğimizi inkar edemeyiz. Ancak amacımız insan tanımı yaparken kötüleri örnek almak değil, ancak kötülerini belirterek nasıl iyi olunacağını altını çizmektir.

Buradan çıkarılacak sonuç şu ki, insanın özgür olması gerekiyor ki, kendisine sunulan fikirleri tartabilsin ve gerek kendisinin ve gerekse toplumun yararına olup olmadığı sonucuna varabilsin. Öyle ise insanı tanımlarken öncelikle vurgulanması gereken husus ÖZGÜRLÜK olmalıdır.

Çağımızda insan özgürlüğe tutkun ve düşüncesinin ve davranışlarının belirli kâlıplara sokulmak istenmesine de tepkilidir.²⁴ Ahlaki ve dini telkinler açısından ise şartlanmış olduğunu varsaymayarak bu konudaki telkinlere de tepki vermektedir. Bunu da özgürlüğü adına yaptığını varsaymaktadır. Dini kuralların maddi hayatı denetlemesi ve yönetmesi inancının özgür düşünce olduğuna inanması gibi veya özgür düşüncenin din kurallarının dışında düşünmek olduğu inancında olmak gibi değişik özgürlük tiplerleri vardır.

Tüm telkinler veya olumlu veya olumsuz diye niteleyebileceğimiz telkinler dahi bugünün insanını tepkili hale getirmektedir. Oysa tüm bilgiler incelenmeye ve eleştiriye açık oldukları sürece bir değerdir.²⁵ Bilgi her zaman değişkendir. Deney ve gözlem

²⁴ *Ibid.*, s. 192 vd.

²⁵ *Ibid.*

ile insan davranışındaki değişkenlik ve insanın toplum içinde uyumlu olarak yaşamasını mümkün kılacak davranış ve bilgi fırsatını elde etmesi için gayret sarf etmesinin özgürlük sınırlaması ile eşdeğer olmadığının bilincine varması asıldır.

İnsanı tanımlamak ve ona bir kimlik vermek kolay değildir, çünkü toplumun insan üzerinde ve gerek ekonomik ve gerekse ulusal ve dinsel, kültürel olgular insanın saf bir nitelikte kalmasını engellemektedir. Bunlar yapay nitelikler olarak insanı etkileyen ve insanın gerçek cevherini dışarıya çıkarmasını ve özgürlüğünü tehlikeye sokan unsurlardır.²⁶ İnsanın IRKSAL niteliği yadsınamazsa da öne çıkarılması ideolojik kimlik kazandırdığından insanlığın bölünmesi tehlikesini birlikte getirdiğinden insan tanımında ırk unsurunun nazara alınmaması yerinde olur. İnsanın kültürel kimliği insan tanımında değerli bir öğedir. Din de bu kültürel kimliğin içinde yer alır, insanı şekillendirdiği için önemlidir. Ulusalcılık niteliği de aslında yapay bir kimlik olarak insanın tanımında rol oynamaktadır. Ekonomik unsur ise hepsinin üstünde insanı şekillendirdiği için güçlü bir öge olarak insan tanımında günümüzde güç göstergesidir. Tüm bunlar insana giydirilmiş kimlikler olarak insan tanımında etkileri nedeniyle birbirleri ile çatışmalarına rağmen önemi inkâr edilemeyecek öğelerdir.

Kısaca, İnsan tüm güç ve düşüncelerin yaratıcısı olarak çağın üstüne çıkabilen ancak zaafı olan, iyi ve kötü olandır. İnsan

rasyonel bir akıl süzgecinden geçirmeksizin açığa çıkmış bilgiyi, bilimsel olup olmadığına ve bağınaz niteliğini idrak edemeyerek ve toplumun yok olmasına varan unsurları içerdiğinin ayırdına varamayacak kadar umursamaz ise, toplumdaki varlığı sadece tüketen ve toplum için yararlı olmayan bir kişilik sergilediğini açıklamak yanlış olmayacaktır.

Bu kabiliyette bir insan, içinde yaşadığı toplumda ulusal, dini, siyasal, ekonomik değer hükümlerinin bir ürünü olmaya kolayca yönlendirilebilir. Böylece belli kimliklere sahip insanlar ürerler.²⁷ Veya istenen niteliklerde insan kimliklerinin üretilmesi mümkün olur.

İnsanda olmasını aradığımız özellikler şöyle sıralanabilir: Özgür insan olmak, dogmalarla uğraşmamak, bağınaz olmamak, bilgi edinmek için çalışmak, bilimin üstünlüğüne inanmak, tüm dinlere aynı mesafede olmak, saygı duymak, boş inançlar ile uğraşmamak, kaba güç kullanmamak ve kaba gücün tutsağı olmamak, düşünceli, iyi nitelikli olmak ve kültür düzeyi yüksek olmak, gibi öğelerin varlığı mükemmel insan profili olarak belirlenebilir.

2) DİN KAVRAMI ve AÇIKLAMASI

Din kelimesi Arapça kökenli bir kelime olarak; **örf, adet, ceza, itaat, mükafat**, bo-

²⁶ İnsan kimliği ve giydirilmiş insan kimliği hakkında geniş bilgi için bkz. Serter N: a.g.e., s.344 vd.

²⁷ Serter N: a.g.e., s. 344. vd daki açıklamalar insanın nasıl kimlik giydirildiğinin açıklaması açısından tüm kitabın okunması tavsiye olunur.

yun eğme, **hakimiyet**, galibiyet, **saltanat**, mülkiyet, **hüküm**, ferman, **makbul ibadet**, millet, **şeriat** gibi anlamları olan bir kelimedir.²⁸ Din farklı tanımları yapılabilecek sosyolojik bir olgudur. Temeli ve çıkış noktası insan odaklıdır. İnsan belleği geliştikçe ve bilgi açığa çıktıkça ve toplumu oluşturan bireylere yayıldıkça din çağları geride bırakarak insanı takip etmiştir. Farklı tanımlarının olması ve birçok boyutta açıklanabilmesi inanç zenginliğinin işaretidir. Çok tanrılı veya tek tanrılı dinler açısından farklı yorum ve tanım aynı zamanda çağlar bakımından da farklı söylemleri beraberinde getirmiştir. Konumuz dinler açısından farklı tanım ve yorumlar olmadığı için genel bir tanımını, dini inancın insan ile nasıl yoğrulduğunu ve etkisini neden kaybetmediğini açıklamaya çalışacağız.

Kelime olarak batı dillerinde DİN karşılığı olarak kullanılan RELIGION kelimesinin aslı Latince olup, bir şeyi görev edinmek, **tekrar tekrar okumak**, yapmak, **insanları Tanrıya bağlayan bağ** anlamlarını içermektedir Hinduizm de kutsal dil Sanskritçe’de DRAHMA din kelimesi karşılığı olup, anlamı gerçek, **öğreti, doğruluk, kanun, kurallar manzumesi** (düstur) gibi anlamları bulunmaktadır. Her din açısından ve ilgili toplumda ve yörenin kültürü ile ilgili olarak din kelimesi karşılığı çeşitli kelimeler kullanılmaktadır. Bu kelimelerde ortak noktanın, inanç, yol, adet gibi anlamları işaret ettiği söylenebilir. Kuran’da din ke-

limesi 92 yerde geçmekte ve, yönetme, yönetilme, itaat, hüküm, tapınma, birleşme, İslam, şeriat (kanun) hudut, **adet**, ceza, hesap, ulus kavramlarını açıklamak için kullanılmıştır.²⁹

İslamiyet’in dönemleri itibariyle **Mekke Dönemi** olarak anılan dönemde, DİN kavramı,” tarihin akışına ve tabiatın gidişine yön veren, zamana ve aleme hükmeden, dini ortaya koyan, hesap gününü elinde tutan Allah’ın otoritesi” şeklinde açıklanırken, **Medine döneminde**. “**Kişinin Allah’a bağlı bir hayat sürmesi, Müslüman topluluğuna karşı görevlerini yerine getirmesi, Allah’ın mutlak tasarruf ve hâkimiyete sahip olması**” gibi unsurlar³⁰ din kavramının muhtevasını teşkil etmiştir.

Kuran’da DİN kelimesi diğer inançlarda olanların inançlarını açıklamak üzere de kullanılmışsa da, **İslam’da, İslam ve Din eş anlamlı olarak açıklandığı belirtilmektedir**. Bu nedenle, bu iki kelime aynı anlamda kabul edilerek tüm peygamberlerin getirdiği dinin İSLAM olduğu ifade edilmektedir.³¹

Bu konuda bir açıklama yapmayacağız çünkü konumuz Din kelimesinin İslam’da ne anlama geldiğinin ve benzer kelimeler

28 İlmiyal 1 İman ve İbadetler, İslam Araştırmaları Merkezi İst. 2000,s 1.

29 Ibid.,1 vd.

30 Ibid.,s.2-3.

31 Ibid., s.3

ile manalarını açıklamak değil, Dinin ne olduğu ve Devlet ve Laiklik ve İnsan arasındaki ilişkiyi açıklamaktır.

a) DİN TANIMI VERİLEBİLİR Mİ?

Din tanımı vermek çok zordur. Zordur çünkü inceleyebildiğimiz kadarı ile daha ziyade dinlerin tarihçesi ve peygamberlerin hayatı ve söyledikleri veya kendilerine atfedilen söylemlerinden hareketle bir takım açıklamalar yapılarak bir oluşum içine girilmiştir.

Din adamları ve din ile ilgili araştırmalar yapan bilim adamları da dinin tanımının yapılmasının zor olduğunu açıklamışlardır.³² Dinin tüm dinleri içine alacak bir tanımının verilmesinin zor olduğu belirtilmiş ve fakat bazı tanımlar olduğu ancak bunların sübjektif ve genelde tanımı yapanların kendi görüşleri niteliğindedir denmiştir. Tanımların birbirinden farklı olduğu, bu tanımların bireysel tecrübe, düşünce, his ve inanç ile yapılmış olduğu görülmektedir.³³

Din tanımını dinlerdeki unsurlardan hareketle vermek mümkün olabilir.

Şöyle ki; Din insanın zihninde oluşan bir olgu olarak **zihni unsur** içermektedir. İnsan Tanrının varlığını ve kutsallığı zihin gücü ile kabul ettiği için **birinci unsur zihni unsurdur**. Zihni unsur önemli bir unsur olarak dinlerde yer alır.

İkinci unsur; insanın hisleri ile zihnen varlığını kabul ettiği Tanrı fikrine ve üstün güç ve kudrete sahip gördüğü Tanrıya kalben bağlanması ile oluşan, **hissi unsurdur**.

Üçüncü unsur; zihnen ve kalben kabul edilerek bağlanan ve Tanrının varlığına karşı belirli davranışları yapmak ve belirli davranışları yapmamak gibi **bir fiili eylemin yükümlülük olarak kabul edilmesi**dir. Bu, ibadet ederek Tanrı ve imana tabi olmaktır.

Dördüncü unsur; sosyal unsur olup, zihin, his ve tabiiyet unsurlarının olduğu **insanlar arasında sosyal bağın gerçekleşmesidir**.

İşte bu unsurlardan hareketle, dinin tanımı tüm bu unsurların olması veya bir kısmının olmasına göre farklılaşabilir. İslam açısından bu unsurlardan hareketle din tanımı yapmak gerekirse, Dinin, akıl sahibi insanların kendi seçimleri ile hayırlı olan şeylere erişmek için oluşmuş ilahi kanun etrafında bir kısım fiil ve davranışlarda bulunarak zihin gücüyle bir araya gelinerek oluşturulan sosyal bağ olduğu söylenmektedir.³⁴

Ancak gerçek şu ki, yüzyıllardır uğruna savaşlar verilmiş ve insanların ızdırabı, sevinci, yaşam biçimi, amacı, beklentisi, dayanacağı, olmuş bir kurumun tanımını yapmak mümkün görünmemektedir. Bunun nedenleri farklı dinlerin ve tek ve çok tanrılı dinlerin olması ve farklı inanışların varlığı gibi, insanların kültür ve yaşam biçimle-

³² Sarıkçıoğlu Ekrem: *Başlangıçtan Günümüze Dinler Tarihi*, Isparta 2002, s.1vd.

³³ . İlmihal I, s. 3 vd

³⁴ İbid., s. 4

ri, yaşadıkları coğrafik bölge ve şartları, ırki nedenler, ekonomik koşullar, tarihsel nedenler, dinin tanımı üzerinde farklılıkların oluşmasına neden olduğundan, tek bir tanımında birleşmek esasen yanlış olur.

Bir tanım vermek gerekir ise;

Din sosyal bir varlık olan ve zihinsel yapısında manevi alemi olan ve aslında doğa karşısında güçsüz insanın kendini güçlü kılmak ve toplumlaşmak için tabi olmayı gerekli bulması ile ortaya çeşitli yöntemler ve vakıalar ile uzun bir tarihi süreç içinde yapılanarak çıkmış gerek maddi ritüeller ve gerekse hissi ritüeller manzumesinin birlikte oluşturduğu kaçınılmaz, yok edilemez, ahlaki, siyasi, ekonomik, psikolojik ve sosyolojik bir oluşumdur.

Bu tanımın din olgusunu tamamen açıklayabildiğini iddia etmediğimizi vurgulayarak yapmış olduğumuzu da beyan etmek isteriz.

b) DİNİN TOPLUMDAKİ YERİ³⁵

Din bir toplum olayıdır. Zira bu, toplum olayı olarak algılanmazsa din sosyolojisi diye bir bilim dalı olmazdı. Dinin incelenmesinin sadece sosyolojik açıdan yapılamayacağı da bir gerçektir. Çünkü gerek psikoloji ve gerekse tarihsel açıdan ve ekonomik açıdan din esaslarının incelenmesi gereklidir. Ancak böylece bir anlam kazandırılabilir.

Din olayı, coğrafi, sosyal, kültürel açıdan değişiklikler gösterir. Dolayısıyla değişkendir. Bu değişiklik sadece tek tanrı inancılı dinler arasında değil, aynı dinin farklı coğrafi bölgelerde ve farklı kültürler arasında da değişken olduğu anlamındadır. Din sosyal bir kurum olarak insan davranışlarını belirler ve tıpkı diğer sosyal kurumların insan üzerindeki etkileri gibi etki yapar ve bir farkı da yoktur.

Örnek vermek gerekirse, törenler- gruplaşma, gerek dinlerde ve gerekse diğer sosyal kurumlarda görülen aynı olaylardır. Din sosyal bir kurum olarak insan davranışlarını belirler ve tıpkı diğer sosyal kurumların insan üzerindeki etkileri gibi etki yapar ve bir farkı da yoktur. Ancak dinin sosyal bir olgu olması yanında bir düşünce sistemi olduğunu da belirtmek gerekir. Din felsefeleri toplumda çok ilgi görmektedir. Zaten insanların felsefeye merakı tanrı ve yazgı sorununu araştırması ile başlar. Tanrı var mıdır yok mudur? Evrenin gerçekleri nelerdir? Tüm bunlar düşünce sisteminin sonucudur ve felsefenin ilk adımlarıdır.³⁶

Dini emirlerin³⁷ toplumsal kuralların oluşmasında önemli bir yer tuttuğunu ve etkinliğini halen de sürdüren nitelikte olmak üzere insanları yönlendirmeye ve etkisinde

³⁵ Mardin Şerif: *Makaleler- Türkiye'de Din ve Siyaset* Ist. 1992, s. 238 vd.; Öktem Niyazi: *Laiklik Din ve Alevilik Yazıları*. Ist. 1995, s.43 vd

³⁶ Öktem N: *a.g.e.*, s.43 vd

³⁷ Işıktaş Yasemin:

tutmaya devam ettiğini görmekteyiz. Her ne kadar aydınlanma, çağdaşlaşma ilkeleri doğrultusunda dünyevi ve manevi hayatın farklılığı vurgulanmakta ve birbirini etkilemesinden arınmak devlet sistemlerinin temelini teşkil etmişse de insan beyninde yer alan din olgusu toplum ile bütünleşmiş olarak sürekliliğini koruyacaktır.

Din insanları bir araya getiren sosyal bir kurum olarak, uluslar üstü bir ilişkidir. Başka deyişle ulusçuluk değildir. İslam dininde bu olgu ümmet kavramı ile açıklanır. Ümmet kurumunu peygamberler meydana getirmiştir. Hazreti Muhammet İslam ümmetini, Hazreti İsa Hristiyan Ümmetini meydana getirmiştir.

Ümmet kurumu dinlere göre farklı olarak belirmiştir. Katoliklerde Hristiyan ümmeti bir hükümet şeklinde oluşmuş, İslamda ise ümmet bir hükümet şeklinde değil bir eğitim kurumu olarak belirginleşmiştir. Bu nedenle, Hristiyan âleminde dini teşkilata KLİSE ve Müslüman âleminde ise MEDRESE denilmiştir. İslam'da ruhani lider olmadığı ve İslamiyetin akıl ve özgürlük esaslarına dayanılarak oluşmuş olduğu belirtilir. Dinin rolünün, sadece insan kişiliğine etki etmek ve onu şekillendirmek olmadığı, toplumları da biçimlendirenin yine din olduğu açıklanmaktadır. Din, ulus kavramından daha geniş niteliklere sahip olarak, hatta dini toplumun ulustan daha güçlü olduğunu Ziya Gökalp ileri sürmüştür. Ona göre, insanların aynı dili konuşmaları, aynı kültüre sahip olmaları, ulus olarak yaşama-

ları için yeterli neden teşkil etmeyebilir. Çünkü insanlar farklı dinlere sahip iseler farklı ümmetlerdendir.³⁸ Dinin yüksek bir ahlak olduğu, iyi güzel derin bir sır olarak insanı bütünleştirdiği açıklandığından, din bu üstün özellikleri vermek ve uygulamak açısından demek ki önemli bir sosyal kurum olarak kabul edilir.

Ziya Gökalp dinde reform yapılması gerektiğine inanan bir aydın filozof olarak, Osmanlı'da meşrutiyet yıllarında dinde reform yapmak adına önemli faaliyetlerde bulunmuştur. İttihat ve Terakki döneminde Türklerin din anlayışında kendi törelerine göre bir dizi düzenleme önermiştir. Kuranın Türkçeleşmesini istemiş, Allah'a inancın Allah'ın birliğine inanmada bir değişiklik değil, sadece şeriatın değiştirilmesini önermiştir. Ziya Gökalp'e göre, insanların kaderciliklerine son verilmeli idi ve bunun için de toplumu yönlendirecek hukuk kuralları olmasını önermekte idi.³⁹

Atatürk din ile ilgili olarak çeşitli zamanlarda birçok açıklamalarda bulunmuştur. Atatürk'ün Söylev ve Demeçlerinden alıntı yapılarak bir açıklama da, dinin insanların gıdası olduğu, dinsiz adamın boş bir eve benzeyip, insana hüznün verdiği, mutlaka bir şeye inanmak gerektiği, dinlerin en sonuncusunun elbette en mükemmel olduğu, İslam dininin hepsinden üstün ol-

³⁸ Gökalp Z: a.g.e.,s. 19 vd.

³⁹ Taninli Server : İslam çağımıza Yanıt Verebilir mi? İstanbul 2005, s.179 vd.

duğu, İnsanlara Feyz ruhu vermiş olan İslam dininin son din ve Ekmel din olduğu⁴⁰ şeklinde bir söylevinin bulunduğu belirtilmiştir. Böyle bir söylev yöneticilerin Devleti yönetirken yönlendirirken ince hassas, kırılgan olan din ve inanç olgusu karşısında, başkanların, yöneticilerin ne denli dikkatli olması gerektiğini açıklamaktadır. Atatürk'ün veciz açıklamaları buna örnektir. Elle tutulamayan dinin, maddi alemle bütünleşmesine çabalamak maddi ve manevi kardeşliği birlikte yoğunlaştırarak toplumu yönetmek ne denli zor ve ne kadar sorunlu bir görev olarak karşımıza çıkmaktadır.

c) HUKUK VE DİN

Hukuk ve dini kurallar arasındaki ilişki aydınlanma ile gelişerek, modern hukuk sistemlerinin ortaya çıkması ile geleneksel anlayıştan uzaklaşmış ve insan eseri hukuk kuralları ile seküler (*çağdaş ve ilahi olmayan*) bir yapıya bürünmüştür. Böylece, eski zamanların kutsal ilahi orijininin uzaklaşmıştır. Eski devirlerde hukuk kuralı koyanların mitolojik ve kutsallığın ön planda olduğu kuralları giderek terk olunmuştur. Reformdan önceki dönemlerde devlet yönetimi siyaset ve hukuk sistemleri birbiri içine girmiş kurallar olarak toplumu yönlendirmekte idi. Hukuk ve din iç içe girmiş olarak toplumları sürüklemiştir. Örneğin Mısırdaki Firavunlar yaşayan Tanrı olarak nitelenmekteydi. Uzun yüzyıllar din ve siyasi güç bireylerin akılları ve yaşamları üzerinde kontrol gücünü devam ettirerek sürüp gitmiştir. O dönemler için dinin en sade an-

latımı, Yaratana veya Yaratana evrenin yöneticileri olarak, onların kutsallıklarına inanmak, tapınmak veya süper insani güçlere veya kuvvete itaat etmek ve tapınmak olarak ifade edilebilir.

Sosyolojik boyuttan konuya baktığımızda din bir sosyal kurumdur. Çünkü bir kısım insan ilişkilerini düzenlemektedir. Gerçekte hemen hemen her toplumda birçok kuralların din ile düzenlendiğini ve sadece tinsel veya manevi konularda değil dünyevi konularda da hüküm ifade etmiş olduğunu görmekteyiz. Bir kısım dini kuralların toplumda, insan ile yaşadığı toplum arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde ve ilişkilerin sınırlarının belirlenmesinde etkinliğinin varlığı inkâr edilemez.

Hukuk ile din arasındaki iç ilişkide tarihsel süreçte insanlık tarihi çok değişik sahneler sergilemiştir. Dinin ilk dönemlerde hukuki ve ahlaki normları ihtiva ettiğini, başka deyişle din açısından emredilen ve yasaklanan hususların aynı şekilde yasal olarak da yasaklandığı ve/veya izin verildiğini görmekteyiz. Bu da dinin hukukla bütünleşmiş olduğunu göstermektedir.

Hukuk, ahlak ve din kaçınılmaz bir ilişki içindedir. Örnek vermek gerekirse eski Yunan ve Roma şehir dini aynı zamanda hukukun temelini ve şehrin politik başkanı da aynı zamanda dinlerin uygulayıcısı ko-

⁴⁰ Kasapoğlu Abdurrahman: *Atatürk'ün Kuran Kültürü*, İstanbul 2006, s. 186 vd. Yukarıdaki atıf tamamen yazarın kitabından alınmıştır.

numunda olduğu idi. Bu sistemde din tarafından oluşturulmuş kurallara karşı aykırı davranmak hukukun ihlali olarak nitelenmekteydi.

Ortaçağ Avrupa'sında ve İslam Ülkelerinde de benzer kurallar geçerli idi. Din ve hukukun kaynaşması ve bütünleşmesi Teokratik Devlet sisteminin oluşmasına neden olmuştur. Bu sistemde dini kurallar dünya sorunlarına doğrudan doğruya uygulanmaktadır. Teokratik politik teoride Devlet organizasyonu Tanrının iradesine, arzusuna bırakılmaktadır. Bunun anlamı politik organizasyonun temel kısmı olan hukuk Tanrının arzu ve iradesine bırakılmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu açısından konuya baktığımızda, Osmanlı Devlet sisteminin Teokratik bir devlet sistemi olduğunu ve temelde İslam Hukukunu uyguladığını ve fakat sadece İslam Hukukunu değil, kamu hukukuna ilişkin konularda Padişahın İslam Hukukunun temellerine aykırı olmamak kaydı ile ve bu alanın dışında olmak üzere kendisinin hukuk yaratabildiğini görmekteyiz. Çünkü kamu alanında İslami kuralların azlığı ve geniş topraklara sahip olmaktan dolayı çeşitli din, kültür ve dillerin konuşulduğu bir İmparatorlukta büyük farklılıklar gösteren insan grupları hakkında elbette Padişahın zamana uyması gerektiğinden böyle bir yetki ile donanması gerekli olmuştur.

İslam kurallarının yanında Türk geleneklerinden de yararlanılarak Osmanlı Devlet Yönetiminde İslam Şeriatı dışında olmak

üzere akıl yolu ile bir takım konular hakkında düzenlemeler yapılmıştır. Bunlara KANUNNAME denmektedir. Özel hukuk alanında Türk ve Müslüman kesim için İslam Hukuk ilkeleri uygulanmıştır. Bunun dışındakiler açısından farklı din ve mezheplerde olanlar için kendi dini hukuk kurallarının uygulandığını görmekteyiz.⁴¹

Aynı toplumda farklı dinlerden veya farklı kültürlerden kaynaklanan farklı uygulamalara imkân verilmesi çeşitli toplumsal çatışmaları birlikte getirmektedir. Bunun sonuçları uzun dönem sonra bile kendini gösterse yine de bir ulus bir devlet için azımsanmayacak kadar olumsuz sonuçları olduğu kesindir. Bu nedenle vatandaşlar arasında din, dil, ırk ayırımına dayanmayan bir hukuk düzeni her zaman barışçıl ve sürekliliği açısından olumludur. Ayrıca sosyal değerlere göre yapılanmada kuralların değişmesi gereklidir. Bu nedenle, eşitliğe aykırı olmaksızın ve demokratik olarak değişim gereği topluma tek bir sistem uygulaması rasyoneldir.

Tanrının emirleri ve arzusu olan dini kuralların değişimi ise çok zordur ve günah işlemeksizin değiştirmek mümkün olamamaktadır. Başka deyişle dini kuralların değişmesi günah işlemek ile eş değer tutulmaktadır. Oysa hukukta, esnek bir takım hükümlere sosyal gereksinme vardır, politik değerler bağlamında değişiklikler zo-

⁴¹ Işıktaş Y: *Türk Hukuk Devrimi Felsefesi: makale 7 nolu dip nottaki açıklamalar.*

runludur. Toplum da değişiklikler arzu ettiğinden, dini kurallar devletin devamı ve yönetimi için hiçbir şekilde yeterli olamazlar.⁴²

Hukuki kurallar zaman içinde değişmek durumundadır, ve yeni gereksinmelere insan ilişkilerine göre ve gelişen teknolojiye ve toplumdaki yeni oluşumlara göre yeni yapılanmalara doğru köklü değişikliklerin olması kaçınılmazdır. Bu nedenle dini temelli kurallar ile toplumun yönetilmesi, sosyal faaliyetlere göre değişkenliği mümkün kılmadığından ve yeni hükümler kabul etmek ve toplum yaşamında yeni bir yapılanma içine girmek olanaksızdır. Çünkü toplumu yöneten hukuk kurallarının değişken olması zorunludur. Kesin ve sonsuz niteliği olan ve Tanrı Kelamı niteliğinde algılanan dini kuralların değişmesi ise aslında imkânsızdır. Toplumun inancı buna imkan verecek nitelikte ve boyutta olmadığı gibi algılanamayan birçok gerçeğin, bilinmeyeninin varlığı bu tür değişikliklerin esasen yapılmamasının doğru olacağını göstermektedir.

Hukuk ise temel esaslar hariç esnek ve değişimlere açık ve toplum ilişkilerinin gelişmesine teknik gelişmelere açık olmak durumundadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, yeni teknolojilerin gelişmesi icatların olması da hızlı planların yapılmasını gerektirmekte ve toplum hayatının bir parçası olarak kabulü gerektiğinden dini kurallar ile birçok konunun halli mümkün değildir. Bu nedenle dinin toplum hayatını kontrol et-

mesi durumunda, bireylerin serbest iradeli olmaları mümkün değildir. Toplumda insanların dini kurallar ile yönetilmeleri onların acı ve elem içinde kalması ve gerçek iradeleri ile uygulama arasında farkların olmasına neden olmaktadır.

İşte bunun için modern çağda hukuk dinden ayrılarak din karşısında tabii bir durum almıştır. Buna da sekülerizm laiklik denmektedir.

d) İNSAN VE DİN

İnsanın neden sosyolojik bir olgu olan dine inanmak ve inanç içinde olmak gibi bir gereksinimi olduğunu açıklamak hiç kolay değildir. İnsan toplumsal olarak sahip olduğu tarihi ve kültürel birikimi bağlamında kutsal mekan ve objelere ve güce, kozmik düzene, gerçeğin ne olduğunun cevabının araştırılmasına, sembollere, kavramlara, doğa gerçeğini araştırmaya, törenlere ritlere, mitlere, dini toplumlar içinde yer almaya, ayinlere, hep meraklı ve ilgili olmuş ve olmaya da devam etmektedir.

İnsanların, tanımını yaptığımız din ile ilgisi sosyal bir varlık olması nedeniyledir. İnsanlar toplumda bir kimliğe, bir güvene, saygınlığa, üstünlüğe, sahip olmak için din yoluna başvurabileceği gibi, bunlardan hiç birisine bağlı olmaksızın kendi görüş ve inancı doğrultusunda da ve verilen kültür, eğitim çerçevesinde ve gerek alışkanlık ve

⁴² Bu konuda ayrıntılı açıklamalar için bkz Işıktaş Y : *Türk Hukuk Devrimi Felsefesi* makalesi. s.117-131

gerekse de başka alternatif kavramların açıklandığı ortamlarda olamamaktan kaynaklanan nedenlerle, inanç kapısında gezinmenin ruh bütünlüğü sağladığı inancı ile de hareket ettiği söylenebilir.

İnsanın yarattığı din toplumsaldır. Başkaları için yaşamak olarak da algılayabiliriz. Başkalarının hak ve menfaatlerine, kurallarına saygılı olmak ve sevmek birbirine karşı iyi ilişkiler içinde olmak için dini kurallara gerek var mıdır? İnsanlık için yaşamak ve birbirini sevmek için din esaslarına gerek var mıdır ki, insanların beyinleri dini kurallar ile yıkanmakta ve aklın gösterdiği yol yerine dinin koyduğu kural olarak yönlendirilmek öne çıkmaktadır. Bu konunun tartışılması düşünürleri bir noktaya getirememiştir.

Belirttiğimiz gibi dini yaratan sosyal olgu ile bütünleşmiş sosyal varlık insan, din olgusundan bağımsızlaşmayı denemek istemediği gibi, toplumsallık adına düşünce özgürlüğünü bu konuda bir yana bırakmaktadır.

Din insanın davranışlarını insanileştirmek, öfkesinden temizlemek, toplumda düzen ve itaati sağlamak için gelişmiştir. Din toplumda insanların yaşadığı vahşet ve olumsuz olayların yarattığı ve korku, endişe içinde olarak insanın, ümit ve korkularının sonucunda oluşan sosyal bir kurumdur. Bu kurum toplumun iyiliği için oluşturulmuştur. İnsanların birbirlerine daha az zarar vermesi için sevgi, şefkat ve iyilik için dine gerek olduğu belirlenir.

İslamda⁴³ Tanrının insanlara eşit yaşama fırsatına sahip ve farklı yetenekte bir yaratık olduklarını bu nedenle de farklı hak ve menfaatlere sahip olabileceklerini vurgulamıştır. İslam'ın bu konuda yaklaşımı gerçekçi bir yaklaşım olarak toplumdaki bir çok konunun temelini teşkil edebilecektir.

Çoktanrılı veya tek tanrılı dinlerde hedef insan olup insana yönelik bir takım gelişim, oluşum ve düzenlemeler yapıldığına göre insanın kendi aklı ve doğa kuralları insanın mutluluğu için yeterli değil midir ki dinlere gerek duyulmaktadır? Bu sorunun yanıtını vermek mümkün görünmemektedir.

İnsan, akla sahip olarak ve zekâsı ile birçok yaratıcılık sergileyebilen varlıktır ve asırlardır sürekli artan bir ivme ile tekâmül göstermektedir. Özellikle Rönesansta bilgi evriminde çok büyük bir hız kazanılarak bilimsel gelişmelerin temelleri atılmış ve toplum yapısında inanılmaz değişiklikler yaşanmıştır. Din ağırlıklı ve etkisinde ve ekseninde olarak yapılan eğitim yerini modern bilime bırakmıştır. Bu kolay olmamıştır. Öğretim üyelerinin tarikat üyesi olduğu dönemlerden özgür düşünceli bir sisteme geçiş kanlı olmuştur. Ancak yine de insan azmi ve aklı ile doğruyu bulmak için çaba göstermiştir. İçinde sadece DİN eksenli eğitim yapılmasından bilimsel araştırmalar yapılan üniversitelere geçmiş olmak, yeni bir toplum yaratmaya varan ve dinin karşısında ona rağmen gelişen bir yapılanma

⁴³ Serter N: a.g.e., s. 118 vd.122 vd

bizlerin bu günleri yaşamamıza imkân vermiştir. Bu durumun korunabilmesi toplumlar için kaçınılmaz bir gerçek olup, aksi toplumların sonunun hazırlanmasında en etken rol olarak görünmektedir.

Ancak tüm bu gelişmeler ve insan aklının yaratıcılığı ve toplumdaki değişim rüzgârları, insanın ruh âlemi ve inanç dünyası ile maddi âlem arasındaki ilişkisinin açıklanmasını mümkün kılamamıştır. Bu da insanın ne yaparsa yapsın bilinmeyenlere eriştikçe bilinmeyenlerle karşılaştığı bir süreç içinde ne denli aciz olduğunu mu göstermektedir?

3) DEVLET ANLAYIŞI

a) DEVLET KAVRAMI VE KAYNAĞI⁴⁴

Devlet, tarihi ve sosyolojik bir olaydır. Devletin ne olduğu pek üzerinde durulmayan sadece amme hukukçuları ve devlet felsefesi ile ilgilenenlerin işlediği bir konu olarak çoğumuzun fazla ilgilenmediğimiz bir alan olarak, bulunduğumuz yüzyıl açısından başka bir olasılık olmadığı ve insanların bir arada yaşamalarını olası kılabilen en güçlü kurumdur. Ancak Devlet ve onun kurumlarının bireylere yansıyan fiil ve işlemlerde, vatan topraklarında, ulusal ve uluslararası ilişkilerde demokratik esaslar dâhilinde özgürlüklere saygılı adil bir yapı ile güven içinde sürekli nitelikte yaşamak ve yönetilmek istediğimiz aklımıza gelince DEVLET kavramı ile ilgilenmeye başlamaktayız. Ve bu kavram o zaman dikkat çekmektedir.

Devletin doğumu hakkında çok gerilere gitmek gerekmektedir. Bunun ancak teorik açıklamasının yapılabileceği ileri sürülmüştür. Devletin açıklanmasında Devlet ve insan –devlet ve hukuk arasındaki ilişkinin incelenmesi asıldır. Her devletin kendine has usul ve yöntemleri olmuştur. Devlet toplumun özüdür. Büyük bir aile ve küçük bir Devlet birbirlerine benzer. Devlet insanın, insanları bir araya getirerek ele geçirme duygusunun tipik bir örneğidir. Devlet ile güdülen amaç insanları bir araya getirmek ve iyi yaşamalarını sağlamaktır.⁴⁵ İnsanlar doğal yaşamdan sıyrılarak sözleşme ile bir arada yaşama aşamasına geçerek, siyasal bir toplum meydana getirmişlerdir. Tarih sürecinde kişi özgürlüğünü, mutlu olacağını varsaydığı bir kuruma Devlete vererek bütün haklarını topluma devir etmekle Devlet meydana gelmiştir.⁴⁶ Devleti insan oluşturmuş ancak bireyin tabii hak ve özgürlükleri devletin oluşması ile elinden alınmıştır. Bu alma nedeni insanın daha mutlu ve güvenli yaşaması içindir. Oluşturulan kurumun kurallara bağlı olması de gereklidir. Toplum yararına ve onun mutluluğu için belirli kurallar ile düzenlenmiş bir sistem içinde Devletin fonksiyonunu yerine getirmesi Hukuk Devleti kavramı ile ifade edilmektedir.

⁴⁴ Okandan G. Recai: *Umumi Amme Hukuku, Ist 1959, s.37.vd.*; Akın İlhan: *Kamu Hukuku,İstanbul 1980,s.. 5,21.*

⁴⁵ Akın İ: *a.g.e., s. 13 vd.*

⁴⁶ Bu konuda, Eflatun, Aristoteles, Loche, Hobbes un Devlet ile ilgili açıklamaları için Bkz. Akın İ: *a.g.e.s. 5 vd,24 vd, 126 vd.*

Devletin amaç ve faaliyetlerine baktığımızda, Devletin varlığını açıklayan çeşitli görüşler olduğunu görmekteyiz. Bunlar, Devletin varlığının kaynağının aile olduğunu ileri süren görüş; devletin kaynağının kuvvet ve mücadele olduğunu belirten görüş; devletin varlığını biyolojik esasa bağlayan görüş, devletin varlığını ekonomiye bağlayan görüş; devletin varlığını akla ve iradeye bağlayan görüş; ve diğer bir görüş de toplumsal organizasyon olarak açıklanan görüşlerdir. Bu görüşlerin devlet kavramına uyan ve uymayan topluma uyan ve uymayan yanları bulunmaktadır. Tüm görüşler eleştirilmiş iyi ve kötü yanları asırladır tekrarlanmıştır.⁴⁷

aa) Devletin Varlığını Aileye Bağlayan Görüş:⁴⁸

Bu görüşe göre, Devletin tek bir ailenin büyümesi veya aynı kandan gelen çeşitli ailelerin birleşmesi ile oluştuğunu belirtirler. Bu görüşün kaynağı sosyolojik olduğu kadar dini görüşlere de dayanır. Ailelerin önceleri ayrı ayrı yaşamakta iken aynı atadan gelen aileler giderek aralarında birleşmişler ve geniş birlikler meydana gelmiştir. Bu görüşe göre dünyada tek bir ailenin genişlemesi ve büyümesi ile Devletin meydana geldiği anlatılmak istenmiştir. Aileden daha büyük bir birlik meydana gelmiş ve bir şefin otoritesi altında toplanılmıştır. İnsanların özellikle göçebe olarak yaşadıkları devirlerde Tribu denilen kurumlardaki oluşum bu şekildedir. Bunların da birleşmesi ile daha geniş topluluklar meydana gelmiş-

tir. Bu görüşe göre, Devlet kendini meydana getiren sosyal birliklerin sosyal, siyasal varlığına ve fonksiyonlarına son vererek sadece tek bir aile varlığını koruyarak oluşturulan birliktir.

bb) Devletin Varlığını Kuvvet ve Mücadeleye Bağlayan Görüş:⁴⁹

Realist görüş taraftarları Devletin menşei ni güç ve kuvvete bağlarlar, 19. y.y sonlarına doğru taraftar kazanan bu görüş, Devleti tabii bir gücün tezahürü ve bir mücadele ve emir verme yönetme vasıtası olarak kabul eder. Devleti, aslında güçlülerin zayıflar üzerindeki egemenliği olarak açıklarlar. Zayıfların, güçlülerin emir ve talimatlarını yerine getirenler olduğunu ve güçlülerin de kendi konumlarını korudukları ve imtiyaz sahibi oldukları bir kuruluş olarak belirtirler.

⁴⁷ Okandan: a.g.e.,s.39-150. Okandan ,tarih boyunca Devlet ve kaynağı hakkında teori üretmiş filozof düşünür ve yazarların bilim adamlarının görüşlerini aktararak ve eleştirilerini de yaparak konuyu etraflı bir şekilde açıklamaktadır. Açıklamalarında ilginç olan bazı kısımları dip not olarak belirtmeyi uygun gördüm Şöyleki. Devletin menşei ni kuvvet ve mücadelede bulan görüş sahiplerinden Franz Oppenheimer Devletin menşei nin galip bir grup tarafından mağlup bir zümreye kabul ettirilen ve tek amacı galiplerin mağluplar üzerindeki tahakküm ve istismarı düzenlemek olan sosyal bir teşkilattır ,demektedir. Devleti, tuttuğu avı yemek üzere olan yırtıcı bir hayvana benzetir.

⁴⁸ Okandan: a.g.e.,s. 40 vd. Bu görüş sahibi olanlar Kongtse, Aristo, Çiçero, u görüşü savunmuşlardır.

⁴⁹ İbid., s. 50 vd., Sofistler, Polybios ve Seneca, Jean Bodin, İbn i Haldun, Montesquieu, Ludovic Franz Oppenheimer, devletin varlığını kuvvet ve mücadeleye bağlayan filozoflardır.

cc) Devletin Varlığını Biyolojik Temele Bağlayan Görüş⁵⁰

Bu görüşe göre, siyasi kuruluşların temeli biyolojik olup bireyin oluşumu ile toplumun oluşumu arasında organik bir benzerlik olduğunu bu nedenle de her bir uzvun birey ve toplum ve her toplumun da organik bir birey olduğu şeklinde bir yaklaşım ile devlet ve insan arasındaki uzviyet benzerliğinden hareketle devleti tanımlamak istemişlerdir.

dd) Devletin Varlığını Ekonomik Bir Olay Olarak Kabul Eden Görüş⁵¹

İnsanların ekonomik nedenlerin etkisinde olarak faaliyet gösterdikleri ve Devletin oluşmasını da Devletin ekonomik olayların sosyal ve siyasi olaylara hakim olmasıyla ortaya çıktığını ve bu olaylara hakim olabilmek arzusunun Devletin varlığı ile oluştuğunu belirtirler.

Devletin mülkiyetin korunması için gerekli bir kurum olarak kabul edilmesi Devletin varlığının ekonomik bir olay olarak açıklanması ile mümkündür. Karl Marks Devletin varlığını kuruluşunu tamamen en aşırı bir biçimde ekonomik olaylara bağlayarak açıklamıştır. Devletin temelini ekonomik gereksinmelerde arayan bu görüşe göre, insani duyguların oluşması ve sosyal organizasyonların kurulmasını gerekli kılan maddi ve ekonomik menfaatler olduğu belirtilir. Tarihi maddecilik olarak açıklanan bu görüşün en belirgin vasfı, olayların tamamen materyalist açıdan ele alınmasıdır.⁵²

Marks esasen insanların en büyük emellerinin en basit ve en iptidai gereksinmelerinin tatmin olunması olarak açıklar. Bunların yerine getirilmesi için yapılanmalar oluşturulur. Tüm üretim vasıtaları sosyal hayatın gelişmesi insanların bu iptidai arzularının ve gereksinimleri içindir. İhtiyaçlar insana hakim olmaktadır. Tarihi maddeciler dünyayı sevk ve idare eden kuvvetlerin ekonomik olduğunu belirtirler. Sosyal olaylar da dâhil her şeye hâkim olan tek bir kuvvetin bulunduğunu onun da ekonomi olduğunu açıklamışlardır.

Bireysel girişimlerin açıklamasını da ekonomik menfaat olarak belirterek, diğer her şeyin teferruat olduğunu kabul ederler. Her şey ilgili olduğu dönemin ekonomik sistemine tabidir. Genel gelişmenin sırrı da çalışmadır. Tüm sosyal gelişmenin dayandığı sebep ekonomidir, şeklinde bu teorinin açıklaması yapılmaktadır.

⁵⁰ *İbid.*, s. 68 vd. İlk çağda Eflatun tarafından bu teori savunulmuş ona göre, Devletin de birey gibi organları olduğu, insan ile devletin birbirine benzediğini savunmuştur. Birey ihtiyaçlarını kendisi sağlayamadığı için kendisinin sağlayamadığı bu ihtiyaçlarını karşılamak üzere benzer bir uzviyet Devlet ortaya çıkmıştır. Aynı şekilde 19 y.y. da Bluntschli de Devletin cansız bir organ olmadığını biyolojik bir vakıa olduğu görüşünü savunmuştur. Ortaçağda taraftar bulan bu görüşü savunanlar, John Salisbury, İbni Haldun, Nicolas Cuza gibi düşünürlerdir. Ayrıca 19 y.y Herbert Spencer, Alfred Espinaz gibi düşünürler bu görüş taraftarıdır. Bkz. *İbid.*, s.69 vd.

⁵¹ *İbid.*, s. 85 vd.

⁵² Bu görüşte olanlar: Karl Marks, Friedrich Engels, Paul Lafargue, Karl Kautssky, Franz Mehring gibi filozof ve sosyologlardır. Bu konudaki açıklamak için bkz. Okandan R G: a.g.e.s. 86 vd

ee) Devletin Varlığını Ferdin Akıl ve İradesinde Bulan ve Sosyal Mukavele Görüşü Bağlamında İnsan Aklının Önemini Vurgulayan Görüş;⁵³

Devleti ferdi akıl ve iradenin mahsulü olarak gelişmiş olduğunu ileri süren görüşlere göre, a) ferdin aklında arayan görüş ve b) sosyal mukavele görüşü olmak üzere iki ayrı nitelikte olmak üzere ferdin aklına dayandırılarak Devlet açıklanmaya çalışılmıştır.

Devletin insan aklının bir eseri olduğunu kabul edenlere göre, sosyal düzenin oluşumunda akıl önderlik etmiştir. Örneğin sofistler her şeyin insan aklının mahsulü olduğunu belirterek her şeyin insan aklı ile oluştuğunu iddia ederler.⁵⁴ Devletin varlığı sadece insan aklının bir eseri olarak açıklanır.

Bu görüşte olanlar, Devleti insan aklının bir eseri olarak görmekte ve insan daha ileri gidebilmek için aklının ve düşüncesinin bir buluşu olarak, insanların ortak noktası olan bir takım arzu ve isteklerin gerçekleşmesi için aralarında anlaşarak, kendi iradeleri ile yaptıkları bir anlaşmanın sonucunda oluşturdukları bir kurumdur diye açıklarlar. Sosyal mukavele olarak adlandırılan bu görüşe göre, Devletin insanlar arasında bir anlaşma, uzlaşma sonucu oluştuğu savunanlar çoktur. Ferdi iradenin birleşmesi ile açıklandığından, Devletin sosyal bir sözleşme sonucu ortaya çıktığını kabul ile birçok konunun çözümlendiği belirtilir. Bu görüşte olanlar devletin ancak fertlerin menfaati ge-

reği bir araya gelerek anlaşmaları ile oluştuğunu, insanların mücadele ederek ve birbirleriyle zıtlaşarak ve üzüntü çekerek isteklerine kavuşmalarının olanaksızlığı onların mukavele yapmasını gerektirmiştir. Özgür olarak dünyaya gelen ve birbirinden siyasi üstünlüğü olmayan doğal hakları olan insanların, kendi yararları doğrultusunda bir topluluk içinde yaşamayı seçtikleri için bir anlaşma ile devleti oluşturdukları açıklanır. Birlik kurmak ve karşılıklı yardım ve dayanışma insanların iradeleri ile gerçekleşmektedir. Bu olay doğanın bir olayı değildir, sosyal bir olaydır. Çünkü insan da sosyaldir. İnsanlar tabii yaşamda mutlu ve güvenli olmadıklarından bu tür bir sosyal dayanışmayı tercih etmişlerdir.⁵⁵

Genel bir açıklama yapmak gerekirse; çeşitli filozoflarca bir takım açıklamalar verilerek devletin varlığı bir temele oturtulmak istenmiştir. Bu görüşlerin olumlu ve olumsuz yanları bulunduğu gerçeği karşı-

⁵³ Okandan R: a.g.e.,s 92 vd.Bu görüşte olan filozoflar: Aurelius Antonius, Marcus Tullius Cicero, Herakleitos,Epikür, Francisco Suarez,Hugo Grotius,Thomas Hobbes,Baruch Spinoza,John Loche,David Hume, Jean-Jacques Rousseau. gibi

⁵⁴ İbid. S. 92 vd. Bu görüşte olan filozoflar, Herakleitos MÖ. 536 larda yaşamış olup keza Marcus Tullius Cicero, aklı beşeriyetin tek temeli olarak açıklarlar..Bu görüşte olan diğer filozoflar: Aurelius Antonius, Herakleitos,Epikür, Francisco Suarez,Hugo Grotius,Thomas Hobbes,Baruch Spinoza,John Loche,David Hume, Jean-Jacques Rousseau. sayılabilir.

⁵⁵ Devletin menşeiini Sosyal Mukaveleye dayandıran filozoflar, ile ilgili geniş bilgi için bkz. Okandan R: a.g.e., s. 95-125.

sında toplum için çok önemli bir kurum olarak DEVLETİN varlığını ve kaynağını en iyi nasıl açıklamak olasıdır diye düşünürsek;

Tüm görüşlerden çıkan sonuç şudur ki; **Devletin kuruluş problemi halli ancak teorik olarak açıklanabilmektedir.**

Tarihi ve sosyolojik gerçeklerin ışığında denebilir ki; **Devlet**, sosyal bir varlık olan insanın doğumundan itibaren egoistçe varlığını sürdürmek için toplum içinde olmayı istediği için, ve gelişmesini sürdürebilmek adına ve en önemlisi sevgiye olan gereksinimi sebebiyle bir aile içinde büyümek zorunda olup, ve aynı soy gurubundan insanlar arasında yetişmeyi uygun bulmuş ve bunu istemiştir. Ancak toplumsal faaliyetinde sosyal hayatı bağlamında bir takım görevler ile de donatılmış olarak bir toplum içinde yaşaması mümkün olmaktadır. Bu nedenle sosyal hayatının dengeli ve diğer toplumun aynı soydan olmayan bireyleri dahil karşılıklı olarak birbirlerinin hak ve menfaatlerine saygılı olarak yaşamanın amaçlandığı bir toplum oluşturulması ile adına Devlet dediğimiz kurumun siyasi otoritesinin koruması altına girmekte ve bir kısım tabii haklarını bu otoriteye devir etmektedir.⁵⁶

ff) Hristiyan Görüş Açısından Devlet ve Din Meşruiyetinin Açıklaması⁵⁷

Din ve Devlet ilişkisi Hristiyan toplumlar bağlamında çok değişik evrelerden geçerek ve Krallıklar ve Papalık arasındaki çeşitli anlaşmalar çerçevesinde Avrupa'yı

etkileyen bir dizi ilişkilerdir. Çok kısa olarak Hristiyanlık açısından ve Avrupa aydınlanmasındaki önemi, ve nedenleri, Devlet ve Din ilişkisi açısından özetle zihniyeti belirtmek gerekirse, 1075'te Papalık Devrimi ile Hristiyanlık yeni bir düzene geçerek egemenliğin Tanrısal bir ilkeye göre düzenlenmesi mümkün kılınmıştır. Tanrı Devleti olgusu Saint Augustine adlı din adamının taslağını çizdiği bir modelin hayatıyete geçmesi olan bu devlet sistemi Tanrı sevgisine dayanan, barışı arayan yeryüzü devleti olarak iyi amaçlar ile yola çıkmıştır. Bu görüş bağlamında insanlar Tanrıya layık olmak için kilise tarafından hazırlanmak ve kiliseye bağlılığın yaratıldığı⁵⁸ bir anlayışın meşruluğunun teyidi anlamında ve buna halkı inandırmak bağlamında bir kilise hukuku modeli oluşturulmuştur.

Artık insanların bu sistem içinde itaat etmekten başka çaresi kalmamış ve kilise Tanrısal iktidarını bu topluma kabul ettirdiği ve kralların da biat ettiği bir hukuk sistemi ile insanlar yönetilmiş ve iktidara bağlanmıştır. Papalık böylece siyasi iktidara ortak olmuş ve etkisini geliştirerek Avrupa'da büyük güç kazanmıştır.

Ortaçağ feodal toplumu, kilise etkisinde olarak çok acı günler yaşamış ve insanlar arasında büyük uçurumların olduğu ve kilisenin vaat ettiği kardeşlik ve barışın hiçbir

⁵⁶ *Ibid.*, s.137-151.

⁵⁷ Özcan T.M. a.g.m. : Mardin Ş: a.g.e.,s. 81 vd.

⁵⁸ *Ibid.*

zaman gerçekleşmediği bir zaman dilimi olarak tarihte karanlık bir dönem olarak yerini almıştır.

Bu dönem din adına savaşmak uğruna haçlı seferlerinin yaratıldığı dönemdir. Haçlı seferlerinin yaratılmasındaki temel ve gerçek nedenlerden biri de, toplumda insanlar arasında, mülkiyet ve ticaret ve ekonomik getiri konusunda meydana çıkmış olumsuzluk ve huzursuzlukları gidermek içindir. Ayrıca belirtmekte yarar olan diğer önemli bir husus da bu dönemlerin küresel ısınma ve soğuma dönemleri olmasıdır. Ancak Haçlı Seferlerinin görünen amacı olarak Hristiyanlığın yayılması ve dini yaymak ve korumak kisvesi altında düzenlenmiş bulunduğu da ayrı bir gerçektir. Tarihsel açıdan incelendiğinde bu görüntü zihinlere kazılmak istenmiştir.

Papalığın yaptığı devrimdeki amaç ve kendisine meşruiyet kazanmak için ileri sürdüğü gerekçelerde, Tanrı Barışını sağlamak yolunda hareket edildiği konusunda toplum ikna edilmek istenmiştir. Ancak Papalığın sadece para edinme hırsı içinde olarak ve toplumsal değerlere aykırı davranışlar içinde faaliyette bulunduğu inkâr edilemez. Papalık döneminde toplumda herkes birbiri ile bitmeyen bir düşmanlık içindedir. Güven yoktur, adalet yoktur, eşitlik yoktur. Bu nedenle dinin meşruiyetinin sağlanması için verilen çabaların başarılı olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Avrupa miras kavgaları ile çalkalanmıştır. Papalık ve din bunlara çare bulamamıştır. Sefalet, hasta-

lıklar, açlık, eşitsizlik, adaletsizlik aydınlanma çağına kadar geçen döneme damgasını vurmuştur. Kutsal ekonomi çöküntüye uğramıştır. Tanrı devleti ve yeryüzü devleti ilişkisi koparak ulus devlet bilincinin gelişmesi mümkün olmuş ve nihayet Fransa da Fransız Devrimi ile halk özgürlüğünü elde etme imkânını sağlamış ve laik devlet ilkesi çağa damgasını vurmuştur.

Genel anlamı ile ve her türlü Devlet yapısını ifade etmek üzere denebilir ki:

Devlet sosyal bir yapılanma olarak insana her türlü hizmet vermek için ve insanın refahı ve mutluluğunu amaç edinmiş olarak ve kötülükler, yağma, gasp, mücadele terör, haksızlıklar karşısında istikrarlı bir düzen içinde güvenliğin sağlandığı bir sistemi kurabilmek için insanların bir araya gelerek üzerinde yaşadığı bir vatani ve ülkesi olan aynı veya farklı kültür, din, ırkta ve yapıdakilerin oluşturduğu bir kuruluştur.

b) DEVLETİN GEREKLİLİĞİ⁵⁹

Toplumu oluşturan insanların kendilerini daha güvenli ve iyi ve bir düzen içinde yaşayabilmek için Devlet şeklinde örgütlenmeleri gerektiği bilincine varmaları çok isabetli olmuştur. Bu insan aklının bulduğu bir kurumdur. Devlet adaletin sağlayıcısı olarak toplumsal birliği sağlamakla görevlidir.⁶⁰ Devlet topluma özgü bir yapılanmadır. Devlet bir çok unsurun bir araya gele-

⁵⁹ Tanör Bülent: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 2004 s 84 vd.

⁶⁰ Cassirer E: a.g.e. 278 vd

rek oluşmuş bir bütündür. Devletin amacı sadece insanları bir araya getirmek değil onların bir arada iyi yaşamalarını sağlamaktır.

Devlet yönetim biçimi esas alınarak çeşitli görevler üslenmektedir. Demokratik laik bir devlet anlayışı içinde mütalaa ettiğimizde devletin vatandaşına karşı Anayasalar ile belirlenmiş görevleri bulunmaktadır. 20 yy. da Devletin sosyal niteliği ağır basmıştır. Devlet klasik nitelikte haklar sağlamak yerine fertleri korumaya yönelik bir takım yükümlülüklerinin de olduğu bir sistem olarak insan haklarına daha uyumlu olarak faaliyet göstermektedir. Vatandaşlara karşı Anayasalar ile belirlenmiş yükümlülüklerinden başka pozitif yükümlülükleri de bulunmaktadır.

Örgütlü olarak yaşamak gereği ve bilinci ile Devletin varlığı kaçınılmaz olup onun yerine ikame edilecek başkaca bir kurum düşünmek mümkün değildir. Ulus Devlet bilincinin yok edilmeye çalışıldığı ve ülke sınırlarına gerek olmadığı söylemleri gerçeği yansıtmaktan ve insanlara mutlu bir gelecek vaat etmekten çok uzaktır. İnsanlar aynı toplumun veya aynı coğrafyada yetişmiş müşterek tarihi ve sosyal bağları olan bir ulus birliği içinde mutlu olurlar. Bu topluluğun yönetimi için kendi kurallarını koymak ve özgür olmak en birinci amaçtır. Bu birliktelikte aynı soy olması gerekli değildir maksat birlikte yaşamayı amaç edinmiş bir birliğin olmasıdır. Bu nedenle başka insanların veya kuruluşların emir ve talimatı ile

yönetilmek insan topluluğunu mutlu etmez. Böyle bir yönetimin varlığı karşısında buna DEVLET denemez. Çünkü Devleti oluşturmak için bir araya gelmiş topluluğu meydana getiren bireylerin ÖZGÜRLÜĞÜ söz konusu değildir.

Öyle ise, önce özgür bireylerin olması ve aklını gerçeklere ve bilimsel bilgiye ulaşmak için kullanabilmesi ve akıl yolu ile bulacağı kurallar ile kendini yönetmek için örgütünü kurması ile amaçlanan gaye mümkün olabilecektir.

4) LAİKLİK VE TANIMI⁶¹

a) KAVRAMLAR

Lâik-laiklik kelimeleri eski Yunanca'da "**laikos**" sıfatı karşısıdır, halk kitle anlamına gelen "**laos**" kelimesi kökünden oluşur. Laikos halka kalabalığa ait olan demektir. Hristiyanlığın yayılması ile kilise adamları ve bunlara inananlar gelişmiştir. Bunların dışında olanlar da din dışı olarak kabul edilmişlerdir. Bunları açıklamak için kullanılan Laiklik aynı zamanda sekülerizm ile de ifade edilmektedir. Laikos, toplumsal nitelikleri ne olursa olsun RUHBAN SINIFINA MENSUP olmamayı açıklar.

⁶¹ Tanör B: a.g.e.s. s 75 vd. :Öktem N: a.g.e., s.43 vd ; Dinçkol Bihterin: Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi tarafından 5 şubat 2002 tarihinde düzenlenen. "Lâikliğin Anayasal ilke Haliine Gelişinin 65. Yıldönümü Paneli'nde tebliğ olarak sunulmuştur. :Kuçuradi İoann:Devrim Kavramı ve Atatürk'ün Kültür Devrimi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi İLKE, Özel sayı, 2006. s. 1-10.; Gökberk M: a.g.m., s. 328 vd.

Genel ve bilinen basit tanımı ile **laiklik din ve devlet işlerinin birbirinden ayrı olması halini anlatır**. Laik devletlerde din olgusu devletin yapısına karışmaz. Dini kurumların devlet yönetiminde yeri yoktur. Laik devletlerde din, devletin olağan görev ve yetkileri içinde sosyal bir olgu olarak ele alınır ve diğer sosyal kurumlar ile aynı düzenlemeye tabi kılınır. Bunun için de uygar ölçü esas alınır.

Laik Devlet, laik eğitim, laik olma gibi sıfatlar ile ne anlatılmak istenmektedir? Laik ahlak ile açıklanmak istenen devlet sisteminin herhangi bir dinden kaynaklanan normlara göre düzenlenmemiş olduğunu belirtilir. Keza laik eğitim ile de, eğitim sisteminin herhangi bir dinden kaynaklanmayan bir sistem içinde uygulandığını açıklar.

Sekülerizm kavramı da dinden etkilenmeyen anlamındadır. Anglo –Sakson dünyasında kullanılan bir kavramdır. **Dinden etkilenmeyen siyasi anlamına gelir**. Başka deyişle ruhban sınıfı dışındalığı anlatır. Aslında sekülerizmin Hristiyanlık felsefesinin karşısında Devletin yapılanmasına dair bir ürün olarak ortaya çıkmıştır. İLAHÎ, başka deyişle göksel egemenlik hakkının terk edilerek, BEŞERÎ yani laik egemenlik anlayışının kabulü ile, batıda dinsel kurumlara sınırlı bir alan bırakılmıştır.

Her ülkenin kendi kültür ve birikimine göre laiklik ve sekülerlik farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar ulaşılan sonuçlar bakımından da farklılık göstermekte-

dir. İnanış ve kuramsallık perspektifi açısından farklı motiflerin ortaya çıkması da bundandır. Bu nedenle aynı dinsel geleneği paylaştıkları halde Fransa, Almanya Anglo Sakson ülkeleri bağlamında laiklik ve sekülerlik farklı tanımlara sahne olmaktadır. Uygulamada farklı tanımların varlığı karmaşaya neden olmamalıdır. Ancak belirtelim ki, sekülerizm veya sekülarizasyon veya seküler kavramlarında laiklikte olmayan başka bir anlam daha vardır. Şöyle ki, (SAECULARİS) yüzyıla ait demektir Başka anlatımla ÇAĞ kelimesinden türemiştir. Çağdaşlaşma anlamında kullanılır. Böylece laiklik ve sekülerizm birbirini tamamlayan fikirlerdir. İnsanlığın ulaştığı çağdaş niteliği açıklamaktadır. Laiklik kavramı bir devletin örgütlenmesi ve işleyişinde dine dayalı olmayan niteliklerin neler olduğunu açıklar. Sekülerizm kavramı ise, bu niteliklerin belirlenmesinde çağın felsefesinin oluşturduğu bilgilerin neler olduğunu, başka deyişle aydınlanmanın gereklerini ortaya koyarak, neden çağdaşlaşmanın önemli ve gerekli olduğunu ve neden devletin hukuk sistemini temel yasalarını oluştururken aydınlanma teorilere dayanılması gerektiğinin içeriğini açıklar. Aynı fikrin iki yüzünü açıklayan bu kavramlar çağdaş olmanın laiklikten geçtiğinin açıklamasıdır.

b) LAİKLİK İLKESİ VE UYGULAMASI

Laiklik akılcılıktır, çağdaşlıktır. Çağdaş Devlet evrensel değerlere sahip bir yapılanma içinde olmak ve insan haklarına saygılı

olmakla mümkündür Ancak bazılarına göre laiklik dinsizlik olarak tanımlanmaktadır. Ancak felsefî açıdan incelendiğinde laiklik ne dinsizlik ve ne de dinlilik olarak betimlenebilir.

Kısaca din ile Devlet işlerinin birbirine karışmaması veya dinin devlet işlerine karışmaması veya Devletin din işlerine karışmaması şeklinde açıklamaları yapılabilir.

Bu ilke, bilimsel bir kavram olarak batının bir sözcüğüdür.

İnsan ilişkilerinde ve insan ile toplum ve Devlet arasındaki ilişkilerde akıl ve bilime dayalı yöntemin gerekliliği tarihi süreç içinde anlaşılmış ve teokratik yönetim biçiminden uzaklaşmıştır. İnsan doğayı ve toplum kurallarını kendi aklı ve algılaması ile kavrayarak kendi gücü ve aklı ile doğaya ve topluma egemen olma yolunu seçmiştir. Bu rasyonel düşüncenin sonucudur. Akıl rehber alınmıştır. Safsata, hurafeler ve bir takım hikâyelerin aktarımı ile ve bilim dışı açıklamalar ile toplumun yönetilmesi ve Devlet sistemi oluşturulmasının yanlışları görülmüş ve din adamlarının dinsel içrikli açıklamaları ile değil akılcı ve bilimsel nitelikte olmak üzere toplumun kabul edeceği kurallara göre ve aklın rehber alındığı bir yöntemin uygulanmasına geçilmiştir.⁶² İşte bunun adı laikliktir. Atatürk'ün de gerçekleştirmek istediği bu nitelikteki bir anlayış ürünü devlet sisteminin kurulması idi. Laik aşamaya batıda çok zor gelinmiştir.⁶³ Bunun için nice canlar yok olmuştur. Fran-

sız ihtilali olmasaydı batıda Laik sistemin yerleşebileceğini zannetmek hayal olurdu.

Din ve dünya işlerinin ortasında olmak düşünce ve örgütlenme bağlamında bir çok karışıklıkları da birlikte getirmiştir. Aslında temel sorun dini ve dünyevi alemin dışında kalan ve insan aklı ile inançlarının birleşmesi sorunudur. Akıl ve inancın birbirinden ayrılmasının sağlanması gereklidir.

Laiklik, dinî eşitlik ve din özgürlüğünü sağlayan temel sorun olarak, dinî -dünyevi ayırımının arkasında yer alan, akıl-inanç ayırımını gerçekleştirebilmektir. Zira dinler, dünya işlerine karışıp siyasi bakımdan güç kazandıkça asıl ruhani erklerini göz ardı edip, "güç için güç" ilkesini gütmeye başlarlar. Lâiklik ise, dinsel eşitlik ve din özgürlüğünü sağlayan, böylece akıl ve vicdanın kölelik zincirlerini kırdığı bir siyasal örgütlenmeyi öngörür.

Lâiklik ile, devlet içinde din değil, din içinde devlet reddedilir ve dinin siyasi, hukuki güç olması engellenir, Lâikliğin tek tip

⁶² Aynı şekilde Ulus Devlet yaratan Atatürk esasen toplumda var olan aynı dili konuşan ve birbiri ile ülkü birliği içinde olan ve Türk diye nitelendirdiği ve hiçbir zaman *ethnos* u (soyu) çağrıştırmayan nitelikte olmak üzere hitap ettiği Türk halkına. (Bkz. Nutku Uluğ: Atatürk'ün Onuncu Yıl Söylevinin Felsefî Önemi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi İLKE, Özel Sayı 2006, s. 11 ve dv.) "Hiçbir delil'i mantıkiye istinat etmeyen birtakım ananelerin,akidelerin muhafazasında ısrar eden milletlerin terakkisi çok güç olur.Belki de olmaz" diyerek eğitim konusunda dini yapılanmanın çağdaş bir devlet yapısı için tehlikesini açıklamıştır.(bkz Kuçuradi : a.g.e. s. 8)

⁶³ Öktem N: a.g.e.s. 44 vd.

bir tanımının yapılması ve her ülke açısından aynı nitelikte bir tanım verilmesi olası değildir ve gerçekçi de olamaz. Bu nedenle ülkeden ülkeye değişen bir uygulama gösteren LAİKLİK ülke şartlarına göre tanımlanmalıdır. Ancak bu demek değildir ki, dini nitelikte olmak üzere aklın dinsel gelenekleri öne çıkaracak boyutta yapılanmaya gitmesi ve akıl ve bilim yolu ile ruhani ve göksel kurum ve kurallar ile devlet yönetiminin düzenlenmesine cevaz verilebilmesi laik devlet anlayışı ile örtüşebilir.

Örneğin, batının feodal sistemden vazgeçmesi ve toprak mülkiyetinin önemi yerine ticaretin geçmesi ve mutlak monarşilerden sonra 1789 Fransız Devrimi ile laiklik konusundaki ilk adımın atıldığını görmekteyiz.⁶⁴ Evrensellik iddiası ile kurumsal bir yapı içinde Roma Kilisesinin egemenliğine karşı Fransız laiklik hareketinin oluşması uzun ve çalkantılı bir yol izlemiştir. Dinin devlet işlerinden ayrı bir konuma gelmesi Fransa’da devrimci ve jakoben ve cumhuriyetçi usullerle gerçekleştirilmiştir. Devlet din işlerine karışmaktan vazgeçmiştir. Ancak bu ilişkinin ayrıştırılması yavaş yavaş olmuştur.⁶⁵

Aristokrasi ve din kurumlarının burjuvanın mülkiyet hakkını tehdit etmesi ve bunlara karşı savaşmak bilinci ile din kurumlarına karşı laiklik gerçekleştirilmiş oldu. İşte bu çağ aydınlanma çağı olarak adlandırıldı. Aydınlanma Fransızca “Lumieres” kelimesinden alınmadır. Işık, anlayış, bilgi tin açıklığı olarak tanımlanır. İşte bu aydınlan-

ma çağı düşünürleri insan aklının her şeyden üstün olduğunu ve hukukun kaynağının da akılda olduğunu, aklın düşünce ürettiğini ve bu nedenle din adamına ve krala gerek sinme olmadığı bilincine erişmişlerdir.⁶⁶

Batıda artık Devletin resmi bir dini bulunmamakta ve din hizmetleri de bir kamu hizmeti olarak verilmeyerek tamamen kilselere bırakılmıştır. Hukuk düzeni dinsel kuralların etkisinde değildir.

Laiklik, sekülerlik, resmi bir kurum olarak ve bir hiyerarşi içinde din adamlarının siyasi ve hukuki işlevleri üstlendiği, Kralın tanrı sayıldığı, veya Baş Rahiplerin yönetim işlerini üstlenmiş olduğu ve bir tapınak örgütünün devlet yönetiminde yer aldığı, teokratik sistemin karşısında yer almıştır. Milattan önceki dönemlerden itibaren hukuk tarihi açısından da değerlendirildiğinde, kanunlar ve belgelerde, dini inançlar ile, halkın yönetildiği kuralların, birbiri ile ilişkilendirilmiş olduğunu görmekteyiz. Sümer yazıtlarında dinsel inançlar, kozmogoni, ve ahlak normları ve hukuk kurallarının birlikte ele alınmıştır.⁶⁷

Laiklik ve teokrasi bağlamında konuya İslamiyet açısından bakıldığında, teokrasi- nin Tanrı iktidarını elinde tutmak olarak

⁶⁴ Dinçkol B: a.g.tebliğ.

⁶⁵ Özcan Tevfik Mehmet: *Laiklik ve Hukuk Devleti*(Yayınlanmak üzere olan makalesinden ,özel olarak verilmiştir)

⁶⁶ *Ibid.*, Hof İlrich: *Avrupa’da Aydınlanma*, İstanbul, 1995,s.13 vd.

⁶⁷ Özcan T.M: a.g.m.

açıklanması karşısında peygamber veya ilk topluluklardaki azizler veya Yahudilikteki din adamlarının iktidar olduğu sistemde Hazreti Muhammet 'in iktidarının teokrasi olup olmadığı tartışmalıdır. Özellikle Hazreti Muhammet'ten sonraki dönemde her ne kadar dinsel nitelik taşıyan Halifelik unvanı kullanılarak yönetsel faaliyet güdülmüşse de bunun aslında bir monarşi sistemi olarak açıklanabileceği ileri sürülmüştür.⁶⁸ Hazreti Muhammet döneminde Teokrasi-den bahsetmek zordur, çünkü Hazreti Muhammet halkı Tanrı adına yönettiğini açıklamamıştır. Kuran sosyal nitelikli kuralların uygulanmasında Tanrı adına bir yönetimden bahsetmemektedir. Bu nedenle Hazreti Muhammet döneminin Teokratik olduğunu kabul etmek zor olduğu şeklinde yorum yapılmaktadır. Tanrı adına yönetimde bulunmadığı gibi Emir-Ülmümin kavramı ile de daha seküler (çağdaş) bir yaklaşım sergilendiği⁶⁹ belirtilmektedir.

Genel olarak açıklamak gerekirse, teokratik devlet anlayışının kökenindeki tanrısal iradenin yerini, laik devlette akıl ve bilime dayalı yönetim almıştır. Laiklik rasyonalizmdir, akılcılıktır. Zira insan doğa ve toplum kurallarını kendi becerisi aklı ve gücü ile algılamakta ve kavramakta ve yine kendi gücü ile topluma ve doğaya egemen olmaya çalışmaktadır. Bunu da insan akılcılık ile yapmaktadır. O nedenle laiklik akılcılıktır. Akıl rehber alınmıştır. Artık safsata, hurafe bilim dışı açıklamalar terkedilmiştir. Akılcı yöntemin kullanıldığı devlet yöneti-

minde bunun adına laiklik denmektedir. Devlet yönetiminde din adamlarının yorumlarına dayanan dinsel nitelikteki ve eleştiriye kapalı uygulamaların varlığı, devlet yönetiminin teokrasi olduğunu belirler.⁷⁰

Özetlersek: Laiklik genel ve alışılmış tanımıyla; din ve devlet işlerinin birbirinden ayrı tutulduğu bir Devlet yönetim sistemidir. Laik devlette din, devletin anayasal düzenine karışmamaktadır. Dini ilkeler hükümet ve idare işlerinin kaynağını oluşturmaz. **Laik düzende din devletin görev ve yetkileri içinde sosyal bir olgu olarak mütalaa edilir. Laiklik akıl ve bilime dayalı rasyonel bir devlet anlayışıdır.**⁷¹ **Laiklik, aslında devletin bir inancın diğeri üzerindeki baskısını önlemesi görevini**

⁶⁸ Monarşinin siyasal iktidarın miras yolu ile geçtiği veya miras yolu ile geçme dahi tek kişide toplandığı prenslik olarak adlandırılan sistem olduğu şeklinde açıklama yapılmaktadır. Bir kişinin halkı yönettiği sistemin adıdır Monarşi, Güçlü bir tek kişi ve bu kişi mutlak olur Çünkü Prens veya Krallar mutlak olmak isterler. Bu sistemde yöneten tek kişi Kral kendini halka sevdirdiği sürece iyidir. Aksi halde istenmeyen kişi olur, halkın tuttuğu tek kişi Kral da avucunun içine aldığı halka her türlü yönetimi hakları tanımır veya tanımaz. Bir devletin tek kişi eliyle yönetilmesi çok güçtür. Özellikle büyük devletlerin ve toplumun yönetilmesi zordur. Tek kişinin yönettiği Devlette yönetenin değişmesi ve devletin el değiştirmesi bir çok sorun yaratır. Krallık rejiminin bir çok yanlış ve olumsuz yanlarının olması bu tek kişi yönetimi ve iktidarı sebebiyledir. Hazreti Muhammet döneminde Devletin yönetiminde tek yetkili ve söz sahibi Hz. Muhammet olduğu için Monarşi benzetmesi doğru olabilir. J.J.Rousseau: Toplum Sözleşmesi, 1965, s.94 vd ; Bkz Özcan TM. Yayımlanmakta olan makale

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Öktem N: a.g.e.s.b 44.

⁷¹ Ibid. s.43 vd. Göze Ayferi: İnkılap Tarihi. s. 361 vd.)

üstlendiği rejimdir. Devletin görevi sadece din ve devlet işlerinin ayrılmış olması veya devletin tarafsız olması demek değildir. Devlet amacı doğrultusunda görevini tarafsız olarak yapmak durumundadır. Aksi halde farklı inançlarda olanlar arasında ve inanç açısından azınlıkta olanların, çoğunlukta ve güçlü olanlara karşı korunması görevini ihmal etmiş ve yerine getirmemiş olur. **Çoğunlukta inanc sahiplerinin azınlıktakilere baskı uygulamasına da laik düzende izin verilmez.**⁷²

Çağdaş bir devlet laiklik olmaksızın söz konusu olamaz.⁷³ Laikliğe, eşitliğe, demokrasiye ve insana saygılı olmayan insan özgürlüğünün sınırlarının bilimsel nitelikten uzaklaşarak tayin edildiği kurallar, bazen oligarşilerde bazen monarşilerde bazen de tek adam sultanının veya teokratik düzen uygulamasında ortaya çıkabilir. Nitekim bu tür yapılanmalara sahne olmuş son seksen yıldaki dünyadaki profil değerlendirildiğinde çoğunun yer yüzünden silinmiş iktidarlar olduğu da bir gerçektir. Devletlerin sürekliliğinin sağlam laik kurallar üzerine bina edilmiş olması ile mümkün olduğunun unutulmaması esastır.

c) TÜRKİYE'DE HUKUK DEVLETİ- İSLAM ve LAİKLİK⁷⁴

Cumhuriyet kurulurken, laiklik üst bir yapı olarak görülmüş ve dinin birey üzerinde baskıcı olması nedeniyle, dinin siyasi kurumları tehlikeye sokması engellenmek istenmiştir. Ancak, bu dönemin mimarları-

nın laiklikten anlayış biçimi dinin sosyal baskı unsuru olarak Devleti ve rejimi tehlikeye sokmasını engellemek olmuştur. Cumhuriyet kurucuları, dini bir vicdan konusu olarak algılamışlar ve dinin ne denli toplumsal fonksiyonları olduğunu değerlendirdiklerini düşünmek mümkün değildir. Dinin sadece vicdan sorunu olduğunu varsaydıkları ve sorunların bu yönden çözümlenebileceğini zan ettikleri şeklinde yorumlar vardır.⁷⁵

Atatürk'ün gerçekleştirmek istediği laik devlet, din adamlarının ve onların yorumlarına dayanmayan ve akılcılığın hakim olduğu ve insan ve doğanın gerçeklerinin akıl ile algılanması yönteminin hakim kılındığı bir sistemdir. Batı ile karşılaştırdığımızda laiklik aşamasına ancak Fransız Devrimi ile gelindiğini⁷⁶ ve bunun için verilmiş mücadeleyi düşündüğümüzde Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulurken Atatürk'ün dehası ve becerisi ile gerçekleştirilen reformlar sayesinde laik bir sisteme mucizevi bir şekilde daha kolay erişilmiş olduğunu görmekteyiz.

Atatürk, bireyi dini kuralların baskısından

⁷² Kongar Emre: *Demokrasi ve Laiklik*, 1997, s. 141 vd.
Önder R.A: *Laikliğin Sınırları, Atatürk'ün Hukuk Devrimi*, İstanbul . 1983, s. 101 vd.

⁷³ Bkz ayrıntılı açıklama için Kuçuradi a.g.m. s. 6 vd.

⁷⁴ Mumcu-Özbudun-Feyzioğlu-Ülken-Çubukçu: *Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi, Atatürkçülük*, Ankara 1987, s. 268 vd.

⁷⁵ Mardin Ş: a.g.e., s. 241 vd.

⁷⁶ Öktem N. A.g.e., s. 44 vd.

dan kurtaran eylemleri ile, uygar bir toplum yaratma becerisini göstermiştir. Türk ulusunun, şeyhlerin kurallarına göre değil bilimin ve aklın gereği konulmuş kurallara göre yönetilmelerini ve çağdaş medeniyet kültürüne aşına olunmasını istemiştir.⁷⁷

Atatürk; bir vicdan meselesi olan dine saygının esas olduğunu, din işleri ile millet işlerinin karıştırılmaması ve toleranssız, kasıt ve fiillerden sakınılmasının laiklik olduğunu, ve laikliğin tüm vatandaşların vicdan, ibadet ve din özgürlüğü anlamında bulunduğunu, laikliğin dinsizlik olmadığı gibi sahte dindarlık ve büyüculükle de mücadele ederek gerçek dindarlığın gelişmesinin sağlanması gereğini, laikliği dinsizlikle karıştıranların gözlerinden perde kalkmamış doğu kavimlerinin fanatikleri olduğunu, softa sınıfının din simsarlığına müsaade edilmemesini, dinden maddi çıkar sağlayanlardan nefret edilmesi⁷⁸ gerektiğini açıklamıştır.

Atatürk, Türkler için, devlet yönetiminin kesinlikle dini baskıdan uzak olmasını, dinin vicdan işi olması nedeniyle toplumun ortaçağdan kalan dini baskılardan uzak kalması gerektiğini belirtmiştir. Keza Atatürk Müslümanlıkta ruhban sınıfın bulunmadığını, İslam'ın her insana gerçeği ve bilimi aramayı zorunlu kıldığını, İslam da kimse-nin arkasından gidilmeyeceğini, Türk ulusunca dindarlığın ancak sade bir yaşam çerçevesinde ele alınmasını, boş inançlarla uğraşılmasını⁷⁹ öğüt vermiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Laikliğin,

dine saygıyı geliştirmek ve muhafaza etmek gayesinin güdüldüğü bir sistemin yaratıldığı ülkedir. Laiklik kesinlikle dinsizlik olarak algılanmamaktadır. Laiklik vicdanlara baskı niteliğini de taşımaz. Devletin ruhani olmayan bir nitelikte olmasının amaçlandığı devlet sisteminde kul ile Allah arasındaki manevi ilişkide herkes tam özgürlüğe sahiptir. Türkiye Cumhuriyeti Devletinde kimse dini inancını açıklamaya zorlanamaz. Aynı zamanda kimse dini ibadete zorlanamaz ve kimse dini siyasete alet edemez. Başka deyişle dini kötüye kullanamaz. Dini ayinler serbest olup ancak kimse bunlara katılmaya zorlanamaz. Bu ilkelerin olduğu Türkiye Cumhuriyeti Devletinde laik düzene geçiş belirli bir zaman dilimi içinde gerçekleşmiştir. Halen de tam olarak gerçekleşmiş olduğunu iddia etmek ülkenin her yöresi açısından mümkün görülmemektedir.

Türkiye’de Laik Devlet Düzeni uygulamasının hukuken tamamlanması 3 Kasım 1928 tarihinde ancak mümkün olmuştur. Belirli aşamalarla ancak laik devlet düzenine geçilmiştir. ATATÜRK’ÜN bu konuda

77 Bkz. Mardin Ş: a.g.e., s. 76 vd.” Atatürk Tevhid’i Tedrisat kanunu ile kişiyi topluluk normlarından kurtarmış ve eğitimi ulemanın elinden almış, kadın erkek arasında eşitliği sağlamış , İsviçre Medeni Kanununun iktibas, tek eşlilik, veraset bağlamında kadın erkek eşitliği, Kadınlara seçme seçilme hakkı, tarikatlara yönelik uygulama önemli adımlardır. “

78 Atatürkçülük, Ankara 1982, Genel Kurmay Basımı, s. 44 vd.

79 Çeçen Anıl: Kemalizm, 2006 İstanbul., s.129 vd.

hayli çetin mücadele verdiğini ancak kararlılığı ve bilgisi ve zekası ile amacını gerçekleştirmekteki ustalığı incelenmeye değer. Esasen, ülkenin şu anda içinde bulunduğu şartları anlamak bakımından da Atatürk'ün toplumu çağdaş uygar ve üçüncü bin yılına hazır bir toplum haline getirmek için hızlı hareket ettiği ve bilgeliği nedeniyle önündeki 50 yılı görebildiğini ve içinde bulunduğu sosyal durumu inceleyerek ileriye yönelik standart sağlamaya çalıştığını idrak etmeliyiz. Bir kısım düşünürlerin Atatürk'ün biçtiği elbisenin bol geldiği şeklindeki açıklamaları aslında ileriye göremedikleri için sarf ettikleri fikirlerdir. Bugünkü koşullara hazırlamak için Atatürk hızlı hareket etmiştir. Nedenini anlamak için 80 yılın nasıl geçtiğini idrak etmek gerekir fakat ileriye görememek Atatürk'ü anlamamak demektir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, özgür düşünme alışkanlıktır, ayrı bir beceriyi ve eğitimi görgüyü gerektirir. Söyleneni yapmak ve tekrardan ibaret olan kural veya kuramı kendine mal etmeden inanmak zorunda kalmak ne iyi bir vatandaşlık ve ne de özgür insan tanımına uyar. Birey kendine sunulan ve geliştiği, yetiştirilmek zorunda bırakıldığı ortamın dünya standartlarında ve tüm insanlar ile uyum içinde yaşamayı mümkün kılmadığını anlamadıkça, öteki yaratma hırsından ve şiddetten arınmadıkça, diğer insanların haklarına saygılı ve toleranslı olmadıkça özgür bir insan değildir ve olamaz da. Sevgi, şefkat, güzellik, iyilik, tolerans ve saygıyı mümkün kılan bir sistem içinde insan ye-

tişmez ise ve bunu idrak da edemezse yapılacak bir şey yoktur. Bu tür insanlardan meydana gelen topluluklar da her konu sorun için şiddet yaratmaya müsait hale gelebilecektir. Kişi ne zaman yetiştiği veya yetiştirildiği ortamların yanlış ve kendi mutluluğu ve gerekse toplumun mutluluğu için yanlış kurallar dayatmalar olduğunu idrak ederse o zaman özgür insan konumuna gelebilir. Atatürk Cumhuriyetin kurulduğundan toplumda düşman varlığı dışında bir de halk içinde de huzursuzluk ve farklı inanış ve düşüncelerden kaynaklanan zıtlaşmaları fark ettiği ve Devletin halk üzerindeki uzun yıllar süren yönetsel uygulamasındaki yanlışlığı gördüğü için özgür düşünceli ve yaratıcı insan modeli için gerekli yöntemleri sağlamak adına yasal düzenlemelere önem vermiştir. Tüm çabası Türk Halkına layık olan demokratik, liberal çağdaş laik, özgürlüklerle bezenmiş uygulaması olan bir ülke yönetimini sağlamak olmuştur.

Türkiye'de Devlet düzeninin niteliğini açıklamak bakımından 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununda olmadığı halde 1923 tarihinde bu kanunda yapılan bir değişiklik ile **devlet dininin İslam olduğu** hükmü yer almıştır. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun 7. maddesinde de Ahkam ı Şer' iyenin Tenzifi (Şeri hükümlerin uygulanması) görevinin Meclise ait bulunduğu hükmü bulunmaktaydı. İçinde bulunulan dönemin şartları gereği bu tür hükümlerin muhafaza edilmesinin gerekli olduğu şeklinde yorum yapılması yanlış olmaz. Uygar toplum yarat-

mak ve insanların düşüncelerine özgürlüğü yerleştirmek için zoraki hükümlerin olumsuz sonuç doğuracağı sosyal bir olaydır.

1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun 2. Maddesinde Devlet dininin İslam dini olduğu hükmü yine yer almıştır. Keza 26. maddesinde de Türkiye Büyük Millet Meclisinin Ahkam ı Şer' iyei tenfiz (uygulayacağı) edeceği hükmü de muhafaza edilmişti.

2.5.1920 tarihli ve Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun, ile Şer' iye ve Evkaf Vekaleti (Vakıf) kurulmuştu. 3.Mart 1924 te de hilafetin kaldırılması ile birlikte bu Vekaletin de kaldırılmasına karar verilmiştir. Aynı tarihte Diyanet İşleri Reisliği kurulmuş ve din ve devlet işleri birbirinden ayrılmıştır. Din işleri, itikat, ibadet işleri ile camiler, mescitler, dini kurumların idaresi Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş ve bu Diyanet İşleri Reisliğinin görevi içine alınmıştır. Evkaf (Vakıf) işleri de yine Başbakanlığa bağlanmıştır. Ancak ne var ki, Teşkilatı Esasiye Kanununda bulunan Devletin dini İslam'dır hükmü yasanın tümü açısından çelişki yaratmıştır. Çünkü bir dini resmi din olarak kabul eden Devlet bu dinin gereklerine uymak durumundadır. Oysa Şer' iye Mahkemesine dair hüküm kaldırılmıştır.

Atatürk, çeşitli konuşmalarında bu çelişkiyi vurgulamış ve olması gerekeni anlatmış, laikliğin dinsizlik olmadığını belirtmiş ve sonuçta Teşkilatı Esasiye Kanunundan 2. ve 26. Maddeler çıkartılmıştır.⁸⁰

1926'da hükümet sosyal değişimin deklarasyonu ile dini kuralların artık topluma uygulanmayacağına ve hukuk reformu yaptığı için Türkiye Devleti önemli bir dönüş noktası ile İslami kuralların bağlarını devlet yönetiminden koparmıştır. Bu reform ile, batı ülkelerinde çağdaş olan ve aydınlanmanın etkisi ile oluşmuş bir çok yeni mevzuat sisteme çevrilerek girmiştir. **10 Nisan 1928'de de Anayasada yer almış olan Türkiye Devletinin dini İslam'dır ibaresi çıkarılmıştır. Böylece devletin dini bir karakteri kalmamıştır. Ancak buna rağmen laiklik Anayasada açık bir şekilde ifadesini bulmamıştır.** Anayasada 5 Şubat 1937'de 2 maddesine eklenen hükümlerle altı adet prensip belirtilmiş ve Anayasada Devletin temel niteliklerinden biri olarak laiklik gösterilmiştir. Böylece Türk yasama mevzuatında laiklik temelleri oturtulmuştur. 1961 Anayasasında temel ilke laiklik tekrar belirtilmiştir. Aynı şekilde 1982 Anayasasının 2 maddesinde de Türkiye Cumhuriyetinin Laik bir Devlet olduğu belirtilmiştir.

Türk Devleti ve Hukuk sisteminde dinin yeri⁸¹ hakkında genel olarak belirtmek gere-

⁸⁰ Göze A: *İnkılap*. s. 390 vd.

⁸¹ Işıktaş Y: *İLKE a.g.m. s. 117 vd Daha kapsamlı açıklamalar için Bkz.; Işıktaş Y :Türk Hukuk Devriminin Felsefesi, Annales de la Faculte de Droit D'Istanbul Vol. 36,No 53,2004 sb93-104; Devrim Kavramı ve Atatürk Devrimleri ile ilgili ayrıntılı açıklamalar için Bkz. Kuçuradi İoanna: Devrim Kavramı ve Atatürk'ün Kültür Devrimi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, yıl 2006, Özel sayı s. 1 vd.*

kirse, Türk Devletinin kuruluşunda tek tip bir hukukun gerekli olduğu bilinci ile, yenilik ve gelişimlerin ancak karşılanabileceği için bu yolda mücadele verilmiş ve bağımsız bir ulus bilinci ile hareket edilmiştir. Bu dönem Atatürk ile başlayan ve yaratılan Türk Hukuk Devriminin yapıldığı önemli bir dönemdir. İnsana değer verilmiş ve ileriye yönelik çağdaş uluslar ile yarışabilecek ve dini kuralların etkisinde olmayan dinamik, esnek ve değişmesi mümkün kurallar getirilmiştir.

Ancak Türkiye'deki laiklik, dini tam olarak ret etmemektedir. Başka deyişle din ve inanç hukuken korunmuştur. Devlet sosyal bir kurum olarak DİN KURUMUNU yasa ile düzenlemiştir. Laik tanımı bağlamında belirtilenin DİNİN DEVLET ŞEKLİ OLMADIĞIDIR ve hukuk sisteminin oluşmasında dini kurumlara ve dini söylemlere yer verilmemiştir. Sadece halkın dini inançları yasa ile özgürce korunma altına alınmıştır. Başka deyişle hukuk düzeni ile birey ve toplum din baskısından korunmuş ve ibadet özgürlüğünün sağlanması yolu tercih edilmiştir. T.C. Anayasası'nın 2. maddesi; Türkiye Cumhuriyetinin, demokratik, laik ve sosyal hukuk Devleti olduğunu açıklar ve 3 maddesi ile Cumhuriyetin nitelikleri olarak konmuş bulunan 2. maddedeki; toplumun huzuru, milli dayanışma, adalet anlayışı- insan haklarına saygılı Devlet- Atatürk Milliyetçiliği- Başlangıçtaki temel ilkele Demokratik Devlet- laiklik ve sosyal devlet ve hukuk devleti olma

niteliklerinin, değiştirilemez hükümler olduğu vurgulanmıştır.

Fransız ihtilali ile Fransa'da gelişmiş laiklik ilkesinde de ferdin din baskısından korunması biçiminde bir laiklik anlayışı olduğunu görüyoruz. Türkiye Cumhuriyeti Devletinde hukuk devrimi ulusal egemenlik üzerine kurulmuştur. Kuruluş aşamasında ve uzunca bir süre Fransız Devrimi etkisinde kalınarak normatif ve pozitif hükümlere yer verilmiştir.

Türk Ceza Kanunun 115. maddesi ile, inanç, düşünce, ve kanaat hürriyetinin kullanılmasını engelleme halinde ceza yaptırımını söz konusudur. Cebir veya tehdit kullanarak, bir kimseyi dini, siyasi, sosyal, felsefi inanç düşünce ve kanaatlerini açıklamaya veya değiştirmeye zorlayan ya da bunları açıklamaktan yaymaktan men eden kişinin bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır. Madde devamla, dini ibadet ve ayinlerin toplu olarak yapılmasının, cebir veya tehdit kullanılarak ya da hukuka aykırı başka bir davranışla engellenmesi halinde de ceza uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Diyanet İşleri Başkanlığının bulunması bazı düşünceleri birlikte getirmekte ise de belirtmek gerekir ki, Atatürk, din ve devlet işlerini birbiriyle karıştırmamak için vatandaşların manevi duygularının istismarının önlenmesi amacıyla vatandaşların ihtiyaçlarına yardım etmek amacı ile dinin kötüye kullanılmasını engellemek için böyle bir kuruma gereksinim duymuştur. Kuruluş

amacı ve faaliyetleri ve faaliyetinin vatandaşların belirli bir bölümüne mi hasredilmiş bulunduğu konuları ayırık olarak, bu kurumun varlığının amacı vatandaşa dini konularda yardım etmek olup, katıyen devlet işlerine müdahale anlamını içermemektedir. Ancak Devlette böyle bir kurumun varlığı ve işlevi, tüm dinler, tüm inanış biçimleri ve mezhepler bakımından eşit nitelikte olmak üzere ifayı gerektirmektedir. Aksi halde tek yönlü bir faaliyet ve uygulama Atatürk'ün Diyanet İşleri Başkanlığını kurdurma gerekçesi ile çatışır. Esasen toplumda bundan kaynaklanan rahatsızlıklar mevcuttur. Kurumun tüm ülke vatandaşlarının inançları dinleri veya mezhepleri veya ritüelleri ne olursa olsun hepsine aynı mesafede olmak üzere laik devlet düzeni kuralları uyarınca destek vermek ve bütçesinden pay ayırmak zorunluluğu vardır.

Atatürk, hukuk devrimini geleneksel doğmalardan kurtarmak için çağdaş batı hukuk sistemlerinde olduğu gibi toplumun ihtiyaçları doğrultusunda gerekli olan yeniliklere açık bir hale gelmesini sağlamıştır⁸². Devletin en belirgin vasfının Hukuk Devleti olması ilkesi modern siyasi yasallığın gereği olup, toplumsal ilişkiler alanında bireyin devlet ve diğer bireyler ile hak ve çıkarları ve uyumsuzlukları bağlamında ortak yaşam için oluşturulacak ve korunacak düzeni ifade eder. Toplumun ahlaklı ve akılcı bir biçimde ve düzen içinde yönetilmesi, genel eşitlikçi, adil hukuk kuralları ile ve bireylerin özgürlüğünün güvence altına alındığı

bir sistem içinde oluşması faaliyetleri, hukuk devleti kavramı ile açıklanmaktadır.⁸³

Toplumsal düzenin korunması ve yapılması açısından hukuk olgusunu ortaya çıkarmak ve tüm sistemin hukuk ile oluştuğunu belirtmek yeterli değildir. Devlet kurallarının oluşmasında politikanın yeri büyüktür. Yasaların iyi ve adil olduğunu belirleyebilmek için, hukukun politika üstü veya politikadan etkilenmeyen, hatta ona yasallık niteliği verebilmek için politikanın üzerinde olması gerekir. Hukuk Devletin temelini teşkil eden yaşam hakkı, özgürlük ve mülkiyet hakkının korunması toplum ile bireyin sosyal anlaşmasının sonucudur.⁸⁴ Hukuk Devletin varlığı ile ancak, bireylerin yargılanmasında cezalandırılmasında adil olunacağı, ve kimsenin kısıtlamalara tabi olmayacağı, keyfi kararlara muhatap kılınmayacağı, insanlar arasında sınıf farkı yaratılmayacağı söz konusu olacaktır. Herkesin eşit hak ve menfaatlere sahip olması toplumsal düzen için gerekli olup bunların ger-

⁸² Işıktaş Y: *İLKE*

⁸³ Özcan T.M: a.g.m.

⁸⁴ Özcan T.M: a.g.m. "Gerçekten, İngiliz hukuk düşüncesi-nin temelinde yer tutan John Locke'un liberalizmi, siyasal toplumun kurulması için yapılan sosyal sözleşmenin akdedilmesinin *ratio decidendi*'si olarak doğal hakların korunmasını göstermiştir. Bu korumayı sağlayacak olan toplumsal düzene ilişkin (civil) yasaların siyasal toplum tarafından yapılabileceğini dikkate alınarak, siyasal toplumun sosyal sözleşme ile inşa edileceğini belirtmiştir. Bu görüş açısı, insan eseri olan hukukun da meşruluk temelini temin eden "yaşam, özgürlük ve mülkiyet" olarak belirlenen üç doğal hakkın korunması hukuk devleti ilkesinin temelini oluşturur."

çekleştirilmesi için bireye sağlanacak güvenli yaşam hukuk normlarının varlığı ile mümkündür.

Türkiye'deki durum açısından konuyu irdelersek: Anayasanın 2. maddesinde LAİK bir Hukuk Devleti olduğu belirtilmiştir.

Laiklik tanımını yaptıktan sonra Devletin Dini kurumlar ile ilgilenmemesi ve etki alanında olmamasının laiklik olarak belirtilmesi veya Devletin dini kurumlara karışmaması durumunun laiklik olarak tanımlanması olgusundan hareketle, Anayasanın 136. md.sine göre, Diyanet İşleri Başkanlığının laiklik ilkesi bağlamında, bütün siyasi görüş ve düşüncelerin dışında kalarak, ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek, özel kanununda gösterilen görevleri ifa edeceğine dair Anayasal bir hükmün bulunması karşısında kurumların Anayasal hükümleri aynen yerine getirmeleri bir görevdir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Tüm bu açıklamalar değerlendirildiğinde;

Özgür, bilimsel bilginin etrafında dönmek gerektiği ve bilginin çıkarıcıların eline düşmemesi ve bilgisizlik ile korkusuzca mücadele edilmesi gerektiği açıkça görülmektedir. Toplumda bireylerin özgürlüğüne son veren dogmalara sarılmalarına neden olan her türlü eylem, fiil ve faaliyetin gelişmesine imkan vermemek ve özgür düşünceli iyi insanların yetişmesi sevgi dolu toplum yaratılması için çalışmak gerektiği

açıktır. Amacın bu olması zorunludur. Toplumun bilimsel düzeyde kültür düzeyinin yükselmesini sağlayarak bağnazlıktan, çıkarıcılıktan ve boş inançlardan insanın arındırılması en birinci yol olmalıdır.

Ancak din ve inanç çoğu toplumda bağnazlığın merkezi olarak, insan usunu boş inançlar ile doldurmayı becerir. Tembellik, özgür bir akla ve düşünme yeteneğine sahip olmamak, bilgisizlik, insanların özgürlüklerini ellerinden aldığı gibi, toplum için de tehlike oluşturur. Bu nitelikte bireyler bilimsel bilgiden uzaklaşmış ve tutsak hale gelerek ve boş inançların peşinde ilerleyerek, sadece menfaat peşinde koşan yaratıklar haline gelirler. Tek amaç ekonomik getirdir. Kendi menfaatten başka hiçbir şey düşünemez ve ilgilenmez. Bundan kurtuluş çok zordur ve hatta imkânsızdır. Bu hale gelenin bir insan olduğunu düşünmek ve hayret etmeye gerek yoktur. Çünkü dinler bile insanı tanımlarken onun (iyi ve kötü) karşıtlıkları barındırdığını açıklamamış mıydı?

Uygarlığın görüntüsü olan amaç, bilimsel nitelikte olmak üzere özgür bir ortamda özgür düşünceli insan olarak gerek kendine ve gerekse topluma faydalı olan insan modeli oluşturmaktır. Bu nitelikteki bir yaşam biçiminde, insanın olgunluğu sağlanır ve evrenin yasalarını bilimsel metot ile çalışarak bulunması gerektiğine inanılır. Gözleme dayanmayan hiçbir kanıta değer verilmez. Ancak insanlık için yararlı olan yeni gelişmelere açık olarak çalışmalar sürdürülür.

Uygar ve aydınlanma geçirmiş toplum-
larda düşünce sistemi açısından inanç, din,
akıl ve özgürlük kavramlarını değerlendirsek,
sosyal boyutta gerek din ve gerekse
toplum felsefesi bağlamında, olumsuz ola-
rak belirtilmiş ve düzeltilmesinin insanın
daha mutlu kılacağına inanılan davranışlar
ve düşünce açıklanmakta ve sistem bu çer-
çeve içinde gerçekleştirilmek istenmekte-
dir. İyinin, güzelin, doğrunun bulunması
akıl ile mümkündür.

Bilim ilerleyip us evrim geçirdikçe
inançların değerini yitirdiği, ve keza, uygu-
lamada denetlenemeyen ve doğrulanama-
yan her inancın boş inanç olduğu, inancın,
bilginin bittiği yerde başladığı, bilginin ol-
madığı yerde bilimsel düşüncenin de ola-
mayacağı, bilgisizliğin tutsaklık olduğu
gerçeği karşısında tutsaklıktan kurtulmak
insanın amacı olmalıdır. Tutsaklık bireye
ezberletileni tekrar etmekle de kendini gös-
terir. Özgür düşünmek için özgür insan ol-
mak gerekir. Tutsaklık özgür düşüncenin
en baş düşmanıdır. Bilimsel çalışma bilin-
cinde olmak tutsak olmamakla eş değerdir.
İnsan aslında kötü ve saldırgan, şiddet eği-
limli olup esasen niteliği gereği bu eğilim-
leri ortaya çıkarmaktadır. Sorun insanı bu
olumsuz eğilimlerinden arındırmaktır.

Böylece özgür birey olarak olgunlaşmış
insanların meydana getirdiği topluluğun,

kendi özgür iradesi ile daha mükemmel bir
hayatı sağlamaya yönelik olarak, dini ku-
rallar ile değil, evrensel ve uygar değerlerin
esas alındığı ve insana değer veren yöntem
ve kuralların uygulandığı bir Devlet içinde
yaşamaları mümkün kılınmalıdır. İnsanlar
gerek vicdani inançlarında ve gerekse diğer
insanlarla birlikte kardeşlik ve sevgi içinde
mutlu yaşayabileceği sürekli bir ortamın
sağlanması amaçtır.

İnsanların, özgür ve bilimsel nitelikte
bağnazlıktan arınmış, dogmalardan ve boş
inançlardan zorbalıktan uzak olarak, kendi-
lerini geliştirmeleri gerekir. İnsanların arzu
ettikleri ve insan onur ve haysiyetine yara-
şır nitelikte, kötülüklerden kin ve nefretten
arınmış ve eşitlik içinde olarak, doğa kural-
larını bilimsel metotla inceleyerek ve insan-
lığa yararlı sonuçlar elde etmek üzere, yaşa-
ma sevinci içinde olmaları ve çalışmalarını
arzu edilen bir tablodur. Bugün tüm top-
lumları saran karanlık ve hiçbir inancın
amacına ve niteliğine uymayan ve dinlerle
bağdaşması mümkün olmayan ve devletin
varlık nedenine aykırı düşen, karmaşa ya-
ratılarak insanın layık olduğu düzeyde ya-
şamaya imkân verilmediği gözlenmekte-
dir. Bu ortamının değiştirilerek akıl yolu ile
ve hırslardan düşmanlıktan arınarak mutlu
toplum yaratmak için gerekli yöntemlerin
özgür bireyler tarafından sağlanması bekle-
nir hale gelmiştir.



KAYNAKÇA

- Akın, İ. (1980). *Kamu Hukuku*. İstanbul
- Atatürkçülük. (1982). Ankara: Genel Kurmay Basımı
- Casserer, E. (2005). *Devlet Efsanesi, İnsan Üstüne bir Deneme*. Çeviren Prof. Dr. Necila Arat. İstanbul
- Çeçen, A. (2000). *Kemalizm*. İstanbul
- Dinçkol, B. (2002). Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi tarafından 5 şubat 2002 tarihinde düzenlenen. "Lâikliğin Anayasal ilke Haline Gelişinin 65. Yıldönümü Paneli'nde tebliğ olarak sunulmuştur.
- Gökalp, Z. (1950). *Ziya Gökalp Diyor ki*. İstanbul
- Gökberk, M. (1986). *Aydınlanma Felsefesi Devrimler ve Atatürk, Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk*. İstanbul: Eczacıbaşı Yayını
- Göze, A. (1984). *İnkılap Tarihimiz ve Atatürk İlkeleri*. İstanbul
- Hançerlioğlu, O. (1999). *Felsefe Sözlüğü*. İstanbul
- Hof, İ. (1995). *Avrupa'da Aydınlanma*. İstanbul
- İlmihal 1 (2000). *İman ve İbadetler*. İslam Araştırmaları Merkezi. İstanbul
- Işıктаş, Y. (2006). Türk Hukuk Devriminin Felsefesi. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*
- J.J.Rousseau (1965). *Toplum Sözleşmesi*. Çeviri
- Işıктаş, Y. (2004). *Türk Hukuk Devriminin Felsefesi*. Annales de la Faculte de Droit D'Istanbul. Vol. 36. No 53
- Kasapoğlu, A. (2006). *Atatürk'ün Kuran Kültürü*. İstanbul
- Kongar, E. (1997). *Demokrasi ve Laiklik*
- Kuçuradi, İ. (2006). Devrim Kavramı ve Atatürk'ün Kültür Devrimi. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Özel sayı
- Okandan, G. R. (1959). *Umumi Amme Hukuku*. Ist. s.37
- Öktem, N. (1995). *Laiklik Din ve Alevilik Yazıları*. İstanbul
- Önder, R.A. (1983). *Laikliğin Sınırları, Atatürk'ün Hukuk Devrimi*. İstanbul
- Özcan, T. M. Laiklik ve Hukuk Devleti (Yayımlanmak üzere olan makaleden)
- Mardin, Ş. (1992). *Makaleler*. Türkiye'de Din ve Siyaset. İstanbul
- Mumcu, Özbudun, Feyzioğlu, Ülken, Çubukçu. (1987). *Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi, Atatürkçülük*. Ankara.

Sarıkcıoğlu, E. (2002). *Başlangıçtan Günümüze Dinler Tarihi*. Isparta

Serter, N. (1996). *Giydirilmiş İnsan Kimliği*. İstanbul

Şeraiti, A. (2001). *Dinler Tarihi*. İstanbul. (Çeviri)

Taninli, S. (2005). *İslam Çağımıza Yanıt Verebilir mi?* İstanbul

Tanör, B. (2004). 1982 Anayasasına Göre *Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul

Nutku, U. (2006). Atatürk'ün Onuncu Yıl

Söylevinin Felsefi Önemi. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Özel Sayı. s. 11

Sarıkcıoğlu, E. (2002). *Başlangıçtan Günümüze Dinler Tarihi*. Isparta.

Yakuboğlu, K. (2006). Sosyal Bilim Düşüncesi Bağlamında Felsefe Nedir: Ne Değildir? *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*. sayı 7

Yümni, S. (2004). *İslam'ın Sosyolojik Yorumu*. İstanbul

ÖZET

Türkiye’de Fiyat İstikrarının Gözlenemeyen Bileşenler Modeli ile İncelenmesi: 1997:01-2009:12

Türkiye’de fiyat istikrarının sağlanması ekonomi gündeminin genellikle ilk sıralarını işgal etmiş, bu amaçla farklı dönemlerde farklı ekonomi politikaları uygulanmıştır. Enflasyon oranlarında 2003 yılından bu yana bir düşüş gözlenmiştir. Gözlenen bu düşüş kalıcı olacak mıdır? Bu düşüşte uygulanan enflasyon hedeflemesi politikasının rolü nedir? Türkiye’de fiyat istikrarı sağlanmış mıdır? Çalışmada bu sorulara cevap aranmıştır. Bu amaçla 1997-2009 dönemine ilişkin aylık enflasyon oranları durağan olmayan trend ve durağan devresel hareket bileşenine Clark (1987) tarafından tanımlanan gözlenemeyen bileşenler modeli ile ayrıştırılmıştır. Analizler sonucunda 1997-2009 döneminde enflasyon oranlarındaki devresel hareket bileşeninin enflasyon serisindeki değişimler üzerinde trend bileşenine göre daha baskın olduğunu ortaya çıkarmıştır. Benzer sonuçlar 1997-2001 ve 2002-2009 olarak belirlenen alt dönemler için de elde edilmiştir. Bu sonuçlara göre, Türkiye’de 1997-2009 döneminde enflasyon oranları üzerinde genel konjonktür daha belirleyicidir ve bu da enflasyon serisinin iç ve dış şoklardan etkilenme kapasitesinin hala yüksek olduğunu göstermektedir. Elde edilen bulgular birlikte değerlendirildiğinde, fiyat istikrarının tam olarak sağlanamamış olduğu sonucuna varılmıştır.

JEL Sınıflaması: E31, E32, C32

Anahtar Kelimeler: Fiyat İstikrarı, Enflasyon, Trend, Devresel Hareketler, Gözlenemeyen Bileşenler Modeli

ABSTRACT

An Analysis of Price Stability in Turkey Using Unobserved Components Model: 1997:01-2009:12

Sustaining price stability has usually been one of the most important problems of the economic agenda in Turkey. For this purpose, policy authorities have implemented a variety of economic policies at different periods to establish price stability. Since 2003, a significant decrease in inflation rates has been observed. Will this decline be permanent? What is the role of inflation targeting policy in this pattern? Has price stability been established in the Turkish economy? This study investigates the answers of these questions. To this end, monthly inflation rates for the period of 1997:1-2009:12 were decomposed into their non-stationary trend and stationary cyclical components by using unobserved component models defined by Clark (1987). Empirical results indicated that changes in cyclical component of inflation series were more dominant over changes in inflation rates compared to its trend component. These results are similar for the sub-periods; i.e. 1997-2001 and 2002-2009. The findings of this paper suggest that inflation rates are essentially determined by conjuncture over the period 1997-2009, implying that the capacity of inflation series being affected by internal and external shocks is still high. On the basis of these results, it can be inferred that price stability in Turkey has not completely been established.

JEL Classification: E31, E32, C32

Keywords: Price Stability, Inflation, Trend, Cyclical Movements, Unobserved Component Model

Türkiye’de Fiyat İstikrarının Gözlenemeyen Bileşenler Modeli ile İncelenmesi: 1997:01-2009:12



Prof. Dr. Bedriye Saraçoğlu*

Yrd. Doç. Dr. Şenay Açıkgöz**



İRİŞ

Fiyat istikrarı genel kabule göre iktisadi birimlerin yatırım, tasarruf ve tüketimle ilgili kararlarını alırken göz ardı edebilecekleri kadar düşük bir enflasyon düzeyi olarak tanımlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yıllık % 2 ile % 3 düzeyindeki bir enflasyon oranı fiyat istikrarı için yeterli olarak kabul edilirken, gelişmekte olan ülkelerde enflasyon oranının bu düzeyin birkaç puan üzerinde olmasına izin verilebilmektedir. Buna göre fiyat istikrarının sağlanmış olması için ilk koşul düşük

bir enflasyon oranının süreklilik kazanmış olmasıdır.

Fiyat istikrarının sağlanamaması bir ülkenin ekonomisine, siyasi ve sosyal yapısına önemli hasarlar vermektedir. Örneğin fiyat istikrarının sağlanmadığı, yüksek enflasyonun hakim olduğu ortamlarda ekonomik birimler yatırım ve tüketim kararlarını alırken piyasanın geleceğine hakim olan belirsizlik ortamında nispi fiyat değişimleri hakkında yeterli ayırım yapamamakta, finansal piyasaların aktörleri de aracılık hizmetlerini verimli bir şekilde yürütememektedir. Yatırımcıların özellikle uzun vadeli yatırımlarında talep ettikleri risk primi yükselmekte, bu da reel faiz oranlarının yükselmesi ve yatırımların yavaşlaması, kamu borçlarının artması gibi sonuçlarla makro ekonominin dengelerini alt üst etmektedir.

* Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Ekonometri Bölümü

bedriye@gazi.edu.tr

** Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Ekonometri Bölümü

asenay@gazi.edu.tr

Ayrıca işgücü piyasalarının etkinsiz çalışması, gelir dağılımının bozulması gibi birbirine eklenen sebepler ülkede kaos ortamının yaratılmasına neden olmaktadır. Bu nedenle birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın (TCMB) başlıca görevi ülkede fiyat istikrarının sağlanması olarak belirlenmiştir.

Nitekim enflasyon, son yıllar hariç, Türkiye ekonomisinin temel sorunlarından bir olmuştur. 2003 yılına gelinceye kadar hem yüksek hem de sürekli enflasyon olgusunun yaşanmış olduğu ülkemizde, enflasyonun nedenleri ile çözüm yolları ekonomi politikalarında önemli bir yer işgal etmiştir.

Türkiye’deki enflasyon olgusu kronik bir biçimde cereyan etmekle birlikte Latin Amerika ülkelerindekilere benzer bir hiper enflasyon olgusu yaşanmamıştır. Uzun süren bu kronik enflasyonun sonucu istikrarsız bir büyüme ve dengesiz gelir dağılımı ile karşı karşıya kalınmıştır. Yine son yıllara gelinceye kadar enflasyonun giderek artması ve diğer makro ekonomik dengesizlikler ekonomi politikalarında köklü değişikliklere gidilmesi zorunluluğunu doğurmuştur.

Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’de enflasyonun nedenleri ya da sonuçlarını tartışmak değil, son yıllarda enflasyonda yakalanan düşüşün devam edip edemeyeceğinin analizi ve bu düşüş ile Türkiye’de fiyat istikrarının sağlanıp sağlanamadığının araştırılmasıdır. Fiyat istikrarı fiyat düzeyinin sabit kalması anlamına gelmeyip, ekonomik birimlerin verecekleri kararları etkile-

meyecek ölçüde düşük bir enflasyon oranını kabullenmeleri anlamında kullanıldığından, deflasyon riski çalışma kapsamına alınmamıştır. Çalışmada, Türkiye için makul düşük oranın ne olduğu ya da olması gerektiği de tartışma dışı bırakılmış, TCMB’nin çeşitli raporlarında ve metinlerinde ifade ettiği gibi yıllık bazda yaklaşık % 4-5 düzeyinde bir enflasyon oranının devamlılık kazanıp kazanmadığı konusu araştırılmıştır.

Enflasyon dinamik bir olgu olduğu için, onun bu dinamizmini yansıtabilecek ekonometrik bir modelle incelenmesi, serinin bileşenlerine ayrıştırılarak bileşenlerin standart sapmaları arasındaki ilişkiden yararlanmak suretiyle trend ve konjonktür etkilerinden hangisinin daha baskın olduğunu ortaya çıkarılabilecektir. Bu baskınlık durumu enflasyon serisinde konjonktür etkisinin mi yoksa trend etkisinin mi daha güçlü olduğunu gösterebilecektir. Eğer trend etkisi daha güçlü ise bu, para politikalarının beklentileri kırarak kadar güçlü olduğu ve düşüş eğiliminin devamlılık kazanacağı anlamına gelecektir. Diğer bir ifade ile böyle bir sonuç fiyat istikrarının sağlandığı yönündeki görüşü destekler nitelikte olacaktır. Buna karşılık konjonktür etkisinin (ya da devresel etkinin) baskın çıkması aksine enflasyon oranlarının iç ve dış şoklara karşı kırılganlıklarının bulunduğu işaret edecektir.

Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı yüksek ve kalıcı enflasyon, dolayısıyla fiyat istikrarı konusunda gerek teorik gerekse uygu-

lamalı olarak çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar genel olarak üç başlık altında toplanabilirler. Bir grup çalışmada enflasyon direngenliği ve fiyatlamada davranışları ile enflasyon belirsizliği ve fiyat istikrarı üzerine yoğunlaşılırken (örneğin Akçay, Alper ve Özmucur, 1997; Cizre-Sakallıoğlu ve Yeldan, 1999; Neyaptı ve Kaya, 2000; Erlat, 2003; Balcılar, 2004; Şahinöz ve Saraçoğlu, 2008a, 2008b; Şahin ve Çetinkaya, 2009), diğer bir grup çalışmada enflasyonun nedenleri ve kaynakları üzerine yoğunlaşmıştır (örneğin Öniş ve Özmucur, 1990; Yeldan, 1993; Metin, 1995; Kibritçioğlu ve Kibritçioğlu, 1999). 2002 yılından itibaren enflasyon hedeflemesi rejiminin benimsenmesi nedeniyle diğer bir grup çalışmaları bu başlık altında değerlendirilmek mümkündür (örneğin Telatar ve Telatar, 2001; Kara, 2008; Ersel ve Özatay, 2007; Yılmazkuday, 2009; Cıvcir ve Akçağlayan, 2010).

Bu çalışmalar ele alınış biçimleri itibarıyla birbirlerinden farklılaşsalar da fiyat istikrarı ile gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak ilişkilidirler. Bizim bu çalışmamız enflasyon direngenliği ile fiyat istikrarı arasındaki güçlü ilişki nedeniyle daha çok ilk grup çalışmalarla ilgilidir. Ancak çalışmada enflasyon hedeflemesi dönemi ayrıca incelendiği için çalışmanın üçüncü grup çalışmalarla da bir bağlantısı söz konusudur. Bununla birlikte bu çalışmalardan sadece Cizre-Sakallıoğlu ve Yeldan (1999) çalışması ile izlenen yaklaşım bakımından bir

benzerlik bulunmaktadır. Söz konusu çalışmada yazarlar enflasyon serisi ve diğer bazı serileri bileşenlerine modelden bağımsız bir yaklaşım çerçevesinde ayrıştırarak aralarındaki ilişkileri incelemişlerdir. Çalışmada enflasyon serisi ve enflasyon belirleyicileri Hodrick ve Prescott (1997) filtresi ile bileşenlerine ayrıştırılmış ve aralarındaki ilişkiler değerlendirilmiştir.

Bu çalışmada ise uygulanan politikalar ve meydana gelen şokların enflasyon serisine yansımış olduğu varsayımı altında, enflasyon serisi kendi dinamik davranış kalıbının yapısını ortaya çıkaran bir model (gözlenemeyen bileşenler modeli) çerçevesinde bileşenlerine ayrıştırılmıştır.¹ Böyle bir model, Türkiye’de enflasyonun bileşenlerine ayrıştırılması amacıyla ilk defa uygulandığı için çalışmayı özgün kılmaktadır. Ayrıca bu çalışmadan elde edilen iktisadi bulguların yanı sıra uygulanan böyle bir modelin ampirik literatüre de katkısı olacağı düşünülmektedir.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde Türkiye’de fiyat hareketlerinin izlediği seyir ve uygulanan para politikalarına kısa bir göz atılmış, üçüncü bölümde kullanılan model tanımlanmış, elde edilen bulgulara ise dördüncü bölümde yer verilmiştir. Çalışma sonuç bölümü ile sonlandırılmıştır.

¹ Durum-uzay modeli olarak da adlandırılan bu model için bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde UC kısaltması kullanılmıştır.

1. Türkiye’de Fiyat Hareketlerinin Seyri

Fiyat istikrarı aslında dinamik bir kavram olup sistemin geçici şoklar sonrasında kendini hedeflenen bir dengeye geri döndürme yeteneğini gösterir (Başçı, 2009, s. 3). Enflasyon oranlarının zaman içinde izlediği seyir fiyat istikrarının tesisi konusunda bir fikir vermekle birlikte bu seyrin ekonometrik olarak ayrıca değerlendirilmesi gereklidir. Bununla birlikte ülkemizde enflasyonun dönemler itibariyle nasıl cereyan ettiği aşağıda özetlenmiştir.²

1970 yılının ikinci yarısından itibaren sorun olmaya başlayan enflasyon 1979 yılında % 69.5 oranına ulaşmış ve 1970’li yılları iki haneli ve yüksek oranla kapatmıştır. 1980 yılının başında % 98.8’e çıkan enflasyon oranı aynı yıl % 101.4 olmuş, böylece 1980 yılı Türkiye’nin üç haneli enflasyon ile tanıştığı yıl olmuştur. Enflasyon oranı 1981-1982 yıllarında 24 Ocak 1980 istikrar tedbirlerinin etkisiyle nispeten düşmeye başlamış, 1983-1989 döneminde ortalama % 48’ler civarında ve yine iki haneli olarak gerçekleşmiştir. 1990-1993 arasında ortalama % 65 olarak gözlenen enflasyon oranı, 1994 krizinin etkisiyle % 105.1’e yükselmiş, böylece ikinci kez üç haneli enflasyon oranı ile karşılaşmıştır.

1994 krizinin ardından 1995 yılının ilk üç ayında da üç haneli yıllık enflasyon rakamları gözlenmeye devam etmiştir (sırasıyla % 126, 122 ve 119). 1995-1997 döne-

mi yine yüksek ama iki haneli enflasyon oranlarının gözlendiği yıllardır. 1997-1998 Asya ve Rusya krizlerinin Türkiye ekonomisindeki yansımaları nedeniyle enflasyon oranlarında bazı inişli çıkışlı hareketler olmuş ve 1998 yılının başında enflasyon oranı % 101.6 olarak kaydedilmekle birlikte yıl ortalaması % 86.7 olarak gerçekleşmiştir. 1998 yılı ortaları itibariyle azalma eğilimi sergileyen enflasyon oranı 2000 yılı başında % 68.9 olarak gerçekleşmiş, 2000 yılı ortalama % 55.5 enflasyon oranı ile kapatılmıştır. Bu değer 1994-2000 döneminde kaydedilen en düşük enflasyon oranıdır. 2001 kriz yılında ortalama enflasyon % 50’yi aşmış, 2002 yılı ile birlikte tekrar azalma eğilimine girmiş ve 2003 yılında % 25.5 olarak gerçekleşmiştir. 2004 yılı % 10.5 ve 2005 yılı % 10.1’lik bir enflasyon oranı ile kapatılmıştır. Tek haneli enflasyon rakamları ise 2006 yılı sonuna doğru gözlenmeye başlanmıştır (yıllık % 10.5). 2007 yılı genellikle tek haneli enflasyon oranları-

2 1970-1982 dönemine ilişkin enflasyon oranları, Tüketici Fiyat Endeksi üzerinden hesaplanmış değerlerdir (bakınız Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İstatistik Göstergeler: 1923-2007, Tablo 19.19, Yayın No. 3206, Ankara: TÜİK Matbaası, Aralık-2008). 1982-2009 dönemine ait enflasyon oranları ise 1994 temel yıllık Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) üzerinden bir önceki yılın aynı ayına göre tarafımızdan hesaplanmış değerlerdir.

1994 temel yıllık endeks sayıları 1994 öncesi dönem için $1978-79 = 100$ ve $1987 = 100$ temel yıllık endeks sayılarından hareketle $Y_t = Y_0 (1 + r)^t$ formülü ile tarafımızdan tekrar düzenlenmiş ve enflasyon oranları hesaplanmıştır (bakınız http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=17&ust_id=6).

nın gözlemlendiği yıldır (yıllık % 8.8). 2008 yılında ortalama yıllık enflasyon oranı % 10.4 olarak tekrar çift haneli gerçekleşmiş, ancak 2009 yılında ortalama % 6.3’lük bir değer ile tekrar tek haneli orana dönmüştür. Özetle 2006-2009 döneminde dört yılın ortalaması % 8.7 olarak gerçekleşmiştir.

Ülkemizde yaşanan enflasyon sürecine paralel olarak, fiyat istikrarını sağlamak için genellikle IMF güdümünde, farklı dönemlerde çeşitli para ve maliye politikaları denenmiş, bunların çoğunda başarılı olunamamıştır. Örneğin 1990’ların başında para arzı çapası ve 1994 istikrar programı ile denenilen döviz kuru çapası istenilen sonuçları üretememiştir. 1989-1999 döneminde ortalama enflasyon oranı 1994 temel yıllık TÜFE’de % 75 civarındadır.

Bu dönem zarfında farklı ya da benzer nitelikte birçok kriz yaşanmıştır. Krizlerin üstesinden gelebilmek için uygulamaya konan IMF destekli istikrar programları enflasyon oranını kabul edilebilir bir düzeye çekmek, ödemeler dengesindeki açığı düşürmek ve kamu kesiminin iç borçlanma gereksinimini azaltmayı amaçlamaktadır (Çolak, Ardor ve Tunçay, 2001, s. 701). Ancak bunlar çoğu zaman çeşitli nedenlerle yarım bırakılarak sonuna kadar uygulanamamıştır.

Enflasyon rakamlarının ve gidişatının gösterdiği üzere 1994 yılından sonra 2000 yılına kadar uygulanan istikrar programlarının kalıcı bir fiyat istikrarı sağlamada yeterli olmadığı görülmektedir. Fiyat istikrarının

sağlanamamasındaki temel faktörler arasında politik istikrarsızlık, yapısal reformlarda aksama, yüksek seyreden reel faizler ve yüksek borç stoku, istikrarsız büyüme, kırılmalı bankacılık sistemi gibi ekonominin temel yapısal özellikleri gösterilmektedir. Bu özellikler aynı zamanda bekleyişlere de etki etmiş, ekonomik birimler üzerinde enflasyonun gelecek dönemde daha da yükseleceği beklentisi oluşmuş, zaman zaman sözleşmeler enflasyona endeksli olarak hazırlanmıştır.

2000 yılına gelindiğinde bu beklentilerin kırılması amacıyla döviz kurunu çapa olarak alan yeni bir enflasyonla mücadele programı hazırlanmıştır.³ Döviz kurunun önceden açıklanarak taahhüt altına alınması ve kurların nominal çapa olarak kullanılmasının enflasyon beklentileri ile yerleşmiş enflasyonu kıracağı düşüncesinden hareketle hazırlanan bu program, ileri dönük para ve kur politikalarını belirleyerek faiz oranlarının makul düzeylere indirilmesi hedefine dayanmaktadır. Nispi olarak sabitlenen

3 Enflasyonla mücadelenin önemi, dokuzuncu plan dönemine (2007-2013) gelinceye kadar kalkınma planlarında da vurgulanmış olup yedinci beş yıllık kalkınma planının (1996-2000) 1998 yılı programında “orta vadede sürdürülebilir bir büyümenin gerçekleştirilmesi toplumun refah seviyesinin yükseltilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, üretken istihdamın artırılması ve sanayileşmeye ivme kazandırılması, ancak enflasyonla mücadelenin temel hedef olarak benimsenmesine ve bunda başarılı olunmasına bağlıdır” denilmekte ve fiyat istikrarının önemi 2001-2005 yıllarını kapsayan sekizinci beş yıllık planda da vurgulanmaktadır.

kurlardan giderek esnekleşen kurlara geçilen bu programın en önemli amacı olan enflasyon ile mücadelede bir ölçüde başarı sağlanmış, enflasyon 1986 yılından beri en düşük düzeyine inmiştir. Buna paralel olarak faizlerde de düşüş sağlanmıştır. Ancak 2000 yılının sonuna doğru cari açık önemli ölçüde artmış, iç borçlanma dengeleri ve neticede makro ekonomik dengeler iyice bozulmuş ve Kasım 2000’de büyük ölçüde mali piyasalardan kaynaklanan kriz patlak vermiştir. Böylece döviz kurunu çapa olarak kullanan bu politika da başarısızlıkla sonuçlanarak terk edilmek zorunda kalmıştır. Bunların yanı sıra mevcut makro ekonomik dengesizlikler, o dönemdeki siyasi istikrarsızlıkla birleşince Şubat 2001’de yeni bir kriz patlak vermiştir. Döviz kuruna dayalı enflasyonla mücadele programının uygulanmasından vazgeçilerek, döviz kurunun nominal çapa olarak kullanıldığı program sona erdirilmiş ve 21 Şubat 2001’de Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır. 2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarındaki krizlerden sonra önemli yapısal reformlar içeren “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” uygulamaya konmuştur. 1999 programında enflasyonun düşürülmesi öncelikli hedef iken 2001 programında mali istikrarın sağlanmasına öncelik verilmiştir.

Uygulanan para ve döviz kuru çapalarının fiyat istikrarını tesis edememesi üzerine son olarak da enflasyonu çapa olarak alan “enflasyon hedeflemesi” politikası uygu-

lanmaya başlanmıştır. Şimdiye kadar uygulananlardan farklı olarak önceden tespit ve ilan edilen bir oran gelecekteki enflasyon için hedef olarak alınmakta, diğer makro ekonomik büyüklükler buna göre ayarlanmaktadır. Enflasyon hedeflemesi, çok genel olarak, kurallara dayalı, geleceği öne alan, bekleyişlerin neden olduğu kalıcılığı kırma-ya yönelik bir politika olarak nitelendirilebilir.

2002 yılında örtük şekilde uygulanmaya başlanan enflasyon hedeflemesini takiben 2006 yılında açık enflasyon hedeflemesine geçilmiş ve bu dönemde enflasyonu düşürmek açısından bir başarı sağlanmıştır.

Örtük ya da açık ayrıntılarına girilmeden enflasyon hedeflemesinin geleceğe ilişkin bir uygulama olduğu ve para politikalarının enflasyonu bazı gecikmelerle etkilediği söylenebilir. Programın başarısının temel ölçütü gerçekleşen enflasyon ile hedeflenen enflasyon arasındaki farkın kontrolüne ve küçüklüğüne bağlı olup hedef düzeyi belirlenirken fiyat istikrarı göz önüne alındığı için fiyat istikrarının tesisi çok önemlidir.

Tüm bu gözlemler ile birlikte 2006 yılı itibariyle açık enflasyon hedeflemesine geçilen Türkiye’de, TCMB’nın hedeflediği enflasyon oranı ile gerçekleşen enflasyon oranı arasında hedeflenen enflasyon oranı aleyhine zaman zaman saptanan farklar fiyat istikrarının sağlanmış olduğuna işaret edebilecek midir? Enflasyon oranlarında 2003-2009 arasında gözlenen azalma, azalma eğilimi yapısını kazanabilmiş midir?

Burada fiyat istikrarından kasıt fiyat artışlarının istenilen ve hedeflenen düşük, tek haneli bir oranla devam etmesi olduğuna göre TCMB’nin 2009-2011 için yaptığı hedef düzeltmeleri düşündürücüdür.⁴ Bu nedenle TCMB’nin son raporunda öngördüğü % 3.4-8.3 enflasyon aralığı korunabilecek midir?⁵ Fiyat istikrarını temel amaç olarak alan TCMB, bu para politikası duruşu ile bu hedefe ulaşabilecek midir? Çalışmada bu sorulara verilebilecek cevap ya da cevaplar ile Türkiye ekonomisinin kırılganlıkları da sınanmış olacaktır.

Para politikası kullanılarak iç ya da dış sokların fiyatlara aktarımı, fiyatların düzeyine olduğu kadar fiyat düzeylerine etki eden dinamiklere de bağlıdır. Kuşkusuz enflasyonu kontrol altına alabilmek aktarma mekanizmalarındaki belirsizliklere ve para politikası dışındaki faktörlere de bağlıdır. Bu yüzden enflasyon serisini oluşturan dinamiklerin bilinmesi, bu dinamiklerden hangisinin baskın olduğunun saptanması önemlidir. Bu tespit para politikası uygulayıcıları için önemli olduğu kadar piyasa uygulayıcıları için de gereklidir. Örneğin enflasyon oranındaki azalma eğilimi ya da düşüş, kamu finansmanı dengesi, faiz oranları, döviz kurları gibi maliye ve para politikası uygulamalarına bağlanabileceği (trend faktörü) gibi iç (bütçe disiplinininden sapmalar, kredi talebi ve arzı, tüketime olan iç talep gibi) ve dış (petrol fiyatlarındaki değişim, AB’ne tam üyelik çerçevesinde başlatılan müzakereler, dünya ekonomisindeki

gelişmeler gibi) genel konjonktüre de bağlanabilir. Enflasyon oranlarında gözlenen düşme nasıl açıklanabilir sorusu, bu iki nedenle dikkate alındığında “bu azalmada hangi tip dinamik faktörün daha çok katkısının bulunduğu” sorusu ile değiş-tokuş edilebilir. Bu soruya cevap bulmak amacıyla tanımlanan model bir sonraki kısımda ayrıntılı olarak tanımlanmıştır.

2. Yöntem

Makro iktisadi çözümlemelerin temel aşamalarından biri zaman serisi verilerine ilişkin stilize olguların, bir başka ifade ile netleşmiş verilerin saptanmasıdır. Bu anlamda genel olarak bir zaman serisinin trend, mevsimsel dalgalanmalar, devresel ve düzensiz hareketler bileşenlerinden oluştuğu ve bunların ayrıştırılabileceği bilinen bir gerçektir. Bu çalışmada enflasyon oranı serisinin bileşenleri, Clark (1987) tarafından tanımlanan gözlenemeyen bileşenler modeli ile ayrıştırılmıştır. Bununla birlikte herhangi bir zaman serisini bileşenlerine ayırtırmak üzere tanımlanmış ve sıklıkla uygulanan başka yöntemler de bulunmakta-

⁴ TCMB, 2008 yılı ortalarında 2009-2011 yılları için enflasyon hedefini değiştirmiştir. 2009 ve 2010 için hedeflenen % 4 oranı sırasıyla % 7.5 ve 6.5’e, 2011 yılı için % 5’ten % 5.5’e değiştirmiştir (Enflasyon Raporu: Haziran 2008: 5).

⁵ Öngörü dönemi boyunca enflasyon oranlarının – tek haneli düzeylerde kaldığı varsayımı altında – 2010 yılı sonunda % 5.5 ile 8.3 aralığında, 2011 yılı sonunda % 3.4 ile 7.0 aralığında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Enflasyonun 2012 yılı sonunda % 4.9 düzeyine düşeceği öngörülmüştür (Enflasyon Raporu: Ocak 2010: 8).

dır. Bir sonraki paragrafta önce bu yöntemler hakkında kısaca bilgi verilmiş, daha sonra gözlenemeyen bileşenler modelinin bu yöntemlerden hangi noktalarda ayrıldığı belirtilmiştir. Bu bölüm gözlenemeyen bileşenler modeli ve modelin tahmin sürecine ilişkin açıklamalar ile sonlandırılmıştır.

Bir zaman serisini bileşenlerine ayırıştırmada genellikle serilerin devresel hareketleri üzerine odaklanılmakta ve çeşitli zaman serilerinin devresel hareketleri arasındaki ilişkiler incelenmektedir.⁶ Zaman serisi analizinde trend-durağan ve fark-durağan süreçler önemli olup serinin durağanlık özelliğine göre devresel hareketleri elde etme yöntemi farklılaşmaktadır. Bilindiği üzere bir serinin büyüme trendinin (ya da uzun dönem büyümesinin) doğrusal bir zaman trendi modeline uyduğu gösterilebiliyorsa, seriden trend bileşenini ayırıştırmmanın bir yolu serinin zaman değişkenine göre regresyon modelini tahmin etmektir. Bu modelin artıkları trend bileşeni ayırıştırmış seriyi verecektir. Bununla birlikte bu yöntem seri trend-durağan bir seri ise geçerlidir. Literatürde Nelson ve Plosser (1982) tarafından ele alınan fark-durağan süreçler ile birlikte bir zaman serisinin çoğu zaman fark-durağan bir süreç ile daha iyi bir biçimde modellenebildiği ifade edilmiştir.

Fark alınmış seride negatif değerler dalgalı dönemleri olarak algılanabilmektedir. Gerek trend-durağan gerekse fark-durağan bir süreçte göre devresel hareketler bileşenini elde etmenin bu sakıncaları, araştır-

macıları farklı yöntemler geliştirmeye yönlendirmiştir. Beveridge ve Nelson (1981), Hodrick ve Prescott (1997) serilerdeki trend bileşenini ayırıştırmak üzerine farklı filtreleme süreçleri önermişlerdir. Bu türden çalışmalardan bir diğeri de bir zaman serisinin spektral analizi üzerine kurulu, Baxter ve King (1999) tarafından tanımlanmış olan band-geçiş filtresidir. Bu yöntemlerin hepsi aslında birer bant-geçiş filtreleridir. Bant-geçiş filtrelerinde genellikle sıklık (frekans) tabanlı yöntemler kullanılmaktadır (Hassler, Lundvik, Peterson ve Soderlin, 1994; Rush, Li ve Zhu, 1997). Bu yöntemlerden Beveridge ve Nelson (1981) yöntemi ile bütünleşik bir zaman serisinin kalıcı bileşeni (Beveridge-Nelson trendi) ayırıştırmaktadır. Beveridge-Nelson trendi, üzerinde çalışılan zaman serisinin uzun-dönem koşullu nokta tahmini olup Beveridge-Nelson devresel hareketi, basitçe serinin gözlenen değerleri ile Beveridge-Nelson trendi arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır.

Bu yöntemlerden sıklıkla kullanılan bir diğeri Hodrick-Prescott (HP) filtresi olup bu yöntem, seride trend bileşeninden sap-

⁶ İktisadi faaliyetlerde yaşanan kesintiler dolayısıyla gözlenen devresel hareketler ile ilgili olarak yapılan ampirik çalışmalar uzun bir geçmişe sahiptir. Kapsamlı istatistikî araştırmalara dayanan ve belirli bir iktisat teorisine dayanmayan Mitchell (1927), Mitchell ve Burns (1938) ile Burns ve Mitchell (1946) çalışmaları bu alanda yapılan ilk araştırmalar olarak kabul edilmektedir. Bu tür çalışmaların temel ilgi alanı doğal olarak değişkenlere ait tarihsel verilerde devresel hareketlerin ortaya çıkarılmasıdır.

maları minimum kılacak ve trend bileşeni- nin mümkün olduğu ölçüde tekdüze bir pa- tika izlemesini sağlayacak şekilde tanım- lanmış mekanik bir bileşenlere ayrıştırma yöntemidir. İktisadi değişkenlerin önemli bir kısmı stokastik trend içerdiğinden, HP filtresi gibi sıklık tabanlı bant-geçiş filtrele- rinin geçerli olması trendin arındırılmasın- da kullanılacak yöntemin seçimine bağlıdır. Ayrıca bu tip filtrelerde devresel hareketin dönme noktaları örneklem çapına bağlı ol- maktadır.

Bir zaman serisinin spektral analizi üze- rine tanımlı, ancak zaman tabanlı olan Bax- ter ve King (1999) filtresi (BK filtresi), her- hangi bir istatistiki modele gerek duyul- maksızın geniş bir bant aralığı içerisinde serinin farklı sıklık bileşenlerine (örneğin trend) ayrıştırılmasına dayanmakta ve hare- ketli ortalamalar üzerinden seride doğrusal bir dönüştürme yapılmaktadır. Zaman ta- banlı BK filtresi ile sıklık tabanlı HP filtre- sinin yukarıda sıralanan sorunları çözülmüştür. Ancak herhangi bir zaman serisinin bileşenlerine bu yöntemlerden biri ile ayrış- tırılması aslında belirli bir modele dayan- mayan, bir nevi modelden bağımsız bir yaklaşımı izleme anlamına gelmektedir.

Bu çalışmada modelden bağımsız bir yaklaşım izlenmemiş, tersine enflasyon oranlarının trend ve devresel birleşeni için tanımlanan bir modelden ve enflasyon seri- sinin kendi dinamik yapısından hareket edilmiştir. Diğer bir ifade ile mekanik yön- temler dışında yapısal zaman serisi modeli

tanımlanarak seri bileşenlerine ayrıştırıl- mıştır. Bu bileşenlere ait ve çıkarımda kul- lanılacak olan varyanslar bir model çerçe- vesinde ve model içinde tahmin edilmiş, mekanik yöntemler kullanılarak ayrıştırılan bileşenler için varyans hesaplama yoluna gidilmemiştir.

Yapısal bir zaman serisi modeli, zaman serisinin stokastik özelliklerini dikkate ala- cak şekilde tanımlanır. Y_t mevsimsel bile- şen içermeyen bir zaman serisi olmak üze- re bu seri için yapısal model eşitlik (1)’de- ki gibi tanımlanabilir.

$$Y_t = T_t + C_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

Eşitlik (1)’de T_t trend bileşenini, C_t dev- resel hareket bileşenini ve ε_t düzensiz dal- galanmaları göstermektedir. Clark (1987) çalışmasında düzensiz dalgalanmaların var- yansı neredeyse sıfır tahmin edilmiş ve eşit- lik (1)’den dışlanmıştı. Bu durumda eşitlik (1) aşağıdaki gibi yazılabilir.

$$Y_t = T_t + C_t \quad (2)$$

Y_t serisi için tanımlanan gözlenemeyen bileşenler modeli, bu serinin trend bileşeni- nin sabit terim içeren düzensiz rastsal yürü- yüş modeli biçiminde zaman içinde yavaş- ça değişen düzgünleştirici bir bileşen olma- sına imkan tanımaktadır. Bu model aşağı- daki gibi tanımlıdır.

$$T_t = T_{t-1} + d_{t-1} + w_t \quad (3)$$

$$d_t = d_{t-1} + u_t \quad (4)$$

$$\phi(L)C_t = v_t \quad (5)$$

Eşitlikler (2)-(5) ile tanımlanan gözlenemeyen bileşenler modelinde L gecikme işlemcisi olup w_t , u_t ve v_t birbirinden bağımsız ve sırasıyla σ_w^2 , σ_u^2 ve σ_v^2 varyansı ile *saf rastsallık sürecine*⁷ uyan hata terimlerini göstermektedir. Eşitlik (2), Y_t zaman serisinin trend (T) ve devresel hareket (C) bileşenlerinin toplamından oluştuğunu gösterirken, eşitlik (3) durağan olmayan trend bileşenini yerel doğrusal trend modeli ile tanımlar.⁸ Dikkat edilirse w_t trendin düzey değerleri üzerindeki şokları, u_t ise birinci-sıra fark ya da büyüme oranı üzerindeki şokları gösterir. Eşitlik (5) ile devresel bileşenin sonlu bir kendiyle bağlaşımlı (ardışık bağımlı)⁹ sürece uyduğu varsayılmıştır.

Tanımlanan modelin temel varsayımı, trend ve devresel bileşene ait şokların birbirinden bağımsız oldukları şeklinde özetlenebilir. Söz konusu çalışmada, Clark tarafından da ifade edildiği üzere, gerçekçi olmayan bu varsayım Eşitlikler (2)-(5) ile tanımlanan sistemin belirlenebilmesi için gereklidir ve ancak bu varsayım sayesinde Y_t zaman serisi birbirinden bağımsız durağan olmayan trend ile durağan devresel bileşene ayrıştırılabilir. Burada ifade edilmesi gereken önemli bir nokta, bağımsızlık varsayımının çok fazla kısıtlayıcı olmadığı ve $\sigma_u = 0$ ve σ_v çok küçük bir değere sahip olduğunda yukarıda tanımlanan sistemin Y_t zaman serisindeki kısa dönemli değişimin önemli bir kısmını durağan olmayan trend bileşenine yükleye-

ceğidir. Hem σ_u hem de σ_v küçük bir değer aldığında, Y_t zaman serisindeki kısa dönemli değişimlerin önemli bir kısmı durağan devresel bileşene yüklenebilmektedir. Bağımsızlık varsayımı altında karşılaşılabilecek bu durumlar aynı zamanda modelden yapılacak temel çıkarımlara da işaret etmektedirler. Dolayısıyla bağımsızlık varsayımı sadece teknik bir koşul olarak kalmaktadır.

Eşitlikler (2)-(5) ile tanımlanan sistem gözlenemeyen bileşenler modeli olup model kendi katsayılarına bağlı olarak serinin trend bileşenini ayırtırmaya imkan vermektedir. Bu model için ençok olabilirlik tahminleri – hata terimleri için normallik varsayımı altında – parametre uzayında doğrusal olmayan bir süreç ile elde edilmektedir. Örneğin $\Phi(L) = 1 - \phi_1 L - \phi_2 L^2$, yani C_t ikinci-sıra kendiyle bağlaşımlı sürece uyduğunda, durum-uzay gösterimi için durum ve gözlem denklemleri aşağıdaki gibi olmaktadır.

⁷ Beyaz gürültü sürecini ifade etmektedir (bakınız Türk Dil Kurumu Ekonometri Terimleri Sözlüğü).

⁸ Yerel doğrusal trend modelinin genel gösterimi ε_t , u_t ve e_t sıfır ortalama ve sırasıyla σ_ε^2 , σ_u^2 ve σ_e^2 varyansları ile normal dağılıma uyan hata terimleri olmak üzere aşağıdaki gibidir.

$$y_t = \mu_t + \varepsilon_t$$

$$\mu_{t+1} = \mu_t + v_t + u_t$$

$$v_{t+1} = v_t + e_t$$

Bu modele göre y_t serisinin bir trendi olup v_t eğimine sahiptir. Bu model serinin hem düzeyinde hem de eğiminde bir değişim olduğunu varsaymaktadır.

⁹ Otoresif modeli ifade etmektedir (bakınız Türk Dil Kurumu Ekonometri Terimleri Sözlüğü).

$$\begin{bmatrix} T_t \\ T_{t-1} \\ T_{t-2} \\ d_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 1 \\ 1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} T_{t-1} \\ T_{t-2} \\ T_{t-3} \\ d_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} w_t \\ 0 \\ 0 \\ v_t \end{bmatrix} \quad (6)$$

ya da $\bar{x}_t = A\bar{x}_{t-1} + \bar{w}_t$ (durum denklemi)

$$Y_t - \phi_1 Y_{t-1} - \phi_2 Y_{t-2} = [1 - \phi_1 - \phi_2] \begin{bmatrix} T_t \\ T_{t-1} \\ T_{t-2} \\ d_t \end{bmatrix} + v_t \quad (7)$$

ya da $Z_t = H\bar{x}_t + v_t$ (gözlem denklemi)

Hata terimleri için

$$E(u_t u_s') = Q = \begin{bmatrix} \sigma_w^2 & \dots & 0 \\ 0 & \ddots & \vdots \\ \vdots & 0 & \ddots \\ 0 & \dots & \sigma_v^2 \end{bmatrix}; E(v_t^2) = R = \sigma_v^2$$

$$E(u_t u_s) = E(v_t v_s) = 0 \quad t \neq s$$

varsayımları yapılmaktadır.

Sistemde yer alan parametrelerin en çok olabilirlik tahminleri, durum vektörü ve bu vektörün kovaryans matrisi için başlangıç değerleri ile başlayarak ve bunu Kalman öngörü ve güncelleme denklemlerine yineleyerek uygulamak suretiyle elde edilebilirler.

u, v ve w hatalarının normal dağılım gösterdikleri varsayımı altında log-olabilirlik fonksiyonu aşağıdaki gibidir.

$$L = -\sum_{t=1}^T \log(s_t) - \sum_{t=1}^T e_t^2 / s_t \quad (8)$$

Burada L, $\{\sigma_u, \sigma_v, \sigma_w, \phi_1, \phi_2\}$ parametrelerinin herhangi bir değeri için değerlendirilir ve parametre uzayının doğrusal olmayan bir çözümü ile ençoklanabilir.

dirilebilir ve parametre uzayının doğrusal olmayan bir çözümü ile ençoklanabilir.

Gözlenemeyen bileşenler modeline ilişkin tanım, tahmin vb. konularda ayrıntılı bilgi için ayrıca Kalman (1960), de Jong (1989), Harvey (1989), Durbin ve Koopman (2001) çalışmalarından yararlanılabilir.

3. Model Tahmini ve Genel

Değerlendirmeler

Bu çalışmada aylık enflasyon oranı, 1994 temel yıllık Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) üzerinden hesaplanmıştır.¹⁰ 1997, s.01-2009, s.12 dönemini kapsayan TÜFE serisi mevsimsel etkilerden TRAMO/SEATS yöntemi ve Demetra 2.2 programı kullanılarak ayrıştırılmıştır.¹¹ Enflasyon oranları, mevsimsel düzeltilmiş TÜFE serinin bir önceki aya göre oransal değişim olarak tanımlanmış ve hesaplanmıştır. Şekil 1, aylık enflasyon oranlarının (ENF) zamana karşı grafiğini

¹⁰ Enflasyon oranları, parasal otorite yıllık TÜFE enflasyonunu hedeflediği için, TÜFE üzerinden hesaplanmıştır. Bilindiği üzere Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), piyasada tüketime konu olan mal ve hizmet bileşiminin değişmesi, endeksin ağırlık yapısının eskimesi, yeni yöntem ve uygulamaların endeks hesaplamalarına yansıtılması vb. gerekçelerle 1994 yılındaki mal ve hizmet bileşimi doğrultusunda TÜFE'yi güncel bir yapıya kavuşturmuştur. Yeni endeks 2003 temel yılı olup Ocak 2003'den başlatılmaktadır. Bu çalışmada TÜİK'in resmi internet sitesinde yayınlanan 1994 temel yılı endeks rakamları üzerinden enflasyon oranları ilgili dönem için hesaplanmıştır.

¹¹ Program Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) internet sayfasından ücretsiz olarak indirilebilir. http://circa.euro-pa.eu/Public/irc/dsis/eurosam/library?l=/software/demetra_software&vm=detailed&sb=Title.

göstermektedir. Bu çalışmada amaç fiyat istikrarındaki genel gidişatı incelemek olduğundan genel enflasyon serisi ele alınmış ve özel kapsamlı enflasyon göstergelerinin incelenmesi yoluna gidilmemiştir.

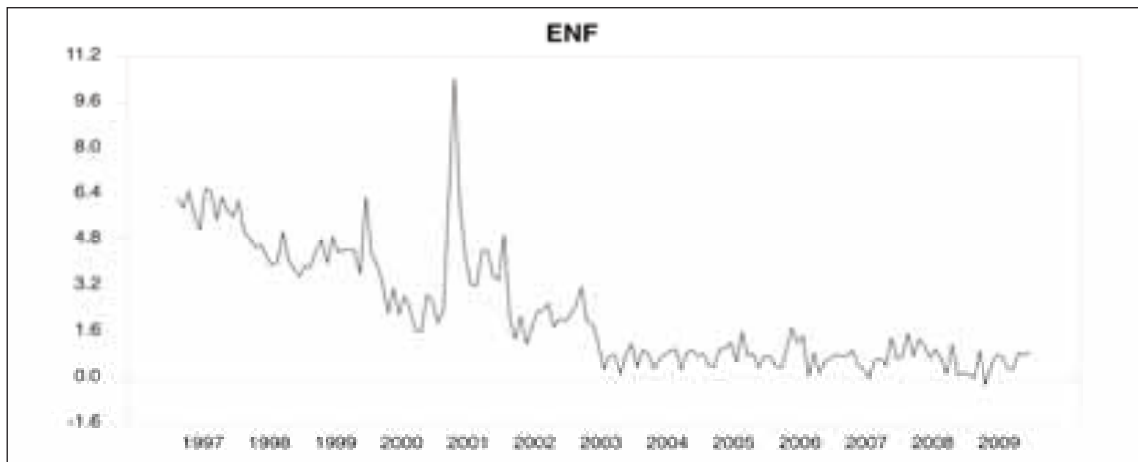
Şekilden de izlenebileceği gibi dönem başında yaklaşık % 6'lar civarında olan aylık enflasyon oranları genel olarak 2001'e kadar azalış eğilimi sergilemekte, 2001 yılının Nisan ayında ise yaklaşık % 10 seviyesine ulaşarak tepe yapmaktadır. 2001 krizi ile ulaşılan bu seviye tüm inceleme döneminin en yüksek değeri olmuştur. Aylık enflasyon oranları krizin ardından zaman zaman önce artmış sonra azalmıştır. Şekil, enflasyon oranlarının 2003 yılının ortalarından itibaren genellikle belirli bir ortalama etrafında hareket ettiğine işaret etmektedir.

Gözlenemeyen bileşenler modelinden hareketle, elde edilen parametre ve varyans

tahminleri Tablo 1'de verilmiştir. Analizler için gerekli kodlar RATS 6.02 programında özel bir çalışma ile tarafımızdan yazılmıştır.¹² Yöntem kısmında da belirtildiği gibi sistemde yer alan parametrelerin en çok olabilirlik tahminleri, durum vektörü ve bu vektörün kovaryans matrisi $\{\sigma_u, \sigma_v, \sigma_w, \phi_1, \phi_2\}$ için başlangıç değerleri ile başlayarak ve bunu Kalman öngörü ve güncelleme denklemlerine yineleyerek uygulamak suretiyle elde edilebilirler. Bu nedenle ilgili parametreler için çeşitli başlangıç değerleri denenerek tablolarda yer alan nihai sonuçları verenleri esas alınmıştır. Parametre tahminlerinin yanı sıra aylık enflasyon oranlarının ayrıştırılan bileşenleri grafik olarak Şekil 2, 3 ve 4'de sunulmuştur.

¹² Değerli yardımlarından ötürü Doç. Dr. Mehmet Balçılar'a teşekkürlerimizi sunarız.

Şekil 1: 1997:02-2009:12 Dönemine İlişkin Aylık Enflasyon Oranları



Tablo 1’de yer alan sonuçları özetlemekten önce tabloda yer alan parametrelere ilişkin tanımlamalar şöyle belirginleştirilebilir. Aylık enflasyon oranlarının durağan olmayan trend bileşeni (T_t) daha önce de ifade edildiği gibi yerel trende doğrusal yaklaştırım biçiminde modellenmiştir. T_t üzerinde durağan olmamaya neden olan şoklar w_t , birinci sıra farklarındaki şoklar ise u_t ile gösterilmiştir. Bu bileşenlerin standart sapmaları σ_u , σ_w ve σ_v ile gösterilmiştir. σ_u , düzensiz trend bileşeninin standart sapmasını; σ_w , düzgünleştirilmiş trend bileşeninin standart sapmasını ve σ_v , aylık enflasyon oranlarından oluşan seriye ait devresel bileşenin standart sapmasını göstermektedir.

1997-2009 dönemi için $\sigma_u = 0.005$, $\sigma_w = 0.001$ ve $\sigma_v = 0.815$ olarak tahmin edilmiştir. Bileşenlerin standart sapmaları-

na ilişkin tahminler σ_u için yüzde 5, σ_w ve σ_v için yüzde 1 önem düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Aylık enflasyon oranlarının devresel bileşeni için AR(2) modeline ilişkin katsayı tahminleri (ϕ_1 ve ϕ_2) sırasıyla 0.66 ve -0.09 ’dur. AR(1) parametresi yüzde 1 önem düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı iken AR(2) parametresi geleneksel önem düzeylerinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmamakla birlikte bu parametre tahmininin yüzde 17 önem düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı olduğu söylenebilir. Pozitif tahmin edilen AR(1) parametresi, enflasyon serisinin devresel bileşeninin bir gecikmeli değerinde 1 puanlık artışın devresel bileşenin t dönemindeki değerini ortalama olarak 0.66 puan arttıracığına işaret etmektedir. AR(2) parametresi ise devresel bileşenin iki gecikmeli değerinde 1 puanlık artışın devresel bileşenin t dönemindeki değerini ortalama olarak 0.09 puan düşürdüğünü göstermektedir.

Tablo 1: 1997:02-2009:12 Döneminde Enflasyon Serisi için (2)-(5) Modeline İlişkin Tahmin Sonuçları

	Parametre	Std. Hata	t-ist.	p-değeri
σ_u	0.005	0.002	2.211	0.027
σ_w	0.001	0.000	22.683	0.000
σ_v	0.815	0.034	23.873	0.000
ϕ_1	0.656	0.060	10.905	0.000
ϕ_2	-0.085	0.062	-1.378	0.168
2*log olabilirlik = 109.532				

Devresel hareket, basitçe, arka arkaya gelen genişleme ve daralma dönemleri olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan hareketle enflasyon serisi kendi devresel hareketinin genişleme ya da daralma evresinde olsun olmasın (t-1) döneminin t dönemini pozitif yönde etkilediği söylenebilir.

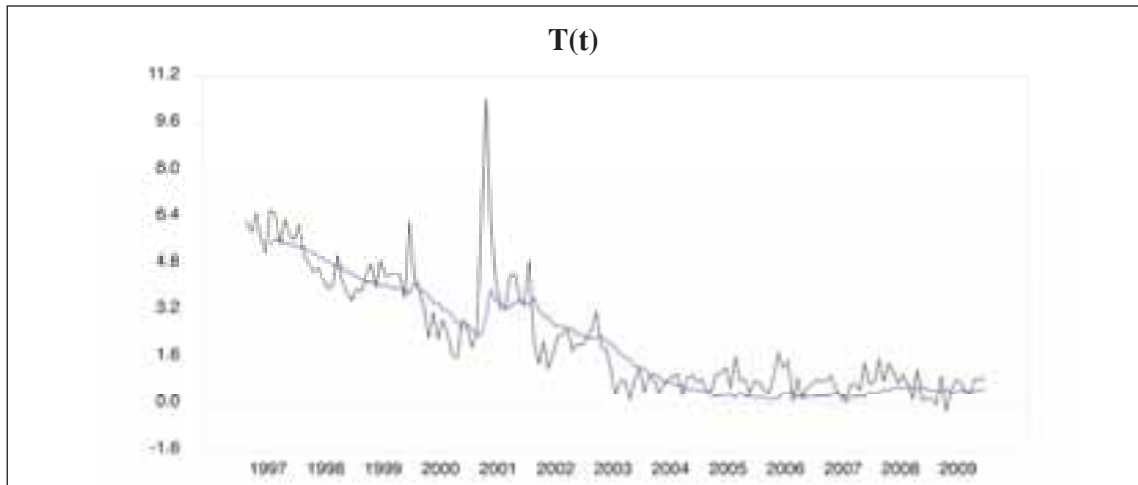
Bileşenlerin varyanslarına ilişkin tahminler incelendiğinde, düzensiz trendi gösteren d_t 'ye ilişkin standart sapma tahmininin, T_t 'ye ilişkin tahminden yaklaşık 6 kat daha büyük olduğu görülecektir. Devresel bileşene ait şokların standart sapması 0.815 olup diğerlerinden oldukça büyüktür. Devresel bileşene ilişkin şokların tahmin edilen standart sapmasının diğer iki bileşenin standart sapmalarına oranı sırasıyla $\sigma_v / \sigma_w = 0.815/0.001 = 815$ ve $\sigma_v / \sigma_u = 0.815/0.005 = 163$ olarak hesaplanmıştır. Bu oranlar

trend bileşeni için sırasıyla $\sigma_w / \sigma_v = 0.001/0.815 = 0.0012$ ve $\sigma_w / \sigma_u = 0.005/0.815 = 0.0061$ şeklindedir.

Standart sapma tahminleri ile standart sapmalar üzerinden hesaplanan bu oranların gösterdiği sonuç, aylık enflasyon oranlarındaki kısa dönemdeki değişimlerin temel kaynağının enflasyon serisinin devresel bileşeni olduğu şeklindedir. Bu sonuç direngen ya da kalıcı iş çevrimleri olarak nitelendirilebilir (bakınız Clark, 1987).

Şekil 3, aylık enflasyon oranlarının devresel bileşeninin zamana karşı grafiğini göstermektedir. C_t grafiği standart devresel hareket grafiğinden çok farklı gibi gözüксе de 1997-2009 döneminde enflasyon serisinin devresel bileşeninin zaman içindeki seyrini göstermesi bakımından anlamlıdır. Şekilde yatay eksenle sıfır doğrusunun üstünde kalan bölgenin devresel bileşenin gelişme ev-

Şekil 2: Aylık Enflasyon Oranları ve T_t Bileşeninin Zamana Karşı Grafikleri

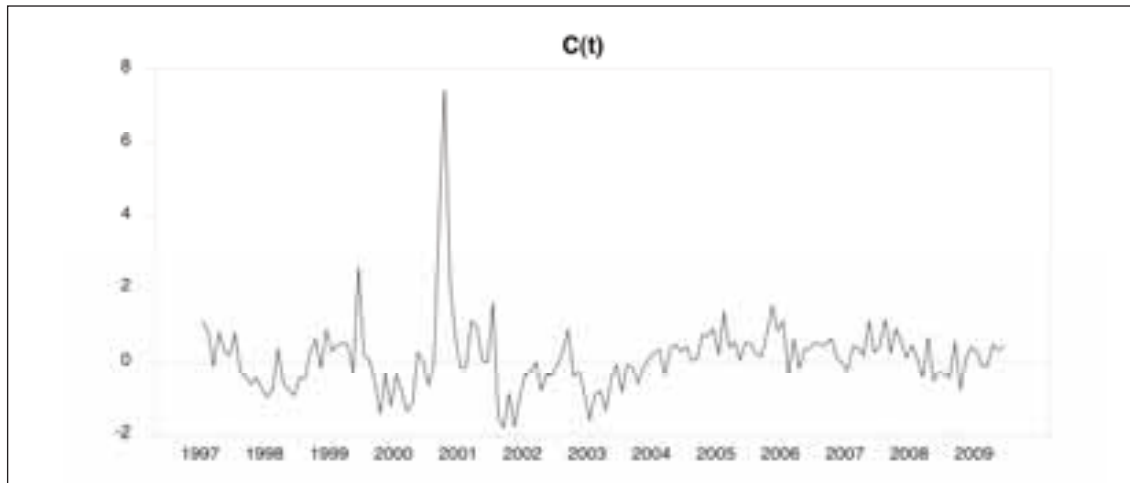


resini gösterdiği bilgisi dikkate alındığında, 2005-2009 döneminin önemli bir kısmının aslında gelişme evresini (enflasyon oranı yükselmektedir) yansıttığı görülmektedir. Buna göre bu dönemde bir düşüş olmakla birlikte aylık enflasyon oranlarının oynak bir yapı sergilediği de dikkat çekmektedir. Şekil 3’de dikkat çeken bir başka nokta, oynaklığın daha çok enflasyon oranlarının artma, yani gelişme evresinde gözlemlendiğidir. Bu da enflasyon oranlarının her an yukarı yönlü bir harekete, aşağı yönlü bir harekete göre daha hazır olduğu izlenimi uyandırmakta ve enflasyon hedeflemesi rejimi uygulamasında daha az bir başarı olduğu şeklinde yorumlanabilmektedir. Nitekim aylık enflasyon oranlarının dt bileşeninin zamana karşı grafiği de bu durumu yansıtmaktadır. Düzensiz trend süreklilik arz eden bir artma eğilimi sergilemektedir (Şekil 4).

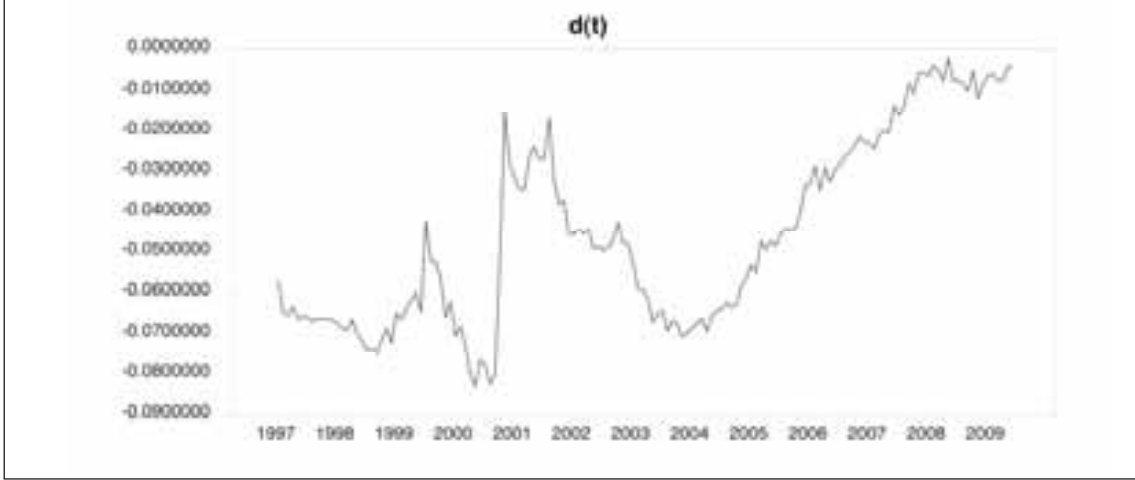
Genel olarak açık enflasyon hedeflemesi politikasının izlendiği 2006-2009 döneminde aylık enflasyon oranlarının yükselme eğiliminde olduğu, bu eğilimde kısa dönemli iç ve dış şokların izlenen politikalara göre daha belirleyici olduğu söylenebilir.

Çalışmanın üçüncü kısmında tanımlanan modele ilişkin tahminlerin tutarlılığını ve sonuçların duyarlılığını kontrol edebilmek amacıyla aylık enflasyon oranları yine aynı aşamalar izlenerek 1997-2001 (ve 2001 yılı dışlanarak) ve 2002-2009 dönemleri için aynı model kullanılarak bileşenlerine ayrıştırılmıştır. Alt dönemler itibariyle analizin tekrarlanması para politikasındaki değişikliklerin enflasyon serisinin dinamizmi üzerindeki etkilerini görebilmek açısından da gerekli olmuştur.

Şekil 3: Aylık Enflasyon Oranlarına İlişkin C_t Bileşeninin Zamana Karşı Grafiği



Şekil 4: Aylık Enflasyon Oranlarına İlişkin d_t Bileşeninin Zamana Karşı Grafiği



Tablo 2: Enflasyon Hedeflemesi Öncesi Dönemde Enflasyon Serisi için (2)-(5) Modeline İlişkin Tahmin Sonuçları

	1997-2000 Alt Dönemi				1997-2001 Alt Dönemi			
	Parametre	Std. Hata	t-ist.	p-değeri	Parametre	Std. Hata	t-ist.	p-değeri
σ_u	0.007	0.001	10.647	0.000	0.006	0.000	14.268	0.000
σ_w	0.001	0.000	10.719	0.000	0.001	0.000	14.093	0.000
σ_v	0.682	0.064	10.695	0.000	1.119	0.080	13.995	0.000
ϕ_1	0.466	0.189	2.462	0.014	0.768	0.093	8.221	0.000
ϕ_2	0.310	0.153	2.024	0.043	-0.208	0.091	-2.296	0.022
2*log olabilirlik = 23.428					2*log olabilirlik = 78.775			

1997-2001 dönemi enflasyon hedeflemesi rejimi öncesi dönem olarak kabul edilirse, bu döneme ilişkin parametre tahminleri üzerinde 2001 krizinin etkileri bulunacaktır. Bu nedenle 1997-2001 dönemine ilişkin tahminler 2001 yılı dışlanarak tek-

rarlanmış ve sonuçlar Tablo 2’de verilmiştir. Parametre tahminleri ile varyans tahminleri her iki alt dönemde de istatistiksel olarak anlamlıdır. Aylık enflasyon oranları için devresel bileşene ilişkin AR(1) katsayıları her iki alt dönemde de pozitif ve yüzde

5 önem düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır. AR(2) tahminleri kriz dönemi dışlandığında pozitif, kriz dönemi analize dahil edildiğinde negatiftir. Kriz yılının veri setinden çıkarılarak tahmin sürecinin yeniden işletilmesi ile enflasyon serisinin devresel bileşeninin bir ve iki gecikmeli değerlerinde 1 puanlık artış bileşenin t dönemi değerini ortalama olarak sırasıyla 0.46 ve 0.31 puan arttırmaktadır. Bu sonuç enflasyon serisinin dinamizminde beklentilerin hala etkili olduğu şeklinde yorumlanabilir. Kriz dönemleri dışında beklentilerin etkili olmasının temel nedeni, kriz dönemlerinin beklentilerin yönünü değiştirmesidir.

1997-2001 dönemi için UC modeli ile varyans ve standart sapma tahminleri 1997-2009 dönemi için elde edilen tahminler ile benzerdir. Bu alt dönemde de (2001 yılının dışlanmasına bağlı olmaksızın) aylık enflasyon oranları serisinin devresel bileşeninin varyansı diğer bileşenlerin varyansından daha büyüktür. Bununla birlikte 2001 kriz yılı dışlandığında tahmin edilen stan-

dart sapma değeri (0.682), tüm analiz dönemi için tahmin edilen değerden (0.815) daha küçüktür. Ancak alt döneme 2001 kriz yılı dahil edildiğinde devresel bileşenin varyansı (1.119) diğer iki dönemdeki varyanstan daha büyüktür. Bunda 2001 yılında gözlenen yüksek enflasyon oranlarının etkisi olduğu açıktır. Bu etki tüm analiz döneminde daha küçük tahmin edilmiştir.

Enflasyon hedeflemesi rejimine kadar olan dönemde aylık enflasyon oranlarındaki kısa dönemli değişimlerin önemli bir kısmının devresel bileşen tarafından açıklandığı gözlenmişti. Alt döneme ilişkin tahminler bu sonucun enflasyon hedeflemesi rejiminin uygulanmaya başlandığı 2002 yılına kadar olan dönem için de geçerli olduğunu göstermiştir. Benzer bir sonucun enflasyon hedeflemesi rejimi dönemi için geçerli olup olmadığı araştırılmış ve aynı model bu kez 2002-2009 dönemi aylık enflasyon oranları kullanılarak tahmin edilmiştir. Bu döneme ilişkin tahminler Tablo 3’de yer almaktadır.

Tablo 3: Enflasyon Hedeflemesi Döneminde Enflasyon Serisi için (2)-(5) Modeline İlişkin Tahmin Sonuçları

2002:1-2009:12 Alt Dönemi				
	Parametre	Std. Hata	t-ist.	p-değeri
σ_u	0.011	0.005	2.100	0.036
σ_w	0.001	0.000	2.943	0.003
σ_v	0.428	0.024	17.914	0.000
ϕ_1	0.305	0.087	3.518	0.000
ϕ_2	0.179	0.078	2.302	0.021
2*log olabilirlik = 38.198				

2002-2009 dönemi verileri üzerinden elde edilen sonuçlar, analiz döneminin tamamı ve enflasyon hedeflemesi rejimi öncesi dönem için elde edilen sonuçlar ile benzerdir. 2002-2009 döneminde devresel bileşene ilişkin şokların tahmin edilen standart sapmasının diğer iki bileşenin standart sapmalarına oranı sırasıyla $\sigma_v/\sigma_w = 0.428/0.001 = 428$ ve $\sigma_v/\sigma_u = 0.428/0.011 = 38.9$ olarak hesaplanmıştır.

Enflasyon hedeflemesi politikasının uygulandığı dönemde durağan devresel bileşen için tahmin edilen AR katsayıları istatistiksel olarak anlamlı olup her ikisi de pozitif tahmin edilmiştir. Bu dönemde enflasyon serisinin devresel bileşenine ilişkin standart sapma 0.43 olup gerek tüm dönem için gerekse hedefleme öncesi dönem için tahmin edilen değerden küçüktür. Bununla birlikte hedefleme sonrası dönemde de enflasyon serisinin kısa dönemli hareketleri üzerinde devresel bileşenin daha baskın olduğu gözlenmiştir. Hedefleme sonrası dönemde enflasyon serisinin trend bileşeninin varyansı hedefleme öncesi döneme göre yaklaşık bir buçuk kat ($= 0.011/0.007$) daha büyük olup tüm dönem için elde edilen tahmin ile ($= 0.011/0.005$) karşılaştırıldığında 2.2 kat daha büyük olduğu görülmektedir. Bu sonuç enflasyon hedeflemesi rejiminin uygulandığı dönemde trend bileşeninin kısa dönemli dalgalanmalara olan katkısının – devresel bileşene göre az da olsa arttığını göstermektedir. Bu da enflasyon hedeflemesi rejiminin aylık enflasyon oranlarında-

ki değişimlerin – devresel bileşen bu değişimleri açıklamada baskın olma özelliğini güçlü bir şekilde korumakla birlikte – çok büyük olmayan bir kısmını açıkladığına işaret etmektedir. Diğer bir ifade ile enflasyon hedeflemesi enflasyon serisinin dinamizmi üzerinde trend bileşeninin katkısını arttırmıştır. Bu artış enflasyona ilişkin beklentilerin bir ölçüde kırılmaya başladığı şeklinde yorumlanabilir.

Bununla birlikte, Türkiye’de gerek incelenen alt dönemlerde gerekse analiz döneminin tümünde enflasyon serisi üzerinde varyans bakımından baskın olan bileşen devresel hareket bileşeni olarak saptandığı için enflasyon oranlarının kısa dönemli hareketleri üzerinde konjonktürel gelişmelerin, yani iç ve dış kaynaklı şokların daha baskın olduğu söylenebilir.

4. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Türkiye’de fiyat istikrarı son yıllara gelinece kadar önemli ve çözümü gereken bir sorun halinde devam etmiş ve bu sorunun üstesinden gelmek için farklı dönemlerde farklı ekonomi politikaları uygulanmış, ancak çoğunda başarılı olunamamıştır. Bu çalışma, Türkiye’de fiyat istikrarının sağlanıp sağlanamadığının belirlenmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu amaçla 1997-2009 dönemi için aylık enflasyon oranları serisi birbirinden bağımsız durağan olmayan trend ve durağan devresel hareket bileşenine Clark (1987) çalışmasında tanımlanan gözlenemeyen bileşenler modeli ile ayrıştırılmıştır. Buradan hareketle Tür-

kiye ekonomisinde enflasyon oranlarında gözlenen değişimlerin kaynağının trend ya da devresel hareket bileşeni olup olmadığı belirlenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede ilk aşamada 1994 temel yıllık Tüketici Fiyatları Endeksi’nin TRAMO/SEATS yöntemi ile mevsimsel olarak düzeltilmiş (TÜFE) değerleri üzerinden aylık enflasyon oranları 1997:1-2009:12 dönemi için hesaplanmıştır. İkinci aşamada aylık enflasyon serisi UC modeli ile trend ve devresel hareketlerine ayrıştırılmıştır. Bu bileşenler için varyans tahminleri incelenen dönemde fiyat istikrarının tesisi açısından çıkarımda bulunmak üzere kullanılmıştır.

Analiz sonuçlarına göre aylık enflasyon oranları için hem düzensiz trend bileşeninin standart sapması (σ_u) hem de düzgünleştirilmiş trend bileşeninin standart sapması (σ_w) küçük tahmin edildiğinden, şoklara ilişkin varsayımlar gereği trend bileşeninin daha düzgünleştirici bir rol oynadığı ve aylık enflasyon oranlarındaki kısa dönemli değişimlerin önemli bir kısmının devresel bileşen tarafından üstlenildiği tahmin edilmiştir. Bunların yanı sıra enflasyon serisinin trend ve devresel bileşenlerinin zaman içerisinde izlediği seyrin de ayrıca değerlendirilmesi yapılmıştır.

Enflasyon serisinin trend bileşeni ayrıştırıldığında seride zaman içerisinde gözlenen düşüşler daha açık bir biçimde ortaya çıkarılmakla birlikte, Şekil 2 dikkatlice incelendiğinde 2004 yılı ortaları itibariyle be-

lirgin hale gelen düşüşlerde özellikle 2007 yılının sonları ve 2008 yılının başları itibariyle artış yönünde bir değişim gözlenmektedir. Buna karşılık trend bileşenine ilişkin (d_t) şoklarda 2005 yılı ile birlikte yukarı yönlü inişli-çıkışlı bir gidişat söz konusudur (Şekil 4). Enflasyon serisinin kabaca uzun dönemli trendden sapmalar olarak nitelendirilebilecek devresel bileşeni, 2005 sonrası dönemde sürekli pozitif sapma göstermektedir (Şekil 3). Bir seride genişleme dönemlerini gösteren pozitif sapmalar –devresel bileşen 2008 yılının ikinci yarısında daha çok negatif sapma olduğunu göstermiştir – enflasyon oranlarının genel konjoktüre bağlı olarak artabileceğine işaret etmektedir.

Gözlenemeyen bileşenler modeli ile bileşenlerine ayrıştırılan enflasyon serisi için alt dönemler itibariyle elde edilen bulgular enflasyon hedeflemesi politikasının enflasyon oranlarında gözlenen düşüşte katkısı olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte bu katkının önemli bir kısmının devresel bileşene atfedilmesi, enflasyon oranlarında gözlenen düşüşün en önemli kaynağının kısa dönemli iç ve dış konjoktürel gelişmeler olduğunu göstermektedir. Bu durumda iç ve dış konjoktürel gelişmeler enflasyonunu artması yönünde de etkili olma kabiliyetine sahip olacaktır. Dolayısıyla gözlenen bu düşüşün kalıcı olması, iç ve dış konjoktürel gelişmelere karşı Merkez Bankasının duruşuna bağlı olacaktır.

Enflasyon hedeflemesi piyasada oluşan beklentilerin yönetimini temel alan bir politikadır. 2003 yılından sonra düşmeye başlayan enflasyon üzerinde dış konjonktürün olumlu etkisinin olduğu da bilinmektedir. Diğer bir ifade ile kriz öncesinde tüm dünyada yaşanan küresel likidite bolluğunun yarattığı iyileşmenin de etkisiyle döviz kurlarının yükselmemesinin enflasyonunun kontrol altına alınmasında (gözlenen düşüşte) önemli bir etken olduğu belirtilmelidir. Şüphesiz bu düşüşte Türkiye'nin dış konjonktürdeki iyileşmelerin etkisinden yararlanabilmek için uygulamış olduğu "açık hedefleme" politikasının rolü yadsınamaz. Enflasyonun düşmesinde hedeflemenin oynadığı rolü ölçmek ekonometrik olarak hem kolay değildir hem de çalışmanın amacı bu değildir.

Ekonometrik sonuçlara göre Türkiye'de gerek tüm dönemde gerekse alt dönemlerde hedeflemeye geçtikten sonra enflasyon üzerinde konjonktür hareketlerinin daha baskın olduğu söylenebilir. Bu da Türkiye'de fiyat hareketlerinin hala şoklara karşı kırılgan olduğuna işaret etmektedir. Enflasyon hedeflemesine geçildikten sonra, bu değişkenlikte bir miktar azalma görülmekle birlikte trend şoklarının (d_t) hala yukarı yönlü olması 2004 sonrasında enflasyon hedeflemesinde daha az başarı elde edildiğine işaret etmektedir (Şekil 4). Bütün bu genel bulgular enflasyondaki düşmenin sırf para politikasına atfedilemeyeceğinin bir işaretidir. Nitekim küresel kriz öncesinde bir önceki

yılın aynı ayına göre hesaplanan enflasyon oranları % 7-12 aralığında seyretmiş, küresel kriz % 7 tabanının kırılmasında önemli bir rol üstlenmiştir (Ekim 2009'da Ekim 2008'e göre yıllık enflasyon oranı % 5.1'dir). Bu düşüşte uygulanan para politikasından çok kriz öncesi dönemde dünyadaki likidite bolluğunun Türkiye ekonomisi üzerindeki olumlu etkileri ile kriz döneminde, kriz ile birlikte ortaya çıkan ekonomik daralma rol almıştır. Çalışmanın bulguları bu görüşleri destekler niteliktedir. Bununla birlikte elde edilen bulgular birlikte değerlendirildiğinde enflasyondaki bu düşüşte uygulanan enflasyon hedeflemesi politikasının önemli rolü olmuştur, denilebilir.

Enflasyon serisinin dinamik yapısındaki değişimlerde konjonktürel değişimlerin baskın çıkmış olması, küresel piyasalardaki belirsizliklere karşı Merkez Bankası'nın dikkatini çekmelidir. Nitekim olabilecek şokların ekonomiye etkisinin sınırlı kalması için Merkez Bankası'nın para politikası duruşunda dikkatli olması gerekliliği bizzat Merkez Bankası tarafından da kabul edilmektedir. Merkez Bankası'nın 2009-2010 yıllarındaki hedef sapmalarını dış konjonktür nedeniyle gıda ve enerji fiyatlarına bağlaması, fakat fiyatlama davranışlarında bir değişikliğin olmadığını belirtmesi dış kaynaklı şokların önemini vurgulamakta ve kırılganlık yönündeki bulgularımızla paralellik göstermektedir.

Bunlara paralel olarak gelişmiş ülkelerin finansal piyasalarında çeşitli makro ekono-

mik belirsizliklerin etkisiyle gelecekteki risk algılamalarının artması küresel ölçekte enflasyon beklentilerinin yükselmesine neden olabilecek, Türkiye’de bunlardan etkilenecek kapasitede görünmektedir.

Nitekim dış konjonktür nedeniyle tüketici enflasyonu üzerinde maliyet yönlü etkiler her zaman mümkün olduğundan örneğin petrol fiyatlarındaki bir artışa bağlı olarak enerji fiyatlarındaki artışlar, kamu kesimi

açıklarında yukarı yönlü hareketler, enflasyonda yukarı yönlü hareketlerin kaynağı olabilecektir. Bu gibi durumların devamı halinde önümüzdeki dönemde iki haneli enflasyon rakamları görmek şaşırtıcı olmayacaktır.

Türkiye’de enflasyon kontrol altına alınmıştır, ancak fiyat istikrarının tam olarak sağlanmış olduğunu söylemek için vakit henüz erken görünmektedir.



KAYNAKÇA

- Akçay, O. C., C. E. Alper ve S. Özmucur (1997). Budget Deficit, Money Supply and Inflation: Evidence from Low and High Frequency Data for Turkey. *Boğaziçi University SBE Discussion Papers*. No. 97-10
- Baççı, E. (28 Mayıs 2009). Fiyat İstikrarı. Makale İstanbul’da düzenlenen 2. KPMG Türkiye Finansal Risk Yönetimi Konferansı’nda sunuldu. 26.03.2010 tarihinde http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/ErdemBasci_KPMG.pdf adresinden erişildi.
- Balcılar, M. (2004). Persistence in Inflation: Does Aggregation Cause Long Memory?, Working Paper Series. 19.01.2009 tarihinde http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1144016 adresinden erişildi.
- Baxter, M. ve King, R. G. (1999). Measuring Business Cycles Approximate Band-Pass Filters for Economic Time Series. *Review of Economics and Statistics*. 81(4), 50-60
- Beveridge, S. ve Nelson, C. R. (1981). A New Approach to Decomposition of Economic Time Series into Permanent and Transitory Components with Particular Attention to Measurement of the Business Cycle. *Journal of Monetary Economics*. 7, 151-174
- Burns A. F. ve Mitchell, W. C. (1946). *Measuring Business Cycles*. New York: NBER
- Civcir, İ. ve Akçağlayan, A. (2010). Inflation Targeting Regime and Exchange Rate: Does it Matter? Evidence from Turkey. *Ankara Üniversitesi, SBF, İktisat Bölüm Seminerleri*. 17 Mart 2010. Ankara (*Journal of Policy Modeling* dergisinde basım aşamasında)
- Cizre-Sakallıoğlu, U. ve Yeldan, E. (1999). “Dynamics of Macroeconomics Disequilibrium and Inflation in Turkey: The State, Politics, and the Markets under a Globalized Developing Economy”. Ankara: Bilkent University. 20.01.2009 tarihinde www.econturk.org/yeldan5.pdf adresinden erişildi.
- Clark, P. K. (1987). The Cyclical Component of U. S. Economic Activity. *The Quarterly Journal of Economics*. (November): 797-814
- Çolak, Ö.F., Ardor, H. N. ve Tunçay, C. M. (2001). Finansal Kriz ve Bankalar:Türkiye’de 2000 ve 2001 Krizleri Örneği. *Yeni Türkiye Dergisi*. 7(41)

- de Jong, P. (1989). Smoothing and Interpolation with the State-Space Models. *Journal of American Statistical Association*. 85, 1085-1088
- Durbin, J. ve Koopman, S. J. (2001). *Time Series Analysis by State-Space Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Erlat, H. (2003). “Long Memory in Turkish Inflation Rates.” In Inflation and Disinflation in Turkey, In A. Kibritcioglu, L. Rittenberg, ve F. Selcuk (Eds.), *Inflation and Disinflation in Turkey*. Aldershot: Ashgate.
- Ersel, H. ve Özatay, F. (2007). Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons From Turkey. 04.05.2009 tarihinde http://fatih.ozatay.etu.edu.tr/ersel_ozatay.pdf adresinden erişildi.
- Harvey, A. C. (1989). *Forecasting, Structural Time Series Models and the Kalman Filter*. London: Cambridge University Press
- Hassler, J., Lundvik, T., Peterson, T. ve P. Soderlind (1994). The Swedish Business Cycle: Stylized Facts over 130 Years Measuring and Interpreting Business Cycles, In V. Bergstorm ve A. Vredin (Eds.), *Measuring and Interpreting Business Cycles*. Oxford: Clarendon Press
- Hodrick, R. J. ve Prescott, E. C. (1997). Post-war U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation. *Journal of Money, Credit, and Banking*. 29(1), 1-16
- Kalman, R. E. (1960). A New Approach to Linear Filtering and Prediction Theory. *Journal of Basic Engineering, Transactions ASME, Series D*, 82, 35-45
- Kara, H. (2008). Turkish Experience with Implicit Inflation Targeting. *Central Bank Review*. 1, 1-16
- Kibritçiöğlü, A. ve Kibritçiöğlü, B. (1999). *The Inflationary Effects of Oil and Oil-Product Price Increases in Turkey*. Ankara: Undersecretariat of the Treasury, EAGM AİD No. 21
- Metin, K. (1995). An Integrated Analysis of Turkish Inflation. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. 54(7), 513-531
- Mitchell, W. C. ve Burns, A. F. (1938). Statistical Indicators of Cyclical Revivals, In G. H. Moore (Ed.) *Business Cycle Indicators*. Princeton: Princeton University Press
- Mitchell, W. C. (1927). *Business Cycles: The Problem and Its Setting*, New York: National Bureau of Economic Research (NBER)
- Nelson C, ve Plosser, C. (1982). Trends and Random Walks in Macroeconomics Time Series: Some Evidence and Implications. *Journal of Monetary Economics*. 10, 139-162
- Neyaptı, B. ve Kaya, N. (2000). Inflation and Inflation Uncertainty in Turkey: Evidence from Past Two Decades. 16.01.2009 tarihinde [mimeo,www.bilkent.edu.tr/~neyapti/shortstudies/resubmit2001.doc](http://mimeo.www.bilkent.edu.tr/~neyapti/shortstudies/resubmit2001.doc) adresinden erişildi.

- Öniş, Z. ve Özmucur, S. (1990). Exchange Rate Inflation and Money Supply in Turkey: Testing the Vicious Circle Hypothesis. *Journal of Development Economics*. 32(1), 133-154
- Rush, M., Li, Y., ve Zhu, L. (1997). Filtering Methodology and Fit in Dynamic Business Cycle Models. (University of Florida Working Paper)
- Şahin, A. ve Çetinkaya, M. (2009). Zaman Ortamında Sektörel Enflasyon Direnci Hesaplaması: Türkiye Örneği. *Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar*. 46(537), 23-38
- Şahinöz, S. ve Saraçoğlu, B. (2008a). Investigating Inflation Persistency in Turkey. *Yapı Kredi Economic Review*. 19(2), 3-14
- Şahinöz, S. ve Saraçoğlu, B. (2008b). Price-Setting Behavior in Turkish Industries: Evidence from Survey Data. *The Developing Economies*. XLVI(4), 363-385
- Telatar, E. ve Telatar, F. (2001). Türkiye'de Enflasyon-Tahmin Hedeflemesi: Sabit ve Değişken Katsayılı Markov-Değişimli Varıans Modellerinin Performans Karşılaştırması. *İktisat, İşletme ve Finans*. 16(189), 76-91
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2008). *Enflasyon Raporu* (2008-III) 25.01.2010 tarihinde www.tcmb.gov.tr/research/parapol/enf-temmuz2008.pdf adresinden erişildi.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2010). *Enflasyon Raporu* (2010-I) 25.03.2010 tarihinde www.tcmb.gov.tr/research/parapol/enf-ocak2010.pdf adresinden erişildi.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2008). *İstatistik Göstergeler: 1923-2007*, Yayın No. 3206, Ankara: TÜİK Matbaası
- Yeldan, E. (1993). Conflicting Interests and Structural Inflation: Turkey, 1980-90, *The Pakistan Development Review*. 32(3), 303-327
- Yılmazkuday, H. (2009). Inflation Targeting and Inflation Convergence within Turkey. 04.05.2009 tarihinde http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1021281 adresinden erişildi.

ÖZET

Beveridge Eğrisi: Teori ve Türkiye Uygulaması

Türkiye, geçmişten gelen ve acil çözüm bekleyen kronik bir işsizlik sorunuyla karşı karşıyadır. 2008 Küresel Finansal Kriz'in olumsuz etkileri bu sorunun çözümünü daha da zorlaştırmıştır. Geleneksel çözüm arayışları soruna çare olamamakta ve radikal çözüm arayışlarının gündeme getirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda istihdam piyasasındaki gelişmeleri ve istihdam piyasasının içinde bulunduğu durumun panoramasını ortaya koyması bakımından Beveridge eğrisi farklı bir enstrüman olarak önümüzde durmaktadır. Beveridge eğrisi, koordinatlar düzleminde, düşey ekseninde açık iş oranı ile yatay ekseninde işsizlik oranı arasındaki negatif ilişkiyi gösterir. Eğri üzerinde istihdam piyasasının konumu ekonominin içinde bulunduğu konjonktür hakkında bilgi verirken, eğrinin orijine göre konumu piyasanın açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği hakkında bilgi verir.

Bu çalışma, Türkçe iktisat literatüründe Beveridge eğrisi üzerine yapılmış herhangi bir çalışmaya rastlanmamış olması gerçeğinden hareketle, literatürdeki bu boşluğu doldurmayı ve söz konusu eğri yardımıyla Türkiye'de istihdam piyasasının analizini amaçlamaktadır. Ekonominin eksik ya da aşırı istihdam dönemleri ve bu dönemlerde istihdam piyasasının açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği dönem, sektör ve bölge bazında ele alınmakta, tespit edilen işsizlik sorununun nedenleri ve çözüm önerileri tartışılmaktadır.

JEL Sınıflaması: E24

Anahtar Kelimeler: Beveridge Eğrisi, İstihdam Piyasası, Konjonktürel Dalgalanmalar, İşsizlik, Açık İş - İşçi Uyumlaştırma Süreci, Türkiye

ABSTRACT

The Beveridge Curve: Theory And Turkish Case

Turkey has a chronic unemployment problem which comes from the past and waits for immediate solution. The negative effects of the 2008 Global Financial Crisis makes the solution of the problem much more difficult. As conventional solutions cannot offer a remedy, it requires radical solutions to be proposed for the agenda. In this context, Beveridge curve remains as a different instrument to provide us with the panorama of present state of the employment market and the developments in it. The Beveridge curve is a curve which shows the negative relationship between vacancy rate on the vertical axis and unemployment rate on the horizontal axis of the coordinate plane. While the position of the employment market on the curve provides information about the conjuncture of the economy, the under-employment and over-employment in the economy; the position of the curve to the origin gives information about the effectiveness of employment market in job-matching process.

Considering the fact that - as far as we know - there is no study done on the Beveridge curve in Turkish economics literature, this study aims to fill this gap and also to analyze Turkish employment market with the help of this curve. Under-employment and over-employment periods in the economy and the efficiency of the employment market in job-matching process are analyzed on the basis of period, sector and region. The causes of the unemployment problem and the suggestions for the solution are argued.

JEL Classification: E24

Keywords: Beveridge Curve, Labor Market, Business Cycles, Unemployment, Job-matching Process, Turkey

Beveridge Eğrisi: Teori ve Türkiye Uygulaması



Yrd. Doç. Dr. Abdullah Keskin*

Doç. Dr. Hüseyin Şen**



İRİŞ

İşsizlik, Türkiye'nin önünde, yıllardır devam eden ve acil çözüm bekleyen kronik bir sorunu olarak durmaktadır. Hızla artan genç nüfusuna yeni istihdam alanları yaratmakta zorlanırken, günümüzde yaşanan küresel krizin neden olduğu dış talep daralmasıyla mevcut istihdamı korumakta dahi zorlanmaktadır. Sorunun çözümü geleneksel uygulamaların dışında radikal politikaların uygulanmasını gerektirmektedir. Bu noktada, Türkiye'nin istihdam piyasasının panoramasının farklı bir yaklaşımla ortaya konulması sorunun

tespiti açısından önem taşımaktadır ve Beveridge eğrisi böyle bir imkânı sunmaktadır.

İstihdam piyasasında açık iş oranı ile işsizlik oranı arasındaki negatif ilişkiyi ortaya koyan Beveridge¹ eğrisi, istihdam piyasasına² ve ekonomik konjonktüre ilişkin oldukça önemli bilgileri görme ve zamanla ortaya

¹ Bir İngiliz iktisatçısı ve sosyal reformcu olan William Henry Beveridge (1879-1963), daha çok 1942'de hazırladığı II. Dünya Savaşı sonrasında özellikle Ulusal Sağlık Hizmeti'ni içeren İşçi Partisi iktidarının Refah Devleti'ne dayanak teşkil eden Beveridge Raporu'yla tanınır. Beveridge, adı geçen bu raporunda açık işle ifade edilen işçi talebi ile işsizlik arasındaki ilişkiyi ele almakta; bir eğri çizmemekte ya da tablo sunmamakta, ancak detaylı veriler sunmak suretiyle açık iş pozisyonları ile işsizler arasındaki ilişkiyi tartışmaktadır [(Beveridge, 1944), (Yashiv, 2006)].

² Bu çalışmada istihdam piyasası kavramı dar anlamda kullanılmakta ve yalnızca emek piyasasını kapsamaktadır.

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, akeskin@aku.edu.tr

** Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, hsen68@gmail.com

çıkan gelişmeleri izleme imkânı sağlayan nadir iktisadi enstrümanlardan biridir.

Bir ekonomide konjonktürel dalgalanmalar esnasında açık iş oranı ile işsizlik oranı ters yönlü değişir (Yashiv, 2006). Daha açık bir ifadeyle, ekonominin canlanma dönemlerinde açık iş oranı artarken, işsizlik oranı azalır; daralma dönemlerinde ise işsizlik oranı artarken, açık iş oranı azalır. Beveridge eğrisi, bir ekonomide işverenlerin istihdam etmek istedikleri işçi sayısı (vasfı) ve iş arayanların sayısı (vasfı) ile istihdam piyasasının genel durumu hakkında önemli bilgiler sunar. Ayrıca eğri, istihdam piyasasında açık iş oranı ile işsizlik oranı arasında kısa dönemdeki bu negatif ilişkinin ötesinde, uzun dönemde var olan pozitif bir ilişkiyi de yansıtır. Beveridge eğrisinin orijine yaklaşması ya da uzaklaşması olarak algılanabilecek bu durum, uzun dönemde istihdam piyasasının işverenler ile iş arayanlar arasında vasıf açısından açık iş-işsiz uyumunu sağlamadaki etkinliğini [job-matching process] ifade eder (Hodges, 2006). Örneğin bölgeler ve/veya sektörler arasındaki açık iş-işsiz sayısı dağılımının zaman içinde farklılaşması nedeniyle açık iş-işsiz uyum sürecinin yavaşlaması, açık iş ve/veya işsizlik oranlarının yüksek olması anlamına gelir. Böyle bir durumda Beveridge eğrisi orijinden uzaklaşır.

Bu çalışmada bir taraftan Beveridge eğrisinin teorik çerçevesi ortaya konulurken, diğer taraftan da bu eğri yardımıyla Türkiye'nin istihdam piyasasının analizi yapıl-

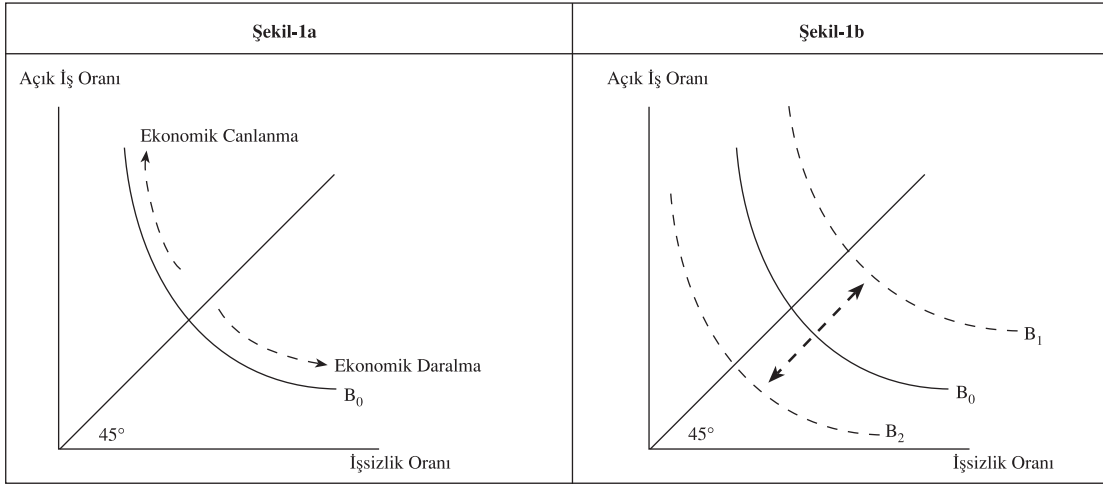
maktadır. Beş bölümden oluşan çalışmanın ikinci bölümünde, Beveridge eğrisinin teorik çerçevesi çizilmekte; üçüncü bölümünde, Türkiye'nin dönemsel, bölgesel ve sektörel Beveridge eğrileri yardımıyla istihdam piyasasının durum analizi yapılmakta; dördüncü bölümde, işsizlik sorununun temelinde yatan başlıca faktörler açıklanmakta; son bölümde ise genel değerlendirme ve çözüm önerilerine yer verilmektedir.

1. Beveridge Eğrisinin Teorik Çerçevesi

Beveridge eğrisi, istihdam piyasasının içinde bulunduğu durumu daralma ve canlanma dönemleri olarak ortaya koyan negatif eğimli bir eğridir. Eğrinin çizildiği koordinatlar düzleminin dikey ekseninde işgücünün yüzdesi olarak açık iş oranları [vacancy rates], yatay ekseninde ise yine işgücünün yüzdesi olarak işsizlik oranları [unemployment rates] yer alır (Bkz. Şekil-1).

Şekil-1'de görüldüğü gibi, 45° doğrusunun sağında kalan her nokta işsizlik oranının [dolayısıyla işsiz sayısının] açık iş oranından [dolayısıyla açık iş sayısından] fazla olduğu durumları gösterirken; 45° doğrusunun solunda kalan her nokta açık iş oranının işsizlik oranından fazla olduğu durumları gösterir. İstihdam piyasasındaki açık iş oranı - işsizlik oranı bileşiminin koordinatlar düzlemindeki yerine bakılarak hem ekonominin konjonktürel durumu (Bkz. Şekil-1a), hem de istihdam piyasasının açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği (Bkz. Şekil-1b) hakkında fikir edinmek mümkündür.

Şekil 1: Beveridge Eğrisi



Şekil-1a'da, 45° doğrusunun sol yukarısına doğru gidildikçe açık iş oranı artarken işsizlik oranı azalmakta; buna karşın, doğrusunun sağ aşağısına doğru gidildikçe işsizlik oranı artarken açık iş oranı azalmaktadır. Bunun anlamı, 45° doğrusunun sol yukarısına doğru gidildikçe ekonomi canlanırken, sağ aşağısına doğru gidildikçe ekonomi daralmaktadır. Bir başka ifadeyle Beveridge eğrisi üzerinde sağ-aşağıya doğru, istihdam piyasasında ve dolayısıyla ekonomide açık iş sayısı azalırken işsiz sayısının arttığı ekonomik daralma dönemine gidişten; sol-yukarıya doğru ise açık iş sayısı artarken işsiz sayısının azaldığı ekonomik canlanma dönemine gidişten söz etmek mümkündür [(Bleakley ve Fuhrer, 1997: 3); (Tiryaki, 2007: 44)]. Bu perspektiften bakıldığında Beveridge eğrisi ekonominin, konjonktürel

dalgılanmanın [business cycle] hangi evresinde bulunduğu ve konjonktürel işsizliğin büyüklüğüne ilişkin önemli bilgiler sunar. Çünkü Beveridge eğrisi üzerinde sağ aşağıya doğru gidildikçe ortaya çıkan işsizlik konjonktürel işsizliktir³.

Şekil-1b'de görüldüğü gibi Beveridge eğrisinin zaman içinde orijine yaklaşması veya orijinden uzaklaşması da mümkündür. Eğrinin orijinden uzaklaşması, açık iş oranı aynı kalırken daha yüksek işsizlik oranı durumunun ortaya çıkması ya da işsizlik oranı aynı kalırken daha yüksek açık iş oranı durumunun ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Bu durum etkin olmayan istih-

³ Konjonktürel işsizlik, ekonomik dalgalanmanın dip yaptığı zamanlarda, mal ve hizmet üretiminin azalması sırasında, fiili reel GSYİH'nın potansiyel reel GSYİH'den küçük olduğu durumda ortaya çıkan işsizliktir.

dam piyasasına ve dolayısıyla doğal işsizliğin artmasına işaret etmektedir⁴.

Beveridge eğrisinin orijine doğru kayması ise aynı açık iş oranında daha düşük işsizlik oranını ya da aynı işsizlik oranında daha düşük açık iş oranını göstermektedir. Böyle bir durum ise daha etkin bir istihdam piyasasının varlığına ve dolayısıyla doğal işsizliğin azalmasına işaret etmektedir. O halde istihdam piyasası ve dolayısıyla ekonomi açısından arzulanan, Beveridge eğrisinin orijine yaklaşmasıdır. Beveridge eğrisi orijine doğru ne kadar yaklaşırsa, örneğin Şekil-1b'de B_0 konumundan B_2 konumuna gelirse, bu durum istihdam piyasasının açık iş ile işsizler arasındaki uyum sürecini başarıyla sürdürdüğü ve istihdam sorununu etkin bir biçimde çözdüğü anlamına gelir. Eğri zaman içinde orijinden uzaklaşırsa, örneğin B_0 konumundan B_1 konumuna gelirse, bu durum açık işler ile işsizler arasında vasıf uyumsuzluğu olduğunu, işgücünün farklı iş alanları ve bölgeler arasındaki mobilitesinin düşük olduğunu ve dolayısıyla istihdam piyasasının etkin çalışmadığını ifade eder. Başka bir ifadeyle, hem yüksek işsizlik oranı hem de yüksek açık iş oranı durumu, istihdam piyasasında mevcut işsizler ile açık işlerin vasıf uyumsuzluğunu gösterir (OECD).

Bir ekonomide, işgücünün istihdam piyasası tarafından emiliminde temel sorunlar varken nüfus artışı, iç göç ve dış göç gibi nedenlerle işgücüne katılımın artması Beveridge eğrisini orijinden uzaklaştırır. Öte

yandan istihdam piyasasının etkin işlemesi yani işsizlerin kısa sürede uygun yeni işler bulabilmesi ve böylece *geçici ve yapısal işsizliğin* azalması ise Beveridge eğrisini orijine yaklaştırır ki bu da ekonomide *doğal işsizliğin azalması* anlamına gelir.

Bir ekonomide açık işlerle iş arayanlar arasındaki koordinasyonu sağlayan bilgilendirme ağı ne kadar gelişmiş olursa, açık işler ile iş arayanlar arasında etkin iletişim ağının kurulması da o kadar hızlı ve kolay olur. Genelde iletişim ağının, özelde de internet kullanımının yaygınlaşması, özel istihdam bürolarının açılması, meslek içi eğitim ve meslek edindirme kursları ile mesleki eğitim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması gibi stratejilerin bu sürece önemli katkı sağlayacağı açıktır. Tüm bu stratejiler doğal işsizlik oranını düşürecek (Ünsal, 2005, s. 91) ve Beveridge eğrisini orijine doğru yaklaştıracaktır. Etkin işleyen bir istihdam piyasası konusunda başta devlet olmak üzere, yerel yönetimlere ve sendikalara⁵ da önemli görevler düşmektedir.

⁴ Bilindiği gibi geçici işsizlik ile yapısal işsizliğin toplamı doğal işsizliği ifade etmektedir. Doğal işsizlik oranının zaman içinde azalması Beveridge eğrisinin orijine yaklaşması; artması ise orijinden uzaklaşması anlamına gelir. Farklı ülkelere, sektörler veya bölgelere ilişkin Beveridge eğrilerinin karşılaştırması, hem ülke bazında, hem de sektör veya bölge bazında doğal işsizlik karşılaştırmasını mümkün kılar.

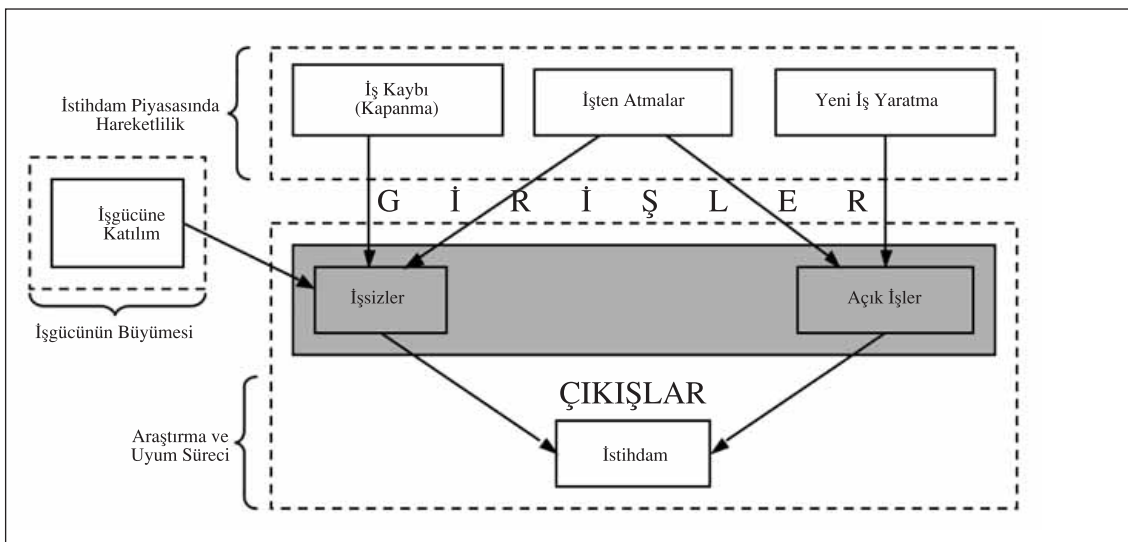
⁵ Sendikalar, varlığını korumaları ve toplumsal refaha pozitif katkı yapabilmeleri için, ücret ve sınıf sendikacılığının ötesine geçmeli ve bütün toplumun menfaatini gözetken bir yapıya dönüşmelidir (Yıldırım, 2008:203).

Özetle, istihdam piyasasının Beveridge eğrisi üzerinde 45° doğrusundan uzaklaşması piyasada açık iş oranı - işsizlik oranı dengesizliğini ve dolayısıyla ekonominin içinde bulunduğu konjonktürel durumu ortaya koyarken; eğrinin orijinden uzaklaşması ya da orijine yaklaşması istihdam piyasasının açık iş – işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği hakkında bir fikir verir.

Şekil-2’deki basit model, açık iş ve işsiz arasındaki negatif ilişkiyi ifade eden Beveridge eğrisinin orijine göre konumunun değişmesinin arka planında yatan faktörleri özetlemekte ve emek piyasasına giriş ve çıkışları kaynaklarıyla birlikte ortaya koymaktadır (Bleakley ve Fuhrer, 1997, s.7).

Beveridge eğrisi, istihdam piyasasının açık iş-işsiz uyumlaştırma sürecinde açılan ve kapanan iş pozisyonları ile işten ayrılanlar ve iş bulanlara ilişkin rakamlardaki değişmeler konusunda tam bir bilgi sunmaz. Eğri yalnızca, istihdam piyasasında açık iş-işsiz pozisyonlarında net değişmeler hakkında bir fikir verir. Dolayısıyla açık iş pozisyonundaki değişmeler ile işsizlerin sayısındaki değişmeler [istihdam piyasasına giriş ve çıkışlar] dikkate alınmadığı sürece piyasanın açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliğinin veya Beveridge eğrisinin yer değiştirmesinin nedeninin açıklanabilmesi mümkün olmaz. Beveridge eğrisi konusunda yapılan çalışmalar, Beveridge

Şekil 2: Beveridge Eğrisinin Arka Planındaki Açık İş ve İşsizliğe İlişkin Basit Bir Model



Kaynak: Bleakley ve Fuhrer (1997: 7)

eğrisinin bu eksikliğini giderebilmek için istihdam piyasasındaki giriş ve çıkışları kaynağı ile birlikte mercek altına alır. Açık-tır ki, bu tür çalışmaların yapılabilmesi için istihdam piyasasına ilişkin sağlıklı ve kapsamlı veri setinin bulunmasına ihtiyaç vardır.

Makroekonomik perspektiften bakıldığında istihdam piyasası, işsizler ile açık işleri etkin bir biçimde eşleştirmeye çalışır. Bununla beraber istihdam piyasasında hem işsizlerin, hem de açık işlerin her zaman varlığını sürdürdüğü de bir gerçektir. İşsizler ile açık iş pozisyonlarındaki değişimin analizi, istihdam piyasasının açık iş – işsiz uyumlaştırma sürecindeki etkinliği ve istihdam piyasasını etkileyen şoklar hakkında önemli bilgiler ortaya koyar (Blanchard ve Diamond, 1989).

Şekil-2’de sunulan basit modelde *istihdam piyasasında hareketlilik, işgücünün büyümesi ve araştırma ve uyum süreci* olmak üzere üç ana bölüm bulunmaktadır. Beveridge eğrisinin orijine göre konumunun değişmesini bu üç bölümdeki gelişmelerle izah etmek mümkündür. Birincisi, istihdam piyasasındaki hareketliliğin yavaşlaması, yani iş arayan işsizlerin ve işçi arayan işverenlerin sayısının azalması, Beveridge eğrisinin orijine doğru yaklaşmasına neden olur. İkincisi, istihdam piyasasının uyumlaştırma sürecinin etkinliği veri iken işgücünün yeni katılımlarla büyümesi Beveridge eğrisinin orijinden uzaklaşmasına neden olur. Son olarak, internet gibi ileti-

şim vasıtalarının gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla uyumlaştırma sürecinin etkinliğinin artması ise Beveridge eğrisinin orijine doğru yaklaşmasına neden olur (Bleakley ve Fuhrer, 1997, s. 8).

2. Türkiye’nin Beveridge Eğrileri ve İstihdam Piyasasının Analizi

Türkiye’nin istihdam piyasasında uzun yıllar devam eden kronik işsizlik, çözümü giderek aciliyet kazanan bir sorun haline gelmiştir. Görünen açık işsizliğin yanında, eksik istihdam edilenlerin, gizli istihdam edilenlerin ve ev kadınlarının konumu da düşünüldüğünde, işsizlik sorununun çok daha yüksek boyutlarda olduğu anlaşılmaktadır. Sorunun çözümü istihdam piyasasının yapısı, işgücünün eğitimi, meslek gruplarının tanımlanması ve standartların belirlenmesi, yatırım ortamının iyileştirilmesi, kur ve faiz politikalarında istikrar gibi bir dizi makro ve mikro ekonomik boyutta yapısal düzenlemeleri gerektirmektedir. Bu bağlamda Beveridge eğrisi bir çözüm aracı olarak değil ancak istihdam piyasasının içinde bulunduğu durumun panoramasını ortaya koyması bakımından önemli bir enstrümandır.

Beveridge eğrisi yardımıyla istihdam piyasasının analizi dönemsel açıdan ele alınabileceği gibi, sektörel ve bölgesel açıdan da ele alınabilir. Türkiye’de açık iş pozisyonları ile iş arayanlar dönemler, sektörler ve bölgeler itibarıyla karşılaştırılarak ekonomide canlanma ve gerileme yaşanan dönemler, sektörler ve bölgeler tespit edilebi-

lır. Ayrıca, farklı sektörlerde ve bölgelerde ortaya çıkabilecek açık iş ile işsizliğin fazla olması durumu, bu sektörlerde ve bölgelerde iş uyumlaştırma sürecinin etkin olmadığı anlamına gelir. Aşağıda sırasıyla Türkiye'nin dönemsel, sektörel ve bölgesel Beveridge eğrileri elde edilmekte ve elde edilen bu eğriler yardımıyla istihdam piyasası analiz edilmektedir.

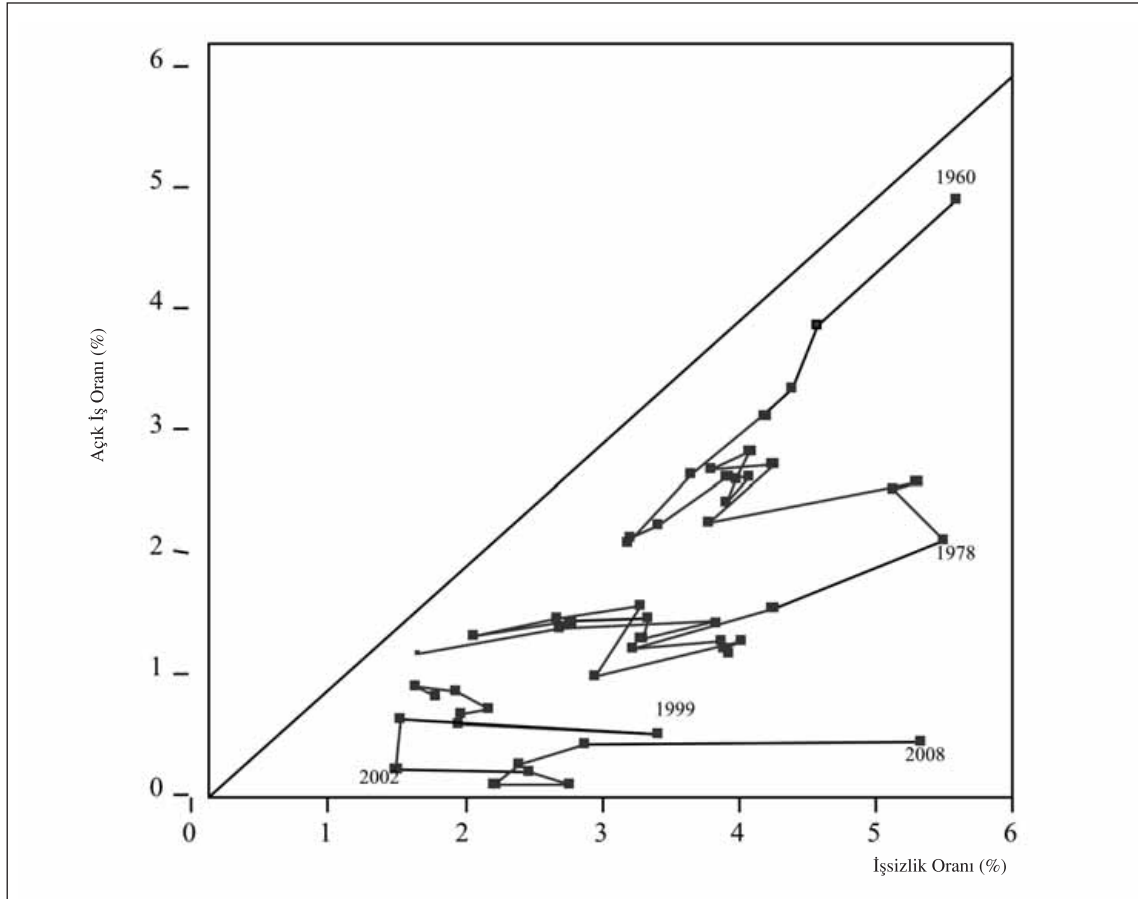
a) Türkiye'nin Dönemsel Beveridge Eğrisi ve İstihdam Piyasasının Analizi

Dönemsel Beveridge eğrisi, istihdam piyasasının yıllar itibariyle gelişimini ve açık iş pozisyonu ile işsizler arasındaki kısa ve uzun dönemli ilişkiyi ortaya koyan önemli bir araçtır. Grafik-1, Türkiye'nin 1960-2008 dönemi verileri kullanılarak elde edilen dönemsel Beveridge eğrisini göstermektedir⁶. Eğrinin elde edilmesinde kullanılan açık iş pozisyonları rakamları ile işsizlik rakamları, Türkiye İş Kurumu'ndan [İŞKUR] temin edilmiştir. İşgücü verileri ise TÜİK, DPT ve Hatiboğlu (1993, s. 369-386) kaynaklarından derlenmiştir. Söz konusu döneme ilişkin açık iş oranları ile işsizlik oranları tarafımızca elde edilen bu veriler kullanılarak hesaplanmıştır⁷. Burada önemle belirtelim ki, hesaplanan açık iş oranları ile işsizlik oranları Türkiye istihdam piyasasındaki gerçek açık iş oranları ve işsizlik oranlarının yerine kullanılan temsili değerlerdir. Zira bu çalışmada, İŞKUR'a yapılan başvuru rakamları Türkiye'nin istihdam piyasasının temsili rakamları olarak alınmıştır.

Grafik-1, Türkiye istihdam piyasasına ilişkin bazı önemli hususları gözler önüne sermektedir. Birincisi, 1960'lı yıllarda Türkiye'nin Beveridge eğrisinin orijinden oldukça uzakta olduğu görülmektedir. Bu noktadan hareketle, söz konusu yıllarda istihdam piyasasının açık işler ile işsizleri uyumlaştırma sürecinde etkin işlemediğini ve dolayısıyla doğal işsizlik oranının oldukça yüksek olduğunu söylemek mümkündür. İkincisi, Beveridge eğrisinin 1960'lı yıllardan günümüze orijine yaklaştığı, istihdam piyasasının daha etkin işleyen bir piyasa haline dönüştüğü ve doğal işsizlik oranının düştüğü görülmektedir. Üçüncüsü, istihdam piyasasının sürekli 45° doğrusunun sağında bulunduğu, yani Türkiye'nin istihdam piyasasında, işsizlik oranının daima açık iş oranından daha büyük olduğu gerçeğidir. Bu durum, Türkiye'nin acil çözüm bekleyen önemli kronik sorunlarından birinin işsizlik olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır. Dördüncüsü ise, Türkiye'nin yaşadığı 2001

6 Bazı OECD ülkelerinin dönemsel Beveridge eğrileri için OECD Economic Outlook'a (2001) bakılabilir.

7 Açık iş oranları ve işsizlik oranları 1960-2008 dönemi için hesaplanmaya çalışılmıştır. Böyle uzun bir dönem içinde tanımsal değişikliklerin varlığı inkar edilemez. Açık iş sayıları ve işsiz sayıları temsili rakamlar olarak İŞKUR kaynaklarından alınmış olup, işgücü rakamları mecburi olarak DPT, TÜİK, gibi farklı kaynaklardan derlenmiştir. Her istatistiki veride olabileceği gibi böyle uzun bir dönem için oluşturulan veri setinin zayıflıklarının olabileceğini peşinen kabul etmek gerekir. Verilerle ilgili temel zayıflık, özellikle Türkiye üzerine derlenen ve uzun dönemi kapsayan tüm istatistik serileri için geçerlidir.

Grafik 1: Türkiye'nin Dönemsel Beveridge Eğrisi, 1960-2008

Krizi'ne göre, 2008 Küresel Finansal Kriz'in istihdam piyasası üzerindeki etkisinin çok daha büyük olduğunun görülebilmemesidir.

Türkiye'de, incelenen dönemde, istihdam piyasasında iş arayanların sayısı açık iş pozisyonlarından daima fazla olagelmıştır. Bunun başlıca nedenleri arasında hızlı nüfus artışı, istihdam artış oranının düşüklüğü ve büyümenin istihdam yaratmayan bir bü-

yüme olması yer almaktadır. Şüphesiz yeni istihdam alanlarının yaratılamaması, Türkiye'nin istihdam piyasasına ilişkin önemli bir sorundur. Ancak, son on yıllardaki istihdam yaratmayan büyüme sadece Türkiye'nin değil diğer ülkelerin de karşı karşıya bulunduğu bir olgudur. Bunun en önemli nedeni ise teknolojiye yaşanan hızlı gelişmenin yol açtığı faktör verimliliğidir. Türkiye'de işsizliğin azaltılamamasını istih-

dam yaratmayan büyüme, faktör verimliliğinde artış, tarım kesimindeki çözülme sonucu kırsal kesimden kente göç, sabit sermaye yatırımlarının GSYİH içindeki payının düşmesi, büyümenin düşük kur/yüksek reel faiz politikasının yarattığı borçlanmaya dayanan talebe bağlı bir büyüme olması ile açıklamak mümkündür (Duman ve Zambak, 2008).

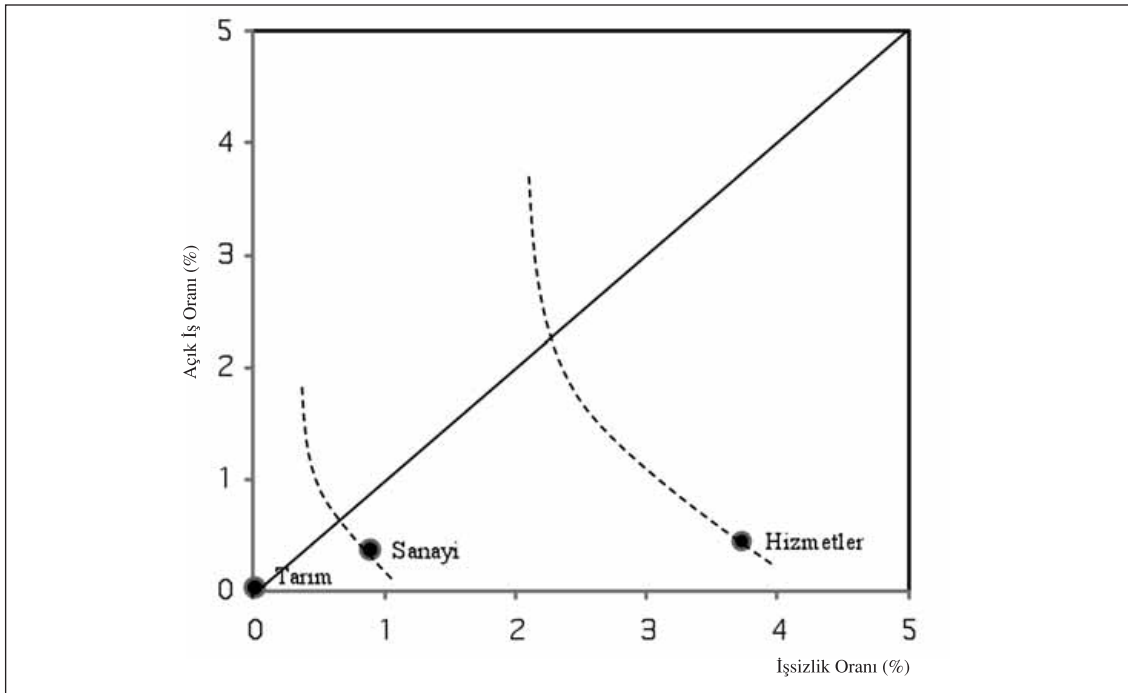
b) Türkiye'nin Sektörel Beveridge Eğrisi ve İstihdam Piyasasının Analizi

Türkiye'nin istihdam piyasasını, yine İŞKUR temsili verileriyle, açık iş oranı ve işsizlik oranı ilişkisi bağlamında sektörel açıdan ele almak da mümkündür. Bu amaçla

Türkiye'nin 2008 İŞKUR verileri kullanılarak sektörlere ilişkin açık iş oranları ile işsizlik oranları tarafımızca hesaplanmış ve tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinin Beveridge eğrileri elde edilmiştir (Bkz. Grafik-2).

Grafik-2'de, her bir imge Türkiye'de 2008 yılı için sektörel bazda açık iş oranı ve işsizlik oranı bileşimini göstermektedir. Bu bileşimler tarım sektöründe %0,03-%0,0; sanayi sektöründe %0,37-%0,89 ve hizmetler sektöründe %0,45-%3,73 olarak hesaplanmıştır. Tarım sektörünün özel durumu bir tarafa bırakılırsa, sanayi ve hizmet sektörleri 45° doğrusunun sağ-alt kısmında kalmakta ve bu durum Türkiye'nin genel

Grafik 2: Türkiye'nin Sektörel Beveridge Eğrileri, 2008



istihdam piyasası özelliğini yansıtmaktadır. Daha açık bir ifadeyle sanayi ve hizmet sektörlerinde iş arayanların oranı o sektör-deki açık iş oranından büyüktür.

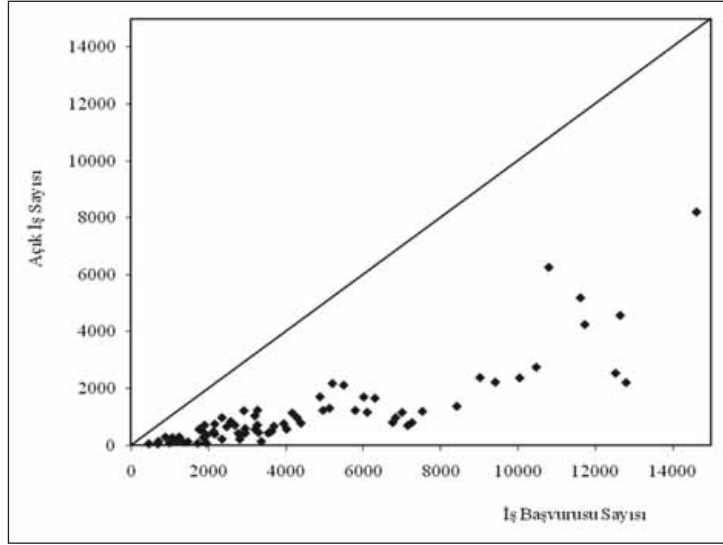
Grafikte görüldüğü üzere, tarım sektöründe açık iş pozisyonunun ve iş arayanların yok denecek kadar az olduğunu söylemek mümkündür. Burada, tarım sektöründe istihdam piyasası orijine yakınlığı nedeniyle etkin bir piyasa gibi görünmektedir. Ancak bu durumu tarımın, GSYİH içindeki azalan payı dikkate alındığında, istihdama kapalı bir sektör olmasıyla açıklamak daha doğru olacaktır. Diğer taraftan hizmet sektöründe iş arayanların çok fazla, buna karşın açık iş pozisyonlarının nispeten düşük kaldığı görülmektedir. Sanayi sektörüne gelince, bu sektörde iş arayanların hizmetler sektörüne göre daha az olmakla birlikte, yine de açık iş pozisyonunun bu talebi karşılamada yetersiz kaldığı söylenebilir.

Türkiye’de 2008 yılı İŞKUR verilerini kullanarak yaptığımız hesaplamalara göre, 178.620 açık iş pozisyonunun %3,6’sı tarım sektöründe, %43,6’sı sanayi sektöründe ve %52,8’i ise hizmet sektöründedir. Yine aynı yıla ait 987.840 işsizlerin iş başvurusunun sektörel dağılımına baktığımızda, bu işsizlerin %1’inin tarım, %19’unun sanayi ve %80’nin hizmet sektöründe olduğu görülmektedir. Buradan çıkarılabilecek önemli bir sonuç, açık iş pozisyonunda sanayi sektörünün payı %43,6 olmasına karşın, iş arayanların içinde sanayide iş arayanların payı %19 gibi düşük bir oranda olup; %80

gibi bir çoğunluk hizmet sektöründe iş aramaktadır. Burada istihdam piyasasına ilişkin vasıf uyumsuzluğunun varlığı da dikkate alındığında, işgücü piyasasına ilişkin ciddi bir düzenlemenin gerekliliği anlaşılmaktadır. Mevcut iş arayanların vasıf olarak açık iş pozisyonlarıyla uyuşmuyor olması, sanayi ve hizmet sektörlerinde açık iş pozisyonlarının sürekliliğine neden olmaktadır.

c) Türkiye’nin Bölgesel Beveridge Eğrisi ve İstihdam Piyasasının Analizi

Beveridge eğrisi yardımıyla istihdam piyasasını bölgesel bazda da analiz etmek ve açık iş pozisyonları ile işsizlerin bölgesel dağılımı hakkında fikir edinmek mümkündür. Bölgesel Beveridge eğrisi oluşturulurken, Türkiye’nin 7 coğrafi bölgesi yerine 81 il esas alınarak Grafik-3 hazırlanmıştır. Grafik-3’de her bir imge, Türkiye’de iller bazında İŞKUR verileriyle, açık işlerin ve iş başvurularının bileşimlerini temsil etmektedir. Oransal olarak ifade edilmediği için dönemsel Beveridge eğrisinden farklı olan açık iş - işsiz ilişkisi, Türkiye istihdam piyasasının durumunu İŞKUR verileriyle iller bazında yansıtmaktadır. Grafikte, Mart 2009 itibarıyla tüm illerin 45° doğrusunun sağ-alt kısmında yer aldığı yani tüm illerde iş başvurularının açık iş sayısından fazla olduğu görülmektedir. Geçmiş yıllara ilişkin verilerin kullanılması durumunda da benzer bir tablo ile karşılaşılabileceği rahatlıkla söylenebilir.

Grafik 3: Türkiye'nin Bölgesel Beveridge Eğrisi (İller Bazında, Mart 2009 İtibariyle)

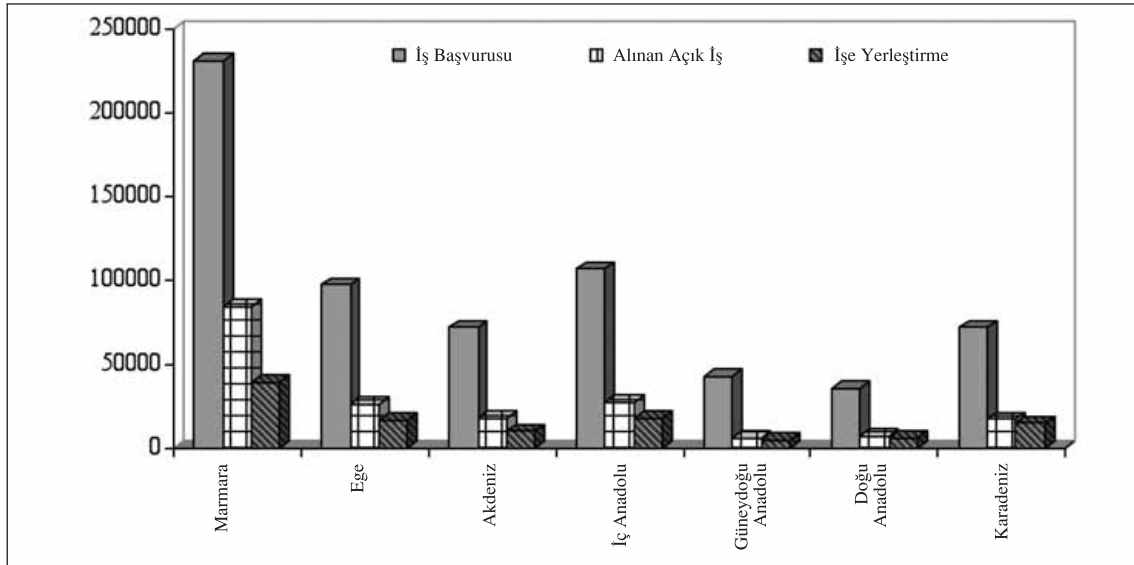
Farklı bölge ve sektörlerde açık iş ile işsizlerin fazla olması durumu, bu bölge ve sektörlerde iş uyumlaştırma sürecinin etkin olmadığı ve Beveridge eğrisinin orijinden uzakta olduğu anlamına gelir. Elbette karşılaşılabilecek böylesi bir durum, soruna bir çözüm olarak, işsizlerin sektörler arası ve bölgeler arası yer değiştirmesini gerektirecektir. İşsizlerin sektörler arası yer değiştirmesi mesleki eğitim faaliyetinin önemini ortaya koyarken; bölgeler arası yer değiştirmesi işgücünün sosyal mobilitesinin artırılmasını ya da işin, işsizliğin yoğun yaşandığı bölgelere kaydırılması için teşvik politikalarının uygulanmasının önemini ortaya koyar.

Ülkenin belli bölgelerinde işgücü talebi artarken diğer bölgelerinde azalıyorsa bölgesel açık iş - işsiz uyumsuzluğu ortaya çı-

kar. Bu durumda işsizlerin iş bulabilmek için diğer bölgelere göç etmesi gibi bir zorunluluk doğar. Maliyeti yüksek ve zaman kaybına neden olan işgücünün bölgesel yeniden dağılımı zorunluluğu istihdam piyasasında iş - işçi uyumu sürecini yavaşlatarak Beveridge eğrisinin orijinden uzaklaşmasına yani açık iş oranı ve işsizlik oranının yüksek düzeylere çıkmasına neden olur (Hodges, 2006).

Türkiye’de işsizlik, tüm bölgelerimizde görülen genel bir sorun durumundadır. Buna rağmen, Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde işgücü talebinin yetersizliği; buna karşın Marmara, Ege, Akdeniz ve İç Anadolu Bölgelerinde ise işgücü talebinin nispeten fazla olması nedeniyle bölgeler arası mevsimlik ve/veya kalıcı işgücü göçü yaşanmaktadır (Bkz. Grafik-4).

Grafik 4: İŞKUR İş Başvurusu, Alınan Açık İş ve İşe Yerleştirmelerin Bölgesel Dağılımı, 2007



Kaynak: İŞKUR, <http://www.iskur.gov.tr>

TÜİK'in (2007, s. 53-54) 1995-2000 dönemini kapsayan verilerine göre, Türkiye'de 81 ilin 22'si net göç alan iller olup, diğer tüm iller ise net göç vermektedirler. Net göç alan illerin çoğu iş bulma fırsatının daha fazla olduğu Batı bölgelerinde yer almaktadır. Karadeniz, Doğu Anadolu, Gaziantep ve Şırnak dışında Güneydoğu Anadolu ve Ankara ve Konya dışında İç Anadolu'nun tamamen net göç veren illerden oluştuğu görülmektedir⁸.

3. Türkiye'de İşsizlik Sorununun Temelinde Yatan Başlıca Faktörler

Beveridge eğrisi yaklaşımıyla istihdam piyasası dönemsel, sektörel ve bölgesel açıdan incelendiğinde Türkiye'de işsizliğin

yapısal ve kronik bir sorun olduğu görülmektedir. Bunun nedenleri aşağıdaki başlıklar altında değerlendirilebilir.

a) Kronik Kamu Açıkları ve Yüksek Reel Faizler

Türkiye'de işsizlik sorununun temelinde yatan faktörlerin başında kronik kamu kesimi açıkları ve bu açıkların neden olduğu yüksek borçlanma gelmektedir. Türkiye'nin kamu açıkları ve kaynakların verimsiz kullanımı, bir yandan borç stokunu artı-

⁸ Net göç alan iller İstanbul, Ankara, İzmir, Antalya, Kocaeli, Bursa, Eskişehir, Denizli, Konya, Çanakkale, Bilecik, Düzce, Balıkesir, Manisa, Aydın, Muğla, Isparta, Mersin, Tekirdağ, Kırklareli, Gaziantep ve Şırnak'tır.

rırken diğer yandan da hükümetleri ister istemez yüksek reel faiz ve düşük kur politikası uygulamaya itmiştir. Kaynak dağılımını olumsuz yönde etkileyen bu süreç, hem kamu istihdamında sağlıklı bir yapı oluşturmuş, hem de özel kesimin istihdam yaratma potansiyelini düşürmüştür.

Türkiye’de işsizlik sorunu açısından önem arz eden bir diğer faktör ise izlenen düşük kur politikasıdır. Reel faizlerin yüksek olduğu bir ortamda kurların düşük tutulması faiz-kur makasının büyümesine neden olmuş ve sıcak para girişlerini hızlandırmıştır. Sıcak para girişleri kurların daha da düşmesine neden olmuş ve net ihracatı olumsuz yönde etkilemiştir. Bu süreç bir taraftan reel ekonominin daralmasına neden olurken diğer taraftan işsizliğin artmasına yol açmıştır.

Öte yandan, ekonomik kalkınmada bir ülkenin izlemesi gereken Tarım→Sanayi→Hizmet şeklindeki geçiş sürecinde Türkiye’nin sanayi devrimini ıskalaması, sanayi kesiminin gelişmesine ve geniş bir istihdam alanı yaratmasına engel olmuştur. Bu durum işgücünün önemli bir bölümünün tarım kesiminde istihdamının devamına neden olmuştur. Türkiye’de işgücünün halen dörtte biri tarım kesiminde istihdam edilmektedir⁹. Oysaki bu oran gelişmiş ülkelerde %5’den daha düşüktür. Tarım kesiminde sıkışan işgücü, çıkış yolunu hizmet kesimine geçişte bulmuştur. Hizmet sektörünün gelişmesi de, ulusal sanayi yeterince gelişmemiş olduğundan, ithal ürünlere olan tale-

bi arttırmıştır. Diğer taraftan, ihracatın ithalata bağımlılığının aşırı yüksek olması (ortalama %70 civarında) sıcak para girişine ve ihracata dayanan büyümeyi istihdam yaratan bir büyüme olmaktan çıkarmıştır¹⁰.

b) Eğitim Sisteminin Yapısındaki Çarpıklıklar

Üniversite sınavına her yıl 1.5 milyona yakın öğrenci girmekte ve bu öğrencilerin ancak %20’si 4 yıllık bir fakülte ya da yüksekokula yerleşme şansına sahip olabilmektedir. Üniversite öğrencilerinin büyük çoğunluğu, üniversiteyi bitirdikten sonra kamu kesiminde görev alma eğilimindedirler. Ancak, bu öğrencilerin önemli bir bölümü üniversiteli işsizler ordusuna katılmaktadır. Oysa ki Türkiye ekonomisinde ciddi bir ara eleman ihtiyacının olduğu açıktır.

Şu bir gerçek ki, devlet küçülürken işsizlere istihdam yaratma kapasitesi de daralmaktadır. Diğer taraftan ekonominin büyümesi için özel sektörün büyüyerek bu boşluğu doldurması ve yeni istihdam alanları yaratması gerekmektedir. 2007 yılında açılan 186,922 iş pozisyonunun 16,936’sı (%9) kamu tarafından açılırken, 169,986’sı (%91) özel kesim tarafından açılmıştır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2007, Tablo 9). Ne var ki bu boşluğu dolduracak

⁹ TÜİK verilerine göre 2009 yılında, Türkiye’de işgücünün %24,7’si tarım, %19,4’ü sanayi, %5,9’u inşaat ve %50’si hizmetler sektörlerinde istihdam edilmiştir (TÜİK, 2010).

¹⁰ İhracatın ithalata bağımlılığı konusunda Bkz. Eşiyok (2008).

girişimci nesil üniversitelerce yetiştirilememektedir. Çoğu üniversiteli, girişimci olma düşüncesi yerine iş bekler pozisyon almaktadır.

c) İstihdam Piyasasında Vasıf, Sektör ve Bölge Uyumsuzluğu

Türkiye’de sektörlerin ara eleman ihtiyaçlarını karşılayacak işgücü planlamasına ve işsizlerin yönlendirilmesine yönelik ciddi bir çalışma yıllarca ihmal edilmiştir. Gençlerin önemli bir bölümü mesleki eğitim veren okullar yerine düz liseleri tercih etmekte, kısıtlı kontenjan nedeniyle, çoğunluğu üniversite sınavını kazanamamakta, bir tarafta işsizler diğer tarafta ise vasıflı eleman yokluğundan şikâyet eden sektör temsilcileri karşımıza çıkmaktadır. Bu durumun, eğitim sistemindeki işgücü ihtiyacına yönelik planlamanın yetersizliğinin bir sonucu olduğu aşıkardır. Bu alanda mesleki eğitimin ne denli önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. O halde, çalışmayanlar için yaşam boyu eğitim (life-long learning), ara elemanlar için mesleki eğitim, çalışanların kendilerini geliştirmesi için meslek içi eğitim, zaman ve mekândan bağımsız uzaktan eğitim hizmetlerinin artırılması gerekmektedir. Ayrıca, yükselen sektörler ile gerileyen sektörlerin iyi takip edilerek öğrencilerin üniversite tercihlerini buna göre şekillendirmeleri ve üniversitede alanlara ilişkin kontenjanların ülkenin ihtiyacına cevap verecek şekilde planlanması gerekmektedir¹¹. Benzer sorunlar sektörel ve bölgesel bazda da yaşanmaktadır. İşsizlik sorununun çözü-

mü için bölgesel teşvik politikaları yerine emek yoğun sektörlerin teşvik edilmesi tercih edilmelidir (Tiryaki, 2007, s. 68).

d) İstihdam Maliyetlerinin Yüksek Olması

Türkiye’de istihdam üzerine konulan vergiler oldukça yüksektir. İşçi ve işveren sosyal güvenlik katkı payları, işsizlik sigortası kesintileri gibi ödemeler brüt ücretin yaklaşık %36,5-42’sini oluşturmaktadır. Bu durum, Türkiye’yi, özellikle düşük gelirli ülkeler arasında birinci sıraya yerleştirmektedir. İstihdamın yüksek maliyetli oluşu, haliyle, Türkiye’de firmaların ve işçilerin kayıt dışı çalışmalarına neden olmaktadır (Betcherman vd., 2008).

İşgücü maliyetinin yüksek olması işgücü talebini azaltan temel faktördür. İşgücü maliyetlerini oluşturan faktörler arasında net ücreti, gelir vergisini, çalışanın Sosyal Güvenlik Kurumu kesintisini ve benzeri prim ödemelerini, işverenin aynı türden prim ödemeleri ve kıdem tazminatı ödemelerini sayabiliriz. Türkiye Avrupa Birliği ülkeleri

¹¹ Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Teknoloji Araştırma Merkezi (TEKAM) tarafından yapılan bir araştırma sonucuna göre, Türkiye’de gelecek 10 yılda hızla genişleyecek ve önemli istihdam alanı oluşturacak, gelecek vaat eden 14 sektör şöyle sıralanmaktadır: (1) Bilişim Sistemleri ve Teknoloji, (2) Enerji ve Doğal Kaynaklar, (3) Otomotiv, (4) Tekstil, (5) Telekomünikasyon, (6) Savunma ve Havacılık Teknolojileri, (7) Perakendecilik, (8) Elektronik, (9) Taşımacılık ve Lojistik, (10) Sağlık, (11) Çevre ve Geri Dönüşüm, (12) Güvenlik, (13) Danışmanlık, (14) Organik Tarım.

arasında görece olarak en yüksek işgücü maliyetine sahip ülkelerden biridir (TÜSİAD, 2004).

İşveren açısından bakıldığında asgari ücretin çok yüksek olması, işsizlik sigortası ve işveren payı ödemeleri işvereni zorlamaktadır. İşçi istihdam etmenin işverene olan maliyeti çok yüksek olduğu için işverenler ya işçi çalıştırmamakta ya da kayıt dışı işçi çalıştırmayı tercih etmektedirler. Bu durum kayıtlı istihdam oranının düşmesine neden olmaktadır. Ancak son yıllarda yapılan düzenlemelerin yani işsizlik sigortası yardımı alabilmek için İŞKUR'a kayıtlı olmak, işverenlerin devlet teşviklerinden yararlanabilmesi için çalıştırdıkları asgari eleman sayısı şartı gibi bazı düzenlemelerin kayıtlı çalışmayı teşvik ettiğini de burada belirtmekte fayda vardır.

e) İstihdam Yaratmayan Büyüme

Türkiye'de sık sık yaşanan politik ve ekonomik istikrarsızlıklar, ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemiş ve istikrarsız hale getirmiştir. Türkiye ekonomisi 2001 krizi sonrasında 2008 Küresel Finansal Krizi'ne kadar yüksek oranda bir büyüme göstermiş ancak bu büyüme istihdam yaratan bir büyüme olmamıştır (TÜSİAD, 2004, s. 23). 2002-2008 döneminde Reel GSYİH yaklaşık % 6,8 büyürken, istihdamdaki büyümenin % 0,8'de kalmış olması, Türkiye'deki büyümenin istihdam yaratmayan bir büyüme olduğunun en önemli göstergesidir (Duman ve Zambak, 2008).

2001 krizi sonrasında %10'lar civarına yerleşen işsizlik oranı 2008 yılına kadar bu düzeyini korumuş, sonrasında ise küresel krizin de etkisiyle hızla %15 civarına tırmanmıştır (TÜİK, 2009a). İşsizliğin artmasında, tarım kesimindeki çözülmenin bir sonucu olarak kırsal kesimden kente göçün hızlanmasıyla birlikte özellikle kırsal kesimde tarım işçisi iken kentlere göç eden kadınların açık işsiz konumuna gelmesi; hızlı nüfus artışıyla çalışma çağı nüfusuna ve işgücüne yeni katılımlar olması; hükümetin istihdama yönelik teşviklerinin işsizliği azaltmak yerine, daha önce iradi işsizler¹² grubunda olan ancak fiili olarak kayıt dışı çalışanların kayıt altında çalışanlar statüsüne geçmesi gibi unsurlar etkili olmuştur.

Burada özellikle kayıt dışı istihdama dikkat çekmekte fayda vardır. Halihazırda kayıt dışı olarak istihdam edilen işgücünün, kayıt altına alınmaları fiilen işsiz olanların pozisyonlarının değişmemesine neden olmuştur. Yani, işsizler için yeni istihdam alanları açılmayıp, kayıt dışı çalışanlar kayıt altında çalışan durumuna gelmiştir. Örneğin, belli sayıda işçi çalıştırma koşuluna bağlı olarak verilen bazı devlet teşvikleri, işletmelerin daha önce kayıt dışı olarak istihdam ettikleri işçileri (iradi işsizleri) kayıt

¹² Iradi işsizler, mevcut işi, ücreti, çalışma koşullarını beğenmeyen; iş bulma ümidini kaybedip iş aramaktan vazgeçen ve kayıt dışı çalıştığı halde istatistiki verilerde işgücünde görünmeyen kişilere denir. İstihdam piyasası kavramlarına ilişkin genel bir çerçeve Ek-1'de sunulmuştur.

altına almalarına neden olmuş; bu da halihazırda işsiz olanların durumunun değişmesine yol açmıştır.

Türkiye’de kurumsal olmayan aktif sivil nüfusun yarıya yakınının işgücüne katıldığı görülmektedir. Bu durum işgücüne katılım oranının düşüklüğüne işaret etmektedir. Nitekim Türkiye, OECD ülkeleri içinde % 48’lik işgücüne katılım oranı ve % 43’lük istihdam oranı ile en son sırada yer almaktadır (Süral, 2008). İşgücüne katılım oranının düşük olması, Türkiye’de, çalışanların büyük bir bölümünün kayıt dışı istihdam edildiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla işletmeler istihdamlarını iradi işsizlerden sağlayıp, muhtemelen işgücüne katılmayanlar

grubunda görünen ama kayıt dışı çalışanları kayıtlı çalışan yaparak gerçekleştirmektedirler. İşgücüne katılım oranının giderek düşmesinin nedeninin ve kayıt dışı çalışmanın devam etmesinin nedeni, kayıtlı çalışma koşullarının işveren için ağır olması olsa gerek. Tablo-1’de iradi işsizlerin hem sayı hem de oran olarak yüksekliği dikkat çekmektedir. İradi işsizler, literatürde umudunu yitirip iş aramayan ancak çalışmaya hazır olanlar ile işi ve ücreti beğenmeyip çalışmayanlar olarak tanımlanır. Elbette ki, iradi işsizler işgücüne dâhil olabilecek potansiyel işsizler olarak düşünülebilir. Ancak kayıt dışı çalışanların istatistiklerde iradi işsizler grubuna dâhil olduğunu belirtmek gerekir.

Tablo 1: Türkiye’de İstihdam Piyasasına İlişkin Temel Veriler, 2001-2009 (1000 Kişi)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*	2009*
1. Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus	67296	68393	69479	70556	71611	72606	68901	69724	70707
2. 15 ve Üstü Yaştaki Nüfus	47158	48041	48912	49906	50826	48485	49994	50772	51862
2. İşgücü	23491	23818	23640	24289	24565	23250	23114	23805	25416
2.1. İstihdam	21524	21354	21147	21791	22046	20954	20738	21194	22020
2.2. İşsizler (Gayri İradi İşsizler)	1967	2464	2493	2498	2520	2295	2376	2611	3396
3. İşgücüne Dahil Olmayanlar-İradi İşsizler	23667	24223	25272	25617	26261	25235	26879	26967	26446
4. İşsizlik Oranı	8,4	10,3	10,5	10,3	10,3	9,9	10,3	11	13,4
5. İşgücüne Katılma Oranı	49,8	49,6	48,3	48,7	48,3	48,0	46,2	46,9	49
6. İstihdam Oranı	45,6	44,4	43,2	43,7	43,4	43,2	41,5	41,7	42,5
7.Eksik İstihdam Oranı	6,0	5,4	4,8	4,1	3,3	3,6	3,0	3,3	-
8.Genç İşsizlik Oranı **	16,2	19,2	20,5	19,7	19,3	19,2	20	20,5	24,3

(•) Eylül 2009

(*) Yeni nüfus projeksiyonuna göre sonuçlar.

(**) 15-24 yaş grubundaki nüfus

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006), <http://www.dpt.gov.tr> (08.12.2009).

Diğer taraftan Türkiye’de işgücüne katılım oranının çok düşük olmasının başlıca nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür [(Türkan, 2005, s. 10), (Sapançalı, 2008, s. 11)]: (i) iş bulma umudunu yitirenlerin iş aramaktan vazgeçip işgücüne dâhil olmaması, (ii) kadınların ücretlerdeki düşüklük nedeniyle işgücüne katılmayıp yemek, temizlik, çocuk bakımı gibi ev işleri yaparak aile bütçesine katkı yapma düşüncesi, (iii) kreş, çocuk bakımı gibi hizmetlerin kentlerde pahalı olması, (iv) kırsal kesimden kente göçün kadınları işgücünden uzaklaştırması, (v) erken yaşta emeklilik, (vi) ortalama eğitim süresinin uzaması, ve (vii) kayıt dışı istihdam.

İşgücüne katılmayanların sayılarının nedenlerine göre dağılımı, Tablo-2’de sunulmuştur. Söz konusu tabloda dikkat çeken husus, işgücüne katılmayanların yaklaşık üçte ikisinin kadınlardan oluşmasıdır. Bu durumu kırsal kesimden kentlere göç eden kadınların işgücüne katılmak yerine ev işleriyle meşgul olmayı tercih etmeleriyle açıklamak mümkündür.

f) Kırsal Kesimden Kentlere Göç

Türkiye’de işgücüne katılım oranı, 1950’lerden günümüze sürekli düşüş eğilimi göstermektedir. Bunun temelinde, tarımsal istihdamın azalması ve kırsal kesimden kente göç olgusu yatmaktadır. Başka

Tablo 2: Nedenlerine Göre İşgücüne Dahil Olmayanlar, 2004-Eylül 2009, (1000 Kişi, Aksi Belirtilmedikçe)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
İşgücüne Dâhil Olmayanlar	25527	25905	26423	26879	26966	26446
Kadın	%73	%73	%72	%72	%72	%72
Erkek	%27	%27	%28	%28	%28	%28
Nedeni						
İş Aramayıp Çalışmaya Hazır Olanlar	%4	%6	%7	%7	%7	%7
Mevsimlik Çalışan	%2	%2	%1	%1	%1	%0
Ev İşleriyle Meşgul	%51	%49	%47	%45	%45	%45
Eğitim/ Öğretim	%13	%13	%14	%14	%14	%14
Emekli	%12	%12	%12	%13	%13	%14
Çalışamaz Halde	%11	%12	%13	%12	%13	%13
Diğer	%6	%6	%6	%9	%7	%7

*Eylül ayı itibarıyla.

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri verilerinden faydalanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

bir açıdan değerlendirildiğinde ise, Türkiye’de işgücünün tarım sektöründen, sanayi ve özellikle hizmetler sektörüne geçiş süreci yaşanmaktadır (Tiryaki, 2007, s. 59). Kırsal kesimden kente göç nedeniyle kırsal kesimdeki gizli işsizler kentlerde açık işsizler haline gelmektedirler. Bu durum özellikle tarım dışı işsizlik oranının artmasına neden olmaktadır. Kırsal kesimden kente göç eden kadınlar ise kırsal kesimde tarım işçisi olarak işgücüne katılmakta iken, kentlerde ev kadını olmakta ve işgücü piyasasının dışında kalmaktadırlar (Bkz. Tablo-2). Bu nedenle kadınların kentlerde işgücüne katılım oranı çok düşük seviyelerde kalmaktadır. 2008 yılında Türkiye’de kadınların işgücüne katılım oranı %24,5 iken, bu oran kentlerde %20,8 kırsal kesimde ise %32,9’dur. Hâlbuki erkeklerde işgücüne katılım oranı Türkiye genelinde %70,1 iken kentlerde %69,6 kırsal kesimde ise %71,6’dır (TÜİK, 2009, s. 161-163). Dolayısıyla, Türkiye’deki düşük istihdam sorunu aslında kadının işgücüne katılımının düşük olması sorunudur. Bunun ekonomik faktörlerin yanında sosyal ve kültürel nedenleri vardır. Bu faktörler, kadının emek arz ve talebini, dolayısıyla işgücüne katılım oranını olumsuz yönde etkilemektedir (Toksöz, 2007, s. 57). Türkiye, dünyada kadının işgücüne katılım oranı sıralamasında 134 ülke arasında 129. sırayla sonlarda yer almaktadır (World Economic Forum, 2009, s. 179).

4. Genel Değerlendirme ve Sonuç

İşsizlik, on yıllardır Türkiye’nin önünde acil çözüm bekleyen bir sorun olarak durmaktadır. Durum böyleyken, son yaşanan küresel finansal krizin de etkisiyle istihdam piyasasında açık iş oranı düşerken, işsizlik oranı ciddi bir artış göstermiştir. Küresel krizin etkisinin özellikle dış talep azalması şeklinde halen devam ettiği düşünülürse, yakın gelecekte işsizlik sorununun varlığını daha şiddetli hissettireceği söylenebilir.

Beveridge eğrisi, istihdam piyasasının panoramasını farklı bir bakış açısıyla ortaya koyması bakımından önemli bir enstrümandır. Söz konusu eğri yardımıyla yapılan dönemsel, sektörel ve bölgesel istihdam piyasası analizi, Türkiye’de yıllardır devam eden kronik bir işsizlik sorununun bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu sorunun temelinde, kamu açıkları ve yüksek reel faizler, istihdam yaratmayan büyüme, eğitim sistemindeki çarpıklık, yüksek istihdam maliyetleri, politik ve ekonomik istikrarsızlıklar, kırsal kesimden kentlere hızlı göç gibi çok farklı nedenler yatmaktadır. Bu nedenle özellikle kamu kesimi açıklarının azaltılması, borç stokunun hızla eritilmesi ve reel faizlerin düşürülmesi, reel ekonominin canlandırılarak yeni istihdam alanları oluşturabilmesi işsizliğin azaltılabilmesi açısından son derece önemlidir.

2001 Ekonomik Krizi ile son küresel finansal kriz arasında, Türkiye oldukça yüksek büyüme oranları yakalamış olmasına rağmen, bunun işsizlik üzerinde ciddi bir

azaltıcı etkisi olmamıştır. Gerçekleşen yüksek ekonomik büyüme oranlarının istihdam yaratmadığını veriler ve yapılan araştırmalar ortaya koymaktadır. Şu durumda, Türkiye’deki büyüme istihdam dostu bir büyümeye dönüştürülemez ise işsizliğin daha da artması kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle istihdam yaratmayan büyümeyi istihdam yaratan büyümeye dönüştürebilmek için istihdam piyasasında istihdam artışını sınırlayan yapısal özellikleri belirlemek ve bu engellerin aşılmasını sağlayacak mikro ve makro ölçekli iktisat politikalarına ağırlık vermek gerekmektedir. Bu politikalar arasında özel sektörün önünde yatırım ikliminin iyileştirilmesi, beşeri sermayenin geliştirilmesine yönelik eğitim ve sağlık yatırımlarına ağırlık verilmesi, işgücü maliyetini artıran vergi ve primlerin düşürülmesi, açık iş - işsiz uyumlaştırma sürecinin etkinliğinin artırılması, bunun için istihdam piyasasına ilişkin sağlıklı verileri toplayacak bilgi ağı sisteminin oluşturulması, özel sektörün yeni girişimcilerle takviye edilmesi, tasarrufların spekülatif yatırımlar yerine reel yatırımlara kanalize edilmesi, özellikle başta inşaat ve turizm olmak üzere emek yoğun özellik gösteren hizmetler sektörünün teşvik edilmesi sayılabilir.

İstihdam piyasasının, açık iş – işsiz uyumlaştırma sürecinde daha etkin işleyen bir piyasaya dönüşebilmesi için meslek türlerinin belirlenmesi, mesleklere standartların getirilmesi ve meslek kodlarının oluşturulması, bu meslek türlerine göre önlisans ve lisans

programlarında diplomalar ve meslek edinme kurslarında sertifikalar verilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu konuda başta devlet olmak üzere, yerel yönetimlere ve sendikalara önemli görevler düşmektedir. Yine bu bağlamda oluşturulacak istihdam politikaları çerçevesinde İŞKUR, özel istihdam büroları, üniversiteler, işveren kuruluşları, işçi sendikaları, meslek odaları ve dernekler arasında bir koordinasyon sağlanabilir. Bu koordinasyonla yapısal işsizliğin temelini oluşturan nitelikli eleman sorunu, işgücü talebine uygun sertifikalı uygulamalı eğitimler verilmek suretiyle azaltılabilir.

İstihdam piyasasına yönelik yapısal düzenlemeler yukarıda sıralananlar yanında kayıt dışı istihdamın azaltılmasını da içermelidir. Çünkü kayıt dışı istihdam devleti önemli gelir kaybına uğratmanın yanında, hem firmalar arasında haksız rekabete neden olmakta, hem de kayıt dışı istihdam edilenleri sosyal güvenceden mahrum bırakmaktadır. Tüm bunların yanında, kayıt dışı ekonominin varlığı istihdam piyasasındaki gelişmeleri rakamlarla sağlıklı takip etmeyi de imkânsızlaştırmaktadır. Ancak, 2003 sonrası işsizlik sigortası uygulamalarının başlaması, işsizlik sigortasından yararlanabilmenin İŞKUR’a kayıtlı olmayı gerektirmesi, işverenlerin bazı devlet teşviklerinden yararlanabilmesi için istihdama ilişkin asgari koşulları sağlaması gibi gelişmeler hem işçi hem de işvereni kayıt dışılıktan kayıt içine itmiş, istihdam piyasasındaki durum biraz daha normalleşmeye başlamıştır. 

KAYNAKÇA

- Betcherman, G., Daysal, N. M., ve Pagés, C. (2008). Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey?. Discussion Paper, No: 3508, Erişim <http://ftp.iza.org/dp3508.pdf> (24.06.2009)
- Beveridge, W. H. (1944). Full Employment in a Free Society. London: George Allen and Unwin
- Blanchard, O. J., and Peter, D. (1989). The Beveridge Curve. Brookings Papers on Economic Activity. No: 1 (June). pp. 85-155
- Bleakley, H. ve Jeffrey C. F. (1997). Shifts in the Beveridge Curve, Job Matching and Labor Market Dynamics. New England Economic Review, September/October, pp.3-19
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2004 İstatistik Yıllığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2005 İstatistik Yıllığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2006 İstatistik Yıllığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2007 İstatistik Yıllığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2008 İstatistik Yıllığı
- Duman, Y.K. ve Zambak, M. (2008). İstihdam Yaratmayan Büyüme: Türkiye Örneği. 27-30 Mart 2008 Küreselleşme, Demokratikleşme ve Türkiye Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı içinde, Antalya, Akdeniz Üniversitesi Yayın No: 12, ss. 147-157
- DPT. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2006), <http://www.dpt.gov.tr> (08.08.2008)
- DPT. Beş Yıllık Kalkınma Planları
- Eşiyok, B. A. (2008). Türkiye Ekonomisinde Üretimin ve İhracatın İthalata Bağımlılığı, Dış Ticaretin Yapısı: Girdi-Çıktı Modeline Dayalı Bir Analiz. *Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları*. 3(1-2), ss. 117-160
- Göztepe, Ö. (2007). Küreselleşme Sürecinde Türkiye İşgücü Piyasası. *Çalışma ve Toplum, Birleşik Metal-İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi*. Cilt: 3, Sayı: 14, ss. 81-118
- Hatiboğlu, Z. (1993). *Gelişme ve Türkiye İktisadi*. İstanbul BETA Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş.
- Hodges, J. (2006). Job Matching: Evidence from the Beveridge Curve. Federal Reserve Bank of San Francisco. Number:8, April 21.

- İŞKUR, <http://www.iskur.gov.tr> (01.01.2010)
- OECD (2001). Employment Outlook http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_33927_40774656_1_1_1_37457,00.html
- Sapancalı, F. (2008). Türkiye’de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar. *TÜHİŞ İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. Cilt:21, Sayı: 2-3, Kasım 2007/Şubat 2008, ss. 8-30
- Süral, A. N. (2008). “İş Hukukundan İstihdam Hukukuna, Sosyal Korumadan Teşviğe. *İşveren*. TİSK tarafından yayınlanan Aylık Dergi, Mayıs
- Tiryaki, M. (2007). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Tarımdan Kopan İşgücünün İstihdam Edilmesinde Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara
- Toksöz, G. (2007). İşgücü Piyasasının Toplumsal Cinsiyet Perspektifinden Analizi ve Bölgeler Arası Dengesizlikler. *Çalışma ve Toplum, Birleşik Metal-İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi*. Cilt: 4, Sayı: 15, ss. 57-79
- TÜİK (2006). *İstatistik Göstergeler 1923-2005*. Ankara
- TÜİK (2007). *Türkiye İstatistik Yıllığı*. Ankara.
- TÜİK (2009a). *Haber Bülteni*. Sayı: 101, Haziran
- TÜİK (2009b). *İstatistik Göstergeler*. 1923-2008, Aralık, Ankara
- TÜİK (2010). Haber Bülteni. Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Yıllık Sonuçları. Sayı: 35, Mart
- TÜSİAD (2004). Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik. <http://www.tusiad.org> (22.01.2010)
- Türkan, E. (2005). *Türkiye’de İşgücünün Yapısı ve Nitelikleri: Gelişme ve Değerlendirmeler*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını
- Yashiv, E. (2006). The Beveridge Curve. The Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No.2479, Bonn-Germany. <http://www.iza.org/publications/dps/>
- Yıldırım, E. (2008). Sendikalar ve Kriz. *Çalışma ve Toplum, Birleşik Metal-İş Ekonomi ve Hukuk Dergisi*. Cilt:3, Sayı: 18, ss. 199-206
- Wapedia, http://wapedia.mobi/en/Beveridge_curve (11.06.2009)
- Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Beveridge_curve (05.06.2009)
- World Economic Forum (2009), The Global Gender Gap Report 2009

ÖZET

Şokların Yabancı Ziyaretçi Sayısı ve Yabancı Ziyaretçi Harcamaları Üzerindeki Etkisi Kalıcı Mıdır?

Bu çalışmada şokların turizm ekonomisi ile ilişkili üç zaman serisi üzerindeki etkisinin kalıcı mı yoksa geçici mi olduğu araştırılmaktadır. Sağlık endişeleri (örneğin domuz gribi salgını), doğal afetler (örneğin deprem), politik istikrarsızlık (örneğin askeri darbe ve terör saldırıları) veya iktisadi krizler gibi pek çok olası şok turizm ekonomisini etkileyebilir. Eğer bir zaman serisi durağansa, şokun bu seri üzerindeki etkisinin muhakkak kısa süreli olacağı ve şokun ardından serinin denge değerine veya istikrarlı büyüme sürecine geri döneceği bilinmektedir. Bu çalışmada 1963-2008 dönemi Türkiye ekonomisi için yabancı ziyaretçi sayısı, yabancı ziyaretçi harcamaları ve kişi başına yabancı ziyaretçi harcamalarının durağanlık özellikleri incelenmektedir. Yapısal kırılmanın dikkate alınmadığı durağanlık testleri, yani Ng ve Perron (2001) tarafından geliştirilen M testleri, serilerin durağan olmadığını göstermektedir. Buna karşılık bir ve iki yapısal kırılmaya izin veren durağanlık testleri kullanıldığında, sırasıyla Zivot ve Andrews (1992) ve Lee ve Strazicich (2003) testleri, test sonuçları tamamen değişmektedir. Bu durumda, test sonuçları serilerin yapısal kırılma(lar) ile durağan olduğunu göstermektedir. Bu sonuçlar Türk turizm sektörünün uzun dönemde sürdürülebilir olduğu görüşünü desteklemektedir.

JEL Sınıflaması: C22, L83

Anahtar Kelimeler: Yabancı Ziyaretçi Sayısı, Yabancı Ziyaretçi Harcamaları, Şoklar, Birim Kök, Yapısal Kırılma(lar)

ABSTRACT

Do Shocks Have Permanent Effect on the Number of Foreign Visitors and Foreign Visitor Expenditures?

This study investigates whether shocks have permanent or transitory effects on three time series related to tourism economics. There are many possible shocks, such as health scares (e.g. swine flu epidemic), natural disasters (e.g. earthquake), political instability (e.g. military coup and terrorist attacks) or economic crises that might affect tourism economics. It is well known that if a time series is stationary, then effects of shock on this series will necessarily be short-lived and after the shock series will eventually return its equilibrium value or stable growth path. In this study, stationary properties of the number of foreign visitors, foreign visitor expenditures and per capita foreign visitor expenditures are examined for Turkish case during 1963-2008 period. Unit root tests without structural break, namely M Tests developed by Ng and Perron (2001), show that series are nonstationary. However, when unit root tests that allow one and two structural breaks are employed, namely Zivot and Andrews (1992) and Lee and Strazicich (2003) tests respectively, the test results are completely changed. In this case test results show that series are stationary with structural break(s). These results support the idea that Turkish tourism sector is sustainable in the long run.

JEL Classification: C22, L83

Keywords: The Number of Foreign Visitors, Foreign Visitor Expenditures, Shocks, Unit Root, Structural Break(s)

Şokların Yabancı Ziyaretçi Sayısı ve Yabancı Ziyaretçi Harcamaları Üzerindeki Etkisi Kalıcı Mıdır?



Yrd. Doç. Dr. Uğur Sivri



İRİŞ

Turizm ekonomisine ilişkin değişkenlerin bireysel zaman serisi özellikleri incelenerek şokların ilgili seriler üzerindeki etkisinin kalıcı olup olmadığı tespit edilebilir. İncelenen serilerin durağan olmaması (birim kök içermesi) durumunda şokların etkisi kalıcı olacak, buna karşılık serilerin durağan olması (birim kök içermesi) durumunda şokların etkisi geçici olacaktır. İlk durumda, yani şokların etkisinin kalıcı olması halinde, turizm sektöründen sağlanan kazançların sürdürülebilirliği kuşku hale gelecektir.

Turizm sektörü üzerinde etkili olabilecek şokların çok farklı kaynakları olabilir. Terör saldırıları, salgın hastalıklar (kuş gribi, domuz gribi gibi), doğal afetler (sel, deprem gibi), politik kargaşalar (askeri darbe veya savaş tehdidi gibi) ve turist kaynağı ülkelerdeki krizlerin neden olacağı gelir kayıpları muhtemel olumsuz şoklardan bazılarıdır. Bu alandaki literatürün daha ziyade negatif şoklar üzerinde durduğu görülse de şokların pozitif olabileceği durumlar da söz konusu olabilir. Örneğin turist çekmek için birbirleriyle rekabet halinde olan ülkelerden sadece bazılarını etkileyen askeri darbe, savaş olasılığı veya terör saldırısı gibi negatif şoklar, diğer ülkeler için pozitif bir şok olarak değerlendirilebilir.

Uluslararası literatürde turizm ekonomisine ilişkin değişkenlerin durağanlık özelli-

ğini inceleyerek, şokların ilgili seriler üzerindeki etkisinin kalıcı olup olmadığını belirlemeye çalışan nispeten güncel bir çalışma alanı mevcuttur. Bunlardan Narayan (2005), 1970-2002 yıllarını kapsayan “turist harcamaları” serisinin durağanlığını Fiji için araştırmıştır. Genişletilmiş Dickey-Fuller (Dickey ve Fuller (1979) ve Said ve Dickey (1984), *Augmented Dickey-Fuller*, bundan sonra ADF) testi serinin durağan olmadığını, Zivot ve Andrews (1992) ve Lumsdaine ve Papell (1997) testleri ise askeri müdahale tarihlerine denk gelen yapısal kırılmanın dikkate alınması halinde serinin durağan olduğunu göstermiştir. Bhattacharya ve Narayan (2005), 1980-1999 yılları arasında 10 ayrı ülkeden Hindistan’a gelen “ziyaretçilerin” sayısını gösteren serilerin durağanlığını hem zaman serileri hem de panel veri analiziyle incelemişlerdir. Zaman serileri analizinin aksine panel veri analizi serilerin durağan olduğunu göstermiştir. Hou, Huang ve Huang (2006), ADF ve Phillips ve Perron (1988, bundan sonra PP) testleriyle, 1984-2004 dönemi Çin için “uluslararası turizm gelirleri” ve “uluslararası turist sayısı” serilerinin seviyesinde durağan olmadığını tespit etmişlerdir. Narayan (2008) diğer bir çalışmasında 1991M1-2003M9 döneminde 28 ayrı ülkeden Avustralya’ya gelen “ziyaretçilerin” sayısını gösteren serilerin durağanlığını incelemiştir. Panel birim kök testleri serilerin durağan olduğunu göstermiş, bireysel birim kök testleri ise sadece yapısal kırılmanın dikka-

te alındığı durumda bu sonucu desteklemiştir. Lean ve Smyth (2009), 1995M1-2005M12 döneminde 10 ayrı ülkeden Malezya’ya gelen “uluslararası ziyaretçilerin” sayısını gösteren serilerin, yapısal kırılmanın dikkate alınması halinde durağan olduğunu göstermişlerdir. Lee (2009), 2004M1-2007M9 döneminde 12 ayrı ülkeden Singapur’a gelen “turist” sayısını gösteren serilerin durağanlığını Teyit Edici Veri Analizi¹ (*Confirmatory Data Analysis*) ile araştırmış ve 3 ülke hariç serilerin durağan olduğunu tespit etmiştir. Smyth, Nielsen ve Mishra (2009), 11 ayrı ülkeden Bali’ye gelen “uluslararası ziyaretçilerin” sayısını gösteren serilerin durağanlığını zaman serileri analiziyle 1983:M1-2005:M12 dönemi için, panel veri analiziyle 1986-2005 dönemi için incelemişlerdir. Zaman serileri analizi serilerin durağan olmadığını, panel veri analizi ise yapısal kırılmanın dikkate alınması halinde serilerin durağan olduğunu göstermiştir.

Turizm, Türkiye ekonomisi için oldukça önemli bir sektördür ve Türkiye’nin uzun vadeli turizm stratejisinin temel hedefi, 2023 yılına kadar dünyanın en çok turist çeken ve en fazla turizm geliri elde eden ilk 5

¹ Lee (2009), sıfır hipotezi farklı iki ayrı testi -ADF ve Kwiatkowski, Phillips, Schmidt ve Shin (1992, bundan sonra KPSS)- tüm serilere uygulamıştır. ADF testi ile sıfır hipotezinin ret edilip (edilemeyip), KPSS testi ile ret edilemediği (edildiği) durumlarda seriler durağan (durağan değil) olarak sınıflandırılmış, diğer durumlarda ise serilerin durağanlığına ilişkin bir karar verilemediği ifade edilmiştir.

ülkesinden biri olmaktadır (T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2007, s.3). 2008 yılı verilerine göre Türkiye dünyada en çok turist çeken (günübirlikçiler hariç) ilk 10 ülke arasında, 25 milyon turist sayısı ile 8. sıradadır. Bu sayı dünyadaki toplam turist sayısının % 2,7'sine tekabül etmektedir. Toplam turizm geliri açısından değerlendirildiğinde aynı yıl Türkiye'nin ilk on ülke arasındaki yeri 9. sıradır. Türkiye'nin elde ettiği 22 milyar dolarlık turizm gelirinin, dünya toplam turizm geliri içindeki payı ise % 2,3'dır (Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği (TYD), 2009, s.26). Toplam turizm geliri, 2008 yılı Türkiye GSMH'sinin % 2,9'unu, ihracatının ise % 16,6'sını oluşturmaktadır (TYD, 2009, s.14). 2008 yılında turizm sektöründe bir kişilik istihdam yaratmanın maliyeti 88.337 \$ iken, bu değer Türkiye genelinde 220.822 \$'dır (TYD, 2009, s.15). Buna göre turizm sektörü, bir kişilik istihdam yaratma maliyeti en düşük sektör olan sağlık sektörünün (72.739 \$) ardından ikinci sırada yer almaktadır. Aynı yıl Türkiye genelinde 1 \$'lık yatırımın % 48,4'ü ithalatla karşılanırken, bu oran turizm sektöründe sadece % 6,2'dir (TYD, 2009, s.16). Buna göre turizm sektörü yatırımda ithalat oranı en düşük olan sektördür ve onu % 21,7 ile çimento sektörü izlemektedir.

Bu çalışmanın amacı şokların “yabancı ziyaretçi sayısı”, “yabancı ziyaretçi harcamaları” ve “kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları” üzerindeki etkisinin kalıcı

olup olmadığını Türkiye örneğinde belirlemektir. Bu amaçla durağanlık testlerinden yararlanılacaktır. Durağanlık testleri, ADF ve PP gibi yaygın olarak kullanılan testlere nazaran daha iyi güç (power) ve hacim (size²) özelliklerine sahip “M Testleri” kullanılarak gerçekleştirilecektir. Ayrıca olası bir yapısal kırılmanın durağanlık analizi üzerindeki etkisini dikkate alacak şekilde bir kırılmaya izin veren Zivot ve Andrews (1992) testi ile iki kırılmaya izin veren Lee ve Strazicich (2003) testleri de yapılacaktır. Çalışmanın geri kalan bölümü şu şekilde düzenlenmiştir: İkinci bölümde çalışmada kullanılan durağanlık testleri ve veri seti tanıtılacaktır. Üçüncü bölümde bulgular sunulacak, dördüncü ve son bölümde ise genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1. Ekonometrik Yöntem ve Veri Seti

1.1 Yapısal Kırılmanın Dikkate Alınmadığı Birim Kök Testleri: Ng ve Perron (2001) Testleri

Ng ve Peron (2001), Genelleştirilmiş En Küçük Kareler (*Generalized Least Squares*, bundan sonra GLS) yöntemiyle trendden arındırılmış seriler (y_t^d) seriler üzerine kurulu dört ayrı test önermişlerdir. GLS trend-

2 Bir testin hacmi, bilindiği gibi, anlamlılık düzeyine veya birinci tip hata yapma olasılığına eşittir. Diğer bir ifadeyle bir testin hacmi, sıfır hipotezi doğruyken onu reddetme olasılığıdır. Hacim çarpıklığı (size distortion) ise, gerçek anlamlılık düzeyinin seçilen anlamlılık düzeyinden farklı olmasıdır. Buna bağlı olarak bir testin daha iyi hacim özelliğine sahip olması ile kastedilen, söz konusu testin daha az hacim çarpıklığı göstermesidir.

den arındırma, sadece sabitli ve hem sabitli hem de trendli olmak üzere iki ayrı durumda ele alınır ve şu şekilde gerçekleştirilir:

$$y_t^d = y_t - \hat{\beta}_0 - \hat{\beta}_1 t \quad (1)$$

(1) numaralı denklemde yer alan t doğrusal zaman trendini, (y_t^d) GLS trendden arındırılmış seriyi, $\hat{\beta}_0$ ve $\hat{\beta}_1$ ise aşağıdaki şekilde tanımlanan $\bar{y}$ serisinin, $\bar{z}$ serisi üzerine standart En Küçük Kareler yöntemiyle koşulması neticesinde elde edilen katsayıları göstermektedir.

$$\bar{y} = [y_1, (1 - \bar{\alpha}L)y_2, \dots, (1 - \bar{\alpha}L)y_T] \quad (2)$$

$$\bar{z} = [z_1, (1 - \bar{\alpha}L)z_2, \dots, (1 - \bar{\alpha}L)z_T] \quad (3)$$

$$z_t = (1, t)' , \quad \bar{\alpha} = 1 + \frac{\bar{c}}{T} \quad (4)$$

(2) ve (3) numaralı eşitliklerdeki L gecikme işlemcisi $(Ly_t = y_{t-1})$, (4) numaralı eşitlikteki T ise gözlem sayısını göstermektedir. (2) ve (3) numaralı eşitliklerde görüldüğü gibi $\bar{y}$ ve $\bar{z}$ vektörünün ilk gözlem değerleri değişmezken, diğer gözlem değerleri bir dönüşüme tabi tutulmaktadır. Ayrıca trendin olmadığı durumda, hem (1) numaralı denklemde hem de z_t vektöründe t değişkeninin olmadığını not etmek gerekir. Elliott, Rothenberg ve Stock (1996), $\bar{c}$ katsayısının sabitli denklemde -7, sabitli ve trendli denklemde ise -13,5 olarak kullanılmasını önermişlerdir.

Seri GLS yöntemiyle trendden arındırıldıktan sonra, Ng ve Perron (2001) testlerini

hesaplamak amacıyla öncelikle bir katsayı tanımlanır:

$$k = \frac{\sum_{t=2}^T (y_{t-1}^d)^2}{T^2} \quad (5)$$

Söz konusu katsayıya bağlı olarak M testleri şu şekilde hesaplanabilir:

$$MZ_a^d = (T^{-1}(y_T^d)^2 - f_0)/(2k) \quad (6)$$

$$MZ_r^d = MZ_a^d * MSB^d \quad (7)$$

$$MSB^d = (k / f_0)^{1/2} \quad (8)$$

$$MP_r^d = \frac{(\bar{c}^2 k - \bar{c} T^{-1}(y_T^d)^2) / f_0, \quad z_t = (1, t)' \text{ ise}}{(\bar{c}^2 k + (1 - \bar{c}) T^{-1}(y_T^d)^2) / f_0, \quad z_t = (1, 0)' \text{ ise}} \quad (9)$$

Yukarıdaki istatistiklerde yer alan y_T^d GLS trendden arındırılmış serinin son gözlem değerini, f_0 ise uzun dönemli varyans olarak da ifade edilen sıfır frekansta hata terimleri spektrum (*residual spectrum at frequency zero*) tahminidir. Bu tahmin için Ng ve Perron (2001)'in önerisi doğrultusunda aşağıdaki otoregresif spektral tahminden yararlanılmıştır:

$$\Delta y_t^d = \beta_1 y_{t-1}^d + \sum_{i=1}^k \lambda_i y_{t-i}^d + v_t \quad (10)$$

$$f_0 = \frac{\sigma_v^2}{(1 - \sum_{i=1}^k \hat{\lambda}_i)^2} \quad (11)$$

(11) numaralı eşitliğin sağ tarafındaki kesrin payı $\sigma_v^2 = \sum_{t=1}^T \hat{v}_t^2 / T$ şeklinde he-

saplanmıştır. (10) numaralı denklemdeki k , Ng ve Perron (2001)'un önerisi doğrultusunda Değiştirilmiş Akaike Bilgi Kriteri (*Modified Akaike Information Criterion*, bundan sonra MAIC) vasıtasıyla şu şekilde hesaplanmıştır:

$$MAIC = -2(l/T) + 2(q + \tau)/T \quad (12)$$

Burada l olabilirlik fonksiyonunun logaritmik değeri, q ise denklemde tahmin edilen katsayı sayısıdır. (12) numaralı istatistiği, standart Akaike Bilgi Kriteri'nden farklı kılan düzeltme faktörü τ şu şekilde hesaplanmaktadır:

$$\tau = \frac{\hat{\beta}_1^2}{\hat{\sigma}_e^2} \sum_{i=1}^T (Y_{i-1}^{(e)})^2 \quad (13)$$

(13) numaralı denklemdeki $k_{\max}$ optimal gecikme uzunluğu hesabında kullanılan en uzun gecikmeyi göstermektedir. (6)-(9) numaralar ile ifade edilen M testleri için kritik değerler Ng ve Perron (2001, s.1524) Tablo 1'de rapor edilmiştir. Söz konusu testlerin tümü için, hesaplanacak test istatistiğinin tablo değerinden küçük olması halinde birim kök hipotezi ret edilecektir.

1.2 Tek Yapısal Kırılmalı Bir Birim Kök Testi: Zivot ve Andrews (1992) Testi

Yapısal kırılmalı trend durağan bir seri ile entegre olmuş seriyi birbirinden ayırt etmeyi amaçlayan ilk test Perron (1989) tarafından geliştirilmiştir. Perron (1989) ihmal edilen bir yapısal kırılmanın gerçekte olmayan bir birim kökü varmış gibi gösterebile-

ceğini (*spurious unit root*) ortaya koymuş ve yapısal kırılma zamanının dışsal olarak ele alındığı bir test önermiştir. Bu çalışmanın ardından bu alandaki tartışma çoğalmış ve özellikle yapısal kırılma zamanının dışsal olarak ele alınması eleştirilmiştir. Buna bağlı olarak Zivot ve Andrews (1992, bundan sonra ZA) yapısal kırılma zamanının içsel olduğu, diğer bir ifadeyle önceden bilinmediği bir test önermişlerdir. ZA testinin sıfır hipotezi şu şekildedir:

$$H_0 : Y_t = \mu + Y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (14)$$

(14) numaralı hipotez, Perron (1989)'dan farklı olarak, tüm yapısal kırılma seçeneklerini dışarıda bırakarak serinin yönlü tesadüfi yürüyüş süreci izlediğini ifade etmektedir. Alternatif hipotez ise Perron (1989)'da olduğu gibi üç farklı şekilde ele alınmaktadır. Model A sadece sabit terimde, Model B sadece trend değişkeni katsayısında, Model C ise hem sabit terimde hem de trend değişkeni katsayısında bir kırılmaya (değişime) izin vererek serinin trend durağan olduğunu ifade etmektedir. Sıfır hipotezini Model A, B ve C'ye karşı test etmek için tahmin edilmesi gereken regresyon denklemleri sırasıyla şu şekildedir:

$$\Delta Y_t = \mu + \delta t + \theta DU_t + \alpha Y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \phi_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (15)$$

$$\Delta Y_t = \mu + \delta t + \gamma DT_t + \alpha Y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \phi_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (16)$$

$$\Delta Y_t = \mu + \delta t + \theta DU_t + \gamma DT_t + \alpha Y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \phi_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (17)$$

Yukarıdaki denklemlerde yer alan kukla değişkenler şu şekilde tanımlanmışlardır:

$$DU_t = \begin{cases} 1, & t > TB \\ 0, & \text{diğer} \end{cases} \quad DT_t = \begin{cases} t - TB, & t > TB \\ 0, & \text{diğer} \end{cases}$$

Burada TB kırılma zamanını göstermektedir ve daha önce de ifade edildiği gibi önceden bilinmemektedir. ZA testinde, ilk ve son gözlem değeri arasındaki her gözlem değeri muhtemel bir kırılma zamanı olarak görülmektedir. Buna göre oluşturulan kukla değişkenlerle tahmin edilen regresyon denklemlerinde $\alpha = 0$ için hesaplanan t istatistiklerinin en küçüğüne karşılık gelen TB, kırılma zamanı olarak alınmaktadır. Testin simülasyonla hesaplanan asimptotik kritik değerleri, Perron (1989) kritik değerlerinden daha küçüktür.

1.3 İki Yapısal Kırılmalı Bir Birim Kök Testi: Lee ve Strazicich (2003) Testi

Ekonomik zaman serilerinde tek bir kırılma olduğunu varsaymanın oldukça kısıtlayıcı olduğunu belirten Lee ve Strazicich (2003, bundan sonra LS), iki kırılmaya izin veren bir test geliştirmişlerdir. LS testi sıfır hipotezinde yapısal kırılmaya izin vermesiyle Perron (1989) testine, en çok iki kırılmaya izin vermesiyle de Lumsdaine ve Papell (1997) testine benzemektedir. Aşağıdaki veri üretim süreci ele alınsın:

$$y_t = \delta Z_t + e_t, \quad e_t = \beta e_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (18)$$

Burada Z_t dışsal değişkenlerden oluşan bir vektör ve $\varepsilon_t \sim iid N(0, \sigma^2)$ 'dir. Model A sabit terimde iki kırılmaya izin vermekte-

dir ve şu şekilde gösterilir:

$$Z_t = [1, t, D_{1t}, D_{2t}]'. \text{ Burada} \\ D_{jt} = \begin{cases} 1, & t \geq TB_j + 1 \text{ ve } j = 1, 2 \\ 0, & \text{diğer} \end{cases} \quad (19)$$

şeklinde tanımlanmıştır. TB_j daha önce de ifade edildiği gibi kırılma zamanını göstermektedir. β 'nın değerine bağlı olarak Model A için sıfır ($\beta = 1$) ve alternatif ($\beta < 1$) hipotezler şu şekildedir:

$$H_0 : y_t = \mu_0 + d_1 \beta_{1t} + d_2 \beta_{2t} + y_{t-1} + v_{1t} \quad (20)$$

$$H_1 : y_t = \mu_1 + \gamma_t + d_1 D_{1t} + d_2 D_{2t} + v_{2t} \quad (21)$$

Burada v_{1t} ve v_{2t} durağan hata terimleridir ve

$$B_{jt} = \begin{cases} 1, & t \geq TB_j + 1 \text{ ve } j = 1, 2 \\ 0, & \text{diğer} \end{cases} \quad (22)$$

şeklinde tanımlanmıştır. Model C hem sabit terimde hem de trend değişkeni katsayısında iki kırılmaya izin vermektedir ve şu şekilde gösterilir:

$$Z_t = [1, t, D_{1t}, D_{2t}, DT_{1t}, DT_{2t}]'. \text{ Burada da}$$

$$DT_{jt} = \begin{cases} t - TB_j, & t \geq TB_j + 1 \text{ ve } j = 1, 2 \\ 0, & \text{diğer} \end{cases} \quad (23)$$

şeklinde dir. β 'nın değerine bağlı olarak Model C için sıfır ($\beta = 1$) ve alternatif ($\beta < 1$) hipotezler şu şekildedir:

$$H_0 : y_t = \mu_0 + d_1 B_{1t} + d_2 B_{2t} + d_3 D_{3t} + y_{t-1} + v_{1t} \quad (24)$$

$$H_1 : y_t = \mu_1 + \gamma_t + d_1 D_{1t} + d_2 D_{2t} + d_3 DT_{1t} + d_4 DT_{2t} + v_{2t} \quad (25)$$

İki kırılmalı Minimum Lagranj Çarpanı (Lagrange Multiplier, bundan sonra LM) birim kök test istatistiği aşağıdaki regres-

yon denkleminin tahmini ile hesaplanabilir:

$$\Delta y_t = \phi \Delta Z_t + \phi \bar{\Delta y}_{t-1} + \varepsilon_t \quad (26)$$

Burada $\bar{\Delta y}_t = y_t - \hat{y}_t = Z_t \delta$, $t = 2, 3, \dots, T$; $\delta \Delta y_t$ 'nin ΔZ_t 'e üzerine koşulmasıyla elde edilen regresyon denklemi katsayıları; $\hat{\psi}_t = y_t - Z_t \delta$; y_1 ve Z_1 sırasıyla y_1 ve Z_1 'nin ilk gözlem değerleridir. Yukarıdaki regresyon denkleminde $\phi = 0$ için hesaplanan t istatistiği LM test istatistiğidir. Bu istatistiği, olası tüm kırılma noktaları içerisinde en küçük yapan değere karşılık gelen dönemler kırılma noktaları olarak seçilir.

(26) nolu regresyon denklemi hata terimlerindeki muhtemel bir otokorelasyonu gidermek amacıyla $\Delta \bar{S}_{t-j}$, $j = 1, 2, \dots, k$ değişkenleri denklemin sağ tarafına ilave edilir. İlave edilecek değişkenlerin derecesini gösteren k 'yı belirlemek amacıyla “genelden özele” yöntemi kullanılabilir. Bu yöntemle göre, regresyon denklemi öncelikle en yüksek gecikme uzunluğu için tahmin edilir ve son gecikmenin istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığına bakılır. Son gecikme istatistiksel olarak anlamlı değilse, gecikme uzunluğu bir azaltılarak denklem yeniden çalıştırılır. İlave edilen son gecikme anlamlı bulununcaya kadar bu işleme devam edilir. İstatistiksel olarak anlamlı bir katsayı bulunamaması durumunda ise $k = 0$ olarak alınır.

Son olarak şu hususları belirtmek gerekir: Öncelikle LS, pek çok ekonomik zaman serisinin Perron (1989)'un Model A

veya Model C'si ile uygun bir biçimde incelenebileceği şeklindeki görüşe atıfta bulunarak Model B'yi testlerinin kapsamı dışında bırakmışlardır. Buna bağlı olarak bu çalışmada da Model B, hem ZA hem de LS testi için uygulamalı analizin kapsamı dışında tutulacaktır. İkinci olarak, kırılma zamanının içsel olarak alındığı tüm testlerde uç noktaları elimine etmek amacıyla veri setinin ilk ve son gözlem değerlerine yakın bir miktar gözlemin testin kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir. LS veri setinin hemen başında ve sonunda % 10'luk bir gözlemi analizin dışında bırakmışlardır. Bu çalışmada da gerek ZA, gerekse LS testlerinde veri setinin başında ve sonunda yer alan % 10'luk bir gözlem analizin dışında bırakılacaktır.

1.4 Veri Seti

Çalışmada 1963-2008 yıllarını kapsayan “yabancı ziyaretçi sayısı (Y.Z. Sayısı)”, “yabancı ziyaretçi harcamaları (Y.Z. Harcamaları)” ve “kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları (K.B.Y.Z. Harcamaları)” serileri incelenmiş ve veriler T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın internet sitesinde yer alan “Turizm İstatistikleri”nden derlenmiştir.³ Aşağıdaki tabloda veri setine ilişkin tanımlayıcı istatistikler yer almaktadır:

³ Veri seti ve ekonometrik analize ilişkin ayrıntılı bilgi yazardan istenebilir.

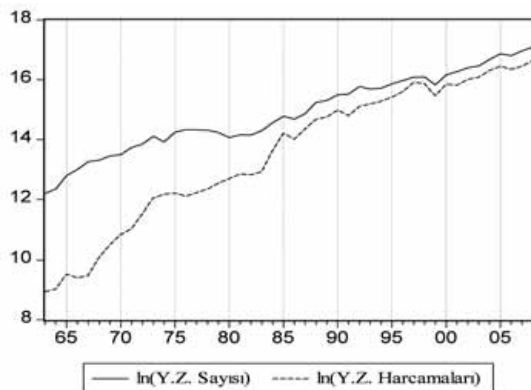
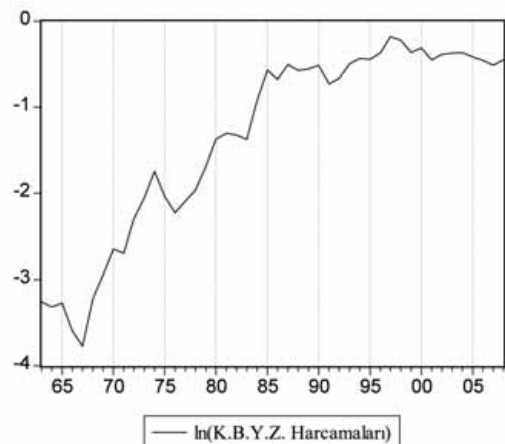
Tablo 1: Tanımlayıcı İstatistikler

Değişken	Ortalama	S. Sapma	Skewness	Kurtosis	JB	N
Y.Z. Sayısı (Kişi)	5.923.967	6.753.388	1,47	4,33	20,05 a	46
Y.Z. Harcamaları (1000 \$)	3.617.034	4.622.427	1,27	3,54	12,95 a	46
K.B.Y.Z. Harcamaları (1000 \$)	0,3959	0,27	-0,10	1,38	5,09 c	46

Not: Tabloda yer alan JB ilgili serinin normal dağılıp dağılmadığını ölçen Jargue-Bera test istatistiğidir. JB testi için sıfır hipotezi seri normal dağılıma uyar şeklindedir. N gözlem sayısını, a ve c ise ilgili istatistiğin sırasıyla % 1 ve % 10 düzeyinde anlamlı olduğunu göstermektedir.

Tablo 1’de görüldüğü gibi 1963-2008 yılları arasında Türkiye’ye bir yılda gelen yabancı ziyaretçi sayısı ortalaması yaklaşık olarak 5,9 milyon, yıllık yabancı ziyaretçi harcamaları ortalaması yaklaşık olarak 3,6 milyar dolar, yıllık kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları ortalaması ise yaklaşık olarak 395 dolardır. Skewness istatistiği yabancı ziyaretçi sayısı ve yabancı ziyaretçi harcamalarının sağa, buna karşılık kişi ba-

şına yabancı ziyaretçi harcamalarının (hafif) sola çarpık olduğunu göstermektedir. JB istatistiğinin yabancı ziyaretçi sayısı ve yabancı ziyaretçi harcamaları için % 1, kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları için ise % 10 düzeyinde anlamlı olması nedeniyle üç seri de normal dağılıma uymamaktadır. Ekonometrik analizden önce serilerin logaritmaları alınmıştır. Logaritması alınmış serilerin grafikleri aşağıda verilmiştir:

Şekil 1: Yabancı Ziyaretçi Sayısı ve Yabancı Ziyaretçi Harcamalarının Logaritmik Düzeyleri**Şekil 2: Kişi Başına Yabancı Ziyaretçi Harcamalarının Logaritmik Düzeyi**

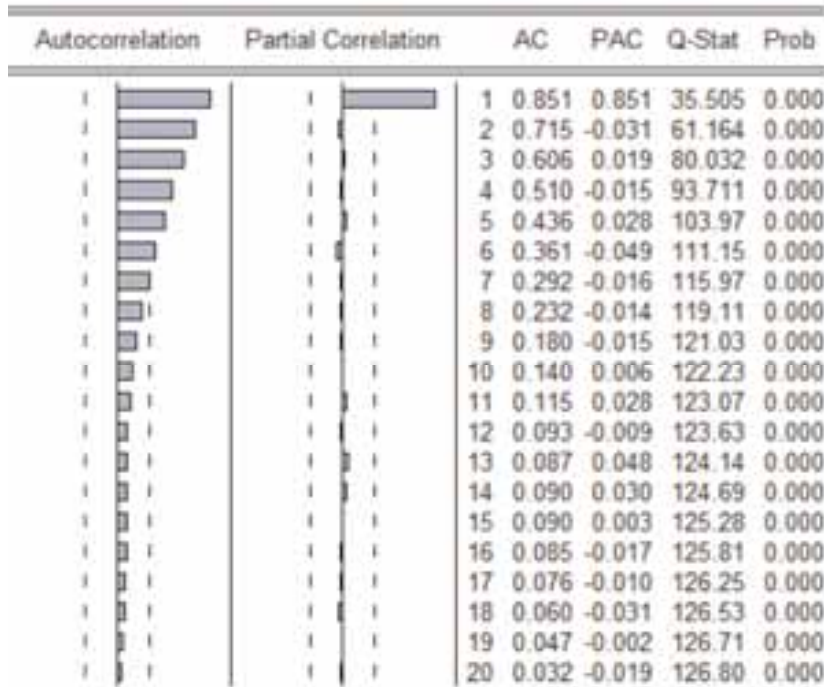
Şekil 1’de her iki seride de var olan artış eğiliminin yabancı ziyaretçi harcamalarında daha yüksek olduğu görülmektedir. Şekil 2’de ise genel olarak 1985 yılına kadar önemli ölçüde artış gösteren kişi başına yabancı ziyaretçi harcamalarının, bu tarihten sonra çok az arttığı görülmektedir.

Analize konu olan her bir seriye ilişkin otokorelasyon fonksiyonu (*autocorrelation function*, bundan sonra *ACF*) ve kısmi otokorelasyon fonksiyonu (*partial autocorrelation function*, bundan sonra *PACF*) aşağıda verilmiştir.

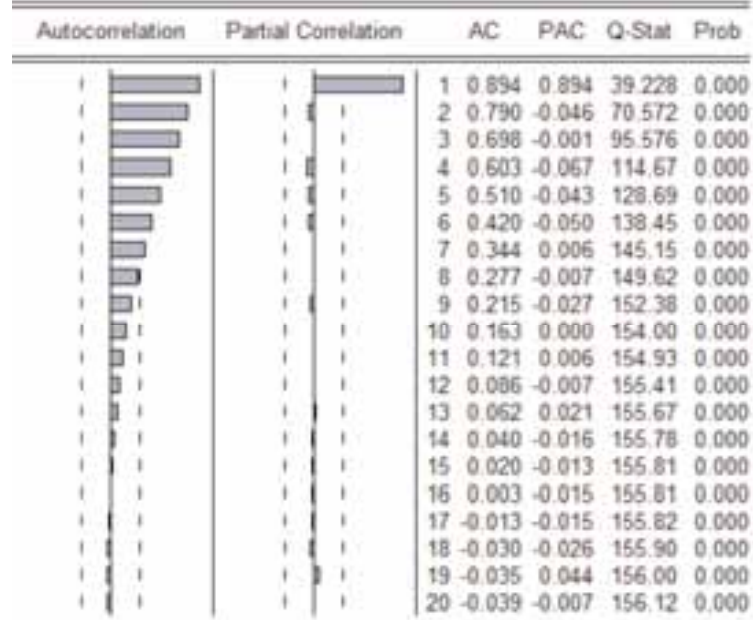
Üç seriye ilişkin *ACF* ve *PACF*’lerin

birbirine oldukça benzediği görülmektedir. Her üç fonksiyonda da kısmi korelasyon katsayıları yalnızca ilk gecikmede yüksek ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Aynı zamanda başlangıçta yüksek değerler alan otokorelasyon katsayıları, nispeten yavaşça azalarak 8. veya 9. gecikmeden itibaren istatistiksel olarak sıfıra eşit hale gelmektedirler. Buna bağlı olarak incelenen serilerin durağan olmadığı söylenebilir. Bu ön bilgilere ilave olarak incelenen serilerin zaman serisi özelliklerini daha açık bir biçimde ortaya çıkaracak formel testler bundan sonraki bölümde değerlendirilecektir.

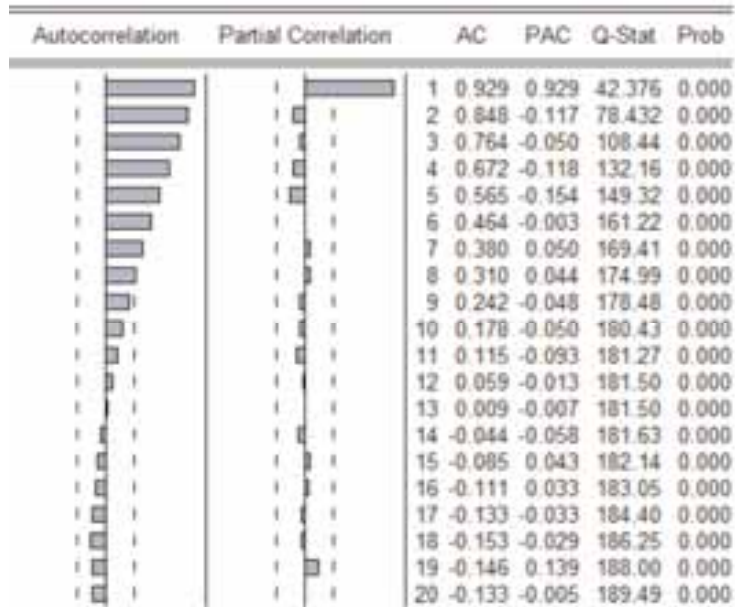
Şekil 3: $\ln(Y.Z.Sayı)$ Serisine İlişkin *ACF* ve *PACF*



Şekil 4: $\ln(Y.Z.Harcamaları)$ Serisine İlişkin ACF ve PACF



Şekil 5: $\ln(K.B.Y.Z.Harcamaları)$ Serisine İlişkin ACF ve PACF



2. Bulgular

Ng ve Perron (2001) testlerinin sabitli durum için hesaplanan test istatistikleri Tablo 2’de verilmiştir:⁴

Tablo 2’de yer alan test istatistikleri incelendiğinde, birim kökü ifade eden sıfır hipotezinin ne yabancı ziyaretçi sayısı, ne yabancı ziyaretçi harcamaları ne de kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları için ret edilebildiği görülmektedir. Aşağıdaki Tablo 3’de sabitli ve trendli durum için hesaplanan birim kök test istatistikleri verilmiştir.

Tablo 3’de yer alan test istatistikleri incelendiğinde birim kökü ifade eden sıfır hipotezinin yine ne yabancı ziyaretçi sayısı, ne yabancı ziyaretçi harcamaları ne de kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları için ret edilebildiği görülmektedir. Bu sonuçlar yapısal kırılmanın dikkate alınmadığı durumda incelenen serilerin seviyesinde duran olmadığını göstermektedir.

⁴ Ng ve Perron (2001) testleri EViews (versiyon 5.0), ZA ve LS testleri ise GAUSS (versiyon 8.0) paket programları kullanılarak gerçekleştirilmiştir.

Tablo 2: Ng ve Perron (2001) Birim Kök Test İstatistikleri (Sabitli)

Değişken	Gecikme	MZ_{α}^d	MZ_t^d	MSB^d	MP_T^d
Y.Z. Sayısı	4	1,516	1,444	0,952	70,130
Y.Z. Harcamaları	5	-0,949	-0,433	0,456	14,340
K.B.Y.Z. Harcamaları	1	-0,155	-0,113	0,731	31,894

Not: %1, % 5 ve % 10 düzeyinde asimtotik kritik değerler sırasıyla MZ_{α}^d için -13,8 -8,10 ve -5,70, MZ_t^d için -2,58 -1,98 ve -1,62, MSB^d için 0,174 0,233 ve 0,275, MP_T^d için ise 1,78 3,17 ve 4,45’dir. Gecikme uzunluğu MAIC ile tespit edilmiş ve en yüksek gecikme 9 olarak alınmıştır.

Tablo 3: Ng ve Perron (2001) Birim Kök Test İstatistikleri (Sabitli ve Trendli)

Değişken	Gecikme	MZ_{α}^d	MZ_t^d	MSB^d	MP_T^d
Y.Z. Sayısı	0	-7,153	-1,888	0,264	12,743
Y.Z. Harcamaları	0	-3,335	-1,111	0,333	23,915
K.B.Y.Z. Harcamaları	0	-2,955	-1,014	0,343	25,779

Not: %1, % 5 ve % 10 düzeyinde asimtotik kritik değerler sırasıyla MZ_{α}^d için -23,8 -17,3 ve -14,2, MZ_t^d için -3,42 -2,91 ve -2,62, MSB^d için 0,143 0,168 ve 0,185, MP_T^d için ise 4,03 5,48 ve 6,67’dir. Gecikme uzunluğu MAIC ile tespit edilmiş ve en yüksek gecikme 9 olarak alınmıştır.

Daha önce de ifade edildiği gibi ihmal edilen bir yapısal kırılma, durağan bir serinin durağan değilmiş gibi bulunmasına neden olabilir. Bu hususu incelemek amacıyla ilk olarak tek kırılmaya izin veren ZA testi yapılmış ve elde edilen sonuçlar Tablo 4’de verilmiştir:

Tablo 4’de görüldüğü üzere yapısal kırılma dikkate alındığında yabancı ziyaretçi sayısı için birim kökü ifade eden sıfır hipotezi, kullanılan modele bağlı olmaksızın ret edilmektedir. Hesaplanan test istatistiği Model A için % 5, Model C için ise % 10 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır. Her iki model de 1978 yılını kırılma zamanı olarak seçmiştir. Yabancı ziyaretçi harcamaları için ise birim kök hipotezi sadece Model C için % 5 anlamlılık düzeyinde ret edilebilmektedir. Bu seri ve bu model için yapısal kırılma yılı 1994 olarak bulunmuştur. Kişi başına ya-

bancı ziyaretçi harcamaları için ise, yabancı ziyaretçi harcamalarında olduğu gibi, birim kök hipotezi sadece Model C’nin kullanıldığı durumda ve % 10 anlamlılık düzeyinde ret edilebilmektedir. Yapısal kırılma yılı ise 1983 olarak bulunmuştur. Test sonuçları bir arada değerlendirildiğinde bir yapısal kırılmanın göz önüne alınması halinde birim kök hipotezinin reddi yönünden güçlü kanıtlar bulunduğu söylenebilir.

ZA testi ile tespit edilen yapısal kırılma yıllarında, incelenen değişkenlerin zaman patikasında bir değişime neden olacak önemde hangi olaylar gerçekleşmiştir? Bu soruya verilebilecek bir yanıt şudur: Yabancı ziyaretçi sayısı için 1978 olarak tespit edilen yapısal kırılma yılı, hem petrol şokunun dünya ve Türkiye ekonomisini olumsuz etkilediği, hem de Türkiye için siyasal ve ekonomik istikrarsızlığının hüküm sür-

Tablo 4: Zivot ve Andrews (1992) Test İstatistikleri

Değişken	Model	Gecikme	TB	Minimum T İstatistiği
Y.Z. Sayısı	A	8	1978	-5,186 ^b
	C	8	1978	-5,072 ^c
Y.Z. Harcamaları	A	5	1998	-3,927
	C	8	1994	-5,389 ^b
K.B.Y.Z. Harcamaları	A	1	2000	-2,206
	C	1	1983	-5,041 ^c

Not: ZA testi kritik değerleri % 1, % 5 ve % 10 anlamlılık düzeyinde Model A için sırasıyla -5,34 -4,80 ve -4,58, Model C için ise -5,57 -5,08 ve -4,82’dir. a, b ve c ilgili istatistiğin sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 düzeyinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Gecikme uzunluğu “genelden özele” yöntemiyle tespit edilmiş ve en yüksek gecikme 8 olarak alınmıştır.

düğü bir döneme denk gelmektedir. Yabancı ziyaretçi harcamaları için 1994 olarak bulunan yapısal kırılma yılı, hem Türkiye için bir ekonomik kriz yılıdır, hem de PKK'nın turistik hedeflere yönelik terör uygulamaya başladığı 1993 yazını izleyen yıldır. Kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları için 1983 olarak tespit edilen yapısal kırılma yılı ise, ASALA'nın, diğer pek çok terörist eylemi yanında, Ankara Esenboğa havalimanında 1982 yazında düzenlediği terörist saldırıyı izleyen yıldır.

İncelenen serilerde birden çok yapısal kırılma olabileceği göz önüne alınarak gerçekleştirilen LS testi sonuçları Tablo 5'de verilmiştir:

Tablo 5 incelendiğinde göze çarpan hususlar birkaç başlıkta toplanabilir. Öncelik-

le gecikme uzunluğunun, kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları serisi hariç, ZA testi ile aynı bulunduğu görülmektedir. İkinci olarak tüm seriler için Model A'nın kullanılması durumunda ret edilemeyen sıfır hipotezi, Model C'nin kullanılması durumunda ret edilebilmektedir. Yabancı ziyaretçi sayısı için % 5 düzeyinde ret edilen hipotez, yabancı ziyaretçi harcamaları ve kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları için % 1 düzeyinde ret edilebilmektedir.⁵ Buna göre hem sabit terim hem de trend değişkeni kat-

5 Model C için kırılmanın meydana geldiği zamanın kritik değerler üzerindeki etkisi göz önüne alındığında sıfır hipotezi yabancı ziyaretçi sayısı için % 10, kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları için ise % 5 anlamlılık düzeyinde ret edilebilmektedir. Buna karşılık yabancı ziyaretçi harcamaları için sıfır hipotezi aynı anlamlılık düzeyinde (% 1) ret edilebilmektedir.

Tablo 5: Lee ve Strazicich (2003) Test İstatistikleri

Değişken	Model	Gecikme	TB ₁	TB ₂	Minimum T İstatistiği
Y.Z. Sayısı	A	8	1974	1979	-2,600
	C	8	1977	1996	-5,594 ^b
Y.Z. Harcamaları	A	5	1990	1998	-3,275
	C	8	1980	1997	-8,069 ^a
K.B.Y.Z. Harcamaları	A	4	1975	1978	-3,215
	C	8	1985	1997	-6,159 ^a

Not: Model A için LS testi kritik değerleri % 1, % 5 ve % 10 anlamlılık düzeyinde sırasıyla -4,545 -3,842 ve -3,504'dür. Model C için LS testi kritik değerleri, Model A'nın aksine yapısal kırılmanın meydana geldiği zamana göre -çok önemli ölçüde olmasa da- değişmektedir. Bu hususun ihmal edildiği durumda % 1, % 5 ve % 10 anlamlılık düzeyinde Model C için kritik değerler sırasıyla -5,823 -5,286 ve -4,989'dur. a, b ve c ilgili istatistiğin sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 düzeyinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Gecikme uzunluğu "genelden özele" yöntemiyle tespit edilmiş ve en yüksek gecikme 8 olarak alınmıştır.

sayısındaki kırılmanın göz önüne alınması durumunda tüm seriler trend durağandır.⁶ Son olarak hem ZA hem de LS testleri, bir kırılmanın, yabancı ziyaretçi sayısı için 1970’li yılların ikinci yarısında, yabancı ziyaretçi harcamaları için 1990’lı yıllarda ve kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları için 1980’li yılların ortasına doğru gerçekleştiğine işaret etse de kırılma tarihlerinin tam olarak birbiriyle örtüşmediği görülmektedir.

LS testi ile tespit edilen yapısal kırılma yıllarında, incelenen değişkenlerin zaman patikasında bir değişime neden olacak önemde hangi olaylar gerçekleşmiştir? Yabancı ziyaretçi sayısı için yapısal kırılma yılları 1977 ve 1996 olarak bulunmuştur. 1977 yılı, daha önce de ifade edildiği gibi, petrol şokunun dünya ve Türkiye ekonomisini olumsuz etkilediği ve Türkiye’de siyasal, toplumsal ve ekonomik istikrarsızlığın hüküm sürdüğü bir döneme denk gelmektedir. 1996 yılı ise, tespit edilen diğer yapısal kırılma yıllarından şu özelliği ile ayrılmaktadır: 1996 yılından sonra Türkiye’ye gelen yabancı ziyaretçi sayısındaki artışın, 1978-1996 dönemine göre az da olsa yükseldiği görülmektedir. Yabancı ziyaretçi harcamaları için yapısal kırılma yılları 1980 ve 1997 olarak bulunmuştur. 1980 yılı, 12 Eylül askeri darbesinin yapıldığı ve Türkiye Cumhuriyeti tarihinde siyasal ve toplumsal istikrarsızlığın en yüksek düzeye ulaştığı yıllardan biridir. 1997 yılı ise Asya krizinin ortaya çıktığı ve krizin yaşandığı ülkelerin ulu-

sal paralarının döviz piyasasında önemli ölçüde değer kaybettiği bir yıldır. Ayrıca söz konusu krizle birlikte uluslararası camiada, dünyanın pek çok bölgesindeki gelişmekte olan ülkelere karşı bir güvensizlik hissedilmeye başlanmıştır. Buna bağlı olarak gerek krizin yaşandığı, gerekse krizin etkilediği ülkelere (Japonya, ABD ve Rusya gibi) Türkiye’ye gelen ziyaretçilerin harcama düzeylerinin olumsuz etkilenmiş olması muhtemeldir. Kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları için ise yapısal kırılma yılları 1985 ve 1997 olarak bulunmuştur. 1997 yılı yabancı ziyaretçi harcamaları için de bir yapısal kırılma yılı olarak bulunmuştur. 1985 yılı ise, ASALA’nın terörist eylemlerine devam ettiği ve diğerleri yanında, Türkiye’nin Kanada büyükelçiliğine baskın düzenlediği bir yıldır.

3. Sonuç ve Değerlendirme

Şokların yabancı ziyaretçi sayısı ve yabancı ziyaretçi harcamaları üzerindeki etkisinin kalıcı olup olmadığının belirlenmesi, turizm sektöründen elde edilen kazançların sürdürülebilirliğini belirlemek açısından oldukça önemlidir. Söz konusu değişkenlerin durağan olmaması (olması), şokların ilgili değişkenler üzerindeki etkisinin sürekli (geçici) olacağını gösterecektir ki bu da bu

⁶ İncelenen serilerin grafiklerinde (Şekil 1 ve Şekil 2) var olduğu görülen trendin, ZA ve LS testleri neticesinde stokastik olmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca ZA ve LS test denklemlerindeki trend değişkenlerinin veya trenddeki kırılmayı temsil eden değişkenlerin istatistiksel olarak anlamlı olması nedeniyle serilerin trend durağan olduğu ifade edilmiştir.

sektörden elde edilen kazançların sürdürülebilirliğini kuşkulu hale getirecektir. Bu çalışmada Türk turizmine ilişkin yabancı ziyaretçi sayısı, yabancı ziyaretçi harcamaları ve kişi başına yabancı ziyaretçi harcamaları serilerinin durağan olup olmadığı araştırılmıştır. Kullanılan M Testleri serilerin durağan olmadığını göstermiştir. Bu aşamada muhtemel bir yapısal kırılmanın ihmal edilmesinin böyle bir sonuca varılmasına neden olabileceği düşünülerek bir kırılmaya izin veren Zivot ve Andrews (1992) ve iki kırılmaya izin veren Lee ve Strazicich (2003) durağanlık testleri de yapılmıştır. Bu durumda elde edilen sonuçlar tamamen değişmiş ve yapısal kırılmanın dikkate alınması halinde serilerin trend durağan olduğu bulunmuştur. Bu husus (muhtemel olumsuz) herhangi bir şokun ilgili seriler üzerindeki (olumsuz) etkisinin geçici olacağını göstermektedir. Uzun dönemde şokun etkisi ortadan kalkacak ve seri denge değerine veya istikrarlı büyüme sürecine geri dönecektir.

Test sonuçları yapısal kırılmanın ne zaman meydana geldiği sorusuna ise farklı yanıtlar vermiştir. Yabancı ziyaretçi sayısı ve Model C için ZA testi 1978, LS testi ise 1977 ve 1996'yı yapısal kırılma yılı olarak seçmiştir. Yabancı ziyaretçi harcamaları ve Model C için ZA testi 1994, LS testi ise 1980 ve 1997'yi yapısal kırılma yılı olarak seçmiştir. Kişi başına yabancı ziyaretçi har-

camaları ve Model C için ZA testi 1983, LS testi ise 1985 ve 1997'yi yapısal kırılma yılı olarak seçmiştir. Özellikle yabancı ziyaretçi harcamaları için oldukça farklı olan bu seçimlerin şu iki husustan kaynaklandığı düşünülmektedir. Öncelikle kullanılan testlerin sıfır hipotezleri tam olarak aynı değildir. Daha önce de ifade edildiği gibi ZA testi sıfır hipotezi tüm yapısal kırılma seçeneklerini dışarıda bırakarak serinin durağan olmadığını ifade etmektedir. Buna karşılık LS testi sıfır hipotezi durağan olmayan seride yapısal kırılmalar olduğunu ifade etmektedir. Buna bağlı olarak testlerin alternatif hipotezleri de farklıdır. Ayrıca, Lee ve Strazicich (2001)'in, ZA testinin yapısal kırılma zamanını hatalı bir biçimde seçtiğini gösteren simülasyon deneyleri rapor ettiği de not etmek gerekir.

Bu çalışmanın sahip olduğu kısıtlardan bir tanesi ilgili değişkenlerin toplam değerleri üzerinden bir analizin yapılmış olmasıdır. Şokların farklı ülkelerden gelen ziyaretçiler veya ziyaretçi harcamaları üzerindeki etkisinin farklı olabileceği göz önüne alınarak benzer bir analiz Türkiye'ye (en çok) ziyaretçi gönderen ülkelerin her biri için ayrı ayrı yapılabilir. Ayrıca turizm ekonomisine ilişkin daha yüksek frekanslarda (aylık gibi) derlenen seriler için, söz konusu frekansları da dikkate alacak şekilde geliştirilen birim kök testleri (Franses (1990) gibi) ile de benzer bir analiz yapılabilir. 

KAYNAKÇA

- Bhattacharya, M. ve Narayan, P.K. (2005). Testing for the Random Walk Hypothesis in the Case of Visitor Arrivals: Evidence from Indian Tourism. *Applied Economics*. 37, 1485-1490
- Dickey, D.A. ve Fuller, W.A. (1979). Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Journal of the American Statistical Association*. 74, 427-431
- Elliott, G., Rothenberg, T.J. ve Stock, J.H. (1996). Efficient Tests for an Autoregressive Unit Root. *Econometrica*. 64, 813-836
- Franses, P.H. (1990). Testing for Seasonal Unit Roots in Monthly Data. *Econometric Institute Report*. No. 9032A. Erasmus University, Rotterdam
- Hou, J.H., Huang, P. ve Huang, D. (2006). A Unit Root Test for Two Time Series in China's Tourism Industry. *The Chinese Economy*. 39, 39-48
- Kwiatkowski, D., Phillips, P.C.B., Schmidt, P. ve Shin, Y. (1992). Testing the Null Hypothesis of Stationarity against the Alternative of a Unit Root. *Journal of Econometrics*. 54, 159-178
- Lean, H.H. ve Smyth, R. (2009). Asian Financial Crisis, Avian Flu and Terrorist Threats: Are Shocks to Malaysian Tourist Arrivals Permanent or Transitory. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*. 14, 301-321
- Lee, C.G. (2009). Are Tourist Arrivals Stationary? Evidence from Singapore. *International Journal of Tourism Research*. 11, 1-6
- Lee, J. ve Strazicich, M.C. (2001). Break Point Estimation and Spurious Rejections with Endogenous Unit Root Tests. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. 63, 535-558
- Lee, J. ve Strazicich, M.C. (2003). Minimum Lagrange Multiplier Unit Root Test with Two Structural Breaks. *Review of Economics and Statistics*. 85, 1082-89
- Lumsdaine, R.L. ve Papell, D.H. (1997). Multiple Trend Breaks and the Unit Root Hypothesis. *The Review of Economics and Statistics*. 79, 212-218
- Narayan, P.K. (2005). The Structure of Tourist Expenditure in Fiji: Evidence from Unit Root Structural Break Tests. *Applied Economics*. 37, 1157-1161
- Narayan, P.K. (2008). Examining the Behaviour of Visitor Arrivals to Australia from 28 Different Countries. *Transportation Research Part A*. 42, 751-761

- Ng, S. ve Perron, P. (2001). Lag Length Selection and the Construction of Unit Root Tests with Good Size and Power. *Econometrica*. 69, 1519-1554
- Perron, P. (1989). The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis. *Econometrica*. 57, 1361-1401
- Phillips, P.C.B. ve Perron, P. (1988). Testing for a Unit Root in Time Series Regression. *Biometrika*. 75, 335-346
- Said, S.E. ve Dickey, D.A. (1984). Testing for Unit Roots in Autoregressive-Moving Average Models of Unknown Order. *Biometrika*. 71, 599-607
- Smyth, R., Nielsen, I. ve Mishra, V. (2009). ‘I’ve Been to Bali too’ (and I Will Be Going Back): Are Terrorist Shocks to Bali’s Tourist Arrivals Permanent or Transitory? *Applied Economics*. 41, 1367-1378
- T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı. (2007). *Türkiye Turizm Stratejisi 2023, Eylem Planı 2007-2013*. Ankara
- TYD. (2009). *Türkiye Turizmi ile İlgili Seçilmiş Veriler 2008*. TYD Yayınları. 25 Mayıs 2010 tarihinde <http://www.ttyd.org.tr/tr/page.aspx?id=1462> adresinden erişildi.
- Zivot, E. ve Andrews, W.K. (1992). Further Evidence on the Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis. *Journal of Business and Economic Statistics*. 10, 251-270

“TİSK AKADEMİ” YAYIN İLKELERİ

1. Dergiye gönderilen yazılar Türkçe veya İngilizce olmalıdır ve yayınlanması istenen makaleler dört basılı kopya ve bir CD ile birlikte posta yoluyla, **TİSK Hoşdere Cad. Reşat Nuri Sokak No: 108 06540 Çankaya-ANKARA** adresine gönderilmelidir.
2. Dergiye gönderilen makaleler başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
3. Dergiye gönderilen yazılar üç hakem tarafından değerlendirilecek olup, tüm raporların olumlu olması halinde Yayın Kurulu'nun kararına göre yayınlanacaktır. Hakemlerin ve yazarların isimleri gizli tutulacaktır.
4. Microsoft Word dosyası olarak hazırlanan her makale, belirlenmiş olan yazım formatları (Times New Roman-12 punto) çerçevesinde en fazla 40 sayfa olmalıdır.

Ayrıca, en fazla 150'şer kelimeden oluşacak İngilizce ve Türkçe özet, en az üç Türkçe ve üç İngilizce anahtar sözcük ile birlikte, makalenin başlığı, yazar ismi, kurumu ve yazarların adresleri ile telefon numaralarının bulunduğu üst kapak sayfası gönderilmelidir. Makale başlığı ayrıca makalenin ilk sayfasında da yer almalıdır.
5. Makalelerin uluslararası endeks kodları belirtilmelidir. (örneğin ekonomi ile ilgili yazılar için “JEL Kodu” gibi)
6. 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.

Tablolar ve şekiller, ayrıca 'excel' formatında gönderilmelidir.
7. Kaynaklar makalenin sonunda ayrı bir sayfada “Kaynakça” başlığı altında yazar soyadlarına göre alfabetik sıraya dizilmelidir.

Yararlanılan ve gönderme yapılan kaynaklar, aşağıda örnekleri sunulan **APA Referanslama Yöntemi** ile yazılmalıdır.

 - Metin içindeki atıflar, yazarın adı cümle içinde geçiyorsa;

Keynes (1930, s.125)

Yazarın adı cümle içinde geçmiyorsa;

(Keynes, 1930, s.125) şeklinde yazılmalıdır.
 - Metin içinde ikiden fazla yazarlı kitaplara atıfta bulunurken ilk seferinde bütün isimler kullanılmalı; aynı yayına daha sonra yapılan atıflarda sadece birinci isim yazılmalı, diğer yazarlar için “ve diğerleri” ibaresi kullanılmalıdır.

Houston ve diğerleri (1979)

Kaynakça listesinde bütün yazarların isimleri yer almalıdır.
 - Kitaplar kaynakça listesinde aşağıdaki şekilde yer almalıdır:

Yazar, BAŞ HARFLERİ. (Yıl). Başlık. Baskı. Basıldığı Yer: Basımevinin İsmi

Layard, R., Nickel, S. ve Jackman, R. (1991). *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press
 - Makaleler kaynakça listesinde aşağıdaki şekilde yer almalıdır:

Yazar, BAŞ HARFLERİ. (Yıl). Makalenin Başlığı. Derginin İsmi. Cilt Numarası, İlk ve Son Sayfa Numaraları

Tarling, R. ve Wilkinson, F. (1985). Mark-Up Pricing, Inflation and Distributional Shares. *Cambridge Journal of Economics*. 9, 85-179
 - İnternette alman dokümanlar kaynakça listesinde aşağıdaki şekilde yer almalıdır:

Eichengreen, B., Jeanne, O. (1998). Currency Crisis and Unemployment: Sterling in 1931. National Bureau of Economic Research Paper No.6563. 50, 750-765

21 Aralık 2009 tarihinde <http://www.nber.org/papers/html> adresinden erişildi.

NOTLAR:

NOTLAR:

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
Hoşdere Caddesi, Reşat Nuri Sokak No: 108 06540 Çankaya-ANKARA
www.tisk.org.tr e-mail: tisk@tisk.org.tr • akademi@tisk.org.tr



Türkiye
İşveren Sendikaları
Konfederasyonu